

KẾT QUẢ ĐÁNH GIÁ CHƯƠNG TRÌNH 135 GIAI ĐOẠN II

NGUYỄN THỊ THUY VÂN*

1. Một số kết quả.

Nhằm hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo phát triển sản xuất, cải thiện đời sống, giảm nghèo nhanh, bền vững, ngày 20-7-2004, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 134/2004/QĐ-TTg về một số chính sách hỗ trợ đất sản xuất, đất ở, nhà ở và nước sinh hoạt cho các hộ dân tộc thiểu số nghèo, đời sống khó khăn.

Ngày 10-01-2006, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 07/2006/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn vùng đồng bào dân tộc và miền núi giai đoạn 2006-2010 (gọi tắt là Chương trình 135 giai đoạn II) với mục tiêu tổng quát là tạo sự chuyển biến nhanh về sản xuất, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông nghiệp theo hướng sản xuất hàng hóa gắn với thị trường..., giảm khoảng cách phát triển giữa các dân tộc và giữa các vùng trong cả nước. Phấn đấu đến năm 2010, trên địa bàn cơ bản không còn hộ đói, giảm hộ nghèo xuống dưới 30%. Chương trình (CT) có 4 nhiệm vụ: 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 cơ sở 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.

Theo tổng kết của Ban Chỉ đạo các chương trình giảm nghèo của trung ương (BCĐ), đến hết năm 2008, đã hoàn thành việc hỗ trợ gần 380.000 nhà ở, đạt 111% so với mục tiêu đề án đã được phê duyệt với nguồn vốn được thực hiện gần 2.000 tỉ đồng. Quy mô và chất lượng nhà ở tương

đối chắc chắn, phù hợp với điều kiện thực tế của địa phương...

Đối với CT 135 (được triển khai trên 43 tỉnh, thành phố), sau 3 năm thực hiện, đã hỗ trợ sản xuất trực tiếp cho trên 1 triệu hộ nông dân, với trên 2.300 tấn giống cây lương thực, cây công nghiệp ngắn ngày, trên 100 ngàn máy móc thiết bị, công cụ phục vụ sản xuất; tổ chức tập huấn khuyến nông, khuyến lâm, hướng dẫn cách làm ăn, chuyển giao khoa học kỹ thuật cho khoảng 210.000 lượt người... Tổng kinh phí của Dự án hỗ trợ phát triển sản xuất đã giải ngân sau 3 năm là gần 700 tỉ đồng, đạt trên 83% kế hoạch.

Theo kết quả báo cáo của các đoàn đi khảo sát thực địa và làm việc với 6 tỉnh, 12 huyện và 24 xã, sau khi làm việc với BCĐ CT 135 của các tỉnh, huyện, khảo sát tại các xã, xem xét một số công trình, mô hình sản xuất và trao đổi trực tiếp với các đối tượng thụ hưởng CT 135, kết quả đánh giá cho thấy:

Về tổ chức bộ máy, chỉ đạo điều hành:
Tất cả các tỉnh đã sớm thành lập, kiện toàn, củng cố BCĐ thực hiện CT 135 để điều hành, chỉ đạo thực hiện CT. Trong đó, giao đồng chí Phó Chủ tịch UBND tỉnh làm Trưởng ban chỉ đạo, giao Ban Dân tộc (tỉnh Lai Châu, Đắk Lắk, Bình Phước, Lào Cai) và Sở Kế hoạch và Đầu tư (tỉnh Sóc Trăng, Bạc Liêu) làm cơ quan thường trực. Các BCĐ đã xây dựng quy chế hoạt động và phân công cụ thể nhiệm vụ cho từng thành viên. Cấp huyện thành lập BCĐ CT 135 để chỉ đạo, phân công rõ trách nhiệm cho các thành viên, cử cán bộ chuyên môn

* Học viện Hành chính.

giúp xã trong quá trình tổ chức thực hiện CT. Cấp xã thành lập Ban Quản lý dự án để tổ chức thực hiện các nhiệm vụ của CT 135 và thành lập Ban giám sát xã để giám sát việc triển khai, tổ chức thực hiện các nhiệm vụ của CT 135 của các ngành, các cấp trên địa bàn xã.

Về công tác ban hành các văn bản quản lý: Trên cơ sở hướng dẫn của bộ, ngành trung ương, nhiều tỉnh đã chủ động ban hành văn bản hướng dẫn phù hợp với điều kiện thực tế ở địa phương và giao các đơn vị chuyên môn hướng dẫn thực hiện. Đến nay, có 4/6 tỉnh đã ban hành tiêu chí phân bổ vốn; 6 tỉnh ban hành định mức kinh tế, kỹ thuật để thực hiện dự án hỗ trợ phát triển sản xuất. Hầu hết các văn bản hướng dẫn của địa phương đều cụ thể, đơn giản, phân cấp cho huyện quyền quyết định, như phê duyệt báo cáo kinh tế kỹ thuật, phê duyệt dự toán, phân cấp cho huyện quyết định giao chủ đầu tư,... tạo sự chủ động và tăng trách nhiệm cho cấp cơ sở.

Vấn đề phân cấp cho các xã làm chủ đầu tư: Hầu hết các tỉnh đều sẵn sàng phân cấp cho cấp xã làm chủ đầu tư các dự án của CT. Tuy nhiên, do trình độ cán bộ cấp xã còn hạn chế cả về chuyên môn, kinh nghiệm nên nhiều xã chưa dám đảm nhận làm chủ đầu tư. Cụ thể, cuối năm 2007 huyện Krông Năng, tỉnh Đắk Lắk giao cho các xã làm chủ đầu tư, song các xã đều từ chối do tự nhận thấy chưa đủ năng lực. Đầu năm 2008, UBND huyện mạnh dạn giao cho các xã làm chủ đầu tư, đồng thời, cử cán bộ giúp đỡ, hướng dẫn theo phương thức cầm tay chỉ việc nên nhiều xã đã quyết tâm thực hiện nhiệm vụ được giao. Việc mạnh dạn giao cho cấp xã làm chủ đầu tư đã giúp các địa phương chủ động trong việc lựa chọn công trình, đối tượng, hỗ trợ theo nguyện vọng, huy động nội lực của người dân, sử dụng lao động của địa phương tham gia thực hiện công trình nhiều hơn, việc lựa chọn, giám sát nhà thầu, đơn vị thi công tốt hơn và từng bước nâng cao năng lực quản lý, tổ chức thực hiện CT cho đội ngũ cán bộ xã.

Theo số liệu báo cáo của các địa phương, đến nay CT đã có 1000/1799 xã làm chủ đầu tư; trong đó: Bình Phước: 20/20 xã làm chủ đầu tư công trình cơ sở hạ tầng (CSHT); Đắk Lắk: 28/33 xã làm chủ đầu tư công trình CSHT; Sóc Trăng: 38/38 xã làm chủ đầu tư dự án phương thức sản xuất và 9/38 xã làm chủ đầu tư dự án công trình CSHT; Bạc Liêu: 7/14 xã làm chủ đầu tư công trình CSHT; Lai Châu: 66/66 xã làm chủ đầu tư dự án phương thức sản xuất và 4/66 xã làm chủ đầu tư dự án công trình CSHT; Lào Cai: 66/81 xã làm chủ đầu tư dự án phương thức sản xuất và 53/81 xã làm chủ đầu tư dự án công trình CSHT nhỏ.

Trong công tác lập kế hoạch, lựa chọn công trình ở tất cả các xã thuộc CT 135 được thực hiện đảm bảo nguyên tắc dân chủ, công khai từ cơ sở, người dân được lựa chọn công trình, bình xét đối tượng hỗ trợ, đầu tư bằng các hình thức: cán bộ huyện, xã, thôn, bản họp trực tiếp với người dân để lấy ý kiến nguyện vọng của người dân; UBND xã tổng hợp xây dựng thành kế hoạch, đề án cho cả giai đoạn 2006-2010 và kế hoạch hàng năm theo thứ tự ưu tiên, trình đảng ủy và HĐND xã xem xét ra nghị quyết, trên cơ sở đó, UBND xã trình UBND huyện, UBND huyện tổng hợp thông qua HĐND huyện và trình UBND tỉnh xem xét ra quyết định phê duyệt, phân bổ vốn cho các dự án thành phần theo tiêu chí phân bổ vốn đã được xác định, không phân bổ bình quân như trước đây. Phần lớn các xã đã gắn kế hoạch, kinh phí từ CT 135 với kế hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; trong đó, nguồn vốn từ CT 135 là nguồn ngân sách chính để thực hiện kế hoạch xây dựng CSHT phát triển sản xuất, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, người dân và nâng cao đời sống. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân khác nhau, như trình độ người dân còn hạn chế do thiếu thông tin từ các CT, chính sách khác cùng đầu tư, hỗ trợ trên địa bàn, chưa nắm chắc được các văn bản hướng dẫn,... nên sự tham gia của người dân đạt

KINH NGHIỆM THỰC TIỄN

hiệu quả chưa cao. Việc đề xuất nhu cầu chưa gắn với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội chung của xã, của huyện; nhu cầu hỗ trợ, đầu tư của người dân quá lớn, trong khi đó nguồn vốn hỗ trợ của CT còn thấp. Theo đó, cần tập trung tăng cường bồi dưỡng kiến thức để nâng cao nhận thức của người dân và cộng đồng; lãnh đạo các cấp phải chủ động lồng ghép các nguồn vốn từ khâu lập kế hoạch...

Về tiến độ thực hiện: Trong 3 năm thực hiện CT, 6 tỉnh được bố trí 1.109,762 tỉ đồng để thực hiện các nhiệm vụ của CT 135 giai đoạn II; trong đó: Lào Cai: 328.777 triệu đồng; Lai Châu: 233.449 triệu đồng; Đắk Lắk: 221.587 triệu đồng; Bình Phước: 107.509 triệu đồng; Bạc Liêu: 68.048 triệu đồng; Sóc Trăng: 150.392 triệu đồng. Tổng số vốn đã giải ngân trong 3 năm của 6 tỉnh là 589.075 triệu đồng, đạt 61,4% kế hoạch giao, trong đó: Lào Cai: 189.752 triệu đồng, đạt 57,7%; Lai Châu: 156.983 triệu đồng, đạt 67,2%; Đắk Lắk: 113.600 triệu đồng, đạt 51,3%; Bình Phước: 42.583,4 triệu đồng, đạt 39,6%; Bạc Liêu: 43.573 triệu đồng, đạt 64%; Sóc Trăng: 42.583,4 triệu đồng, đạt 28,3%. Nhìn chung, các tỉnh đều thực hiện dự án phát triển CSHT khá tốt, lựa chọn công trình đúng quy hoạch, hợp lòng dân, được người dân tham gia thực hiện, tham gia giám sát, kiểm tra. Các công trình hoàn thành đưa vào sử dụng được đa số người dân đánh giá đảm bảo chất lượng, phát huy hiệu quả tốt, góp phần giảm bớt khó khăn trong đi lại, thúc đẩy giao lưu hàng hoá, phát triển sản xuất.

Riêng Dự án hỗ trợ phát triển sản xuất đã tạo điều kiện tích cực cho đồng bào các dân tộc chuyển đổi cơ cấu cây trồng, vật nuôi, tiếp thu và áp dụng các kiến thức khoa học kỹ thuật vào sản xuất nông nghiệp, từng bước thay đổi tập quán sản xuất lạc hậu, quy mô sản xuất được mở rộng, các ngành nghề, dịch vụ, phục vụ sản xuất được chú trọng và phát triển hơn. Việc tổ chức triển khai hỗ trợ đúng đối tượng, đúng nội dung và thực hiện hỗ trợ

linh hoạt, như: hỗ trợ bò cho những hộ nghèo, thiếu sức kéo, chưa có bò; hỗ trợ bằng giống lúa năng suất cao, phân bón, thuốc trừ sâu; xây dựng mô hình trồng lúa - cá, trồng nấm..., kết hợp với tập huấn khuyến nông; hỗ trợ máy móc phục vụ sản xuất. Tuy nhiên, tiến độ giải ngân dự án phát triển sản xuất ở cả 6 tỉnh đều chậm (tỉnh Đắk Lắk giải ngân chỉ đạt 15%; tỉnh Lào Cai 41,3%; tỉnh Bình Phước đạt 49%...). Một số tỉnh quy định tỉ lệ đóng góp khi tham gia dự án chưa phù hợp với điều kiện thực tế của các hộ nghèo (như Đắk Lắk quy định nhóm hộ mua máy móc, công cụ sản xuất phải đóng góp 40%; Lào Cai quy định hộ phải đóng góp từ 10-30%).

Dự án đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực cho cán bộ cơ sở và cộng đồng tuy có nhiều cố gắng và đã đạt được một số kết quả ban đầu rất khả quan, một số tỉnh đã chủ động biên soạn tài liệu phù hợp với địa phương (Lai Châu), song nhìn chung, do nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan nên nội dung tài liệu còn hạn chế; số lượng, chất lượng đội ngũ báo cáo viên ở địa phương còn thiếu, ảnh hưởng đến chất lượng đào tạo, chưa đạt được như mục tiêu mong muốn.

Về chính sách hỗ trợ dịch vụ, nâng cao đời sống, trợ giúp pháp lý: Tỉnh Lào Cai đã tổ chức thực hiện khá tốt chính sách hỗ trợ học sinh mẫu giáo, nhiều trường học đã tổ chức cho các cháu ăn trưa theo đúng hướng dẫn của Ủy ban Dân tộc; các tỉnh khác đang triển khai thực hiện ở giai đoạn lập, phê duyệt kế hoạch, nội dung hoạt động, danh sách học sinh được hưởng. Mặc dù năm 2008, trung ương đã bố trí cơ bản đủ kinh phí cho địa phương, song tiến độ thực hiện chậm. Nguyên nhân do chưa hiểu rõ và xác định đối tượng thụ hưởng chậm dẫn đến làm phương án nhiều lần (Lai Châu).

Về công tác duy tu, bảo dưỡng công trình: Mặc dù trong năm 2006 và 2007, trung ương chưa bố trí kinh phí duy tu, bảo dưỡng công trình, song một số tỉnh như

Bình Phước, Sóc Trăng, Bạc Liêu, Lai Châu đã chủ động bố trí vốn từ ngân sách địa phương (bình quân mỗi xã 100 triệu đồng) để duy tu, bảo dưỡng công trình hạ tầng sau đầu tư của xã; trong đó, có công trình thuộc CT 135. Riêng tỉnh Lào Cai đã ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện phù hợp với tình hình thực tế của địa phương, còn lại các tỉnh khác đang chờ hướng dẫn của trung ương để triển khai thực hiện nguồn vốn duy tu, bảo dưỡng (theo quy định của Thông tư liên tịch hướng dẫn thực hiện CT 135 giai đoạn II, nhiệm vụ này thuộc thẩm quyền của cấp tỉnh). Hiện nay, hoạt động duy tu, bảo dưỡng công trình vẫn đang được thực hiện, song chủ yếu do các xã, ấp có công trình tự huy động người dân tham gia ngày công lao động, đóng góp nguyên vật liệu,... nên chỉ đáp ứng được một phần yêu cầu. Bên cạnh đó, các tỉnh như Lai Châu, Lào Cai do ảnh hưởng của các đợt mưa lũ vừa qua nên nhiều công trình bị hư hỏng nặng, đòi hỏi phải có nguồn vốn lớn để sửa chữa khắc phục mới có thể tiếp tục phát huy hiệu quả.

Về công tác truyền thông: Các tỉnh đều thực hiện hoạt động truyền thông theo hình thức truyền thống, như mở hội nghị cấp huyện, cấp xã, tổ chức họp dân, đại biểu HĐND các cấp tiếp xúc cử tri, qua các phương tiện thông tin đại chúng; chưa xây dựng kế hoạch truyền thông theo Quyết định số 06/2007/QĐ-UBDT ngày 12-10-2007 của Ủy ban Dân tộc, nội dung, thể loại chưa đa dạng, phong phú, nhất là đối với từng nhóm dân tộc nên hiệu quả truyền thông chưa cao. Trong thời gian tới, Ủy ban Dân tộc sẽ phối hợp với các bộ, ngành và các địa phương chỉ đạo, đổi mới phương pháp truyền thông như yêu cầu có các bảng thông báo công khai về công trình, nội dung hỗ trợ đầu tư của CT, danh sách các hộ được thụ hưởng CT... tại trung tâm xã hoặc các nơi đông người để người dân nắm rõ về CT 135; đồng thời, tăng cường vai trò giám sát của người dân và cộng đồng.

Về mua sắm đầu thầu: Việc mua sắm

đầu thầu được thực hiện công khai, minh bạch, thông tin rộng rãi. Việc lựa chọn nhà thầu (bao gồm nhà thầu tư vấn, nhà thầu thi công) đối với tất cả các công trình CSHT thuộc CT 135 đều thực hiện theo hình thức hồ sơ yêu cầu của chủ đầu tư và hồ sơ đề xuất của nhà thầu, với ít nhất có 3 hồ sơ của 3 nhà thầu tham dự đề xuất. do đó, đã có sự cạnh tranh về chất lượng, giá cả, sử dụng nhân công, vật liệu tại địa phương, chủ đầu tư lựa chọn nhà thầu dựa vào năng lực tài chính, thiết bị, kinh nghiệm. Tuy nhiên, một số xã trong hồ sơ chỉ định thầu chưa thể hiện được lý do lựa chọn nhà thầu trong 3 bộ hồ sơ dự thầu.

Về quản lý tài chính: Được tuân thủ theo Luật Ngân sách và hệ thống các văn bản hướng dẫn của ngành tài chính, đảm bảo công khai, minh bạch và chặt chẽ, tuy nhiên, số liệu báo cáo chưa có sự đối chiếu thường xuyên giữa cơ quan tài chính và chủ đầu tư; các nguồn đóng góp của người dân chưa được theo dõi và chưa hạch toán vào giá trị công trình.

Công tác theo dõi, giám sát và đánh giá: Đây là nội dung quan trọng của CT 135, góp phần đảm bảo tính khách quan khoa học trong việc xác định đối tượng, đánh giá tác động của từng dự án, chính sách và toàn bộ CT hàng năm và trong cả giai đoạn. Đồng thời, có thông tin cho các cấp, ngành để kịp thời chỉ đạo thực hiện CT đảm bảo mục tiêu đề ra. Qua 6 tỉnh đánh giá, hầu hết các tỉnh, huyện, xã đã triển khai thực hiện theo hệ thống biểu mẫu báo cáo của Quyết định số 04/2008/QĐ-UBDT, tuy nhiên chất lượng báo cáo còn hạn chế.

2. Một số kiến nghị.

a. Đối với địa phương.

- Tăng cường công tác chỉ đạo, điều hành của cấp ủy, chính quyền các cấp của tỉnh đối với CT. Trong thời gian tới, tỉnh cần quan tâm hơn nữa trong công tác chỉ đạo, gắn trách nhiệm của từng ngành, từng cấp, từng cá nhân.

- Kiện toàn, củng cố BCD các cấp.

thành lập các tổ thư kí giúp việc BCD, đặc biệt là giao cho phòng chuyên môn của huyện làm cơ quan thường trực CT để làm đầu mối tham mưu cho huyện triển khai thực hiện CT 135 có hiệu quả cao.

- Đẩy nhanh tiến độ thực hiện các dự án, chính sách CT, đặc biệt là Dự án hỗ trợ phát triển sản xuất cần có những quan tâm đặc biệt hơn để người nghèo được hưởng lợi, đồng thời, có những định hướng để người nghèo được hưởng nhu cầu hỗ trợ gắn với quy hoạch phát triển sản xuất của địa phương, tập trung vào một số sản phẩm có lợi thế, gắn với thị trường. Tổ chức lồng ghép tất cả các nguồn lực đầu tư hỗ trợ trên địa bàn.

- Sớm ban hành tiêu chí phân bổ vốn (tỉnh Sóc Trăng và Bạc Liêu) để đảm bảo tính công khai, minh bạch và có lợi cho người nghèo, tránh tình trạng chia đều bình quân. Bên cạnh đó rà soát, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện hệ thống văn bản phù hợp với quy định của trung ương và điều kiện thực tế của địa phương, tạo điều kiện thuận lợi cho thực hiện CT. Đồng thời, phát huy được nguồn lực từ người dân (hiến đất, tham gia ngày công lao động, đóng góp vật liệu,...), cơ quan tài chính tỉnh phải hướng dẫn cho cơ sở ghi thu, ghi chi hạch toán vào giá trị công trình.

- Tiếp tục phân cấp cho cấp xã làm chủ đầu tư dự án CSHT, xây dựng lộ trình cụ thể để có kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức phù hợp với yêu cầu công việc. Đồng thời, phân công cơ quan chuyên môn giúp đỡ cấp xã đảm bảo công tác quản lý, thực hiện.

- Công tác duy tu, bảo dưỡng công trình sau đầu tư cần được chú trọng hơn. Cần có quy định về quy chế quản lý, khai thác, duy tu, bảo dưỡng công trình; nguồn vốn duy tu, bảo dưỡng cần sớm giao về cho xã.

- Công tác thông tin tuyên truyền cần tăng cường, nhất là nội dung hỗ trợ đầu tư của CT, nguồn vốn hàng năm phân bổ cho xã, các đối tượng thụ hưởng... bằng các hình thức phong phú và đa dạng, phù hợp

với tâm lý, tập quán của người dân của các dân tộc, như truyền thanh, truyền hình phát bằng tiếng dân tộc, họp ấp, khóm để phổ biến, in tờ rơi, thông báo, ghi âm bằng tiếng dân tộc, ghi hình, đặc biệt chú trọng tuyên truyền về nội dung CT, đối tượng, nội dung người dân được hưởng và định mức từng dự án, chính sách cũng như nguồn vốn hàng năm cho xã, người dân.

Tăng cường và nâng cao chất lượng công tác kiểm tra, giám sát của các cấp, các ngành trong thực hiện CT. Xem xét những tồn tại, vướng mắc, đề ra biện pháp khắc phục nhằm đẩy nhanh tiến độ thực hiện các dự án, chính sách của CT 135 trong thời gian tới; thực hiện tốt công tác báo cáo theo biểu mẫu đã được hướng dẫn.

b. Đối với các bộ, ngành trung ương.

- Các bộ, ngành cần sớm rà soát các văn bản đã ban hành để điều chỉnh, bổ sung cho phù hợp với Thông tư liên tịch số 01/2008/TTLT. Hoàn thiện một số văn bản như hướng dẫn về các thủ tục thanh quyết toán, sửa đổi, bổ sung thông tư hướng dẫn về đào tạo, xét duyệt các xã hoàn thành mục tiêu CT...

- Ủy ban Dân tộc phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư sớm ban hành Sổ tay đấu thầu CT 135 và chỉ đạo các địa phương có CT 135 tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ cơ sở, phân cấp cho cấp xã quản lý và công tác truyền thông.

- Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn sớm ban hành Sổ tay hướng dẫn thực hiện Dự án Hỗ trợ phát triển sản xuất.

- Bộ Tài chính rà soát, điều chỉnh những quy định có liên quan đến việc thẩm định giá trong mua sắm nhằm tạo điều kiện cho các địa phương đẩy nhanh tiến độ thực hiện CT □

Tài liệu tham khảo:

1. Báo cáo tại Hội nghị tổng kết thực hiện Quyết định số 134/2004/QĐ-TTg và sơ kết 3 năm thực hiện Chương trình 135 giai đoạn II của Thủ tướng Chính phủ, ngày 21-4-2009.

2. Website: www.Chuongtrinh135.vn