

# Kết quả đạt được từ các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2016-2020 và một số giải pháp cho giai đoạn 2021-2025

VŨ NGỌC HƯNG\*  
NGUYỄN THỊ KIM DUNG\*\*

Với sự vào cuộc của toàn xã hội và hệ thống chính trị các cấp, sau 5 năm triển khai thực hiện, các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2016-2020 đã đạt được nhiều kết quả nổi bật, nhiều mục tiêu chính đã vượt yêu cầu Quốc hội đề ra và có những đóng góp quan trọng vào thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2016-2020. Đây là tiền đề vững chắc để cả nước thực hiện thắng lợi các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2021-2025.

## NHỮNG KẾT QUẢ ĐẠT ĐƯỢC

**Một là, hoàn thành và hoàn thành vượt các mục tiêu Quốc hội giao trong thực hiện từng chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2016-2020**

Đối với Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới: Đến hết tháng 8/2020, cả nước đã có 5.350 xã đạt chuẩn nông thôn mới (đạt 60,23%), tăng 3.818 xã (chiếm 43%) so với cuối năm 2015 và vượt 10,23% so với mục tiêu 5 năm; không còn xã dưới 5 tiêu chí.

Đối với Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững: Tỷ lệ hộ nghèo cả nước còn khoảng 2,75%, bình quân trong giai đoạn 5 năm giảm khoảng 1,43%/năm; tỷ lệ hộ nghèo tại các huyện nghèo còn khoảng 24%, bình quân trong 5 năm giảm 5,65%/năm, vượt mục tiêu Quốc hội giao.

**Hai là, huy động được nguồn lực rất lớn (khoảng 2.965.199 tỷ đồng) từ ngân sách nhà nước, từ các chương trình, dự án, các tổ chức, doanh nghiệp và người dân để thực hiện các mục tiêu giảm nghèo, xây dựng nông thôn mới.** Trong đó:

- Đối với nguồn vốn ngân sách nhà nước được phân bổ, giao kế hoạch theo quy định về nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ của từng chương trình và

các quy định tại các quyết định phê duyệt đầu tư được cấp có thẩm quyền phê duyệt cho từng chương trình. Nguồn vốn ngân sách nhà nước được tập trung để đầu tư cơ sở hạ tầng, duy tu bảo dưỡng công trình, đào tạo tập huấn nâng cao năng lực, truyền thông, thông tin, thực hiện các mô hình sản xuất nâng cao sinh kế. Trong giai đoạn 2016-2020, tỷ lệ sử dụng vốn ngân sách đạt khoảng 99,4%.

- Đối với nguồn vốn tín dụng, nguồn vốn huy động khác được phân bổ, sử dụng đảm bảo công khai minh bạch. Nguồn vốn được tập trung cho vay để hỗ trợ sản xuất, đầu tư thực hiện các dự án kiên cố hóa kênh mương, cho các công trình hạ tầng trên địa bàn xã, huyện nghèo, thực hiện chính sách an sinh xã hội.

**Ba là, góp phần quan trọng vào thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2016-2020.** Theo đó, việc đầu tư hoàn thiện cơ sở hạ tầng nông thôn, hạ tầng ở địa bàn khó khăn; phát triển và củng cố hệ thống y tế, giáo dục, văn hóa, môi trường... đã tạo ra diện mạo mới ở khu vực nông thôn; góp phần nâng cao đời sống của người dân, thúc đẩy sản xuất nông nghiệp; tạo cơ hội cho người dân, nhất là người nghèo tham gia vào các hoạt động kinh tế, làm tăng cơ hội việc làm, ổn định thu nhập.

Đồng thời, kết quả thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia còn thúc đẩy kinh tế nông thôn liên tục tăng trưởng khá và chuyển mạnh theo hướng công nghiệp - dịch vụ, ngành nông nghiệp đang chuyển đổi theo hướng nâng cao giá trị gia tăng, phát triển bền vững. Trong đó, đã hình thành nhiều vùng nông nghiệp chuyên canh phát huy lợi thế của địa phương,

\* Phó Vụ trưởng Vụ Tài chính tiền tệ - Bộ Kế hoạch và Đầu tư

\*\* Vụ Tài chính tiền tệ - Bộ Kế hoạch và Đầu tư

vùng, miền; liên kết giữa các tác nhân trong chuỗi giá trị ngày càng phát triển với việc hợp tác xã đóng vai trò ngày càng quan trọng trong phát triển kinh tế hộ gia đình, kinh tế trang trại, liên kết hộ nông dân với hộ nông dân, kết nối giữa nông dân với doanh nghiệp.

Bên cạnh đó, đảm bảo an sinh xã hội, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và phát triển bền vững; tạo điều kiện cho người dân tiếp cận ngày càng tốt hơn với các dịch vụ cơ bản của xã hội, nhất là trong bối cảnh kinh tế đất nước gặp nhiều khó khăn. Việc tiếp tục thực hiện có hiệu quả Chương trình 30a (gọi tắt của Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP, ngày 27/12/2008 về Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo), Chương trình 135 (gọi tắt của Quyết định số 135/QĐ-TTg, ngày 31/07/1998 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi và vùng sâu, vùng xa) đã tạo sự đồng thuận cao của toàn xã hội và cộng đồng quốc tế góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội bền vững và thể hiện quyết tâm cao của Chính phủ trong thực hiện mục tiêu “chấm dứt mọi hình thức nghèo ở mọi nơi” của Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững.

Ngoài ra, kết quả thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia còn góp phần củng cố vững chắc hệ thống chính trị và quốc phòng - an ninh ở khu vực nông thôn, khu vực vùng núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới và hải đảo; niềm tin của người dân đối với sự lãnh đạo của Đảng, chỉ đạo của Nhà nước trong quản lý, phát triển kinh tế - xã hội được nâng cao. Cơ chế thực hiện trong các chương trình mục tiêu quốc gia là “Nhà nước và nhân dân cùng làm”, “kết quả thực hiện chương trình phải gắn với nhu cầu, lợi ích của chính người dân”, “người dân là chủ thể” đã tạo niềm tin và thu hút được sự quan tâm, vào cuộc mạnh mẽ của cộng đồng người dân chung tay xây dựng nông thôn mới, tham gia xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn, phát triển sản xuất phần đầu giảm nghèo bền vững.

**Bốn là, công tác quản lý, điều hành các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2016-2020 được thực hiện thống nhất, đồng bộ từ Trung ương tới địa phương.** Theo đó, bộ máy quản lý được kiện toàn, hoạt động đi vào nề nếp, có sự phân công, phân cấp và đảm bảo phối hợp chặt chẽ trong chỉ đạo, điều hành và tổ chức thực hiện ở các cấp. Đồng thời, hệ thống cơ chế, chính sách quản lý, điều hành và hướng dẫn thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia được ban hành đồng bộ từ Trung ương đến địa phương đã tạo hành lang pháp lý đầy đủ, thống nhất trong quản lý, điều hành và tổ chức thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia ở các cấp.

Ngoài ra, công tác lập, xây dựng kế hoạch thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia đã có bước chuyển đổi đáng kể từ cơ chế lập kế hoạch theo từng năm sang cơ chế lập kế hoạch theo trung hạn giai đoạn 5 năm.

Song song với đó, công tác truyền thông, thông tin về chương trình mục tiêu quốc gia tiếp tục được chú trọng theo phương thức vừa có sự kế thừa, vừa có sự đổi mới đã tạo được sự chuyển biến tích cực trong nhận

thức, hành động của các thành phần kinh tế và các tầng lớp nhân dân về xây dựng nông thôn mới và giảm nghèo bền vững.

Bên cạnh đó, công tác theo dõi, giám sát cũng được triển khai thực hiện bài bản và có chiều sâu. Các bộ, ngành liên quan đã xây dựng được hệ thống dữ liệu, công cụ theo dõi, đồng thời tăng cường các hoạt động giám sát, đánh giá quá trình triển khai thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia của các bộ, ngành và địa phương.

## MỘT SỐ HẠN CHẾ VÀ NGUYÊN NHÂN

Bên cạnh những kết quả đạt được, việc thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia vẫn còn tồn tại một số hạn chế sau:

**Thứ nhất,** công tác huy động, phân bổ và sử dụng nguồn lực trong giai đoạn 2016-2020 vẫn còn tồn tại một số hạn chế ảnh hưởng đến hiệu quả thực hiện của từng chương trình. Cụ thể: nguồn vốn ngân sách cân đối từ ngân sách địa phương tăng cao tập trung chủ yếu ở một số địa phương có điều kiện phát triển kinh tế - xã hội cao; nhiều địa phương có cân đối nhưng không ổn định qua các năm hoặc chỉ tập trung cho Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới, không cân đối vốn đối ứng cho Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững.

Ngoài ra, việc phân bổ nguồn lực vẫn chỉ dựa vào định mức, chưa dựa trên cơ sở kết quả giám sát, đánh giá việc thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ, kết quả sử dụng nguồn lực cụ thể hằng năm của từng cơ quan thực hiện chương trình.

**Thứ hai,** công tác quản lý, điều hành và tổ chức thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia vẫn còn bộc lộ những tồn tại, hạn chế làm giảm hiệu quả thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia. Cụ thể là: Phân cấp trong quản lý đầu tư, nhất là cấp xã còn chưa thực chất. Tỷ lệ các công trình giao cấp xã làm chủ đầu tư mới đạt khoảng trên 60% và chủ yếu phân cấp đối với công trình thực hiện xây dựng nông thôn mới.

Bên cạnh đó, năng lực của cán bộ làm công tác quản lý, điều hành chương trình mục tiêu quốc gia ở cấp huyện, cấp xã còn yếu. Công tác bố trí cán bộ phụ trách công tác giảm nghèo cấp huyện còn kiêm nhiệm nhiều công việc khác của ngành, cấp xã chưa có cán bộ chuyên sâu làm công tác giảm nghèo.

Hơn nữa, trong công tác xây dựng cơ chế, chính sách quản lý, điều hành thực

hiện các chương trình mục tiêu quốc gia vẫn còn tình trạng: (i) Chậm tiến độ trong xây dựng, ban hành chính sách; (ii) Thiết kế một số chính sách đặc thù hỗ trợ công tác giảm nghèo chưa thực sự phù hợp với đặc điểm, điều kiện của từng vùng dân tộc thiểu số; còn nhiều chính sách hỗ trợ trực tiếp, cho không đối với đối tượng nghèo; (iii) Các quy định về phân cấp, hướng dẫn lập kế hoạch cấp xã, quy chế quản lý và sử dụng nguồn vốn huy động khác, cơ chế lồng ghép chưa được địa phương quan tâm ban hành thành một quy định riêng để thuận lợi trong tổ chức thực hiện.

Ngoài ra, công tác chấp hành chế độ báo cáo giám sát các chương trình mục tiêu quốc gia mặc dù đã có nhiều cải thiện song chưa kịp thời và đầy đủ theo quy định. Tiến độ báo cáo tình hình thực hiện; kết quả phân bổ, sử dụng nguồn lực các chương trình mục tiêu quốc gia hàng năm chậm, không đúng thời hạn yêu cầu và không đầy đủ.

Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế nêu trên là do:

(i) Trong công tác chỉ đạo, điều hành, cấp ủy, chính quyền một số địa phương chưa quan tâm đúng mức đến thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia, một số nơi ở cấp cơ sở chưa thể hiện quyết tâm chính trị cao, chưa mạnh dạn, chủ động xây dựng các giải pháp riêng trong tổ chức thực hiện các chương trình; còn tư tưởng trông chờ, ỷ lại vào sự đầu tư của ngân sách nhà nước.

(ii) Năng lực, trình độ của một bộ phận cán bộ ở các cấp còn hạn chế; bộ máy giúp việc cho Ban Chỉ đạo các cấp tuy đã được kiện toàn, nhưng còn thiếu, trình độ chưa đồng đều, không ổn định; cán bộ chuyên trách cấp huyện, xã còn kiêm nhiệm nhiều nhiệm vụ, nhiều địa phương cấp xã chưa bố trí được cán bộ chuyên môn phụ trách về chương trình mục tiêu quốc gia. Còn nhiều địa phương chưa thể chế hoá việc phân công, phân cấp trách nhiệm đối với từng cấp trong hướng dẫn, hỗ trợ và tổ chức thực hiện các chương trình.

(iii) Các bộ, ngành và địa phương chưa có sự nghiên cứu khảo sát, chuẩn bị kỹ lưỡng trong công tác xây dựng cơ chế chính sách quản lý, điều hành ngay từ đầu giai đoạn theo tiến độ triển khai chương trình mục tiêu quốc gia, nhất là các quy định, hướng dẫn tổ chức thực hiện do cấp trung ương ban hành, nên

những năm đầu các địa phương gặp khó khăn, lúng túng khi triển khai thực hiện.

(iv) Trong tổ chức thực hiện chương trình ở cấp cơ sở còn thiếu quyết liệt, thiếu kiên trì; còn tư tưởng chỉ ưu tiên thực hiện việc dễ làm, có lợi cho cấp quản lý mà chưa thực sự gắn với nhu cầu, lợi ích của cộng đồng dân cư, dẫn đến tình trạng hoạt động đào tạo nghề, hỗ trợ giống cây trồng vật nuôi, đào tạo tập huấn chưa gắn với nhu cầu, mong muốn của người dân, tính bền vững của những kết quả đã đạt được không cao.

(v) Hộ nghèo ở một số nơi mặc dù đã có tư liệu sản xuất, được Nhà nước hỗ trợ, nhưng do thiếu kiến thức, lười lao động, ỷ lại sự hỗ trợ của Nhà nước, cộng đồng, nên không chủ động phát triển sản xuất cải thiện thu nhập để vươn lên thoát nghèo.

## ĐỊNH HƯỚNG VÀ MỘT SỐ GIẢI PHÁP

### Định hướng xây dựng các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2021-2025

Căn cứ quy định của Luật Đầu tư công (năm 2019), trong giai đoạn 2021-2025, Chính phủ thấy rằng vẫn cần thiết phải xây dựng các chương trình mục tiêu quốc gia như là một công cụ để hỗ trợ thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của giai đoạn tới; đồng thời, ưu tiên tập trung dành nguồn lực nhất định từ ngân sách nhà nước, cùng với nguồn lực huy động của toàn xã hội để giải quyết những vấn đề bức xúc của xã hội; thực hiện những mục tiêu cơ bản mà Đảng, Nhà nước đã có Nghị quyết tập trung chỉ đạo. Trên cơ sở đó, Chính phủ xây dựng nguyên tắc lựa chọn làm cơ sở lựa chọn và đề xuất danh mục các chương trình mục tiêu quốc gia thực hiện trong giai đoạn 2021-2025 như sau:

*Thứ nhất, nguyên tắc lựa chọn các Chương trình mục tiêu quốc gia*

Các chương trình mục tiêu quốc gia lựa chọn đề xuất thực hiện trong giai đoạn 2021-2025 đáp ứng các nguyên tắc: (i) Chứa đựng những vấn đề có tính cấp bách, liên ngành, liên vùng, có tính lan tỏa đối với phát triển kinh tế - xã hội; (ii) Mục tiêu của chương trình phải cụ thể rõ ràng, đo lường được, không trùng lặp với mục tiêu, đối tượng, phạm vi đầu tư của các chương trình khác; (iii) Chương trình có thời gian thực hiện trong 5 năm hoặc phân kỳ thực hiện cho từng giai đoạn 5 năm. Phải đảm bảo giải pháp huy động đủ nguồn lực để thực hiện và phải đảm bảo được mục tiêu phát triển bền vững, có hiệu quả.

*Thứ hai, đề xuất Danh mục các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2021-2025*

Trên cơ sở các nguyên tắc lựa chọn nêu trên, trong giai đoạn 2021-2025, Chính phủ đề xuất 3 chương trình mục tiêu quốc gia gồm: (1) Chương trình mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021-2030; (2) Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2021-2025; (3) Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo và an sinh xã hội bền vững giai đoạn 2021-2025.

*Thứ ba, về nguyên tắc và cơ chế phân bổ nguồn vốn ngân sách trung ương hỗ trợ thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2021-2025*

(1) Nguyên tắc phân bổ nguồn vốn ngân sách trung ương hỗ trợ cho các địa phương phải được sử dụng có hiệu quả, phân bổ theo nguyên tắc tập trung, định mức cụ thể, rõ ràng, minh bạch; đảm bảo có sự lồng ghép các nguồn lực khi thực hiện 3 chương trình trên một địa bàn. Trong đó:

- Xác định thứ tự ưu tiên bố trí vốn từ nguồn ngân sách trung ương đối với các địa bàn có trùng đối tượng, nội dung hỗ trợ đầu tư theo nguyên tắc chỉ đầu tư nguồn vốn từ 1 chương trình cho thực hiện những nội dung trùng lặp theo thứ tự: (1) Chương trình mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế - xã hội vùng dân tộc thiểu số và miền núi, (2) Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo và an sinh xã hội bền vững; (3) Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới.

- Đảm bảo kinh phí sự nghiệp bố trí cho các bộ, cơ quan Trung ương thực hiện công tác quản lý chỉ đạo, hướng dẫn triển khai từng chương trình, dự án, nội dung thành phần; công tác khen thưởng; các nhiệm vụ khác theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, Ban Chỉ đạo Trung ương.

- Phân bổ nguồn vốn ngân sách nhà nước phải trên cơ sở kết quả thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia hàng năm (bao gồm: kết quả giải ngân, kết quả chấp hành chế độ báo cáo, kết quả thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ).

- Sử dụng nguồn vốn thu hồi từ số vốn không được sử dụng hết phải nộp trả ngân sách nhà nước theo quy định, nguồn thu hồi theo kết luận của Kiểm toán Nhà nước đối với nguồn vốn ngân sách nhà nước giao thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia hàng năm để phân bổ, bổ sung cho các địa phương đạt kết quả cao trong thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia.

(2) Về cơ chế phân bổ, sử dụng nguồn vốn

- Đối với kế hoạch giai đoạn 2021-2025: Trung ương phân bổ và giao các địa phương tổng nguồn vốn thực hiện từng chương trình mục tiêu quốc gia, dự án thành phần và một số nội dung trọng tâm thuộc chương trình mục tiêu quốc gia thực hiện trong giai đoạn 2021-2025 theo cơ cấu nguồn vốn đầu tư, vốn sự nghiệp. Ngoài ra, trong tổng nguồn vốn ngân sách trung ương của giai đoạn 2021-2025 thực hiện việc trích lập 10% dự phòng chung trên tổng nguồn vốn được Quốc hội thông qua tại ngân sách trung ương để đảm bảo phương án dự trù nguồn lực bổ sung cho những đối tượng mới; những nhiệm vụ cấp bách phát sinh; khuyến khích cho những địa phương đạt kết quả cao...

- Đối với kế hoạch hàng năm, Trung ương thực hiện cơ chế phân bổ theo tổng mức vốn và giao chủ tịch HĐND cùng cấp quyết định phân bổ chi tiết nguồn vốn để làm căn cứ chỉ đạo, điều hành cụ thể. Số vốn phân bổ hàng năm được điều chỉnh trên cơ sở đánh giá kết quả giải ngân, sử dụng nguồn vốn năm thực hiện.

**Một số giải pháp quản lý, điều hành, thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2021-2025**

**Một là**, kiện toàn bộ máy chỉ đạo điều hành và tổ chức thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia thống nhất ở Trung ương và địa phương trên cơ sở kế thừa kết quả đạt được, khắc phục những tồn tại hạn chế trong giai đoạn 2016-2020 và đảm bảo tuân thủ quy định của các luật: Tổ chức Chính phủ, Tổ chức chính quyền địa phương và các luật chuyên ngành khác.

**Hai là**, hoàn thiện hệ thống văn bản quản lý, điều hành thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2021-2025 trên cơ sở rà soát, sửa đổi, bổ sung các quy định về quản lý, điều hành thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2016-2020 bảo đảm phù hợp với quy định của Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách nhà nước.

**Ba là**, thực hiện phân công, phân cấp trong tổ chức thực hiện và phối hợp tổ chức thực hiện thống nhất, đồng bộ giữa bộ, cơ quan ở cấp Trung ương và địa phương theo hướng tăng cường phân cấp, nâng cao trách nhiệm của người đứng đầu.

**Bốn là**, đổi mới, nâng cao hiệu quả thực hiện các giải pháp về thông tin truyền thông và đào tạo, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, đặc biệt là cán bộ cấp cơ sở.

**Năm là**, thiết lập thống nhất một hệ thống thông tin quản lý các chương trình mục tiêu quốc gia từ Trung ương tới địa phương và giữa các ngành, lĩnh vực nhằm nâng cao sự minh bạch, giảm sự trùng chéo và dễ thực hiện ở cấp cơ sở. Tăng cường sự tham gia giám sát của cộng đồng người dân để nâng cao hiệu quả hoạt động và sử dụng nguồn lực của chương trình. □

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2020). *Báo cáo tóm tắt số 6408/BC-BKHĐT, ngày 29/9/2020 Kết quả thực hiện Nghị quyết số 100/2015/QH13 của Quốc hội phê duyệt chủ trương đầu tư các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2016-2020*, Tài liệu phục vụ phiên họp thường trực Ủy ban Tài chính - Ngân sách của Quốc hội, ngày 30/9/2020