

SỰ ẢNH HƯỞNG CỦA CHỨC NĂNG KIỂM SOÁT ĐẾN HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG ĐẦU TƯ CÔNG XÂY DỰNG HẠ TẦNG ĐƯỜNG BỘ TẠI VIỆT NAM

Nguyễn Lương Hải^{a,*}

^a*Khoa Quản lý xây dựng, Trường Đại học Giao thông vận tải,
số 3 Đường Cầu Giấy, quận Đống Đa, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 04/02/2020, Sửa xong 17/5/2020, Chấp nhận đăng 18/5/2020

Tóm tắt

Kiểm soát đầu tư là một chức năng quan trọng của hoạt động quản lý Nhà nước trong đầu tư công xây dựng hạ tầng đường bộ trong điều kiện hạn chế về nguồn vốn cũng như giải quyết vấn đề thất thoát vốn đầu tư công tại Việt Nam. Bài báo nhằm đánh giá sự ảnh hưởng của chức năng kiểm soát tới hiệu quả quản lý nhà nước trong đầu tư công xây dựng hạ tầng đường bộ tại Việt Nam. Kết quả nghiên cứu đã chỉ ra các nhóm nhân tố thuộc về chức năng kiểm soát đầu tư liên quan đến “hành lang pháp lý trong công tác kiểm soát” (CTL1), “các tiêu chí kiểm soát” (CTL3), “tính minh bạch trong công tác kiểm soát” (CTL4) và “xử lý sai lệch kế hoạch” (CTL6) cho thấy sự ảnh hưởng có ý nghĩa thống kê ($p < 0,05$) đến hiệu quả hoạt động quản lý Nhà nước trong đầu tư công xây dựng hạ tầng đường bộ. Kết quả nghiên cứu đóng góp quan trọng về phương pháp luận khoa học trong quản lý nhà nước về đầu tư xây dựng, đồng thời góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư công xây dựng hạ tầng đường bộ tại Việt Nam.

Từ khoá: kiểm soát; quản lý đầu tư; đầu tư xây dựng; hạ tầng đường bộ.

THE IMPACT OF CONTROLLING FUNCTION ON EFFICIENCY OF THE STATE MANAGEMENT OF ROAD INFRASTRUCTURE INVESTMENT IN VIETNAM

Abstract

Controlling is a significant function of the public investment management in terms of road infrastructure, considered of the scarce sources and capital lost of the public investment in Vietnam. The article aims to clarify the influence of controlling function on the efficiency of state management in public investment of road infrastructure construction in Vietnam. The study has explored factors related to the controlling function, including legal framework (CTL1), controlling criteria evaluation (CTL3), transparency in controlling (CTL4) and plan deviation handling (CTL6), which have indicated the statistically significant impact ($p < 0.05$) to the effectiveness of public investment management in road infrastructure. The results of the study have contributed significantly to the body knowledge of public construction investment management, and also contributed to improving the efficiency of public investment within road infrastructure development in Vietnam.

Keywords: controlling; investment management; construction investment; road infrastructure.

[https://doi.org/10.31814/stce.nuce2020-14\(2V\)-11](https://doi.org/10.31814/stce.nuce2020-14(2V)-11) © 2020 Trường Đại học Xây dựng (NUCE)

1. Giới thiệu

Đầu tư công xây dựng hạ tầng (XDHT) đường bộ chiếm tỷ trọng khá lớn trong tổng vốn đầu tư của toàn ngành giao thông nói riêng và đầu tư phát triển hạ tầng nói chung trong những năm qua [1, 2].

*Tác giả đại diện. Địa chỉ e-mail: hainl@utc.edu.vn (Hải, N. L.)

Tuy vậy, chức năng kiểm soát đầu tư, trong đó bao gồm hoạt động giám sát, kiểm tra, đánh giá và xử lý sai lệch [3] kế hoạch đầu tư chưa thật sự phát huy hiệu quả theo đúng chức năng quản lý của nó. Cụ thể, thông qua hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm toán của các cơ quan quản lý nhà nước đã chỉ ra khá nhiều sai phạm trong hoạt động đầu tư công xây dựng hạ tầng giao thông, các sai phạm này xảy ra ở hầu hết các khâu từ khi chuẩn bị đầu tư, thực hiện đầu tư và quyết toán vốn đầu tư hoàn thành [4].

Theo số liệu báo cáo của Thanh tra Bộ Tài chính, trong hai năm 2008-2009, thanh tra toàn diện tại 12 dự án thuộc lĩnh vực hạ tầng giao thông, kết quả cho thấy 100% dự án có sai phạm về tài chính. Tổng giá trị sai phạm đã phát hiện và kiến nghị giảm chi là 961,177 tỷ đồng [5]. Đặc biệt Kiểm toán Nhà nước sau khi kiểm toán chuyên đề đầu tư xây dựng công trình đường bộ theo hình thức hợp đồng kinh doanh chuyển giao ở 74 dự án thực hiện trong giai đoạn 2010-2017 đã phát hiện sai phạm 140.216,700 tỷ đồng, thu nộp ngân sách 7.619,800 tỷ đồng và kiến nghị giảm thời gian thu phí 65 năm 3 tháng [6].

Chính sách của Nhà nước về kiểm soát đầu tư thông qua hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động đầu tư công nói chung và đầu tư công trong xây dựng công trình đường bộ nói riêng trong những năm gần đây đã được chú trọng và đã được luật hóa trong các văn bản quy phạm pháp luật để các tổ chức và cá nhân có khung cơ sở pháp lý thực hiện. Lần đầu tiên, chính phủ ban hành Quyết định số 80/2005/QĐ-Ttg ngày 18/4/2005 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế giám sát đầu tư của cộng đồng; tiếp theo thông tư liên tịch số 04/2006/TTLT-KH&ĐT-UBMTTQVN-TC ngày 04/12/2006 của liên Bộ Kế hoạch và Đầu tư - Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam - Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Quyết định số 80/2005/QĐ-Ttg. Cụ thể hơn, công tác giám sát đánh giá đầu tư được thực hiện theo Nghị định số 113/2009/NĐ-CP của Chính phủ và thông tư số 13/2010/TT-BKH. Hiện nay, theo hướng dẫn mới nhất tại Nghị định 84/2015/NĐ-CP của chính phủ về giám sát và đánh giá đầu tư; và được hướng dẫn chi tiết tại Thông tư số 22/2015/TT-BKHĐT về biểu mẫu báo cáo giám sát và đánh giá giám sát đầu tư cho các loại hình đầu tư công và cả các loại hình đầu tư ngoài nhà nước. Mặc dù đã có các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn cho công tác giám sát và đánh giá đầu tư nói trên, các hệ thống cơ sở pháp lý này chưa quy định rõ các tiêu chí cụ thể được sử dụng cho quy trình giám sát và đánh giá đầu tư đảm bảo tính đầy đủ, đồng bộ và rõ ràng.

Thực tiễn về kiểm soát hoạt động đầu tư công xây dựng hệ thống giao thông đường bộ ở Việt Nam trên thực tế đã cho thấy: (1) chức năng kiểm soát đầu tư công đối với việc phát triển hệ thống giao thông đường bộ đóng vai trò hết sức quan trọng; (2) chức năng kiểm soát đầu tư ảnh hưởng đến chất lượng toàn bộ quá trình quản lý nhà nước trong đầu tư phát triển giao thông đường bộ. Tuy vậy, hiện tại chưa có công trình nghiên cứu xem xét toàn diện nội dung cũng như sự ảnh hưởng của chức năng kiểm soát đến hiệu quả quản lý nhà nước trong đầu tư công XDHT đường bộ tại Việt Nam.

Thay vào đó, là các nghiên cứu mang tính chất định tính liên quan đến một số khía cạnh của hoạt động kiểm soát và/hoặc quản lý nhà nước về đầu tư công. Cụ thể, ở cấp độ nghiên cứu trong phạm vi quốc gia hoặc vùng có thể nhận thấy các nghiên cứu thường đề cập những vấn đề mang tích chất vĩ mô và có liên quan đến hoạt động quản lý nhà nước về đầu tư xây dựng hạ tầng đường bộ tại Việt Nam, được thực hiện thông qua các đề tài nghiên cứu và luận án tiến sĩ. Theo đó, một số tác giả trong nghiên cứu của mình đã đề cập đến việc tăng cường và nâng cao chất lượng công tác quy hoạch cũng như giám sát quy hoạch [7, 8], công tác quản lý đầu tư [9] nhằm phát triển hiệu quả kết cấu hạ tầng giao thông tại Việt Nam theo hướng bền vững. Nghiên cứu gần đây, các nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ sử dụng vốn ngân sách nhà nước ở Việt Nam được thực hiện [2], trong đó nhấn mạnh yếu tố sự phù hợp của quy hoạch, điều kiện kinh tế, và phát triển nguồn nhân lực; hoặc mô hình các chỉ tiêu liên quan đến đánh giá kết thúc dự án đầu tư cơ sở hạ tầng giao thông theo hình thức đối tác công tư được nghiên cứu [10]. Bên cạnh đó, ở các nghiên

cứu trong phạm vi địa phương cụ thể, chủ yếu được thực hiện qua các luận văn thạc sỹ, thường đề cập các nội dung liên quan trực tiếp đến công tác kiểm soát chi vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách nhà nước các địa phương [11], quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản của ngân sách địa phương [12, 13], trong đó các nghiên cứu này tập trung trình bày thực trạng chi đầu tư xây dựng thông qua các số liệu thứ cấp thu thập về chính sách, quy trình, nhân sự, bộ máy, ứng dụng công nghệ trong hoạt động chi đầu tư xây dựng cơ bản và từ đó nêu ra một số giải pháp nhằm hoàn thiện hoạt động chi vốn đầu tư xây dựng cơ bản.

Từ phân tích và nghiên cứu tổng quan, cho thấy vấn đề về kiểm soát đầu tư và sự ảnh hưởng của nó đến hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước trong đầu tư công XDHT đường bộ chưa được làm rõ. Hơn nữa, việc xác định rõ nội dung và đánh giá tầm quan trọng của chức năng kiểm soát đầu tư đối với hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước về đầu tư công phát triển hệ thống giao thông đường bộ là hết sức quan trọng [14] và cần thiết được nghiên cứu một cách cụ thể. Kết quả nghiên cứu này góp phần hoàn thiện cơ chế, chính sách và đề xuất thực hiện các giải pháp đồng bộ nhằm kiểm soát hiệu quả hoạt động đầu tư công XDHT đường bộ nói riêng và đảm bảo sự thành công đối với các mục tiêu của quản lý nhà nước về đầu tư công nói chung. Do đó, trong phạm vi nghiên cứu của bài báo, các nội dung trong hoạt động kiểm soát đầu tư công sẽ được xem xét trên cơ sở phương pháp luận khoa học quản lý và quản lý đầu tư công, thông qua các kỹ thuật phân tích định lượng nhằm đo lường mức độ ảnh hưởng của chức năng kiểm soát đầu tư tới hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước trong đầu tư công XDHT đường bộ ở Việt Nam, giới hạn trong phạm vi các hoạt động đầu tư do Trung ương quản lý.

2. Phương pháp luận nghiên cứu

2.1. Xây dựng giả thuyết nghiên cứu

Chức năng kiểm soát là một trong các chức năng cơ bản của phương pháp luận về quản lý. Do đó, để xem xét và đánh giá chức năng kiểm soát trong hoạt động quản lý nhà nước về đầu tư công XDHT đường bộ tại Việt Nam, các chỉ tiêu đánh giá chức năng kiểm soát phải được xem xét trên cơ sở phương pháp luận về khoa học quản lý [3], được vận dụng cụ thể vào hoạt động thực tiễn quản lý nhà nước đầu tư phát triển hạ tầng đường bộ. Chức năng của kiểm soát bao gồm các hoạt động được thực hiện để đảm bảo rằng các quá trình thực hiện không đi lệch khỏi các kế hoạch đã được lập. Các hoạt động này được đánh giá thông qua các chỉ tiêu được xây dựng từ các nghiên cứu liên quan đến chức năng kiểm soát trong quản lý và quản lý đầu tư công [3, 15, 16]: (1) thiết lập hệ thống văn bản pháp lý, (2) hệ thống kiểm soát, (3) tiêu chí kiểm soát, (4) minh bạch cơ chế kiểm soát, (5) cơ chế xử lý vi phạm và (6) khả năng đưa ra các quyết định sửa chữa sai lệch giữa thực tế triển khai so với kế hoạch được lập. Mặt khác, để vận dụng phù hợp vào điều kiện quản lý đầu tư công XDHT đường bộ trong thực tiễn ở Việt Nam, các thang đo (Bảng 1) đánh giá cho các nhóm chỉ tiêu được hiệu chỉnh thông qua hai bước hiệu chỉnh. Bước 1, danh mục các tiêu chí và thang đo được liệt kê trên cơ sở các nghiên cứu tổng quan [3, 15, 16], tiếp theo danh mục này được thảo luận trực tiếp với một nhóm 6 chuyên gia bao gồm những người đang công tác trong lĩnh vực quản lý (Bộ Kế hoạch đầu tư (KHĐT), Bộ Tài chính (TC), và Bộ Giao thông vận tải (GTVT) và cơ quan Kiểm toán Nhà Nước) về đầu tư công trong xây dựng, nhằm hiệu chỉnh, sửa đổi và bổ sung các chỉ tiêu và thang đo cho phù hợp với điều kiện thực tiễn quản lý của Việt Nam. Bước 2, các chỉ tiêu và thang đo sau được thiết kế thành các bảng hỏi mẫu và được gửi tới các chuyên gia ở bước 1 và 15 đối tượng khảo sát mục tiêu theo khuyến nghị ở bước 1 để yêu cầu cung cấp các thông tin theo bảng hỏi (bước khảo sát thử nghiệm), ở bước này chủ yếu các đối tượng được khảo sát thử nghiệm sẽ đánh giá lại về tính rõ ràng của thông tin mô tả, thuật ngữ chuyên môn và đối tượng khảo sát. Các tiêu chí và thang đo được thể hiện cụ thể tại Bảng 1.

Bảng 1. Tiêu chí và thang đo đánh giá chức năng kiểm soát đầu tư công XDHT đường bộ [3, 15, 16]

Tiêu chí	Nội dung mô tả các thang đo
CTL1 - Hành lang pháp lý	Ban hành đầy đủ hệ thống văn bản pháp luật về công tác kiểm tra, giám sát hoạt động đầu tư công trong XDHT đường bộ.
	Hệ thống văn bản pháp lý về công tác kiểm tra, giám sát hoạt động đầu tư công XDHT đường bộ được phổ biến rõ ràng đến các bên liên quan.
	Tổ chức hướng dẫn áp dụng các văn bản pháp lý về công tác kiểm tra, giám sát hoạt động đầu tư công trong XDHT đường bộ.
CTL2 - Thiết lập hệ thống kiểm soát	Xây dựng cơ chế kiểm tra và giám sát hiệu quả đầu tư công trong XDHT đường bộ.
	Tổ chức triển khai cơ chế kiểm tra và giám sát đầu tư công trong XDHT đường bộ cụ thể tới các bên liên quan.
	Vận hành hiệu quả hệ thống kiểm tra và giám sát hoạt động đầu tư công trong XDHT đường bộ.
CTL3 - Tiêu chí kiểm soát	Xây dựng đầy đủ các tiêu chí phục vụ cho công tác kiểm tra, giám sát hoạt động đầu tư công trong XDHT đường bộ.
	Đảm bảo tính khả thi trong triển khai các chỉ tiêu phục vụ hoạt động kiểm tra, giám sát hoạt động đầu tư công trong XDHT đường bộ.
	Đảm bảo tính hiệu quả trong triển khai các chỉ tiêu phục vụ hoạt động kiểm tra, giám sát hoạt động đầu tư công trong XDHT đường bộ.
CTL4- Minh bạch kiểm soát	Minh bạch các nội dung kiểm tra, giám sát đầu tư công trong XDHT đường bộ với các bên liên quan.
	Hoạt động kiểm tra, giám sát đầu tư công trong XDHT đường bộ được tổ chức thực hiện rõ ràng theo kế hoạch phê duyệt.
	Kết quả báo cáo hoạt động kiểm tra, giám sát đầu tư công trong XDHT đường bộ được công bố và gửi đến các bên liên quan.
CTL5- Cơ chế xử lý vi phạm	Ban hành đầy đủ hệ thống chế tài để xử lý các vi phạm trong hoạt động đầu tư công XDHT đường bộ.
	Thực hiện các ràng buộc chế tài xử lý vi phạm tới các bên liên quan trong quá trình thực hiện đầu tư công XDHT đường bộ.
	Thực hiện nghiêm xử lý các vi phạm trong hoạt động đầu tư công XDHT đường bộ.
CTL6- Xử lý sai lệch	Xây dựng cơ chế phát hiện và giám sát các sai lệch so với kế hoạch đầu tư ban đầu trong đầu tư công XDHT đường bộ.
	Tổ chức xử lý kịp thời đối với hiện sai lệch so với kế hoạch đầu tư ban đầu trong quá trình đầu tư công XDHT đường bộ.
	Các quyết định xử lý sai lệch kế hoạch được thực hiện đảm bảo hoạt động đầu tư công XDHT đường bộ được tiến hành phù hợp theo kế hoạch.

Mặt khác, biến phụ thuộc trong mô hình nghiên cứu là hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước (QLNN) có thể được đánh giá thông qua nhiều tiêu chí khác nhau tùy thuộc vào mục tiêu, đối tượng nghiên cứu và tính khả thi của việc thu thập dữ liệu phân tích. Trong điều kiện cụ thể của nghiên cứu này, đối tượng của nghiên cứu là đánh giá ảnh hưởng của chức năng kiểm soát đầu tư, do vậy biến phụ thuộc được lựa chọn là tiêu chí đánh giá tổng thể hiệu quả QLNN đầu tư công xây dựng hạ tầng đường bộ_TE [17]. Do đó, mô hình nghiên cứu được xác lập trên cơ sở các biến độc lập và biến phụ thuộc, và giả thuyết nghiên cứu được phát biểu: *chức năng kiểm soát đầu tư ảnh hưởng có ý nghĩa thống kê đến hiệu quả quản lý nhà nước đầu tư công XDHT đường bộ tại Việt Nam.*

2.2. Phương pháp phân tích dữ liệu

Dữ liệu thu thập sẽ được phân tích thống kê mô tả qua đó cho thấy xu hướng phân bố của dữ liệu đầu vào, tiếp theo phân tích hồi quy tuyến tính (linear regression) được lựa chọn để thực hiện phân tích mô hình tiên lượng mối quan hệ giữa các biến độc lập với biến phụ thuộc. Đây là một trình tự phân tích định lượng truyền thống được sử dụng phù hợp với các mẫu phân tích có số lượng biến không quá lớn, và có thể được thực hiện trong phần mềm phân tích thống kê, ví dụ trong nghiên cứu này đã sử dụng phần mềm SPSS v22.

Trên cơ sở mô hình và giả thuyết nghiên cứu được thiết lập có thể thấy các nội dung khảo sát cho các biến trong mô hình phân tích được thiết kế bao gồm: 18 nội dung khảo sát cho 6 biến tiên lượng (Bảng 1) và 01 nội dung khảo sát cho biến phụ thuộc, tổng cộng có 19 nội dung khảo sát cho mô hình nghiên cứu. Theo đó, với mỗi nội dung khảo sát, đối tượng được khảo sát trên cơ sở các trải nghiệm thực tiễn và/hoặc nghiên cứu liên quan của mình về chất lượng của chức năng kiểm soát thông qua đánh giá các nội dung khảo sát (biến độc lập) theo thang đo 'Likert' với 5 mức độ lựa chọn ('đồng ý'/'hài lòng') [18, 19] cho từng nội dung khảo sát cụ thể.

Các mẫu khảo sát được gửi tới các đối tượng khảo sát, là những cá nhân có các hoạt động liên quan trực tiếp hoặc liên quan gián tiếp đến lĩnh vực đầu tư công xây dựng hạ tầng đường bộ tại Việt Nam theo khuyến nghị ở bước khảo sát ý kiến chuyên gia và khảo sát thử như đã đề cập ở trên. Cụ thể, trong tổng cộng có 139 mẫu khảo sát thỏa mãn về các yêu cầu thông tin thu thập được, có 57 mẫu từ cơ quan QLNN về đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng đường bộ (thuộc các vụ Tài chính, Vụ kế hoạch đầu tư, Vụ kết cấu hạ tầng của Bộ GTVT, Bộ TC và Bộ KHĐT), 29 mẫu từ các chủ đầu tư xây dựng (các ban quản lý thuộc Bộ GTVT), 18 mẫu thuộc về cơ quan kiểm toán về đầu tư công (KTNN), 18 mẫu thuộc về thanh tra trong lĩnh vực (Thanh tra Bộ TC và Chính phủ) và 17 mẫu thuộc về các học giả nghiên cứu trong lĩnh vực (Viện nghiên cứu và Trường đại học). Các đối tượng khảo sát mục tiêu được lựa chọn trên cơ sở cân nhắc khả năng có thể hiểu rõ và nắm bắt được các thông tin liên quan đến quá trình kiểm soát đầu tư một cách đầy đủ, rõ ràng và có hệ thống.

Số lượng mẫu khảo sát cần thiết phải thu thập để kiểm định giả thuyết nghiên cứu được thiết kế dựa trên đề xuất của Sekara [20], theo đó với mô hình thiết kế và cách tiếp cận của nghiên cứu này cần đảm bảo cỡ mẫu tối thiểu là 90 mẫu khảo sát để có thể thực hiện các phân tích thống kê phù hợp cho mô hình tiên lượng được thiết kế. Kết quả có 139 mẫu khảo sát thỏa mãn về các yêu cầu đầy đủ thông tin thu thập thu được từ các đối tượng khảo sát mục tiêu, cuộc khảo sát được tiến hành thông qua các phương tiện truyền thống như: thư điện tử và các cuộc phỏng vấn trực tiếp đáp ứng các thông tin yêu cầu khảo sát và đủ điều kiện để đưa vào các bước phân tích tiếp theo.

3. Kết quả nghiên cứu và bàn luận

3.1. Phân tích mô tả dữ liệu thu thập

Phân tích thống kê mô tả về các tiêu chí đo lường hoạt động kiểm soát thực hiện kế hoạch đầu tư được thể hiện ở Bảng 2. Từ kết quả phân tích thống kê mô tả cho thấy hoạt động kiểm soát được đánh giá đều trên ngưỡng trung bình, ngoại trừ chỉ tiêu CTL2 và CTL5 xấp xỉ mức trung bình. Kết quả này cho thấy chất lượng công tác kiểm soát kế hoạch thực hiện đầu tư công trong thời gian qua được đánh giá là ở mức trung bình. Do đó, hệ thống kiểm tra, giám sát đầu tư cần phải được đầu tư nghiên cứu để có giải pháp thay đổi theo hướng hiệu quả và thực chất hơn, là cơ sở tạo ra sự chuyển biến chất lượng công tác quản lý nhà nước về hoạt động đầu tư công xây dựng hạ tầng đường bộ tại Việt Nam.

Đồng thời, phân tích sự khác biệt trong đánh giá của các nhóm đối tượng khác nhau về các tiêu chí đánh giá công tác kiểm soát thực hiện kế hoạch đầu tư công được thể hiện trong Bảng 3. Kết quả

Bảng 2. Phân tích mô tả tiêu chí đánh giá công tác kiểm soát đầu tư

Thứ tự	Chỉ tiêu	N	Giá trị trung bình	Độ lệch chuẩn	Giá trị nhỏ nhất	Giá trị lớn nhất
1	CTL1	139	3,187	0,864	1,000	5,000
2	CTL2	139	3,007	0,766	2,000	5,000
3	CTL3	139	3,194	0,750	2,000	5,000
4	CTL4	139	3,165	0,864	1,000	4,000
5	CTL5	139	3,093	0,850	1,000	5,000
6	CTL6	139	3,115	0,817	1,000	4,000

phân tích phương sai cho thấy, không có sự khác biệt có ý nghĩa thống kê về đánh giá của các nhóm đối tượng khảo sát đối với các chỉ tiêu kiểm soát thực hiện kế hoạch đầu tư công. Kết quả này cho thấy sự nhất quán trong đánh giá của các đối tượng liên quan về hoạt động kiểm soát đầu tư trong thời gian qua, đồng thời thỏa mãn sự nhất quán của dữ liệu đầu vào xét trên khía cạnh đối tượng khảo sát khác nhau để đưa vào bước phân tích tiếp theo.

Bảng 3. Phân tích phương sai chỉ tiêu đánh giá chức năng kiểm soát đầu tư

Chỉ tiêu	CTL1	CTL2	CTL3	CTL4	CTL5	CTL6
Giá trị Chi-Square	5,702	4,271	6,561	5,628	6,002	5,309
Bậc tự do (df)	4	4	4	4	4	4
Mức ý nghĩa (Sig.)	0,223	0,371	0,161	0,229	0,199	0,257

3.2. Phân tích mô hình tiên lượng

Trước khi thực hiện phân tích hồi quy, kỹ thuật phân tích tương quan giữa các biến trong mô hình được tiến hành để kiểm định sơ bộ khả năng mối liên hệ giữa các biến độc lập và biến phụ thuộc trong mô hình tiên lượng. Kết quả phân tích (Bảng 4) cho thấy tất cả các chỉ tiêu đánh giá về hoạt động kiểm soát đầu tư công đều có mối tương quan rất có ý nghĩa thống kê ($p < 0,01$) với tiêu chí đánh giá chung về hiệu quả quản lý nhà nước đầu tư công xây dựng trong thời gian qua (TE). Kết quả phân tích tương quan phần nào đã phản ánh sự phù hợp khi xây dựng mô hình nghiên cứu giữa các biến độc lập và biến phụ thuộc, mặt khác mức độ tương quan cũng phản ánh khả năng mối liên hệ tiềm tàng giữa các biến độc lập đến biến phụ thuộc trong mô hình.

Bảng 4. Phân tích tương quan các tiêu chí CTL

	CTL1	CTL2	CTL3	CTL4	CTL5	CTL6
Hệ số tương quan (Pearson Correlation)	0,528**	0,497**	0,507**	0,517**	0,425**	0,443**
Sig. (2-tailed)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Hiệp phương sai (Covariance)	0,580	0,348	0,290	0,290	0,341	0,275
N	139	139	139	139	139	139

Phân tích hồi quy tuyến tính (linear regression) để kiểm định mô hình tiên lượng được tiến hành sau khi phân tích tương quan, kết quả phân tích hồi quy thể hiện ở các Bảng 5 và Bảng 6. Mô hình

phù hợp nhất được chọn lọc trên cơ sở thuật toán ‘stepwise’ đề xuất trên cơ sở sàng lọc và so sánh giữa các tổ hợp các biến độc lập được đưa vào phân tích và biến phụ thuộc.

Bảng 5. Tóm tắt thông số mô hình được lựa chọn

Mô hình	Giá trị R	Giá trị R_Square	Giá trị R_Square hiệu chỉnh	Sai số chuẩn ước lượng	Giá trị F test	Mức ý nghĩa (Sig.)
1	0,632	0,400	0,387	0,596	30,003	0,000

Tóm tắt mô hình chọn lọc (Bảng 5) và sự ảnh hưởng của các biến độc lập đến biến phụ thuộc: Hiệu quả QLNN đầu tư công (TE) được thuật toán đề xuất theo mô hình ở Bảng 6. Trong mô hình tiên lượng này, bốn biến độc lập: Hành lang pháp lý (CTL1), Tiêu chí kiểm soát (CTL3), Minh bạch kiểm soát (CTL4), và Xử lý sai lệch (CTL6) ảnh hưởng có ý nghĩa thống kê ($p < 0,050$) tới biến phụ thuộc: Hiệu quả QLNN đầu tư công xây dựng (TE), mô hình có thể giải thích 38,7% sự thay đổi của biến phụ thuộc TE (Bảng 5), đạt mức rất có ý nghĩa thống kê (F -test với $p \ll 0,001$).

Bảng 6. Mô hình tiên lượng cho biến phụ thuộc

Biến tiên lượng	Hệ số hồi quy chưa chuẩn hóa		Hệ số hồi quy chuẩn hóa	Giá trị t -test	Mức ý nghĩa (Sig.)	Phân tích đa cộng tuyến	
	B	Sai số chuẩn	Beta			Độ chấp nhận	VIF
Giá trị intercept	0,766	0,245		3,124	0,002		
CTL1	0,274	0,071	0,311	3,877	0,000	0,690	1,450
CTL3	0,183	0,090	0,180	2,037	0,044	0,568	1,760
CTL4	0,245	0,073	0,279	3,364	0,001	0,647	1,545
CTL6	0,289	0,068	0,319	3,389	0,003	0,679	1,689

Thứ nhất, kết quả phân tích mô hình ảnh hưởng đã khẳng định giả thuyết nghiên cứu: xây dựng hành lang pháp lý cho công tác kiểm soát đầu tư công XDHT đường bộ đóng vai trò ảnh hưởng tích cực và có ý nghĩa thống kê ($p < 0,0001$) đến hiệu quả QLNN trong đầu tư công XDHT đường bộ. Trên thực tế, xây dựng hành lang pháp lý đóng vai trò rất quan trọng, là cơ sở pháp lý để hoạt động kiểm soát đầu tư công xây dựng được thực thi một cách đầy đủ và có giá trị pháp lý. Mặt khác, hoạt động kiểm soát được cụ thể hóa bằng các quy định pháp lý là cơ sở ràng buộc trách nhiệm và nghĩa vụ của các cá nhân liên quan trong việc thực hiện hoạt động đầu tư công xây dựng được tiến hành một cách hiệu quả, khả thi nhằm đạt được các mục tiêu kế hoạch đặt ra, đồng thời tuân thủ đầy đủ các quy định của pháp luật về đầu tư công xây dựng.

Thứ hai, kết quả phân tích đồng thời củng cố giả thuyết nghiên cứu: Xây dựng hệ thống tiêu chí kiểm soát hiệu quả đóng vai trò ảnh hưởng tích cực, có ý nghĩa thống kê ($p < 0,050$) đến hiệu quả QLNN trong đầu tư công XDHT đường bộ. Trên thực tế, kiểm soát là một hoạt động bao trùm ở nhiều khía cạnh, nhiều cấp khác nhau trong đầu tư công XDHT giao thông, do vậy xây dựng đầy đủ hệ thống tiêu chí phục vụ cho công tác kiểm tra, giám sát là hết sức cần thiết để có thể lượng hóa cụ thể những vấn đề và nội dung cần kiểm soát. Hơn nữa, các tiêu đánh giá vừa đảm bảo tính khả thi vừa đảm bảo tính hiệu quả trong hoạt động giám sát, kiểm tra và đánh giá cho thấy chức năng kiểm soát được tiến hành một cách thực chất và có ý nghĩa tới hiệu quả quản lý nhà nước trong đầu tư công XDHT đường bộ nói chung.

Thứ ba, mô hình tiên lượng cũng cho thấy biến: minh bạch cơ chế kiểm soát (CTL4) đóng vai

trò ảnh hưởng tích cực và có ý nghĩa thống kê ($p < 0,001$) đến hiệu quả QLNN trong đầu tư công xây dựng hạ tầng đường bộ. Minh bạch hoạt động kiểm soát là hết sức cần thiết, thông qua sự minh bạch thì các đối tượng và chủ thể liên quan trực tiếp cũng như gián tiếp đối với hoạt động đầu tư công XDHT đường bộ nhận thức rõ các hành động và/hay trách nhiệm thực thi của mình sẽ được kiểm soát bởi ai, bởi những nội dung và công cụ gì. Thông qua đó, các bên liên quan chủ động tự kiểm soát hoạt động của mình nhằm đảm bảo cho mục tiêu hiệu quả chung của QLNN về đầu tư công XDHT đường bộ nói chung.

Đồng thời, kết quả từ mô hình phân tích cũng chấp nhận giả thuyết: xử lý sai lệch đối với các tình huống phát hiện sai lệch so với kế hoạch (CTL6) ảnh hưởng có ý nghĩa thống kê ($p < 0,050$), đến hiệu quả QLNN trong đầu tư công xây dựng hạ tầng đường bộ. Xây dựng cơ chế để giám sát và phát hiện các sai lệch kịp thời là hết sức quan trọng, các sai lệch được phát hiện sớm tạo điều kiện đủ thời gian để các bên liên quan đánh giá một cách cụ thể và cẩn thận những tác động của những sai lệch đó trước khi đưa ra các quyết định chính xác và kịp thời. Hơn nữa, khi đã phát hiện, đánh giá được mức độ ảnh hưởng của các sai lệch và đưa ra các quyết định xử lý, thì việc tổ chức xử lý kịp thời các quyết định là hết sức quan trọng nhằm đảm bảo các quyết định đưa ra đạt hiệu quả cao tại thời điểm xử lý. Các quyết định có thể trở nên vô ích hoặc thậm chí phản tác dụng nếu không được thực thi kịp thời, đúng với hoàn cảnh phát sinh, ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu quả QLNN trong đầu tư công XDHT đường bộ.

Mặt khác, kết quả phân tích từ mô hình tiên lượng cho thấy hai biến: thiết lập hệ thống kiểm soát (CTL2) và cơ chế xử lý vi phạm (CTL5) không được chọn lọc trong mô hình giải thích cho biến phụ thuộc. Kết quả này rất khó để giải thích nếu xét theo các nguyên tắc và chuẩn mực chung của khoa học quản lý, tuy nhiên kết quả này có thể được lý giải theo điều kiện đặc thù trong quản lý nhà nước về đầu tư công XDHT đường bộ tại Việt Nam. Hệ thống kiểm soát và cơ chế xử lý là phạm trù dễ dẫn đến các hiểu lầm về sự công bằng trong bộ máy hoặc xử lý vi phạm hiện nay là chưa đủ mạnh để có thể tạo ra sự e dè đối với các hành vi vi phạm trong hoạt động đầu tư công nói chung và trong lĩnh vực XDHT đường bộ nói riêng. Tuy vậy, trong thời gian tới, các yếu tố này cần được tính tới một cách thực chất và nghiêm túc trong việc đề xuất các giải pháp đồng bộ nhằm nâng cao hiệu quả QLNN đầu tư công nói chung và lĩnh vực XDHT đường bộ nói riêng.

4. Kết luận

Nghiên cứu đã khảo sát và phân tích định lượng mối quan hệ giữa các biến đo lường công tác kiểm soát đầu tư và hiệu quả quản lý nhà nước về đầu tư công XDHT đường bộ, kết quả phân tích là bằng chứng khoa học khẳng định giả thuyết nghiên cứu: các biến độc lập liên quan đến “hành lang pháp lý” trong công tác giám sát, kiểm tra, xây dựng đầy đủ các “tiêu chí kiểm soát” phục vụ cho công tác giám sát và kiểm tra, tính “minh bạch kiểm soát” trong công tác giám sát, kiểm tra và quyết định “xử lý sai lệch” kế hoạch ảnh hưởng có ý nghĩa thống kê ($p < 0,05$) đến biến phụ thuộc - hiệu quả quản lý nhà nước về đầu tư công XDHT đường bộ. Kết quả phân tích cho thấy mô hình có thể giải thích được 38,7% sự khác biệt ($R_square = 0,387$) có ý nghĩa thống kê ($p < 0,0001$) của biến phụ thuộc “hiệu quả quản lý nhà nước”. Kết quả nghiên cứu cung cấp cơ sở khoa học và thực tiễn cho việc đề xuất các giải pháp và công cụ khả thi và hiệu quả hơn trong công tác kiểm soát đầu tư, cụ thể hơn, các nhà quản lý/cơ quan quản lý cần chú trọng tới các nội dung kiểm soát sau: xây dựng hành lang pháp lý rõ ràng và minh bạch, xây dựng và áp dụng hệ thống tiêu chí dùng cho kiểm soát, minh bạch hoạt động kiểm soát kiểm soát, và cơ chế xử lý sai lệch trong hoạt động đầu tư, nhằm đảm bảo việc sử dụng nguồn lực đầu tư công XDHT đường bộ hợp lý và hiệu quả hơn trong thời gian tới.

Nghiên cứu đã đạt được một số kết quả nhất định và có ý nghĩa cho công tác quản lý đầu tư công XDHT đường bộ. Tuy vậy, cũng không tránh khỏi những hạn chế nhất định. Thứ nhất, nghiên cứu

chưa xét đến sự tác động lẫn nhau giữa các chức năng quản lý, điều này cần được xem xét trong những nghiên cứu tiếp theo. Thứ hai, nghiên cứu mới chỉ giới hạn trong các hoạt động đầu tư do Trung ương quản lý, chưa xem xét trong bối cảnh của các địa phương, do đó thực hiện các nghiên cứu so sánh sẽ là có ý nghĩa trong bức tranh tổng thể về quản lý đầu tư công XDHT đường bộ nói chung trong cả nước.

Tài liệu tham khảo

- [1] Nguyen, L. H., Watanabe, T., Le, T. T. (2016). An investigation of the relationship between project organizational culture and procurement approach of construction project organizations. *Internet Journal of Society for Social Management Systems*, 1(10):50–61.
- [2] Thủy, C. T. (2018). *Nghiên cứu các nhân tố ảnh hưởng đến đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ sử dụng vốn ngân sách nhà nước ở Việt Nam*.
- [3] Williams, C. (2013). *Principles of management*. South-Western Cengage Learning.
- [4] Nguyen, L. H., Watanabe, T. (2014). The status quo and perspective for improvement of public works procurement performance in Vietnam. *J. Adv. Perform. Inf. Value*, 6(1):22–39.
- [5] Bình, N. T. *Hoàn thiện quản lý nhà nước đối với đầu tư xây dựng cơ bản từ vốn ngân sách trong ngành giao thông vận tải Việt Nam*. Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Giao thông vận tải.
- [6] Kiểm toán Nhà nước (2017). *Báo cáo số 54/KT-CNII về kết quả kiểm toán các dự án PPP xây dựng giao thông đường bộ*. Việt Nam.
- [7] Phương, T. M. (2012). *Phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa ở Việt Nam*.
- [8] Thành, N. T. (2012). *Nghiên cứu phát triển bền vững cơ sở hạ tầng giao thông vùng Đồng bằng Sông Cửu Long*.
- [9] Tú, H. T. *Quản lý phát triển hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam theo hướng bền vững*.
- [10] Hải, N. L. (2019). *Xây dựng mô hình đánh giá kết thúc dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức đối tác công tư (PPP) tại Việt Nam*. Bộ Giao thông vận tải.
- [11] Hải, H. T. (2018). *Hoàn thiện công tác kiểm soát chi vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách nhà nước tại kho bạc nhà nước thành phố Huế*.
- [12] Chiến, N. V. (2014). *Nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách nhà nước trong đầu tư xây dựng cơ bản ở quận Thanh Xuân, TP. Hà Nội*.
- [13] Hải, T. H. (2018). *Thực hiện chính sách quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách nhà nước của tỉnh Quảng Nam*.
- [14] Nguyen, D. C., Nguyen, T. A. (2015). *Giám sát và đánh giá quá trình thực hiện đề án tái cơ cấu tổng thể nền kinh tế*. Viện nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương, Hà Nội.
- [15] Avison, D., Baskerville, R., Myers, M. (2001). Controlling action research projects. *Information Technology & People*, 14(1):28–45.
- [16] Verbeeten, F. H. M., Spekklé, R. F. (2015). [Management control, results-oriented culture and public sector performance: Empirical evidence on new public management](#). *Organization Studies*, 36(7):953–978.
- [17] Hải, N. L. (2019). [Nghiên cứu sự ảnh hưởng của công tác lập kế hoạch đến hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước trong đầu tư công xây dựng hạ tầng đường bộ tại Việt Nam](#). *Tạp chí Khoa học Công nghệ Xây dựng (KHCN XD)-ĐHXD*, 13(3V):108–115.
- [18] Nguyen, L. H. (2019). [Relationships between Critical Factors Related to Team Behaviors and Client Satisfaction in Construction Project Organizations](#). *Journal of Construction Engineering and Management*, 145(3):04019002.
- [19] Brown, J. D. (2011). Likert items and scales of measurement. *Statistics*, 15(1):10–14.
- [20] Sekaran, U., Bougie, R. (2016). *Research methods for business: A skill building approach*. John Wiley & Sons.