

QUẢN LÝ TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI CHƯƠNG TRÌNH GIẢM NGHÈO CỦA CHÍNH PHỦ TẠI CÁC ĐỊA PHƯƠNG THUỘC CHƯƠNG TRÌNH TÂY BẮC: NGHIÊN CỨU ĐIỂN HÌNH Ở HUYỆN BÁ THƯỚC – TỈNH THANH HÓA

Nguyễn Phương Lê*, Đỗ Kim Chung**

Tóm tắt

Việt Nam đã đạt được những thành tựu đáng kể trong giảm nghèo kể nhờ sự quan tâm đầu tư của chính phủ và các tổ chức quốc tế. Trong những năm qua, chính phủ đã đầu tư một khoản ngân sách không nhỏ cho các chương trình xóa đói giảm nghèo. Tuy nhiên, nguồn kinh phí này chưa được sử dụng có hiệu quả, nguyên nhân chủ yếu là do công tác quản lý tài chính đối với các chương trình giảm nghèo của chính phủ ở hầu hết các địa phương còn rất nhiều bất cập, như: (i) sự chồng chéo của các chương trình phát triển kinh tế xã hội liên quan đến giảm nghèo ở mỗi địa phương; (ii) mỗi chương trình dự án có quy trình quản lý tài chính từ lập dự toán, phê duyệt, phân bổ, hạch toán và quyết toán khác nhau dẫn đến khó kiểm soát cũng như đánh giá hiệu quả; (iii) nhu cầu kinh phí để thực hiện chính sách nhiều trong khi công tác phối kết hợp giữa các chương trình chưa tốt. Dựa trên thông tin thu thập bằng các phương pháp định lượng kết hợp với định tính ở huyện Bá Thước, tỉnh Thanh Hóa, bài viết này tập trung phân tích thực trạng công tác quản lý tài chính của các chương trình giảm nghèo và đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện công tác quản lý tài chính cho các chương trình giảm nghèo của Chính phủ được thực hiện trên địa bàn huyện.

Từ khóa: Quản lý tài chính, giảm nghèo, chính phủ, Bá Thước.

1. Giới thiệu

Việt Nam đã thực hiện công cuộc đổi mới phát triển kinh tế xã hội toàn diện được gần ba mươi năm. Sự nghiệp đổi mới đã đem lại nhiều thay đổi mọi mặt đời sống kinh tế xã hội của đất nước. Tăng trưởng kinh tế ổn định và đã đem lại những cải thiện đáng kể về chất lượng cuộc

sống cho hầu hết người dân. Tỷ lệ nghèo đã giảm liên tục trong vòng khoảng hai thập kỷ, từ 58% năm 1993 xuống 9,6% năm 2012 và 6% năm 2014 (Thanh Tùng, 2015). Chất lượng cuộc sống của ngay cả những người còn chưa thoát nghèo cũng được cải thiện đáng kể trong giai đoạn này. Đây là thành tựu ấn tượng và đã được cộng đồng quốc tế ghi nhận và đánh giá cao. Tuy vậy, tốc độ giảm nghèo còn có sự chênh lệch giữa các vùng miền, vùng Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Hồng là những nơi giảm nghèo diễn ra nhanh hơn. Giảm nghèo diễn ra chậm nhất ở vùng Tây Bắc là nơi có nhiều người dân thuộc nhóm đồng bào người dân tộc thiểu số sinh sống và có mức độ kết nối thấp với thị trường toàn quốc, dẫn đến tỷ lệ nghèo vẫn còn ở mức cao là 28,55 % năm 2012, cao gấp 2,97 lần so với bình quân chung của cả nước (Bộ LĐTBXH, 2013).

Để thực hiện được chương trình đó, Đảng và Chính phủ đã tập trung mọi nguồn lực cho xóa đói giảm nghèo. Theo báo cáo của Bộ tài chính, từ 2005 đến 2012 hỗ trợ từ ngân sách nhà nước để thực hiện chính sách giảm nghèo là khoảng 734.000 tỷ đồng (bình quân trên 90.000 tỷ đồng/năm), chiếm trên 12% tổng chi ngân sách nhà nước (Nguyễn Lê, 2014). Mặc dù con số thống kê này có thể chưa đầy đủ song có thể nói nguồn lực nhà nước đầu tư cho giảm nghèo là rất lớn song chưa được sử dụng có hiệu quả. Hơn nữa, công tác quản lý tài chính đối với các chương trình giảm nghèo của Chính phủ ở hầu hết các địa phương còn rất nhiều bất cập, cụ thể như: (i) số lượng chương trình phát triển kinh tế xã hội liên quan đến giảm nghèo được ban hành và thực hiện ở mỗi địa phương còn nhiều và chồng chéo; (ii) mỗi chương trình dự án có quy trình quản lý tài chính từ lập dự toán, phê duyệt,

* Nguyễn Phương Lê, Tiến sĩ, Học viện Nông nghiệp Việt Nam

** Đỗ Kim Chung, Giáo sư – Tiến sĩ, Học viện Nông nghiệp Việt Nam

¹Nội dung bài báo trích một phần từ kết quả nghiên cứu thuộc đề tài KHCN-TB.07X/13-18, thuộc Chương trình KHCN phát triển vùng Tây Bắc.

phân bổ, hạch toán và quyết toán khác nhau dẫn đến khó kiểm soát cũng như đánh giá hiệu quả; (iii) nhu cầu kinh phí để thực hiện chính sách nhiều trong khi công tác phối kết hợp giữa các chương trình chưa tốt, dẫn đến hiện tượng phân tán nguồn lực (Dự án PRPP, 2014).

Bá Thước là một trong 62 huyện nghèo nhất của cả nước nằm ở miền núi phía Tây của Thanh Hóa và là một trong những địa phương thuộc chương trình Tây Bắc. Trong những năm qua, huyện đã thực hiện nhiều chương trình xóa đói giảm nghèo lớn của chính phủ như Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo, Chương trình 135, Nghị quyết 30a... Việc triển khai thực hiện đã đạt được một số kết quả nhất định nhưng còn đặt ra nhiều vấn đề cần phải giải quyết như: (i) số hộ nghèo của huyện giảm nhưng chưa bền vững, tỷ lệ tái nghèo cao (tỷ lệ hộ nghèo năm 2013 là 29%); (ii) vốn thực hiện các chương trình giảm nghèo chủ yếu từ ngân sách nhà nước (NSNN) song chưa được quản lý và sử dụng theo đúng quy trình; (iii) tình trạng sử dụng vốn kém hiệu quả, gây thất thoát, lãng phí vẫn xảy ra. Bài viết này nhằm mục tiêu chỉ rõ thực trạng công tác quản lý tài chính của các chương trình giảm nghèo của chính phủ, qua đó đề xuất các giải pháp cải thiện công tác quản lý tài chính cho các chương trình giảm nghèo của Chính phủ trên địa bàn huyện Bá Thước.

2. Phương pháp nghiên cứu

Huyện Bá Thước có 22 xã và 1 thị trấn. Dựa trên đặc điểm tự nhiên – kinh tế – xã hội, huyện được chia thành 5 khu vực, để bảo đảm tính đại diện, 5 xã từ 5 khu vực gồm: Ái Thượng, Lũng Cao, Ban Công, Lương Nội, Điện Hạ và Kỳ Tân được chọn làm điểm nghiên cứu. Thông tin thứ cấp về

tình hình quản lý tài chính đối với các chương trình giảm nghèo của Chính phủ trên địa bàn huyện Bá Thước được thu thập thông qua các báo cáo về các chương trình, dự án đầu tư, báo cáo về thu – chi ngân sách của huyện qua các năm... được thu thập chủ yếu từ UBND huyện và các phòng ban chức năng. Thông tin sơ cấp được thu thập chủ yếu bằng phương pháp phỏng vấn dựa trên bản câu hỏi bán cấu trúc và thảo luận nhóm từ 10 cán bộ lãnh đạo cấp huyện, 23 chủ tịch xã và thị trấn, 23 đại diện hộ nghèo. Phương pháp phân tích thông tin được sử dụng trong nghiên cứu là thống kê mô tả và so sánh.

3. Kết quả nghiên cứu và thảo luận

3.1. Tình hình thực hiện các chương trình giảm nghèo trên địa bàn huyện Bá Thước

a) Các chương trình giảm nghèo được thực hiện trên địa bàn huyện Bá Thước

Bá Thước là một trong bảy huyện nghèo nhất của tỉnh Thanh Hóa nên hầu hết các chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo và phát triển nông thôn đều được triển khai trên địa bàn huyện (Bảng 1).

Mặc dù các chương trình giảm nghèo được thực hiện liên tục từ năm 2006 cho đến nay với quy mô rộng và tổng kinh phí không nhỏ, huyện Bá Thước vẫn còn 13 xã đặc biệt khó khăn thuộc Chương trình 135 giai đoạn II và 21/22 xã được thụ hưởng Chương trình 30a của Chính phủ (Bảng 2). Hệ thống thương mại, dịch vụ còn chậm phát triển, nhất là ở vùng cao, vùng sâu, vùng xa. Hiện còn 16/23 xã chưa có chợ, hoặc chợ liên xã, việc giao lưu trao đổi hàng hóa không thuận tiện, hệ thống cung cấp nước sinh hoạt và phục vụ cho sản xuất ở vùng cao còn gặp nhiều khó khăn.

Bảng 1. Các chương trình giảm nghèo của Chính phủ trên địa bàn huyện Bá Thước

STT	Chương trình	Năm bắt đầu	Năm kết thúc	Tổng kinh phí (triệu đồng đến năm 2013)
1	Chương trình 30a	2008	2020	262.070,8
2	Chương trình 135 giai đoạn II	2006	2010	119.842,3
3	Chương trình 167	2009	2015	59.654,7
4	Chương trình MTQGGN bền vững	2012	2015	43.831,0

Nguồn: Ban chỉ đạo giảm nghèo huyện Bá Thước

Bảng 2: Tình hình đói nghèo của huyện Bá Thước giai đoạn 2011 – 2013

Chỉ tiêu	Đơn vị tính	Năm		
		2011	2012	2013
Tỷ lệ hộ nghèo	%	44,0	39,0	29,0
Số xã, phường thuộc diện đặc biệt khó khăn	Xã	13	14	14
Tỷ lệ xã, phường thuộc diện đặc biệt khó khăn	%	61,90	66,67	66,67

Nguồn: Chi cục thống kê huyện Bá Thước, 2014

b) Bộ máy quản lý các chương trình giảm nghèo của chính phủ ở Bá Thước

Việc quản lý các chương trình giảm nghèo ở huyện được tổ chức thực hiện theo nguyên tắc liên ngành, cơ cấu tổ chức phối hợp điều hành được thiết kế nhằm làm rõ quyền hạn, nhiệm vụ và trách nhiệm của các cơ quan, cá nhân có liên quan đến các chương trình, cũng như tạo điều kiện thuận lợi cho việc thu thập và xử lý thông tin, ra quyết định trong phạm vi đa ngành dựa trên cơ cấu tổ chức hiện có của huyện. Sự phối hợp hợp chiều ngang của các Phòng và các ban ngành sẽ thông qua Ban chỉ đạo Chương trình giảm nghèo từ huyện đến cơ sở. Sự phối hợp chiều dọc sẽ thông qua hệ thống tổng hợp báo cáo và dân chủ hoá có hiệu quả trong việc ra quyết định dưới sự chỉ đạo của Đảng Ủy và UBND các cấp.

UBND huyện đã thành lập Ban chỉ đạo giảm nghèo cấp huyện do chủ tịch UBND huyện làm Trưởng ban chỉ đạo, Phó Chủ tịch UBND huyện làm phó Ban, lãnh đạo của 8 phòng chuyên môn thuộc UBND huyện là thành viên. Chức năng, nhiệm vụ của Ban chỉ đạo như sau: (i) Xây dựng kế hoạch thực hiện đề án hàng năm, tổng hợp nhu cầu kinh phí từ xã lên, sắp xếp theo thứ tự ưu tiên, trình chủ tịch UBND tỉnh phê duyệt; chỉ đạo và phê duyệt kế hoạch đề án hàng năm của cấp xã; (ii) Bố trí, tăng cường cán bộ cấp huyện về đảm nhận các chức vụ chủ chốt tại xã. Thành lập các tổ công tác của huyện để hướng dẫn, kiểm tra, giám sát các xã trong việc thực hiện các chương trình; (iii) Phối hợp với các tập đoàn kinh tế, các tổng công ty nhà nước, các doanh nghiệp thực hiện Chính sách giảm nghèo nhanh và bền vững có hiệu quả; (iv) Chỉ đạo UBND các xã triển khai thực hiện các chương trình; (v) Thường xuyên kiểm tra, giám sát, thực hiện các chương trình.

Cấp xã tham gia xây dựng kế hoạch và lập dự toán ngân sách hàng năm, quản lý tài chính và thanh quyết toán các dự án, quản lý đầu tư xây dựng cơ bản... đồng thời còn giám sát cộng đồng về các chương trình, dự án và các chính sách dân tộc. Tất cả các xã thuộc huyện nghèo (không bao gồm các xã thuộc huyện nghèo do địa phương quyết định đầu tư từ ngân sách địa phương) đều được hưởng các chính sách do Nhà nước quy định và thực hiện các cơ chế quản lý tài chính như đối với xã đặc biệt khó khăn thuộc Chương trình 135 giai đoạn II của huyện nghèo.

3.2. Thực trạng quản lý tài chính đối với các chương trình giảm nghèo của chính phủ trên địa bàn huyện Bá Thước

a) Lập kế hoạch tài chính trong các chương trình giảm nghèo

Hàng năm, UBND huyện Bá Thước căn cứ vào kế hoạch, mục tiêu của công tác giảm nghèo của địa phương đã được các cấp thẩm quyền phê duyệt để lập dự toán ngân sách chi tiết theo từng dự án, nhiệm vụ, chế độ, chính sách cùng với dự toán ngân sách huyện gửi Sở Tài chính, Sở Kế hoạch và Đầu tư và các cơ quan liên quan để tổng hợp cùng với dự toán ngân sách tỉnh trong đó xác định rõ các nguồn vốn thực hiện: NSNN (Phân rõ ngân sách trung ương, ngân sách địa phương), vốn ODA, vốn trái phiếu Chính phủ, vốn tín dụng, vốn huy động đóng góp của các doanh nghiệp, dân cư và các nguồn tài chính hợp pháp khác theo quy định. Trong từng nguồn vốn nêu trên phải tách rõ vốn đầu tư, vốn sự nghiệp. Dự toán ngân sách để thực hiện các chương trình giảm nghèo của huyện được Phòng Tài chính - Kế hoạch huyện tổng hợp từ dự toán kinh phí thực hiện các hợp phần do các Phòng chuyên môn và các Ban quản lý dự án lập, bao gồm: phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, phòng Lao động - Thương binh và

Xã hội, phòng Công thương, phòng Nội vụ, Văn phòng UBND huyện và các xã. Dự toán ngân sách được cấp xã lập vào tháng 8 của năm trước năm kế hoạch gửi cho cấp huyện để tổng hợp. Tháng 10, huyện tổng hợp báo cáo dự toán gửi Sở Kế hoạch và đầu tư và Sở Tài chính. Dự toán kế hoạch ngân sách xã cho các chương trình giảm nghèo được xây dựng trên nguyên tắc cùng tham gia, chẳng hạn như quy trình xây dựng kế hoạch xây dựng cơ sở hạ tầng thuộc chương trình 135 giai đoạn II được thực hiện như sau: “Ban dân tộc và Tôn giáo tình thông báo cho các xã biết kế hoạch vốn hàng năm, trên cơ sở đó lãnh đạo xã cùng với các tổ chức đoàn thể xác định hạng mục công trình ưu tiên để xây dựng kế hoạch gửi huyện, huyện phê duyệt rồi gửi tỉnh, tỉnh xây dựng kế hoạch thực hiện dựa

trên nguyện vọng của xã song trên nguyên tắc ưu tiên các hạng mục công trình theo tiêu chí của chương trình NTM”.

Điều đó cho thấy quá trình lập kế hoạch tài chính trong các chương trình giảm nghèo ở huyện Bá Thước đã huy động được sự tham gia của các bên liên quan từ cấp tỉnh, huyện đến xã và thôn bản. Thông tin về nguồn lực được công khai cho tất cả các cấp từ tỉnh đến huyện và xã. Tuy nhiên, theo đánh giá của cán bộ thực thi chính sách giảm nghèo huyện thì nguồn vốn còn thiếu, sự tham gia của đối tượng hưởng lợi (người dân) còn rất hạn chế. Việc xác định các ưu tiên đầu tư vẫn được thực hiện theo phương pháp ấn định từ phía các cơ quan chỉ đạo hay ban điều phối cấp tỉnh. Vì vậy, tỷ lệ số xã phải làm lại dự toán trên 80% (Bảng 3).

Bảng 3: Kết quả lập dự toán ngân sách thực hiện các chương trình giảm nghèo ở Bá Thước

Các chương trình	Số xã được phê duyệt lần đầu				Số xã phải làm lại			
	2012		2013		2012		2013	
	SL (xã)	CC (%)	SL (xã)	CC (%)	SL (xã)	CC (%)	SL (xã)	CC (%)
	2	9,52	4	19,04	19	90,48	17	80,96
	1	4,76	3	14,28	20	95,24	18	85,72
	2	9,52	3	14,28	19	90,48	18	85,72

Nguồn: Tổng hợp từ phòng Tài chính – Kế hoạch huyện Bá Thước

Tóm lại, công tác lập dự toán hàng năm của xã, huyện còn chậm và thiếu chính xác. Nguyên nhân chủ yếu là do các phòng, ban chuyên môn của huyện còn thiếu sự phối hợp với nhau, đồng thời lúng túng trong khâu lập kế hoạch, lồng ghép giữa các nguồn vốn. Đồng thời, cán bộ xã chưa được hướng dẫn cụ thể công tác lập dự toán cho các chương trình giảm nghèo. Ngoài ra, công tác lập dự toán tài chính trong các chương trình giảm nghèo quá phức tạp đối với cán bộ cấp xã do từng chương trình có các nguồn vốn, quy trình lập dự toán và yêu cầu về cách thức lập dự toán khác nhau. Ở các phòng ban chức năng, nhiều cán bộ của phòng phải quản lý 3 nguồn ngân sách, lập 3 kế hoạch, chọn 3 nhóm hộ hưởng lợi, xây dựng 3 báo cáo cho cùng 1 loại hoạt động, mỗi chương trình lại có mẫu biểu và quy định riêng. Ở cấp xã, số lượng các chương trình phải thực hiện có ít hơn, song

phần lớn các xã đều thực hiện cùng lúc chương trình 135, chương trình 30a và các chương trình phát triển nông thôn khác. Do mỗi chương trình, dự án lại có những quy định khác nhau, nên xã được thụ hưởng bao nhiêu chương trình, dự án thì gánh nặng về thủ tục hành chính, đặc biệt là trong mảng lập kế hoạch lại tăng lên bấy nhiêu lần.

b, Phân bổ và sử dụng ngân sách

Tổng kinh phí các chương trình, dự án đang thực hiện mục tiêu giảm nghèo trên địa bàn huyện Bá Thước 548.843,6 triệu đồng. Trong đó, kinh phí ngân sách 503.110,6 triệu đồng, kinh phí kêu gọi 45.733 triệu đồng. Kinh phí của chương trình dự án khác thực hiện mục tiêu giảm nghèo 449.701,1 triệu đồng. Trong đó, kinh phí ngân sách 211.045,1 triệu đồng, kinh phí kêu gọi đầu tư 238.296 triệu đồng. Kinh phí Chương trình 30a là 304.803,8 triệu đồng,

trong đó, kinh phí ngân sách 262.070,8 triệu đồng, kinh phí kêu gọi 42.733 triệu đồng. Tỷ trọng kinh phí Chương trình 30a so với kinh phí chương trình, dự án khác cùng thực hiện mục tiêu giảm nghèo chiếm tới 60,58%. Mặc dù số lượng vốn khác nhau, song các chương trình xóa đói giảm nghèo đều tập trung đầu tư cho các hoạt động xây dựng cơ sở hạ tầng, hỗ trợ sản xuất tạo thu nhập, lao động việc làm và tín dụng cho hộ nghèo.

Đối với hoạt động xây dựng cơ sở hạ tầng: Nhờ nguồn vốn từ chương trình 30a, tính đến hết năm 2013, huyện Bá Thước đã hoàn thành được 11 công trình xây dựng cơ bản (do huyện quản lý) bao gồm: 1 công trình trường dạy nghề, 2 công trình thủy lợi và 8 công trình đường giao thông với tổng mức kinh phí đã phân bổ và sử dụng hơn 162 tỷ đồng. Tốc độ giải ngân cao nhất cho các công trình này đã đạt trên 97%. Đồng thời, kinh phí phân bổ và sử dụng cho việc xây dựng cơ sở hạ tầng do cấp xã quản lý là hơn 2,6 tỷ đồng. Các công trình đều giao cho UBND các xã làm chủ đầu tư, đến hết năm 2011 các công trình đã hoàn thành và bàn giao đưa vào sử dụng. Tốc độ giải ngân của các công trình do UBND xã làm chủ đầu tư đạt 93,5%.

Xét theo nguồn cung cấp, nguồn lực chủ yếu được lấy từ ngân sách nhà nước và nguồn hỗ trợ của các tổ chức phi chính phủ đi theo các chương trình, dự án; nội lực của huyện chưa đủ mạnh và đời sống của người dân còn khó khăn nên việc góp vốn bằng tiền là điều không dễ dàng. Người dân đóng góp chủ yếu bằng ngày công lao động và các nguồn nội lực sẵn có như đất, đá, cát, sỏi... Do phụ thuộc vào nguồn vốn trên cấp, lượng huy động từ nội lực hạn chế nên số lượng nguồn lực cung cấp theo các chương trình thường không đáp ứng đủ với nhu cầu thực tế. Với nguồn lực đặc biệt là vốn đưa về thường không tập trung, lồng ghép vốn của các chương trình chưa tốt nên hạng mục thực hiện thường là các hạng mục nhỏ. Ngoài ra cấp vốn chậm trễ và sự thụ động trong khâu lồng ghép vốn để điều phối giữa các chương trình ở địa phương đã làm cho các công trình rơi vào tình trạng chờ đợi. Cần xây dựng một cách thích hợp sự đóng góp về công lao động, vật liệu của người dân.

Bên cạnh đó, việc lồng ghép các nguồn vốn để thực hiện các chương trình giảm nghèo khác nhau ở huyện chưa thực sự hiệu quả. Tình trạng điều chỉnh kế hoạch vốn cho chính sách này sang thực hiện chính sách khác diễn ra còn phổ biến. Cụ thể năm 2009 huyện được giao kế hoạch 2.394 triệu khoanh nuôi bảo vệ rừng và 284 triệu mua giống cây trồng rừng lần đầu. Nhưng do dự án 661 đã đầu tư cho các chính sách này nên UBND huyện phải xin UBND tỉnh cho phép điều chỉnh sang thực hiện chính sách hỗ trợ mua vật nuôi, và mãi năm 2010 kế hoạch vốn mới được thực hiện xong.

Do triển khai cùng một lúc nhiều chương trình trên địa bàn huyện nên dẫn đến sự chồng chéo về chính sách thể hiện ở 3 khía cạnh chính: nội dung, đối tượng thụ hưởng và thời gian thực hiện chính sách. Đơn cử, một số hạng mục hạ tầng cơ sở của các Chương trình 135 giai đoạn II và Chương trình MTQGGN có sự trùng lặp nhau như: nối tiếp đường giao thông thôn Cảnh Nang, xã Lâm Xá; đường giao thông thôn Cộ xã Điền Trung; đường giao thông từ làng Ba đi làng Sát xã Ban Công... Các hạng mục công trình nếu có sự trùng lặp với nhau thì chỉ lấy nguồn vốn từ một chương trình để thực hiện và báo cáo kết quả cho cả 2 chương trình. Sự chồng chéo về chính sách tuy không trùng lặp về nguồn lực nhưng đã dẫn đến sự dàn trải trong đầu tư, trong khi khả năng bố trí ngân sách Nhà nước có hạn.

c) Hạch toán, quyết toán cho các chương trình giảm nghèo của chính phủ

Như đã trình bày ở trên, mỗi chương trình giảm nghèo của chính phủ thực hiện hạch toán, quyết toán theo cách khác nhau. Chương trình 30a việc quyết toán thực hiện theo Thông tư số 46/TT-BTC ngày 08/4/2010 quy định quản lý, thanh toán, quyết toán vốn đầu tư cho các dự án đầu tư xây dựng công trình hạ tầng kinh tế - xã hội của các huyện nghèo thực hiện Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP ngày 27/12/2008 và đến nay còn nhiều dự án ở huyện Bá Thước chưa được quyết toán, rơi vào tình trạng kéo dài từ năm nọ kế năm kia. Chương trình 135 giai đoạn II và Chương trình MTQGGN thực hiện chế độ quyết toán hàng năm.

Hàng tháng, quý các đơn vị, các xã báo cáo kết quả thực hiện chương trình với UBND huyện thông qua Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội. Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội là cơ quan thường trực có trách nhiệm tổng hợp kết quả thực hiện chung của cả huyện tham mưu cho UBND huyện báo cáo UBND tỉnh và các ban ngành cấp tỉnh.

Về cơ bản, các chương trình giảm nghèo của chính phủ trên địa bàn huyện chấp hành tốt chế

độ kế toán, ghi chép sổ sách, và chứng từ theo quy định. Theo đánh giá của Ban chỉ đạo giảm nghèo huyện, chương trình MTQGGN quyết toán chậm, trong khi chương trình 30a quyết toán nhanh hơn. Tuy nhiên, số công trình quyết toán đúng hạn của chương trình 30a chiếm tỷ lệ cao (100% đối với năm 2012, 83% đối với năm 2013) (Bảng 4). Năm 2013, Chương trình MTQGGN có tỷ lệ công trình quyết toán đúng hạn cao hơn Chương trình 135 giai đoạn II.

Bảng 4: Kết quả lập dự toán ngân sách thực hiện các chương trình giảm nghèo ở Bá Thước

Chương trình	Số công trình quyết toán đúng hạn		Số công trình quyết toán quá hạn	
	2012	2013	2012	2013
Chương trình 30a	3	5	—	1
Chương trình MTQGGN	20	25	1	9
Chương trình 135 giai đoạn II	18	22	22	10

Nguồn: Tổng hợp từ phòng Tài chính – Kế hoạch huyện Bá Thước

d) Kiểm tra, giám sát và kiểm toán

UBND tỉnh chỉ đạo các sở, ban, ngành, UBND các huyện, các đơn vị liên quan tạo điều kiện thuận lợi để HĐND, Mặt trận Tổ quốc, cơ quan đoàn thể xã hội các cấp ở địa phương, cộng đồng tham gia giám sát và phối hợp giám sát thực hiện chương trình. UBND huyện Bá Thước và Ban chỉ đạo giảm nghèo cấp huyện thường xuyên kiểm tra, giám sát, thực hiện các chương trình. Hàng tháng tổng hợp tình hình và báo cáo kết quả về Ban chỉ đạo tỉnh; 03 tháng tổ chức giao ban, hàng năm sơ kết đánh giá kết quả thực hiện chương trình. Đối với bộ máy quản lý lãnh đạo cấp xã thường xuyên kiểm tra, đánh giá việc quản lý sử dụng nguồn tài chính của Chính phủ cho giảm nghèo, đánh giá việc thực hiện các chương trình giảm nghèo ở cấp xã bằng cách phối hợp với bộ máy quản lý cấp huyện đi thực tế xã nghèo, hộ nghèo.

Trong 2 năm từ 2011 đến 2013 huyện Bá Thước đều thực hiện công tác kiểm tra, giám sát hàng năm. Đối với Chương trình 30a, huyện tổ chức 2 đợt kiểm tra mỗi năm, còn Chương trình MTQGGN và Chương trình 135 giai đoạn II chỉ triển khai được 1 đợt kiểm tra. Riêng đối với Chương trình 30a năm 2012 có 3 đợt kiểm tra vì

có 1 đợt của Ban kiểm toán TW. Quá trình kiểm tra, giám sát của huyện đã phát hiện ra những sai phạm, chủ yếu tập trung vào việc chi sai chế độ, sử dụng vốn không đúng mục đích, chi đội chi phí quản lý...

Tóm lại, mặc dù công tác quản lý tài chính đối với các chương trình giảm nghèo của chính phủ trên địa bàn huyện Bá Thước còn một số bất cập, song phải khẳng định rằng chủ yếu nhờ các chương trình này mà tỷ lệ hộ nghèo của huyện giảm xuống, từ 55,20% năm 2008 xuống còn 29% năm 2013.

e) Những vấn đề đặt ra đối với công tác quản lý tài chính các chương trình giảm nghèo của Chính phủ trên địa bàn huyện Bá Thước

i) Nguồn lực tài chính dành cho các chương trình giảm nghèo

Ngân sách thực hiện các chương trình giảm nghèo được phân bổ từ Trung ương đến tỉnh, huyện rồi xã, song mối liên kết giữa các mục tiêu và nguồn lực không rõ ràng. Có nhiều trường hợp việc xây dựng kế hoạch gắn với những mục tiêu tham vọng, đòi hỏi phải có nguồn ngân sách lớn, song khi tiến hành phê duyệt mới nhận ra nguồn ngân sách của chương trình không thể đáp ứng với nhu cầu để thực

hiện các mục tiêu đặt ra. Nguồn lực đầu tư trực tiếp cho chương trình còn thiếu do vậy trong quá trình thực thi còn gặp rất nhiều khó khăn do không có kinh phí cho hoạt động chỉ đạo, kiểm tra và giám sát chương trình, một số dự án thuộc chương trình bị chậm vốn do vậy mà thời gian thi công kéo dài gây tốn kém và lãng phí cho Nhà nước.

ii) Sự phối hợp và lồng ghép nguồn vốn trong thực hiện chương trình

Việc tập trung, lồng ghép vốn của các chương trình chưa tốt nên các hạng mục thực hiện thường nhỏ, manh mún. Bên cạnh đó, sự phân bổ nguồn vốn không đúng tiến độ và không phù hợp với yêu cầu của huyện. Có 85% cán bộ huyện và 90,5% cán bộ xã đánh giá là tiến độ thực hiện các chương trình dự án còn chậm, tỷ lệ giải ngân nguồn vốn thấp. Đối với nguồn vốn đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng huyện đã giải ngân đạt 100% kế hoạch vốn được giao. Tuy nhiên nguồn vốn sự nghiệp thì tỷ lệ giải ngân đạt thấp 71,6%, đặc biệt là năm 2010 chỉ đạt 34,9%. Nguyên nhân này là do sự thiếu hụt nguồn lực làm cho kinh phí hoạt động của Ban chỉ đạo từ huyện xuống đến xã chưa được bố trí, ảnh hưởng rất nhiều đến triển khai các nhiệm vụ, nhất là ở cấp huyện. Vốn chậm và sự thụ động trong khâu lồng ghép vốn để điều phối giữa các chương trình ở địa phương làm cho nhiều công trình rơi vào tình trạng chờ đợi. Vì vậy, cần làm tốt công tác lồng ghép đồng thời giám sát, kiểm tra thực hiện quản lý tài chính đối với các chương trình xóa đói giảm nghèo của chính phủ để nguồn lực được cung cấp đúng tiến độ, phù hợp với nhu cầu địa phương.

iii) Phân cấp trong quản lý tài chính của các chương trình giảm nghèo

Việc phân cấp quản lý tài chính cho các chương trình giảm nghèo của chính phủ trên địa bàn huyện Bá Thước đã được triển khai nhưng phần lớn trong lĩnh vực xây dựng cơ bản. Một số vấn đề về phân cấp quản lý tài chính cho các CTGN trên địa bàn huyện trong quá trình triển khai như sau:

Thứ nhất trong phân bổ nguồn lực của các chương trình: Kinh phí của các CTGN do cấp tỉnh và huyện kiểm soát, trong khi trách nhiệm

thực hiện nằm ở cấp xã nên dẫn đến sự bị động của chính quyền cấp xã. Mặc dù trong quá trình lập kế hoạch, cấp xã có sự thảo luận của người dân địa phương nhưng kế hoạch cuối cùng do UBND huyện và tỉnh phê duyệt nên chính quyền xã càng lúng túng trong việc xây dựng kế hoạch dài hạn. Các xã lập kế hoạch giảm nghèo khi nhận được tiêu chí phân bổ của huyện nhưng thông tin không đầy đủ về nguồn lực phân bổ, dẫn đến các xã gặp khó khăn trong việc tích cực triển khai chương trình.

Thứ hai, do việc phân cấp quản lý tài chính của huyện theo hướng từ trên xuống phụ thuộc vào việc ban hành các văn bản hướng dẫn kịp thời và rõ ràng từ cấp trên, mà việc ban hành các văn bản hướng dẫn này thường chậm, thiếu rõ ràng và mất thời gian cho địa phương trong công tác chỉ đạo thực tế.

Thứ ba, cấp xã, thôn đã tham gia trong công tác lập dự toán, phân bổ, hạch toán, quyết toán tuy nhiên, việc phân cấp cơ bản vẫn còn mang tính hình thức. Một mặt do cấp trên chưa thực sự tin tưởng vào năng lực của cán bộ cấp cơ sở, do ràng buộc của quy định pháp lý nhưng bên cạnh đó cũng do trình độ chuyên môn của cán bộ - đặc biệt là cán bộ xã, thôn, bản chưa đáp ứng được nhu cầu. Thực tế cho thấy nếu có sự tham gia đóng góp nguồn lực, giám sát của người dân thì chất lượng công trình tốt hơn và quá trình sử dụng lâu dài hơn.

4. Một số giải pháp hoàn thiện quản lý tài chính đối với các chương trình giảm nghèo của Chính phủ trên địa bàn huyện Bá Thước

a. Đổi mới công tác lập kế hoạch tài chính cho giảm nghèo

Công tác lập kế hoạch tài chính trong các chương trình giảm nghèo nên được lồng ghép với các chương trình phát triển kinh tế - xã hội của địa phương như chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới, chương trình "tam nông"... Kế hoạch tài chính nên được xây dựng theo cách tiếp cận có sự tham gia của các bên liên quan. Điều đó có nghĩa là kế hoạch tài chính trong các chương trình giảm nghèo phải được xây dựng trên cơ sở nhu cầu, nguyện vọng của đối tượng hưởng lợi, người nghèo và cán bộ

lãnh đạo cộng đồng cần tham gia một cách chủ động vào quá trình xây dựng kế hoạch ngân sách hàng năm cũng như của cả giai đoạn. Quy trình lập kế hoạch tài chính cho giảm nghèo nên đổi mới theo hình thức đồng bộ hóa giữa các chương trình khác nhau để tránh gánh nặng về thủ tục hành chính trong công tác lập kế hoạch.

b, Tăng cường lồng ghép nguồn lực cho chương trình

Ngân sách nhà nước dành cho các chương trình, dự án và chính sách giảm nghèo nói chung, kể cả trong trường hợp được cấp theo đúng mức cam kết và đúng thời hạn, không bao giờ đủ để đáp ứng nhu cầu phát triển của địa phương và của người nghèo. Mặt khác, nguồn lực hạn chế này lại bị chia nhỏ cho nhiều Chương trình MTQG khác nhau khiến từng chương trình, dự án luôn ở trong tình trạng thiếu kinh phí, không đủ nguồn lực để đạt được các mục tiêu đã đề ra. Do vậy, việc lồng ghép giữa các nguồn lực nhỏ từ các chương trình khác nhau để thực hiện một mục tiêu lớn là cần thiết.

c) Phân cấp quản lý tài chính cho cấp xã

Chủ trương phân cấp đầu tư cho cấp xã và trao quyền cho cộng đồng trong quản lý tài chính, đặc biệt là xây dựng cơ sở hạ tầng được thể hiện rõ trong các văn bản chính sách của các chương trình dự án giảm nghèo của Chính phủ. Theo kinh nghiệm của Ban quản lý dự án giảm nghèo ở một số tỉnh vùng Tây Bắc, ví dụ như tỉnh Hòa Bình, việc phân cấp cho xã là rất thành công và hiệu quả vì: (i) Đáp ứng đúng nhu cầu giảm nghèo của địa phương; (ii) Tiết kiệm được nguồn lực (sử dụng nguồn lực địa phương, tạo việc làm, không tốn tiền tư vấn, giám sát, chi phí trung gian giám); (iii) Tạo được việc làm cho người dân (vì dân được thực hiện); và (iv) Giám thiếu thất thoát vì được công khai và người dân giám sát.

d) Đổi mới công tác kiểm tra, giám sát tài chính đối với các chương trình giảm nghèo

Để nâng cao hiệu quả quản lý tài chính đối với các chương trình giảm nghèo của chính phủ, công tác kiểm tra đánh giá và giám sát cần được đổi mới theo hướng rõ ràng, minh bạch, tạo điều kiện cho cộng đồng nhân dân các dân tộc trong khu vực tham gia giám sát; phải có các chỉ số

đánh giá giám định chất lượng, công tác báo cáo, thống kê kịp thời và đầy đủ, cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực báo cáo. Gắn trách nhiệm cụ thể của các cấp quản lý với hiệu quả thực hiện công tác kiểm tra, giám sát. Để công tác kiểm tra giám sát có hiệu quả cao hơn, các cấp quản lý cần xây dựng cho mình hệ thống giám sát theo hướng: (i) Xây dựng cơ sở dữ liệu ban đầu làm cơ sở so sánh đánh giá hàng năm và khi kết thúc chương trình; (ii) Xây dựng hệ thống chỉ tiêu theo dõi, giám sát và đánh giá đồng bộ, phù hợp với cả bốn cấp: trung ương, tỉnh, huyện và xã; (iii) Xây dựng cơ chế giám sát, đánh giá bao gồm cơ chế phối hợp, chia sẻ thông tin giữa các cơ quan, định kỳ đánh giá, trách nhiệm của bên... Tùy theo tình hình cụ thể của từng dự án đầu tư có thể thanh tra, kiểm tra từng khâu hoặc tất cả các khâu của quá trình chi NSNN cho các dự án, công trình.

5. Kết luận

Quản lý tài chính đối với các chương trình giảm nghèo của Chính phủ là hoạt động quan trọng nhằm sử dụng có hiệu quả nguồn lực tài chính của nhà nước để đạt được các mục tiêu xóa đói giảm nghèo. Trong những năm qua, được sự đầu tư của Đảng và Nhà nước, chương trình xóa đói giảm nghèo ở huyện Bá Thước đã đạt được những thành tựu nhất định. Tuy nhiên, trong quản lý tài chính đối với các chương trình giảm nghèo của chính phủ như Chương trình 135 giai đoạn II, Chương trình 30a và Chương trình MTQG về xóa đói giảm nghèo bền vững, huyện Bá Thước vẫn còn gặp phải không ít khó khăn từ khâu lập kế hoạch tài chính; đến quản lý, phân bổ, sử dụng, hạch toán, quyết toán nguồn vốn và kiểm tra, giám sát, kiểm toán. Nguyên nhân chủ yếu là do từ khâu lập kế hoạch tài chính hàng năm của xã, huyện còn chậm, thiếu chính xác, thiếu sự phối hợp giữa các sở, ban, ngành; đến khâu phân bổ ngân sách không rõ ràng giữa mục tiêu và nguồn lực, nguồn lực thiếu, kế hoạch vốn bố trí chậm. Đối với công tác hạch toán, quyết toán còn chưa thực hiện đúng chế độ hạch toán, quyết toán của nhà nước; chưa lập báo cáo quyết toán riêng trong việc sử dụng kinh phí của chương trình. Công tác kiểm tra, giám sát và kiểm toán chưa được

thực hiện sát sao. Đề khắc phục những hạn chế, yếu kém nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện các CTGN của Chính phủ, huyện Bá Thước cần phải nỗ lực nhiều hơn nữa trong thực hiện các giải pháp đồng bộ. Các giải pháp hoàn thiện công tác quản lý tài chính đối với các chương trình giảm nghèo của chính phủ trên địa bàn huyện Bá Thước cần hướng vào: (i) Đổi mới công tác lập kế hoạch tài chính cho giảm nghèo; (ii) Tăng cường lồng ghép nguồn lực cho chương trình; (iii) Phân cấp quản lý tài chính cho cấp xã; và (iv) Đổi mới công tác kiểm tra, giám sát tài chính đối với các chương trình giảm nghèo.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội 2013. Phê duyệt kết quả điều tra, rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo năm 2013. (<http://giamngheo.molisa.gov.vn/vn/NewsDetail.aspx?ID=190&CateID=53>).
- Bộ Tài chính. 2010. Thông tư số 46/2010/TT-BTC về “Quy định quản lý, thanh toán, quyết toán vốn đầu tư cho các dự án đầu tư xây dựng công trình hạ tầng kinh tế-xã hội của các huyện nghèo thực hiện Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP ngày 27/12/2008 của Chính phủ về Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo”, ban hành ngày 08 tháng 4 năm 2010.
- Dự án PRPP (Dự án Hỗ trợ thực hiện Nghị quyết 80/NQ-CP về Định hướng giảm nghèo bền vững thời kỳ 2011- 2020 và Chương trình Mục tiêu Quốc gia Giảm nghèo Bền vững giai đoạn 2012 – 2015). 2014. Hỗ trợ kỹ thuật xây dựng năng lực quản lý và điều phối dự án PRPP.
- Nguyễn Lê. 2014. Bao nhiêu tiền đã chi cho giảm nghèo? (<http://vneconomy.vn/thoi-su/bao-nhieu-tien-da-chi-cho-giam-ngheo-20140220104213837.html>).
- Thanh Tùng. 2015. Việt Nam đã thành công trong giảm nghèo. (<http://tintucvietnam.vn/viet-nam-da-thanh-cong-trong-giam-ngheo>).