



BỘ LAO ĐỘNG - THƯƠNG BINH
VÀ XÃ HỘI ỦY BAN DÂN TỘC



CƠ QUAN LIÊN HỢP QUỐC
TẠI VIỆT NAM

NHÌN LẠI QUÁ KHỨ ĐỐI MẶT THÁCH THỨC MỚI



**ĐÁNH GIÁ GIỮA KỲ CHƯƠNG TRÌNH
MỤC TIÊU QUỐC GIA GIẢM NGHÈO
VÀ CHƯƠNG TRÌNH 135-II,
GIAI ĐOẠN 2006 - 2008**

Hà Nội - Việt Nam
Tháng 6/2009

NHÌN LẠI QUÁ KHỨ ĐỐI MẶT THÁCH THỨC MỚI

**Đánh giá Giữa kỳ Chương trình
Mục tiêu Quốc gia Giảm nghèo và Chương trình 135-II,
giai đoạn 2006-2008**

LỜI TỰA

Việt Nam đã sớm hoàn thành Mục tiêu Thiên niên kỷ về xoá đói giảm nghèo trước thời hạn năm 2015. Cộng đồng thế giới ghi nhận thành tựu này và đánh giá cao cam kết mạnh mẽ của Chính phủ Việt Nam nhằm cải thiện đời sống vật chất và tinh thần cho người nghèo. Thành quả này có được nhờ quá trình phát triển kinh tế xã hội gắn với giảm nghèo của đất nước trong suốt thời gian qua, trong đó các chương trình giảm nghèo - Chương trình Mục tiêu Quốc gia Giảm nghèo (CTMTQG-GN) và Chương trình Phát triển Kinh tế Xã hội các xã đặc biệt khó khăn vùng đồng bào dân tộc và miền núi giai đoạn 2006 – 2010 (CT135-II) cũng đóng vai trò quan trọng trong việc chuyển tải thêm các hỗ trợ của Chính phủ đến với người nghèo và các vùng nghèo. Giám sát đánh giá kết quả thực hiện các chương trình giảm nghèo đã trở thành nội dung mang tính thường xuyên và định kỳ ở Việt Nam. Hoạt động đánh giá giữa kỳ cho hai Chương trình Giảm nghèo được triển khai năm 2008 theo lộ trình đã đề ra cho giai đoạn 2008-2010, dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Bộ Lao động - Thương binh - Xã hội và Ủy ban Dân tộc, có hỗ trợ kỹ thuật của Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc tại Việt Nam. Những phát hiện và khuyến nghị của bản báo cáo đánh giá giữa kỳ dựa trên phân tích thấu đáo những số liệu và thông tin định lượng và định tính được thu thập từ các cuộc điều tra công phu, có tính đại diện, với sự tham gia đóng góp của nhiều bên liên quan, trong đó có thu thập ý kiến của người nghèo là đối tượng hưởng lợi của cả hai chương trình. Quá trình triển khai phức hợp này cũng là một minh chứng cho sự hợp tác chặt chẽ và hiệu quả của Bộ LĐTBXH, UBĐT với các cơ quan Liên Hợp Quốc cũng như các đối tác phát triển khác trong quá trình hỗ trợ Việt Nam xây dựng và triển khai các chương trình giảm nghèo. Bản báo cáo đánh giá giữa kỳ đưa ra những bài học cần rút ra khi triển khai công tác giảm nghèo nhằm cải thiện hiệu quả xác định đối tượng, cũng như cơ chế quản lý và điều phối. Ngoài những bài học trong quá khứ, báo cáo đánh giá giữa kỳ với một tư duy phân tích mang tính xây dựng, cũng cung cấp các thông tin và đề xuất giúp các nhà xây dựng và thực hiện chính sách, các nhà khoa học và các đối tác phát triển trong việc tìm cách tiếp cận mới để đáp ứng những thách thức mới trong công cuộc giảm nghèo bền vững trong tương lai của Việt Nam. Chúng tôi tin rằng báo cáo này cũng sẽ đóng góp tích cực cho quá trình xây dựng những định hướng và chiến lược phát triển kinh tế xã hội gắn với giảm nghèo của Việt Nam, giúp Việt Nam sớm trở thành quốc gia có thu nhập trung bình.



Nguyễn Trọng Đàm
Thứ trưởng Bộ LĐ-TB-XH



Hà Hùng
Phó Chủ nhiệm Ủy ban Dân tộc



Christophe Bahuet
Phó Giám đốc UNDP Việt Nam

LỜI CẢM ƠN

Nhóm ĐGGK¹ xin chân thành cảm ơn Bộ LĐTBXH, đặc biệt Cục Bảo trợ Xã hội và Dự án VIE 02/001, cũng như UBND và UNDP đã hỗ trợ trong suốt quá trình thực hiện ĐGGK này. Đặc biệt, chúng tôi xin chân thành cảm ơn:

BỘ LĐTBXH: Ông Nguyễn Trọng Đàm, nguyên Cục trưởng Cục Bảo trợ Xã hội, nay là thứ trưởng Bộ LĐTBXH; ông Nguyễn Hải Hữu, Cục trưởng Cục Bảo vệ và Chăm sóc Trẻ em thuộc Bộ LĐTBXH; ông Ngô Trường Thi – Phó Cục trưởng Cục BTXH, Chánh Văn phòng CTMTQG-GN; bà Võ Thị Hoài Thanh – Phó Chánh văn phòng CTMTQG-GN; ông Nguyễn Hữu Dũng – VKHLĐXH; bà Lê Tuyết Nhung – Phó Giám đốc Dự án Quốc gia VIE 02/001; bà Cát Thị Phương Anh – Phó Quản đốc Dự án VIE 02/001 và Ông Peter Chaudhry - Cố vấn Kỹ thuật Cao cấp của UNDP, Dự án VIE 02/001.

UBND: Ông Trần Văn Thuật, Vụ trưởng Vụ Chính sách Dân tộc, Phó Giám đốc Dự án VIE02001/Hợp phần UBND; Ông Võ Văn Bảy, Vụ phó Vụ Chính sách Dân tộc/Trưởng phòng Điều phối CT135-II; Ông Hà Việt Quân, Phó chánh văn phòng Điều phối CT135-II/ Quản đốc Dự án Quốc gia VIE02001; Ông Ngô Huy Liêm, Chuyên gia ngắn hạn cho Dự án VIE 02001/Hợp phần UBND; Ông La Quang Trung và Ông Lê Minh Tuấn – Điều phối viên kỹ thuật Dự án VIE02001/Hợp phần UBND.

Các đối tác phát triển trong Hỗ trợ Ngân sách cho CT135-II hỗ trợ các nghiên cứu thành phần: UNICEF, AusAid, Finland Embassy, DFID

Bà Đặng Bảo Nguyệt – Nhóm Công tác Dân tộc Thiểu số (EMWG), Diễn đàn NGO;

UNDP: Ông Nguyễn Tiên Phong - Trưởng Phòng Phát triển Xã hội & Giảm nghèo của UNDP; Bà Võ Hoàng Nga – Cán bộ Chương trình, Phòng Phát triển Xã hội & Giảm nghèo.

“Thường các chính sách là tốt, nhưng tổ chức quản lý và thực hiện đôi khi còn chưa tốt”

Nhận xét trong Diễn đàn Cộng đồng Thực hiện với sự tham gia của các tổ chức phi chính phủ.

¹ Nhóm Đánh giá Giữa kỳ do ông Frederic Martin (IDEA International) và ông Đặng Kim Chung làm trưởng nhóm (ILSA). Các thành viên khác trong Nhóm bao gồm: Thái Phúc Thành, Ngô Huy Liêm, Phạm Thái Hưng, Nguyễn Việt Cường, Lê Đăng Trung, Lê Thị Thanh Loan, Nguyễn Thị Hải Hà, Gilles Clotteau, Đỗ Thị Thúy Hằng, Vũ Thị Hải Yến, Nguyễn Phong, Nguyễn Thế Quân, Trần Thị Trâm Anh, Nguyễn Thắng, Lê Thúc Dục, Nguyễn Thị Thanh Hà, Nguyễn Thị Lan Hương và Phạm Thị Minh Thu.

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

NỘI DUNG

1. BỐI CẢNH CHUNG	8
2. CÁC MỤC TIÊU ĐÁNH GIÁ GIỮA KỲ VÀ THỰC HIỆN	11
3. ĐÁNH GIÁ SỰ PHÙ HỢP TRONG THIẾT KẾ CỦA CHƯƠNG TRÌNH	14
4. ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ XÁC ĐỊNH ĐỐI TƯỢNG CỦA CHƯƠNG TRÌNH	16
5. ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ CHƯƠNG TRÌNH TRONG VIỆC ĐẠT ĐƯỢC CÁC CHỈ TIÊU ĐỀ RA	18
6. ĐÁNH GIÁ TÍNH KINH TẾ, HIỆU QUẢ QUẢN LÝ, THỰC HIỆN CHƯƠNG TRÌNH	20
7. ĐÁNH GIÁ VỀ NHẬN THỨC CỦA NGƯỜI HƯỞNG LỢI VÀ CHẤT LƯỢNG CUNG CẤP DỊCH VỤ	25
8. KHUYẾN NGHỊ NGẮN HẠN (2009-2010)	26
9. KHUYẾN NGHỊ TRUNG HẠN (2011-2015)	28

UBDT	Ủy ban Dân tộc
UBNDX	Ủy ban Nhân dân xã
BĐTT	Ban Dân tộc tỉnh
Sở LĐTBXH	Sở Lao động, Thương binh và Xã hội
DPC	Ủy ban nhân dân huyện
EMWG	Nhóm Công tác Dân tộc (thuộc Diễn đàn NGO)
TCTK	Tổng cục Thống kê
XĐGN	Chương trình Xoá đói Giảm nghèo
IDEA	Viện Phát triển Kinh tế và Hành chính
VKHLĐXH	Viện Khoa học Lao động và Xã hội (thuộc Bộ LĐTBXH)
TTNĐQT	Trung tâm Nghèo đói Quốc tế
BCTT	Báo cáo Tóm tắt
Bộ NNPTNT	Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
QLPTKQ	Quản lý Phát triển Kết quả
Bộ XD	Bộ Xây dựng
Bộ GDĐT	Bộ Giáo dục và Đào tạo
Bộ TC	Bộ Tài chính
Bộ YT	Bộ Y tế
Bộ TP	Bộ Tư pháp
Bộ LĐTBXH	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
Bộ KH&ĐT	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
ĐGGK	Đánh giá Giữa kỳ
NGO	Tổ chức phi chính phủ
CTMTQG-GN	Các Chương trình Mục tiêu Quốc gia Giảm nghèo
VPĐP CTMTQG-GN	Văn phòng Điều phối CTMTQG - GN (thuộc CBTXH)
CT135-II	Chương trình 135 Giai đoạn II hoặc chương trình phát triển kinh tế - xã hội cho khu vực dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn II ĐGGK + Đánh giá giữa kỳ mở rộng đưa ra đề xuất về chính sách và chương trình
UBNDT	Ủy ban Nhân dân tỉnh
GN	Giảm nghèo
CHNDTH	Cộng hoà Nhân dân Trung Hoa
ĐTĐT	Điều tra Định tính
QLTKQ	Quản lý Theo Kết quả
NHNNVN	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam
KHPTKTXH	Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội
CLPTKTXH	Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội
NHCSXH	Ngân hàng Chính sách Xã hội
CBTXH	Cục Bảo trợ Xã hội (thuộc Bộ LĐTBXH)
TWG	Nhóm Tư vấn ĐGGK
UNDP	Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc
USD	Đô la Mỹ
VKHxHVN	Viện Khoa học Xã hội Việt nam
ĐTMSHGĐVN	Điều tra Mức sống Hộ Gia đình Việt Nam
VND	Đồng Việt Nam
NHTG	Ngân hàng Thế giới
TCTMTG	Tổ chức Thương mại Thế giới

1. BỐI CẢNH CHUNG

1. Sau khi phát động công cuộc ‘Đổi mới’ năm 1986, Việt Nam đã bước vào một quá trình cải cách cơ cấu và phát triển kinh tế-xã hội thành công rực rỡ. Nền kinh tế cơ bản được chuyển đổi, từ mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang một nền kinh tế thị trường, nhanh chóng hòa nhập vào nền kinh tế mở toàn cầu. Đói nghèo giảm từ mức gần 58% dân số vào năm 1993 xuống còn 16% năm 2006 (số liệu chuẩn nghèo quốc tế của Tổng cục Thống kê) với các chỉ số phúc lợi phi thu nhập như tiếp cận dịch vụ xã hội và cơ sở hạ tầng cơ bản đang khẳng định cho xu hướng tích cực này. Trong suốt giai đoạn này, Chính phủ đã và đang tiếp tục đầu tư nguồn lực đáng kể cho các chương trình giảm nghèo quốc gia với mục tiêu thúc đẩy phát triển trên diện rộng và cân đối về mặt xã hội.

2. Tuy nhiên, do bối cảnh kinh tế xã hội của đất nước thay đổi, dẫn đến bản chất nghèo đói cũng thay đổi và điều này có hàm ý chính sách liệu các chương trình xóa đói giảm nghèo quốc gia có còn tiếp tục phù hợp hay không.² Mặt khác, nghèo đói về vật chất đã chuyển từ một “hiện tượng số đông” thành một vấn đề cụ thể của các cộng đồng bị gạt ra lề xã hội và các cộng đồng vùng nông thôn, hẻo lánh. Ngoài ra, tiến trình kinh tế mới, mở rộng đô thị và hàng loạt các công trình mới dẫn đến những thách thức mới và thường là ‘khá lớn’ đối với đời sống xã hội, chẳng hạn như bất bình đẳng ngày càng gia tăng, dễ tổn thương trước các cú sốc kinh tế-xã hội và môi trường và xói mòn các mạng lưới an sinh cộng đồng và nhà nước truyền thống. Thêm vào đó, mặc dù việc gia nhập nền kinh tế thế giới, trở thành thành viên của Tổ chức thương mại thế giới (WTO) giúp Việt Nam gặt hái được những lợi ích đáng kể, điều này cũng làm gia tăng tình trạng dễ tổn thương trước các cú sốc bên ngoài. Những thay đổi trong môi trường quốc tế hiện đang nhanh chóng biến thành những cú sốc đối với nền kinh tế nội địa, như đã thấy trong các bước phát triển gần đây trong những năm 2008-2009; Việt Nam đã bị ảnh hưởng của sự tăng giá toàn cầu về giá nhiên liệu và hàng hóa trong khi lạm phát trong nước ở mức cao trong một thời gian dài mà nguyên nhân sâu xa có thể là từ trong nước nhưng đã trở nên nghiêm trọng hơn do những áp lực từ bên ngoài. Sau đó, đến giữa năm 2008, sự suy thoái kinh tế toàn cầu đã tác động đáng kể đến nhu cầu xuất khẩu, dẫn đến những hậu quả đối với việc làm và tăng trưởng kinh tế liên tục. Chiến lược giảm nghèo của Chính phủ và các chương trình giảm nghèo cần được phân tích trong một bối cảnh có những diễn biến và đầy biến động như vậy,

3. Chương trình Mục tiêu Quốc gia Giảm nghèo (CTMTQG-GN) giai đoạn 2006-2010 và Chương trình 135 giai đoạn II (CT135-II) là hai cột trụ chính trong công cuộc giảm nghèo của Chính phủ Việt nam giai đoạn 2006-2010. Năm 1998, CTMTQG-GN bắt đầu được khởi động, mang tên là Chương trình 133, sau đó đến năm 2001, nó được sát nhập với Chương trình 120, và đến năm 2005, được đổi tên thành Chương trình Xóa đói Giảm nghèo (XĐGN). Chương trình Mục tiêu Quốc gia Giảm nghèo (CTMTQG-GN) giai đoạn 2006-2010 được Chính phủ phê duyệt theo Quyết định số 20/2007/QĐ-TTg, ngày 05/02/2007 với mục tiêu huy động nguồn lực để đạt các mục tiêu quốc gia về xóa đói và giảm nghèo. Chính Phủ thành lập Ban Chỉ đạo Quốc gia về Giảm nghèo, do một Phó Thủ tướng là trưởng ban. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (LĐTBXH) là cơ quan thường trực của Chương trình MTQGGN và có Văn phòng điều phối CTMTQG-GN thuộc Cục Bảo trợ Xã hội. Trong giai đoạn 2006-2010, tổng ngân sách phân bổ cho CTMTQG-GN khoảng 43.488 tỷ Đồng, trong đó ngân sách phân bổ trực tiếp là 3.456 tỷ Đồng (tương đương 203 triệu Đôla). Ngân sách hỗ trợ trực tiếp của Chính phủ là 2.140 tỷ Đồng, ngân sách hỗ trợ từ địa phương là 560 tỷ Đồng, đóng góp từ cộng đồng là 460 tỷ Đồng và nguồn hỗ trợ từ các tổ chức quốc tế là 296 tỷ Đồng. Chương trình MTQGGN là một chương trình quốc gia gồm 12 tiểu hợp phần liên quan đến một loạt các lĩnh vực đang được thực hiện bởi các Bộ và các cơ quan công quyền và tập trung vào ba nhóm sau đây:

Nhóm các chính sách, dự án về hỗ trợ phát triển sản xuất và tăng thu nhập cho người nghèo:

- Chính sách tín dụng ưu đãi cho các hộ nghèo;
- Chính sách hỗ trợ đất sản xuất cho hộ nghèo dân tộc thiểu số ;
- Dự án khuyến nông-lâm-ngư và hỗ trợ phát triển sản xuất, phát triển ngành nghề;
- Dự án hỗ trợ phát triển cơ sở hạ tầng thiết yếu cho các xã đặc biệt khó khăn vùng bãi ngang ven biển và hải đảo;
- Dự án dạy nghề cho người nghèo;
- Dự án nhân rộng mô hình giảm nghèo.

Nhóm các chính sách hỗ trợ người nghèo tiếp cận các dịch vụ xã hội:

- Chính sách hỗ trợ về y tế cho người nghèo;
- Chính sách hỗ trợ về giáo dục cho người nghèo;
- Chính sách hỗ trợ hộ nghèo về nhà ở và nước sinh hoạt;
- Chính sách trợ giúp pháp lý cho người nghèo.

Nhóm các dự án về tăng cường năng lực và nâng cao nhận thức:

- Dự án về nâng cao năng lực giảm nghèo (bao gồm đào tạo cán bộ giảm nghèo và hoạt động truyền thông);
- Giám sát và đánh giá.

4. Chương trình PTKT-XH cho các Khu vực Dân tộc Thiểu số và Miền núi giai đoạn II (hay còn gọi là Chương trình 135-II) cho giai đoạn 2006-2010 được thực hiện theo Quyết định số 07 ban hành vào tháng 01 năm 2006. Chương trình 135-II tập trung rút ra bài học kinh nghiệm từ việc thực hiện Giai đoạn I trong giai đoạn từ 1988-2005, và từ đợt đánh giá Chương trình Xóa đói Giảm nghèo và Chương trình 135-I năm 2004 và từ các dự án do các nhà tài trợ song phương (ví dụ như Dự án Giảm nghèo các Tỉnh Miền núi Phía Bắc, Dự án Chia Sẻ do SIDA tài trợ và Dự án RUDEP của AusAID). Nhằm cải thiện năng lực thể chế trong việc định hướng, quản lý và điều phối các Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo, Chính phủ đã quyết định thành lập Ban Chỉ đạo các chương trình mục tiêu quốc gia do Phó Thủ tướng làm Trưởng ban, và Các Văn phòng Điều phối của hai chương trình ở hai cơ quan chủ trì - Bộ LĐTBXH và UBND. Trong năm 2007, Chính phủ và một số nhà tài trợ³ đã bắt đầu thiết lập Quan hệ Đối tác về Hỗ trợ Ngân sách cho Chương trình 135-II (CT135-II nhằm nâng cao hiệu quả và chất lượng của Chương trình 135-II và đã sử dụng cơ chế Đánh giá Tiến độ Chung (JPR) nhằm đánh giá tiến độ thực hiện chương trình và thực hiện đối thoại chính sách. Việc chuyển dịch từ hỗ trợ theo ngành của các nhà tài trợ sang hỗ trợ cho Chương trình 135-II cho phép tập trung tốt hơn các nguồn lực cho chương trình, hài hòa hóa thủ tục và đặc biệt là cải thiện quan hệ đối tác giữa Chính phủ Việt Nam và các nhà tài trợ trong các đối thoại chính sách nhằm cải thiện các biện pháp giảm nghèo. Do vậy, Giai đoạn II được lập ra trên cơ sở kết quả đó khác biệt với Giai đoạn I ở một số khía cạnh quan trọng sau:

- Thứ nhất, nguồn lực cam kết của các nhà tài trợ chiếm khoảng 30% trên tổng số ngân sách của Chương trình 135-II (trên 1,1 tỉ USD) trong đợt hỗ trợ ngân sách có mục tiêu cho Pha II.
- Chương trình 135-II mang tính tập trung về địa lý hơn so với Giai đoạn I - Giai đoạn II tập trung nhiều hơn vào các khu vực mục tiêu trong những vùng mà người thiểu số chiếm đa số. Chương trình 135-II cũng bao gồm các tiêu chí hướng tới các thôn bản nghèo nhất trong các xã vùng II;

² Để có thêm thông tin chi tiết, xem Báo cáo mô đun ĐGGK C1 - Thanh (2008).

³ Ngân hàng Thế giới, IFAD, DFID, AusAID, Irish Aid, Finland, and UNDP.

- Chương trình 135-II có phạm vi rộng hơn - trong đó có thêm các hợp phần về cải thiện sinh kế vùng nông thôn và hợp phần về hỗ trợ sản xuất nông nghiệp ngoài hợp phần về phát triển cơ sở hạ tầng truyền thống - bên cạnh đó còn có định hướng rõ ràng hơn về phân cấp và dành nhiều nguồn lực hơn cho việc xây dựng năng lực.
- Một Ma trận Chính sách gồm 13 điểm cùng với hệ thống dữ liệu điều tra cơ bản và hệ thống đánh giá & giám sát đã được thiết lập cùng với hỗ trợ của các nhà tài trợ để hỗ trợ theo dõi chương trình.

CT135-II bao gồm bốn chính sách/dự án sau:

- Dự án phát triển sản xuất và kinh doanh;
- Dự án phát triển cơ sở hạ tầng;
- Dự án Đào tạo xây dựng năng lực
- Chính sách cải thiện sinh kế.

5. Trong năm 2004, Bộ LĐTBXH và UNDP đã thực hiện đánh giá cuối cùng về Chương trình Mục tiêu Quốc gia và Xóa đói Giảm nghèo và Chương trình 135-I (Bộ LĐTBXH - UNDP, 2004). Đánh giá này đã đưa ra mười (10) khuyến nghị cho giai đoạn 2006-2010:

1. Cấp vốn giảm nghèo trọn gói cho các tỉnh làm tăng tính tự chủ của địa phương.
2. Xây dựng một hệ thống minh bạch và dễ quản lý để thực hiện phân bổ ngân sách cho các tỉnh.
3. Đưa ra các chế tài thưởng phạt bằng cách liên kết phân bổ nguồn lực với hiệu quả thực hiện.
4. Tăng cường các cơ chế xác định đối tượng để tăng số đối tượng nghèo được hưởng lợi từ chương trình.
5. Phát triển các cơ chế để nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý và sử dụng tài chính
6. Thúc đẩy sự tham gia của người dân ở cấp xã, thôn để thực hiện Quy chế Dân chủ cơ sở.
7. Một hệ thống theo dõi giám sát và đánh giá hiệu quả tập trung vào theo dõi các chỉ tiêu trung gian và hợp lý hoá công tác báo cáo.
8. Giảm số hợp phần trong chương trình nhằm làm cho chương trình dễ quản lý hơn.
9. Xây dựng năng lực cho các cấp, đặc biệt cho cấp xã, chi bộ Đảng và lãnh đạo các tổ chức xã hội.
10. Nâng cao năng lực của Văn phòng Chương trình XĐGN để theo dõi giám sát và quản lý chương trình tốt hơn.

2. CÁC MỤC TIÊU ĐÁNH GIÁ GIỮA KỲ VÀ THỰC HIỆN

6. Năm 2008, Ban Chỉ đạo Quốc gia các CTMTQG-GN đã chỉ đạo Bộ LĐTBXH thực hiện đánh giá giữa kỳ cả hai chương trình MTQGGN (CTMTQG-GN và CT135-II). Ngày 30/5/2008, Bộ LĐTBXH đã ban hành Quyết định 751/QĐ-BLĐTBXH phê duyệt kế hoạch thực hiện đánh giá giữa kỳ CTMTQG-GN giai đoạn 2006-2010, giao nhiệm vụ chỉ đạo đánh giá cho Cục Bảo trợ Xã hội và Viện Khoa học Lao động và Xã hội được giao nhiệm vụ thực hiện đánh giá giữa kỳ. Tháng 11 năm 2008, Đợt Đánh giá Tiến độ Chung (JPR) giữa Chính phủ và các nhà tài trợ đã tổ chức Đánh giá Giữa kỳ cho CT135-II cũng như đánh giá kết quả hỗ trợ của các nhà tài trợ.

7. Đánh giá Giữa kỳ CT135-II này nhằm trả lời 3 câu hỏi lớn và các chiều đánh giá liên quan:

- Hoạt động của chương trình có đúng không?
 - o Sự phù hợp trong thiết kế chương trình;
 - o Hiệu quả xác định đối tượng;
- Các hoạt động của chương trình có được triển khai đúng không?
 - o Hiệu quả chương trình trong việc thực hiện các mục tiêu đề ra;
 - o Tính kinh tế, hiệu quả quản lý và thực hiện chương trình.
- Kết quả của chương trình là gì?
 - o Nhận thức của người hưởng lợi và chất lượng cung cấp dịch vụ.

Cuối cùng, báo cáo đã đưa ra một loạt các khuyến nghị về quản lý chương trình trong giai đoạn ngắn hạn (2009-2010) và những đề xuất quan trọng trong giai đoạn trung hạn (2011-2015).

8. ĐGGK được thực hiện theo những nguyên tắc sau đây:

- Do Chính phủ chủ trì và làm chủ;
- Có sự tham gia;
- Xây dựng trên những kết quả đã có và đang thực hiện;
- Có tính phân tích và hệ thống;
- Hải hoà mục đích và nguồn lực.

9. ĐGGK có hai cơ chế đánh giá (xem Bảng 1):

- Cơ chế báo cáo hành chính về các báo cáo theo định kỳ từ cấp xã đến bộ và cấp quản lý chương trình;
- Cơ chế báo cáo phân tích gồm một loạt mô-đun có quan hệ mật thiết với nhau và bao gồm cả những các tác nhân chính trong và ngoài của cả CTMTQG-GN và CT135-II. Những hoạt động của những mô-đun này là phân tích những tài liệu, báo cáo liên quan và/hoặc các tài liệu hành chính cũng như thu thập số liệu định tính và định lượng ở những địa phương đại diện trên cả nước. ĐGGK cũng sử dụng thêm cơ chế báo cáo chung trong CT135-II của Chính phủ và các nhà tài trợ.

10. ĐGGK CTMTQG-GN và CT135-II được thực hiện riêng biệt, tuy nhiên đã có sự phối kết hợp bất cứ khi nào xét thấy cần thiết. Viện Khoa học Lao động & Xã hội chính thức đảm nhận ĐGGK CTMTQG-GN, còn ĐGGK CT135-II do một nhóm chuyên gia trong nước và ngoài nước thực hiện. Viện Quốc tế IDEA hướng dẫn

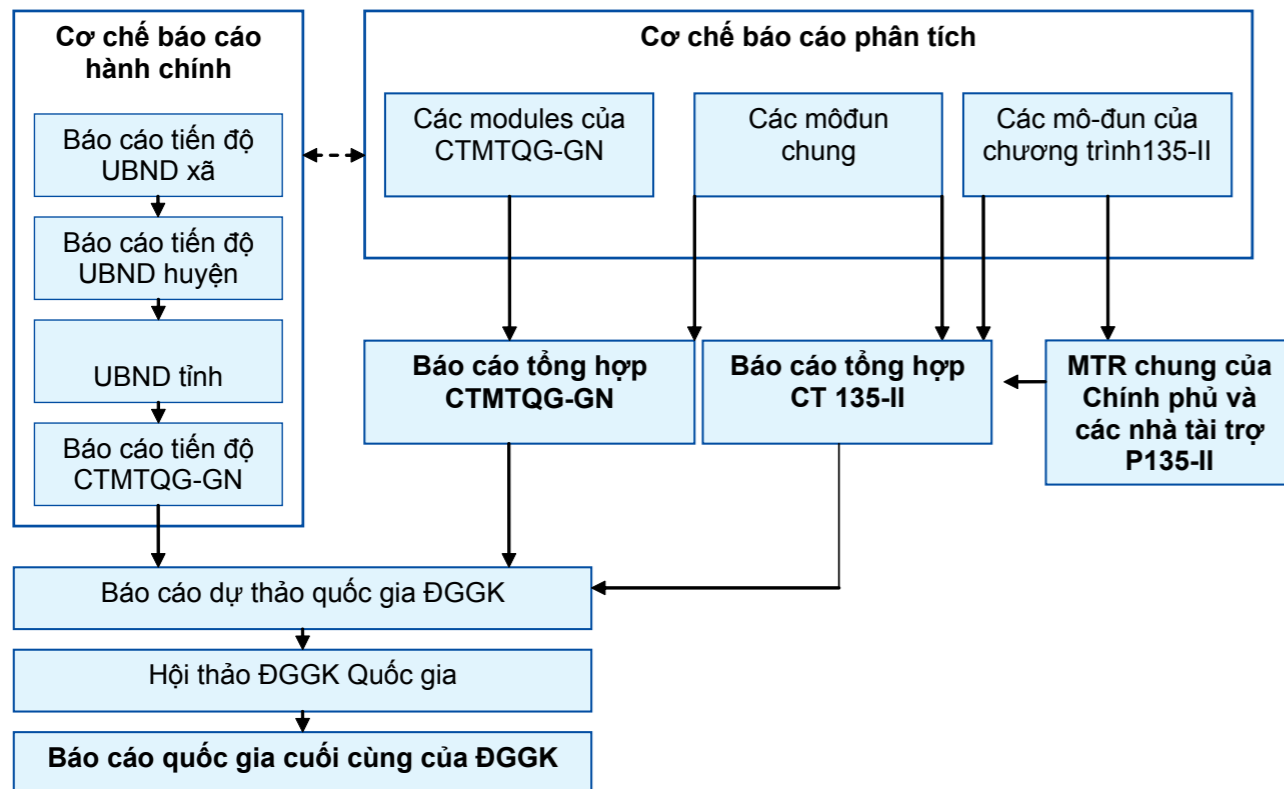
phương pháp luận cho ĐGGK này, ngoại trừ một số mô-đun của CT135-II có các nhà tài trợ thuê tư vấn quốc tế của riêng họ.

Tại các xã, huyện và tỉnh liên quan đến cơ chế báo cáo thứ hai về nghiên cứu phân tích, đã có chia sẻ thông tin giữa hai cơ chế báo cáo nói trên. Việc tổng hợp kết quả đánh giá diễn ra ở cấp trung ương để chuẩn bị xây dựng Báo cáo ĐGGK cho CTMTQG-GN, Báo cáo ĐGGK cho CT135-II cấp quốc gia và Báo cáo Tổng hợp (báo cáo này).

11. Các mô-đun của ĐGGK CTMTQG-GN bao gồm:

- N1. Nghiên cứu sự phù hợp và hiệu quả của chương trình NTP-PR;
- N2. Điều tra định tính (QS) về đánh giá của người dân về dịch vụ của NTP-PR;
- N3. Điều tra theo dõi chỉ tiêu công của chương trình NTP-PR (PETS+);
- N4. Phân tích định lượng hiệu quả xác định đối tượng của chương trình NTP-PR;
- N5. Nghiên cứu chuyên đề về đánh giá nhu cầu nâng cao năng lực của một số dự án/chính sách của chương trình NTP-PR;
- N6. Nghiên cứu chuyên đề về quản lý và giám sát thực hiện của một số dự án/chính sách của chương trình NTP-PR.

Sơ đồ 1: Cơ chế đánh giá giữa kỳ



Các mô-đun trong ĐGGK P135-II bao gồm:

- P1. Nghiên cứu sự phù hợp và hiệu quả của P135-II⁴ ;
- P2. Nghiên cứu định tính về Đánh giá của người hưởng lợi về các dịch vụ của P135-II; được thực hiện theo phương pháp lấy mẫu ngẫu nhiên, phân tầng tại 1.620 hộ gia đình ở 9 tỉnh⁵ ;
- P3. Điều tra theo dõi chi tiêu công+ (PETS+), được tổ chức tại 6 tỉnh, 12 huyện và 17 xã⁶ ;
- P4. Phân tích định lượng về hiệu quả hướng tới đối tượng mục tiêu trong P135-II;
- P5. Nghiên cứu chuyên đề về Lập Kế hoạch và phân bổ nguồn lực trong CT 135-II;
- P6. Nghiên cứu chuyên đề về Những động lực cho những phương pháp thực hành hay trong thực hiện CT 135-II;
- P7. Nghiên cứu chuyên đề về Vận hành và Duy tu bảo dưỡng Công trình sau đầu tư;
- P8. Nghiên cứu chuyên đề về tác động của Hỗ trợ Ngân sách có Mục tiêu và của Các nhà tài trợ trong Thiết kế và Thực hiện CT 135-II;
- P9. Nghiên cứu chuyên đề về chính sách trong Hợp phần 4.

Những mô-đun chung được nghiên cứu phục vụ cho cả CTMTQGGN và P135-II, gồm có:

- C1. Nghiên cứu chuyên đề về hệ lụy của bối cảnh nền kinh tế mới tác động đến các CTMTQG-GN;
- C2. Nghiên cứu về chuẩn nghèo phù hợp;
- C3. Nghiên cứu chuyên đề về Trẻ em Nghèo
- C4. Diễn đàn Cộng đồng các NGO⁷ Tham gia Thực hiện

Do đó, ĐGGK có các báo cáo: (1) một báo cáo tổng hợp (báo cáo này); (2) một báo cáo ĐGGK riêng cho từng chương trình; (3) và nhiều báo cáo mô-đun có những thông tin chi tiết và phụ lục về phương pháp nghiên cứu.

12. Để kết thúc phần này, việc áp dụng hai phương pháp nghiên cứu là phù hợp, bởi vì: Thứ nhất, mỗi phương pháp được sử dụng, dù là phương pháp định tính hay định lượng, cũng đều có những điểm mạnh và điểm yếu và đều có ảnh hưởng đến kết quả. Do đó, khi đánh giá kết quả cần phải nhìn nhận ở góc độ của một nhà phân tích, chú ý đến tính đặc thù của mỗi mô-đun và bối cảnh mà mô-đun đó được thực hiện và tìm ra tính chất đa chiều của các kết quả. Thứ hai, đánh giá này cũng chỉ ở trong phạm vi của một đánh giá giữa kỳ này vượt quá nội dung cơ bản của đánh giá giữa kỳ, mặc dù đã cố gắng không chỉ dừng lại ở những thông tin chi tiết, bản chất của vấn đề hiện có, song cũng không thể mang tính chất đầy đủ của một đánh giá cuối kỳ của chương trình như đánh giá đã triển khai năm 2004 cho Chương trình Xóa đói Giảm nghèo và CT135-I. Kỳ vọng của người đọc từ báo cáo nên cân nhắc tới tính phù hợp với những mục tiêu đặt ra cho đánh giá, cũng như với những hạn chế về thời gian và ngân sách.

⁴ Nghiên cứu P1 tới nghiên cứu P4 được thực hiện bởi các tư vấn trong nước trong đoàn ĐGGK. Các nghiên cứu từ P 5 tới P9 được giao thực hiện và được tài trợ bởi các đối tác phát triển, lần lượt là Phần Lan, AusAid, Phần Lan, DFID, và UNICEF.

⁵ Việc thu thập dữ liệu được thực hiện kết hợp cho cả CTMTQG-GN và CT135-II bởi Viện KH LĐ-XH.

⁶ Nghiên cứu này được thực hiện kết hợp cho cả CTMTQG-GN và CT135-II bởi nhóm chuyên gia trong nước.

⁷ 11 NGO đã tham gia vào Diễn đàn này.

3. ĐÁNH GIÁ SỰ PHÙ HỢP TRONG THIẾT KẾ CỦA CHƯƠNG TRÌNH⁸

13. CTMTQG-GN đã thể hiện được tính liên kết chặt chẽ với những ưu tiên về giảm nghèo của quốc gia, đặc biệt trong KHPTKTXH giai đoạn 2006-2010 và những ưu tiên của các bộ ngành chịu trách nhiệm thực hiện các chính sách và dự án cụ thể của CTMTQG-GN.

14. Các hợp phần của CTMTQG-GN giải quyết các khía cạnh khác nhau của nghèo đói. Một nhóm các chính sách và dự án giúp hỗ trợ người nghèo phát triển sản xuất và tăng thu nhập, một nhóm các chính sách khác hỗ trợ người nghèo tiếp cận các dịch vụ xã hội tốt hơn. Do đó về lý thuyết, CTMTQG-GN giải quyết các mặt số lĩnh vực khác nhau của nghèo đói và trên thực tế mức độ thỏa mãn của người hưởng lợi tương đối cao (mặc dù mức độ thỏa mãn đối với mỗi chính sách không giống nhau).

15. Trong khi CTMTQG-GN giải quyết các khía cạnh nghèo đói khác nhau, song lại không có sự lồng ghép giữa các chính sách, dự án, hông khai thác sự phối kết hợp giữa các chương trình vì các hợp phần của chương trình được thực hiện độc lập, thông qua kênh của các bộ ngành liên quan khác nhau. Chính vì vậy, CTMTQG-GN không thể mang lại kết quả tổng lực, mà chỉ có thể ở mức tính kết quả từng hợp phần cộng lại.

16. Cơ chế thực hiện CTMTQG-GN theo phương pháp lập kế hoạch hoạt động và xây dựng ngân sách và thực hiện từ trên xuống. Nhưng các mô hình vận hành nhất thể này không phù hợp với các lĩnh vực có định mức không giống nhau, vấn đề này đặc biệt thể hiện trong nhận thức về dự án khuyến nông của chương trình, vì các dịch vụ của dự án này không phù hợp với vùng cao, nơi có số đông người dân tộc thiểu số không muốn tham gia vào hoạt động nông nghiệp 'mang tính phổ cập chung'.

17. Những vấn đề liên quan đến cơ chế vận hành của CTMTQG-GN có thể sẽ trở nên trầm trọng hơn trong tương lai, do bản chất của sự nghèo đói ở Việt Nam thay đổi. Do đó, những can thiệp có mục tiêu cụ thể, chính xác và đặc thù sẽ trở nên cần thiết vì sự nghèo đói đang chuyển từ một hiện tượng phổ biến (phù hợp với các phương thức thực hiện trên diện rộng, có thể áp dụng 'một phương thức chung phù hợp cho tất cả', thực hiện từ trên xuống) sang tình trạng nghèo đói cục bộ, tập trung vào các nhóm người sinh sống ở vùng xa xôi hẻo lánh, bị tách biệt khỏi xã hội và dễ bị tổn thương trước những bối cảnh làm việc đang có sự thay đổi nhanh chóng ở Việt Nam. Tóm lại, cấu trúc của CTMTQG-GN như hiện nay được xem như một công cụ khá lỗi thời trong một bối cảnh năng động, đang thay đổi, đòi hỏi một phương pháp tiếp cận dựa theo yêu cầu và linh hoạt hơn.

18. Có nhiều sự chồng chéo giữa CTMTQG-GN và các chương trình hỗ trợ giảm nghèo khác, đáng chú ý nhất là CT135-II và Nghị quyết 30a mới ban hành để hỗ trợ 61 huyện nghèo. Sự điều phối giữa các chương trình không rõ ràng, do đó kết quả là có nhiều nguy cơ bị trùng lặp và hiệu quả không cao trong việc sử dụng các nguồn lực khan hiếm cho công tác giảm nghèo. Hơn nữa, vấn đề sẽ càng ngày càng trở nên phức tạp và mất nhiều thời gian cho các cơ quan quản lý cấp huyện và cấp tỉnh để quản lý các chương trình khác nhau.

19. Đối với CT135-II, đã có sự phối kết hợp rõ ràng giữa các mục tiêu trong KHPTKTXH 2006-2010 với các định hướng phát triển, hơn nữa còn có sự phối kết hợp giữa mục tiêu của chương trình với các chính sách/dự án hợp phần. Còn có những minh chứng rõ ràng rằng các hợp phần của CT135-II nhìn chung là phù hợp với những nhu cầu của những hộ nghèo.

20. Nhưng, trong khi đó khuyến nghị số 8 trong Đánh giá 2004 là "Giảm số hợp phần trong chương trình nhằm làm cho chương trình dễ quản lý hơn", thì những cải tiến Chương trình từ năm 2006 lại không đi theo hướng này. CT135-II vẫn chủ yếu đầu tư vào nhiều chính sách/dự án nhỏ lẻ. Trên thực tế, Chương trình đã chuyển hẳn sang một hướng khác, bằng việc bổ sung thêm chính sách cải thiện sinh kế. Vẫn chưa rõ ràng về

việc lựa chọn giữa một chương trình chỉ tập trung vào đầu tư hay là một chương trình cân bằng và toàn diện bao phủ toàn bộ các nội dung quan trọng của giảm nghèo tại các xã thuộc CT135-II.

21. Đối với cả ở cấp trung ương và địa phương, sự liên kết giữa các chính sách/dự án thuộc CT135-II với nhau và thậm chí giữa CT135-II với các CTMTQG-GN khác vẫn là một vấn đề. Trong khi người ta nhận biết rõ ràng về bản chất đa chiều của nghèo đói và nói về tầm quan trọng của quan điểm lập kế hoạch và ngân sách kết hợp, điều này chưa xảy ra trong thực tế. CT135-2 và các chương trình xóa nghèo nói chung được thiết kế để giải quyết một chiều đói nghèo nhất định mà không có sự cân nhắc kỹ lưỡng về mối liên hệ lẫn nhau và điều này giải thích cho hành vi của người nghèo và việc họ thiếu tiếp cận các dịch vụ.

22. Ở cấp địa phương, quan điểm lập kế hoạch và ngân sách kết hợp trong xóa đói giảm nghèo thường không được thực hiện. Kết cấu hợp phần theo ngành dọc đã cản trở việc thiết kế kết hợp các chính sách/dự án trong khuôn khổ của một kế hoạch phát triển địa phương, một chiến lược mà có thể được điều chỉnh cho phù hợp với điều kiện của từng địa phương. Dường như chưa có một quan điểm tổng quan về tất cả các nguồn tài trợ, bao gồm nguồn ngân sách nhà nước, nguồn từ các nhà tài trợ, và nguồn ngân sách địa phương trong một quỹ ngân sách tổng thể chung. Trong khi đã có một số nỗ lực để thực hiện chương trình cân bằng hơn như khuyến nghị trong đánh giá 2004 (khuyến nghị số 9) chẳng hạn như việc thiết kế hợp phần tăng cường năng lực, việc thiếu sắp xếp thứ tự hợp lý và tầm quan trọng không đồng đều giữa các hợp phần chương trình khiến các kết quả đạt được còn hạn chế, ví dụ như việc thiết kế khung tăng cường năng lực không theo kịp công tác chuyển giao quyền làm chủ đầu tư cho các xã (CIO).

23. Cũng như CTMTQG-GN, việc thiết kế các chính sách/dự án theo ngành dọc, mà không bổ sung và tăng cường cam kết và không tính đến khả năng chồng chéo và thiếu nhất quán (như trong trường hợp hỗ trợ khuyến nông) dễ dẫn đến phí phạm nguồn lực của nhà nước và các nhà tài trợ. Chi phí giao dịch lớn ở nhiều cấp, ban ngành, hiệu quả thấp, giảm khả năng tiếp cận dịch vụ của người nghèo (một số người nghèo không cho con tới trường mặc dù họ được miễn học phí, bởi vì họ vẫn phải chịu các chi phí khác).

24. Những vấn đề phát sinh do phương pháp quản lý ngành dọc còn làm tăng khoảng cách và sự lệch pha giữa việc lập kế hoạch theo vị trí địa lý (KHPTKTXH của xã, huyện, tỉnh) và các kế hoạch ngành (các bộ ngành dọc). Vấn đề này vượt ra ngoài phạm vi thiết kế CT135-II và phần nào làm mất tính nhất quán trong quá trình lập kế hoạch.

25. Xin được kết luận về hai sáng kiến tích cực liên quan đến công tác điều phối. Ban Chỉ đạo các Chương trình Giảm nghèo do Chính phủ thành lập là một thể chế cho công tác điều phối tầm quốc gia đối với các Chương trình Mục tiêu Quốc gia Giảm nghèo. Đối thoại chính sách giữa Ủy ban Dân tộc và các nhà tài trợ, thỏa thuận xung quanh các mục tiêu chung trong Ma trận Chính sách, cơ chế Đánh giá Tiến độ Chung, tất cả đều là các yếu tố tích cực cho hiệu quả của các chương trình cộng đồng và công tác tài trợ, giúp các chương trình hiệu quả hơn và giúp công tác huy động được nhiều nguồn lực hơn.

⁸ Xem phần phân tích chi tiết trong Phần 3.1 của Báo cáo ĐGGK CTMTQG-GN và Phần 3.1.1 trong Báo cáo ĐGGK CT135-II.

4. ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ XÁC ĐỊNH ĐỐI TƯỢNG CỦA CHƯƠNG TRÌNH⁹

26. Khó có thể đánh giá được hiệu quả xác định đối tượng của CTMTQG-GN, tuy nhiên có khoảng 10% số người hưởng lợi từ CTMTQG-GN trong năm 2006 không phải là người nghèo theo tiêu chí dựa vào thu nhập của ĐTMSGĐVN. Do đó, ước tính tỷ lệ rò rỉ của chương trình năm 2006 là 10%. Nhìn chung, có gần 44% số người hưởng lợi từ CTMTQG-GN không phải là người nghèo theo tiêu chí thu nhập của ĐTMSGĐVN 2006, nhưng vẫn nằm trong danh sách hộ nghèo của các Sở LĐTBXH. Tuy nhiên, 7,4% số người này hiện đang sống ở các địa phương, như Hà Nội, TP. HCM nơi có chuẩn nghèo cao hơn mức nghèo trung bình của quốc gia, do vậy về lý có thể đưa họ ra khỏi danh sách. Hơn nữa, trong số 44%, hơn ¾ (77%) được xác định là người nghèo theo sở LĐTBXH trong năm trước đó (2005). Do đó, có thể giải thích rằng số người này vẫn chưa được 'xác định lại' là người đã thoát nghèo, do đó số đã thoát nghèo này được tính vào nằm trong diện được hỗ trợ từ CTMTQG-GN.

27. Theo số liệu ĐTMSGĐVN 2006, ước tính tỷ lệ bao phủ của CTMTQG-GN cho thấy 52% người được phỏng vấn được xác định là người nghèo theo tiêu chí dựa vào thu nhập của ĐTMSGĐVN, không nằm trong danh sách hộ nghèo của các Sở LĐTBXH. Do đó, chỉ có hơn một nửa số người 'thực' nghèo (xem Điểm 30 dưới đây) là không thuộc diện được nhận hỗ trợ từ CTMTQG-GN. Theo quan sát của các tư vấn đánh giá mô đun hiệu quả xác định đối tượng, những vấn đề do sự khác biệt về thời gian giữa năm 2005 - 2006 trong việc xác định lại hộ nghèo cũng xảy ra trong quá trình tính tỷ lệ bao phủ, tương tự như khi tính tỷ lệ rò rỉ của chương trình.

28. Dù nhóm người này thuộc hay không thuộc đối tượng hưởng lợi, cuối cùng có được hưởng lợi hay không hưởng lợi, nhưng ở đây tồn tại một giả thuyết đó là có 'sự trễ pha' giữa việc thoát nghèo hoặc tái nghèo, và việc phải xác định lại các hộ nghèo hay không nghèo cho thấy rằng hệ thống quản lý, theo dõi đối tượng nghèo hiện đang có vấn đề và không thể phản ánh chính xác tình trạng đối tượng nghèo hiện tại ở cấp địa phương. Những người sống trong nghèo đói không chắc là có thể tiếp cận được nguồn hỗ trợ vào những thời điểm họ cần hỗ trợ nhất và tình trạng này sẽ càng trở nên nghiêm trọng hơn trong bối cảnh nghèo đói mới, khi mà sự nhạy cảm trước những cú sốc và tiến trình kinh tế mới làm cho người dân dễ bị tổn thương hơn, thoát nghèo cũng nhanh và tái nghèo cũng nhanh chóng.

29. Sự khác biệt giữa việc phân loại nghèo đói theo thu nhập của Khảo sát Mức sống Hộ Gia đình Việt Nam và danh sách hộ nghèo của Sở LĐTBXH cũng phản ánh sự khác nhau về khái niệm và phương thức đo lường nghèo đói. Trong Điều tra Mức sống Hộ Gia đình Việt Nam, Tổng cục Tổng kê đã sử dụng phương pháp dựa trên thu nhập để phân loại nghèo đói, nhưng phương thức này không đề cập đến lĩnh vực vật chất và phi vật chất của nghèo đói. Mặc dù các địa phương phải làm theo qui trình phân loại hộ nghèo được căn cứ theo thu nhập (200.000 đồng/tháng ở vùng nông thôn) trên danh nghĩa, song trên thực tế, danh sách hộ nghèo của SLĐTBXH được lập theo phương pháp đánh giá hành chính, ở đó cán bộ địa phương quyết định ai sẽ nằm trong danh sách hộ nghèo hàng năm, sau khi có « bình xét » hộ nghèo tại cộng đồng. Như vậy, danh sách hộ nghèo bị tác động cả từ cấp trên và cấp dưới, với cán bộ địa phương họ phải chịu áp lực từ cấp trên trong việc giảm tỷ lệ hộ nghèo theo các chỉ tiêu cố định, nhưng lại không quan tâm đến việc liệu các chỉ tiêu đó có phản ánh đúng thực tế không.

30. Theo quan sát, không có sự khác biệt trong việc tiếp cận dịch vụ giữa các nhóm dân tộc khác nhau. Một nguyên nhân được lặp đi lặp lại nhiều lần đối với những hộ thuộc diện hưởng lợi nhưng không tiếp cận được dịch vụ là do thiếu thông tin về quyền lợi và về những chính sách, dự án hỗ trợ trong CTMTQG-GN. Do đó, hoạt động truyền thông cần phải được tăng cường.

31. Vì mức sống trung bình ở Việt Nam đang được cải thiện, nên những chuẩn nghèo tuyệt đối ngày càng trở nên ít tác dụng. Trong tương lai gần, nhưng phương pháp đo nghèo tương đối (khả năng đạt được mức sống xã hội trung bình) và những phương pháp đo mức nghèo đa chiều (ví dụ như sức khỏe, môi trường, chất lượng việc làm và khả năng tham gia các hoạt động công cộng) chắc chắn sẽ trở nên ngày một quan trọng, như một phương tiện đánh giá nghèo đói và chất lượng cuộc sống.

32. Nói về CT135-II, chương trình này đã tập trung vào một nhóm đối tượng rất quan trọng là người nghèo, chủ yếu từ các nhóm dân tộc thiểu số, sống ở những xã nghèo, hẻo lánh. Việc xác định đối tượng gắn với điều kiện địa lý/kinh tế xã hội như vậy là khá hiệu quả. Nhằm đảm bảo tiêu chuẩn chọn lựa xã và thôn là hướng nghèo và được vận dụng hiệu quả, Quyết định số 393/2005/QĐ-UBND đã bổ sung các tiêu chí sửa đổi và có thể xác định được dựa trên mức độ nghèo trong việc lựa chọn các xã và thôn tham gia chương trình 135-II. Các xã được lựa chọn vào chương trình 135-II dựa trên 4 nhóm chỉ số bao gồm điều kiện cơ sở hạ tầng, các yếu tố xã hội, sản xuất và mức sống. Nhìn một cách tổng thể, đa số các xã đều đáp ứng các tiêu chí lựa chọn. Nhưng có một số xã không hoàn toàn đáp ứng những tiêu chí này. Xong ở đây không muốn đề cập tới hiện tượng này là rò rỉ trong xác định đối tượng, thay vào đó đề xuất cần điều chỉnh một số tiêu chí lựa chọn xã hưởng lợi cho phù hợp.

33. Những vấn đề trong việc đánh giá hiệu quả xác định đối tượng bắt nguồn từ sự khác nhau về phương pháp của Sở LĐTBXH và TCTK (cơ quan thực hiện ĐTMSGĐVN) để định nghĩa thế nào là hộ nghèo. Một điều dễ thấy ở đây đó là hệ thống xác định hộ nghèo hiện tại còn công kênh, do đó đã tạo ra 'sự lệch pha' về thời gian tiến hành cung cấp hỗ trợ cho người nghèo, nghĩa là có thể người nghèo sẽ không được hưởng lợi vào thời điểm họ cần nhất. Hệ thống xác định hộ nghèo tại địa phương cũng rất dễ bị những áp lực lớn từ cán bộ cấp trên về việc phải đạt các chỉ tiêu, hoặc không biết các chỉ tiêu đó có phù hợp với mức nghèo 'thực sự' hay không. Do đó, trong tương lai cần duy nhất một phương pháp xác định nghèo đơn giản, từ đó có thể xác định người nghèo dựa trên phương diện đa chiều, đáp ứng được các tiêu chí xác định CREAM¹⁰

⁹ Xem phân tích chi tiết trong Phần 3.4 của Báo cáo ĐGGK CTMTQG-GN và Phần 3.1.2 của Báo cáo ĐGGK CT135-II.

¹⁰ C(rỡ ràng), R(hợp lý), E(kinh tế), A(đầy đủ), và M(có thể theo dõi).

5. ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ CHƯƠNG TRÌNH TRONG VIỆC ĐẠT ĐƯỢC CÁC CHỈ TIÊU ĐỀ RA¹¹

34. Chỉ tiêu chung của CTMTQG-GN là giảm tỷ lệ hộ nghèo của Việt Nam từ 18% năm 2006 xuống còn 10-11% năm 2010, hay 2% mỗi năm. Tỷ lệ giảm nghèo đã vượt mức kế hoạch, đạt 2,6% mỗi năm. Tỷ lệ nghèo nhìn chung giảm đáng kể (3-4% mỗi năm) tại các xã thuộc CT135-II trong giai đoạn 2006-2008. Tuy nhiên có ba minh chứng rõ nét. Thứ nhất, tuy không nghi ngờ gì về đóng góp quan trọng của CTMTQG-GN và CT135-II đối với công cuộc giảm nghèo, song khó có thể tách bạch tác động cụ thể của chương trình này với tác động của các chương trình giảm nghèo khác cũng như tác động giảm nghèo của các chính sách kinh tế vĩ mô và các chính sách ngành. Đây là vấn đề liên quan đến quy gán tác động mà ai cũng biết và chỉ đánh giá tác động định tính mới có thể phân định được. Thứ hai, phân tích chuyên sâu cho thấy các nhóm dân tộc thiểu số chưa được hưởng lợi nhiều như các nhóm khác và vẫn hình thành các nhóm người nghèo. Thứ ba, trong những năm qua, tuy đã nhiều hộ gia đình thoát nghèo, song vẫn còn các gia đình đang ở ngưỡng cận nghèo và rất dễ bị tái nghèo trong trường hợp chịu các cú sốc như lạm phát cao (2008) hay thất nghiệp cao (2009).

35. Trong CTMTQG-GN, tổng mức giải ngân so với kế hoạch là 696,5 tỷ Đồng, so với tổng ngân sách phân bổ trực tiếp được phê duyệt từ trung ương đến 2010 là 2.140 tỷ Đồng. Như vậy, tỷ lệ giải ngân đến cuối năm 2008 chỉ đạt dưới 33%, trong khi so với kế hoạch dự kiến đến cuối năm 2008 là 60%. Các chính sách hỗ trợ y tế, giáo dục, tín dụng và nhà ở đều đang trên đà đạt được các chỉ tiêu đến năm 2010. Chính sách trợ giúp pháp lý đang giải ngân ở mức đạt yêu cầu, trong khi đó hợp phần hỗ trợ hạ tầng có thể sẽ không đạt được chỉ tiêu đến năm 2010. Cả hai dự án khuyến nông và đào tạo nghề có thể sẽ không đạt được các chỉ tiêu đến năm 2010.

36. Số lượng lớn người hưởng lợi đã tiếp cận được với các chính sách, dự án hợp phần của chương trình và tỷ lệ bao phủ của chương trình trong những năm qua đã tăng đáng kể. Đặc biệt đối với các chính sách tín dụng ưu đãi, hỗ trợ y tế, hỗ trợ giáo dục, phát triển xây dựng cơ bản. Chính sách cung cấp thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo đã đạt gần 100% tỷ lệ bao phủ.

37. Không có sự liên kết giữa số người hưởng lợi theo báo cáo với tiến trình giải ngân. Điều này cho thấy rõ vấn đề nghiêm trọng của CTMTQG-GN đó là việc xây dựng chỉ tiêu với việc bố trí ngân sách không có sự liên kết với nhau. Điều này ảnh hưởng lớn đến hiệu quả và tính liên kết của chương trình và làm cho việc giám sát và đánh giá và điều chỉnh giữa kỳ trở nên đặc biệt khó khăn.

38. Mức đóng góp của địa phương cho CTMTQG-GN rất thấp và thấp hơn rất nhiều so với mức dự kiến trong giai đoạn thiết kế. Điều này có ảnh hưởng rất lớn đến một số hợp phần của chương trình, như chính sách hỗ trợ nhà ở cho người nghèo, vì chính sách này cần sự đóng góp lớn của địa phương. Văn phòng Điều phối CTMTQG-GN gặp khó khăn trong việc theo dõi các khoản huy động đóng góp của địa phương, làm cho công tác lập kế hoạch gặp khó khăn.

39. Các chính sách và dự án thuộc CTMTQG-GN không có sự phản ứng nhạy bén với những thay đổi gần đây về giá cả, do tình hình lạm phát cao. Do đó, các định mức chi phí cố định ngày càng trở nên lạc hậu, ví dụ như trong việc hỗ trợ những người tham gia các khóa tập huấn hoặc mua sắm vật liệu xây dựng, điều này ngăn cản khả năng đạt được các chỉ tiêu đã đề ra.

40. Công tác GS&ĐG của CTMTQG-GN yếu và tập trung đạt được các chỉ tiêu định lượng, chưa quan tâm đến kết quả hoặc tác động của các hoạt động dự án đối với chất lượng đời sống và công tác giảm nghèo.

41. Sự gắn kết chặt chẽ hơn trong nội bộ CTMTQG-GN, cùng với việc cắt giảm một số hợp phần và có sự

¹¹ Xem phân tích chi tiết trong Phần 3.2 của Báo cáo ĐGGK CTMTQG-GN và Phần 3.2.1 và 3.3 của Báo cáo ĐGGK CT135-II.

gắn kết giữa ngân sách với các chỉ tiêu thực hiện sẽ mang lại hiệu quả trong công tác GS&ĐG và như vậy các nhà hoạch định chính sách có thể đưa ra các điều chỉnh giữa kỳ đối với chương trình và gia tăng hiệu quả nguồn lực đầu tư cho công tác giảm nghèo.

42. Đối với CT135-II, Chương trình đã đạt được tiến độ chung so với các chỉ tiêu đặt ra, đặc biệt về hợp phần hỗ trợ cơ sở hạ tầng cho các xã. Đối với các chỉ tiêu về tiếp cận cơ sở hạ tầng có thể đạt được nếu được tập trung nỗ lực hỗ trợ. So với chỉ tiêu đề ra đến năm 2010, cần phải hoàn thiện thêm 14% đối với các công trình đường xá đến thôn bản, 20% đối với các công trình thủy nông và 22% đối với các công trình xây dựng trường học và cấp nước sinh hoạt. Tỷ lệ giải ngân¹² của CT 135-II dao động từ cao đến rất cao trong các giai đoạn: 57% năm 2006, 118,9% năm 2007, và 64% năm 2008, dẫn đến đạt mức bình quân cao khoảng 74,5% trong giai đoạn 2006-2008.

43. Một số chỉ tiêu đặt ra đến năm 2010 khó có khả năng đạt được nếu xét đến tiến độ hiện nay (i) chỉ số nghèo tính theo đầu người là 30% đến năm 2010 trong khi mức hiện nay là 43%; (ii) mức đói là 0% trong khi tỷ lệ hiện nay là 46%; (iii) tỷ lệ xã làm chủ đầu tư là 100% trong khi tỷ lệ hiện tại là 55% (mặc dù đã có tiến bộ đáng kể từ 18% năm 2006 và 35% năm 2007).

44. Đối với CTMTQG-GN, một số trường hợp, dường như trong quá trình xây dựng chỉ tiêu đã không tuân thủ theo các tiêu chí SMART¹³ dẫn đến việc đôi khi đề ra các mục tiêu không thực tế. Một điều kiện then chốt để thực tế hơn là có sự gắn kết rõ ràng giữa mục tiêu kết quả và các nguồn vốn được phân bổ. Trong một số trường hợp khác, mục tiêu có thể tuân theo tiêu chí SMART, tuy nhiên tiến trình soạn thảo và thông qua hướng dẫn chính thức, phổ biến chúng và tập huấn cho tất cả cán bộ xây ra một cách chậm chạp dẫn đến việc chậm thực hiện ở địa phương.

¹² Tính trên tỷ lệ ngân sách giải ngân thực tế so với ngân sách phân bổ từ Trung ương, điều này giải thích cho lý do tại sao con số vượt quá 100%.

¹³ S(cụ thể), M(có thể đo lường), A(có thể đạt được), R(phù hợp), T(phù hợp về thời gian).

6. ĐÁNH GIÁ TÍNH KINH TẾ VÀ HIỆU QUẢ QUẢN LÝ, THỰC HIỆN CHƯƠNG TRÌNH¹⁴

45. CTMTQG-GN là tập hợp của mười chính sách, dự án và hoạt động, mỗi hợp phần có cơ chế tổ chức và cơ chế thực hiện khác nhau, tiến trình lập ngân sách khác nhau, diễn ra vào những thời điểm khác nhau. Do đó, tổng thể chương trình là hết sức phức tạp và khó khăn trong công tác quản lý, trong khi chỉ có rất ít sự gắn kết hoặc quy mô đầu tư nhỏ lẻ thông qua việc nhóm một số hợp phần của chương trình lại với nhau. Nếu so sánh, CT135-II đơn giản hơn, tập trung hơn về mặt địa lý, do vậy cũng dễ dàng hơn trong việc quản lý.

46. Bảy hợp phần của CTMTQG-GN được quy định bằng một hệ thống các định mức phân bổ ngân sách, thông qua Thông tư Liên tịch số 102/TTLT/Bộ TC-LĐTTBXH ngày 20/08/07. Theo lý thuyết, thông tư này đã đưa ra một hành lang pháp lý chung và thông qua đó thực hiện CTMTQG-GN. Tuy nhiên, các chính sách hỗ trợ tín dụng, y tế, giáo dục được quản lý nằm ngoài khung chung này, dẫn đến việc lập ngân sách tổng thể, đánh giá chương trình và việc quản lý theo kết quả trở nên cực kỳ khó khăn. Bản chất lập kế hoạch thực hiện, kế hoạch ngân sách và thực hiện hiện từ trên xuống và sự bó hẹp các hợp phần của chương trình ngành dọc đã làm gia tăng khoảng cách giữa việc xây dựng các chỉ tiêu với việc phân bổ ngân sách. Trên thực tế, mỗi chính sách và dự án đều không có định mức phân bổ ngân sách rõ ràng và không có sự liên kết với các kết quả mong đợi, hay nhu cầu của người dân. Không có các tiêu chí rõ ràng, minh bạch dựa theo nhu cầu để thông qua đó phân bổ nguồn lực giữa các tỉnh, huyện và xã. Do đó, nguồn lực của CTMTQG-GN đã không được phân bổ đến những nơi cần thiết nhất. CT135-II đã xây dựng những tiêu chí như vậy và đây là một mô hình có sẵn mà CTMTQG-GN có thể áp dụng.

47. Trên thực tế, ngân sách được phân bổ từ trung ương cũng thay đổi từ năm này qua năm khác, làm cho việc lập kế hoạch dài hạn, thống nhất gặp khó khăn. Dường như chỉ loại trừ dự án xây dựng cơ sở hạ tầng ở vùng bãi ngang ven biển và hải đảo, được quy định theo định mức của CT135-II và như vậy là phân bổ một số vốn cố định cho các xã hàng năm, do đó giúp các xã có thể lập kế hoạch sử dụng ngân sách phối kết hợp với các nguồn khác để có thể đầu tư vào các công trình xây dựng cơ bản. Vì không có sự liên kết rõ ràng giữa chỉ tiêu kết quả với việc lập ngân sách, nguồn lực hiện có thường bị phân tán mỏng ở cấp xã, dẫn đến kết quả tác động bị hạn chế. Đóng góp của các tỉnh cho chương trình rất nhỏ, cũng là một yếu tố hạn chế thêm ý thức làm chủ đầu tư của các đơn vị quản lý địa phương.

48. Tiến trình xây dựng ngân sách của CT135-II dựa trên cơ sở tiếp cận từ dưới lên. Tiến trình này có khả năng phản ánh được nhu cầu của địa phương. Tuy nhiên, quá trình này có 4 điểm yếu. Thứ nhất, xuất phát điểm của tiến trình này không cân nhắc đến tính hạn chế của nguồn lực kinh tế vĩ mô trong khuôn khổ gói ngân sách tổng thể. Do vậy có thể đặt ra những chỉ tiêu không thực tế nếu chỉ dựa trên nhu cầu được nêu ra của địa phương và các yếu tố cần xem xét của hệ thống chính trị. Điều này càng đúng hơn nếu các dự báo kinh tế vĩ mô là quá lạc quan, sau đó nguồn thu ngân sách ít hơn so với dự đoán. Hậu quả là ngân sách dành cho địa phương bị cắt giảm trong năm tài khoá và vì vậy sẽ làm chậm lại việc triển khai kế hoạch đã đề ra và ảnh hưởng đến việc đạt được các chỉ tiêu đặt ra. Đây là khả năng chắc chắn xảy ra trong bối cảnh suy thoái kinh tế thế giới hiện nay. Thứ hai, vì không có sự liên kết rõ ràng giữa các chỉ tiêu kết quả với nguồn lực tài chính phân bổ, do đó đây là ngân sách xây dựng trên cơ sở tiềm lực, chứ không phải ngân sách xây dựng trên cơ sở kết quả¹⁵. Thứ ba, ngay cả khi lập ngân sách dựa trên cơ sở tiềm năng, nhưng mức dự toán cho các dự án cũng không sát với thực tế, nhất là trong bối cảnh lạm phát như trường hợp năm 2008. Một số định mức đầu tư từ nguồn ngân sách Nhà nước cho CT15-II hoặc thấp hơn so với yêu cầu thực tế, hoặc không phù hợp với điều kiện của địa phương (ví dụ như tỷ lệ của vốn đầu tư và vốn sự nghiệp cho hợp phần phát triển sản xuất). Dường như chi phí thực tế dành cho quản lý và giám sát cũng chưa được đánh giá đúng mức. Kết quả có thể là hoặc tiêu vượt quá (định mức) và/hoặc không đạt được các mục tiêu. Thứ tư, đây chỉ là một định mức hàng

năm. Trong khi cho phép điều chỉnh thay đổi trong điều kiện kinh tế, điều này có nghĩa là lập lại một quá trình nhiều bước tốn thời gian hàng năm và sẽ không phù hợp với khung thời gian đầu tư cho các công trình đặc thù. Chính điều này cũng gia tăng thêm áp lực cho cơ quan quản lý địa phương, cho các nhà thầu và người dân phải hoàn thành các công trình xây dựng, đặc biệt ở những xã hay gặp mưa lũ.

49. Quy trình phân bổ ngân sách này được thực hiện theo phương pháp phân bổ theo cấp từ trên xuống, từ đó tạo cho các cấp địa phương quyền tự chủ cao trong việc đưa ra các quyết định về phân bổ ngân sách. Tuy nhiên, quy trình ra quyết định qua nhiều giai đoạn này có ba điểm hạn chế. Trước hết, việc thực hiện quy trình này mất thời gian và gây chậm giao kinh phí cho cấp xã. Một yếu tố phức hợp thường thấy là khả năng hạn chế trong việc huy động các nguồn lực tài chính ở cấp địa phương, theo đó việc thực thi hầu hết các chính sách/dự án phụ thuộc rất nhiều vào nguồn kinh phí từ trung ương đưa xuống. Thứ hai, các quyết định phân bổ ngân sách được đưa ra ở các cấp cao hơn (như cấp tỉnh) không nhất thiết phải thống nhất với các quyết định phân bổ ngân sách địa phương ở các cấp cơ sở (như cấp huyện và xã) trong bối cảnh đặc điểm về tình trạng nghèo đói ở từng địa phương rất khác nhau. Thứ ba, một lần nữa đây vẫn là cách phân bổ ngân sách theo tiềm lực thay vì có sự gắn kết rõ ràng giữa phân bổ ngân sách và các chỉ tiêu kết quả. Thứ tư, một số thủ tục đối với những dự án có quy mô nhỏ còn khá phức tạp, nếu không đánh giá đúng mức sẽ làm giảm tiến độ thực hiện. Nhìn chung, một số hướng dẫn thực hiện từ trung ương hoặc là chưa được ban hành kịp thời, hoặc là nội dung không phù hợp với điều kiện địa phương.

50. Ngoài vấn đề cấp ngân sách theo chiều dọc, còn một vấn đề khác bức xúc hơn đó là việc lồng ghép và phối hợp theo chiều ngang đối với tất cả các cấp chính quyền. Nếu nhìn vào mối gắn kết giữa các Hợp phần của CT135-II (như giữa Hợp phần phát triển cơ sở hạ tầng và hỗ trợ phát triển sản xuất, và giữa Hợp phần phát triển cơ sở hạ tầng và cải thiện điều kiện sống) và nhìn rộng hơn vào sự gắn kết giữa CT135-II và các Chương trình mục tiêu quốc gia khác về xóa đói giảm nghèo, điều này dường như mới chỉ là trong mong muốn, hay bị quan hơn, dường như còn khuyết. Nguyên nhân bắt đầu từ lỗi trong cách tiếp cận theo ngành dọc từ khâu thiết kế chương trình đã làm cho công tác thực thi kém hiệu quả, như trường hợp xây dựng trường học mà không có đường tới trường hoặc không có nhà vệ sinh, hay sự trùng lặp trong các chương trình đào tạo, v.v. Một mặt cán bộ các huyện và xã vẫn phải cố gắng phân bổ các nguồn lực hiện có theo các ưu tiên của địa phương, mặt khác họ cũng phải tìm mọi cách để đạt được các chỉ tiêu do cấp trên giao cho, và phải làm theo nhiều tiêu chuẩn và quy trình thủ tục của nhiều chương trình khác nhau.

51. Địa phương thường hay phàn nàn về các quy trình thủ tục mua sắm quá công kềnh và không được điều chỉnh cho phù hợp với quy mô của hợp đồng. Hình thức đấu thầu phổ biến là đấu thầu hạn chế hoặc chỉ định thầu. Hình thức đấu thầu công khai chỉ được áp dụng đối với 10% số lượng các gói thầu. Các lý do nêu ra để thuyết minh cho việc không áp dụng các quy trình đấu thầu cạnh tranh gồm (i) hợp đồng có quy mô nhỏ, theo đó kém hấp dẫn đối với các nhà cung cấp tiềm năng (ii) thời gian thực hiện dài và các quy trình thủ tục đấu thầu thông thường phức tạp, và (iii) năng lực, trình độ của địa phương về mua sắm, đấu thầu còn hạn chế. Mặc dù những nguyên nhân này là thực có một số trường hợp, song yếu tố minh bạch và tính cạnh tranh cần được đưa vào tới mức tối đa để phát huy hiệu quả của việc phân bổ nguồn lực và tính công bằng. Tại thời điểm này, vấn đề này vẫn chưa được thực thi tại các tỉnh mà nhóm Điều tra chỉ tiêu công đồng khảo sát. Các tài liệu đấu thầu vẫn còn thiếu nhiều và được xem là quá phức tạp và công kềnh. Tương tự, trách nhiệm về công tác đấu thầu, mua sắm cũng chưa được phân định rõ. Hoạt động quảng cáo đôi khi còn hạn chế, theo đó tác động tới quy trình cạnh tranh và chất lượng của các đầu ra. Sự tham gia của cộng đồng, đặc biệt là các đối tượng nghèo vào quy trình mua sắm, đấu thầu còn ít, dẫn tới hạn chế trong tính phù hợp của hoạt động. Đã xây dựng được hệ thống theo dõi công tác mua sắm, đấu thầu kèm theo việc đánh giá quá trình thực hiện của quy trình mua sắm, đấu thầu, phương pháp và việc thực hiện thầu, song tới thời điểm thực hiện Đánh giá giữa kỳ thì hệ thống này vẫn chưa hoạt động đầy đủ. Cuối cùng, hệ thống khiếu nại xem ra vẫn còn yếu.

52. Cách thức tổ chức chương trình từ trên xuống, theo ngành dọc, đã giới hạn luồng thông tin giữa các bộ, ngành và các cơ quan thực hiện tại địa phương và các xã, cộng đồng hưởng lợi. Thiếu sự chia sẻ thông tin giữa cấp xã, huyện và tỉnh về việc lập ngân sách và xây dựng chỉ tiêu, thường không có giải trình về quy trình quyết định phân bổ ngân sách. Các cán bộ cộng đồng và cán bộ xã không có cơ hội tổng hợp nhu cầu theo phương pháp có thể tác động đến việc phân bổ nguồn lực. Thiếu kế hoạch phát triển kinh tế xã hội tổng thể, thống nhất ở các địa phương cũng làm cho vấn đề thêm nghiêm trọng.

¹⁴ Xem phân tích chi tiết trong Phần 3.3 của Báo cáo ĐGKK CTMTQG-GN và Phần 3.2.2 của Báo cáo ĐGKK CT135-II.

¹⁵ Kết quả ở đây có nghĩa là kết quả đầu ra, kết quả (cuối cùng) và tác động.

53. Trách nhiệm thực hiện CTMTQG-GN ở các địa phương đang được giao cho ban chỉ đạo giảm nghèo. Nhưng trên thực tế, các thành viên của ban chỉ đạo có nhiều ưu tiên khác và không có cán bộ chuyên trách công tác giảm nghèo, công việc của CTMTQG-GN được xem như một trách nhiệm bổ sung hoặc việc phụ, do đó thường không được ưu tiên. Bản chất quan liêu và từ trên xuống của chương trình đã không khuyến khích cán bộ làm việc chủ động và linh hoạt trong quá trình thực hiện CTMTQG-GN và cán bộ địa phương không có cơ chế động viên để khuyến khích họ thực hiện hoạt động của chương trình. Cũng như không có cơ chế khuyến khích đối với cán bộ các cơ quan cấp tỉnh và cấp huyện để họ phối hợp làm việc với nhau, làm cho mô hình hệ thống ‘theo ngành dọc’ càng rõ hơn và việc thực hiện các hợp phần chương trình càng bị biệt lập với nhau.

54. Các bên tham gia đều cho rằng, năng lực cán bộ cơ sở cấp xã và thôn bản là một hạn chế lớn, và cần được tăng tính hiệu quả hiệu suất, đặc biệt trong các lĩnh vực quan trọng như lập kế hoạch chiến lược có sự tham gia; xây dựng kế hoạch thực hiện và kế hoạch ngân sách theo kết quả; quản lý dự án; phát triển cộng đồng; truyền thông đa văn hoá; giám sát thực hiện và đánh giá kết quả. Trong giai đoạn 2006-2008, một số hoạt động đào tạo quan trọng đã được triển khai thực hiện, tuy nhiên cho đến nay kết quả tập huấn còn hạn chế do một số nguyên nhân sau:

- Thách thức trong việc tập huấn một số lượng lớn các nhóm đối tượng tại các vùng khác nhau là rất lớn, nền tảng kiến thức chuyên môn kỹ thuật của cán bộ ở nhiều xã còn thấp;
- Các hoạt động tập huấn được tổ chức mang tính chất đột xuất, không có kế hoạch tập huấn thống nhất và ngân sách hạn chế;
- Nội dung tập huấn tập trung vào các kỹ thuật cơ bản hay bồi dưỡng kiến thức về các quy định từ cấp trung ương hơn là vào nắm kỹ năng giao tiếp và kỹ năng quản lý tham gia có tính định lượng, bao gồm kỹ năng ngôn ngữ, yêu cầu quan trọng nhất để làm việc với người dân tộc thiểu số nghèo;
- Khung xây dựng năng lực được thiết kế để giải quyết nhu cầu năng lực của cấp xã và thôn bản. Các kỹ năng của cấp tỉnh và huyện trong điều phối và quản lý chương trình, và quan trọng hơn - kỹ năng hướng dẫn cấp xã, lại không nằm trong khung xây dựng năng lực này;
- Trong khi sự tham gia là yếu tố chủ chốt và cốt lõi của quản lý chương trình, chưa có hỗ trợ cho tổ công tác địa phương ở cấp huyện hay cán bộ hỗ trợ cộng đồng để giúp liên kết kiến thức về chương trình tới các bên liên quan khác nhau và tới đối tượng hưởng lợi;
- Phương pháp tập huấn tập trung vào giảng dạy trên lớp học kiểu truyền thống, hàn lâm hơn là sử dụng kiến thức của người tham gia với tình hình, điều kiện thực tế của địa phương để khai thác các kỹ năng thực hành từ các nghiên cứu điểm, các tình huống thực tế trong cuộc sống. Tuy nhiên, gần một nửa cán bộ xã (49.2%) có trên 5 năm kinh nghiệm trong công tác giảm nghèo (con số này là 44.3% tại cấp huyện). Đây là kinh nghiệm quý cần được chia sẻ và đưa vào sử dụng;
- Thiếu tài liệu tập huấn được điều chỉnh phù hợp với thực tiễn. Kế hoạch Vận hành & Bảo dưỡng đã được thực hiện tại 46% các dự án đã triển khai;
- Chưa có cơ chế khuyến khích bằng tài chính cho đại biểu tham gia tập huấn và cho các giảng viên tiềm năng (đặc biệt tại cấp tỉnh) để hỗ trợ các khóa tập huấn;
- Chưa đánh giá hiệu quả sau tập huấn;
- Chưa hỗ trợ và theo dõi sau tập huấn giúp người học thực hiện các kỹ năng mới học được từ tập huấn.

Một yếu tố cần chú ý, đó là công tác xây dựng năng lực đòi hỏi nhiều hơn việc tổ chức có tập huấn thuần túy. Cùng với các yếu tố khác, phát triển năng lực thể chế đòi hỏi phân tích cơ cấu tổ chức, vai trò và trách nhiệm của từng bộ phận và cá nhân. Vấn đề về nhân sự và tổ chức không chỉ gặp phải ở cấp huyện và xã. Ở cấp trung ương, UBND vẫn còn thiếu số lượng cán bộ có năng lực để hoàn thành hết các nhiệm vụ và đảm nhiệm vai trò lãnh đạo điều phối. Một số cán bộ cấp trên đã bị quá tải.

55. Cách tiếp cận có sự tham gia đã được áp dụng rộng rãi tại các xã thuộc C135-II. Để tăng cường sự tham gia của người dân vào công tác lập kế hoạch và quản lý chương trình, một chiến lược truyền thông đã được thông qua nhằm hướng dẫn công tác lập kế hoạch, thực thi các hoạt động truyền thông thuộc C135-II của UBND và các cơ quan thực thi khác thuộc cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Tuy tiến trình lập kế hoạch nhìn chung đã có sự tham gia, nhưng vẫn còn mang tính hình thức (tham vấn), chưa có sự tham gia thực sự của người dân địa phương, đặc biệt người dân tộc thiểu số nghèo. Việc tham gia của người dân địa phương vào quá trình thực tế về lập kế hoạch chính sách/dự án, đặc biệt từ những người dân nghèo nhất, còn hạn chế bởi (i) thiếu thông tin chi tiết về các quá trình lập kế hoạch và dự thảo ngân sách (ii) cán bộ xã có kỹ năng hạn chế về lập kế hoạch và dự thảo ngân sách có sự tham gia, và (iii) các nhóm dân tộc thiểu số chiếm số đông dân số nghèo trong các vùng này có học vấn và tiếng Việt hạn chế. Điều này có thể gây ra tình trạng khó tích hợp và thống nhất được (i) các mục tiêu phát triển người dân mong muốn, (ii) các kết quả mục tiêu xác định cho các hợp phần khác nhau của chương trình tại nhiều thời điểm khác nhau và (iii) ngân sách được phân bổ hàng năm cho các xã khác nhau và sau đó cho từng dự án khác nhau trong xã không được phân định rõ ràng. Đặc biệt một số tiêu chí phân bổ mà chính quyền địa phương sử dụng có thể không phù hợp với các điều kiện của địa phương. Các cơ quan nhà nước tại cấp tỉnh và đặc biệt cấp xã hiểu khác nhau về các quy trình và thủ tục của chương trình.

56. Trong CTMTQG-GN, văn hóa tham gia - yếu tố cần thiết để thực hiện quy chế dân chủ cơ sở, còn thiếu do công tác truyền thông và trách nhiệm giải trình giữa các cấp từ cấp xã trở lên còn yếu. Chỉ khoảng 10% các xã hiện đang làm chủ đầu tư, ngoài ra sự tham gia của cộng đồng, đặc biệt những thành phần tích cực trong công tác lập kế hoạch, thực hiện và giám sát CTMTQG-GN còn yếu. Khả năng xã làm chủ đầu tư được phụ thuộc nhiều vào trình độ của cộng đồng trong việc thực hiện được toàn bộ tiến trình, từ khâu tham vấn nhóm đối tượng, xác định dự án, thực hiện dự án, quản lý tài chính đến khâu duy tu bảo dưỡng. Điều này hết sức quan trọng đối với việc thiết kế chương trình 61 huyện nghèo nhất, trong việc xác định tầm quan trọng của công tác nâng cao năng lực, và thiết kế hợp phần này sao cho thực sự trao quyền cho người dân.

57. Việc ban hành Nghị quyết 30a/2008/CP-NQ vào cuối năm 2008 về “Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững tại 61 huyện nghèo” tháng 12 năm 2008¹⁶ (hay còn gọi là Nghị quyết 61 huyện nghèo), cho thấy có những yêu cầu và vấn đề mới cần giải quyết. Thứ nhất, việc triển khai chương trình phải chịu rủi ro về nguồn lực khi số gia đình nghèo cần hỗ trợ của chương trình tăng lên trong khi nguồn lực có hạn, và vấn đề trầm trọng hơn do thiếu năng lực cấp địa phương, đặc biệt tại cấp huyện với các nhiệm vụ tập hợp các nhu cầu của địa phương, xây dựng và triển khai dự án. Đây là thách thức lớn trong điều kiện tình trạng kinh tế khó khăn hiện tại đang gây tác động xấu đến người dân và bối cảnh thấy trước về việc giảm dần hỗ trợ của các nhà tài trợ khi Việt Nam thoát khỏi danh sách các quốc gia nghèo.

58. Một rủi ro nữa khi triển khai Nghị quyết 61 huyện đó là thể chế. Nghị quyết được thông qua trong bối cảnh đang triển khai các chương trình mục tiêu quốc gia khác, trong khi bản chất của chương trình này đòi hỏi có cơ chế cụ thể và đây là thách thức đối với công tác hoạch định chính sách giảm nghèo - làm thế nào để cân bằng các cơ chế cho một chương trình cụ thể, mặt khác vẫn đảm bảo các can thiệp về giảm nghèo thực hiện theo định hướng chung và các nguyên tắc phân cấp, trao quyền, minh bạch, và cải thiện dân chủ cấp cơ sở. Những vấn đề này chưa được giải quyết trong thiết kế hiện tại của CTMTQG-GN. Nếu không có cơ chế điều phối và liên kết các hoạt động và nguồn lực tốt hơn cho các mục tiêu giảm nghèo, mối quan ngại lâu nay về các nỗ lực rời rạc, không được điều phối và không hiệu quả sẽ tiếp tục tồn tại.

59. Ở cấp quốc gia, Nghị quyết đòi hỏi các cơ quan trung ương và bộ ngành xây dựng chính sách và cơ chế đặc thù để triển khai cũng như giám sát và đánh giá chương trình. Mặt khác, quá trình phân cấp mạnh mẽ cũng đòi hỏi chính quyền cấp tỉnh và huyện chuyển đổi từ quản lý và triển khai chương trình/các hoạt động của dự án một cách trực tiếp sang cung cấp hỗ trợ kỹ thuật cho cấp dưới, và duy trì điều phối với các cấp khác để hoàn thành các mục tiêu của dự án/chương trình. Năng lực thực hiện cả hai chức năng này, đặc biệt tại cấp

¹⁶ Vai trò của dự án trong quá trình này là giải quyết các vấn đề phát sinh của chương trình mục tiêu quốc gia - Giảm nghèo và đưa tư vấn cho Chính phủ về cải thiện thiết kế Nghị quyết 61 huyện. Đây là động thái linh hoạt do hoạt động này chưa được dự kiến trong thiết kế dự án.

huyện còn hạn chế. Đánh giá giữa kỳ cho thấy con số xã hiện đang đóng vai trò chủ đầu tư vẫn còn hạn chế, với lời giải thích thường gặp của chính quyền cấp tỉnh và cấp huyện là năng lực hạn chế của lãnh đạo và cán bộ cấp xã. Quyết tâm đẩy mạnh phân cấp của Chính phủ được thể hiện trong Chỉ thị 04/2008/CT-Ttg ngày 25 tháng 1 năm 2008 theo đó chỉ thị tập trung hơn nữa vào nhu cầu tăng cường năng lực tại các cấp địa phương, tuy nhiên, chúng ta không thể lấy đó làm lý do ngăn cản quá trình phân cấp.

7. ĐÁNH GIÁ VỀ NHẬN THỨC CỦA NGƯỜI HƯỞNG LỢI VÀ CHẤT LƯỢNG CUNG CẤP DỊCH VỤ¹⁷

60. Theo kết quả khảo sát định tính cho thấy, nhìn chung người nghèo đã có thể tiếp cận được với các chính sách/dự án thuộc CTMTQG-GN một cách dễ dàng. Có một số trường hợp được phát hiện là người nghèo vẫn phải 'trả' phí dịch vụ. Theo báo cáo, thủ tục hành chính nhìn chung là đơn giản và tiện lợi. Tỷ lệ bao phủ cao đối với các chính sách/dự án so với nhu cầu theo cáo như chính sách hỗ trợ y tế, giáo dục, tín dụng. Một số chính sách/dự án có tỷ lệ thấp hơn so với dự kiến đó là khuyến nông, đào tạo nghề và hỗ trợ pháp lý. Nhìn chung, theo báo cáo mức độ thoả mãn của người hưởng lợi là 'tương đối cao' (mặc dù có sự khác biệt lớn giữa các chính sách và dự án hợp phần). Cụ thể đối với những chính sách hỗ trợ tín dụng, y tế, giáo dục, nhà ở và dự án phát triển hạ tầng.

61. Nhận thức của người hưởng lợi về tác động của các chính sách/dự án của chương trình là có 'tác động tích cực' đối với thu nhập và đời sống của người dân. Có một hạn chế lớn được phát hiện liên quan đến việc truyền bá thông tin, như trong báo cáo nhận định là "nhìn chung chưa tốt". Người ta thấy có ít minh chứng về tác động rõ nét của các dự án, chính sách thuộc CTMTQG-GN, công với việc thiếu sự điều phối và lồng ghép giữa các hợp phần của CTMTQG-GN.

62. Các hộ gia đình được khảo sát cho biết họ hài lòng hoặc rất hài lòng với các công trình cơ sở hạ tầng và các hợp phần của CT135-II trên địa bàn, bất kể công trình nào: công trình điện (95.4%), công trình giao thông (92%), trạm y tế (95,5%), hỗ trợ phát triển kinh doanh (90.7%), và hỗ trợ pháp lý (91.5%). Tỷ lệ không hài lòng cao nhất là 7.7% đối với các công trình cơ sở vật chất cho chợ, đây là tỷ lệ rất thấp. 92% hộ gia đình cho rằng cơ sở hạ tầng chương trình đáp ứng nhu cầu địa phương.

63. Trong báo cáo điều tra 'Cộng đồng Tham gia Thực hiện' cho thấy rõ là theo các tổ chức phi chính phủ, cộng đồng chưa được thông tin đầy đủ về CTMTQG-GN và thông tin cũng như sự tham gia của cộng đồng vào Chương trình còn hạn chế. Nhìn chung, các TCPCP đều cho rằng họ đã được thông tin đầy đủ về CTMTQG-GN và cũng đã tham gia vào các hoạt động bổ sung tích cực cho hợp phần của CTMTQG-GN. Tuy nhiên, các TCPCP chỉ thực hiện các hoạt động song song với các hoạt động của CTMTQG-GN, bởi vì vẫn chưa có cơ chế điều phối, phối kết hợp với CTMTQG-GN và cũng có rất ít cơ hội giao lưu, học tập kinh nghiệm.

¹⁷ Xem thông tin chi tiết trong Phần 3.5 của Báo cáo ĐGGK CTMTQG-GN và Phần 3.3 của Báo cáo ĐGGK CT 135-II.

8. KHUYẾN NGHỊ NGẮN HẠN (2009-2010)¹⁸

64. Trong báo cáo ĐGGK của mỗi chương trình đã đưa ra một số khuyến nghị cụ thể cho mỗi chương trình. Báo cáo tổng hợp này chỉ tóm lược những khuyến nghị chính cho cả hai chương trình CTMTQG-GN và CT135-II:

- **Khuyến nghị 1: Điều chỉnh một số nội dung trong quy trình lập kế hoạch hoạt động và kế hoạch ngân sách theo phương pháp Quản lý Theo Kết quả (QLTKQ¹⁹)**, bao gồm việc điều chỉnh các chỉ tiêu cho giai đoạn 2009-2010, sử dụng tiêu chí SMART, thiết lập một công thức đơn giản, duy nhất để phân bổ ngân sách hỗ trợ người nghèo một cách khách quan áp dụng cho tất cả các tỉnh, các xã; tiến hành thử nghiệm Khung Chi tiêu Trung hạn (MTEF) để kết nối các chỉ tiêu, hoạt động và ngân sách, vv.
- **Khuyến nghị 2: Tăng cường điều phối**, bao gồm việc lập bản đồ/tổng hợp các sáng kiến phục vụ công tác Giảm nghèo, thiết lập các ban điều phối ở cấp trung ương và cấp tỉnh, tổ công tác ở cấp huyện và cán bộ hỗ trợ cộng đồng ở các xã thuộc CT135-II.
- **Khuyến nghị 3: Xây dựng một mô hình thực hiện rõ ràng và bài bản cho sáng kiến mới hỗ trợ 61 huyện nghèo** trên cơ sở: (i) cấp ngân sách trọn gói cho các huyện và cho các Quỹ Phát triển Xã cho các xã (bao gồm cơ chế phân bổ hỗ trợ trọn gói chính thức và hợp pháp, các hướng dẫn thống nhất, cơ chế quản lý đơn giản, dễ hiểu, dễ quản lý, để phân bổ ngân sách cho các huyện và các xã) và (ii) một hệ thống các hợp đồng cam kết thực hiện giữa cấp từ trung ương, cấp huyện và xã. Mô hình này sẽ được xây dựng trong năm 2009 và được thử nghiệm tại một số huyện trong số 61 huyện nghèo nhất trong năm 2010, thông qua quỹ tín thác do Bộ LĐTBXH quản lý, với sự hỗ trợ thường xuyên của UBĐT trên các địa bàn thuộc CT135, từ đó huy động cả Bộ LĐTBXH và UBĐT cùng thực hiện nhiệm vụ này.
- **Khuyến nghị 4: Nâng cao hiệu quả xác định đối tượng Chương trình** bằng cách sử dụng một phương pháp xác định nghèo đa chiều, đơn giản và tập trung các chính sách/dự án vào các hộ nghèo.

- **Khuyến nghị 5: Thực hiện các quy định mua sắm đấu thầu mới.**
- **Khuyến nghị 6: Tăng cường quản lý theo quy trình các dự án cơ sở hạ tầng về hỗ trợ quản lý trang thiết bị, Vận hành & Bảo dưỡng.**
- **Khuyến nghị 7: Thực hiện hợp phần hỗ trợ sản xuất cho hiệu quả hơn, dễ tiếp cận hơn** bằng cách ban hành một thông tư về chiến lược cung cấp các dịch vụ, ban hành các hướng dẫn và các cẩm nang hướng dẫn sản xuất, vv.
- **Khuyến nghị 8: Ban hành các hướng dẫn và tổ chức tập huấn để thúc đẩy sự tham gia và phân cấp trong quá trình thực hiện Chương trình**, bao gồm việc ban hành các sổ tay hướng dẫn lập kế hoạch có sự tham gia, xây dựng các kế hoạch truyền thông tại cấp thôn bản, trao quyền làm chủ đầu tư đi đôi với việc xây dựng năng lực phù hợp.
- **Khuyến nghị 9: Mở rộng phạm vi và nâng cao chất lượng GS&ĐG, gắn kết với cơ chế khuyến khích trong Quản lý Theo Kết quả** bằng cách xây dựng kế hoạch cải tiến GS&ĐG; thực hiện Đánh giá Chất lượng Số liệu; cải tiến Quy trình Giám sát, theo dõi & giám sát tài chính; thiết lập hệ thống giám sát kết quả và liên kết các kết quả GS&ĐG với việc phân bổ ngân sách trong tương lai, từ đó tạo ra cơ chế khuyến khích phù hợp.
- **Khuyến nghị 10: Kiên quyết giải quyết thách thức lớn, khó khăn về nâng cao năng lực, bằng thực nghiệm kế hoạch nâng cao năng lực tổng thể.**

¹⁸ Xem các khuyến nghị chi tiết trong Phần 5.1 của Báo cáo ĐGGK CTMTQG-GN và Phần 4.1 của Báo cáo ĐGGK CT135-II.

¹⁹ Hay còn gọi là Quản lý Phát triển Kết quả (QLPTKQ)

9. ĐỀ XUẤT TRUNG HẠN (2011-2015)²⁰

65. Các khuyến nghị trung hạn được đưa ra chỉ nhằm phục vụ cho các đối thoại chính sách về các chính sách và chương trình giảm nghèo đang và sẽ diễn ra.

Đề xuất 1: Trong thiết kế, tiến tới mở rộng và thực hiện các chính sách bảo trợ xã hội với độ bao phủ toàn dân cho các đối tượng dễ bị tổn thương, bao gồm trẻ em, phụ nữ mang thai và cho con bú, người già, người bệnh, thương binh, người thất nghiệp và nạn nhân thiên tai.

66. Các hoạt động ‘thường xuyên’ (như hỗ trợ về y tế và giáo dục) của các bộ ngành liên quan không nên đưa vào các chương trình mục tiêu giảm nghèo. Những chính sách này phù hợp hơn với những nước có thu nhập trung bình và đã thoát khỏi diện nghèo đói phổ biến, nhưng vẫn có một số nhóm người dễ bị tổn thương trước những cú sốc thường kỳ. Chi phí giao dịch cho các chính sách phổ cập này thấp hơn nhiều so với các chương trình mục tiêu.

67. Bộ LĐTBXH cần phải xác định vai trò của mình, đó là cơ quan chủ quản của chính sách bảo trợ xã hội của Việt Nam, phù hợp với vai trò và nhiệm vụ của các bộ phúc lợi xã hội của các nước khác. Điều này cũng có nghĩa cần chuyển giao trách nhiệm đối với các chính sách và chương trình cho các bộ liên quan khác quản lý tốt hơn. Các bộ ngành và cơ quan nhà nước khác cần tập trung vào các chính sách tăng trưởng, bao gồm chính sách kinh tế vĩ mô, cơ sở hạ tầng, sản xuất nông nghiệp và tiếp thị, thương mại và phát triển công nghiệp và cung cấp tín dụng. Các đơn vị quản lý ở địa phương phải chịu trách nhiệm đảm bảo sự hỗ trợ của các bộ ngành liên quan đến được người nghèo và có sự phối kết hợp giữa các chính sách hỗ trợ quan trọng, thông qua tiến trình tăng cường KHPTKTXH tại địa phương. Phân chia vai trò trách nhiệm cần dựa trên nhiệm vụ và lợi thế so sánh rõ ràng.

Đề xuất 2: Tập trung các chương trình giảm nghèo mục tiêu vào các vùng nghèo nhất, ví dụ như 61 huyện nghèo và xây dựng các gói hỗ trợ phù hợp xuất phát từ những nhu cầu, khó khăn của địa phương, trên cơ sở đó tạo cơ hội cho địa phương thoát nghèo.

68. Các chương trình mục tiêu nên tập trung giảm nghèo ở các túi nghèo, nơi mà phần đông dân số nghèo đói kinh niên. Chương trình 61 huyện nghèo là một sáng kiến tích cực trong lĩnh vực này nếu được phối kết hợp với Chương trình 135-II.

69. Cần phải giải quyết tốt hơn bản chất đa chiều của nghèo đói bằng cách (i) sử dụng định nghĩa đa chiều về nghèo đói nhằm xác định các hộ nghèo và (ii) thiết kế các gói hành động giảm nghèo. Thay vì có các dự án/chính sách riêng rẽ có cấu trúc, chương trình có thể cung cấp các gói hỗ trợ khác nhau cho các xã và các nhóm đối tượng khác nhau trên cơ sở có tính đến các điều kiện địa lý và kinh tế-xã hội của các xã và tính đa dạng về những điều kiện văn hóa-xã hội của các nhóm dân tộc.

70. Do các nơi nghèo nhất (túi nghèo) bao gồm nhiều dân tộc với tỷ lệ dân số khác nhau, do vậy cần tiến hành nghiên cứu phân tích kỹ lưỡng về điều kiện và nguyện vọng của họ. Những gói hỗ trợ này sẽ được xác định trong mối quan hệ hợp tác chặt chẽ với các huyện và xã nghèo nhất và với người dân thông qua quá trình lập kế hoạch và lập ngân sách có sự tham gia. Những gói hỗ trợ này được cung cấp cho người nghèo qua cơ chế ‘một cửa’ để giảm thiểu chi phí giao dịch đối với người nghèo và đối với khu vực công cũng như giảm thiểu mức độ rò rỉ thất thoát. Nếu thực hiện cơ chế này thì cần phải ban hành cho mỗi hộ gia đình một thẻ duy nhất để liên hệ được thông tin riêng biệt của một cá nhân với hộ gia đình của mình, sao cho có thể có cái nhìn tổng quan về những lợi ích mà hộ gia đình được hưởng lợi.

71. Việc tiếp tục được tiếp cận với bất cứ gói hành động hỗ trợ giảm nghèo này là có điều kiện, nghĩa là đòi hỏi cá nhân đó và các thành viên khác trong hộ gia đình có một số hành động được coi là mang tính tích cực trong việc phá vỡ vòng đời nghèo luẩn quẩn, chẳng hạn như cho con em đi học hoặc là đưa con em đến trung tâm y tế²¹.

72. Chương trình hỗ trợ các xã, thôn bản và hộ nghèo nhất cần đưa ra cơ chế khuyến khích người hưởng lợi nỗ lực thoát nghèo và không tái nghèo. Điều này có nghĩa là 1) việc xác định chương trình có tiếp tục hỗ trợ nữa hay không phải dựa trên cơ sở mức độ đạt chỉ tiêu của đối tượng hưởng lợi, cho dù đối tượng đó là xã, thôn, hay là hộ gia đình; 2) UBND cần phối kết hợp với Bộ LĐTBXH và các bộ khác để đối tượng hưởng lợi tiếp tục được hỗ trợ kể cả sau khi đã thoát nghèo với các dự án/chính sách khác nhau. Đối với các xã đang dần chuyển sang nhóm các xã không nghèo, thì họ cần được tiếp cận với (i) các cơ sở tín dụng lớn hơn; (ii) được bảo lãnh vay vốn tín dụng từ các ngân hàng tư nhân và được bảo đảm được nhận đầu tư của tư nhân trong nước và nước ngoài; (iii) nhiều dịch vụ công hơn như là được lập các trường dạy nghề, được làm nơi đặt trụ sở của các cơ sở y tế ở cấp độ thứ hai; (iv) có các dự án cơ sở hạ tầng lớn hơn khi mà tiềm năng kinh tế tăng lên và có các công trình có vốn đối ứng và tiền đóng góp của địa phương có thể được xây dựng. Đối với các hộ mà đang dần được chuyển sang nhóm không nghèo thì họ sẽ được tiếp cận với (i) hệ thống bảo trợ xã hội phổ cập của Bộ LĐTBXH và (ii) các chương trình tín dụng đặc biệt của các ngân hàng chính sách xã hội nhằm phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ. Nói cách khác, đối tượng hưởng lợi sẽ được chuyển từ các gói dịch vụ dành cho người nghèo sang gói dịch vụ dành cho những người không nghèo. Để chuyển dịch từ tình trạng này sang tình trạng kia mà không bị cắt hỗ trợ đòi hỏi phải có sự phối kết hợp tốt giữa UBND và các cơ quan đối tác.

Đề xuất 3: Tăng cường áp dụng phương pháp Quản lý Theo Kết quả (QLTKQ) và phân cấp thực hiện chương trình

73. Hầu hết các nước trên thế giới, bao gồm cả Việt Nam, đang dần dần áp dụng phương thức quản lý theo kết quả để quản lý khối hành chính công, được minh chứng qua sự kiện Việt Nam đã đứng ra tổ chức Hội nghị Bàn tròn Quốc tế về QLTQ Lần thứ 3 tại Hà Nội vào tháng 3 năm 2007. Rõ ràng, kết quả này là do nhu cầu cấp thiết phải mang lại nhiều kết quả hơn cho nhóm đối tượng, đạt hiệu quả cao hơn, hiệu suất lớn hơn và bền vững hơn. QLTQ có thể là một công cụ hữu hiệu để kiện toàn năng lực thể chế công và trao quyền nhiều hơn, khuyến khích nhiều hơn các dịch vụ công để kích lệ đạt hiệu quả thực hiện cao. Tuy nhiên, để giải quyết được những vấn đề phức tạp của hành chính và đi theo hướng này cần có sự lãnh đạo, tính kiên định, có kế hoạch, có tổ chức, đào tạo, giám sát, khuyến khích và ... thời gian.

74. Chương trình 135-II đã có nhiều kinh nghiệm về phân cấp. Chương trình 61 huyện nghèo là một cơ hội tốt để thử nghiệm và mở rộng các chương trình giảm nghèo, sử dụng phương pháp QLTQ. Một số yếu tố quan trọng để có thể thực hiện được mô hình quản lý này đó là: lập kế hoạch có sự tham gia và phân cấp ở cấp huyện và xã, các hợp đồng về hiệu quả thực hiện theo sơ đồ ghép tầng giữa Bộ LĐTBXH, UBND, các huyện và xã, đặt ra những mục tiêu kết quả rõ ràng, vai trò và trách nhiệm rõ ràng, cung cấp hỗ trợ ngân sách trọn gói và các quỹ phát triển xã để tài trợ cho các gói hỗ trợ giảm nghèo, hỗ trợ kỹ thuật thích đáng cho các huyện và xã, nhưng tạo khoảng trống cho họ linh hoạt quản lý các hoạt động và phân bổ ngân sách, tăng cường trách nhiệm giải trình của các huyện và xã đối với các khoản chi tiêu ngân sách và các kết quả đạt được, dựa trên kết quả thực hiện trong quá khứ để gây ảnh hưởng cho việc phân bổ ngân sách trong tương lai.

Đề xuất 4: Xây dựng một kế hoạch xây dựng năng lực tổng thể nhằm hỗ trợ kỹ thuật và tài chính cho Bộ LĐTBXH và UBND trong việc thực hiện các chính sách xã hội và các chương trình hỗ trợ giảm nghèo.

75. Sau khi có Tuyên bố Paris và Kế hoạch Hành động Accra, các nhà tài trợ đã cam kết hỗ trợ tích cực cho các Chính phủ và các khu vực công ở các quốc gia đang phát triển trong khuôn khổ thực hiện các hợp

²⁰ Xem các Đề xuất chi tiết trong Phần 5.2 của Báo cáo ĐGGK CTMTQG-GN và Phần 4.2 của Báo cáo ĐGGK CT135-II.

²¹ Một số bài học kinh nghiệm từ Mỹ La tinh, đặc biệt từ SEDESOL - BLĐTBXH của Mê Hi Cô đã đi tiên phong trong Chương trình Cơ hội (Oportunidades)

đồng về hiệu quả thực hiện và hỗ trợ có sự phối kết hợp. Các cơ chế kỹ thuật và thể chế đã được áp dụng cho CT135-II, ví dụ như Đánh giá Tiến độ Phối hợp, Ma trận về Hiệu quả Thực hiện, Điều tra Cơ bản, và Hỗ trợ Ngân sách Có mục tiêu là những bước tiến tích cực theo hướng này.

76. Các nhà tài trợ cũng có thể tiến xa hơn nữa trong quá trình phối kết hợp trong các chương trình hỗ trợ các chiến lược quốc gia, phối kết hợp giữa các nhà tài trợ để xây dựng năng lực cho các cơ quan nhà nước khi ở vị trí cầm lái bằng cách phối hợp giữa Bộ LĐTBXH với UBĐT, từ đó tiến tới chuyển đổi một số hợp phần của CTMTQG-GN thành các chính sách xã hội chung, cơ chế vận hành của Chương trình 61 huyện nghèo và thiết kế pha III của CT 135. Hỗ trợ của các nhà tài trợ trong việc xây dựng năng lực không chỉ dừng lại ở việc thực hiện các nghiên cứu riêng rẽ hoặc các khóa tập huấn mà cần hướng tới hỗ trợ cho UBĐT thiết kế và thực hiện một kế hoạch xây dựng năng lực tổng thể, nghĩa là một loạt các hoạt động được phối kết hợp trong đó bao gồm Đào tạo Tiểu giáo viên, hoàn thiện các cẩm nang và hướng dẫn, và hỗ trợ kỹ thuật nhằm xây dựng năng lực thể chế cho Bộ LĐTBXH và UBĐT.

Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội
Văn phòng Điều phối CTMTQG-GN,
35 Trần Phú, Ba Đình, Hà Nội
ĐT: +84-4-3747 8677 Fax: +84-4-3747 8677
Email: vpctgn@gov.vn

Cơ quan Liên Hợp quốc tại Việt Nam
Phòng Giảm nghèo và Phát triển Xã hội, UNDP
25-29 Phan Bội Châu, Hà Nội
ĐT: +84-4-3942 1495, máy lẻ 212; Fax: +84-4-39422267
Email: registry.vn@undp.org Web: www.undp.org.vn

Ủy ban Dân tộc
Văn phòng Điều phối CT135-II,
80 Phan Đình Phùng, Ba Đình, Hà Nội
ĐT: +84-4-3 7173184 Fax: +84-4-3 7173314
Email: vanphongdieuphoi135@cema.gov.vn