

# Nghiên cứu sự vận động của các chỉ tiêu lập kế hoạch vốn đầu tư công xây dựng công trình giao thông tại Việt Nam

Study on the dynamics of public investment capital planning indicators for transport infrastructure projects in Vietnam

> THS TRẦN TUẤN PHONG<sup>1</sup>, PGS.TS NGUYỄN LƯƠNG HẢI<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup>Học viện Chiến lược, bồi dưỡng cán bộ xây dựng

<sup>2</sup>Trường Đại học Giao thông vận tải

\*Email: hainl@utc.edu.vn

## TÓM TẮT

Bài báo nghiên cứu sự vận động của các chỉ tiêu lập kế hoạch vốn đầu tư công xây dựng công trình giao thông tại Việt Nam. Thông qua khảo sát 136 đối tượng là các cơ quan quản lý và ban quản lý dự án, nghiên cứu đánh giá 8 chỉ tiêu phản ánh công tác lập kế hoạch vốn. Kết quả cho thấy các chỉ tiêu đạt mức trung bình khá, phản ánh sự hoàn thành nhiệm vụ theo quy định pháp luật. Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại những hạn chế về khả năng dự báo nguồn lực, huy động vốn ngoài ngân sách và tính cụ thể trong giải pháp thực thi. Nghiên cứu đề xuất cần tiếp tục hoàn thiện khung thể chế, nâng cao năng lực lập kế hoạch và xây dựng các kịch bản điều hành linh hoạt, nhằm nâng cao chất lượng công tác lập kế hoạch vốn đầu tư công trong lĩnh vực GTVT.

**Từ khóa:** Lập kế hoạch vốn đầu tư công; công trình giao thông; chỉ tiêu lập kế hoạch; huy động vốn, quản lý đầu tư công.

## ABSTRACT

This paper analyzes the dynamics of public investment capital planning indicators for transport infrastructure projects in Vietnam. A survey of 136 participants from management agencies and project management units was conducted to assess eight core planning indicators. The results indicate that most indicators are rated at an above-average level, reflecting compliance with legal requirements. However, limitations remain in resource forecasting, mobilizing non-budget capital and detailing implementation solutions. The study recommends improving institutional frameworks, enhancing planning capacity, and developing flexible execution scenarios to improve the quality of public investment capital planning in the transportation sector.

**Keywords:** Public investment capital planning; transport infrastructure projects; planning indicators; capital mobilization; public investment management.

## 1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Lập kế hoạch vốn đầu tư công là một trong những công đoạn quan trọng, quyết định hiệu quả triển khai các dự án đầu tư công nói chung và công trình giao thông nói riêng. Trong bối cảnh Việt Nam đang đẩy mạnh đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và phát triển bền vững, việc lập kế hoạch vốn đầu tư công ngày càng được chú trọng để đảm bảo tính khả thi, hiệu quả sử dụng vốn và phù hợp với các mục tiêu chiến lược.

Lập kế hoạch là một quá trình quan trọng nhằm xác định rõ các mục tiêu cần đạt được, xây dựng các kế hoạch hành động cụ thể, xác lập trách nhiệm thực hiện cho từng hành động, đồng thời tiến hành rà soát và điều chỉnh các chỉ tiêu hiệu năng trong suốt quá trình thực hiện [4]. Một bản kế hoạch tốt không chỉ giúp tổ chức xác định rõ phương hướng phát triển mà còn cho biết tổ chức đang tập

trung vào những nỗ lực gì, ưu tiên nguồn lực cho những nhiệm vụ nào và cách thức thực hiện để đạt được các mục tiêu đã đề ra [1, 2]. Trong lĩnh vực đầu tư, lập kế hoạch đầu tư được hiểu là việc thiết lập một tập hợp các hành động đủ chi tiết để tất cả các thành viên trong tổ chức có thể biết chính xác mình phải làm gì, thực hiện vào thời điểm nào và sử dụng nguồn lực ra sao nhằm đảm bảo hoàn thành các mục tiêu của hoạt động đầu tư [3].

Quá trình lập kế hoạch vốn đầu tư công không chỉ đơn thuần là việc lên danh mục dự án hay phân bổ ngân sách mà còn là sự tổng hợp các bước đánh giá, lựa chọn dự án, cân đối nguồn lực, sắp xếp thứ tự ưu tiên và mô tả các giải pháp thực hiện. Đặc biệt, trong lĩnh vực GTVT, công tác lập kế hoạch vốn đầu tư công còn mang tính chất đặc thù do liên quan đến nhiều chủ thể tham gia quản lý, từ các cơ quan lập kế hoạch, cơ quan tài chính, chủ đầu tư cho đến các đơn vị kiểm toán, giám sát.

Thực tế triển khai lập kế hoạch vốn đầu tư công trong ngành GTVT thời gian qua cho thấy, dù đã tuân thủ các nguyên tắc theo quy định của Luật Đầu tư công và các hướng dẫn liên quan, vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế như: Sự phù hợp giữa kế hoạch vốn và mục tiêu phát triển ngành chưa cao; tính liên kết giữa kế hoạch trung hạn và hàng năm còn thiếu chặt chẽ; việc huy động vốn ngoài ngân sách chưa đạt kỳ vọng; thứ tự ưu tiên, phân bổ vốn đôi khi chưa tối ưu so với khả năng cân đối nguồn lực.

Xuất phát từ thực tiễn đó, nghiên cứu này tập trung vào việc phân tích sự vận động của các chỉ tiêu lập kế hoạch vốn đầu tư công xây dựng công trình giao thông tại Việt Nam. Thông qua việc khảo sát, đánh giá 8 chỉ tiêu cốt lõi mô tả công tác lập kế hoạch vốn, nhóm tác giả mong muốn làm rõ mức độ thực hiện, các điểm mạnh, điểm yếu và các vấn đề cần cải thiện trong công tác này. Kết quả nghiên cứu không chỉ giúp phân ánh thực trạng mà còn là cơ sở tham khảo cho việc nâng cao chất lượng công tác lập kế hoạch vốn đầu tư công, phục vụ cho việc quản lý và phát triển hạ tầng giao thông hiệu quả hơn trong tương lai.

## 2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

### 2.1. Khung chỉ tiêu lập kế hoạch vốn đầu tư công

Quản lý vốn đầu tư công trong lĩnh vực xây dựng công trình giao thông, cũng như trong các hoạt động quản lý khác, đều cần tuân thủ các nguyên tắc cơ bản của khoa học quản lý. Những nguyên tắc này được thể hiện thông qua 4 chức năng cốt lõi: Lập kế hoạch, tổ chức thực hiện, điều hành thực hiện và kiểm soát quá trình thực hiện kế hoạch [4]. Tuy nhiên, trong mỗi lĩnh vực kinh tế - xã hội cụ thể, các chức năng quản lý này sẽ được vận hành và điều chỉnh sao cho phù hợp với đặc điểm vận động, điều kiện thực tế và bối cảnh pháp lý riêng biệt của từng lĩnh vực.

Đối với quản lý vốn đầu tư công xây dựng công trình giao thông tại Việt Nam, ngoài việc tuân thủ các nguyên tắc quản lý chung, hoạt động này còn chịu sự điều chỉnh chặt chẽ bởi các quy định pháp luật liên quan đến đầu tư công, ngân sách nhà nước và đầu tư xây dựng. Đặc biệt, quản lý vốn đầu tư công trong lĩnh vực GTVT mang tính chất "đa tổ chức", khi có sự tham gia của nhiều cơ quan, đơn vị ở các cấp khác nhau trong suốt quá trình lập, thực hiện và giám sát kế hoạch vốn đầu tư công.

Do đó, khi áp dụng các nguyên tắc quản lý vào thực tiễn quản lý vốn đầu tư công xây dựng công trình giao thông, cần xem xét đến các đặc thù vận hành cũng như sự phối hợp giữa các chủ thể tham gia vào quá trình này. Để đánh giá đầy đủ công tác lập kế hoạch vốn đầu tư công trong lĩnh vực GTVT, nghiên cứu này kế thừa và sử dụng khung chỉ tiêu đã được nhóm tác giả xây dựng trước đây, bao gồm 8 chỉ tiêu cụ thể được trình bày tại Bảng 1.

Bảng 1. Chỉ mô tả hoạt động lập kế hoạch vốn đầu tư công xây dựng [5]

STT	Mã CT	Nội dung
1	PL1	Mức độ phổ biến rõ ràng, đầy đủ hướng dẫn lập kế hoạch vốn đầu tư công tới các chủ thể liên quan.
2	PL2	Sự phù hợp của kế hoạch vốn đầu tư công với quy hoạch, mục tiêu phát triển ngành và kế hoạch tài chính, nợ công 5 năm.
3	PL3	Sự phù hợp của kế hoạch vốn đầu tư công với khả năng huy động, cân đối nguồn lực và đảm bảo an toàn nợ công.
4	PL4	Sự phù hợp của kế hoạch vốn hàng năm với kế hoạch trung hạn và điều kiện phê duyệt dự án.
5	PL5	Mức độ phù hợp của kế hoạch phân bổ vốn với nguyên tắc, tiêu chí và định mức đã được phê duyệt cho từng giai đoạn.
6	PL6	Sự phù hợp của việc ưu tiên danh mục dự án và phân bổ vốn trung hạn với khả năng huy động nguồn lực và mục tiêu phát triển 5 năm.

7	PL7	Sự phù hợp của quyết định chủ trương đầu tư với khả năng huy động vốn và kiểm soát nợ công.
8	PL8	Mức độ cụ thể trong mô tả giải pháp điều hành, tổ chức thực hiện và dự kiến kết quả của kế hoạch vốn trung hạn và hàng năm.

### 2.2. Thu thập số liệu

Để tiến hành thu thập thông tin khảo sát cho các chỉ mô tả các nội dung lập kế hoạch vốn đầu tư công xây dựng công trình giao thông, thang đo Likert được sử dụng với thang điểm đánh giá từ 1 đến 5 được áp dụng, trong đó: (1) - Rất không đồng ý; (2) - Không đồng ý; (3) - Trung lập; (4) - Đồng ý; (5) - Rất đồng ý.

Khảo sát số liệu sơ cấp được tiến hành và thu thập được 136 mẫu hợp lệ, trong đó bao gồm 74 mẫu thuộc các ban quản lý dự án các công trình giao thông thuộc cơ quan chủ trì, 29 mẫu thuộc cơ quan chủ trì về quản lý vốn đầu tư xây dựng công trình giao thông, 13 mẫu thuộc cơ quan kế hoạch về quản lý vốn đầu tư xây dựng công trình giao thông, 7 mẫu thuộc cơ quan tài chính về quản lý vốn đầu tư xây dựng công trình giao thông và 13 mẫu thuộc cơ quan kiểm toán nhà nước về vốn đầu tư xây dựng công trình giao thông.

Phân bố lĩnh vực hoạt động nghề nghiệp của đối tượng khảo sát cho thấy phần lớn đối tượng khảo sát hoạt động có liên quan trực tiếp đến quản lý vốn đầu tư công xây dựng công trình giao thông, chiếm 64% và 33,8% liên quan gián tiếp, còn lại 2,2% là không liên quan. Phân bố này là điều kiện thuận lợi đảm bảo độ tin cậy của thông tin được thu thập, đồng thời đảm bảo tính khách quan liên quan đến quan điểm của các đối tượng liên quan khác nhau.

Phân bố thông tin bề dày kinh nghiệm nghề nghiệp của đối tượng được khảo sát cho thấy đa số đối tượng được khảo sát có kinh nghiệm nghề nghiệp hơn 10 năm (chiếm 65,4%) và từ 5 - 10 năm (chiếm 21,3%), còn lại 13,2% có kinh nghiệm dưới 5 năm. Phân bố này đảm bảo điều kiện thuận lợi và độ tin cậy cho các thông tin khảo sát được thu thập.

## 3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ BÀN LUẬN

Phân tích thực trạng vận động của các chỉ tiêu lập kế hoạch vốn đầu tư công xây dựng công trình giao thông tại Việt Nam được thực hiện dựa trên 8 chỉ tiêu đo lường đã xây dựng. Kết quả khảo sát cho thấy các chỉ tiêu đều đạt mức trung bình khá, phản ánh công tác lập kế hoạch vốn đầu tư công trong ngành GTVT cơ bản hoàn thành nhiệm vụ theo yêu cầu của pháp luật và các quy định hiện hành. Tuy nhiên, mức điểm trung bình chưa cao cho thấy vẫn còn nhiều hạn chế cần tiếp tục cải thiện để nâng cao chất lượng lập kế hoạch vốn trong các giai đoạn tới.

Kết quả chi tiết được thể hiện ở Bảng 2, trong đó chỉ tiêu PL2 và PL4 (mức độ phù hợp của kế hoạch vốn với quy hoạch, mục tiêu phát triển ngành và sự phù hợp giữa kế hoạch vốn hàng năm với kế hoạch trung hạn) có giá trị trung bình cao nhất (lần lượt là 3,5221 và 3,5662). Điều này cho thấy, các cơ quan quản lý đã có sự quan tâm nhất định đến việc đảm bảo tính đồng bộ giữa kế hoạch vốn đầu tư công với định hướng phát triển ngành và quy hoạch ngành GTVT. Tuy nhiên, mức độ này vẫn chỉ ở mức "khá đồng thuận", chưa đạt mức độ "rất đồng thuận", phản ánh vẫn còn những bất cập nhất định trong quá trình triển khai.

Đáng chú ý, chỉ tiêu PL3 (sự phù hợp của kế hoạch với khả năng huy động và cân đối nguồn lực) và PL6 (sự phù hợp của thứ tự ưu tiên và danh mục dự án với khả năng huy động vốn và mục tiêu phát triển 5 năm) đều có điểm trung bình thấp hơn (lần lượt là 3,2206 và 3,1691). Điều này cho thấy việc lập kế hoạch vốn hiện nay còn chưa sát với thực tế khả năng cân đối nguồn lực, đặc biệt là nguồn vốn ngoài ngân sách. Kế hoạch vẫn mang nặng tính "kỳ vọng", trong khi nguồn lực thực tế huy động được còn hạn chế.

Bảng 2. Phân tích thống kê mô tả các chỉ tiêu liên quan lập kế hoạch vốn đầu tư

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)
PL1	136	1,00	5,00	3,3309	,71030
PL2	136	1,00	5,00	3,5221	,74004
PL3	136	1,00	5,00	3,2206	,57980
PL4	136	2,00	5,00	3,5662	,65209
PL5	136	2,00	5,00	3,2059	,84431
PL6	136	1,00	5,00	3,1691	,87395
PL7	136	1,00	5,00	3,5221	,75979
PL8	136	1,00	5,00	3,2794	,67430

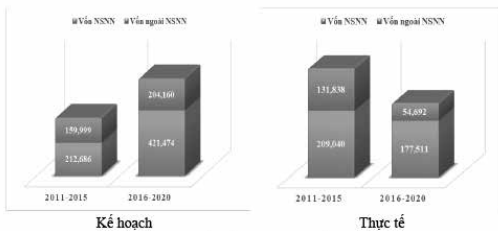
Kết quả phân tích ở Bảng 3 và Hình 1 về tình hình huy động vốn trong hai giai đoạn 2011 - 2015 và 2016 - 2020 cho thấy, mức vốn huy động thực tế từ cả hai nguồn vốn NSNN và vốn ngoài NSNN đều không đạt được kế hoạch đề ra, thậm chí còn sụt giảm mạnh trong giai đoạn sau. Cụ thể, giai đoạn 2016 - 2020, tổng số vốn huy động thực tế chỉ đạt khoảng 37% kế hoạch (232.203/625.634 tỷ đồng). Nguồn vốn ngoài ngân sách đạt tỷ lệ rất thấp (chỉ 27% so với kế hoạch), cho thấy khả năng huy động vốn xã hội hóa còn nhiều khó khăn. Nguyên nhân chủ yếu do ảnh hưởng của các yếu tố vĩ mô như sự sụt giảm đầu tư nước ngoài, ảnh hưởng của dịch bệnh, suy giảm kinh tế và các rào cản về thể chế thu hút đầu tư tư nhân.

Bảng 3. Tình hình huy động vốn qua hai giai đoạn 2011 - 2015 và 2016 - 2020

ĐVT: Tỷ đồng

Giai đoạn	Tổng số			Vốn NSNN			Vốn ngoài NSNN		
	Kế hoạch	Thực tế	Chênh lệch	Kế hoạch	Thực tế	Chênh lệch	Kế hoạch	Thực tế	Chênh lệch
2011-2015	372.685	340.878	-31.807	212.686	209.040	-3.646	159.999	131.838	-28.161
2016-2020	625.634	232.203	-393.431	421.474	177.511	-243.963	204.160	54.692	-149.468
<b>Chênh lệch</b>	252.949	-108.675	-	208.788	-31.529	-	44.161	-77.146	-

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa theo số liệu báo cáo tổng hợp từ Bộ GTVT năm 2022.



Hình 1. Tình hình huy động vốn đầu tư cơ sở hạ tầng giao thông qua hai giai đoạn

Độ lệch chuẩn ở các chỉ tiêu PL5 và PL6 khá cao (lần lượt là 0,84431 và 0,87395), phản ánh mức độ phân tán lớn trong các câu trả lời của đối tượng khảo sát. Điều này cho thấy nhận thức và thực hành về phân bổ vốn theo nguyên tắc, tiêu chí, định mức và về ưu tiên danh mục dự án vẫn chưa thống nhất giữa các cơ quan, đơn vị. Sự khác biệt về quan điểm có thể đến từ đặc thù vai trò, vị trí công tác và mức độ tham gia vào quá trình lập kế hoạch vốn ở các cấp quản lý khác nhau.

Chỉ tiêu PL8 (mức độ mô tả cụ thể giải pháp điều hành, tổ chức thực hiện và dự kiến kết quả đạt được) có điểm trung bình 3,2794. Kết quả này phản ánh thực trạng các kế hoạch vốn tuy đã được lập nhưng vẫn còn mang tính định hướng chung, chưa mô tả rõ cách thức thực hiện hay các phương án điều hành khi có biến động nguồn vốn. Điều này dễ dẫn đến việc chậm trễ hoặc lúng túng trong quá trình triển khai khi tình hình thực tế không đúng với kịch bản dự kiến.

Nhìn chung, kết quả nghiên cứu cho thấy công tác lập kế hoạch vốn đầu tư công trong lĩnh vực GTVT tại Việt Nam đang từng bước được hoàn thiện, đã có những chuyển biến tích cực về quy trình, hệ thống chỉ tiêu và sự phù hợp với chiến lược phát triển ngành. Tuy nhiên, còn tồn tại các vấn đề về năng lực dự báo nguồn vốn, tính khả thi của các chỉ tiêu phân bổ, sự thiếu gắn kết giữa kế hoạch và thực tế cân đối nguồn lực, cũng như việc thiếu cụ thể trong các giải pháp điều hành thực hiện kế hoạch.

Những kết quả này đặt ra yêu cầu cần tiếp tục hoàn thiện thể chế, tăng cường năng lực lập kế hoạch tại các cơ quan quản lý, đồng thời nâng cao năng lực dự báo và huy động nguồn lực đầu tư công,

đặc biệt là vốn ngoài ngân sách. Ngoài ra, cần chú trọng xây dựng các kịch bản thực thi linh hoạt, có tính dự phòng để đảm bảo tính khả thi trong quá trình triển khai kế hoạch vốn đầu tư công cho ngành GTVT.

#### 4. KẾT LUẬN

Nghiên cứu đã đánh giá thực trạng vận động của các chỉ tiêu lập kế hoạch vốn đầu tư công xây dựng công trình giao thông tại Việt Nam, thông qua khảo sát 136 đối tượng thuộc các cơ quan quản lý và ban quản lý dự án. Kết quả cho thấy, công tác lập kế hoạch vốn đầu tư công đã cơ bản tuân thủ quy định pháp luật và đáp ứng các chỉ tiêu quan trọng, đặc biệt là tính đồng bộ giữa kế hoạch trung hạn và hàng năm cũng như sự phù hợp với quy hoạch ngành GTVT.

Tuy nhiên, nghiên cứu cũng chỉ ra một số hạn chế như khả năng dự báo và huy động nguồn vốn ngoài ngân sách còn thấp, sự phân bổ vốn chưa thật sự sát với khả năng cân đối nguồn lực và việc xây dựng giải pháp thực thi trong kế hoạch còn thiếu cụ thể. Để khắc phục, cần hoàn thiện thể chế lập kế hoạch vốn, nâng cao năng lực dự báo tài chính, đồng thời xây dựng các kịch bản điều hành linh hoạt nhằm tăng tính khả thi và hiệu quả trong triển khai kế hoạch vốn đầu tư công cho ngành GTVT.

#### TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Nguyễn Lương Hải (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, 13(3V): 108-115.
- [2]. Charles W.L.Hill and Steven L.McShane (2006), Principles of Management. McGraw-Hill, Irwin.
- [3]. Jack R. Meredith and Samuel J. Mantel (2009), Project Management - A Managerial Approach, 7th edition, John Wiley & Sons, Inc.
- [4]. Pinto J. K. and Slevin D. P. (1987), Critical Factors in Successful Project Implementation, IEEE Transactions on Engineering Management, 34(1): 22-27.
- [5]. Trần Tuấn Phong và Nguyễn Lương Hải (2024), Nghiên cứu các chỉ tiêu đánh giá hoạt động lập kế hoạch vốn đầu tư công xây dựng công trình giao thông tại Việt Nam, Tạp chí GTVT, tập 64, số tháng 3, tr.145-148.