



# SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN TRONG GIÁM SÁT ĐẦU TƯ CÔNG ĐỂ XÂY DỰNG NÔNG THÔN MỚI Ở TỈNH THỪA THIÊN HUẾ

Trương Quang Hoàng\*, Nguyễn Thiện Tâm, Đinh Thị Kim Oanh,  
Nguyễn Thị Dạ Thảo, Cao Thị Thuyết

Trường Đại học Nông Lâm, Đại học Huế

**Tóm tắt:** Giám sát của cộng đồng có vai trò quan trọng trong thực hiện các đầu tư công để xây dựng nông thôn mới. Tuy nhiên, công tác giám sát của cộng đồng ở các địa phương còn nhiều hạn chế. Nghiên cứu nhằm tìm hiểu và phân tích thực trạng sự tham gia của người dân, cộng đồng trong giám sát đầu tư công để xây dựng nông thôn mới và các yếu tố hạn chế sự tham gia này. Nghiên cứu đã khảo sát tại 3 huyện đại diện cho 3 vùng sinh thái: vùng núi, vùng đồng bằng, vùng ven biển của tỉnh Thừa Thiên Huế. Kết quả nghiên cứu cho thấy tiếp cận của người dân đối với các thông tin pháp luật về giám sát đầu tư công cộng đồng còn rất hạn chế, do đó người dân thiếu kiến thức về các qui định pháp luật này. Người dân đã tham gia thực hiện các nội dung cơ bản của giám sát đầu tư theo luật định, nhưng mức độ tham gia trong hầu hết các nội dung này còn rất thấp. Các yếu tố hạn chế sự tham gia bao gồm: qui định pháp lý chưa rõ ràng, hiểu biết và nhận thức của người dân hạn chế, thiếu chuyên môn kỹ thuật và kỹ năng giám sát, thiếu sự quan tâm của chính quyền và thiếu kinh phí hỗ trợ cho giám sát.

**Từ khóa:** đầu tư công, giám sát, sự tham gia, xây dựng nông thôn mới

## 1 Đặt vấn đề

Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới (XDNTM) được triển khai từ năm 2010 là một chương trình phát triển nông thôn tổng hợp và toàn diện. Đầu tư công, tức là đầu tư có sử dụng ngân sách nhà nước cho XDNTM là rất lớn, với ngân sách nhà nước bố trí cho giai đoạn 2011 - 2015 là 98.664 tỷ đồng, chiếm 11,6 % tổng nguồn vốn huy động để thực hiện Chương trình XDNTM. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy ở nhiều địa phương, đầu tư công XDNTM còn kém hiệu quả, thất thoát, lãng phí, chưa đáp ứng được nhu cầu và mong đợi của người dân. Một trong những nguyên nhân chủ yếu là do giám sát đầu tư công của cộng đồng (GSĐTCCĐ) ở các địa phương còn nhiều hạn chế.

Giám sát đầu tư của cộng đồng là người dân tham gia theo dõi, đánh giá việc chấp hành các quy định về quản lý đầu tư; phát hiện và kiến nghị giải quyết các vi phạm để kịp thời ngăn chặn và xử lý các việc làm sai gây lãng phí, thất thoát vốn, tài sản nhà nước, xâm hại lợi ích của cộng đồng [5]. Sự tham gia của người dân phải được xem là một phương tiện trao quyền cho cộng đồng [8]. Nếu loại trừ cộng đồng ra khỏi hệ thống giám sát thì sẽ làm nảy sinh các vấn đề đối với sự tin tưởng, tính minh bạch và tính giải trình của các đơn vị thực hiện hoạt động [6].

Hành lang pháp lý cho GSĐTCCĐ ngày càng hoàn thiện hơn với nhiều văn bản pháp luật được ban hành. Tuy nhiên, công tác GSĐTCCĐ ở tỉnh Thừa Thiên Huế cũng như nhiều địa

\* Liên hệ: [truongquanghoang@huaf.edu.vn](mailto:truongquanghoang@huaf.edu.vn)

phương khác vẫn chưa được thực hiện tốt. Nội hàm cơ bản nhất của GSDTCCĐ là sự tham gia của người dân và nghiên cứu này tập trung tìm hiểu, phân tích thực trạng sự tham gia của người dân trong giám sát đầu tư công để xây dựng nông thôn mới và các yếu tố hạn chế sự tham gia này.

## 2 Phương pháp nghiên cứu

**Chọn điểm nghiên cứu:** Nghiên cứu đã chọn 3 huyện trong tỉnh, đó là huyện Nam Đông, đại diện cho vùng núi; huyện Quảng Điền đại diện cho vùng đồng bằng và huyện Phú Vang đại diện cho vùng ven biển. Mỗi huyện chọn 2 xã để khảo sát bao gồm: 1 xã được chọn trong số các xã đã đạt trên 15 tiêu chí XDNTM và là xã có nhiều đầu tư công XDNTM nhất trong số các xã này và 1 xã được chọn trong số các xã đạt từ 15 tiêu chí trở xuống nhưng là xã có nhiều đầu tư công XDNTM nhất trong các xã này. Cụ thể là có 6 xã được chọn bao gồm: xã Thượng Long và xã Hương Hòa (huyện Nam Đông), xã Quảng Phú và xã Quảng Công (huyện Quảng Điền), xã Phú Mỹ và Phú Mậu (huyện Phú Vang). Trong mỗi xã, chọn 2 thôn có nhiều công trình đầu tư công XDNTM và đa dạng nhất trong xã (vừa có công trình cấp thôn, vừa có công trình liên thôn, công trình liên xã...).

**Thu thập thông tin thứ cấp:** Thu thập các văn bản pháp luật có liên quan đến giám sát đầu tư công của cộng đồng, các báo cáo phát triển kinh tế xã hội và các báo cáo về công tác giám sát đầu tư công của cộng đồng tại địa bàn nghiên cứu.

**Thảo luận nhóm:** Nghiên cứu đã thực hiện 6 cuộc thảo luận nhóm, mỗi xã 1 cuộc. Đối tượng thảo luận nhóm là đại diện của Đảng ủy, UBND xã, các tổ chức đoàn thể và Ban giám sát ở cấp xã; đại diện Chi bộ Đảng, chính quyền thôn, tổ chức đoàn thể, Ban giám sát ở cấp thôn; và người dân am hiểu.

**Khảo sát hộ gia đình:** Số hộ khảo sát là 204 hộ được xác định theo công thức tính mẫu Slovin [7] với sai số chọn mẫu mong muốn là 0,07 và độ tin cậy là 93 %. Số hộ khảo sát được phân bố đều trên 6 xã và 12 thôn, mỗi xã chọn 34 hộ tương ứng với mỗi thôn là 17 hộ. Đây là những hộ có hưởng lợi từ các công trình đầu tư công và được chọn ngẫu nhiên tại các thôn. Các hộ khảo sát được phỏng vấn trực tiếp bằng Phiếu khảo sát hộ đã được thiết kế sẵn.

**Phỏng vấn sâu:** đã tiến hành phỏng vấn 36 người có vai trò quan trọng liên quan đến các hoạt động GSDTCCĐ trong XDNTM. Cấp tỉnh: 3 người là đại diện của sở Kế hoạch và Đầu tư; sở Tài chính và Mặt trận tổ quốc Việt Nam tỉnh; cấp huyện: 9 người của 3 huyện là đại diện Ban Xây dựng và đại diện UBMTTQVN cấp huyện; cấp xã: 18 người ở 6 xã là đại diện Lãnh đạo UBND xã, Ban Thanh tra nhân dân hoặc Ban Giám sát cộng đồng; cấp thôn: 6 người được khảo sát là trưởng Ban hoặc thành viên Ban giám sát thôn ở 6 xã nghiên cứu.

**Xử lý thông tin, số liệu:** Các thông tin định tính và các số liệu định lượng được nhập, làm sạch và xử lý bằng phần mềm SPSS (phiên bản 16.0).

### 3 Kết quả và thảo luận

#### 3.1 Một số đặc điểm của địa bàn nghiên cứu

Tỉnh Thừa Thiên Huế hiện có 9 đơn vị hành chính trực thuộc gồm: thành phố Huế, thị xã Hương Thủy, thị xã Hương Trà và 6 huyện (Phong Điền, Quảng Điền, Phú Vang, Phú Lộc, A Lưới, Nam Đông) với 105 xã. Dân số toàn tỉnh là 1.115.523 người với 263.900 hộ. Trong số các dân tộc sinh sống trên địa bàn tỉnh, có 3 nhóm dân tộc thiểu số bản địa đó là Cơ Tu, Tà Ôi, Bru-Vân Kiều. Đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống chủ yếu ở vùng miền núi, với dân số chiếm khoảng 4 % tổng dân số toàn tỉnh [9].

Tỉnh đã triển khai Chương trình XDNTM từ năm 2010 và đến nay đã đạt được nhiều kết quả. Tính đến đầu năm 2015, đã có 9 xã đạt 19/19 tiêu chí và được công nhận là xã chuẩn NTM (chiếm 21,7 % tổng số xã của tỉnh); 26 xã đạt 15 - 18 tiêu chí (30 %); 53 xã đạt 10 - 14 tiêu chí, chiếm 40 %; và không còn xã nào chỉ đạt dưới 7 tiêu chí. Nguồn vốn đầu tư cho Chương trình XDNTM của tỉnh đạt 4.740 tỷ đồng, trong đó vốn ngân sách nhà nước bao gồm cả vốn vay tín dụng là 3.605 tỷ đồng (76 %); 19,7 tỉ đồng được đầu tư cho phát triển sản xuất và phần còn lại chủ yếu đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế-xã hội nông thôn [1]. Kết quả thực hiện chương trình xây dựng nông thôn mới ở các huyện và xã được chọn để thực hiện khảo sát nghiên cứu như sau:

#### **Huyện Nam Đông và hai xã Thượng Long, Hương Hòa thuộc huyện, đại diện cho vùng miền núi tỉnh Thừa Thiên Huế**

Huyện có 4 trong tổng số 9 xã đã đạt chuẩn xã nông thôn mới (NTM), và các xã còn lại đã đạt từ 12 - 14 tiêu chí. Đã huy động được trên 539 tỷ đồng cho xây dựng nông thôn mới trong đó ngân sách nhà nước là 311 tỷ đồng (57 %); đầu tư cho phát triển sản xuất là 5,5 tỷ đồng và phần còn lại là đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế-xã hội [2].

Xã Thượng Long: đã đạt được 13/19 tiêu chí; huy động được 12,265 tỷ đồng đầu tư cho XDNTM, trong đó vốn từ ngân sách xã và dân đóng góp là 2,461 tỷ đồng. Cho đến nay xã có 4 công trình cơ sở hạ tầng đã hoàn thành và đưa vào sử dụng và 7 công trình khác đang xây dựng bằng nguồn vốn cho XDNTM.

Xã Hương Hòa: là xã đầu tiên của huyện đã đạt chuẩn xã NTM vào năm 2013. Xã đã huy động được 43,102 tỷ đồng để đầu tư cho XDNTM, trong đó vốn ngân sách xã và dân đóng góp là 18,102 tỷ đồng. Cho đến nay, xã có 32 công trình cơ sở hạ tầng hoàn thành và đưa vào sử dụng và hiện nay có 83 công trình đang được xây dựng bằng nguồn vốn cho XDNTM.

#### **Huyện Quảng Điền và hai xã Quảng Phú, Quảng Công thuộc huyện, đại diện cho vùng đồng bằng tỉnh Thừa Thiên Huế**

Huyện mới chỉ có 1 xã đạt 19/19 tiêu chí NTM, 2 xã đạt 16 tiêu chí, 7 xã còn lại đạt từ 13 đến 15 tiêu chí, và tính trung bình mỗi xã đạt được 12,8 tiêu chí. Huyện đã huy động được hơn 1.000 tỷ đồng để thực hiện Chương trình XDNTM trên toàn huyện [4].

Xã Quảng Phú: là xã đã đạt 19/19 tiêu chí NTM và đã được công nhận là đạt xã chuẩn NTM năm 2014. Xã đã huy động được khoảng 66,289 tỷ đồng và đã đầu tư xây dựng 70 công trình cơ sở hạ tầng trong đó có 66 công trình đã hoàn thành

Xã Quảng Công: đã đạt 14/19 tiêu chí NTM. Tổng vốn từ ngân sách nhà nước đã đầu tư thực hiện Chương trình XDNTM trên địa bàn xã là 6 tỷ đồng. Cho đến nay, xã chỉ có 4 công trình hạ tầng cơ sở được hoàn thành và 2 công trình đang được xây dựng bằng nguồn vốn xây dựng nông thôn mới.

### **Huyện Phú Vang và hai xã Phú Mậu, Phú Mỹ thuộc huyện, đại diện cho vùng biển của tỉnh Thừa Thiên Huế**

Huyện chưa có xã nào được công nhận là xã NTM, và có hai xã đạt nhiều tiêu chí nhất cũng mới đến 16 tiêu chí. Trong 3 năm từ 2011 đến 2013, huyện đã huy động được 89,679 tỷ đồng cho XDNTM, trong đó ngân sách trung ương và tỉnh là 10,122 tỷ đồng, ngân sách huyện 13,585 tỷ, ngân sách xã là 3,614 tỷ và doanh nghiệp 9,7 tỷ đồng [3].

Xã Phú Mậu: đã đạt 15/19 tiêu chí của NTM. Xã đã xây dựng xong 48 công trình và có 4 công trình khác đang thi công với tổng số vốn đầu tư khoảng 10,130 tỷ đồng.

Xã Phú Mỹ: đã đạt 16/19 tiêu chí NTM. Xã đã huy động được 14 tỷ đồng cho xây dựng nông thôn mới, xây dựng được 42 công trình trong đó có 2 công trình đang thi công với tổng vốn đầu tư trong 5 năm qua khoảng 14 tỷ đồng.

### **3.2 Kết quả thực hiện giám sát đầu tư công của cộng đồng trong xây dựng nông thôn mới từ 2011 đến 2015**

Kể từ năm 2011 khi chương trình XDNTM bắt đầu thực hiện trên địa bàn tỉnh Thừa Thiên Huế, các Ban GSDTCCĐ cấp xã, thôn đã giám sát được 1.259 công trình đầu tư và phát hiện được 328 vụ vi phạm trên toàn tỉnh (Nguồn: Phòng vấn Trường Ban dân chủ pháp luật, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam Thừa Thiên Huế, 2015). Tại các xã nghiên cứu, kết quả khảo sát cho thấy, Ban GSDTCCĐ đã thực hiện giám sát 144 công trình đầu tư, phát hiện được 31 vụ sai phạm trong đó có 25 vụ đã được báo cáo và xử lý, và 6 vụ chưa được xử lý (Bảng 1).

Kết quả khảo sát cũng cho thấy, tùy thuộc vào tính chất kỹ thuật, nguồn vốn đầu tư, giá trị công trình và chủ đầu tư mà vai trò giám sát của các Ban GSDTCCĐ là khác nhau. Đối với các công trình do UBND xã làm chủ đầu tư, thường là các công trình nhỏ và có huy động sự đóng góp nguồn lực từ dân, thì Ban GSDTCCĐ thể hiện vai trò chính trong hoạt động giám sát: Ban GSDTCCĐ thực hiện việc giám sát từ khi lập kế hoạch đến thi công và bàn giao công trình sau khi hoàn thành; người dân có đóng góp tiền của, công sức cho công trình nên họ có trách nhiệm cao trong giám sát đối với các công trình này; họ vừa tham gia thi công công trình, qua đó kết hợp thực hiện giám sát nên hoạt động giám sát được thực hiện thường xuyên, góp phần hạn chế những sai phạm xảy ra. Hơn nữa, nhà thầu và đơn vị thi công các công trình này thường là người địa phương nên họ đã tạo điều kiện thuận lợi để Ban GSDTCCĐ thực hiện các nhiệm vụ giám sát công trình.

Các công trình có giá trị lớn và chủ đầu tư từ cấp huyện trở lên thường được thực hiện theo cơ chế “chìa khóa trao tay”, tức là chủ đầu tư và đơn vị thi công tiến hành xây dựng các công trình ở xã/thôn, sau đó bàn giao lại cho địa phương và địa phương không được tham gia vào quá trình này cho đến khi tiếp nhận công trình. Đối với các công trình này, có các đơn vị được mời để thực hiện giám sát và Ban GSĐTCCĐ chỉ đóng vai trò phụ. Ban GSĐTCCĐ thường chỉ giám sát khối lượng vật liệu xây dựng công trình nhưng việc giám sát không được thực hiện thường xuyên, khoảng vài lần trong tuần. Thực tế cho thấy, Ban GSĐTCCĐ không thể giám sát sâu hơn vì đặc điểm kỹ thuật của công trình là rất phức tạp, đòi hỏi phải có chuyên môn cao để giám sát trong khi đó Ban GSĐTCCĐ không đáp ứng được yêu cầu này. Hơn nữa, Ban GSĐTCCĐ không được hỗ trợ kinh phí trong khi đơn vị giám sát bên ngoài được chi trả để thực hiện giám sát; và nhà thầu thường có thái độ xem thường, thiếu sự hợp tác với Ban GSĐTCCĐ. Đây là hai yếu tố hạn chế sự tham gia của Ban GSĐTCCĐ.

**Bảng 1.** Kết quả thực hiện giám sát của Ban GSĐTCCĐ tại các xã nghiên cứu từ năm 2011 đến 2015

Chỉ tiêu	Hương Hòa	Thượng Long	Quảng Phú	Quảng Công	Phú Mỹ	Phú Mậu	Tổng số
Tổng số công trình đã giám sát	8	11	25	6	42	52	144
Số công trình đã hoàn thành	6	4	21	4	40	48	123
Số công trình đang thực hiện	2	7	4	2	2	4	21
Số vụ sai phạm đã được phát hiện và báo cáo	4	2	10	3	3	3	25
Số vụ chưa được khắc phục	0	1	0	1	1	3	6

(Nguồn: phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm, 2015)

### 3.3 Tiếp cận của người dân đối với các thông tin pháp luật về giám sát đầu tư công của cộng đồng

Người dân khó có thể tham gia và thực hiện tốt giám sát công đầu tư công một khi họ thiếu kiến thức và thiếu hiểu biết về các qui định pháp luật liên quan đến giám sát đầu tư cũng như giám sát cộng đồng. Thế nhưng, kết quả phỏng vấn 204 hộ gia đình cho thấy, có 137 hộ (67,2 %) cho biết là đã được phổ biến thông tin pháp luật liên quan đến giám sát đầu tư, trong khi có đến 69 hộ (32,8 %) cho biết họ chưa bao giờ được phổ biến các thông tin này. Xét theo vùng cho thấy, tỉ lệ này ở vùng biển (huyện Phú Vang) là cao nhất với 47,1 %, trong khi đó ở vùng miền núi (huyện Nam Đông) và vùng đồng bằng (huyện Quảng Điền) là thấp hơn, lần lượt là 26,5 % và 25 %. Nguyên nhân là công tác tuyên truyền phổ biến thông tin pháp luật liên quan đến giám sát đầu tư công ở 2 xã thuộc huyện Phú Vang được người dân đánh giá là tốt hơn so với các xã ở huyện Nam Đông và huyện Quảng Điền.

Cho đến nay đã có nhiều văn bản pháp luật được ban hành từ cấp Trung ương đến địa phương về GSĐTCCĐ. Tuy nhiên, nghiên cứu này chỉ tập trung đánh giá mức độ tiếp cận của người dân với 6 văn bản được xem là quan trọng nhất và trực tiếp điều chỉnh các vấn đề liên

quan đến GSĐTCCĐ. Nghiên cứu đã phỏng vấn 204 hộ về việc tiếp cận các thông tin pháp luật để tìm hiểu về mức độ tiếp cận 6 văn bản này và kết quả được trình bày ở Bảng 2.

**Bảng 2.** Mức độ tiếp cận các văn bản pháp luật về GSĐTCCĐ tại các xã khảo sát (% hộ khảo sát)

Nội dung khảo sát	Không được phổ biến /không nghe nói	Được phổ biến/nghe nhưng không hiểu	Được phổ biến/nghe nhưng chưa hiểu rõ, đầy đủ	Được phổ biến/nghe và hiểu rõ, đầy đủ
1. Pháp lệnh dân chủ cơ sở	19,0	19,7	38,7	22,6
2. Quy chế thực hiện DCCS	14,6	19,7	35,0	30,7
3. Luật đầu tư công	71,1	12,6	11,1	5,2
4. Quy chế Giám sát ĐTCCĐ (QĐ 80/2005/QĐ-TTg)	19,7	21,2	34,3	24,8
5. Hướng dẫn thực hiện Quy chế (thông tư liên tịch số 04/2006/TTLT)	27,0	21,9	29,2	21,9
6. Quy chế Tổ chức thực hiện (Số 1231/QĐ-UBND tỉnh TTHuế)	23,5	22,1	31,6	22,8

(Nguồn: khảo sát hộ, năm 2015)

Bảng 3 cho thấy mức độ người dân tiếp cận các 6 văn bản pháp luật quan trọng này còn khá thấp. Trong số 204 hộ được phỏng vấn, có đến trên 34 % cho rằng chưa được phổ biến hoặc được phổ biến nhưng hoàn toàn không hiểu đối với tất cả 6 văn bản này. Đặc biệt nhất là đối với Luật đầu tư công, có đến 71,1 % hộ trả lời là chưa được phổ biến/nghe. Văn bản Quy chế thực hiện dân chủ cơ sở (DCCS) có tỉ lệ hộ trả lời là hiểu rõ và đầy đủ cao nhất nhưng cũng chỉ đạt 30,7 %. Nghiên cứu cũng đã phỏng vấn các hộ này về các nội dung cơ bản nhất liên quan đến GSĐTCCĐ đã được qui định trong 6 văn bản pháp luật nói trên. Kết quả khảo sát được trình bày ở Bảng 3.

Bảy nội dung qui định của pháp luật nêu ra trong Bảng 3 được xem là những nội dung cơ bản nhất, quan trọng nhất giúp cho người dân có thể thực hiện tốt nhiệm vụ, quyền hạn của họ trong giám sát đầu tư công. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều hộ chưa được phổ biến về các nội dung của qui định này. Cụ thể, qui định về phạm vi giám sát đầu tư cộng đồng và qui định về trách nhiệm quyền hạn của Ban GSĐTCCĐ có đến 37 % hộ chưa được phổ biến; Qui định về cơ cấu tổ chức giám sát đầu tư cộng đồng và qui định về cơ chế phản ánh/báo cáo kết quả giám sát cộng đồng có tỉ lệ này lần lượt là 43,6 % và 46,6 %; qui định về khen thưởng và xử phạt vi phạm có tỉ lệ hộ chưa được phổ biến là cao nhất với 66,9 %.

Có nhiều nguyên nhân cản trở sự tiếp cận của người dân với các thông tin pháp luật về giám sát đầu tư. Kết quả phỏng vấn hộ và thảo luận nhóm đã xác định hai nguyên nhân chủ yếu, đó là trình độ dân trí và nhận thức của người dân còn hạn chế trong khi họ chưa thực sự quan tâm nhiều đến các qui định pháp luật nói chung và về giám sát đầu tư nói riêng. Thực tế

là người dân thường vắng mặt trong các buổi họp phổ biến các qui định pháp luật; phương tiện, vật liệu và phương pháp tuyên truyền, phổ biến các qui định pháp luật còn nghèo nàn. Các văn bản pháp luật liên quan đến GSCCD được phổ biến chủ yếu thông qua các hình thức họp dân hay qua loa phát thanh của địa phương với tỉ lệ người dân tiếp cận lần lượt là 44,3 % và 26,1 %. Trong khi đó, các cán bộ thôn, xã nhất là những người làm công tác tuyên truyền pháp luật cũng chưa nắm rõ được các nội dung cơ bản của các văn bản pháp luật này.

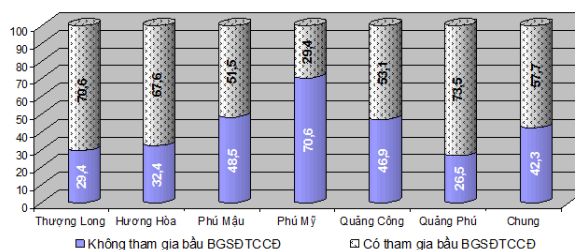
**Bảng 3.** Tỷ lệ hộ được phổ biến các qui định pháp luật cơ bản về giám sát đầu tư của cộng đồng

Chỉ tiêu	Số hộ trả lời	Được phổ biến (%)	Không được phổ biến (%)
1. Qui định về nội dung giám sát đầu tư công cộng đồng	133	71,4	28,6
2. Phạm vi giám sát đầu tư công cộng đồng	133	63,2	36,8
3. Cơ cấu tổ chức giám sát đầu tư công cộng đồng	133	56,4	43,6
4. Trách nhiệm, quyền hạn của Ban GSDTCCĐ	133	62,4	37,6
5. Cơ chế phản ánh/báo cáo kết quả giám sát	133	53,4	46,6
6. Khen thưởng và xử phạt vi phạm	133	33,1	66,9
7. Quyền dân chủ cơ sở của người dân	115	81,7	18,3

(Nguồn: khảo sát hộ, năm 2015)

### 3.4 Sự tham của người dân trong Ban giám sát đầu tư công của cộng đồng

a. Tham gia bầu chọn Ban GSDTCCĐ: Tiêu chí đánh giá đầu tiên về sự tham gia của người dân vào các hoạt động giám sát đầu tư thể hiện ở sự tham gia của người dân vào việc bầu chọn các thành viên tham gia vào Ban. Kết quả phỏng vấn 204 hộ về sự tham gia của họ trong việc bầu chọn các thành viên Ban được thể hiện qua Biểu đồ 1.



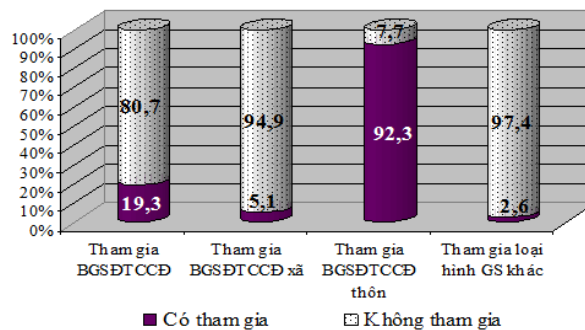
**Biểu đồ 1.** Sự tham gia của người dân vào việc bầu chọn các thành viên Ban GSDTCCĐ thôn

(Nguồn: Khảo sát hộ, năm 2015)

Người dân trong thôn chính là đối tượng hưởng lợi trực tiếp từ các công trình đầu tư công tại thôn đó. Vì vậy, sự tham gia của họ trong bầu chọn thành viên Ban GSDTCCĐ thôn để đảm bảo các công trình đầu tư được giám sát tốt nhằm đảm bảo chất lượng công trình là rất quan trọng. Tuy nhiên, kết quả phỏng vấn hộ cho thấy tỉ lệ hộ không tham gia vào việc bầu chọn Ban GSDTCCĐ thôn vẫn còn ở mức cao (42,3 %). Hơn nữa, tỉ lệ này ở các xã ở vùng miền

núi (29 % với xã Thượng Long) thấp hơn các xã ở và vùng đồng bằng (46,9 % ở xã Quảng Công) nơi mà mức sống và trình độ dân trí được cho là cao hơn so với miền núi. Kết quả khảo sát cho thấy nguyên nhân của sự khác biệt này là do cách thức tiến hành thành lập Ban GSĐTCCĐ: một số xã không tổ chức họp dân để thành lập Ban GSĐTCCĐ và bầu chọn các thành viên tham gia mà Ban Phát triển XDNTM thôn cử người tham gia vào Ban GSĐTCCĐ thôn; một số xã khác nhờ vào công tác tuyên truyền vận động của cán bộ thôn mà người dân đã tham gia tích cực hơn trong các cuộc họp thành lập Ban GSĐTCCĐ thôn.

b. *Tham gia với tư cách thành viên Ban GSĐTCCĐ*: Người dân có thể tham gia như là thành viên giám sát cộng đồng thông qua các tổ chức giám sát cộng đồng khác nhau: Ban GSĐTCCĐ xã, Ban GSĐTCCĐ cấp thôn, và các tổ chức giám sát khác như các tổ chức đoàn thể. Kết quả phỏng vấn hộ về sự tham gia của người dân với tư cách là thành viên giám sát cộng đồng cho thấy có đến 80,7 % số hộ được phỏng vấn không tham gia với tư cách là thành viên giám sát cộng đồng của bất cứ tổ chức giám sát cộng đồng nào và số hộ có tham gia chỉ chiếm 19 % (Biểu đồ 2).



**Biểu đồ 2.** Sự tham gia vào BGSĐTCCĐ của người dân  
(Nguồn: Khảo sát hộ, năm 2015)

Ti lệ hộ tham gia với tư cách thành viên giám sát của các tổ chức giám sát cộng đồng khác nhau là khác nhau: 5,1 % ở Ban GSĐTCCĐ xã, 92,3 % ở Ban GSĐTCCĐ thôn và 2,6 % ở các tổ chức đoàn thể. Thực tế cho thấy, Ban GSĐTCCĐ xã chỉ có các thành viên là các cán bộ xã vì thế chỉ có hộ nào có người làm cán bộ xã thì mới có thể tham gia vào Ban GSĐTCCĐ xã; tổ chức đoàn thể thôn cũng chỉ bao gồm những ai thuộc ban chấp hành thì mới tham gia công tác giám sát; Ban GSĐTCCĐ thôn được thành lập theo từng công trình đầu tư và giải tán khi công trình đầu tư hoàn thành; vì vậy, thôn có nhiều công trình đầu tư thì Ban GSĐTCCĐ thôn được thành lập nhiều lần do đó cho phép nhiều hộ được tham gia.

### 3.5 Sự tham của người dân trong thực hiện giám sát đầu tư công

a. *Sự tham gia của người dân trong thực hiện các hoạt động giám sát đầu tư công*: Kết quả khảo sát hộ cho thấy, chỉ có 50 % số hộ được phỏng vấn cho biết là đã từng tham gia vào các hoạt động giám sát đầu tư công tại địa phương. Các nội dung giám sát đầu tư của người dân được qui định cụ thể trong Quyết định số 80/2005/QĐ-TTg. Kết quả khảo sát 103 hộ đã từng tham gia



vào các hoạt động giám sát về sự tham gia của họ trong từng nội dung này được thể hiện ở Bảng 4.

**Bảng 4.** Sự tham gia của người dân vào một số nội dung giám sát ĐTC theo quyết định 80 (% hộ khảo sát)

Các nội dung giám sát	Hương Hòa (N = 22)	Phú Mậu (N = 9)	Phú Mỹ (N = 10)	Quảng Công (N = 19)	Quảng Phú (N = 21)	Thượng Long (N = 22)	Bình quân (N = 103)
1. Kiểm tra sự phù hợp của Quyết định đầu tư với các quy hoạch, kế hoạch đã phê duyệt	72,7	55,6	40,0	63,2	66,7	40,9	58,3
2. Theo dõi, kiểm tra việc chấp hành các quy định của chủ đầu tư và các nhà thầu	50,0	33,3	10,0	36,8	52,4	18,2	35,9
3. Theo dõi, phát hiện các tác động tiêu cực của dự án	54,5	44,4	20,0	21,1	57,1	50,0	43,7
4. Theo dõi, đánh giá hiệu quả đầu tư và phát hiện những việc làm gây lãng phí, thất thoát vốn, tài sản dự án	22,7	88,9	80,0	36,8	76,2	50,0	53,4
5. Theo dõi, kiểm tra nhà thầu tuân thủ các quy trình, quy phạm kỹ thuật, định mức vật tư và loại vật tư theo quy định	36,4	33,3	30,0	36,8	66,7	31,8	40,8
6. Theo dõi, kiểm tra kết quả nghiệm thu và quyết toán CT	45,5	88,9	40,0	63,2	66,7	27,3	52,4
7. Theo dõi, kiểm tra giám sát chất lượng cây con giống đầu tư cho sản xuất nông nghiệp	45,5	55,6	50,0	21,1	71,4	45,5	47,6
8. Theo dõi, giám sát chất lượng vật tư cho SXNN	31,8	33,3	10,0	0,0	47,6	36,4	28,2

(Nguồn: khảo sát hộ, năm 2015)

Bảng 4 cho thấy, các nội dung về theo dõi, kiểm tra việc chấp hành các quy định của chủ đầu tư và các nhà thầu; theo dõi, phát hiện các tác động tiêu cực của dự án; theo dõi, kiểm tra nhà thầu tuân thủ các quy trình, quy phạm kỹ thuật, định mức vật tư và loại vật tư theo quy định; theo dõi, kiểm tra giám sát chất lượng cây con giống đầu tư cho sản xuất nông nghiệp, đều có dưới 50 % số hộ có tham gia giám sát đã thực hiện các nội dung này. Đặc biệt, việc theo dõi, giám sát chất lượng vật tư cung cấp cho sản xuất nông nghiệp chỉ có 28 % hộ thực hiện. Các nội dung giám sát còn lại mặc dù có tỉ lệ hộ thực hiện là trên 50 % nhưng cao nhất cũng chỉ đến 58 %. Ở một số xã nghiên cứu, tỉ lệ hộ tham gia giám sát có thực hiện các nội dung giám sát này còn rất thấp: xã Quảng Phú, 10 % số hộ thực hiện theo dõi, kiểm tra việc chấp hành các quy định của chủ đầu tư và các nhà thầu; xã Quảng Công, 21 % số hộ thực hiện theo dõi, phát hiện các tác động tiêu cực của dự án; xã Quảng Công, không có hộ nào thực hiện theo dõi, giám sát chất lượng vật tư cho sản xuất nông nghiệp (SXNN). Điều này có thể cho thấy, một số nội dung giám sát cộng đồng theo qui định của pháp luật chưa được thực hiện đầy đủ ở các địa phương.

*b. Sự tham gia của người dân trong khiếu nại, tố cáo các vi phạm phát hiện khi giám sát:* Tố cáo, khiếu nại là quyền của người dân trong thực hiện giám sát đầu tư công được qui định cụ thể trong Quyết định số 80/2005/QĐ-TTg. Kết quả khảo sát cho thấy, từ năm 2011 đến 2015 các tổ chức GSĐTCCĐ đã phát hiện được 25 vụ vi phạm trong thi công công trình tại các xã khảo sát,

trong đó có 6 vụ vẫn chưa được giải quyết. Tuy nhiên, điều đáng nói ở đây là số hộ tham gia thực hiện việc tố cáo, khiếu nại các vi phạm này là rất nhỏ, chỉ có 11 trong số 204 hộ được phỏng vấn (chiếm 5,4 %). Hơn nữa, kết quả thảo luận nhóm và phỏng vấn sâu cho thấy các khiếu nại, tố cáo này chỉ dừng lại ở mức nói trực tiếp với lãnh đạo thôn, xã và nhà thầu hay đơn vị thi công chứ không có báo cáo bằng văn bản.

### **3.6 Các yếu tố hạn chế sự tham gia của người dân trong giám sát đầu tư công xây dựng nông thôn mới**

Các văn bản pháp luật đã có các quy định cụ thể về giám sát cộng đồng đối với các công trình đầu tư có quy mô nhỏ và vừa trong phạm vi thôn, xã như: làm nhà văn hoá, xây cầu, trường học, kênh mương, làm đường và các đầu tư hỗ trợ phát triển sản xuất nông, lâm nghiệp. Tuy nhiên, chưa có các quy định hay hướng dẫn cụ thể về giám sát cộng đồng đối với những công trình đầu tư quy mô lớn bao gồm các công trình đầu tư theo hình thức PPP (Nhà nước và Nhà đầu tư cùng phối hợp thực hiện Dự án phát triển kết cấu hạ tầng, cung cấp dịch vụ công trên cơ sở Hợp đồng dự án) và các công trình lớn mà chủ đầu tư là cấp huyện hay cấp cao hơn, đặc biệt là các công trình “chìa khóa trao tay”. Hành lang pháp lý chưa đầy đủ nên chủ đầu tư, nhà thầu cũng như đơn vị thi công không sẵn sàng hợp tác, tạo điều kiện để người dân, cộng đồng tham gia giám sát các công trình quy mô lớn; trong khi đó, chính quyền xã, thôn và cộng đồng cho rằng việc giám sát các công trình này nằm ngoài quyền hạn của họ nên không quan tâm và không tham gia.

Tiếp cận thông tin pháp luật về giám sát đầu tư cộng đồng còn rất hạn chế nên người dân thiếu hiểu biết và nhận thức chưa đầy đủ về vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của họ trong giám sát đầu tư công. Do đó, người dân không dám đối trọng với các bên liên quan như nhà đầu tư, nhà thầu, đơn vị thi công để thực hiện các quyền pháp lý của họ trong giám sát đầu tư; và không tự tin khi thực hiện các nhiệm vụ giám sát đầu tư theo quy định pháp luật. Hơn nữa, ở một số địa phương, chính quyền chưa thực sự quan tâm đến vai trò giám sát của cộng đồng, nhiều Ban GSDTCCĐ được thành lập mang tính phong trào, hình thức để báo cáo với cấp trên hơn là để thực hiện nhiệm vụ giám sát của địa phương. Người dân thiếu hiểu biết về quyền pháp lý của họ trong giám sát đầu tư công trong khi chính quyền chưa thực sự hỗ trợ để người dân thực hiện các quyền đó, đã làm hạn chế sự tham gia của người dân, cộng đồng trong công tác giám sát đầu tư công tại địa phương.

Theo Quy chế giám sát đầu tư của cộng đồng, người dân phải thực hiện nhiều nội dung giám sát như nêu ra ở Bảng 4. Trong khi đó, người dân không có trình độ chuyên môn kỹ thuật và thiếu kỹ năng giám sát nên không thể thực hiện tốt được các nội dung giám sát này. Kết quả khảo sát cho thấy người dân hầu như không thể theo dõi, kiểm tra việc tuân thủ các quy trình, quy phạm kỹ thuật, định mức vật tư và loại vật tư trong các dự án đầu tư; không đọc được hồ sơ thiết kế, bản vẽ, dự toán; không kiểm tra được kết quả nghiệm thu và quyết toán công trình; mà chỉ làm được một việc là nghe ngóng, quan sát các hoạt động thi công đang diễn ra ngoài hiện trường. Trình độ của người dân không đáp ứng được yêu cầu công việc đã khiến cho nhiệm vụ giám sát đầu tư công ở địa phương trở nên quá sức đối với người dân, cộng đồng.

Ngoài ra, thiếu kinh phí hỗ trợ cho giám sát cũng là yếu tố hạn chế sự tham gia của người dân trong giám sát đầu tư công ở địa phương. Kết quả khảo sát cho thấy chính quyền xã hỗ trợ cho Ban GSĐTCCĐ cấp xã mỗi năm 2 triệu đồng từ ngân sách xã. Kinh phí này chưa đủ để trả cho các chi phí thiết yếu của Ban GSĐTCCĐ như hội họp, văn phòng phẩm nên không có để hỗ trợ cho các thành viên thực hiện các công việc giám sát. Vì vậy, người dân không sẵn lòng tham gia vào công tác giám sát cộng đồng và cũng khó có thể yêu cầu họ bám sát địa bàn và giám sát từng công việc của chủ đầu, nhà thầu hay đơn vị thi công.

#### 4 Kết luận và kiến nghị

Mặc dù hành lang pháp lý cho giám sát đầu tư công của cộng đồng ngày càng hoàn thiện hơn, nhưng việc thực hiện giám sát đầu tư công của cộng đồng trong xây dựng nông thôn mới thực tế vẫn còn nhiều tồn tại. Tiếp cận của người dân đối với các thông tin pháp luật về giám sát đầu tư công cộng đồng còn rất hạn chế. Do đó, họ thiếu kiến thức về các qui định pháp luật, nhất là kiến thức về quyền hạn, nhiệm vụ của cộng đồng cũng như phạm vi và nội dung giám sát.

Người dân được tham gia vào các hoạt động cơ bản của giám sát đầu tư công bao gồm bầu chọn Ban GSĐTCCĐ, tham gia với tư cách thành viên của Ban GSĐTCCĐ, tham gia thực hiện các nội dung giám sát, và tham gia khiếu nại khiếu tố các sai phạm trong thực hiện đầu tư. Trong đó, sự tham gia của người dân với tư cách là thành viên của Ban GSĐTCCĐ thôn rất cao nhưng lại rất hạn chế trong các hoạt động còn lại. Hạn chế nhất là tham gia trong khiếu nại, tố cáo cách mà người dân thể hiện quyền của họ và nó ảnh hưởng lớn đến hiệu quả giám sát đầu tư.

Các yếu tố cơ bản hạn chế sự tham gia của người dân là qui định pháp lý về giám sát đầu tư cộng đồng chưa rõ ràng; hiểu biết của người dân về các qui định pháp lý liên quan đến giám sát đầu tư của cộng đồng còn rất hạn chế; hạn chế về trình độ chuyên môn, kỹ thuật và kỹ năng giám sát của người dân; chính quyền chưa thực sự quan tâm đến sự tham gia của người dân, cộng đồng trong giám sát đầu tư; và thiếu kinh phí hỗ trợ cho giám sát đầu tư công của cộng đồng.

Nghiên cứu này chỉ tập trung vào vấn đề về sự tham gia của người dân, trong khi đó có nhiều yếu tố khác ảnh hưởng đến hiệu quả giám sát đầu tư công của cộng đồng. Cần thực hiện các nghiên cứu khác để phân tích đầy đủ các yếu tố này để thấy được bức tranh đầy đủ về việc thực thi loại hình giám sát này.

#### Tài liệu tham khảo

1. BCĐ (Ban chỉ đạo Chương trình XDNTM) Thừa Thiên Huế (2015), *Báo cáo sơ kết 5 năm thực hiện Chương trình XDNTM (2010-2015) và kế hoạch 5 năm 2016-2020*.
2. BCĐ huyện Nam Đông (2015), *Báo cáo sơ kết 5 năm thực hiện Chương trình XDNTM và kế hoạch 5 năm 2016-2020*.
3. BCĐ huyện Phú Vang (2015), *Báo cáo sơ kết 5 năm thực hiện Chương trình XDNTM và kế hoạch 5 năm 2016-2020*.

4. BCD huyện Quảng Điền (2015), *Báo cáo sơ kết 5 năm thực hiện Chương trình XDNTM và kế hoạch 5 năm 2016-2020*.
5. Chính phủ (2005), *Quyết định số 80/2005/QĐ-TTg về việc ban hành quy chế giám sát đầu tư của cộng đồng*.
6. Joshua M. K. (2013), The Role of Monitoring and Evaluation Practices to the Success of Food Security Intervention Projects: A Case Study of Kibwezi District, *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, Vol. 3, No. 6.
7. Okamura, J. Y. (1986), *Community Participation in Philippine Social Forestry*. In *Participatory Approaches to Development: Experiences in the Philippines*, ed. Trinidad S. Oстера and Jonathan Y. Okamura. Manila: Research Center, De La Salle University, 1986a.
8. Roberto N. P, Rosita G. S. (1998), *Fundamentals of Educational Research and Data Analysis*, Katha Publishing Co., Inc. Quezon City.
9. <https://www.thuathienhue.gov.vn/vi-vn/Thong-tin-du-dia-chi/tid/Dan-cu-Hanh-chinh/cid/B387397D-42A7-445D-8B10-E94D74B365D8>

## PARTICIPATION OF PEOPLE IN MONITORING PUBLIC INVESTMENT IN NEW RURAL DEVELOPMENT IN THUA THIEN HUE PROVINCE

Trương Quang Hoàng\*, Nguyễn Thiên Tam, Đinh Thị Kim Oanh,  
Nguyễn Thị Đa Thảo, Cao Thị Thuyet

College of Agriculture and Forestry, Hue University

**Abstract:** Community monitoring plays a significant role in the implementation of public investment in new rural development. However, the monitoring at the local level has encountered a number of limitations. This paper aims at studying and analysing the actual participation of the people and community in monitoring public investment in new rural development and the factors that limit their participation. The surveys have been made in 3 districts representing 3 ecological regions, namely: the mountains, the plains, and the coastal areas of Thua Thien Hue province. The results revealed that the people have had very limited access to the laws on community monitoring of public investment, resulting in their insufficient knowledge of such laws. The people have participated in basic activities of the monitoring as stipulated by the laws, yet at a very low level. The factors that limit their participation include unclear legal regulations, limited awareness and knowledge of the people, lack of technical expertise and monitoring skills, insufficient attention of local authority, and lack of financial support for the monitoring.

**Keywords:** public investment, monitoring, participation, new rural development