

Nợ đọng xây dựng cơ bản - Thách thức không nhỏ trong chương trình nông thôn mới

Ths. Phạm Thị Lan Anh*

Nợ đọng xây dựng cơ bản là vấn đề đã được đề cập nhiều trong thời gian qua và một lần nữa chủ đề này lại được nhắc đến trong khi thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia (MTQG) xây dựng nông thôn mới. Đây là một tồn tại lớn nhất khi thực hiện Chương trình MTQG xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010-2015 và là thách thức không nhỏ khi triển khai giai đoạn tiếp theo của Chương trình này. Bài viết này sẽ làm rõ vấn đề nợ đọng xây dựng cơ bản và chỉ ra những nguyên nhân gây ra nợ đọng đầu tư xây dựng cơ bản khi thực hiện giai đoạn 1 của Chương trình MTQG xây dựng nông thôn mới cũng như đề xuất một số khuyến nghị để khắc phục nợ đọng xây dựng cơ bản và hạn chế nợ đọng xây dựng cơ bản trước khi triển khai giai đoạn tiếp theo của chương trình nông thôn mới.

Capital construction debts is a problem which has been studied a lot in the past and again this topic has been reviewed in the implementation of the National Target Programme (NTP) for rural renovation. This is the biggest problem when implementing NTP rural renovation for the period of 2010-2015 and a real challenge when implementing the next phase of this program. This article clarifies the issues of capital construction debt and points out the cause of those debts in capital construction investment when implementing phase 1 of the National Program to renovate rural areas, as well as propose some recommendations to overcome construction debt and limited capital construction debts before implementing the next phase of the rural renovation program.

• **Từ khóa:** nợ đọng xây dựng cơ bản; thách thức; chương trình nông thôn mới.

Theo Luật Đầu tư công năm 2014, nợ đọng xây dựng cơ bản được hiểu như sau:

"Nợ đọng xây dựng cơ bản là giá trị khối lượng thực hiện đã được nghiệm thu của dự án thuộc kế hoạch đầu tư công được cấp có thẩm quyền phê duyệt, nhưng chưa có vốn bố trí cho phần khối lượng thực hiện đó".

Xác định nợ quá hạn thanh toán hay nợ đọng phải căn cứ vào thời hạn thanh toán cụ thể được quy định. Các quy định thanh toán trong nước hay thông lệ được chấp nhận chung có thể quy định cụ thể thời hạn khi nào một yêu cầu thanh toán nhưng chưa được thanh toán sẽ trở thành nợ đọng.

Theo thông lệ quốc tế, nợ đọng là khoản thanh toán chưa được bên mua thanh toán cho bên bán trong vòng 30 ngày kể từ khi bên mua đã nhận đủ hoá đơn,

chúng từ yêu cầu thanh toán của bên bán. Như vậy, theo thông lệ quốc tế, nợ đọng đầu tư XD CB là các khoản chưa được thanh toán trong vòng 30 ngày kể từ khi chủ đầu tư các dự án nhận được hóa đơn hay yêu cầu thanh toán của nhà thầu thực hiện dự án.

Ở Việt Nam hiện nay, thời hạn thanh toán các hợp đồng xây dựng thực hiện các dự án đầu tư xây dựng có sử dụng 30% vốn nhà nước trở lên được quy định như sau:

- Thời hạn thanh toán từng lần do các bên thỏa thuận nhưng không quá 14 ngày làm việc kể từ ngày bên giao thầu nhận đủ hồ sơ thanh toán hợp lệ theo thỏa thuận trong hợp đồng.

- Thời hạn thanh quyết toán hợp đồng: việc thanh lý hợp đồng phải được hoàn tất trong thời hạn 45 ngày kể từ ngày các bên tham

gia hợp đồng hoàn thành các nghĩa vụ theo hợp đồng hoặc hợp đồng bị chấm dứt hay hủy bỏ; đối với những hợp đồng có quy mô lớn thì việc thanh lý hợp đồng được thực hiện trong thời hạn không quá 90 ngày.

- Thời hạn thanh quyết toán dự án hoàn thành (xem bảng trang sau).

Thực trạng

Sau 5 năm triển khai thực hiện, Chương trình MTQG xây dựng nông thôn mới (giai đoạn 2011-2015) gắn với tái cơ cấu ngành nông nghiệp đã đạt được nhiều kết quả tích cực trong việc thay đổi hạ tầng giao thông nông thôn, mô hình sản xuất hình thành, thu nhập của người dân được cải thiện. Cụ thể, 5.000 km đường giao thông nông thôn, 3.000 công trình thủy lợi được

* Học viện Tài chính

đưa vào phục vụ nông dân. Thu nhập của người dân nông thôn đã tăng 1,8 lần so với năm 2010. Trong 6 năm (2010 - 2015), đã có trên 4,1 triệu lao động nông thôn được đào tạo nghề, số lao động nông thôn có việc làm sau học nghề đạt trên 78%. Đến tháng 9/2016, đã có 2.045 xã đạt tiêu chí nông thôn mới (đạt 23%), 24 đơn vị cấp huyện được công nhận đạt chuẩn nông thôn mới.

266.785 tỷ đồng, chiếm 31,34%; vốn tín dụng là 434.950 tỷ đồng; huy động từ doanh nghiệp là 42.198 tỷ đồng; người dân đóng góp là 107.447 tỷ đồng. Riêng ngân sách nhà nước hỗ trợ trực tiếp là 98.664 tỷ đồng, trong đó, ngân sách Trung ương là 16.400 tỷ đồng (vốn sự nghiệp kinh tế là 3.480 tỷ đồng, vốn đầu tư phát triển là 2.420 tỷ đồng, trái phiếu chính phủ là 10.500 tỷ đồng),

chủ trương xây dựng nông thôn mới của Đảng và Nhà nước cũng như đời sống của người dân. Mặt khác, tổng số nợ đọng của 15 địa phương có số nợ cao nhất chiếm tới 80,7% tổng số nợ đọng của cả nước, tập trung chủ yếu ở khu vực phía Bắc, Đồng bằng sông Hồng và Bắc Trung Bộ. Đây cũng là khu vực có phong trào xây dựng nông thôn mới dẫn đầu cả nước. Bên cạnh đó, số nợ đọng của các địa phương tập trung chủ yếu trong các dự án về giao thông (30,8%); thủy lợi (5,5%); trường học (23,3%); cơ sở vật chất văn hóa (12,7%); các công trình dự án khác (27,7%).

Một số nguyên nhân

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến nợ đọng xây dựng cơ bản ở các địa phương khi thực hiện Chương trình MTQG xây dựng nông thôn mới. Tuy nhiên, có thể kể đến các nguyên nhân chính sau:

Thứ nhất, trong khi xây dựng nông thôn mới, khó khăn lớn nhất của các địa phương là nguồn vốn cho xây dựng nông thôn mới rất eo hẹp. Trong khi đó, việc nôn nóng, muốn nhanh để đạt 19 tiêu chí nông thôn mới nên tại nhiều địa phương đã diễn ra tình trạng phê duyệt các dự án vượt khả năng cân đối, dẫn đến nợ xây dựng cơ bản lên tới hơn 15.000 tỷ đồng, trong đó các xã đạt chuẩn nông thôn mới là 4.448 tỷ đồng.

Thứ hai, việc ban hành văn bản về quy hoạch xây dựng nông thôn mới không kịp thời. Việc quy hoạch của tỉnh, vùng và cả nước chưa có sự kết nối, đồng bộ, việc xây dựng quy hoạch giữa các xã cũng thiếu tính liên kết giữa các địa phương.

Thứ ba, Chương trình MTQG xây dựng nông thôn mới diễn



(Nguồn: Thống kê của Ban chỉ đạo quốc gia Xây dựng NTM đến hết tháng 3/2016)

Quy định thời gian tối đa quyết toán dự án đầu tư XDCB hoàn thành

Dự án	Quan trọng quốc gia	Nhóm A	Nhóm B	Nhóm C	Dự án lập BCKT KTXD
Thời gian lập BCQT	12 tháng	12 tháng	9 tháng	6 tháng	3 tháng
Thời gian kiểm toán	10 tháng	8 tháng	6 tháng	4 tháng	
Thời gian thẩm tra, phê duyệt quyết toán	10 tháng	7 tháng	5 tháng	4 tháng	3 tháng

Nguồn: Thông tư số 19/2011/TT-BTC quy định về quyết toán dự án hoàn thành thuộc nguồn vốn Nhà nước.

Bên cạnh những kết quả đạt được, quá trình triển khai Chương trình cũng bộc lộ một số hạn chế, tồn tại. Trong đó, phải kể đến tồn tại lớn nhất, đó là nợ đọng xây dựng cơ bản ở các địa phương. Trong 6 năm qua (2010-2015), cả nước đã huy động được khoảng 851.380 tỷ đồng cho Chương trình MTQG xây dựng nông thôn mới. Trong đó, ngân sách nhà nước đầu tư cho các chương trình, dự án là

ngân sách địa phương là 82.264 tỷ đồng.

Tuy nhiên, khi triển khai Chương trình đã có tới 53 tỉnh, thành phố gặp phải vấn đề nợ đọng xây dựng cơ bản với tổng số tiền lên tới trên 15.000 tỷ đồng. Số nợ đọng này chiếm 1,8% so với tổng nguồn lực huy động cho Chương trình và chiếm 5,7% tổng nguồn ngân sách hỗ trợ thực hiện. Điều này để lại hậu quả xấu và ảnh hưởng đến

ra đúng vào thời điểm nền kinh tế của đất nước gặp nhiều khó khăn, do vậy việc huy động các nguồn lực cũng rất khó, đặc biệt trong số đó là nguồn ngân sách Trung ương.

Thứ tư, trong Chương trình MTQG nông thôn mới, có nguyên tắc các cấp, các ngành đều phải chung sức xây dựng, giao trách nhiệm cho cấp xã và có cơ chế tạo quyền cho cấp xã thu tiền được từ nguồn bán đấu giá đất, do đó nhiều xã cũng hy vọng và mong muốn thu được tiền từ bán đấu giá đất để đóng góp xây dựng nông thôn mới. Tuy nhiên, trên thực tế thời gian vừa qua, tình hình thị trường đất đai khó khăn dẫn đến việc tiền thu được từ bán đất không được như mong muốn.

Thứ năm, chưa phân định rõ trách nhiệm của các cấp chính quyền cũng như trách nhiệm cá nhân trong vấn đề nợ đọng xây dựng cơ bản trong Chương trình MTQG xây dựng nông thôn mới ở các địa phương xảy ra nợ đọng. Điều này cũng làm giảm hiệu quả trong đầu tư và là nguyên nhân gây ra nợ đọng xây dựng cơ bản trong Chương trình này.

Một số khuyến nghị xử lý nợ đọng đầu tư xây dựng cơ bản trong Chương trình MTQG xây dựng nông thôn mới

Nợ đọng xây dựng cơ bản là một trong những tồn tại lớn nhất trong chương trình nông thôn mới giai đoạn 1 (2011 - 2015), có thể làm cho chương trình này không thực sự bền vững. Mục tiêu của Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới là 50% số xã trong cả nước đạt chuẩn vào năm 2020. Đây thật sự cũng là áp lực với các địa phương trong bối cảnh vừa phải

cân đối nguồn lực để xử lý nợ đọng trong giai đoạn trước, lại vừa phải huy động nguồn lực để đạt mục tiêu chương trình.

Một là, các địa phương cần có sự phân tích kỹ hơn về các nguồn lực gắn với hiệu quả sử dụng các nguồn lực đó cho Chương trình nông thôn mới để xử lý nợ đọng xây dựng cơ bản.

Những địa phương có nợ đọng xây dựng cơ bản, phải tính số nợ trên tổng mức đầu tư để thấy rõ hơn mức nợ đọng xây dựng cơ bản cao ở mức nào. Bên cạnh đó, ưu tiên nguồn thu ngân sách của địa phương cũng như nguồn Chương trình nông thôn mới hỗ trợ từ ngân sách Trung ương để trước mắt xử lý nợ đọng trước khi triển khai công trình đầu tư mới.

Hai là, không triển khai công trình xây dựng mới cho đến khi xử lý xong nợ đọng.

Ba là, đưa ra tiêu chí để đánh giá, phân loại nợ xây dựng cơ bản trong Chương trình nông thôn mới gắn với quy định rõ trách nhiệm của chính quyền địa phương và cá nhân.

Có thể đánh giá, phân loại nợ theo các tiêu chí như trách nhiệm nợ theo các cấp chính quyền (cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã) hay tính chất như nợ do cơ chế, chính sách, nợ chưa đủ hồ sơ thanh quyết toán. Từ đó, xem rõ trách nhiệm từng địa phương trong nợ xây dựng cơ bản gắn với trách nhiệm cá nhân cụ thể. Vì, trong khoản nợ đọng này có phần là do cấp tỉnh nợ, có phần do cấp huyện nợ và cũng có phần do cấp xã nợ. Do đó, trên cơ sở xác định trách nhiệm của từng cấp thì sẽ có giải pháp cho phù hợp.

Bốn là, thiết kế bộ tiêu chí đánh giá chương trình nông thôn

mới linh hoạt, phù hợp với từng điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội của từng địa phương.

Năm là, các địa phương phải minh bạch, công khai số liệu khi thực hiện Chương trình nông thôn mới, đặc biệt kế hoạch vốn đầu tư cũng như nguồn vốn của các công trình, dự án xây dựng cơ bản trong Chương trình này.

Kết luận

Chương trình MTQG xây dựng nông thôn mới gắn với tái cơ cấu ngành nông nghiệp có ý nghĩa quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia. Trên thực tế, khi triển khai giai đoạn 1 (2011-2015), Chương trình đã đem lại những thay đổi tích cực cho xã hội, đặc biệt là khu vực nông thôn. Tuy nhiên, nợ đọng xây dựng cơ bản là vấn đề tồn tại lớn nhất cần phải giải quyết trong giai đoạn này trước khi Chương trình triển khai giai đoạn tiếp theo (2016-2020) với nhiều nguyên nhân khác nhau. Trên đây, bài viết cũng đưa ra một số khuyến nghị cho bài toán nợ xây dựng cơ bản trong Chương trình nông thôn mới, một chương trình có ý nghĩa lớn trong sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Tài liệu tham khảo:

Bộ Tài chính, (2011), Thông tư quy định về quyết toán dự án hoàn thành thuộc nguồn vốn Nhà nước, số 19/2011/TT-BTC.

Chính phủ, (2010), Nghị định về hợp đồng trong hoạt động xây dựng, số 48/2010/NĐ-CP.

Chính phủ, (2009), Nghị định về quản lý chi phí đầu tư xây dựng công trình, số 112/2009/NĐ-CP.

Quốc hội, (2014), Luật Đầu tư công, số 49/2014/QH13.

Thủ tướng Chính phủ, (2016), Quyết định phê duyệt chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2016 - 2020, số 1600/QĐ-TTg.

<http://vnexpress.net/tin-tuc/thoi-su/no-dong-xay-dung-nong-thon-moi-toi-15-000-ty-dong-3479019.html>.