

Nghiên cứu sự vận động của các chỉ tiêu tổ chức thực hiện kế hoạch vốn đầu tư công xây dựng công trình giao thông tại Việt Nam

Analysis of implementation indicators in public investment planning for transport infrastructure in Vietnam

> THS TRẦN TUẤN PHONG¹, PGS.TS NGUYỄN LƯƠNG HẢI^{2,*}

¹Học viện Chiến lược, bồi dưỡng cán bộ xây dựng

²Trường Đại học Giao thông vận tải

*Email: hainl@utc.edu.vn

TÓM TẮT

Bài báo nghiên cứu sự vận động của các chỉ tiêu tổ chức thực hiện kế hoạch vốn đầu tư công xây dựng công trình giao thông tại Việt Nam. Sử dụng bộ 8 chỉ tiêu đánh giá, nghiên cứu tiến hành khảo sát 136 đối tượng là các cơ quan quản lý, ban quản lý dự án và đơn vị liên quan. Kết quả cho thấy, các chỉ tiêu tổ chức thực hiện kế hoạch vốn đạt mức trung bình khá, phản ánh sự vận hành đúng quy trình cơ bản nhưng còn tồn tại bất cập như tiến độ giao vốn chậm, phối hợp giữa các bên thiếu chặt chẽ và tình trạng nợ đọng xây dựng cơ bản chưa được xử lý triệt để. Nghiên cứu đề xuất cần tiếp tục hoàn thiện quy trình thực hiện kế hoạch, tăng cường năng lực tổ chức và xây dựng cơ chế phối hợp rõ ràng giữa các chủ thể tham gia để nâng cao hiệu quả đầu tư công.

Từ khóa: Tổ chức thực hiện kế hoạch vốn; đầu tư công; công trình giao thông; quản lý vốn đầu tư công; nợ đọng xây dựng cơ bản.

ABSTRACT

This paper examines the dynamics of implementation indicators in public investment capital planning for transport infrastructure projects in Vietnam. Using eight evaluation indicators, the study surveyed 136 participants from management agencies, project management units, and related organizations. Results indicate that the implementation of public investment plans achieves an above-average level, reflecting basic procedural compliance. However, issues remain such as delayed capital allocation, lack of coordination among stakeholders and unresolved construction debt. The study recommends improving the execution process, enhancing management capacity and establishing clear coordination mechanisms among involved parties to improve the effectiveness of public investment in transport infrastructure.

Keywords: Implementation of investment plans; public investment; transport infrastructure projects; public investment management; construction debt settlement.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Đầu tư công đóng vai trò then chốt trong phát triển kết cấu hạ tầng giao thông, góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và đảm bảo an sinh xã hội [2]. Trong chu trình quản lý đầu tư công, việc lập kế hoạch vốn chỉ là bước khởi đầu, quan trọng không kém là khâu tổ chức thực hiện kế hoạch vốn - giai đoạn chuyển hóa các chỉ tiêu kế hoạch thành hành động thực tế, nhằm hiện thực hóa mục tiêu đầu tư.

Hoạt động tổ chức thực hiện kế hoạch vốn đầu tư công, đặc

biệt trong lĩnh vực giao thông vận tải có tính phức tạp cao do liên quan đến nhiều chủ thể với vai trò, chức năng khác nhau [7, 10]. Quy trình này bao gồm: Phân bổ vốn chi tiết, giao vốn kịp thời, đảm bảo tiến độ triển khai dự án, lựa chọn nhà thầu, nghiệm thu thanh toán, kiểm soát khối lượng, quyết toán và xử lý nợ đọng xây dựng cơ bản. Nếu khâu tổ chức thực hiện không chặt chẽ, hiệu quả của kế hoạch đầu tư công sẽ bị suy giảm, thậm chí gây lãng phí nguồn lực, làm phát sinh nợ công và ảnh hưởng đến tiến độ phát triển hạ tầng [1].

Thực tiễn tại Việt Nam cho thấy, mặc dù hệ thống pháp luật về đầu tư công đã có nhiều bước hoàn thiện, nhưng quá trình tổ chức thực hiện vẫn tồn tại nhiều bất cập. Các vấn đề thường gặp bao gồm: Phân bổ vốn chậm, thủ tục giao vốn phức tạp, giải ngân không đúng tiến độ, lựa chọn nhà thầu kéo dài và nợ đọng xây dựng cơ bản chưa được giải quyết dứt điểm [3]. Những hạn chế này gây ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực giao thông vận tải ngành có tỷ trọng vốn lớn và tiến độ thực hiện phức tạp.

Trước bối cảnh đó, việc tiếp tục nghiên cứu, đánh giá thực trạng tổ chức thực hiện kế hoạch vốn đầu tư công là cần thiết nhằm làm rõ các yếu tố ảnh hưởng, nhận diện các "điểm nghẽn" trong quá trình triển khai. Nghiên cứu này kế thừa khung chỉ tiêu đã được nhóm tác giả xây dựng trước đây [11], tập trung phân tích sự vận động của 8 chỉ tiêu mô tả hoạt động tổ chức thực hiện kế hoạch vốn đầu tư công xây dựng công trình giao thông tại Việt Nam.

Mục tiêu của nghiên cứu là cung cấp bằng chứng thực tiễn nhằm góp phần hoàn thiện quy trình tổ chức thực hiện kế hoạch vốn đầu tư công, nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực xây dựng hạ tầng giao thông.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1. Khung các chỉ tiêu mô tả chức năng tổ chức thực hiện kế hoạch vốn đầu tư công

Hoạt động tổ chức thực hiện kế hoạch vốn đầu tư công xây dựng công trình giao thông là một quá trình phức tạp, liên quan đến nhiều giai đoạn, nhiều chủ thể với chức năng, nhiệm vụ khác nhau [7, 10]. Nhóm tác giả đã có nghiên cứu trước đây nhằm xây dựng hệ thống chỉ tiêu đánh giá mức độ phù hợp của hoạt động tổ chức thực hiện kế hoạch vốn đầu tư công trong lĩnh vực giao thông vận tải [11].

Nghiên cứu này kế thừa trực tiếp kết quả đó, sử dụng bộ 8 chỉ tiêu làm khung phân tích tiếp tục để đánh giá sự vận động của hoạt động tổ chức thực hiện kế hoạch vốn trong thực tế. Các chỉ tiêu bao gồm: Phân bổ chi tiết vốn (OR1), giao chỉ tiêu vốn kịp thời (OR2), triển khai thực hiện dự án đúng tiến độ (OR3), lựa chọn nhà thầu đảm bảo chất lượng và tiến độ (OR4), nghiệm thu và thanh toán đúng hợp đồng (OR5), bảo đảm phạm vi và quy mô đầu tư đúng mục tiêu phê duyệt (OR6), xác định rõ trách nhiệm giữa các bên liên quan (OR7) và cân đối nguồn vốn để xử lý nợ đọng xây dựng cơ bản (OR8).

Việc tiếp tục áp dụng khung chỉ tiêu này (Bảng 1) cho phép nhóm nghiên cứu phân tích thực tiễn triển khai kế hoạch vốn đầu tư công hiện nay một cách có hệ thống, đồng thời so sánh với các nguyên tắc quản lý thực thi đã được đề cập trong các nghiên cứu trước đó [2, 4-6, 8, 9].

Bảng 1. Khung chỉ tiêu mô tả hoạt động tổ chức thực hiện kế hoạch vốn đầu tư công

STT	Mã CT	Nội dung
1	OR1	Mức độ phù hợp trong phân bổ chi tiết vốn ngân sách nhà nước cho từng nhiệm vụ, dự án theo tiêu chí quy định.
2	OR2	Mức độ đảm bảo tiến độ giao chỉ tiêu và phân bổ chi tiết vốn đầy đủ theo quy định cho các chủ đầu tư.
3	OR3	Mức độ đảm bảo triển khai dự án đúng tiến độ và kế hoạch vốn đã được phê duyệt.
4	OR4	Mức độ đảm bảo tiến độ và chất lượng công tác lập kế hoạch, lựa chọn nhà thầu cho dự án được bố trí vốn.
5	OR5	Mức độ đảm bảo chất lượng, tiến độ nghiệm thu và thanh toán khối lượng hoàn thành theo hợp đồng.
6	OR6	Mức độ tuân thủ phạm vi, quy mô đầu tư theo mục tiêu và kế hoạch vốn phê duyệt.
7	OR7	Mức độ phân định rõ trách nhiệm các bên trong thực hiện kế hoạch vốn và triển khai dự án.
8	OR8	Mức độ đảm bảo cân đối vốn xử lý nợ đọng xây dựng cơ bản theo quy định.

2.2. Thu thập số liệu

Nghiên cứu này kế thừa phương pháp khảo sát đã được nhóm tác giả sử dụng trong các nghiên cứu trước đó. Dữ liệu sơ cấp được thu

thập thông qua bảng hỏi khảo sát sử dụng thang đo Likert 5 mức độ từ "Rất không đồng ý" (1) đến "Rất đồng ý" (5), nhằm đánh giá sự vận động của các chỉ tiêu tổ chức thực hiện kế hoạch vốn đầu tư công xây dựng công trình giao thông.

Tổng số 136 phiếu khảo sát hợp lệ đã được thu thập, với thành phần đối tượng là các bên trực tiếp tham gia hoặc liên quan đến công tác quản lý vốn đầu tư công trong lĩnh vực giao thông vận tải, bao gồm:

- Ban quản lý dự án các công trình giao thông;
- Cơ quan chủ trì về quản lý vốn đầu tư xây dựng;
- Cơ quan kế hoạch và tài chính thuộc ngành Giao thông vận tải;
- Cơ quan kiểm toán nhà nước về đầu tư công.

Đa số đối tượng khảo sát có kinh nghiệm thực tiễn dày dặn, trong đó hơn 65% có thâm niên công tác trên 10 năm. Sự đa dạng về vị trí công tác và kinh nghiệm nghề nghiệp tạo điều kiện đảm bảo độ tin cậy và khách quan cho bộ dữ liệu khảo sát, đồng thời giúp phản ánh đầy đủ các góc nhìn từ nhiều cấp độ quản lý khác nhau.

Dữ liệu thu thập là cơ sở để nhóm nghiên cứu tiến hành phân tích thực trạng và đánh giá sự vận động của các chỉ tiêu tổ chức thực hiện kế hoạch vốn đầu tư công hiện nay.

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ BÀN LUẬN

Nghiên cứu đã tiến hành khảo sát và đánh giá thực trạng tổ chức thực hiện kế hoạch vốn đầu tư công xây dựng công trình giao thông tại Việt Nam thông qua 8 chỉ tiêu cốt lõi, phản ánh các khía cạnh từ phân bổ vốn, giao kế hoạch, triển khai dự án, lựa chọn nhà thầu, nghiệm thu thanh toán cho đến quản lý nợ đọng xây dựng cơ bản. Kết quả được trình bày ở Bảng 2.

Bảng 2. Phân tích thống kê mô tả các chỉ tiêu tổ chức thực hiện kế hoạch

Chỉ tiêu (Criteria)	Số lượng mẫu (N)	Giá trị nhỏ nhất (Minimum)	Giá trị lớn nhất (Maximum)	Giá trị trung bình (Mean)	Độ lệch chuẩn (Std. Deviation)
OR1	136	1,00	4,00	3,0662	.82733
OR2	136	2,00	5,00	3,1324	.91739
OR3	136	1,00	5,00	3,1765	.90988
OR4	136	1,00	5,00	3,1985	.87619
OR5	136	1,00	5,00	3,5368	.71914
OR6	136	1,00	5,00	3,4926	.66663
OR7	136	1,00	5,00	3,3824	.67833
OR8	136	1,00	5,00	2,9926	.84762

Kết quả khảo sát cho thấy mức điểm trung bình của các chỉ tiêu dao động từ 2,99 đến 3,53, thể hiện mức độ thực hiện ở mức trung bình khá, nhưng chưa thực sự nổi bật. Đây là dấu hiệu cho thấy quá trình tổ chức thực hiện kế hoạch vốn đầu tư công trong lĩnh vực GTVT tại Việt Nam về cơ bản đã tuân thủ quy trình, nhưng vẫn còn nhiều điểm cần cải thiện.

Chỉ tiêu OR5 (nghiệm thu, thanh toán và quyết toán đúng hợp đồng) đạt mức trung bình cao nhất (3,5368) cho thấy các chủ đầu tư đã chú trọng hơn đến công tác nghiệm thu, thanh toán vốn, đảm

bảo thực hiện đúng quy trình, tránh sai sót về pháp lý. Tuy nhiên, sự ổn định tương đối về chỉ tiêu này cũng có thể phản ánh tính hình thức, bởi trên thực tế vẫn còn tình trạng chậm thanh toán, khó khăn về dòng tiền ở các nhà thầu [3, 4].

Chỉ tiêu OR8 (Xử lý nợ đọng xây dựng cơ bản) có điểm trung bình thấp nhất (2,9926). Đây là vấn đề nổi cộm trong quản lý đầu tư công, khi các khoản nợ đọng kéo dài làm ảnh hưởng đến tiến độ triển khai các dự án mới, gây mất cân đối trong cân đối nguồn vốn và ảnh hưởng đến sức khỏe tài chính của doanh nghiệp xây dựng [1, 3]. Việc xử lý nợ đọng chậm có nguyên nhân từ sự thiếu đồng bộ trong quy trình tổ chức thực hiện kế hoạch, phê duyệt điều chỉnh tổng mức đầu tư, cũng như bất cập trong công tác lập kế hoạch vốn ngay từ đầu.

Chỉ tiêu OR1 đến OR4 (phân bổ vốn chi tiết, giao vốn kịp thời, thực hiện dự án và lựa chọn nhà thầu) đạt mức trung bình từ 3,06 đến 3,19. Đây là những chỉ tiêu phản ánh khả năng tổ chức vận hành của các cơ quan quản lý nhà nước và chủ đầu tư. Kết quả cho thấy có sự cố gắng trong đảm bảo tiến độ phân bổ vốn và giao kế hoạch nhưng vẫn còn độ trễ nhất định so với yêu cầu thực tế triển khai. Nguyên nhân là do trình tự thủ tục phê duyệt, phân bổ vốn vẫn còn phức tạp, kéo dài qua nhiều cấp trung gian [1]. Ngoài ra, công tác lựa chọn nhà thầu cũng còn bị chi phối bởi các yếu tố ngoài chuyên môn như cơ chế xin - cho, thủ tục đấu thầu chông chéo với phê duyệt dự toán [8].

Chỉ tiêu OR6 và OR7 (bảo đảm phạm vi quy mô đầu tư và trách nhiệm các bên liên quan) có điểm trung bình khá cao (3,49 và 3,38), phản ánh các chủ thể tham gia đã bước đầu xác định rõ vai trò, trách nhiệm và đảm bảo thực hiện dự án đúng mục tiêu đề ra. Tuy nhiên,

kết quả cũng cho thấy sự phối hợp giữa các bên tham gia vẫn chưa thật sự hiệu quả, thể hiện ở độ lệch chuẩn khá lớn, phản ánh sự khác biệt trong đánh giá giữa các nhóm khảo sát. Thực tế, các tổ chức tham gia vào đầu tư công có lợi ích và động cơ khác nhau, điều này dễ dẫn tới mâu thuẫn và làm giảm hiệu quả tích hợp hệ thống [7, 10].

** Đối chiếu với bối cảnh thực tiễn:*

Bộ Kế hoạch và Đầu tư [1] (nay là Bộ Tài chính) đã chỉ ra rằng, trong giai đoạn 2016 - 2020, quá trình tổ chức thực hiện kế hoạch

vốn đầu tư công ở Việt Nam còn nhiều bất cập như: Phê duyệt dự án chậm, điều chỉnh nhiều lần, giải ngân vốn chậm trong những năm đầu kỳ, dẫn đến dồn giải ngân vào cuối kỳ, gây áp lực lớn lên hệ thống. Nghịch lý này tiếp tục tái diễn trong giai đoạn hiện nay, cho thấy việc cải thiện quy trình tổ chức thực hiện là vấn đề cần được ưu tiên.

Ngoài ra, sự thiếu gắn kết giữa phân cấp với trách nhiệm và năng lực tổ chức ở cấp dưới cũng là nguyên nhân dẫn tới việc né tránh trách nhiệm và trì hoãn tiến độ [1]. Việc giải quyết các điểm nghẽn này đòi hỏi phải tiếp tục hoàn thiện thể chế, đơn giản hóa thủ tục, tăng cường năng lực cho các chủ đầu tư và các ban quản lý dự án.

** Hàm ý quản lý:*

- Cần rà soát lại toàn bộ quy trình tổ chức thực hiện kế hoạch vốn từ khâu phân bổ đến thanh toán để giảm thiểu độ trễ;
- Xây dựng cơ chế phối hợp rõ ràng giữa các bên tham gia, tránh chồng chéo trách nhiệm và xung đột lợi ích;
- Có giải pháp cụ thể để xử lý triệt để nợ đọng xây dựng cơ bản, đồng thời thiết lập cơ chế kiểm soát chặt chẽ ngay từ khâu phê duyệt dự án;
- Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin để theo dõi, giám sát tiến độ tổ chức thực hiện kế hoạch vốn theo thời gian thực nhằm nâng cao tính minh bạch và hiệu quả.

4. KẾT LUẬN

Nghiên cứu đã đánh giá thực trạng tổ chức thực hiện kế hoạch vốn đầu tư công xây dựng công trình giao thông tại Việt Nam, thông qua phân tích 8 chỉ tiêu phản ánh các khâu từ phân bổ vốn, giao kế hoạch, thực hiện dự án, lựa chọn nhà thầu, nghiệm thu thanh toán đến xử lý nợ đọng xây dựng cơ bản. Kết quả cho thấy, các chỉ tiêu đạt mức trung bình khá, phản ánh hệ thống tổ chức thực hiện kế hoạch vốn đã vận hành theo đúng quy trình cơ bản. Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại các bất cập như: Tiến độ phân bổ và giao vốn còn chậm, sự phối hợp giữa các bên liên quan thiếu chặt chẽ khả năng kiểm soát phạm vi, quy mô đầu tư còn hạn chế và tình trạng nợ đọng xây dựng cơ bản chưa được xử lý triệt để.

Những hạn chế này phần lớn xuất phát từ sự phức tạp của quy trình triển khai, sự chồng chéo về thủ tục hành chính và việc phân cấp chưa đi đôi với trách nhiệm thực thi. Nghiên cứu khẳng định rằng, để nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện kế hoạch vốn đầu tư công trong lĩnh vực giao thông vận tải, cần thực hiện đồng bộ các giải pháp như: Cải tiến quy trình quản lý, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong theo dõi tiến độ, tăng cường năng lực thực thi ở các cấp quản lý và thiết lập cơ chế phối hợp rõ ràng giữa các chủ thể tham gia.

Kết quả nghiên cứu là cơ sở tham khảo cho các cơ quan quản lý nhà nước, các chủ đầu tư và các bên liên quan trong việc rà soát, điều chỉnh, nhằm nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện kế hoạch vốn đầu tư công, góp phần cải thiện chất lượng đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông tại Việt Nam.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1]. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2021), Đánh giá kết quả thực hiện Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016 - 2020 và dự kiến Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021 - 2025.

[2]. Nguyễn Đức Tuyên (2009), Phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội ở nông thôn tỉnh Bắc Ninh kinh nghiệm và giải pháp, Luận án Tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế quốc dân.

[3]. Nguyễn Văn Tuấn (2021), Chất lượng đầu tư công: Nhìn lại giai đoạn 2016 - 2020 và những giải pháp trong thời gian tới, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, 32.

[4]. Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2017), Một số vấn đề về kết cấu hạ tầng kinh tế trong phát triển kinh tế - xã hội (nguồn: <http://tailieu.ttbtd.gov.vn/>).

[5]. Susan C. (2014), United Continental: One Sick Bird, in The Wall Street Journal.

[6]. Matt P. Starbucks is now selling 46% more things an hour than it was five years ago. 2013 [cited 2021 November 14]; Available from: <https://qz.com/149995/starbucks-is-now-selling-46-more-things-an-hour-than-it-was-five-years-ago/>.

[7]. Nguyen T. P. and Chileshe N. (2015), Revisiting the Critical Factors Causing Failure of Construction Projects in Vietnam, Built Environment Project and Asset Management. 5(4): 398-416.

[8]. Porter M. E., Lorsch J. W. and Nohria N. (2004), Seven surprises for new CEOs. Harvard business review, 82(10): 62-75.

[9]. Williams C. (2017), Mgmt. Cengage Learning.

[10]. Tran Q. D., Nazir S., Nguyen T.-H., Ho N.-K., Dinh T.-H., Nguyen V.-P., Nguyen M.-H., Phan Q.-K. and Kieu T.-S. (2020), Empirical examination of factors influencing the adoption of green building technologies: The perspective of construction developers in developing economies, Sustainability. 12(19): 8067. DOI: <https://doi.org/10.3390/su12198067>.

[11]. Trần Tuấn Phong và Nguyễn Lương Hải (2024), Nghiên cứu các chỉ tiêu đánh giá hoạt động tổ chức thực hiện kế hoạch vốn đầu tư công xây dựng công trình giao thông tại Việt Nam, Tạp chí GTVT, 64(10/2024): 139-142.