

GIÁM SÁT NGÂN SÁCH CỦA CỘNG ĐỒNG TRONG THỰC HIỆN CHƯƠNG TRÌNH MTQG XÂY DỰNG NÔNG THÔN MỚI

THS NGUYỄN QUANG THƯƠNG

Liên minh Minh bạch Ngân sách (BTAP), Phó Giám đốc Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI)



1. GIỚI THIỆU

Mỗi người dân đều đang đóng góp vào ngân sách nhà nước (NSNN) thông qua thuế (trực tiếp hoặc gián thu), phí và lệ phí. Mục đích của NSNN là sử dụng nhằm để kiến tạo môi trường kinh doanh lành mạnh, thúc đẩy phát triển và cung cấp các dịch vụ công để không ngừng cải thiện đời sống nhân dân. Hiệu quả phân bổ và sử dụng NSNN có ảnh hưởng trực tiếp đến người dân. Việc thâm hụt, lãng phí NSNN sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng tới mục đích sử dụng ngân sách, dẫn đến tăng bội chi và nợ công, và ảnh hưởng tiêu cực tới tình hình phát triển kinh tế - xã hội và đời sống của người dân. Do vậy, mọi người dân đều có quyền: được biết thông tin về ngân sách; tham gia ý kiến vào việc

phân bổ ngân sách; giám sát hiệu quả sử dụng ngân sách; chất vấn và nhận phản hồi về thông tin ngân sách.

Nhằm mục tiêu thúc đẩy công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia của người dân vào quản lý NSNN, từ năm 2015 Liên minh Minh bạch ngân sách (BTAP) đã được thành lập với sự tham gia của 7 thành viên. BTAP đã thực hiện các sáng kiến ở cấp trung ương và địa phương nhằm thúc đẩy công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia của người dân trong quản lý NSNN nói chung và trong CT MTQG NTM nói riêng.

Tại Quảng Trị và Hoà Bình, BTAP đã thực hiện các sáng kiến nhằm thúc đẩy sự tham



gia của người dân trong quản lý NSNN. Như tổ chức xây dựng năng lực cho các nhóm cộng đồng về giám sát NSNN, tạo cơ hội để cộng đồng được đối thoại với Chính quyền địa phương về sử dụng ngân sách, thực hiện các sáng kiến giám sát các công trình đầu tư trong CT MTQG NTM. Các hoạt động của BTAP đã tạo được những kết quả tích cực đối với hiệu quả quản lý ngân sách tại Quảng Trị và Hoà Bình. Với mục đích chia sẻ lại kinh nghiệm của BTAP trong việc thúc đẩy cộng đồng tham gia giám sát NSNN, tài liệu này sẽ trình bày tóm tắt kinh nghiệm của BTAP trong thúc đẩy sự tham gia của người dân, công đồng trong giám sát ngân sách nhà nước trong việc thực thi CT MTQG NTM tại Hoà Bình và Quảng Trị.

2. CƠ SỞ PHÁP LÝ CHO VIỆC THAM GIA GIÁM SÁT CỦA CỘNG ĐỒNG TRONG QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ THỰC HIỆN CT MTQG NTM

Giám sát cộng đồng đối với ngân sách nhà nước nói chung và trong CT MTQGNTM giai đoạn đã được quy định trong nhiều văn bản pháp luật như Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; Luật Ngân sách nhà nước; Luật tiếp cận thông tin; Luật đầu tư công 2014; Nghị quyết liên tịch 403/2017/NQLT-UBTVQH14-CP-ĐCTUBTWMTTQVN ngày 15/6/2017 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ và Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam quy định chi tiết các hình thức giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

Vai trò của cộng đồng được quy định cụ thể tại Điều 16 Luật NSNN 2015 và Điều 82 Luật Đầu tư công 2014. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp được giao trách nhiệm chủ trì tổ chức việc giám sát NSNN, giám sát

đầu tư của cộng đồng. Nội dung giám sát của cộng đồng bao gồm từ việc chấp hành các quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng NSNN, pháp luật về đầu tư, xây dựng, đất đai, xử lý chất thải và bảo vệ môi trường; tình hình thực hiện dự toán NSNN, tiến độ và chất lượng các công trình đầu tư công; việc thực hiện công khai ngân sách và đầu tư công.

Ban giám sát đầu tư cộng đồng sẽ thay mặt cho cộng đồng thực hiện các hoạt động giám sát hoạt động đầu tư trên địa bàn. Ban giám sát cộng đồng được thành lập và hoạt động theo Khoản 1, Điều 51, Nghị định số 84/2015/NĐ-CP của Chính phủ về giám sát và đánh giá đầu tư. Ban giám sát đầu tư cộng đồng có quyền thực hiện việc giám sát đầu tư theo kế hoạch đã đề ra, tiếp nhận thông tin do người dân phản ánh để gửi đến các cơ quan có thẩm quyền; tiếp nhận và phản ánh ý kiến phản hồi của cơ quan có thẩm quyền về những kiến nghị của người dân. Đồng thời, Ban giám sát đầu tư cộng đồng cũng có trách nhiệm gửi báo cáo giám sát đầu tư của cộng đồng định kỳ hoặc đột xuất cho Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã.

Vai trò giám sát của cộng đồng và Ban giám sát cộng đồng trong CT MTQG NTM được quy định cụ thể tại Quyết định 1600/QĐ-TTg phê duyệt CT NTM 2016-2020 (mục 6.d phần V) và Điều 8 Nghị định 161/2016/NĐ-CP về Cơ chế đầu tư đặc thù trong các CTMTQG.

Theo như phân tích trên, các quy định pháp lý về sự tham gia giám sát của cộng đồng đối với ngân sách nhà nước nói chung và trong thực hiện CT MTQG NTM đã khá đầy đủ. Tuy nhiên, theo như ý kiến của các chuyên gia, người dân thì các quy định pháp



luật về sự tham gia của cộng đồng cần được chi tiết hơn ở một số nội dung, cụ thể:

Thứ nhất: Các quy định pháp luật hiện hành về giám sát đầu tư của cộng đồng thiếu cơ chế phối hợp để ràng buộc trách nhiệm của chủ đầu tư, nhà thầu trong việc thực hiện quy định về giám sát đầu tư của cộng đồng. Thiếu chế tài xử lý khi nhà thầu, chủ đầu tư không thực hiện các quy định về giám sát đầu tư cộng đồng.

Thứ hai: Quyền hạn của Ban giám sát cộng đồng còn hạn chế, chưa có quy định và hướng dẫn cụ thể về trách nhiệm của các bên liên quan trong việc thực hiện các kết luận và kiến nghị giám sát đầu tư của cộng đồng. Ban giám sát cộng đồng có trách nhiệm gửi báo cáo kết quả giám sát và tiếp nhận các ý kiến phản ánh của người dân tới Ủy ban MTTQ cấp xã để xác nhận trước khi gửi các cơ quan có thẩm quyền. Việc thực hiện các kết luận, kiến nghị của giám sát cộng đồng đối với chủ đầu tư, nhà thầu như thế nào lại chưa có quy định hoặc hướng dẫn cụ thể.

Thứ ba: Theo Điều 51 của Nghị định 84/2015/NĐ-CP, ban giám sát cộng đồng thực trách nhiệm giám sát các công trình đầu tư công trên địa bàn. Tuy nhiên, lại thiếu quy định hoặc hướng dẫn cụ thể về giám sát của cộng đồng đối với quy mô và chủ đầu của các công trình. Điều này dẫn tới những khó khăn cho cộng đồng khi thực hiện giám sát các dự án do trung ương/tỉnh/huyện làm chủ đầu tư, nhà thầu từ nơi khác thực hiện.

Thứ tư: UB MTTQ Việt Nam là cơ quan chủ trì việc giám sát ngân sách nhà nước và các công trình đầu tư công. Tuy nhiên, vai trò này còn khá hạn chế do thiếu năng lực, nhân sự, cơ sở vật chất để hỗ trợ, hướng

dẫn Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng xây dựng chương trình, kế hoạch giám sát đầu tư theo quy định của pháp luật.

Thứ 5: Chưa có quy định hồ sơ thanh, quyết toán các công trình đầu tư công cần phải có chữ ký của ban giám sát cộng đồng. Vai trò của ban giám sát cộng đồng, người dân trong quy trình thanh quyết toán, nghiệm thu các công trình đầu tư chỉ được áp dụng đối với các công trình đầu tư được thực hiện theo Điều 8, Nghị định 161/201/NĐ-CP. Theo đó ban giám sát cộng đồng và người dân được tham gia vào nghiệm thu công trình.

3. CHU TRÌNH NGÂN SÁCH VÀ SỰ THAM CỦA NGƯỜI DÂN

Sự tham gia của cộng đồng vào chu trình ngân sách nhà nước được tóm tắt như Hình 1. Theo như các quy định pháp luật đã được trình bày ở Mục 2, người dân có quyền tham gia giám sát ngân sách nhà nước ở bất kỳ thời điểm nào của chu trình ngân sách. Khi có vấn đề thắc mắc hoặc cần làm rõ, hoặc cần phản ánh ý kiến liên quan đến ngân sách và sử dụng NSNN, người dân có thể đến trao đổi, gặp gỡ, gửi ý kiến kiến nghị của mình thông qua: Mặt trận tổ quốc các cấp và các tổ chức thành viên (Hội Nông dân, Hội phụ nữ, Hội Cựu chiến binh; Công đoàn); Hội đồng nhân dân các cấp; Đoàn đại biểu Quốc hội của địa phương; Ủy ban nhân dân các cấp; các đơn vị sử dụng ngân sách. Bên cạnh đó, người dân cũng có quyền phản ánh, kiến nghị về các vấn đề có liên quan đến việc quản lý, sử dụng NSNN hoặc tố cáo về các hành vi vi phạm pháp luật trực tiếp đến các cấp ngân sách hoặc cơ quan tài chính các cấp và các cơ quan có thẩm quyền khác.



Hình 1. Sự tham gia của người dân và chu trình ngân sách

Sự tham gia của cộng đồng trong chu trình ngân sách khác nhau tùy theo từng bước của chu trình ngân sách. Cụ thể:

Giai đoạn lập và phê chuẩn ngân sách:

- Tham gia xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm ở địa phương: tham gia vào các buổi họp dân tại cấp thôn để đóng góp ý kiến về những nhu cầu cần được ưu tiên tại địa phương.

- Góp ý trực tiếp cho kế hoạch đầu tư công trung hạn, kế hoạch đầu tư công hàng năm khi bản dự thảo được công bố trên các phương tiện thông tin đại chúng.

- Tham gia đóng góp ý kiến trong các đợt tham vấn/kỳ họp tiếp xúc cử tri về các nội dung có liên quan đến kế hoạch tài chính, dự toán ngân sách và kế hoạch đầu tư công.

- Tham gia đối thoại về dự thảo dự toán ngân sách/ kế hoạch tài chính hàng năm với chính quyền cơ sở.

- Gửi kiến nghị, phản ánh về các nội dung mà mình quan tâm có liên quan đến dự toán NSNN, kế hoạch tài chính hàng năm, kế hoạch đầu tư công hàng năm, kế hoạch đầu tư công trung hạn của địa phương, cơ quan, đơn vị.



Giai đoạn thực hiện ngân sách:

- Trực tiếp giám sát và phản hồi ý kiến cho các cơ quan chức năng về tiến độ, chất lượng, và quản lý chi phí của các công trình đầu tư trên địa bàn.

- Gửi kiến nghị, phản ánh cho Ban giám sát đầu tư cộng đồng và các bên liên quan về tiến độ, chất lượng, quản lý chi phí đầu tư của các công trình/dự án đầu tư trên địa bàn.

- Yêu cầu Ủy ban nhân dân cấp xã cung cấp thông tin về chính sách, chương trình, dự án có sử dụng NSNN mà mình là đối tượng thụ hưởng.

- Yêu cầu các cấp chính quyền giải trình về hành vi, quyết định về chấp hành NSNN có tác động trực tiếp đến quyền, lợi ích của mình.

Giai đoạn quyết toán ngân sách:

- Phản hồi, nêu kiến nghị, phản ánh trực tiếp, gián tiếp về báo cáo kết quả thực hiện thu, chi ngân sách của nhà nước và địa phương.

- Yêu cầu Ủy ban nhân dân cấp xã cung cấp thông tin, làm rõ về các nội dung về báo cáo kết quả thực hiện thu, chi ngân sách và giải trình về các quyết định, hành vi có tác động trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

- Tham gia giám sát và đánh giá hiệu quả các công trình đầu tư công trên địa bàn.

- Kiến nghị, phản ánh về hiệu quả đầu tư, quản lý, sử dụng các công trình đầu tư công trên địa bàn.

4. GIÁM SÁT NGÂN SÁCH CỦA CỘNG ĐỒNG TRONG THỰC HIỆN CT NTM TẠI HOÀ BÌNH VÀ QUẢNG TRỊ DƯỚI GÓC NHÌN CỦA NGƯỜI DÂN

Dự án Thúc đẩy công khai, minh bạch và sự tham gia của người dân vào quản lý Ngân sách nhà nước do Liên minh Minh bạch Ngân sách (BTAP) thực hiện từ năm 2015 đến 2020 nhằm góp phần gia tăng tính minh bạch về ngân sách, trách nhiệm giải trình, và sự tham gia của người dân vào hoạt động thu chi ngân sách ở Việt Nam và tăng cường hiệu quả các hoạt động phát triển cho người dân thuộc các cộng đồng còn thiệt thòi tại xã Hải An, Hải Thượng, Hải Thành huyện Hải Lăng; thị trấn Gio Linh, xã Gio Việt, xã Linh Thượng huyện Gio Linh của tỉnh Quảng Trị; xã Tòng Đậu, xã Chiềng Châu, xã Nà Phòn huyện Mai Châu và xã Hợp Hoà huyện Lương Sơn tỉnh Hoà Bình. Dự án nhận được sự hỗ trợ về tài chính của Liên minh Châu Âu (EU), Bộ ngoại giao Phần Lan, đồng hỗ trợ tài chính và kỹ thuật của Tổ chức Oxfam tại Việt Nam.

Dự án đã có nhiều các hoạt động nhằm hỗ trợ, tạo không gian cho cộng đồng được tham gia vào quản lý ngân sách nhà nước nói chung, đặc biệt là giám sát ngân sách trong quá trình thực hiện CT MTQG NTM tại các địa bàn thực hiện dự án. Một số bài học kinh nghiệm nổi bật của dự án khi cộng đồng tham gia giám sát ngân sách trong quá trình thực hiện CT NTM được tóm tắt như dưới đây:

4.1. Xây dựng năng lực cho các nhóm cộng đồng về Ngân sách nhà nước

Sau khi dự án được triển khai, tại hai tỉnh đã thành lập 12 nhóm cộng đồng để thúc đẩy các sáng kiến công khai, minh



bạch ngân sách tại địa phương. Thành viên tham gia các nhóm cộng đồng một cách tự nguyện, tại Quảng Trị, thành viên nhóm cộng đồng bao gồm các thành viên của chi hội phụ nữ của 6 thôn tại 6 xã tham gia dự án. Tại Hoà Bình, thành viên nhóm cộng đồng bao gồm đại diện ban công tác mặt trận thôn, thành viên hội nông dân thôn và người dân của 6 thôn tại các xã tham gia dự án. Hoạt động của các nhóm cộng đồng đã có những kết quả tích cực, các bài học tốt của các nhóm cộng đồng đã được Hội phụ nữ tỉnh Quảng Trị, Hội Nông dân tỉnh Hoà Bình đã chủ động lan toả mô hình này sang các địa bàn khác của hai tỉnh. Cho đến hiện tại đã có tổng số 22 nhóm cộng đồng được thành lập (13 nhóm tại Quảng Trị và 9 nhóm tại Hoà Bình).

Với sự hỗ trợ ban quản lý dự án, các nhóm cộng đồng đã tổ chức các cuộc sinh hoạt để giúp các nhóm này thảo luận về chủ đề ngân sách cũng như nâng cao năng lực tham gia các hoạt động có liên quan đến ngân sách tại địa phương, thực hiện các sáng kiến giám sát ngân sách có sự tham gia, kết nối và tổ chức các cuộc đối thoại về dự thảo dự toán ngân sách giữa chính quyền địa phương và người dân.

Thành viên tham gia các nhóm cộng đồng được học các kỹ năng cần thiết để tham gia hiệu quả trong các cuộc đối thoại như kỹ năng đặt câu hỏi, kỹ năng thuyết trình trước đám đông, kỹ năng đề xuất các khuyến nghị mang tính xây dựng, kiến thức về ngân sách nhà nước. Các thành viên nhóm cộng đồng khi được nâng cao nhận thức về quyền và nghĩa vụ của mình đối với việc giám sát hiệu quả sử dụng ngân sách nhà nước cũng như cơ chế giám sát cộng đồng, đã trở nên chủ động trong việc theo dõi tiến độ và chất

lượng thực hiện các công trình tại thôn, xã và khi phát hiện thấy có vấn đề thì phản hồi lại cho thành viên Ban giám sát đầu tư cộng đồng. Việc tham gia của thành viên nhóm cộng đồng như vậy giúp tăng cường chất lượng hoạt động của Ban giám sát đầu tư cộng đồng và giúp công tác giám sát được kịp thời và hiệu quả hơn.

“Ngày xưa chúng em ít khi để ý chuyện công trình này công trình nọ có vấn đề gì hay không. Mà cũng có khi nhìn thấy thì chả biết nói với ai, cũng không biết ban giám sát cộng đồng có những ai. Chúng em cũng nghĩ là đã là chính sách của nhà nước thì phải tốt rồi chứ chả có ý kiến gì thêm. Nhưng bây giờ thì chúng em biết là nếu không phát hiện kịp thời thì chưa chắc đã làm tốt. Nên nếu khi chúng em nhìn thấy có vấn đề gì thì chúng em đi báo cáo với Ban giám sát cộng đồng để Ban giám sát cộng đồng báo cáo tiếp lên trên.” - Nữ, nhóm cộng đồng thôn Ba De, xã Linh Thượng, huyện Gio Linh, tỉnh Quảng Trị.

4.2. Đối thoại về dự thảo dự toán ngân sách xã

Dự án đã phối hợp với chính quyền địa phương tổ chức các buổi đối thoại về dự toán ngân sách của xã năm 2017, 2018. Có 12 đối thoại giữa các bên liên quan và cộng đồng liên quan tới Dự toán ngân sách nhà nước của các xã đã được tổ chức. Tại các buổi đối thoại, các nhóm cộng đồng và thành viên của mình đã thực hiện thảo luận, góp ý, đề nghị chính quyền địa phương giải trình các vấn đề liên quan tới thu – chi ngân sách của địa phương trong năm. Đặc biệt là kế hoạch sử dụng nguồn vốn CTMT QG NTM trên địa bàn xã. Quá trình tổ chức các buổi đối thoại ngân sách xã được thực hiện theo như Hình 2.



Hình 2. Các bước tổ chức đối thoại về dự toán ngân sách cấp xã

Hiệu quả sự tham gia của cộng đồng trong việc lập kế hoạch, lập dự toán được chính cộng đồng và cán bộ chính quyền địa phương ghi nhận như các ý kiến dưới đây:

“Chúng em đối thoại với chính quyền xã, có chủ tịch UBND, HĐND, bí thư, kế toán xã, có cả Hội Phụ nữ tỉnh và xã. Nhóm chúng em hỏi là tại sao mục sửa chữa nhà cộng đồng lại hết những 220 triệu, bằng chi phí xây mới, trong khi chỉ sơn sửa lại với làm hàng rào; rồi tại sao lại yêu cầu người dân đóng 500.000 đồng mỗi hộ để làm việc đó. Sau khi đại diện xã giải trình là phải trả tiền cho người thiết kế nhà cộng đồng thì chúng em hỏi là tại sao không xây như rằng mà phải trả tiền thiết kế ... Cuối cùng các bên thống nhất là chỉ sửa lại nhà cộng đồng bằng nguồn ngân sách cấp, ngoài ra sẽ làm thêm một cái sân phía ngoài do người dân góp công chứ không phải đóng tiền như dự kiến ban đầu.” – Nữ, thành viên nhóm cộng đồng Ba De, xã Linh Thượng, huyện Gio

Linh, tỉnh Quảng Trị.

“Chúng tôi rút ra được kinh nghiệm trong quá trình chỉ đạo thực hiện hoạt động về ngân sách, đó là việc minh bạch, công khai và được người dân tham gia với các cấp các ngành trong việc thực hiện kế hoạch thu chi hàng năm, và cuối năm có kết quả báo cáo tình hình thực hiện thu chi trên cơ sở xây dựng kế hoạch hàng năm vào trong vấn đề mua sắm, chi tiêu ngân sách và xây dựng cơ sở hạ tầng. Đặc biệt nhất là trong xây dựng cơ sở hạ tầng, khi lập dự án phải có người dân tham gia, và sau đó lấy ý kiến tham gia của hội đồng, khi xây dựng thì có sự giám sát của người dân, của cộng đồng.” – Nam, cán bộ UBND xã Gio Việt, huyện Gio Linh, tỉnh Quảng Trị.

“Cuộc chia sẻ là lần đầu tiên, xã được nghe ý kiến của người dân liên quan về khoản thu - chi trên địa bàn xã, mong sẽ có nhiều cuộc chia sẻ tương tự để người dân và



chính quyền có tiếng nói đồng thuận trong việc thu - chi ngân sách trên địa bàn xã.” – Nam cán bộ UBND xã Nhuận Trạch, huyện Mai Châu, Hoà Bình

“Lần đầu tiên tôi được tham dự cuộc đối thoại trực tiếp với người dân trong xã về Dự toán thu chi ngân sách trong năm, từ trước đến giờ chỉ công khai với các ban ngành đoàn thể và cơ chế đại diện mà thôi. Nhưng qua đối thoại hôm nay tôi thấy rất tốt vì đây là cơ hội để chính quyền địa phương nói rõ ràng cụ thể từng khoản mục với người dân một cách công khai minh bạch. Những ý kiến của bà con chúng tôi có trách nhiệm xem xét và giải trình một cách đầy đủ. Tôi thiết nghĩ những buổi đối thoại như thế này rất hữu ích cho bản thân tôi và tất cả mọi người.” – Nam, cán bộ UBND xã Hải Thượng, huyện Hải Lăng, tỉnh Quảng Trị.

Sự tham gia của cộng đồng trong ra quyết định đầu tư xây dựng trường mầm non xã Cư Yên, huyện Lương Sơn, Hoà Bình

Xã Cư Yên, huyện Lương Sơn tỉnh Hoà Bình đã về đích nông thôn mới từ năm 2017, nhưng tiêu chí về trường học (trường mầm non) còn tạm nợ. Để có chỗ cho các cháu học, từ năm 2007 cho đến 2018, UBND xã đã vận động các xóm cho mượn 9 nhà văn hoá xóm để làm lớp học của trường mầm non. Do việc học tạm tại nhà văn hóa không có nên các điểm trường hầu như chưa đáp ứng được cơ sở vật chất của trường học như ăn bán trú, vệ sinh cá nhân, nước sạch. Phụ huynh gửi con học tại các điểm nhà văn hóa phải đưa đón con 4 lần/ngày. Điều kiện học tập và giờ đưa đón con đã ảnh hưởng tới cuộc sống của người dân tại đây.

Năm 2015, UBND tỉnh Hoà Bình đã phê duyệt chủ trương đầu tư xây dựng trường mầm non xã Cư Yên, huyện Lương Sơn tại Quyết định số 2058/QĐ-UBND ngày 13/10/2015 với tổng mức đầu tư 10 tỷ đồng từ nguồn ngân sách tỉnh, thời gian thực hiện từ năm 2017. Đến năm 2018, UBND tỉnh có Công văn số

889/UBND-CNXD ngày 19/6/2018 về đồng ý chủ trương cho phép UBND huyện Lương Sơn bố trí nguồn vốn ngân sách huyện để thực hiện dự án.

Nắm bắt được nhu cầu, khó khăn của người dân khi gửi trẻ, nhóm cộng đồng xã Cư Yên đã phối hợp với BQL dự án tỉnh, MTTQ tỉnh Hoà Bình, MTTQ huyện Lương Sơn tổ chức khảo sát và đối thoại về việc xây dựng trường mầm non như là một trong các tiêu chí cần phải hoàn thành của chương trình mục tiêu quốc gia nông thôn mới mà xã Cư Yên đã hoàn thành từ năm 2017.

Sau đối thoại, MTTQ tỉnh Hoà Bình đã tổng hợp và gửi Báo cáo số 637/BC-MTTQ-BTT tới các cơ quan ban ngành liên quan cấp huyện/tỉnh (UBND tỉnh, Ban chỉ đạo xây dựng nông thôn mới tỉnh Hoà Bình, UBND huyện Lương Sơn...). Cùng với đó, Ban Quản lý dự án Hội nông dân tỉnh Hoà Bình đã kết hợp với Đài truyền hình tỉnh Hoà Bình thực hiện 02 phóng sự về câu chuyện này để thúc đẩy quá trình ra quyết định về việc xây dựng trường mầm non xã Cư Yên.

Kết quả, HĐND huyện Lương Sơn đưa ra Nghị quyết về việc phân bổ dự toán ngân sách năm 2019 để đầu tư trường mầm non trung tâm Cư, điểm trường xóm Giếng Hạ và Hang Đồi với tổng ngân sách 13 tỷ đồng.

4.3. Cộng đồng thực hiện các sáng kiến giám sát Ngân sách nhà nước

Các nhóm cộng đồng cũng tự xây dựng kế hoạch giám sát của mình. Trong buổi sinh hoạt nhóm, họ thảo luận về những công trình đang hoặc sắp được thực hiện tại thôn, xã, trên cơ sở đó lựa chọn một hoặc nhiều công trình để giám sát. Nhóm xây dựng kế hoạch giám sát cụ thể, phân công nhiệm vụ và sau đó tổ chức thực hiện.

Trong 2 năm, có tổng số 33 sáng kiến giám sát ngân sách đã được các nhóm cộng đồng thực hiện tại Quảng Trị và Hoà Bình.



Trong đó có 16 sáng kiến giám sát việc đầu tư các công trình hạ tầng của CT MTQG NTM được thực hiện trên địa bàn như giám sát xây dựng nhà văn hoá, đường giao thông nông thôn, kênh mương tưới tiêu, trụ sở tiếp công dân của UBND xã. Kết quả giám sát của nhóm được tổng hợp và báo cáo trực tiếp cho chính quyền địa phương, hoặc trình bày trong cuộc đối thoại giữa người dân với chính quyền địa phương về nội dung có liên quan, nếu như có những vấn đề tồn đọng cần giải quyết.

“Tháng 4/2017, nhà văn hóa Tây Tân An được thiết kế mái chèo, lợp tôn theo như quy chuẩn của chương trình nông thôn mới. Tuy nhiên, cộng đồng cho rằng thiết kế này không phù hợp với vùng biển, vùng có nhiều lũ như tại xã Hải An. HĐND xã đã ghi nhận và kiến nghị với chủ đầu tư và UBND xã để thay đổi thiết kế cho công trình và kết quả đã được ghi nhận vào thiết kế và dự toán mới là thay đổi từ mái tôn sang mái bằng, ngân sách tăng thêm 200 triệu đồng.”
– Nữ, đại diện nhóm cộng đồng xã Hải An, huyện Hải Lăng, tỉnh Quảng Trị.

Nhóm “Những người thổi tù và hàng tổng”

Xuất phát từ câu chuyện của anh Hà Văn Pởi, trưởng thôn Đạ xã Tông Đạ (huyện Mai Châu, tỉnh Hòa Bình), người được cộng đồng tin tưởng, yêu mến vì luôn tận tâm với công việc của cộng đồng và coi đó là niềm vui bản thân. Năm 2017, khi biết xã còn khoản tiền thừa từ nguồn thu thủy lợi phí, anh đã tập hợp ý kiến bà con về sự cấp thiết của việc xây dựng kênh mương và thuyết phục thành công lãnh đạo xã sử dụng khoản ngân sách này để làm công trình kênh mương. Tiếp đó, anh tập hợp 14 người dân tham gia nhóm cộng đồng Tông Đạ để giám sát xây dựng công trình. Trong quá trình giám sát, nhóm cộng đồng Tông Đạ đã phát hiện chất lượng gạch không đúng chuẩn và thiết kế không hợp lý như thành mương quá cao so với cần thiết

gây lãng phí và khó khăn cho trâu, bò qua lại. Sau quá trình thuyết phục, kiến nghị của nhóm cộng đồng đã được chính quyền địa phương và nhà thầu chấp thuận. Nhờ ý kiến của nhóm cộng đồng Tông Đạ, nhà thầu đã tiết kiệm được khá nhiều vật liệu xây dựng. Phần vật liệu đó đã được sử dụng để kéo dài 100 m mương (từ chiều dài 793m theo dự toán thành 893m thực tế xây dựng) nhằm nâng cao hiệu quả tưới tiêu.

Giám sát đường liên xóm Thôn Tân Hoà, xã Tân Liên, huyện Hương Hoá, tỉnh Quảng Trị

Thực hiện CT NTM, thôn Tân Liên được đầu tư làm đường liên xóm theo thiết kế rộng 4 m, dày 13 cm. Tổng giá trị của công trình là 120 triệu đồng, trong đó ngân sách nhà nước 96 triệu, mỗi hộ gia đình trong thôn đóng góp thêm 170,000đồng/hộ. Công trình được thôn Tân Liên thi công và đưa vào sử dụng từ năm 2018. Để đánh giá hiệu quả của công trình, nhóm cộng đồng các chị phụ nữ thôn Tân Liên đã thực hiện sáng kiến giám sát công trình này. Nhóm đã thực hiện phỏng vấn 30 người dân trong thôn, 9 cán bộ thôn và 1 cán bộ xã về toàn bộ quy trình đầu tư xây dựng con đường, hiệu quả sử dụng và các vấn đề nảy sinh. Kết quả giám sát cho thấy, kế hoạch đầu tư đường liên xóm Tân Liên đã được người dân tham gia bàn bạc và quyết định từ khâu lập kế hoạch, thi công và đưa vào sử dụng. Công trình thi được thi công đúng tiến độ và đúng theo thiết kế, ban giám sát cộng đồng thực hiện tốt trách nhiệm của mình. Kết quả giám sát cũng cho thấy, đường liên xóm Tân Liên có nhiều phương tiện có trọng tải lớn đi qua nên thiết kế của con đường chỉ số độ dày 13 cm là chưa đủ, điều này sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng tới tính bền vững của công trình. Để giải quyết vấn đề này nhóm đã đề xuất và được UBND xã thực hiện bổ xung biển báo trọng tải và làm barie để hạn chế các loại xe có trọng tải lớn.

Bên cạnh việc trực tiếp giám sát, người dân cũng thực hiện vai trò giám sát của mình



thông qua tham gia các sáng kiến giám sát có sự tham gia của người dân do HĐND các cấp thực hiện. Khác với cách giám sát trước đây của HĐND chỉ tập trung vào việc kiểm tra giấy tờ, sổ sách và nghe ý kiến của các ban ngành đoàn thể có liên quan, quy trình giám sát có sự tham gia bao gồm cả bước gặp gỡ lắng nghe ý kiến các đối tượng hưởng lợi hoặc chịu ảnh hưởng (người dân) và có hoạt động đối thoại cuối cùng để các bên liên quan cùng trao đổi ý kiến và thống nhất các giải pháp giải quyết vấn đề tồn tại. Phương pháp giám sát có sự tham gia đã giúp đưa ra những giải pháp khả thi và cho các nội dung giám sát khác nhau như: giám sát, đánh giá công trình Đường thoát lũ khóm Vĩnh Hòa, thị trấn Lao Bảo, huyện Hướng Hóa, tỉnh Quảng Trị; đánh giá công trình đường bê tông hoá nội thôn Tân Bình xã Vĩnh Hiền huyện Vĩnh Linh...

“Theo tôi thì phương pháp giám sát có sự tham gia của người dân có một số ưu điểm khác biệt. Thứ nhất, nó không mang tính “kiểm tra” xem có đúng là có vấn đề không, mà mang tính tìm hiểu những gì liên quan đến vấn đề đó trên thực tế để có nhận định toàn diện và điều chỉnh phù hợp. Thứ hai, có đối thoại giữa các bên vào cuối đợt giám sát để đảm bảo tính công khai minh bạch, đồng thời các bên liên quan cùng tham gia đề xuất và cam kết thực hiện các giải pháp. Thứ ba, quá trình giám sát đồng thời là quá trình giúp các bên hiểu rõ hơn về các quy định của luật pháp, cũng như những thách thức trong thực tế để có kiến nghị phù hợp.”
– Nam, lãnh đạo HĐND huyện Gio Linh, tỉnh Quảng Trị.

Kiểm toán xã hội (SAPIC)

Kiểm toán xã hội công trình đầu tư công (SAPIC): Cho phép cộng đồng các bên liên quan kiểm tra đối chứng thông tin, góp ý đánh giá các công trình đầu tư công nhằm nâng cao tính minh bạch và hiệu quả đầu tư thông qua thảo luận nhóm, phỏng vấn sâu

các đơn vị, cơ quan có công trình đầu tư từ nguồn NSNN như chủ đầu tư, ban giám sát đầu tư cộng đồng, nhà thầu và người dân/nhóm hưởng lợi. Công cụ kiểm toán xã hội đã được thường trực HĐND của các huyện và các nhóm cộng đồng sử dụng trong quá trình giám sát các công trình đầu tư tại Quảng Trị. Tiến trình thực hiện Kiểm toán xã hội được thực hiện theo trình tự như sau:

Bước 1. Lựa chọn đối tượng kiểm toán. Chọn các công trình đầu tư đang thi công hoặc đã hoàn thành

Bước 2. Thành lập nhóm nòng cốt. Nhóm nòng cốt sẽ bao gồm đại diện HĐND, MTTQ, cộng đồng/người hưởng lợi, các tổ chức xã hội. Nhóm gồm 7-8 thành viên.

Bước 3. Lập kế hoạch kiểm toán, xây dựng bộ công cụ: Công cụ kiểm toán sẽ do các thành viên nhóm nòng cốt thảo luận và xây dựng. Bộ công cụ này bao gồm các câu hỏi phỏng vấn các bên liên quan tới (i) hiệu quả, chất lượng của chương trình; (ii) tác động kinh tế, môi trường; (iii) tính phù hợp; (iv) tính công bằng; (v) sự tham gia của người dân và (vi) công khai minh bạch trong quá trình thực hiện.

Bước 4. Tiến hành đánh giá/kiểm toán và phân tích, tổng hợp kết quả

- Nhóm nòng cốt thu thập thông tin thứ cấp như bản vẽ, hồ sơ công trình, các báo cáo.

- Phỏng vấn các bên liên quan: chủ đầu tư, nhà thầu, người hưởng lợi, tư vấn giám sát

- So sánh số liệu của hồ sơ với thực trạng công trình. Xác minh/kiểm tra tại hiện trường

- Tổng hợp kết quả từ các thành viên trong nhóm

- Chuẩn bị bài trình bày đối thoại

Bước 5. Đối thoại/Giải trình/ toa đàm với các bên liên quan

- Chia sẻ thông tin kèm theo các bằng chứng với các bên liên quan



- Thu nhận các ý kiến phản hồi của các bên liên quan - hoàn thiện lại các phát hiện

- Đưa ra các khuyến nghị cải thiện (nếu có).

Bước 6. Theo dõi quá trình thực hiện kết luận kiểm toán

- Kết luận/ khuyến nghị của kiểm toán được gửi đến các bên liên quan

- Theo dõi kết quả thực hiện các kiến nghị

Một trong thách thức của cộng đồng khi thực hiện giám sát ngân sách nhà nước, giám sát các công trình đầu tư công là việc người dân khó tiếp cận được với hồ sơ công trình để thu thập thông tin cho việc giám sát. Trong quá trình giám sát, chủ đầu tư, nhà thầu thường thiếu hợp tác trong việc cung cấp hồ sơ có liên quan. Vì vậy, các nhóm cộng đồng không có đủ thông tin đầu vào phục vụ cho đánh giá. Chủ đầu tư, nhà thầu cho rằng không có quy định, hướng dẫn cụ thể nào về trách nhiệm của họ phải cung cấp các thông tin này cho các nhóm cộng đồng. Như ý kiến của một cán bộ MTTQ tỉnh Quảng Trị “Với các công trình chìa khóa trao tay, chủ đầu tư không hợp tác vì những công trình này không có quy định về giám sát cộng đồng. Một số công trình không cung cấp tài liệu, thiết kế nên khó giám sát”.

Theo Báo cáo “Khảo sát Tiếng nói của người dân và cán bộ địa phương về Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng Nông thôn mới giai đoạn 2016-2020, trường hợp Hoà Bình và Quảng Trị”, giám sát cộng đồng chỉ thực hiện hiệu quả đối với các công trình ở cấp thôn, giao cho thôn tổ chức thực hiện. Giám sát cộng đồng thường chưa phát huy hiệu quả trong các công trình do cấp trên (huyện, tỉnh) làm chủ đầu tư, do nhà thầu bên ngoài thi công, do thiếu cơ chế công khai và minh bạch thông tin, thiếu chế tài,

thiếu cơ chế phản hồi nhanh chóng và hiệu quả.

Việc công khai, minh bạch thông tin về kế hoạch, ngân sách, thời gian thực hiện... chương trình NTM tại địa phương còn hạn chế. Đặc biệt, với các công trình tại cấp xã do huyện/tỉnh làm chủ đầu tư, do nhà thầu bên ngoài thi công. Người dân không có thông tin cụ thể, một số cán bộ thôn chỉ có thể biết được thông tin sơ bộ về tổng kinh phí qua các cuộc họp với lãnh đạo xã. Ngay cả với nhiều cán bộ cấp xã, thông tin về kế hoạch, đặc biệt là ngân sách cũng không được nắm rõ. Ở đây có nguyên nhân từ nhận thức hạn chế của người dân (chỉ quan tâm, tìm hiểu thông tin với những gì thiết thực, gắn liền với lợi ích cụ thể của mình), và cả nguyên nhân từ sự thiếu chủ động phổ biến thông tin của các cơ quan cấp trên (nếu không phải là việc cần sự đóng góp của người dân thì không thấy cần phải phổ biến thông tin rộng rãi).

5. MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ GIÁM SÁT NGÂN SÁCH CỦA CỘNG ĐỒNG TRONG QUÁ TRÌNH THỰC HIỆN CT NTM

Thông qua tổng hợp lại học kinh nghiệm của Hoà Bình và Quảng Trị trong việc giám sát ngân sách của cộng đồng tại Hoà Bình và Quảng Trị, một số khuyến nghị được đưa ra nhằm nâng cao hiệu quả giám sát ngân sách của cộng đồng như sau:

5.1. Các bộ, ngành Trung ương cần tiếp tục cụ thể hóa, đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến vai trò giám sát ngân sách nhà nước của cộng đồng trong đầu tư xây dựng cơ bản nói chung và trong CT MTQG NTM nói riêng. Các văn bản pháp luật cần bổ sung, làm rõ thêm các nội dung sau:



- Quy định trách nhiệm của chủ đầu tư, nhà thầu trong việc công khai thông tin, cung cấp thông tin cho cộng đồng và thực hiện các kết luận, kiến nghị của cộng đồng thông qua giám sát. Bao gồm cơ chế tài xử lý trong trường hợp chủ đầu tư không thực hiện các kết luận và kiến nghị của giám sát của cộng đồng.

- Xây dựng quy định, hướng dẫn giám sát cộng đồng đối với các công trình đầu tư công trên địa bàn. Trong đó, có quy định rõ về vai trò giám sát của cộng đồng đối với các công trình do trung ương/tỉnh/huyện làm chủ đầu tư, nhà thầu bên ngoài thi công.

- Bổ sung thêm quy định về hồ sơ thanh quyết toán các công trình đầu tư cần phải có chữ kí của ban giám sát cộng đồng. Điều này phần phần tăng trách nhiệm của chủ đầu tư, nhà thầu trong việc thực hiện các kết luận, kiến nghị giám sát.

5.2. Đối với Ủy ban MTTQ Việt Nam

- Cần có tài liệu chuẩn hướng dẫn về quy trình và kỹ năng giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong lĩnh vực ngân sách nhà nước;

- Tổ chức các lớp tập huấn, bồi dưỡng nâng cao kiến thức cơ bản về tài chính - ngân sách và kỹ năng giám sát ngân sách nhà nước cho đội ngũ cán bộ, công chức chuyên trách Mặt trận các cấp;

- Phối hợp với các bộ, ngành cần tổ chức tổng kết, đánh giá việc thực hiện Quy chế giám sát đầu tư của cộng đồng theo như quy định hiện hành. Từ đó các bằng chứng rõ ràng và chính xác phục vụ cho tiến trình hoàn thiện các chính sách về giám sát cộng đồng đối với giám sát cộng đồng với các công trình đầu tư công.

Theo Powercube.net, không gian tham gia được chia thành 3 cấp độ: không gian đóng, không gian dân chủ đại diện, và không gian tự tạo.

“Không gian đóng” là nơi những người ở “đẳng cấp trên” như các chính trị gia, chuyên gia, những người ở vị trí quản lý và lãnh đạo ra quyết định và rất ít khi tham vấn hoặc cho phép có sự tham gia rộng rãi của quần chúng.

“Không gian dân chủ đại diện” là khu vực mà đại diện của quần chúng được mời đóng góp ý kiến về những vấn đề có liên quan đến cuộc sống của họ. Không gian dân chủ đại diện có thể mang tính thường xuyên nếu được thể chế hoá, hoặc có thể mang tính tạm thời theo nhu cầu. Trong không gian này, quyết định được đưa ra trong môi trường mở hơn, phần nào có sự tham gia và giám sát của quảng đại quần chúng.

“Không gian tự tạo” (claimed space) là khu vực do chính người dân xây dựng nên để thảo luận những vấn đề mà họ quan tâm, những hoạt động mà người dân tự khởi xướng, tự thực hiện dựa trên nhu cầu thiết thân của mình. Nói cách khác, đây là những không gian tự do của người dân, tạo điều kiện cho người dân nói lên ý kiến của mình, sáng tạo và phản biện lẫn nhau, và phản biện chính sách của nhà nước.

Dự án Thúc đẩy công khai, minh bạch và sự tham gia của người dân vào quản lý Ngân sách nhà nước đã thành công trong việc tạo và mở rộng không gian tham gia của người dân thông qua: 1) tạo ra những không gian dân chủ đại diện mới để người dân tham gia quá trình ra quyết định như tham vấn xây dựng chính sách, giám sát đối thoại chính sách, đối thoại về phân bổ và sử dụng ngân sách, và giám sát hiệu quả sử dụng ngân sách; 2) Thu hẹp các không gian đóng bằng cách thúc đẩy thực hiện công khai minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý ngân sách; và 3) Khuyến khích các không gian tự tạo bằng cách hỗ trợ người dân có quan tâm đến vấn đề ngân sách thành lập các nhóm thảo luận một cách tự nguyện, và tự xây dựng cũng như tự thực hiện các sáng kiến giám sát của mình.