

NÂNG CAO HIỆU QUẢ CÔNG TÁC QUẢN LÝ TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI CÁC CHƯƠNG TRÌNH, DỰ ÁN GIÁO DỤC SỬ DỤNG NGUỒN VỐN ODA, THỰC HIỆN THEO PHƯƠNG THỨC HỖ TRỢ NGÂN SÁCH

TRẦN ĐÌNH KHUÊ*

Ngày nhận bài: 22/06/2016; ngày sửa chữa: 22/06/2016; ngày duyệt đăng: 27/06/2016.

Abstract: SEQAP (School education quality assurance programme) is among the first piloting programs of education sector under budget support. There are advantages and disadvantages of managing the budget under this method in carryout out the projects. The article proposes some measures to improve the efficiency of financial management for educational program with the use of ODA - funded educational programs under budget support.

Keywords: Financial management activities, budget support.

1. Chương trình Đảm bảo chất lượng giáo dục trường học (SEQAP) là một trong những chương trình thí điểm đầu tiên của ngành giáo dục thực hiện theo phương thức hỗ trợ ngân sách. SEQAP hướng tới mục tiêu chung là cải thiện chất lượng giáo dục tiểu học ở Việt Nam; góp phần nâng cao hiệu quả học tập của học sinh; tạo cơ hội học tập bình đẳng trong các nhóm đối tượng có điều kiện KT-XH khác nhau; tăng tỉ lệ hoàn thành cấp học; hỗ trợ các trường tiểu học chuyển sang dạy học cả ngày (FDS), nâng cao hiệu quả dạy học, tăng thời lượng học tập, tăng hiệu quả dạy học tại trường.

Tổng vốn đầu tư của SEQAP (ước quy đổi ra USD) là 179,65 triệu USD, được quản lý theo hai hình thức: - *Quản lý theo hình thức chương trình*: nguồn vốn thực hiện theo phương thức hỗ trợ ngân sách với số tiền 162,55 triệu USD; - *Quản lý theo hình thức dự án*: với số tiền 17,1 triệu USD. Thời gian thực hiện của SEQAP từ tháng 3/2010-12/2016, gồm 4 thành phần. Các hoạt động chính của SEQAP hầu hết được

thực hiện tại các địa phương (36 tỉnh), gồm: các hoạt động xây dựng cơ bản, bồi dưỡng tập huấn cho đội ngũ giáo viên và cán bộ quản lý cơ sở giáo dục; các Quỹ nhà trường, lương tăng thêm cho giáo viên và kinh phí tăng cường năng lực cho số cán bộ kiêm nhiệm và Điều phối viên cộng đồng làm việc tại Sở GD-ĐT. Nguồn kinh phí dành cho các hoạt động trên chiếm tới 90,5% tổng vốn của Chương trình.

Bài viết đề cập đến công tác quản lý tài chính đối với nguồn vốn thực hiện theo phương thức hỗ trợ ngân sách.

2. Thực trạng công tác quản lý tài chính phần vốn thực hiện theo phương thức hỗ trợ ngân sách tại chương trình/dự án

Trong những năm gần đây, các nhà tài trợ đang hướng tới thực hiện các *chương trình/dự án* (sau đây gọi chung là *chương trình*) theo hình thức hỗ trợ ngân sách. Về lý thuyết, hỗ trợ ngân sách là hướng đi mới có

* Trường Đại học Hà Tĩnh



Tập huấn về sử dụng 2 quỹ của SEQAP

hiều ưu điểm vượt trội, đơn vị thụ hưởng của các chương trình là đơn vị sử dụng ngân sách; do đó, thủ trưởng đơn vị được chủ động về vốn và thời gian, tăng tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm và đặc biệt giúp nâng cao hiệu quả sử dụng tiền vốn. Theo thiết kế ban đầu, các đơn vị thụ hưởng rất hưởng ứng, đón nhận. Tuy nhiên, sau nhiều năm triển khai, Chương trình đã bộc lộ các khiếm khuyết: một số điểm chưa phù hợp với cơ chế quản lý dòng ngân sách hiện tại; một số địa phương gặp nhiều vướng mắc trong quá trình tái phân bổ ngân sách cho các đơn vị thực hiện; đặc biệt, hệ thống báo cáo không đồng nhất về số liệu dẫn đến việc lập báo cáo tổng hợp và làm đơn rút vốn tại Ban quản lý Trung ương gặp nhiều khó khăn. Khi một chính sách mới đi vào cuộc sống sẽ làm nảy sinh một số bất cập. Đối với SEQAP, trong quá trình triển khai cũng

gặp những thuận lợi và khó khăn nhất định.

2.1. Những thuận lợi: SEQAP đã nhận được sự chỉ đạo sát sao của Lãnh đạo Bộ GD-ĐT; sự phối hợp giúp đỡ của các Cục, Vụ chức năng thuộc Bộ; sự chỉ đạo của Lãnh đạo Bộ Tài chính và các Cục, Vụ chức năng thuộc Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Kho bạc Nhà nước. Nhiều vấn đề tồn tại khó khăn đã được tháo gỡ nhanh chóng, việc bố trí vốn đối ứng với Chương trình cũng đã được giải quyết, những khó khăn về thanh toán với Kho bạc Nhà nước cần có văn bản chỉ đạo ngành dọc cũng đã được ban hành kịp thời...

Đặc biệt, sau hơn 5 năm triển khai Chương trình, các tỉnh, huyện, trường tiểu học đã nắm rõ quy định về quản lý tài chính, các đơn vị triển khai không còn lúng túng với quy trình quản lý tài chính theo cách mới của chương trình. Nhiều tỉnh đã phân bổ

vốn Chương trình đúng thời điểm, đạt yêu cầu đề ra. Từ năm 2012 đến nay, không còn tỉnh nào phân bổ nguồn vốn của Chương trình cho mục tiêu khác, các huyện triển khai giải ngân vốn đầu tư xây dựng cơ bản nhanh chóng; thủ tục được hoàn thiện đầy đủ, đúng quy định; các trường triển khai 2 quỹ nhà trường đạt hiệu quả đề ra. Sau năm đầu triển khai Chương trình, các vấn đề chi tiêu tài chính đi vào ổn định, được nhà tài trợ ghi nhận qua các lần đánh giá từ lần thứ 9 đến lần thứ 12 của SEQAP.

2.2. Những khó khăn: Những năm đầu triển khai Chương trình, giữa Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư còn có một số điểm chưa nhất quán về số liệu phân bổ vốn đầu tư của chương trình, dẫn đến lúng túng, không nhất quán trong quá trình thực hiện ở địa phương. Văn bản điều chỉnh bổ sung ban hành chậm làm cho việc xử lý của các địa phương gặp nhiều khó khăn.

Một số văn bản của Bộ Tài chính về quản lý, sử dụng nguồn vốn của các chương trình khác theo cơ chế quản lý tài chính trong nước đã không loại trừ đối với chương trình SEQAP vốn đã có *Thông tư liên tịch số 15/2010/TTLT-BTC-BGDĐT quy định về quản lý tài chính của chương trình* điều chỉnh; do vậy, các địa phương gặp khó khăn trở ngại trong quá trình giải ngân, việc giải ngân vốn của Chương trình có thể không đạt được kế hoạch đề ra.

Từ năm 2012, được sự quan tâm của Thủ tướng Chính phủ, vốn đối ứng của Chương trình đã được bố trí; tuy nhiên, thời điểm bố trí vào quý 4 hàng năm dẫn tới khoản vốn đối ứng không kịp giải ngân trong năm mà phải kết chuyển sang năm sau để thực hiện. Điều này làm ảnh hưởng tới tiến độ thực hiện, hiệu quả của chương trình. Hiện nay, nhiều tỉnh vẫn chưa bố trí được vốn đối ứng cho Chương trình đối với

các nội dung chi thuộc trách nhiệm bố trí vốn của địa phương (chi khác xây dựng cơ bản, chi lương tăng thêm giáo viên, chi cho cán bộ kiêm nhiệm cấp huyện...). Quy trình phân bổ ngân sách rất phức tạp và trải qua nhiều khâu, một số địa phương gửi số liệu báo cáo hàng năm chưa chính xác và không kịp thời theo quy định; Ban quản lý SEQAP Trung ương không nắm được nguồn vốn phân bổ hàng năm từ Bộ Tài chính đến UBND tỉnh (do Bộ Tài chính không gửi Bộ GD-ĐT) bắt buộc Ban quản lý phải lấy thông tin từ các kênh khác nên rất khó khăn. Những năm đầu, khi nguồn vốn về đến địa phương, một số nơi còn phân bổ một cách tùy tiện, chậm tiến độ, sai mục đích... Ban quản lý SEQAP Trung ương phát hiện những hiện tượng nêu trên nhưng chỉ đến khi có chế tài cụ thể mới khắc phục được. Việc phân bổ kinh phí chậm dẫn đến nhiều hệ lụy liên quan, như: không thực hiện được kế hoạch FDS đề ra; việc thực hiện các quỹ và kinh phí cho các hoạt động khác gặp rất nhiều khó khăn hoặc không thực hiện đúng mục tiêu; các trường, đơn vị phải nợ nhà cung cấp, giải ngân không kịp thời...

3. Một số ý kiến nhằm nâng cao hiệu quả công tác quản lý tài chính đối với các chương trình giáo dục sử dụng nguồn vốn ODA, thực hiện theo phương thức hỗ trợ ngân sách

3.1. Thay đổi cách nghĩ, cách làm đối với cán bộ quản lý các cấp cơ sở và cấp tỉnh. Hiện tại, đội ngũ cán bộ quản lý, nhất là cán bộ quản lý tài chính các cấp cơ sở và cấp tỉnh đang quen với hình thức quản lý các nguồn vốn ODA hỗ trợ theo hình thức dự án. Vì vậy, khi triển khai theo hình thức hỗ trợ ngân sách, phần đông cán bộ quản lý cấp cơ sở cho rằng chưa phù hợp với cơ chế quản lý hiện tại. Vì vậy, trước khi triển khai chương trình, cần tăng cường tổ chức

các lớp tập huấn nâng cao nhận thức và đổi mới tư duy đối với đội ngũ cán bộ quản lý cấp cơ sở và cấp tỉnh; cần làm cho đội ngũ này nhận thấy việc triển khai các chương trình theo hình thức hỗ trợ ngân sách là hướng đi mới đúng đắn và tất yếu (do có nhiều ưu điểm vượt trội, tăng tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của đơn vị thụ hưởng); yếu tố con người là một trong những thành tố quan trọng nhất, đưa đến sự thành công hay thất bại của các chương trình, nên khi có sự đồng thuận và ủng hộ cao trong đội ngũ quản lý, nhất định sẽ khắc phục được các khó khăn, hạn chế trong quá trình triển khai công việc.

3.2. Tăng cường sự quan tâm, chỉ đạo của UBND tỉnh, huyện. Trong quá trình triển khai tại địa phương, UBND các tỉnh, huyện cần có sự chỉ đạo sát sao đối với các cơ quan tham mưu (các cơ quan quản lý về GD-ĐT, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Kho bạc Nhà nước) vào cuộc mạnh mẽ, quyết liệt. Hàng năm, sau khi có quyết định phân bổ kinh phí của Bộ Tài chính, UBND cần chỉ đạo các cơ quan tham mưu trình, phê duyệt giao dự toán lại trước ngày 31/1 để các hoạt động của Chương trình có thể triển khai ngay (không chờ thông qua cuộc họp Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện) vì đây là vốn ngân sách Trung ương hỗ trợ có mục tiêu cho ngân sách địa phương để thực hiện Chương trình, không phải nguồn cân đối thu chi của địa phương. Tránh trường hợp sử dụng nguồn vốn tùy tiện, sai mục đích (nguồn vốn phân bổ cho các chương trình này tạm thời phân bổ, sử dụng cho các mục tiêu khác), việc làm này dẫn đến hệ lụy không tốt, tạo ra cơ chế “xin, cho”.

UBND các tỉnh cần tạo điều kiện ưu tiên, bố trí vốn đối ứng hàng năm cho các hạng mục chi, bằng nguồn vốn đối ứng địa phương của các chương trình theo đúng

cam kết tại biên bản ghi nhớ giữa Bộ GD-ĐT và UBND tỉnh.

3.3. Phối hợp chặt chẽ giữa các bộ, ngành trong quá trình tiếp nhận, chỉ đạo thực hiện chương trình. Thực chất, nguồn vốn ODA chủ yếu là vốn vay, phải hoàn trả cả gốc lẫn lãi, nhưng là nguồn vốn vay ưu đãi, dài hạn cho đầu tư phát triển, thời gian hoàn trả dài (20-40 năm) và có thời gian ân hạn (10 năm). Khi tiếp nhận nguồn vốn ODA, Chính phủ vừa phải quản lý và sử dụng theo quy định của pháp luật Việt Nam (**Luật Ngân sách Nhà nước; Luật Đấu thầu; Luật Đầu tư công...**), vừa phải tuân theo quy định của Nhà tài trợ theo điều ước quốc tế được kí kết và chịu sự quản lý, giám sát của cả hai bên. Trong quá trình đàm phán và kí kết, các bộ, ngành cần mạnh dạn đề nghị sửa đổi, bổ sung các điều khoản không hợp lý dẫn đến khó khăn cho việc triển khai thực hiện chương trình sau này; đặc biệt các quy định về tổ chức mua sắm đấu thầu, quản lý tài chính. Khi tiếp nhận, sử dụng và quản lý nguồn vốn này, cần có sự phối hợp chặt chẽ, thận trọng, linh hoạt, kết hợp với chính sách quản lý đúng đắn thì mới đạt hiệu quả cao.

Các chương trình khi triển khai thực hiện thường có văn bản riêng “*Hướng dẫn quản lý và sử dụng kinh phí*” (Thông tư Liên tịch giữa Bộ GD-ĐT và Bộ Tài chính), nhưng trong quá trình triển khai, một số văn bản của các Bộ, ngành về quản lý, sử dụng nguồn vốn của các chương trình khác theo cơ chế quản lý tài chính trong nước không loại trừ đối với chương trình vốn đã có Thông tư liên tịch hướng dẫn riêng. Do vậy, các địa phương gặp khó khăn trở ngại trong quá trình tổ chức mua sắm đấu thầu, chuyển nguồn vốn cuối năm, dẫn đến việc giải ngân vốn của chương trình có thể không đạt kế hoạch đề ra.

Vì vậy, đối với quá trình ban hành văn

bản mới, các bộ, ngành cần phối hợp chặt chẽ trong việc rà soát các chương trình đã có văn bản điều chỉnh riêng.

3.4. Tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị thụ hưởng chương trình. Song song với việc giao quyền tự chủ, các đơn vị thụ hưởng cũng cần tăng cường tính tự chịu trách nhiệm về quản lí, sử dụng nguồn vốn được hỗ trợ, nhất là trong việc lập báo cáo và đánh giá từ cấp cơ sở đến cấp tỉnh. Theo thực tế hiện nay tại SEQAP, số liệu báo cáo hàng năm chưa chính xác và không kịp thời theo quy định, nguồn vốn về đến địa phương chưa được thực hiện nghiêm túc, chỉ đến khi có chế tài mới khắc phục được. Sở GD-ĐT là đầu mối theo dõi, đốc thúc việc thực hiện chương trình tại địa phương nhưng đơn vị thụ hưởng trực tiếp lại thuộc Ban quản lí cấp huyện (do Phó Chủ tịch UBND huyện làm Trưởng ban, không thuộc ngành dọc), do đó, cũng gây khó khăn trong việc chỉ đạo lập báo cáo, đánh giá chính xác và kịp thời. Vì vậy, UBND tỉnh cần có văn bản chỉ đạo UBND các huyện tăng cường tính tự chủ và tự chịu trách nhiệm về việc quản lí, sử dụng nguồn vốn được hỗ trợ, tuyệt đối tuân thủ các quy định về quản lí tài chính, công tác kế toán, tránh trường hợp không mở Sổ theo dõi riêng nguồn vốn các chương trình dẫn tới không có số liệu báo cáo.

3.5. Khuyến khích các địa phương huy động sự tham gia đóng góp của cộng đồng, xã hội hóa giáo dục. Nguồn vốn của các chương trình giáo dục chỉ cung cấp những điều kiện cơ bản, cần thiết, xây dựng mô hình có tính lan tỏa để khi kết thúc, cộng đồng thấy cần phải nhân rộng, triển khai trên khắp địa bàn.

Để việc triển khai các chương trình thành công, đạt hiệu quả cao, đúng mục

tiêu của chương trình, cần có sự tham gia tích cực, hiệu quả của phụ huynh học sinh, cộng đồng và các cấp chính quyền địa phương. Muốn huy động “xã hội hóa giáo dục đạt hiệu quả”, nhà trường cần tập trung thực hiện nhiều biện pháp có tính đồng bộ, phối hợp và linh hoạt. Các đơn vị thụ hưởng chương trình (trường học) cần lên kế hoạch cụ thể cho từng nội dung công việc và có sự chuẩn bị chu đáo về các điều kiện đảm bảo tổ chức các hoạt động giáo dục; lắng nghe, tôn trọng ý kiến đóng góp các đối tượng liên quan (hội phụ huynh, cộng đồng, các tổ chức xã hội, doanh nghiệp...) để điều chỉnh kế hoạch, tổ chức các hoạt động giáo dục ngày càng đạt hiệu quả cao. □

Tài liệu tham khảo

- [1] Chính phủ nước Việt Nam - Hiệp hội Phát triển Quốc tế (2009). *Hiệp định Tín dụng số 4608/VN*.
- [2] Quốc hội (2015). *Luật Ngân sách Nhà nước số 83/2015/QH13 ngày 25/6/2015*.
- [3] *Thông tư Liên tịch số 15/2010/TTLT-BTC-BGDĐT ngày 29/01/2010 hướng dẫn quản lí và sử dụng kinh phí thực hiện Chương trình Đảm bảo chất lượng giáo dục trường học giai đoạn 2010-2015; Thông tư Liên tịch số 143/2013/TTLT-BTC-BGDĐT ngày 18/10/2013 sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư Liên tịch số 15/2010/TTLT-BTC-BGDĐT*.
- [4] Chính phủ nước Việt Nam - Hiệp hội Phát triển Quốc tế (2009). *Quyết định số 483/QĐ-BGDĐT ngày 29/01/2010, về việc ban hành Sổ tay Hướng dẫn triển khai thực hiện và Sổ tay Hướng dẫn quản lí tài chính được áp dụng cho các cơ quan, đơn vị sử dụng kinh phí của Chương trình Đảm bảo chất lượng giáo dục trường học theo Hiệp định Tài trợ số 4608-VN*.
- [5] Quốc hội (2013). *Luật Đấu thầu số 43/2013/QH ngày 26/11/2013*.
- [6] Chính phủ nước Việt Nam. *Nghị định số 63/2014/NĐ-CP ngày 26/6/2014 về Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà thầu*.