

KẾT QUẢ VÀ MỘT SỐ YẾU TỐ TÁC ĐỘNG ĐẾN GIẢI NGÂN VỐN ĐẦU TƯ CÔNG

DƯƠNG BÁ ĐỨC

Theo báo cáo của Bộ Tài chính, ước giải ngân vốn đầu tư công đến ngày 30/9/2021 đạt khoảng 218.550,92 tỷ đồng, bằng 47,38% kế hoạch vốn Thủ tướng Chính phủ giao. Như vậy, với việc trải qua 2/3 thời gian của năm 2021, tiến độ giải ngân hiện nay chưa đạt kết quả như kỳ vọng. Bài viết điểm lại tình hình, kết quả giải ngân vốn đầu tư công, từ đó nhận diện những yếu tố tác động cần tăng cường các giải pháp tháo gỡ trong thời gian tới.

Từ khoá: Giải ngân vốn đầu tư công, kế hoạch vốn, ngân sách nhà nước

RESULTS AND FACTORS AFFECTING THE DISBURSEMENT OF PUBLIC INVESTMENT CAPITAL

Duong Ba Duc

According to the report of the Ministry of Finance, the disbursement of public investment capital by September 30, 2021 is estimated at 218,550.92 billion VND, equaling 47.38% of the capital plan assigned by the Prime Minister. Thus, after 2/3 of the year 2021, the current disbursement progress has not achieved the expected results. This article reviews the disbursement of public investment capital in the first months of 2021, thereby identifying the influencing factors for solutions in the coming time.

Keywords: Disbursement of public investment capital, capital plan, state budget

Ngày nhận bài: 1/9/2021

Ngày hoàn thiện biên tập: 6/9/2021

Ngày duyệt đăng: 13/9/2021

Kết quả giải ngân vốn đầu tư công trong 9 tháng năm 2021

Kế hoạch vốn đầu tư công (ĐTC) nguồn ngân sách nhà nước (NSNN) năm 2021 được Thủ tướng Chính phủ giao cho các bộ, cơ quan trung ương và địa phương tại Quyết định số 2185/QĐ-TTg ngày 21/12/2020. Tổng kế hoạch vốn ĐTC nguồn NSNN năm 2021 là 461.300 tỷ đồng (chưa bao gồm 16.000

tỷ đồng kế hoạch vốn Chương trình mục tiêu quốc gia), trong đó: Vốn trong nước là 409.750 tỷ đồng, vốn nước ngoài là 51.550 tỷ đồng.

Triển khai kế hoạch này, các bộ, cơ quan trung ương và địa phương đã đẩy nhanh việc phân bổ vốn cho các dự án. Kết quả, tính đến hết tháng 9/2021, các bộ, cơ quan trung ương và địa phương đã phân bổ chi tiết cho các dự án với tổng số vốn là 474.618,71 tỷ đồng, trong đó một số địa phương đã giao tăng phần chi cân đối ngân sách địa phương so với kế hoạch Thủ tướng Chính phủ giao.

Để đẩy nhanh tiến độ thực hiện và giải ngân kế hoạch vốn ĐTC, ngay từ đầu năm 2021, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành các nghị quyết, văn bản chỉ đạo các bộ, ngành, địa phương quyết liệt thực hiện các giải pháp, đẩy nhanh tiến độ giải ngân vốn ĐTC năm 2021.

Cùng với đó, Chính phủ cũng ban hành Nghị quyết chuyên biệt để tháo gỡ khó khăn cho từng dự án cụ thể, điển hình như: Nghị quyết số 60/NQ-CP ngày 16/6/2021 về việc áp dụng cơ chế đặc thù trong cấp phép khai thác khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường cung cấp cho Dự án đầu tư xây dựng một số đoạn đường cao tốc trên tuyến Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2017-2020.

Đặc biệt, lường trước những tác động, ảnh hưởng của dịch bệnh COVID-19 đến kết quả giải ngân vốn ĐTC năm 2021, Chính phủ tiếp tục ban hành Nghị quyết số 63/NQ-CP ngày 29/6/2021 về các nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, giải ngân vốn ĐTC và xuất khẩu bền vững những tháng cuối năm 2021 và đầu năm 2022. Tiếp đó, ngày 16/8/2021, Thủ tướng Chính phủ ban hành Công điện số 1082/CD-TTg về việc



đẩy nhanh tiến độ thực hiện và giải ngân kế hoạch vốn đầu tư công năm 2021.

Bám sát các nghị quyết, chỉ đạo, định hướng của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tài chính đã chủ động thực hiện nhiều giải pháp để đẩy nhanh tiến độ giải ngân vốn ĐTC như: Rà soát sửa đổi cơ chế kiểm soát thanh toán vốn đầu tư phù hợp với yêu cầu cải cách thủ tục hành chính và quy định của Luật NSNN, Luật ĐTC; Đơn giản hóa thủ tục kiểm soát chi với nguyên tắc thanh toán trước, kiểm soát sau; Kịp thời việc kiểm tra phân bổ vốn của các bộ, cơ quan trung ương và địa phương nhằm đảm bảo việc giao kế hoạch vốn theo đúng Nghị quyết của Quốc hội, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ...

Mặc dù, tích cực triển khai các giải pháp "thúc" đẩy nhanh giải ngân vốn ĐTC, nhưng đến nay tiến độ giải ngân nguồn vốn này vẫn đạt kết quả thấp, chưa như kỳ vọng đề ra. Theo báo cáo của Bộ Tài chính, ước giải ngân vốn ĐTC cả nước đến ngày 30/9/2021 là 218.550,92 tỷ đồng, đạt 47,38% kế hoạch vốn Thủ tướng Chính phủ giao, giảm 56,33% so với cùng kỳ năm 2020; trong đó, vốn trong nước đạt 51,71%, vốn nước ngoài đạt 12,67%. Nếu tính cả kế hoạch vốn địa phương giao tăng so với Thủ tướng Chính phủ giao thì dự kiến tỷ lệ giải ngân đến ngày 30/9/2021 đạt 41,6%. Trong đó:

(i) Đối với vốn ngân sách trung ương trong nước: Có 36/50 bộ, cơ quan trung ương và 20/63 địa phương có số giải ngân dưới 40%; đặc biệt, nhiều bộ, cơ quan trung ương, địa phương tỷ lệ giải ngân dưới 20% thậm chí thấp hơn, như: Hội Nhà báo Việt Nam (0%); Liên hiệp các hội khoa học nghệ thuật Việt Nam (0%); Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam (0%); Liên Minh hợp tác xã (0,25%); Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh (3,23%); Ban Quản lý Làng văn hóa các dân tộc Việt Nam (4,58%); Bộ Thông tin và Truyền thông (4,81%); Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh (5,67%); Bộ Nội vụ (5,81%); Đại học Quốc gia Hà Nội (6,92%); Tỉnh Bắc Kạn (11,8%); tỉnh Cần Thơ (17,65%)...

(ii) Đối với một số dự án trọng điểm quốc gia, tỷ lệ giải ngân vốn còn rất chậm, cụ thể như:

- Dự án thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư Cảng hàng không quốc tế Long Thành: Lũy kế vốn đã bố trí cho dự án trong 4 năm (2018-2020) là 22.855,035 tỷ đồng, tuy nhiên đến nay mới giải ngân được 10.754,615 tỷ đồng, bằng 47,06% tổng kế hoạch vốn giao. Riêng năm 2021 giải ngân là 885,61 tỷ đồng, đạt 19% kế hoạch năm.

- Dự án xây dựng một số đoạn đường bộ cao tốc trên tuyến Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2017-2020: Kế hoạch vốn năm 2021 là 15.265,820 tỷ đồng, tuy

nhiên đến nay mới giải ngân 9.260,151 tỷ đồng, đạt 60,7% kế hoạch.

Một số yếu tố tác động đến giải ngân vốn đầu tư công

Kết quả rà soát tiến độ triển khai dự án đầu tư tại các bộ, ngành và địa phương của các đoàn công tác đặc biệt của Thủ tướng Chính phủ cho thấy, tình trạng giải ngân vốn ĐTC diễn ra chậm, chủ yếu là do những yếu tố tác động sau:

Thứ nhất, vướng mắc về cơ chế chính sách liên quan đến pháp luật về ĐTC, Luật Đất đai, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công-tư (Luật PPP), Luật Xây dựng... đang là rào cản "tắc nghẽn" về thủ tục triển khai các dự án, cụ thể:

- Áp dụng quy định Luật ĐTC, các dự án gặp nhiều vướng mắc về trình tự thủ tục triển khai dự án, bao gồm: (i) Điều 6 không cho tách dự án bồi thường dự án nhóm B và C; (ii) Điều 24 và Điều 27 quy định tác lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, đề xuất chủ trương đầu tư giao cho cơ quan chuyên môn hoặc UBND cấp huyện không giao các Ban Quản lý dự án trực thuộc UBND tỉnh, huyện thực hiện, điều này làm ảnh hưởng đến tiến độ triển khai dự án; (iii) Các dự án nhóm A trước đây do Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư nay phân cấp cho HĐND cấp tỉnh quyết định (Điều 17), nhưng không quy định phân cấp đối dự án trước đây Thủ tướng Chính phủ đã quyết định chủ trương đầu tư nay phải điều chỉnh lại; (iv) Điều 25, Điều 34 quy định tất cả các dự án ODA đều do Thủ tướng Chính phủ quyết định, điều chỉnh chủ trương đầu tư, dẫn đến vướng mắc trong triển khai thủ tục dự án; (v) Điều 67 quy định điều chỉnh kế hoạch đầu tư giữa các cơ quan, đơn vị của địa phương phải báo cáo HĐND (một năm địa phương chỉ có từ 2 đến 3 lần họp HĐND)...

- Áp dụng quy định Luật PPP, các dự án còn gặp vướng mắc về tỷ lệ vốn nhà nước tham gia dự án (không quá 50% tổng mức đầu tư của dự án); việc tính giá trị tài sản công vào phần góp vốn của Nhà nước; việc tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất để thực hiện dự án PPP; bàn giao mặt bằng cho nhà đầu tư; huy động vốn tín dụng cho dự án...

- Pháp luật về xây dựng chưa quy định việc điều chỉnh tổng mức đầu tư trong trường hợp phát sinh các chi phí phòng, chống dịch bệnh COVID-19 trong quá trình triển khai các dự án đầu tư.

- Đối với thể chế thuộc thẩm quyền của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ: Còn những vướng mắc liên quan đến điều chỉnh chủ trương đầu tư, sử dụng vốn vay để thanh toán thuế cho dự án ký Hiệp định trước ngày ban hành Chỉ thị số 18/CT-TTg ngày 29/6/2019 của Thủ



tướng Chính phủ về việc tăng cường quản lý, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài trong tình hình mới cho chi đầu tư phát triển, không vay cho chi thường xuyên...

- Công tác đền bù giải phóng mặt bằng tiếp tục là nút thắt lớn đối với việc triển khai thực hiện dự án. Những vướng mắc chủ yếu liên quan đến đơn giá bồi thường, hệ số điều chỉnh giá đất, phương án đền bù, khó khăn trong di dời các công trình tiện ích, chôn lấp trong mặt bằng thi công...

Thứ hai, khâu tổ chức thực hiện dự án còn yếu, chưa đáp ứng yêu cầu và chưa đảm bảo đúng quy định của pháp luật. Cụ thể:

- Việc bố trí kế hoạch vốn ĐTC chưa sát với khả năng, tiến độ triển khai của dự án; phân bổ vốn các dự án khởi công mới chưa đảm bảo thủ tục đầu tư, dẫn đến tình trạng giao vốn nhưng không thực hiện được dự án. Hiện nay, còn 49.332,389 tỷ đồng vốn ngân sách trung ương chưa giao được cho các dự án, nguyên nhân là do chưa đủ điều kiện giao vốn; trong đó, 16.000 tỷ đồng vốn của 03 chương trình mục tiêu quốc gia và 33.599,277 tỷ đồng các dự án khởi công mới chưa có trong kế hoạch ĐTC trung hạn 2021-2025.

- Quy định bố trí vốn ngân sách trung ương để thu hồi vốn ứng còn cứng nhắc, dẫn đến tình trạng nhiều địa phương muốn thu hồi vốn ứng cho các dự án khác ngoài mức Thủ tướng Chính phủ giao thuộc kế hoạch năm 2021, nhưng không thực hiện được...

- Công tác chuẩn bị đầu tư dự án còn sơ sài, chất lượng chưa bảo đảm các quy định hiện hành; vẫn còn tình trạng một số dự án chuẩn bị đầu tư và phê duyệt dự án chỉ mang tính hình thức để có điều kiện ghi vốn. Khi dự án đã được quyết định đầu tư và triển khai thực hiện mới phát sinh nhiều vấn đề, không phù hợp với thực địa thi công, dẫn đến phải điều chỉnh dự án, nhất là đối với các dự án sử dụng vốn ODA và vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài.

- Trong quá trình tổ chức thi công, nhiều nhà thầu không đủ năng lực thi công, dẫn đến chất lượng công trình thấp, thi công kéo dài. Các quy định về quản lý dự án, thanh quyết toán và giải ngân vốn ODA theo yêu cầu của nhà tài trợ nước ngoài đòi hỏi tính chuyên môn hóa và chuyên nghiệp rất cao; trong khi, năng lực, trình độ của một số ban quản lý dự án còn hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu.

Thứ ba, một số yếu tố khách quan tác động như:

- Dịch bệnh COVID-19 bùng phát và diễn biến phức tạp, xuất hiện nhiều biến thể mới với tốc độ lây lan nhanh. Nhiều địa phương phải thực hiện giãn cách xã hội trong thời gian dài để phòng, chống

đại dịch, làm ảnh hưởng đến hoạt động kinh tế nói chung và hoạt động ĐTC nói riêng. Công tác triển khai phòng, chống dịch bệnh tại một số địa phương chưa thống nhất, đồng bộ làm ảnh hưởng đến tiến độ triển khai dự án. Thêm vào đó, giá cả vật liệu xây dựng trên thị trường tăng mạnh, nhất là sắt, thép xây dựng, xi măng, cát, sỏi... đã tác động trực tiếp đến kết quả hoạt động của doanh nghiệp, nhà thầu xây dựng, ảnh hưởng không nhỏ đến tiến độ thi công dự án.

- Các dự án sử dụng vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài chịu tác động của đại dịch COVID-19 nặng nề hơn so với các dự án vay vốn trong nước. Nguyên nhân là do hầu hết các hoạt động sử dụng vốn vay ODA và vay ưu đãi đều gắn với yếu tố nước ngoài từ khâu nhập máy móc, thiết bị cho đến huy động chuyên gia, nhân công, nhà thầu nước ngoài, tư vấn giám sát, dẫn đến nhiều dự án không có khối lượng nên không có hồ sơ thanh toán. Bên cạnh đó, việc giải ngân chậm do nhiều dự án phải thực hiện điều chỉnh hiệp định vay, gia hạn thời gian thực hiện dự án, thống nhất với nhà tài trợ về kế hoạch thực hiện, công tác đấu thầu...

- Nhiều vướng mắc về giải phóng mặt bằng đã tồn tại từ lâu nhưng chưa có giải pháp xử lý dứt điểm như: Về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đặc biệt đất lúa và đất rừng phòng hộ, rừng đặc dụng, rừng tự nhiên, đo đạc kiểm đếm, áp giá đền bù, nguồn gốc đất không rõ ràng, tranh chấp về pháp lý....

Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội (2019), Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14;
2. Quốc hội (2020), Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công - tư số 64/2020/QH14;
3. Chính phủ (2021), Nghị quyết số 63/NQ-CP ngày 29/6/2021 về các nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, giải ngân vốn đầu tư công và xuất khẩu bền vững những tháng cuối năm 2021 và đầu năm 2022;
4. Thủ tướng Chính phủ (2019), Chỉ thị số 18/CT-TTg ngày 29/6/2019 về việc tăng cường quản lý, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài trong tình hình mới cho chi đầu tư phát triển, không vay cho chi thường xuyên;
5. Thủ tướng Chính phủ (2020), Quyết định 2185/QĐ-TTg ngày 21/12/2020 về việc giao kế hoạch đầu tư vốn ngân sách nhà nước năm 2021;
6. Thủ tướng Chính phủ (2020), Chỉ thị số 15/CT-TTg ngày 27/3/2020 về quyết liệt thực hiện đợt cao điểm phòng, chống dịch COVID-19;
7. Thủ tướng Chính phủ (2020), Chỉ thị số 16/CT-TTg ngày 31/3/2020 về thực hiện các biện pháp cấp bách phòng, chống dịch COVID-19
8. Thủ tướng Chính phủ (2021), Công điện số 1082/CP-TTg ngày 16/8/2021 về tiếp tục nhấn mạnh việc đẩy mạnh giải ngân vốn đầu tư công.

Thông tin tác giả:

ThS. Dương Bá Đức-Phó Vụ trưởng Vụ Đầu tư (Bộ Tài chính)
Email: duongbaduc@mof.gov.vn