



Kết quả kiểm toán góp phần nâng cao hiệu quả công tác quản lý, điều hành Chương trình 135

II TRẦN QUANG HUY

(Vụ Chế độ và Kiểm soát chất lượng kiểm toán)

Khát quát về Chương trình Phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn vùng đồng bào dân tộc và miền núi

Chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn vùng đồng bào dân tộc và miền núi (gọi tắt là Chương trình 135) giai đoạn II được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo Quyết định số 07/2006/QĐ-TTg ngày 10/01/2006 với mục tiêu: "Tạo sự chuyển biến nhanh về sản xuất, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông nghiệp theo hướng sản xuất gắn với thị trường; cải thiện và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho đồng bào các dân tộc ở các xã, thôn, bản đặc biệt khó khăn một cách bền vững, giảm khoảng cách phát triển giữa các dân tộc và giữa các vùng trong cả nước. Phấn đấu đến năm 2010, trên địa bàn không còn hộ đói, giảm hộ nghèo xuống còn dưới 30% theo chuẩn nghèo quy định tại Quyết định số 170/2005/QĐ-TTg ngày 08/7/2005 của Thủ tướng Chính phủ", gồm có 4 dự án thành phần:

- Dự án hỗ trợ phát triển sản xuất;
- Dự án Phát triển cơ sở hạ tầng thiết yếu;

- Dự án Đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực cán bộ xã, thôn bản và cộng đồng;

- Chính sách Hỗ trợ các dịch vụ, cải thiện và nâng cao đời sống nhân dân, trợ giúp pháp lý để nâng cao nhận thức pháp luật.

Để đảm bảo Chương trình thực hiện các nhiệm vụ đạt mục tiêu đề ra,

bên cạnh việc chỉ đạo các bộ ngành liên quan ban hành các văn bản hướng dẫn thực hiện các nội dung của Chương trình, Chính phủ đã thành lập Bộ máy chỉ đạo điều hành cấp trung ương và chỉ đạo các tỉnh thuộc đối tượng Chương trình thành lập Ban chỉ đạo Chương trình ở các cấp địa phương. Ủy ban Dân tộc là cơ quan thường trực Chương trình, giúp Ban chỉ đạo của Chính phủ thực hiện Chương trình và chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành, các địa phương quản lý chỉ đạo thực hiện các nhiệm vụ. Tại các tỉnh thành lập Ban Chỉ đạo chương trình cấp tỉnh, tại các huyện có xã thuộc chương trình thành lập Ban chỉ đạo Chương trình cấp huyện, các Ban



Các kiểm toán viên kiểm tra thực tế công trình giao thông được đầu tư bằng nguồn vốn 135 tại huyện Đông Giang - tỉnh Quảng Nam.

giám sát xã để quản lý, kiểm tra giám sát Chương trình và tổ chức thực hiện trên địa bàn huyện theo phân cấp của UBND tỉnh.

Kết quả thực hiện Chương trình ở một số tỉnh được kiểm toán năm 2008

Nguồn vốn của Chương trình năm 2007: Dự toán Quốc hội quyết định cho Chương trình: 1.667.010 triệu đồng. Dự toán Chính phủ giao cho các đơn vị thụ hưởng: 1.499.344,3 triệu đồng; trong đó: Dự án hỗ trợ phát triển sản xuất: 208.680 triệu đồng; Dự án cơ sở hạ tầng: 1.213.800 triệu đồng; Dự án đào tạo: 69.360 triệu đồng; Chi phí quản lý: 7.494,3 triệu đồng.

Đến năm 2007, các cơ quan bộ,



ngành trung ương đã ban hành các văn bản chỉ đạo và hướng dẫn thực hiện Chương trình khá đồng bộ, tạo điều kiện thuận lợi để các địa phương thực hiện các dự án của chương trình. Bên cạnh đó, với sự tích cực chỉ đạo và thực hiện của các cấp chính quyền địa phương, đến cuối năm 2007 Chương trình 135 tại các tỉnh đã đạt được những kết quả đáng kể. Cụ thể kết quả thực hiện các dự án thuộc Chương trình 135 tại 10 tỉnh được kiểm toán như sau:

- Dự án hỗ trợ phát triển sản xuất: 9/10 tỉnh đã triển khai thực hiện dự án, hỗ trợ máy móc, thiết bị, dụng cụ phục vụ sản xuất nông nghiệp, cây trồng, vật nuôi cho hàng ngàn hộ dân; xây dựng trên 400 mô hình trồng trọt, chăn nuôi và thực hiện các hoạt động khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư cho đồng bào các xã thuộc Chương trình 135.

- Dự án Xây dựng cơ sở hạ tầng và Dự án Trung tâm cụm xã: 10/10 tỉnh đã thực hiện đầu tư xây dựng mới và chuyển tiếp trên 1.200 công trình giao thông, thủy lợi, công trình văn hoá - giáo dục, công trình điện, nước sinh hoạt.

- Dự án đào tạo: 10 tỉnh được

kiểm toán đã tổ chức gần 300 lớp đào tạo, tập huấn cho hơn 20.000 lượt học viên, với các nội dung: hướng dẫn nội dung, mục tiêu, cơ chế quản lý Chương trình 135; bồi dưỡng nâng cao năng lực cán bộ thôn, bản và cộng đồng; các biện pháp ứng dụng tiến bộ khoa học, kỹ thuật để phát triển sản xuất,...tổ chức tham quan học tập kinh nghiệm các mô hình xoá đói, giảm nghèo có hiệu quả trong và ngoài tỉnh.

Trong 3 dự án thành phần của Chương trình được các tỉnh triển khai thực hiện trong giai đoạn II thì dự án xây dựng cơ sở hạ tầng có mức độ hoàn thành kế hoạch cao nhất, các tỉnh được kiểm toán đều có giá trị thực hiện trên 70% kinh phí được sử dụng trong năm, đặc biệt có tỉnh đạt trên 90% như tỉnh Quảng Trị, Hoà Bình. Dự án Hỗ trợ phát triển sản xuất là dự án có tỷ lệ hoàn thành kế hoạch vốn thấp nhất do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ban hành văn bản hướng dẫn chậm (đến ngày 20/9/2007 Bộ Nông nghiệp và PTNT mới ban hành Thông tư số 79/2007/TT-BNN sửa đổi, bổ sung một số nội dung của Thông tư số

01/2007/TT-BNN về hướng dẫn thực hiện các dự án Hỗ trợ phát triển sản xuất và chuyển dịch cơ cấu kinh tế, nâng cao trình độ sản xuất của đồng bào các dân tộc và miền núi thuộc CT135 giai đoạn II).

Kết quả đạt được của các dự án như trên đã góp phần làm thay đổi hiện trạng đời sống kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn, miền núi và vùng sâu, vùng xa; tạo điều kiện để các vùng này thoát khỏi tình trạng nghèo nàn, lạc hậu, chậm phát triển, hòa nhập vào sự phát triển chung của cả nước; giảm tỷ lệ nghèo, cải thiện rõ rệt đời sống của đồng bào các dân tộc vùng đặc biệt khó khăn góp phần đảm bảo trật tự, an toàn xã hội, an ninh quốc phòng.

Dự án hỗ trợ phát triển sản xuất đã góp phần hỗ trợ chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông nghiệp theo hướng sản xuất gắn với thị trường cho địa phương, cải thiện và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho đồng bào ở các xã đặc biệt khó khăn. Các chương trình hỗ trợ cây giống vật nuôi, phân bón,...đã giúp các hộ nghèo giảm bớt khó khăn trong sản xuất

nông nghiệp; các chương trình hỗ trợ máy móc, thiết bị sản xuất, bảo quản sản phẩm sau thu hoạch,... dù chưa thực hiện được nhiều nhưng cũng đã góp phần nâng cao năng suất và hiệu quả trong sản xuất nông nghiệp, giúp cho bà con tiếp cận và chuyển đổi phương thức sản xuất lạc hậu từ lấy sức người sang sử dụng sức máy, nâng cao giá trị kinh tế của nông sản và tăng thu nhập cho người dân; các mô hình chăn nuôi (bò lai sin, heo rừng, dê, bảo tồn heo địa phương,...) được triển khai ở một số tỉnh như Hoà Bình, Quảng Nam, Kon Tum,... đã làm tăng giá trị kinh tế và hiệu quả chăn nuôi của nhân dân các xã đặc biệt khó khăn.

Các công trình hoàn thành của Dự án Cơ sở hạ tầng và Dự án trung tâm cụm xã đã phát huy tác dụng, giúp cho việc hướng tới thực hiện các mục tiêu của Chương trình về giao thông, thủy lợi, giáo dục và văn hoá, nước sinh hoạt...; cải thiện bộ mặt nông thôn, góp phần vào việc thúc đẩy sản xuất, nâng cao đời sống của nhân dân thuộc các xã vùng sâu, vùng xa và các xã đặc biệt khó khăn.

Các lớp tập huấn, đào tạo về quản lý Chương trình 135 đã góp phần lớn trong việc nâng cao nhận thức của cán bộ thôn, xã về chủ trương của nhà nước đối với các xã khó khăn, trang bị cho họ những kiến thức cơ bản về quản lý Chương trình từ đó áp dụng vào thực tế công việc tại địa phương.

Kết quả kiểm toán góp phần hoàn thiện công tác quản lý, điều hành và nâng cao hiệu quả của Chương trình

Có được những kết quả đáng ghi nhận như trên, ngoài những nỗ lực thực hiện các nội dung thuộc chương trình của các cấp chính quyền và nhân dân địa phương phải kể đến những đóng góp của Kiểm toán Nhà nước trong việc phát hiện ra những

hạn chế, thiếu sót trong quá trình thực hiện Chương trình của các đơn vị, từ đó đưa ra các kiến nghị chấn chỉnh, khắc phục đồng thời đưa ra các ý kiến tư vấn nhằm hoàn thiện công tác chỉ đạo, điều hành và thực hiện Chương trình, qua đó góp phần giảm thất thoát, lãng phí nguồn vốn đầu tư và nâng cao hiệu quả đầu tư của Chương trình.

Qua kiểm toán tại 10 tỉnh trong năm 2008 cho thấy, công tác quản lý, điều hành Chương trình từ trung ương, cấp tỉnh đến huyện, xã đã có những bước tiến rõ rệt so với những năm trước. Kết quả kiểm toán Chương trình 135 những năm trước đây đã phát hiện và chỉ ra những mặt còn tồn tại, những yếu kém trong công tác quản lý, điều hành Chương trình để các cơ quan trung ương cũng như các địa phương được kiểm toán khác phục, chấn chỉnh đồng thời giúp cho các địa phương khác nhận thức, rút kinh nghiệm trong quá trình triển khai thực hiện Chương trình.

Năm 2006 Kiểm toán Nhà nước thực hiện kiểm toán Chương trình 135 tại 6 tỉnh (niên độ ngân sách năm 2004 và 8 tháng đầu năm 2005) và năm 2007 KTNN kiểm toán tại 8 tỉnh (niên độ ngân sách năm 2006). Qua việc

rút kinh nghiệm từ những ý kiến đánh giá, kiến nghị và ý kiến tư vấn của Kiểm toán Nhà nước sau các cuộc kiểm toán, công tác quản lý điều hành và thực hiện Chương trình 135 của các cấp đã có những cải thiện rõ rệt, thể hiện như sau:

▶▶▶ Thứ nhất, về công tác quản lý, chỉ đạo Chương trình: đến năm 2007, công tác quản lý, chỉ đạo của các cấp địa phương đã được cải thiện đáng kể so với các năm trước. Các tỉnh đã thành lập Ban chỉ đạo Chương trình 135 để chỉ đạo thống nhất việc thực hiện các dự án, nhiệm vụ thường trực do Ban dân tộc đảm nhiệm, do đó việc chỉ đạo được thống nhất từ trung ương đến cơ sở; các tỉnh đã phân công nhiệm vụ cho các sở, ban, ngành quản lý và hướng dẫn các huyện, xã thực hiện nội dung chương trình; công tác kiểm tra, giám sát, hướng dẫn của Ban chỉ đạo Chương trình và các ngành địa phương cũng đã được quan tâm hơn; một số huyện cũng đã mạnh dạn giao cho xã làm chủ đầu tư và tích cực hướng dẫn chuyên môn, nghiệp vụ để các xã lần đầu làm chủ đầu tư hoàn thành nhiệm vụ được giao.

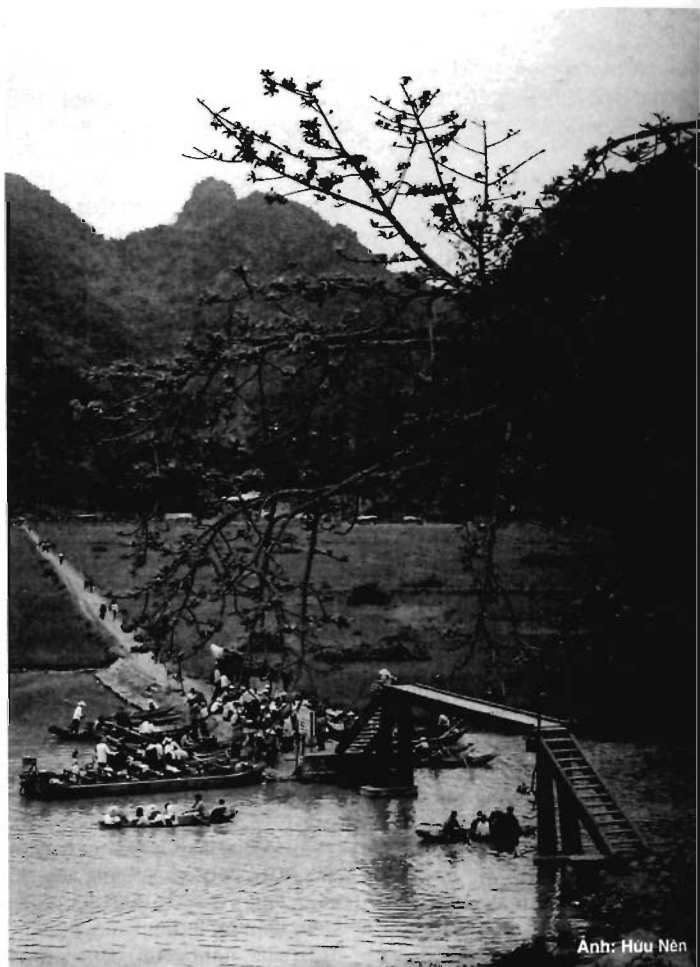
▶▶▶ Thứ hai, về công tác thực hiện dân chủ, công khai trong quá trình thực hiện Chương



trình: Ban chỉ đạo Chương trình các tỉnh đã tích cực chỉ đạo các huyện, xã thực hiện Chương trình bám sát các chỉ đạo, hướng dẫn của Trung ương. Các huyện, xã đã tổ chức xây dựng kế hoạch trên cơ sở lấy ý kiến của dân thông qua các buổi họp dân tại thôn, bản, cùng với việc tuyên truyền đến người dân về chủ trương, chính sách và nội dung của Chương trình để đảm bảo các nội dung đầu tư đáp ứng được nguyện vọng của dân và được nhân dân giám sát thực hiện. Kết quả phỏng vấn và phát phiếu điều tra 2.083 người dân tại các xã thụ hưởng Chương trình 135 tại 10 tỉnh được kiểm toán cho thấy 91,45% số người được hỏi (1.905 người) biết về Chương trình 135 được đầu tư cho xã; 85,88% số người được phỏng vấn (1.789 người) tham gia ý kiến về chủ trương đầu tư; 94,78% người dân được phỏng vấn cho rằng các dự án, công trình đầu tư tại địa phương là thiết thực và phù hợp với nhu cầu thực tế của nhân dân địa phương, 95,05% người dân được phỏng vấn đánh giá các công trình được đầu tư từ nguồn vốn Chương trình 135 được sử dụng đúng mục đích. Như vậy hầu hết người dân thuộc các xã 135 đều nắm được chủ trương chủ Nhà nước về Chương trình 135 và tham gia ý kiến về các dự án, công trình cần đầu tư tại địa phương, các công trình được đầu tư phù hợp với nhu cầu thực tế của nhân dân và đang được sử dụng đúng mục đích, phát huy hiệu quả đầu tư của Chương trình.

▶▶ Thứ ba, trong công tác lập và giao dự toán, các địa phương cũng đã rút kinh nghiệm, khắc phục và hạn chế được một số sai sót trước đây, biểu hiện qua kết quả kiểm toán như sau:

- Trong năm 2004 và 8 tháng đầu năm 2005 tại 6 tỉnh được kiểm toán với lượng kinh phí được sử dụng cho Chương trình



Ảnh: Hữu Nền

trong giai đoạn này là 478.828 triệu đồng, thì số phân bổ không đúng đối tượng quy định và sử dụng sai mục đích được KTNN phát hiện là 21.808 triệu đồng, chiếm 4,55% kinh phí được sử dụng; năm 2006 tại 8 tỉnh với kinh phí được sử dụng là 607.377 triệu đồng thì số phân bổ không đúng quy định là 26.267 triệu đồng, chiếm 4,32% kinh phí được sử dụng trong năm; nhưng đến năm 2007 (sau 10 năm thực hiện Chương trình và sau hai lần KTNN kiểm toán chương trình) tại 10 tỉnh được sử dụng số kinh phí là 631.595 triệu đồng, số phân bổ sai đối tượng chỉ còn 2.081 triệu đồng, chiếm tỉ lệ

0,33% kinh phí được sử dụng.
 - Năm 2006, một số tỉnh phân bổ vốn cho các công trình lớn hơn mức đầu tư được duyệt với số kinh phí là 3.536 trđ, đến năm 2007 con số này giảm xuống còn 2.099 trđ;
 - Năm 2006, KTNN phát hiện việc cắt giảm mức đầu tư hỗ trợ phát triển sản xuất của các xã thuộc Chương trình 135 để đầu tư cho nhiệm vụ khác là 1.570 trđ trên tổng số kinh phí 5.160 trđ, đến năm 2007 sai phạm này đã giảm xuống 600 trđ trên tổng số kinh phí 4.080 triệu đồng;
 - Năm 2006, một số tỉnh chưa phân bổ hết số kinh phí giao bổ sung, nhưng sang năm 2007 tình

trạng này đã không còn xảy ra ở cả 10 tỉnh được kiểm toán.

►► **Thứ tư, về việc chấp hành Luật, chính sách, chế độ của Nhà nước trong quá trình sử dụng và quyết toán kinh phí:**

Một số sai sót trong quá trình sử dụng và quyết toán kinh phí của các tỉnh được kiểm toán các năm trước nhưng đến năm 2007 thì đã được khắc phục cơ bản, đó là:

- Tại một số tỉnh, kinh phí được sử dụng chưa hết của năm 2003, 2004 không chuyển sang năm sau để chi cho Chương trình theo quy định mà đem sử dụng cho mục đích khác (số tiền: 4.439trđ).

- 5/6 tỉnh được kiểm toán năm 2006 không phân bổ dự toán cho ngân sách cấp huyện số kinh phí bổ sung có mục tiêu của Chương trình do huyện thực hiện mà để lại cho ngân sách cấp tỉnh trực tiếp chi (thanh toán qua hệ thống kho bạc nhà nước), vì vậy cơ quan tài chính cấp huyện không nắm được nguồn kinh phí của Chương trình đầu tư trên địa bàn.

- Việc chi cho công tác chuyển dân, khai hoang đất canh tác thực hiện chưa đúng trình tự quy định, không có dự toán được duyệt, việc di chuyển dân được thực hiện trước khi được cấp có thẩm quyền phê duyệt danh sách các hộ di chuyển. Thực hiện việc đền bù thu hồi đất trước khi dự án được cấp có thẩm quyền phê duyệt hoặc đền bù trước khi có quyết định thu hồi đất, giao đất.

- Các tồn tại trong việc chấp hành các chính sách chế độ quản lý đầu tư xây dựng như: một số công trình có mức vốn đầu tư trên 1 tỷ đồng không được thực hiện đấu thầu theo quy định; dự toán được duyệt lớn hơn tổng mức đầu tư; quyết định chi định thầu có trước quyết định đầu tư và quyết định phê duyệt dự toán; Quyết định phê duyệt dự toán, chi định thầu, khởi công xây dựng có trước Quyết định phê duyệt Báo cáo đầu tư; duyệt giá chi định thầu cao hơn giá trị dự toán xây lắp.

- Việc chi sai chế độ trong quá trình sử dụng kinh phí của Chương trình trong năm 2007 cũng đã giảm đi đáng kể so với các năm trước. Nếu như năm 2004, 2005 số chi sai chế độ được KTNN phát hiện là 2.808,5 triệu đồng, chiếm 0,93% số kinh phí đã sử dụng đề nghị quyết toán thì đến năm 2007 con số này đã giảm xuống còn 1.157 triệu đồng, chỉ chiếm 0,25% KP đã sử dụng đề nghị quyết toán.

Một vài ý kiến đề xuất

Như vậy, có thể thấy công tác kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước đã giúp cho các đơn vị nhận thấy những yếu kém, thiếu sót của các cấp quản lý trong công tác quản lý, điều hành và sử dụng kinh phí của Chương trình. Các địa phương đã nghiêm túc thực hiện các kiến nghị của KTNN, rút kinh nghiệm, hoàn thiện công tác quản lý, qua đó hạn chế thất thoát, lãng phí trong việc sử dụng kinh phí và nâng cao hiệu quả đầu tư của Chương trình.

Chương trình 135 là một trong những chương trình mục tiêu quốc gia với mục tiêu chính là cải thiện và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho đồng bào các dân tộc ở các xã, thôn, bản đặc biệt khó khăn, do vậy, để kết quả

kiểm toán của KTNN phát huy tác dụng hơn nữa trong việc nâng cao hiệu quả thực hiện Chương trình, chúng tôi đề xuất một vài ý kiến như sau:

►► **Thứ nhất, đối với KTNN,** các đoàn kiểm toán cần thực hiện thêm các nội dung kiểm toán hoạt động, đánh giá thêm về hiệu quả đầu ra của các dự án thành phần và đề xuất ý kiến tư vấn giúp cho các cơ quan quản lý, thực hiện Chương trình nâng cao hiệu quả đầu tư của các dự án.

►► **Thứ hai, đối với Ban chỉ đạo Chính phủ:** Ban chỉ đạo cần tập hợp những ý kiến đánh giá, kiến nghị, tư vấn của KTNN để phổ biến rộng rãi cho các tỉnh thực hiện Chương trình 135 để các địa phương xem xét, rút kinh nghiệm trong công tác quản lý, thực hiện Chương trình của địa phương mình.

►► **Thứ ba, đối với các tỉnh được kiểm toán:** Ban chỉ đạo Chương trình cần nghiêm túc rút kinh nghiệm và chỉ đạo các huyện được kiểm toán thực hiện các kiến nghị của KTNN, chỉ đạo các huyện, xã thuộc Chương trình 135 chưa được kiểm toán rà soát công tác quản lý, thực hiện các dự án theo các nội dung đã được KTNN phát hiện, đánh giá và kiến nghị. **KT**

