



ỦY BAN DÂN TỘC



CƠ QUAN LIÊN HỢP QUỐC
TẠI VIỆT NAM

NHÌN LẠI QUÁ KHỨ ĐỐI MẶT THÁCH THỨC MỚI



**BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ GIỮA KỲ
CHƯƠNG TRÌNH 135 - II GIAI ĐOẠN 2006 - 2008**

Hà Nội - Việt Nam
Tháng 6/2009

ỦY BAN DÂN TỘC

CƠ QUAN LIÊN HỢP QUỐC
TẠI VIỆT NAM

**ĐÁNH GIÁ GIỮA KỲ
CHƯƠNG TRÌNH 135 - II
GIAI ĐOẠN 2006 - 2008**

Tháng 6, 2009

TÓM TẮT TỔNG QUAN

1. Chương trình 135 giai đoạn II được đánh giá là đạt được kết quả tốt khi xem xét về tính phù hợp và hiệu quả chương trình; kết quả tương đối tốt khi đánh giá về nhận thức của người hưởng lợi và chất lượng các dịch vụ chương trình cung cấp, về hiệu quả trong xác định đối tượng của chương trình, và về hiệu quả trong quản lý và thực hiện chương trình. Hợp phần thực hiện tốt nhất là dự án xây dựng cơ sở hạ tầng, trong khi đó các hợp phần về phát triển sản xuất và hợp phần đào tạo vẫn cần phải nỗ lực hơn nữa. Đối với các chính sách cải thiện sinh kế trong hợp phần 4 mới được đưa vào triển khai, vẫn còn quá sớm để đưa ra nhận định.
2. Sự cân đối và phối kết hợp giữa các chính sách/dự án khác nhau trong chương trình 135 giai đoạn II vẫn còn là một thách thức ở một số xã. Các xã chủ yếu vẫn chú trọng vào hợp phần cơ sở hạ tầng. Phương thức tiếp cận theo chiều dọc trong các hợp phần có thể được cải thiện bằng cách thiết kế sao cho có thể kết hợp các dự án/chính sách trong khuôn khổ một bản kế hoạch phát triển địa phương mang tính chiến lược. Bản kế hoạch địa phương này có thể được điều chỉnh cho phù hợp với các điều kiện khác nhau của từng xã.
3. Sự phối hợp giữa Chương trình 135-II và các Chương trình MTQG khác về Giảm nghèo vẫn còn là một vấn đề ở cả cấp trung ương và cấp địa phương. Nếu nhìn nhận một cách tích cực, việc thiết kế các dự án/chính sách theo chiều dọc này không cân nhắc đầy đủ về khả năng bổ sung lẫn nhau và tác động tổng lực của các dự án chính sách; hay nhìn nhận mang tính phê bình nhiều hơn, cách thiết kế này có khả năng gây ra các yếu tố chồng chéo và không thống nhất giữa các chương trình, dẫn tới việc lãng phí các nguồn lực của quốc gia và của các nhà tài trợ, tăng chi phí giao dịch đáng kể ở các cấp chính quyền khác nhau, từ đó dẫn tới hiệu quả và hiệu suất thấp trong thực hiện chương trình. Sáng kiến hỗ trợ 61 huyện nghèo nhất, nếu đảm bảo được cơ chế phù hợp và qui trình thực hiện cải tiến hơn từ những bài học từ chương trình MTQG-GN và chương trình 135-II, sẽ tạo ra một cơ hội có một không hai nhằm xác định lại vai trò và trách nhiệm theo cách bố trí có lợi cho tất cả các bên và để cải thiện sự điều phối.
4. Đối thoại chính sách giữa UBND và các đối tác phát triển trong khuôn khổ hỗ trợ ngân sách, việc thống nhất một bộ chỉ tiêu chung để theo dõi đánh giá theo một Ma trận Chính sách, và cơ chế đánh giá tiến độ phối hợp giữa cơ quan Chính phủ và các nhà tài trợ, các công cụ giám sát đánh giá mới được đưa vào thực hiện trong chương trình (khảo sát cơ sở dữ liệu đầu vào, hệ thống báo cáo AMT/PMT, báo cáo kiểm toán hàng năm, và khảo sát sự hài lòng của người dân), tất cả là những yếu tố tích cực giúp quá trình phối hợp tốt hơn giữa các chương trình công và các nguồn viện trợ, để có các chương trình có hiệu quả và hiệu suất cao hơn, và huy động nguồn lực tốt hơn. Tuy nhiên, các chỉ tiêu đề ra trong

khung kết quả cần phải tính đến tính phức tạp trong việc thực hiện chương trình trong một môi trường pháp lý và điều tiết phức tạp, năng lực thể chế ở các cấp địa phương còn hạn chế, và tính đa dạng về điều kiện đặc thù, tình hình cụ thể ở địa phương.

5. Việc xây dựng năng lực thể chế ở cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã cần được coi là một điều kiện bắt buộc. Hệ thống triển khai chính sách dân tộc của UBND ở cấp địa phương chưa có đủ cán bộ có đủ năng lực để thực hiện nhiệm vụ của mình và để thực hiện vai trò lãnh đạo điều phối chương trình một cách đầy đủ tại địa phương. Năng lực hiện nay của cán bộ ở cấp huyện và xã là một hạn chế lớn đối với việc nâng cao hiệu quả và hiệu suất.
6. Một số khuyến nghị cho giai đoạn 2009 – 2010 là:
 - Thực hiện một vài điều chỉnh đối với các quy trình lập kế hoạch và lập ngân sách hiện hành theo định hướng quản lý theo kết quả;
 - Cải thiện quá trình phối kết hợp;
 - Dựa trên mô hình và cơ chế quản lý của chương trình 135-II, đóng góp xây dựng một mô hình thực hiện rõ ràng và bài bản cho sáng kiến mới nhằm giúp 61 huyện nghèo nhất trên cơ sở (i) cấp ngân sách trọn gói cho các huyện và lập các Quỹ Phát triển xã (CDF) cho các xã và (ii) hệ thống phân tầng hợp đồng thực hiện từ cấp trung ương tới cấp huyện, từ cấp huyện tới cấp xã;
 - Nâng cao hiệu quả xác định đối tượng của chương trình bằng cách đưa ra một định nghĩa về nghèo đói riêng, dễ hiểu và toàn diện; và tập trung các dự án/chính sách vào các hộ nghèo ở các xã thuộc CT 135-II;
 - Thực hiện các quy định mới về mua sắm đấu thầu; khuyến khích đấu thầu cộng đồng
 - Tăng cường quản lý cả vòng đời của dự án cơ sở hạ tầng nhằm hỗ trợ cho việc quản lý, vận hành và duy tu bảo dưỡng công trình;
 - Cải tiến việc thực hiện hợp phần hỗ trợ sản xuất sao cho phù hợp hơn và dễ tiếp cận hơn đối với người hưởng lợi;
 - Hướng dẫn và đào tạo nhằm tăng cường tính chất có sự tham gia và có sự phân cấp của quá trình thực hiện chương trình;
 - Mở rộng quy mô và chất lượng Theo dõi và Đánh giá và liên kết việc TD&ĐG với cơ chế động viên khuyến khích, hướng theo cách quản lý dựa vào kết quả;
 - Kiên quyết giải quyết thách thức lớn về xây dựng năng lực bằng một kế hoạch xây dựng năng lực tổng thể thí điểm.
7. Một số khuyến nghị trong trung hạn(2011-2015) đó là:
 - Tập trung chương trình giảm nghèo mục tiêu vào các khu vực nghèo nhất, nghĩa là các xã nghèo nhất trong 61 huyện nghèo nhất, và xây dựng những gói hỗ trợ theo nhu cầu để phù hợp với đặc thù, hạn chế, và cơ hội ở địa phương; những gói hỗ trợ này sẽ được cung cấp trên cơ sở có điều kiện để các xã này nỗ lực thoát nghèo.
 - Tăng cường áp dụng phương pháp Quản lý Dựa vào Kết quả và phân cấp trong thực hiện chương trình.

- Thiết kế một bản kế hoạch tổng thể về xây dựng năng lực nhằm hỗ trợ về mặt kỹ thuật và tài chính cho UBND trong việc thực hiện Pha III của Chương trình 135.
- Đối với các đối tác phát triển, cần tăng cường hỗ trợ kỹ thuật và tài chính cho UBND nhằm thực hiện hai khuyến nghị trên đây trong phạm vi khung hỗ trợ ngân sách ở cả cấp trung ương và địa phương.

LỜI CẢM ƠN

Nhóm ĐGGK xin chân thành cảm ơn UBND và UNDP, đặc biệt là Dự án VIE 02/001 - Hợp phần SEDEMA, đã hỗ trợ trong suốt quá trình thực hiện ĐGGK này. Đặc biệt, chúng tôi xin chân thành cảm ơn Tiến sĩ Trần Văn Thuật – Vụ trưởng Vụ Chính sách Dân tộc, Phó Giám đốc Dự án Quốc gia Dự án VIE02/001 - Hợp phần SEDEMA, ông Võ Văn Bảy, Phó Vụ trưởng Vụ Chính sách Dân tộc/ Chánh Văn phòng Điều phối Chương trình 135-II, ông Hà Việt Quân, Phó Chánh Văn phòng Điều phối Chương trình 135-II/ Quản đốc Quốc gia Dự án VIE 02/001 - Hợp phần SEDEMA, Tiến sĩ Ngô Huy Liêm, Cố vấn ngắn hạn của dự án VIE02/001- Hợp phần SEDEMA, ông Lã Quang Trung và ông Lê Minh Tuấn – Điều phối viên Kỹ thuật Dự án VIE02/001 - Hợp phần SEDEMA, ông Nguyễn Tiên Phong, Trưởng Phòng Giảm nghèo và Phát triển Xã hội – UNDP, bà Võ Hoàng Nga, Cán bộ Chương trình – UNDP, bà Lê Tuyết Nhung – Phó Giám đốc Dự án Quốc gia VIE 02/001, Bộ LĐTBXH, bà Cáp Thị Phương Anh – Phó Quản đốc Dự án VIE 02/001, ông Peter Chaudhry, Cố vấn Kỹ thuật Cao cấp của UNDP.

¹Nhóm Đánh giá Giữa kỳ do ông Frederic Martin (IDEA International) và ông Đặng Kim Chung (ILLSA) làm trưởng nhóm. Ông Frederic Martin là tác giả của báo cáo tổng hợp này. 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, Nguyễn 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.

***“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.

MỤC LỤC

TÓM TẮT TỔNG QUAN

LỜI CẢM ƠN

1. BỐI CẢNH CHO ĐÁNH GIÁ GIỮA KỲ	1
1.1 Tình hình nghèo đói đang thay đổi nhanh chóng	1
1.2 Chương trình 135- giai đoạn II	2
1.3 Các khuyến nghị từ đánh giá chương trình xóa đói giảm nghèo và chương trình 135-I trong năm 2004	3
2. MỤC TIÊU VÀ TỔ CHỨC THỰC HIỆN ĐÁNH GIÁ GIỮA KỲ	7
2.1 Mục tiêu tổng thể của đánh giá giữa kỳ	7
2.2. Các nguyên tắc chính trong tổ chức thực hiện đánh giá giữa kỳ	7
2.3 Các mô-đun và nội dung đánh giá cụ thể của đánh giá giữa kỳ	9
3. ĐÁNH GIÁ GIỮA KỲ CT135-II	15
3.1. Các hoạt động của chương trình đã phù hợp chưa?	15
3.1.1. Sự phù hợp trong thiết kế chương trình	15
3.1.2. Hiệu quả xác định đối tượng của chương trình	25
3.2 Liệu chương trình có đang triển khai một cách hiệu quả?	33
3.2.1. Hiệu quả của chương trình	33
3.2.2. Tính kinh tế và hiệu suất của chương trình	33
3.3. Các kết quả của chương trình là gì?	57
3.4. Kết luận chung về đánh giá giữa kỳ	61
4. CÁC KHUYẾN NGHỊ TRUNG HẠN (2011-2015)	65
PHỤ LỤC 1: Đánh giá cho điểm tổng hợp cho các dự án/chính sách của chương trình 135-II	82
Dự án phát triển sản xuất và kinh doanh (hợp phần 1)	83
Dự án phát triển cơ sở hạ tầng (hợp phần 2)	85
Dự án đào tạo nâng cao năng lực (hợp phần 3)	87
Chính sách hỗ trợ cải thiện sinh kế (hợp phần 4)	88

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

UBDT	Ủy ban Dân tộc
UBND	Ủy ban Nhân dân
UNDP	Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc
Cục BTXH	Cục Bảo trợ Xã hội (Bộ LĐTBXH)
XĐGN	Xóa đói Giảm nghèo
IDEA	Viện Nghiên cứu Phát triển Kinh tế và Quản trị
Viện KHLĐ-XH	Viện Khoa học Lao động và Xã hội (Bộ LĐTBXH)
QLTKQ	Quản lý theo Kết quả
Bộ LĐTBXH	Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội
Bộ NNPTNT	Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
ĐGGK	Đánh giá giữa kỳ
ĐGGK+	Đánh giá giữa kỳ mở rộng đưa ra đề xuất về chính sách và chương trình
CTMTQG-GN	Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Giảm nghèo
ĐTTDCTC	Điều tra Theo dõi Chi tiêu công
CT135-II	Chương trình 135 Giai đoạn II hoặc Chương trình Phát triển Kinh tế-Xã hội các xã đặc biệt khó khăn Miền núi và dân tộc thiểu số Giai đoạn II
UBNDT	Ủy ban Nhân dân tỉnh
GN	Giảm nghèo
CTPTKTXH	Chương trình Phát triển Kinh tế-Xã hội
CLPTKTXH	Chiến lược Phát triển Kinh tế-Xã hội
NTVKT ĐGGK	Nhóm tư vấn kỹ thuật ĐGGK

BỐI CẢNH CHO ĐÁNH GIÁ GIỮA KỲ



"Khung cảnh vùng dân tộc thiểu số và miền núi - Hà Giang", Ảnh: Hoàng Trung

1. BỐI CẢNH ĐÁNH GIÁ GIỮA KỲ

1.1 Tình hình nghèo đói đang thay đổi nhanh chóng

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.

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 liệu các chính sách/chương trình xóa đói giảm nghèo quốc gia có còn tiếp tục phù hợp hay không². 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 gặp nhiều rủi ro 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, 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,

1.2 Chương trình 135- giai đoạn II

Chương trình PTKT-XH các xã đặc biệt khó khăn thuộc khu vực DTTS và miền núi, giai đoạn II (gọi tắt là Chương trình 135-II) cho giai đoạn 2006-2010 được thực hiện theo Quyết định số 07 ban hành vào tháng 1 năm 2006. Với nguồn vốn đầu tư của Chính phủ và một số nhà tài trợ³, CT135-II nhắm tới các xã nghèo

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, SIDA, và UNDP

nhất có tỉ lệ người dân tộc thiểu số cao với 4 dự án/chính sách:

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

UBDT là cơ quan đầu mối quản lý điều phối chương trình 135-II và Văn phòng Điều phối Chương trình 135-II chịu trách nhiệm báo cáo trước Ban Chỉ đạo các CTMTQG về Giảm nghèo do Phó Thủ tướng Chính phủ làm Trưởng ban.

Chương trình 135-II đã cố gắng rút ra bài học kinh nghiệm từ việc thực hiện giai đoạn I (1988-2005), 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 thực hiện song phương (ví dụ như Dự án Giảm nghèo các Tỉnh Miền núi Phía Bắc của Ngân hàng Thế giới, Dự án Chia Sẻ của Sida, 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 Giảm nghèo do Phó Thủ tướng làm Trưởng ban, và Các Văn phòng Điều phối của hai chương trình ở hai cơ quan chủ trì – Bộ LĐ, TB & XH và UBDT. Trong năm 2007, Chính phủ và các nhà tài trợ cũng 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 CT135-II và đã sử dụng cơ chế Đánh giá Tiến độ Phối hợp giữa các cơ quan Chính phủ và các nhà tài trợ 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 ngân sách cho Chương trình 135-II đã 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, Pha II được lập ra trên cơ sở kết quả đó khác biệt với Pha I ở một số khía cạnh quan trọng.

- Thứ nhất, nguồn lực cam kết của các nhà tài trợ chiếm khoảng 30% trên tổng số ngân sách của Chương trình 135-II (khoảng 1,2 tỉ USD) trong đợt hỗ trợ ngân sách có mục tiêu cho Pha II.
- Chương trình 135-II tập trung hỗ trợ cho vùng địa lý nhiều hơn so với Pha I – Pha II tập trung nhiều hơn vào các vùng mục tiêu ở những nơi người dân tộc thiểu số chiếm đa số (vùng III). Chương trình 135-II cũng bao gồm các tiêu chí nhằm nhắm tới các thôn bản nghèo nhất trong các xã nghèo vùng II;
- 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 CSHT truyền thống – bên cạnh đó còn có định hướng quyết liệt hơn về phân cấp và dành nguồn lực nhiều hơn cho công tác tăng cường năng lực.
- Một Ma trận Chính sách gồm 13 điểm cùng với hệ thống dữ liệu điều tra cơ bản và hệ thống theo dõi, đánh giá đã được thiết lập cùng với hỗ trợ của các nhà tài trợ để giúp cho việc theo dõi chương trình.

1.3 Các khuyến nghị từ đánh giá chương trình xóa đói giảm nghèo và chương trình 135-I trong năm 2004

Trong năm 2004, Bộ LĐ, TB & XH và UNDP đã thực hiện một đánh giá cuối kỳ cho Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Xóa đói Giảm nghèo và Chương trình 135-I (Bộ LĐ, TB & XH – 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 chỉ tiêu tài chính 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 Nghị định 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 CT XĐGN để theo dõi giám sát và quản lý chương trình tốt hơn.

Các khuyến nghị này sẽ được nhắc lại trong các phần sau của báo cáo, nhằm hiểu rõ xem các khuyến nghị từ đánh giá lần trước đã được lồng ghép như thế nào vào quá trình thiết kế và thực hiện Chương trình 135-II cho giai đoạn 2006-2010.

MỤC TIÊU VÀ TỔ CHỨC THỰC HIỆN ĐÁNH GIÁ GIỮA KỲ



"Đi chợ buổi sớm, vùng cao - Đồng Văn, Hà Giang", Ảnh: Kiều Vân

2. MỤC TIÊU VÀ TỔ CHỨC THỰC HIỆN ĐÁNH GIÁ GIỮA KỲ

2.1 Mục tiêu tổng thể của đánh giá giữa kỳ

Trong năm 2008, Ban Chỉ đạo Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Giảm nghèo đã chỉ đạo UBND chủ trì Đánh giá Giữa kỳ Chương trình 135-II. Những yêu cầu cụ thể của UBND cho Đoàn Đánh giá Giữa kỳ như sau :

1. Sự phù hợp của các chính sách/dự án;
2. Tính hiệu quả của Chương trình;
3. Hiệu quả xác định đối tượng;
4. Quy trình phân bổ ngân sách và thủ tục đấu thầu;
5. Quản lý và thực hiện chương trình;
6. Theo dõi và Đánh giá
7. Sự tham gia và quyền làm chủ;
8. Vai trò của các nhà tài trợ trong việc thiết kế và thực hiện chương trình;
9. Xây dựng năng lực trong thực hiện chương trình.

Dựa trên những yêu cầu này, đợt Đánh giá Giữa kỳ đã triển khai đánh giá tiến độ đã đạt được của Chương trình 135-II giai đoạn từ tháng 1 năm 2006 cho tới giữa năm 2008. Đợt đánh giá này nằm trong khuôn khổ đánh giá chung cho hai chương trình – CTMTQG-GN và Chương trình 135-II. Báo cáo Đánh giá Giữa kỳ của CT135-II đưa ra các khuyến nghị trong ngắn hạn cho giai đoạn còn lại của Chương trình, nghĩa là giai đoạn 2009-2010 và một số khuyến nghị trung hạn mà có thể đóng góp cho đối thoại chính sách cấp quốc gia hiện nay về định hướng của chiến lược giảm nghèo trong tương lai sau năm 2010. Điều này đặc biệt có liên quan tới việc chuẩn bị Chiến lược Phát triển Kinh tế-Xã hội giai đoạn 2011-2020, Kế hoạch Phát triển Kinh tế-Xã hội giai đoạn 2011-2015, và Chiến lược Phát triển Nông thôn giai đoạn 2011-2015.

2.2 Các nguyên tắc chính trong tổ chức thực hiện đánh giá giữa kỳ

Chương trình 135-II được thực hiện theo những nguyên tắc sau :

- Do quốc gia làm chủ và chỉ đạo: (i) Đánh giá Giữa kỳ là một phần của hệ thống Theo dõi, Đánh giá của chương trình, bao gồm Điều tra cơ bản, một Hệ thống Thông tin Quản lý (MIS), Đánh giá Tiến độ Phối hợp và đánh giá cuối cùng. Khung Đánh giá Giữa kỳ phối hợp xác lập phạm vi của Đánh giá Giữa kỳ được xây dựng và được phê duyệt bởi UBND và Bộ LĐ, TB & XH, (ii) trong quy trình Đánh giá Tiến độ Phối hợp, UBND và các nhà tài trợ thực hiện Đánh giá Giữa kỳ Phối hợp cho Chương trình 135-II trong tháng 11 năm 2008 với sự hỗ trợ của một đoàn khảo sát thực tế, một nghiên cứu điều tra cơ bản, và một số nghiên cứu chuyên đề do các nhà tài trợ cấp vốn như được nêu trong phần 2 của báo cáo này. Đánh giá Giữa kỳ này được bổ sung bởi một loạt các mô-đun khác được thực hiện phối hợp giữa các tư vấn quốc gia trong Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Giảm nghèo và Chương trình 135-II dưới sự giám sát của Bộ LĐ, TB & XH mà trực tiếp là Viện Khoa học Lao động và Các

Vấn đề XH (ILSSA); (iii) Viện IDEA International đặt tại Ca-na-đa đã chỉ đạo về mặt phương pháp cho đợt Đánh giá Giữa kỳ thông qua các đoàn công tác định kỳ trong nước và hỗ trợ từ xa;

- Có sự tham gia: (i) các tư vấn trong nước đến từ nhiều cơ quan khác nhau; (ii) chính quyền cấp tỉnh, huyện và xã đóng vai trò quan trọng trong quá trình khảo sát đánh giá tại địa phương được lựa chọn làm mẫu; (iii) một diễn đàn cộng đồng thực hiện đã được mở ra để thu thập các kinh nghiệm thực tế của các NGO trong và ngoài nước; (iv) một hội thảo bàn tròn cũng đã được tổ chức vào tháng 02 năm 2008 để chia sẻ những kết quả đánh giá ban đầu.
- Dựa trên kết quả hiện tại và quá khứ: (i) nhóm tư vấn tập trung phân tích dựa trên những văn bản quan trọng có liên quan ; (ii) các nghiên cứu liên quan, đặc biệt là các nghiên cứu chuyên đề đã được các nhà tài trợ hỗ trợ thực hiện, phục vụ cho đợt ĐGGK chung của chính phủ và các nhà tài trợ cho Chương trình 135-II (tháng 11/2008), các biên bản ghi nhớ của các đợt đánh giá chung, báo cáo phân tích bộ số liệu điều tra cơ bản của Chương trình 135-II, tờ trình xây dựng đề án 61 Huyện Nghèo, nghiên cứu đối nghèo trẻ em của UNICEF, v.v...⁴
- Kết hợp các công cụ phân tích thực chứng với định hướng chính sách và định hướng chương trình: nội dung chính của các môđun là nhằm tìm ra đầy đủ minh chứng để nắm bắt được những biểu hiện trên thực tế, xác định các nguyên nhân chính để từ đó đưa ra các khuyến nghị mang tính thực tế cho định hướng chính sách và chương trình. Qui mô mẫu khảo sát được giới hạn ở mức tối thiểu do những hạn chế về thời gian và ngân sách của đợt đánh giá, đồng thời sử dụng các phương pháp nghiên cứu định tính trong đánh giá. Một số nghiên cứu chưa thu thập được đầy đủ số liệu từ thực địa (ví dụ như điều tra theo dõi chi tiêu công -ĐTTDCTC-PET), bản thân ĐTTDCTC là một nguồn thông tin quan trọng để cải thiện hệ thống thông tin trong tương lai. Một số kết quả được phát hiện đã tạo ra những tranh luận yêu cầu cần kiểm chứng lại về tính đích thực của phát hiện; cũng có nghĩa ĐGGK đã thực hiện được một trong các vai trò của nó, đó là đã thu hút được sự quan tâm chú ý của các nhà hoạch định chính sách về một số vấn đề cụ thể mà trong tương lai gần cần có những nghiên cứu sâu hơn.
- Có hai cơ chế đánh giá được sử dụng trong ĐGGK:
 - *Dựa trên hệ thống báo cáo hành chính các cấp, từ xã lên các bộ ngành và cơ quan quản lý chương trình;*
 - *Dựa trên hệ thống báo cáo khoa học bao gồm một loạt các môđun có liên quan với nhau, có sự tham gia của những đối tác quan trọng ở cả trong và ngoài CT135-II. Các báo cáo thành phần phân tích các 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 khu vực mang tính đại diện trên cả nước*

⁴ Thật đáng tiếc là số liệu của Khảo sát Mức sống Hộ Gia đình Việt Nam 2008 vẫn chưa được công bố, cho nên không thể đánh giá được độ rõ ràng của chương trình một cách chính xác. Ngay sau khi tiếp cận được bộ số liệu này vào cuối năm 2009 và đầu năm 2010, chúng tôi sẽ tiến hành phân tích bổ sung.

2.3 Các mô-đun và nội dung đánh giá cụ thể của ĐGGK

ĐGGK của 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.

Các mô-đun trong ĐGGK của CT135-II bao gồm:

- P1. Nghiên cứu sự phù hợp và tính hiệu quả của CT135-II⁵;
- P2. Nghiên cứu định tính về Đánh giá của người hưởng lợi về các dịch vụ của CT135-II; được thực hiện theo phương pháp lấy mẫu ngẫu nhiên, phân tầng tại 1.620 hộ gia đình ở 9 tỉnh⁶; Một đợt khảo sát mức độ hài lòng của người dân (sử dụng công cụ thẻ báo cáo công dân) cho các dự án trong CT135-II cũng được triển khai trên mẫu 480 hộ thuộc 4 tỉnh⁷;
- P3. Điều tra theo dõi chi tiêu công mở rộng (PETS+), được tổ chức tại 6 tỉnh, 12 huyện và 17 xã⁸;
- P4. Phân tích định lượng về hiệu quả hướng tới đối tượng mục tiêu trong CT135-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 thực tiễn tốt trong 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 các chính sách trong Hợp phần 4.

Những mô-đun chung được nghiên cứu phục vụ cho cả CTMTQGGN và CT135-II, gồm có:

- C1. Nghiên cứu chuyên đề về hệ lụy của các chương trình giảm nghèo trong bối cảnh kinh tế mới;
- C2. Nghiên cứu về chuẩn nghèo phù hợp;
- C3. Nghiên cứu chuyên đề về đói nghèo ở trẻ em⁹;
- C4. Diễn đàn các tổ chức phi chính phủ¹⁰ “Cộng đồng Tham gia Thực hiện”.

⁵ 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 Sứ quán Phần Lan, AusAid, Sứ quán Phần Lan, DFID, và UNICEF.

⁶ Việc thu thập dữ liệu được thực hiện kết hợp cho cả CTMTQG-GN và CT 135-II bởi Viện KH LPĐ-XH.

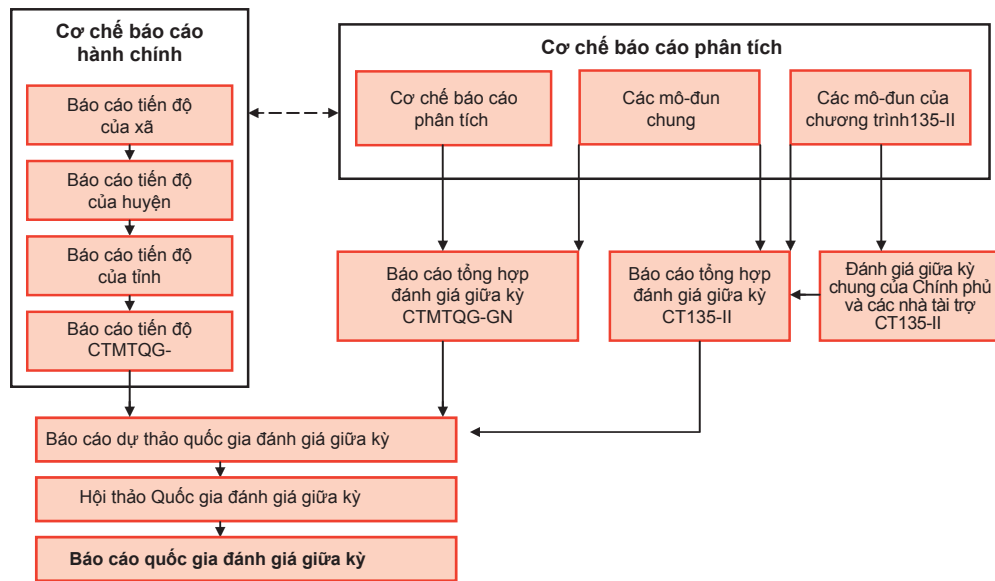
⁷ 4 tỉnh được lựa chọn là Lai Châu, Lào Cai, Bình Phước và Sóc Trăng; việc chọn mẫu triển khai tại 2 huyện/tỉnh, 2 xã/huyện, chọn ngẫu nhiên 2 thôn bản/xã, và 15 hộ/thôn bản.

⁸ Nghiên cứu này được thực hiện kết hợp cho cả CTMTQG-GN và CT 135-II bởi nhóm chuyên gia trong nước.

⁹ Nghiên cứu này được UNICEF giao Viện Xã hội học thực hiện và tài trợ

¹⁰ 11 NGO đã tham gia vào Diễn đàn này.

Hình 1: Cơ chế thực hiện ĐGGK



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

- Hoạt động của chương trình đã phù hợp chưa?
 - Chiều đánh giá 1: Sự phù hợp của thiết kế chương trình. Mục này tương ứng với các yêu cầu cụ thể số 1, 7 và 8 của UBND;
 - Chiều đánh giá 2: Hiệu quả xác định đối tượng của Chương trình. Mục này tương ứng với các yêu cầu cụ thể số 3 của UBND.
- Chương trình có đang triển khai một cách phù hợp không?
 - Chiều đánh giá 3: Hiệu quả của chương trình trong việc hoàn thành các mục tiêu đã đặt ra. Mục này tương ứng với các yêu cầu cụ thể số 2 của UBND;
 - Chiều đánh giá 4: Tính kinh tế và hiệu quả trong quản lý và thực hiện Chương trình. Mục này tương ứng với các yêu cầu cụ thể số 4, 5, 6, 7 và 8 của UBND.
- Kết quả của chương trình là gì?
 - Chiều đánh giá 5: Nhận thức của đối tượng hưởng lợi và chất lượng cung cấp dịch vụ. Mục này tương ứng với các yêu cầu cụ thể số 1, 2, 3, 6 và 7 của UBND.

Đối với các chiều đánh giá này, báo cáo cũng xem xét liệu các khuyến nghị đưa ra trong báo cáo Đánh giá cuối kỳ Chương trình Xóa đói Giảm nghèo CT135-1 năm 2004 có được đưa vào thực hiện để tiếp nối được các bài học quá khứ hay không.

Để làm rõ thêm thông tin, một bảng đánh giá điểm tổng hợp đối với từng dự án, chính sách thuộc CT135-II trên thang điểm 0-5 được trình bày trong Phụ lục 1. Cuối cùng, báo cáo đưa ra một loạt các khuyến nghị đối với công tác quản lý chương trình trong ngắn hạn (2009-2010) và các gợi ý chính cho trung hạn (2011-2015).

Báo cáo ĐGGK cho CT135-II bao gồm một báo cáo tổng hợp (báo cáo này) và một loạt các báo cáo thành phần cung cấp các thông tin chi tiết hơn, trong đó có cả một bản phụ lục mô tả phương pháp đánh giá¹¹.

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 môđun và bối cảnh mà môđun 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, mặc dù đã cố gắng không chỉ dừng lại ở những thông tin chi tiết, bản chất của vấn đề hiện có, xong 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 Xoá đói Giảm nghèo và CT135-I. Kỳ vọng của người đọc từ báo cáo nên cần 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.

¹¹ Để người đọc tham khảo, một báo cáo ĐGGK được viết riêng cho CTMTQG-GN song song với báo cáo ĐGGK cho CT135-II2 này, cùng với một báo cáo tổng hợp cho hai chương trình giảm nghèo, tích hợp các điểm chung nhất từ hai báo cáo riêng của 2 Chương trình, trong đó đưa ra thảo luận về các vấn đề chung như ngưỡng nghèo, tình hình phát triển KTXH đang thay đổi của đất nước, đồng thời đưa ra các gợi ý cho trung và dài hạn.

ĐÁNH GIÁ GIỮA KỲ CT 135-II



"Mang điện về Bản", Ảnh: Kiều Vân

3. ĐÁNH GIÁ GIỮA KỲ CT135-II

Đánh giá phân tích lần lượt về các khía cạnh liệu các hoạt động của Chương trình đã phù hợp chưa, cách thức thực hiện các hoạt động của chương trình có hiệu quả không và các kết quả dựa trên bằng chứng hiện có là gì. Các phân tích trình bày trong phần chính của báo cáo đưa ra nhận định chung cho toàn Chương trình, và khi cần sẽ chú thích nhận định và phân tích nào áp dụng chủ yếu cho một DA/chính sách cụ thể. Bảng tổng hợp các phân tích theo 5 chiều đánh giá đối với từng dự án/chính sách của CT135-II được trình bày trong Phụ lục 1.

3.1. Các hoạt động của chương trình đã phù hợp chưa?

Để trả lời câu hỏi này, báo cáo sẽ trình bày lần lượt các phân tích về sự phù hợp trong thiết kế Chương trình và hiệu quả xác định đối tượng.

3.1.1. Sự phù hợp trong thiết kế Chương trình

Để đánh giá sự phù hợp trong thiết kế CT135-II, khung khái niệm chung của Đánh giá giữa kỳ đưa ra 3 khía cạnh cần đánh giá như sau:

1. Mức độ phù hợp trong thiết kế các chính sách và dự án của Chương trình so với với các ưu tiên của quốc gia đến đâu?
2. Các chính sách và dự án của Chương trình phù hợp với nhu cầu của các nhóm đối tượng đến mức nào?
3. Các chính sách/dự án của Chương trình được điều phối với nhau và với các chương trình/chính sách quốc gia khác ở mức độ nào?

Mức độ phù hợp trong thiết kế các chính sách và dự án của Chương trình so với với các ưu tiên của quốc gia đến đâu?

Câu trả lời cho câu hỏi này rất ngắn gọn và đơn giản. Đã thấy rõ mối liên hệ giữa một bên là các mục tiêu của Kế hoạch Phát triển KTXH giai đoạn 2006-2010 và các định hướng phát triển của quốc gia, một bên là các mục tiêu của CT 135-II và các hợp phần dự án/chính sách như có thể thấy trong Hình 2 và 3. Kế hoạch Phát triển KTXH có định hướng phát triển cụ thể về giảm nghèo (#10) với các định hướng cụ thể của nó. Các định hướng chiến lược của CT135-II hoàn toàn phù hợp với các định hướng này. Tại các xã thuộc CT135-II có xây dựng Kế hoạch Phát triển KTXH của riêng mình, mối liên hệ giữa mục tiêu và ngân sách phân bổ từ CT135-II trên nền tảng chiến lược phát triển địa phương đã thấy rõ (P3)

Các chính sách và dự án của Chương trình phù hợp với nhu cầu của các nhóm đối tượng đến mức nào?

Vấn đề tiếp theo là đánh giá mức độ phù hợp của các hợp phần trong CT135-II so với nhu cầu của các xã thụ hưởng. Một cách lý tưởng thì các nhu cầu này đáng lẽ phải được xác định ngay từ khi thiết kế CT135-II. Tuy vậy, Điều tra cơ bản tiến hành tháng 10 năm 2007 cũng đã cho thấy bức tranh đặc thù về đặc

điểm và nhu cầu của các hộ gia đình tại các xã thuộc CT135-II¹². Thực trạng về sản xuất nông nghiệp, cơ sở hạ tầng, tiếp cận các dịch vụ xã hội (giáo dục và y tế) cũng lần lượt được phân tích.

Hình 2: Kế hoạch PTKTXH giai đoạn 2006-2010 và các mục tiêu chính của CT135-II

Kế hoạch Phát triển KTXH CT135-II	
<p>Mục tiêu giảm nghèo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cố gắng xóa đói • Giảm số hộ nghèo xuống còn 10-11% vào năm 2010 <p><i>Nguồn: Bộ KH và ĐT (2006), trang 8</i></p>	<p>Mục tiêu tổng quát</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tạo thay đổi căn bản về kiến thức sản xuất, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế sang các mặt hàng có giá trị cao • Phát triển bền vững đời sống văn hóa tinh thần của người dân ở các xã đặc biệt khó khăn khu vực miền núi và dân tộc thiểu số nhằm thu hẹp khoảng cách giữa các vùng và các dân tộc <p>Mục tiêu cụ thể</p> <p><i>Các mục tiêu phát triển kinh tế</i></p> <ol style="list-style-type: none"> Phát triển SX: Tạo chuyển biến căn bản, nâng cao kiến thức sản xuất của đồng bào dân tộc, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông nghiệp theo hướng kết hợp sản xuất và thị trường, khai thác lợi thế của từng vùng và nâng cao thu nhập Phát triển CSHT: Đảm bảo cơ sở hạ tầng thiết yếu cho cấp xã, sao cho bền vững và phù hợp với qui hoạch sản xuất và dân cư, góp phần cải thiện điều kiện sống, phát triển sản xuất và tạo thu nhập <p><i>Các mục tiêu xã hội</i></p> <p>Cải thiện đời sống văn hóa xã hội của người dân ở các xã đặc biệt khó khăn ở các khu vực miền núi và dân tộc thiểu số nhằm thu hẹp khoảng cách giữa các vùng và dân tộc</p> <p>Mục tiêu giám sát đầu ra của các Chương trình khác và các dự án đang được thực hiện trên địa bàn</p> <p>Thực hiện tốt chính sách hướng tới đồng bào dân tộc của Đảng và Chính phủ, các bộ ngành và các tỉnh đã triển khai các CTMTQG-GN và các Chương trình phát triển KTXH ở các khu vực miền núi và dân tộc thiểu số, kết hợp các nguồn lực quan trọng nhằm đạt được các mục tiêu của Chương trình</p>

Nguồn: UBDT, 2005, trang 24-25.

¹² Tiêu mục này tham khảo nhiều từ P4 và Pham và cộng sự. (2008).

Hình 3: Các định hướng giảm nghèo cụ thể trong Kế hoạch PTKTXH 2006 – 2010 và các dự án/chính sách thuộc CT135-II

Kế hoạch phát triển KTXH	CT135-II
<ul style="list-style-type: none"> • Khuyến khích các hộ thoát nghèo; • Tạo cơ hội cho các hộ nghèo tự vượt qua đói nghèo bằng các chính sách hỗ trợ về cơ sở hạ tầng cho sản xuất, đất đai, tín dụng, dạy nghề, tạo việc làm, khuyến khích phát triển nông nghiệp, tiêu thụ sản phẩm... • Tăng cường đào tạo cho người nghèo, nhất là phụ nữ, về kiến thức và kỹ năng sản xuất và kinh doanh • Cải thiện khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội thiết yếu cho người nghèo thông qua các chính sách về chăm sóc y tế, giáo dục, nước sạch, nhà ở, đất ở, cơ sở hạ tầng, tăng cường sự tham gia của người dân vào quá trình ra quyết định của các chương trình và dự án, các cơ chế và chính sách về xóa đói giảm nghèo và giảm tỷ lệ tái nghèo • Đa dạng hóa công tác huy động nguồn lực cho giảm nghèo; • Ưu tiên đầu tư cho các xã và huyện có tỷ lệ nghèo cao; • Tăng cường nhận thức và năng lực của tất cả các cấp chính quyền, ban ngành, các tổ chức và người dân về xóa đói giảm nghèo • Tăng cường và nâng cao năng lực cho cán bộ tham gia vào công tác xóa đói giảm nghèo tại các xã và huyện, nhất là các xã đặc biệt khó khăn ở vùng núi và dân tộc thiểu số • Huy động các tổ chức đoàn thể tham gia vào các chương trình mục tiêu quốc gia về xóa đói giảm nghèo • Phát triển hệ thống thông tin, giám sát và đánh giá công tác thực hiện các chương trình xóa đói giảm nghèo theo các mục tiêu đã đề ra từ cấp trung ương tới địa phương • Tăng cường hợp tác quốc tế và cộng đồng, tiếp tục phân quyền quản lý thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia và làm tốt hơn nữa công tác xã hội hóa nhiệm vụ xóa đói giảm nghèo. 	<p>DA phát triển SX và Kinh doanh</p> <p>a) DA phát triển SX</p> <ul style="list-style-type: none"> • Đào tạo cán bộ khuyến nông của thôn và dạy nghề cho thanh niên • Khuyến nông, lâm và ngư • Phát triển các mô hình sx hiệu quả • Phát triển ngành công nghiệp chế biến và bảo quản • Phát triển sx: phát triển kinh tế rừng, cây trồng năng suất cao và vật nuôi và gia cầm giá trị cao <p>b) Các chính sách hỗ trợ hộ gia đình</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hỗ trợ đầu ra và đầu vào sản xuất • Hỗ trợ tín dụng • Hỗ trợ các dịch vụ như thủy lợi, điện sx... • Các lợi ích cho các hộ dân và cá nhân được chuyển giao, thuê, mượn làm việc trên đất rừng • Dạy nghề cho trẻ em và người dân tộc • Các hình thức khuyến khích các khu vực kinh tế mua và phân phối sản phẩm <p>c) DA phát triển CSHT</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lập kế hoạch CSHT • Phát triển CSHT thiết yếu ở các xã khó khăn nhất • Phát triển CSHT ở các thôn đặc biệt khó khăn thuộc vùng II • Các quỹ đầu tư phát triển CSHT <p>d) DA đào tạo tăng cường năng lực</p> <ul style="list-style-type: none"> • Đối với các cán bộ chủ chốt, đào tạo về tổ chức và thực hiện các chương trình chính sách vì đồng bào dân tộc; quản lý và giám sát. • Đối với các cán bộ chuyên môn của UBND xã, đào tạo kiến thức và kỹ năng kỹ thuật cơ bản. • Đối với cán bộ xã, đào tạo kiến thức và kỹ năng quản lý ở cấp của họ. • Tăng cường năng lực tham gia hiệu quả của cộng đồng. • Đào tạo dạy nghề cho học sinh tốt nghiệp phổ thông. <p>e) Chính sách cải thiện sinh kế</p> <ul style="list-style-type: none"> • Chương trình hỗ trợ sử dụng đất và nhà ở. • Tiếp cận với nước sạch • Giải quyết các vấn đề vệ sinh và môi trường.

Sản xuất nông nghiệp

Do mục tiêu chính của CT135-2 là xóa đói ở các vùng mục tiêu và giảm chỉ lệ nghèo tính trên đầu người xuống dưới 30% vào năm 2010 nên việc tăng cường năng lực cho các hộ nhằm tạo thu nhập là vô cùng quan trọng. Bảng 1 và Hình 4 cho thấy nông nghiệp vẫn là nguồn thu chính trong tổng thu nhập của các hộ gia đình thuộc ở các xã CT135-2, cụ thể thu nhập từ nông nghiệp vẫn chiếm hơn 60% tổng thu nhập. Nguồn thu nhập từ nông nghiệp quan trọng hơn đối với các hộ không phải người Kinh-Hoa so với các hộ gia đình người Kinh-Hoa, cụ thể là sự khác biệt có tỉ trọng tương đối là 26 điểm phần trăm. Bởi vậy, hỗ trợ sản xuất nông nghiệp là nội dung phù hợp của Chương trình.

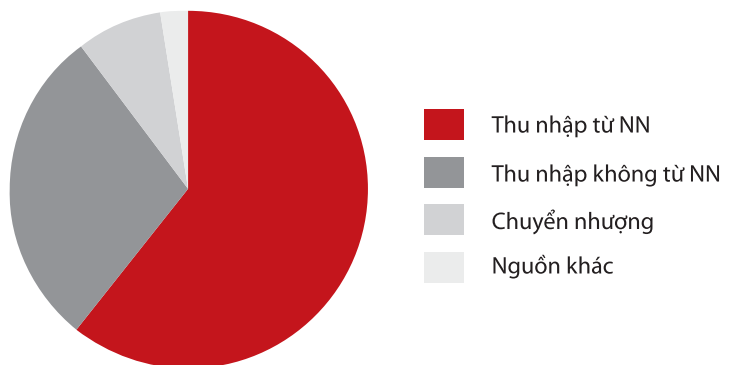
Tuy vậy, chính quyền địa phương ở các cấp và các nhà tài trợ cho đến giờ có vẻ vẫn chưa có cùng quan điểm về các phương thức hỗ trợ sản xuất đối với nông nghiệp. Trong khi Chính phủ rất quan tâm đến công tác hỗ trợ các hộ nông dân sản xuất nhỏ, nghèo phát triển các hoạt động nông nghiệp mới và áp dụng các công nghệ hiệu quả hơn, kinh nghiệm từ các nước khác cho thấy cung cấp các đầu vào và thiết bị nông nghiệp trợ giá hoặc miễn phí cho nông dân bản thân nó không phải là cách thức hiệu quả và bền vững nhất để phát triển các hoạt động nông nghiệp. Cách thức này có thể tạo ra (i) lãng phí nguồn lực, (ii) phân bổ bất hợp lý các đầu vào và thiết bị không phù hợp, và (iii) thiếu quan tâm đến công tác bảo dưỡng; trừ khi nó được đưa vào thành một phần trong một gói hỗ trợ cùng các hỗ trợ khác như gói hỗ trợ sản xuất gắn với định mức cho vay phù hợp cho các hộ nông dân trong khuôn khổ một hợp đồng hoạt động. Cách thức hỗ trợ theo cung này cũng có thể cản trở sự phát triển của các nguồn cung tự nhân đối với các đầu vào và thiết bị nông nghiệp.

Bảng 1: Tỷ lệ % của các nguồn thu nhập trong tổng số thu nhập của hộ dân

	Thu nhập từ nông nghiệp	Thu nhập không từ nông nghiệp	Chuyển nhượng	Các nguồn khác
Tất cả các hộ thuộc CT135-II	60,6	29,1	7,9	2,4
Các hộ không phải người Kinh hay Hoa	68,5	22,2	6,5	2,8
Các hộ nghèo	72,0	19,4	6,2	2,4

Hình 4: Các nguồn thu nhập chính trong tổng số thu nhập đối với các hộ thuộc CT135-II (%)

Nguồn: Bảng 1



Bóc tách các nguồn thu nhập từ nông nghiệp thành các tiểu nguồn thu nhập được thể hiện trong Bảng 2 và Hình 5. Các loại cây trồng khác nhau (lúa, các cây hoa màu khác, cây lưu niên, cây ăn trái) đóng vai trò quan trọng nhất trong việc tạo thu nhập. Vào thời điểm Điều tra cơ bản (BLS), các cây trồng này chiếm gần 2/3 tổng thu nhập từ nông nghiệp; vật nuôi và trồng rừng chiếm 15%. Bảng 3 và Hình 6 cho thấy tỷ lệ phần trăm các loại cây trồng khác nhau được đem bán. Mọi người thường cho rằng các hộ dân ở các xã nghèo nhất chỉ sản xuất ở mức chống đói và do vậy thu nhập từ bán sản phẩm nông nghiệp là không nhiều. Điều này đúng đối với sản xuất lúa, cây trồng quan trọng nhất đối với đồng bào dân tộc thiểu số, bởi họ chỉ bán 8% tổng sản lượng lúa của mình. Còn đối với các cây trồng khác, 48% sản lượng cây lưu niên được đem bán, trong khi hơn ¼ sản lượng cây trồng khác được đem bán ra chợ. Điều tra cơ bản cũng cho thấy một tỷ lệ lớn hàng hóa do các xã không thuộc CT135-2 sản xuất được các DN nhà nước mua, trong khi không có DN nhà nước nào xuất hiện ở các xã nghèo nhất thuộc CT135-2. Điều này nhấn mạnh tầm quan trọng của việc tiếp cận với thị trường đối với các hộ dân ở các xã thuộc CT135-2. Nó cho thấy các hoạt động hỗ trợ sản xuất nên tập trung vào tăng sản lượng cây trồng cũng như hỗ trợ sản xuất cây trồng để bán song song với hỗ trợ sản xuất cây trồng để làm lương thực tại các xã thuộc CT135-2.

Bảng 2: Tỷ lệ % các nguồn thu nhập trong tổng số thu nhập từ nông nghiệp

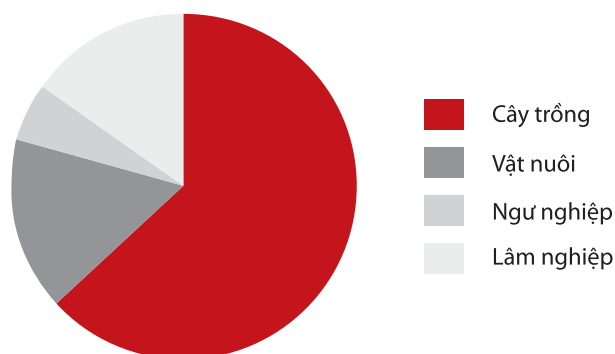
	Cây trồng	Vật nuôi	Ngư nghiệp	Lâm nghiệp
Tất cả các hộ thuộc CT135-II	63,0	16,2	5,4	15,4
Các hộ không phải người Kinh hay Hoa	64,4	16,5	3,9	16,2
Các hộ nghèo	64,8	13,8	4,2	17,2

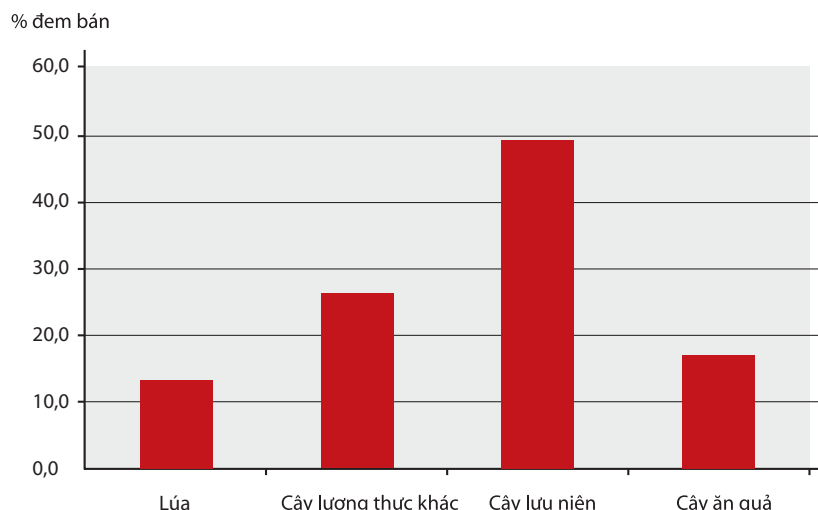
Bảng 3: Tỷ lệ % cây trồng đem bán

	Lúa	Các cây trồng khác	Cây lưu niên	Trái cây
Tất cả các hộ thuộc CT135-II	13,2	26,2	49,1	16,9
Các hộ không phải người Kinh hay Hoa	7,4	25,6	40,6	12,3
Các hộ nghèo	4,7	22,5	40,1	11,6

Hình 5: Các nguồn thu nhập chính trong tổng số thu nhập từ nông nghiệp cho các hộ dân thuộc CT135-2 (%)

Nguồn: Bảng 2.



Hình 6: Tỷ lệ % cây trồng đem bán đối với các hộ dân thuộc CT135-2

Nguồn: Bảng 3.

Lưu ý rằng các hoạt động phi nông nghiệp chưa được quan tâm đến trong hoạt động hỗ trợ sản xuất này. Vào thời điểm Điều tra cơ bản, thu nhập từ các nguồn phi nông nghiệp (bao gồm tiền công và thu nhập từ các hoạt động phi nông nghiệp khác) chiếm gần 30% tổng thu nhập của hộ gia đình. Nghiên cứu của Phạm (2008) cho rằng đa dạng hóa các hoạt động phi nông nghiệp là một cách để thoát nghèo. Xét tầm quan trọng của thu nhập phi nông nghiệp đối với các hộ thuộc CT135-2, không quan tâm hoặc hỗ trợ các hoạt động tạo thu nhập phi nông nghiệp trong CT135-2 có thể coi như thiếu mất một tiêu hợp phần trong hợp phần hỗ trợ sản xuất.

Để hỗ trợ sản xuất nông nghiệp, việc cung cấp các dịch vụ khuyến nông được trông đợi sẽ được đẩy mạnh ở các xã thuộc CT135-2. Tuy nhiên, việc sử dụng các dịch vụ này lại còn hạn chế ở thời điểm Điều tra cơ bản (tháng 10/2007). Trong Bảng 4, chỉ 24% số hộ cử người tới các trung tâm khuyến nông để học các kỹ thuật sản xuất và chỉ 5% được cán bộ khuyến nông xuống tận nhà đào tạo (xem phần sau 3.1.2 và 3.2).

Bảng 4: Tiếp cận dịch vụ khuyến nông của các hộ dân

	% trung tâm khuyến nông đào tạo cho hộ dân	% hộ dân tới trung tâm khuyến nông để học các kỹ thuật sản xuất	% hộ dân được cán bộ khuyến nông xuống tận nhà đào tạo	Các nguồn khác
Tất cả các hộ thuộc CT135-II	57,0	24,2	6,5	2,4
Các hộ không phải người Kinh hay Hoa	58,2	25,8	6,3	2,8
Các hộ nghèo	48,4	22,5	6,5	2,4

Cơ sở hạ tầng

Phát triển cơ sở hạ tầng luôn là một hợp phần chính trong CT135-2 nhằm cải thiện môi trường về kinh tế và xã hội cho người nghèo ở các xã thuộc CT135-2. Điều tra cơ bản phát hiện 100% các xã đã có đủ trường tiểu học và 92.5% có đủ trường cấp 2. Tuy nhiên, việc thiếu trang thiết bị được xác định là trở ngại lớn nhất đối với việc học sinh đến trường ở các trường tiểu học tại 85% xã thuộc CT135-2, trong khi con số này là 80% đối với việc học sinh đến trường ở các trường cấp 2. Điều này cho thấy xây dựng trường tiểu học hay cấp 2 mới không nên là ưu tiên hàng đầu. Thay vào đó, nên cải thiện điều kiện của các trường học đã xây đến nay và có kế hoạch xây thêm các trường cấp cao hơn.

Các trung tâm y tế của xã hay thôn bản là các cơ sở y tế có tỉ lệ sử dụng cao nhất ở các xã thuộc CT135-2 và thường thì các trung tâm này rất thiếu trang thiết bị. Điều tra cơ bản cho thấy khám chữa ở bệnh viện chỉ chiếm 17% tổng số ca điều trị ở các xã thuộc CT135-2 trong khi đó các trung tâm y tế xã hay thôn chiếm tới 54%. Khoảng cách trung bình tới các bệnh viện là 39 km, thường mất ít nhất là 3 tiếng đi bằng phương tiện giao thông công cộng hoặc 1 tiếng bằng xe máy. Đây là bằng chứng thuyết phục để hỗ trợ khả năng tiếp cận các dịch vụ y tế của các hộ dân ở các xã thuộc CT135-2.

Sử dụng hệ thống thủy lợi cũng được coi là một chìa khóa cho sản xuất nông nghiệp. Bảng 5 cho thấy hệ thống thủy lợi đảm bảo tưới tiêu được 55% diện tích cây trồng hàng năm tại các xã thuộc CT135-2. Con số này cho thấy sự hạn chế đối với sản xuất nông nghiệp và do đó là lời giải thích rất tốt cho mục tiêu 80% các xã có hệ thống thủy lợi nhỏ cho tới năm 2010 của chương trình. Đây là một mục tiêu khó khăn bởi hiện tại mức độ sử dụng nước sạch cho ăn uống mới chỉ đạt 47%. Đây cũng là lý do để đầu tư hơn nữa vào công tác cải thiện điều kiện cấp nước tại các xã thuộc CT135-2.

Bảng 5: Hộ dân được sử dụng hệ thống thủy lợi

	% diện tích đất hàng năm được tưới tiêu	Trong đó		
		% được tưới tiêu tự nhiên	% được tưới tiêu nhờ bơm	% được tưới tiêu bởi nhân lực
Tất cả các hộ thuộc CT135-II	55,1	81,7	13,3	5,0
Các hộ không phải người Kinh hay Hoa	49,8	87,8	8,5	3,8
Các hộ nghèo	50,8	87,2	7,9	4,9

Tiếp cận với các dịch vụ xã hội

Về khả năng tiếp cận của các hộ dân thuộc CT135-2 với giáo dục (Bảng 6 và Hình 7), có khoảng cách đáng kể giữa tổng số đăng ký và tỷ lệ nhập học thuần ở tất cả các cấp học tại các xã thuộc CT135-2 và mức bình quân cả nước dựa trên VHLSS 2006. Tổng số đăng ký và tỷ lệ nhập học thuần ở các trường tiểu học tại các xã thuộc CT135-2 là 85% và 78% trong khi tỷ lệ của cả nước lần lượt

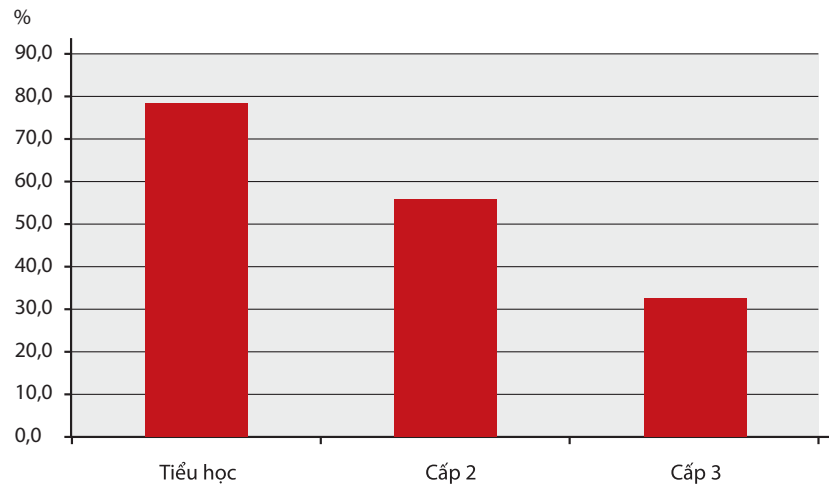
là 104% và 89%. Mức khoảng cách hơn 20 điểm phần trăm cũng được ghi nhận ở tỉ lệ nhập học tại các trường cấp 2. Xét sự đồng thuận rộng rãi về lợi ích trong đầu tư vào giáo dục ở Việt Nam (xem Pham và Reilly, 2008ab để biết thêm) và khoảng cách so với mức bình quân của cả nước, hỗ trợ cho tiếp cận dịch vụ giáo dục là hoàn toàn hợp lý.

Bảng 6: Tỷ lệ nhập học thuần ở các cấp học

	Giáo dục tiểu học	Giáo dục cấp 2	Giáo dục cấp 3
Tất cả các hộ thuộc CT135-II	77,6	55,7	32,7
Các hộ không phải người Kinh hay Hoa	76,0	54,0	25,7
Các hộ nghèo	74,8	51,3	24,8

Nguồn: Điều tra cơ bản

Hình 7: Tỷ lệ nhập học thuần ở các cấp học đối với các hộ thuộc CT135-2



Nguồn: Bảng 6.

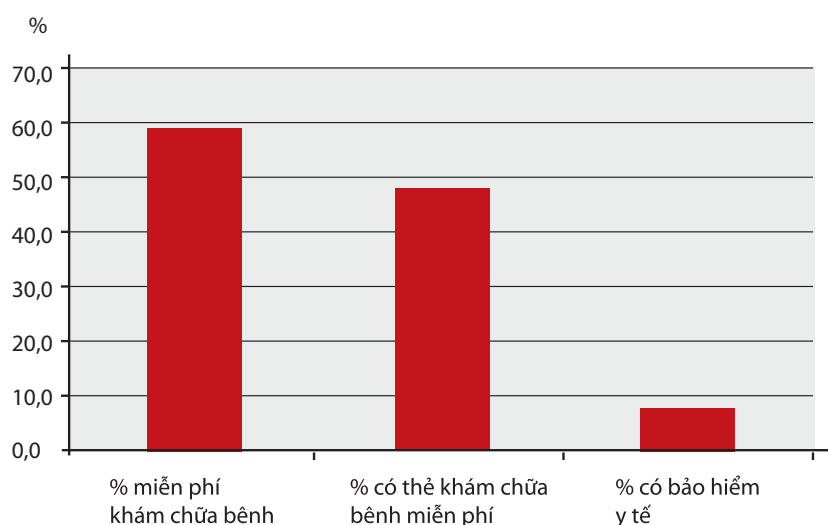
Về giáo dục, có khoảng cách lớn giữa tỷ lệ nhập học thuần giữa người nghèo và người không nghèo, nhất là khi sang bậc học cao hơn. Ở bậc tiểu học, khoảng cách này khoảng 5 điểm phần trăm trong khi con số tương ứng ở cấp 3 là gần 15 điểm phần trăm. Trong số người nghèo tại các xã thuộc CT135-2, các nhóm dân tộc thiểu số có tỷ lệ nhập học thấp hơn so với người Kinh-Hoa và khoảng cách này thể hiện rõ nhất ở cấp 3, gần 30 điểm phần trăm. Có thể thấy người nghèo và nhất là đồng bào dân tộc thiểu số nghèo ở thế bất lợi xét về tiếp cận với giáo dục so với người không nghèo và người Kinh-Hoa.

Yêu cầu cải thiện trang thiết bị y tế đã được đề cập ở phần trên. Có thể đoán rằng, xét mức sống tại các xã thuộc CT135-2, tỷ lệ miễn phí khám chữa bệnh sẽ cao và thực tế đúng như vậy. 58% cá nhân được khám chữa bệnh trong vòng 12 tháng trước thời điểm được phỏng vấn đều được miễn phí khám chữa bệnh (Bảng 7 và Hình 8). Đây là bằng chứng xác thực để hỗ trợ tiếp cận dịch vụ y tế cho các hộ dân thuộc CT135-2.

Bảng 7: Hộ dân tiếp cận dịch vụ y tế

	% miễn phí khám chữa bệnh	% có thẻ khám chữa bệnh miễn phí	% có bảo hiểm y tế
Tất cả các hộ thuộc CT135-II	58,6	48,1	7,9
Các hộ không phải người Kinh hay Hoa	69,6	57,0	9,9
Các hộ nghèo	65,4	52,2	10,9

Nguồn: Điều tra cơ bản

Hình 8: Tiếp cận dịch vụ y tế đối với các hộ dân thuộc CT135-II

Nguồn: Bảng 7.

Về tiếp cận dịch vụ y tế, Bảng 7 cho thấy khoảng cách 11 điểm phần trăm trong việc khám chữa bệnh miễn phí giữa người nghèo và người không nghèo, mức điểm cao hơn đối với người nghèo là hoàn toàn hợp lý.

Đối với các dịch vụ thiết yếu khác, người nghèo bất lợi hơn về khả năng tiếp cận nước sạch và điện chiếu sáng. Điều tra cơ bản cho thấy khoảng cách 6 điểm phần trăm giữa hộ nghèo và hộ không nghèo đối với khả năng tiếp cận nguồn nước sạch để ăn uống và khoảng cách 15 điểm phần trăm đối với khả năng tiếp cận điện. Phát hiện tương tự cũng thể hiện ở khả năng tiếp cận hệ thống thủy lợi khi chỉ 51% diện tích cây trồng hàng năm của người nghèo được tưới tiêu trong khi con số tương ứng của người không nghèo là khoảng 59%.

Xét tổng thể, có những bằng chứng rõ ràng chứng tỏ rằng các hợp phần của CT135-2 hầu hết phù hợp với nhu cầu của các hộ nghèo.

Các chính sách/DA của CT được điều phối với nhau và với các CT và chính sách quốc gia khác ở mức độ như thế nào?

Khuyến nghị 8 trong đánh giá 2004 là “làm Chương trình trở nên dễ quản lý hơn

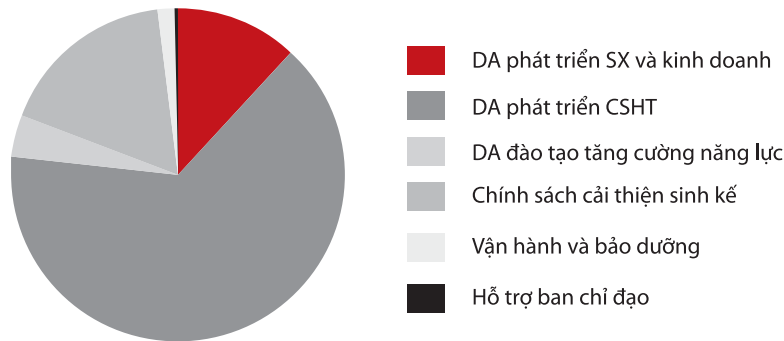
bằng cách giảm số hợp phần Chương trình”. Khuyến nghị này gợi ý đưa tất cả các hợp phần liên quan đến cơ sở hạ tầng vào CT135 trong khi các hợp phần khác có thể chuyển sang các Chương trình riêng.

Kể từ năm 2006, CT đã không tiến hành theo hướng đó. CT135-2 vẫn chủ yếu là một Chương trình đầu tư với các DA/chính sách nhỏ hơn nhiều (Bảng 8 và Hình 9). Quả thực là Chương trình đã có chuyển hướng bằng việc bổ sung thêm các Chính sách hỗ trợ điều kiện sống của người nghèo. Sự lựa chọn giữa một Chương trình chỉ có dự án đầu tư hay một Chương trình cân bằng và toàn diện bao gồm tất cả các chiều chính của công tác xóa nghèo tại các xã thuộc CT135-2 hiện vẫn chưa dứt khoát và chưa được thể hiện rõ ràng trong quá trình triển khai thực hiện.

Bảng 8: Phân bổ từ ngân sách nhà nước cho các dự án/chính sách của CT135-II giai đoạn 2006-08

Dự án/Chính sách	Phân bổ từ trung ương 2006-08 (triệu đồng)	%
DA phát triển SX và Kinh doanh	871,43	12,0
DA phát triển CSHT	4692,38	64,7
DA đào tạo tăng cường năng lực	292,69	4,0
Chính sách cải thiện sinh kế	1259,76	17,4
Vận hành và bảo dưỡng	112,00	1,5
Hỗ trợ Ban chỉ đạo	20,88	0,3
Tổng số	7249,14	100,0

Hình 9: Phân bổ ngân sách CT135-II cho từng DA/chính sách



Nguồn: Bộ Tài chính

Mối liên kết giữa các dự án/chính sách của CT135-2 và giữa CT135-2 với các CTMTQG-GN khác vẫn là một vấn đề cần đề cập, cả ở cấp trung ương và địa phương (P1). Mặc dù đã có nhận thức về bản chất đa chiều của nghèo đói và tầm quan trọng của quan điểm lập kế hoạch gắn với ngân sách, điều này chưa xảy ra trong thực tế. CT135-2 và các CT giảm nghèo nói chung được thiết kế để giải quyết một chiều đói nghèo nhất định mà không có sự cân nhắc kỹ lưỡng về các mối liên kết có thể lý giải được hành vi của người nghèo và việc không tiếp cận được đến các dịch vụ KTXH của họ.

Ở cấp địa phương, quan điểm lập kế hoạch gắn với ngân sách trong xóa đói giảm nghèo thường không được đưa vào thực tế (P1)¹³. Cách tiếp cận theo ngành dọc cản trở khả năng lồng ghép các dự án/chính sách trong khuôn khổ một kế hoạch chiến lược phát triển địa phương mà có thể được điều chỉnh cho phù hợp với điều kiện đặc thù của từng địa phương. Có vẻ như địa phương khó có thể xây dựng được một bức tranh tổng thể về tất cả các nguồn kinh phí, bao gồm nguồn ngân sách nhà nước, nguồn từ các nhà tài trợ, và nguồn ngân sách địa phương trong một bảng ngân sách tổng thể chung. Mặc dù đã có một số nỗ lực để thiết kế Chương trình cân bằng hơn, theo khuyến nghị số 9 trong đánh giá 2004, như việc thiết kế hợp phần tăng cường năng lực, việc thiếu sắp xếp thứ tự ưu tiên hợp lý cho các bước thực hiện và thiếu xác định tầm quan trọng trong từng bước đi để liên kết giữa các hợp phần Chương trình khiến các kết quả đạt được chưa được như mong đợi. Việc thiết kế khung tăng cường năng lực không theo kịp công tác chuyển giao quyền làm chủ đầu tư cho cấp xã là một ví dụ điển hình.

Việc thiết kế các dự án/chính sách theo phương pháp quản lý ngành dọc mà tính đến đến khả năng bổ sung và lồng ghép lẫn nhau (nhìn một cách tích cực) hay nói một cách có tính phê bình hơn, không tính đến khả năng xảy ra 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, tạo ra nhiều chi phí giao dịch hơn ở các cấp, ban ngành, dẫn tới hiệu quả thấp, và giảm khả năng tiếp cận dịch vụ của người nghèo (một số người nghèo không cho con tới trường dù họ được miễn học phí bởi họ vẫn phải chịu các chi phí khác).

Sự rối rắm do phương pháp quản lý theo ngành dọc (silo) còn được bổ sung bởi khoảng cách và sự lệch pha giữa việc lập kế hoạch đơn vị hành chính địa lý (các kế hoạch phát triển KTXH của xã, huyện, tỉnh) và các kế hoạch ngành (các ngành dọc). Vấn đề này ra ngoài phạm vi thiết kế CT135-2 nhưng phần nào làm mất tính nhất quán trong quá trình lập kế hoạch.

Chúng tôi xin kết luận về hai sáng kiến tích cực liên quan tới công tác điều phối. Ban chỉ đạo các Chương trình giảm nghèo do Chính phủ thành lập là một thể chế nhằm điều phối ở tầm quốc gia đối với các CTMTQG-GN. Đối thoại chính sách giữa Ủy ban Dân tộc và các nhà tài trợ trong Hỗ trợ ngân sách, thỏa thuận xung quanh các mục tiêu chung trong Ma trận chính sách, cơ chế Đánh giá tiến độ chung giữa chính phủ và các nhà tài trợ, tất cả đều là các yếu tố tích cực nhằm làm tăng tính lồng ghép giữa các Chương trình đầu tư công và chương trình tài trợ, giúp đạt hiệu quả cao hơn và công tác huy động nguồn lực được triển khai thuận lợi hơn.

3.1.2. Hiệu quả xác định đối tượng của Chương trình

Nhằm đánh giá hiệu quả xác định đối tượng của CT135-2, khung khái niệm Đánh giá giữa kỳ đã xác định được 3 khía cạnh đánh giá như sau:

¹³ Các số này đề cập đến các số báo cáo modul Đánh giá giữa kỳ được đề cập tới ở trang 6 phần 2.3.

1. Các xã thuộc CT135-2 thỏa mãn các tiêu chí lựa chọn ở mức độ nào?
2. Các xã thuộc CT135-2 là các xã nghèo nhất ở mức độ nào?
3. Người nghèo ở các xã thuộc CT135-2 hưởng lợi từ CT ở mức độ nào?¹⁴

Các xã 135-II đã đáp ứng tiêu chí chọn lựa đến mức nào?

Nhằm đảm bảo tiêu chuẩn chọn lựa xã và thôn nhận hỗ trợ chương trình 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. Khung 1 trình bày tất cả các chỉ số lựa chọn có thể định lượng được¹⁵.

Chúng ta hãy đánh giá các xã được lựa chọn vào chương trình 135-II đã đáp ứng các tiêu chí lựa chọn này đến mức nào. Bảng 9 ghi lại giá trị trung bình của tất cả các tiêu chí được xác định trong Khung 1. Phần lớn các xã được lựa chọn có vẻ có điều kiện tốt hơn so với các tiêu chí lựa chọn xét về giao thông, tiếp cận nguồn điện, có trường học và các cơ sở chăm sóc y tế. Tính trung bình, chỉ có 6% các xã thiếu đường đến trung tâm xã và 26% các xã 135-II gặp hạn chế về đường xá trong một mùa. Về việc tiếp cận nguồn điện, chỉ có dưới 1/5 số xã 135-II không được nối với mạng lưới điện quốc gia hay không có điện. Không phát hiện có xã 135-II nào không có trường cấp 1 và chỉ có 8% số xã không có trường cấp 2. Chỉ 3% số xã được chọn không có trạm y tế.

Các xã được chọn khá phù hợp với tiêu chí về thủy lợi, tiếp cận với nguồn nước và tiếp cận thị trường. Về khả năng tưới tiêu của hệ thống thủy lợi, các xã được chọn có điều kiện đúng ở ngưỡng lựa chọn (ví dụ như khoảng một nửa số đất canh tác được tưới tiêu). Về tiếp cận thị trường, khoảng 70% các xã 135-II không có chợ. Cho đến nay chưa có thông tin về tiếp cận nguồn nước của thôn tại các xã được lựa chọn, tuy nhiên khi sử dụng các số liệu về mức tiếp cận nguồn nước sạch của xã để thay thế thì có thể thấy tiêu chí lựa chọn này cũng đã được đáp ứng.

Các tiêu chí lựa chọn xã hội đối với các xã 135-II bao gồm việc tiếp cận với bưu điện và phổ cập giáo dục trung học cơ sở. Bảng 9 cho thấy không đến 15% các xã 135-II không có tiếp cận với bưu điện. Về việc chưa đạt được phổ cập giáo dục phổ thông cơ sở, Chương trình không xác định một mức độ lựa chọn cụ thể và do đó các tiêu chí này đề cập đến các xã có người trong độ tuổi đến trường tương ứng nhưng không đi học ở các trường phổ thông cơ sở. Theo đó, các xã 135-II thỏa mãn yêu cầu này vì tỉ lệ đến trường PTCS trung bình theo báo cáo là 81%.

Xét về điều kiện sản xuất tại các xã 135-II, tỉ lệ bao phủ là khoảng 42% đối với tiêu chí lựa chọn về nắm giữ đất canh tác và 91% đối với đất lâu năm¹⁶.

¹⁴ Phần này chủ yếu tham khảo của Le và Pham (2008).

¹⁵ Đáng tiếc là không phải tất cả các tiêu chí lựa chọn đề ra đều có thể được tính toán.

¹⁶ Đáng tiếc là không có thông tin nào từ các nguồn dữ liệu có sẵn cho nghiên cứu này (như Điều tra cơ bản CT135-II, VHLSS 2006, hay bộ cơ sở dữ liệu của UBND) về việc thích nghi định canh định cư tại các xã được lựa chọn và do đó không thể đánh giá tiêu chí này.

Khung 1: Các tiêu chí lựa chọn xã 135-II

Cơ sở hạ tầng: thiếu 4 trong số 7 cơ sở hạ tầng cần thiết để hỗ trợ sản xuất và điều kiện sống của người dân:

- Giao thông: thiếu đường ô tô đến trung tâm xã hoặc chỉ có thể tiếp cận được trong một mùa; hơn 70% số xã thiếu đường xe máy đến trung tâm xã,
 - Khả năng tưới tiêu của hệ thống thủy lợi chỉ chiếm 50% đất canh tác;
 - Thiếu mạng lưới điện quốc gia hay khả năng tiếp cận mạng lưới điện quốc gia tuy nhiên hơn 60% số thôn thiếu điện hay năng lượng thay thế;
 - Thiếu trường và lớp học cho lớp 4 và các lớp cao hơn đối với cấp tiểu học và các lớp cao hơn đối với đào tạo tiểu học và trung học cơ sở, có tình trạng học 3 ca;
 - Hơn 5% số thôn không tiếp cận với nguồn nước;
 - Thiếu trạm y tế xã hay trong tình trạng tạm thời;
 - Thiếu chợ hoặc trung tâm thương mại ở xã, mua bán hàng hóa gặp khó khăn.
-

Các yếu tố xã hội

- Tỷ lệ phủ sóng tivi và bưu điện kèm đi kèm văn hóa xã còn thấp;
 - Hơn 50% các quản lý chủ chốt và công chức chuyên nghiệp ở xã có trình độ cơ bản về quản lý công và đạo tạo bài bản và ít hơn 25% có trình độ bậc trung và hơn;
 - Chưa đạt được phổ cập THCS.
-

Sản xuất

- Hơn 20% số hộ gia đình thiếu đất canh tác theo Quyết định số 134/2004/QĐ-TTg hoặc theo tỷ lệ địa phương;
 - Hơn 10% số hộ gia đình chưa định canh định cư.
-

Điều kiện sống

- Tỷ lệ nghèo là hơn 30% theo mức nghèo năm 2000 hay 55% theo mức nghèo mới;
 - Hơn 30% số hộ gia đình sống trong nhà tạm thời hay thiếu nhà ở;
 - Hơn 30% số hộ gia đình không được tiếp cận với nguồn nước, ít hơn 40% số hộ gia đình thiếu nguồn nước sạch;
 - Hơn 50% số hộ gia đình không tiếp cận được với nguồn điện.
-

Bảng 9: Tiêu chí lựa chọn xã 135-II và giá trị chỉ số bình quân

	135-II	Tiêu chí lựa chọn
ĐIỀU KIỆN CƠ SỞ HẠ TẦNG		
Giao thông		
Thiếu đường ô tô đến trung tâm xã	6.02	[1.46] Thiếu đường ô tô đến trung tâm xã hoặc chỉ có thể tiếp cận được trong một mùa, hơn 70% số xã thiếu đường xe máy đến trung tâm xã
Tiếp cận hạn chế trong một mùa	26.32	[2.71]
Khả năng tưới tiêu của hệ thống thủy lợi		
(1) Đất cây trồng hàng năm	65.56	[3.07] Hệ thống thủy lợi chỉ có khả năng tưới tiêu cho 50% đất canh tác
(2) Đất cây trồng lâu năm	95.61	[1.36]
(3) Đất rừng sản xuất	100	[0.00]
Đất rừng khác	100	[0.00]
(1) + (2) + (3)	56.25	[7.24]
(1) + (2) + (3) + (4)	51.43	[8.57]
Kết nối với mạng lưới điện quốc gia		
Không kết nối với mạng lưới điện quốc gia	15.41	[2.22] Thiếu mạng lưới điện quốc gia hoặc có thể kết nối với mạng lưới điện quốc gia nhưng hơn 60% số thôn thiếu điện hay các năng lượng thay thế;
Không có điện ở xã	18.42	[2.38]
Có trường học		
Không có trường cấp 1	0	[0.00] Thiếu trường học và lớp học cho lớp 4 và các lớp cao hơn cho giáo dục tiểu học và THCS, có tình trạng học 3 ca;
Không có trường cấp 2	7.52	[1.62]
Không có trường cấp 3	95.86	[1.22]
Tiếp cận nguồn nước sạch		
Nước sạch trong mùa khô	59.4	[3.02] Hơn 50% số thôn không thể tiếp cận với nguồn nước sạch
Nước sạch trong mùa mưa	59.4	[3.02]
Cơ sở chăm sóc y tế		
Không có trạm y tế xã	3.01	[1.05] Thiếu trạm xá xã hoặc trong tình trạng tạm thời
Không có trung tâm y tế lãn bệnh viện	1.5	[0.75]
Có chợ		
Không có chợ ở xã	70.3	[2.81] Thiếu chợ hay trung tâm thương mại; mua bán trao đổi hàng hóa gặp khó khăn
CÁC YẾU TỐ XÃ HỘI		
Tiếp cận với bưu điện xã		
Không có bưu điện lãn điểm văn hóa xã	14.66	[2.17] Thiếu độ phủ sóng tivi, thiếu bưu điện và điểm văn hóa xã
Không có nhà văn hóa	78.95	[2.50]
Không có trạm phát thanh	61.65	[2.99]

Trình độ giáo dục bình quân			
Đã học qua tiểu học	53.01	[3.07]	Chưa đạt được phổ cập giáo dục THCS
Đã học qua THCS	81.58	[2.38]	
Đã học qua PTTH	48.12	[3.07]	
SẢN XUẤT			
Nắm giữ đất sản xuất			
> 20% số hộ gia đình có < 0.25 hecta đất canh tác	41.6	[3.05]	Hơn 20% số hộ thiếu đất canh tác theo Quyết định số 134/2004/QĐ-TTg hay theo tỷ lệ địa phương; hơn 10% số hộ chưa định canh định cư
> 20% số hộ gia đình có < 0.50 hecta đất lâu năm	90.84	[1.79]	
> 20% số hộ gia đình có < 0.25 hecta đất SX	27.48	[2.76]	
> 20% số hộ gia đình có < 0.50 hecta đất sản xuất	54.58	[3.08]	
ĐIỀU KIỆN SỐNG			
Tỷ lệ nghèo tính trên đầu người > 55%	42.72	[2.12]	Tỷ lệ nghèo là hơn 55%
Sống trong nhà tạm bợ hay thiếu nhà	49.62	[3.07]	Hơn 30% số hộ gia đình sống trong những căn nhà tạm bợ hoặc thiếu nhà
Tiếp cận với nước sạch			
Không thể tiếp cận nguồn nước sạch	20.68	[2.49]	Hơn 30% số hộ không thể tiếp cận với nguồn nước sạch, chưa đến 40% số hộ thiếu nguồn cung cấp nước sạch.
Thiếu nguồn cung cấp nước sạch	11.65	[1.97]	
Nguồn thấp sáng chính			
Có điện	84.59	[2.22]	Hơn 50% số hộ không thể tiếp cận với nguồn điện
Có điện lưới quốc gia	82.1	[2.01]	

Nguồn: P.4 – Phạm và cộng sự, và các tính toán từ báo cáo phân tích điều tra cơ bản CT 135-II

Lưu ý: độ lệch tiêu chuẩn để trong ngoặc vuông

Đối với tiêu chí lựa chọn về điều kiện sống, tỷ lệ bao phủ trung bình là khoảng 41% sử dụng mức nghèo là 200.000 đồng Việt Nam/tháng như quy định trong Quyết định số 170/2005/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ ngày 8/7/2005; ngược lại, gần 59% các xã được chọn có điều kiện tốt hơn so với tiêu chí lựa chọn xét về tỷ lệ nghèo tối thiểu (Bảng 10). Lưu ý rằng chuẩn nghèo này đang được sửa đổi và tỷ lệ bao phủ có thể sẽ tăng lên, nhất là trong bối cảnh lạm phát năm 2008¹⁷.

¹⁷ Đáng tiếc là Tổng cục thống kê chưa đưa ra các dữ liệu về VHLSS năm 2008.

Bảng 10: Mức độ bao phủ và rò rỉ trong tiêu chí lựa chọn về điều kiện sống

	Bao phủ	Rò rỉ
Tỷ lệ nghèo cao hơn 55% theo chuẩn nghèo mới	41.22% (76.13)	58.78% (32.94)
Hơn 30% số hộ gia đình sống trong nhà tạm hoặc thiếu nhà	100% (93.48)	
Hơn 30% số hộ gia đình không được tiếp cận với nguồn nước, dưới 40% thiếu nước sạch;	89.31% (90.69)	10.69% (7.93)
Hơn 50% số hộ gia đình không được tiếp cận với nguồn điện	69.08% (91.37)	30.92% (6.01)

Nguồn: P4 – Phạm và cộng sự, và từ tính toán của báo cáo phân tích Điều tra cơ bản CT 135-II.

Về điều kiện nhà ở, tất cả các xã được lựa chọn đáp ứng ngưỡng lựa chọn là 30% số hộ gia đình sống trong nhà tạm, do vậy tỷ lệ bao phủ cho tiêu chí này là 100%. Mức độ bao phủ xét về tiếp cận với nước sạch và điện ở mức cao tương ứng là 89% và 70%. Xét tổng thể, trong khi các xã 135-II không đáp ứng tốt lắm về tiêu chí mức nghèo tối thiểu thì đa phần các xã được chọn dựa trên tiêu chí về điều kiện nhà ở cũng như mức độ tiếp cận với nguồn điện và nước sạch.

Tóm lại, mức độ bao phủ nhìn chung là cao theo nghĩa phần lớn các xã đáp ứng được hầu hết các tiêu chí. Một số xã không đáp ứng những tiêu chí này nhưng không phải do rò rỉ, mà điều này cho thấy sự cần thiết phải sửa đổi một số tiêu chí lựa chọn xã. Việc này đã được thảo luận trong các cuộc họp của đợt đánh giá giữa kỳ cho Chương trình 135-II vào tháng 11/2008 về việc lựa chọn xã, thôn thực sự thuộc CT135-2 và cam kết đã được đưa ra nhằm sửa đổi tiêu chí lựa chọn dựa trên các bằng chứng này.

Các xã 135-II là những xã nghèo nhất ở mức độ nào?

Chương trình 135 giai đoạn 2 tập trung vào một nhóm đối tượng rất quan trọng là người nghèo, đa số là các nhóm dân tộc thiểu số, sinh sống ở các xã nghèo ở vùng xa xôi hẻo lánh. Cách tiếp cận đối tượng mục tiêu theo vùng địa lý/điều kiện kinh tế xã hội này rất hữu hiệu. Bảng 11 cho thấy rõ rằng tỉ lệ nghèo tính theo đầu người dù tính toán bằng phương pháp nào đều (i) cao hơn ở các xã 135-II so với mức bình quân của cả nước, (ii) cao hơn rất nhiều ở các dân tộc thiểu số so với các nhóm người Kinh-Hoa, (iii) có sự khác biệt rõ ràng từ tỉ lệ nghèo 62.5% ở phía Bắc cho đến tỉ lệ 34.2% ở phía Nam.

Bảng 11: Đo mức độ nghèo ở các xã 135-II

	Tính theo đầu người chưa điều chỉnh	Tính theo đầu người đã điều chỉnh từ giá gạo	Tính theo đầu người tự báo cáo
Dân tộc			
Không phải người Kinh và Hoa	50.95 [2.18]	62.15 [2.35]	51.23 [2.45]
Người Kinh và Hoa	25.84 [2.67]	36.17 [3.21]	21.34 [3.18]
Vùng miền			
Bắc	50.69 [2.51]	62.5 [2.37]	45.43 [2.53]
Trung	46.58 [3.16]	58.3 [3.14]	56.41 [4.10]
Nam	25.49 [3.16]	34.22 [4.12]	17.39 [3.02]
Tổng số	42.5 [2.12]	53.4 [2.35]	43.27 [2.51]

Nguồn: P 4 – Phạm và cộng sự, từ tính toán của báo cáo phân tích điều tra cơ bản CT 135-II

Lưu ý: Giá trị trung bình được điều chỉnh bằng quyền số mẫu; Độ lệch chuẩn của giá trị trung bình để trong ngoặc.

Trong bối cảnh KT-XH hiện nay của Việt Nam, các xã thuộc CT135-II đại diện cho các ‘túi’ nghèo hay vùng nghèo nhất của cả nước. Từ năm 1993 đến năm 2006, tỉ lệ nghèo tính theo đầu người trong cả nước của Việt Nam đã giảm từ 58% xuống mức 16%. Cũng trong giai đoạn này, tỷ lệ nghèo tính theo đầu người trong các dân tộc thiểu số - định nghĩa theo nghĩa rộng - đã giảm từ 86.4% xuống còn 52%. Các chỉ số như tỉ lệ nhập học, chỉ số dinh dưỡng và tuổi thọ của các nhóm dân tộc thiểu số vẫn còn ở mức thấp (VASS, 2007; Ngân hàng thế giới, 2008). Mặc dù chỉ chiếm 1/8 dân số cả nước, các dân tộc này lại chiếm đến 40% tỷ lệ nghèo năm 2004. Có dự báo cho rằng đến năm 2010, số lượng người nghèo là người dân tộc thiểu số sẽ chiếm một nửa dân số nghèo của Việt Nam (Baulch et al. 2008). Rõ ràng là nhóm đối tượng của chương trình 135-II đã được lựa chọn tốt.

Khuyến nghị 4 của Báo cáo đánh giá cuối kỳ năm 2004 đề nghị “đẩy mạnh các cơ chế xác định đối tượng nhằm tăng số lượng người nghèo được hưởng lợi.” Các chương trình giảm nghèo đã kết hợp giữa phương pháp xác định đối tượng nghèo dựa trên tính toán mức thu nhập tuyệt đối của hộ và phương pháp dựa trên qui trình bình xét hộ nghèo tương đối ở thôn bản. Phương pháp thứ nhất gặp thách thức trong việc đánh giá đúng mức thu nhập dựa trên khai báo của các hộ gia đình và gặp hạn chế trong việc chỉ sử dụng một chỉ số đo mức nghèo duy nhất bằng tiền để đo thực trạng nghèo đa diện. Phương pháp thứ hai có nguy cơ gặp phải sự thiên vị trong chọn lựa do tính chủ quan, sức ép phải đáp ứng các mục tiêu giảm nghèo, mâu thuẫn lợi ích cũng như sự không nhất quán trong quá trình bình xét hộ nghèo giữa các hộ gia đình ở các xã. Trong cả hai trường hợp, cả hai phương pháp đều không tính đến mức độ sâu của tình trạng nghèo.

Cả hai phương pháp trên hiện nay đều vẫn đang được sử dụng. Cũng đã có một số cập nhật về chuẩn nghèo dựa trên thu nhập tuyệt đối để phản ánh những biến động trong giá cả và giỏ hàng hóa của hộ gia đình, phân biệt giữa vùng nông thôn và thành thị. Tuy nhiên, những hạn chế kể trên vẫn tồn tại.

Người nghèo ở các xã 135-II hưởng lợi đến mức nào từ chương trình?

Bảng 12 cho thấy đa số người nghèo dường như vẫn chưa được hưởng lợi trực tiếp từ chương trình 135-II hoặc từ các chương trình giảm nghèo khác. Điều này cho thấy phạm vi bao phủ của chương trình này đến các vùng nghèo nhất hầu như còn hạn chế và khối lượng công việc cần phải làm vẫn còn nhiều. Nó cũng cho thấy sự cần thiết phải tập trung hơn nữa các hoạt động của chương trình vào người nghèo ở các xã 135-II so với mức độ hiện nay. Ngoài việc miễn phí y tế, người nghèo được hưởng lợi tương đối ít hơn so với những người không nghèo từ các dự án/chính sách hiện nay (Bảng 1 đến bảng 7). Cơ sở hạ tầng mang lại lợi ích nhiều hơn cho những người có mức độ hoạt động kinh doanh lớn hơn. Các mô hình sản xuất nông nghiệp và khuyến nông được lựa chọn mang lại lợi ích nhiều hơn cho các hộ nông dân có điều kiện tốt hơn, để hộ người này có thể làm mẫu cho các hộ nghèo khác. Trẻ em từ các hộ nghèo ít có cơ hội học cao hơn cấp tiểu học và do đó ít được hưởng lợi hơn từ việc miễn giảm học phí và hỗ trợ tiền ăn.

Bảng 12: Tỷ lệ các hộ nghèo được hưởng lợi từ các dự án/chính sách của chương trình 135-II ở các xã 135-II

	% các hộ nghèo hưởng lợi từ các dự án	
	Từ CT 135-II	Từ các CT khác
Bác	21.63 [1.91]	20.1 [1.79]
Trung	32*** [2.68]	26*** [2.48]
Nam	6.2*** [1.85]	7.6*** [3.22]
Tổng số	23.67 [1.58]	20.42 [1.43]

Nguồn: P4 – Phạm và cộng sự, từ tính toán của báo cáo điều tra cơ bản CT135-II

Lưu ý: Giá trị trung bình được điều chỉnh bằng quyền số mẫu; Độ lệch chuẩn của giá trị trung bình trong ngoặc; sự chênh lệch trong giá trị trung bình cho 2 nhóm là quan trọng ở mức 1%, ** sự chênh lệch trong giá trị trung bình cho 2 nhóm là quan trọng ở mức 5%, * sự chênh lệch trong giá trị trung bình cho 2 nhóm là quan trọng ở mức 10%.

Một lưu ý cuối cùng về việc xác định đối tượng, chúng tôi muốn nhấn mạnh tầm quan trọng của sáng kiến 61 huyện nghèo nhất do Bộ Lao động Thương binh và Xã hội đưa ra. Việc mở rộng chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo ra một phạm vi lớn hơn sẽ có tác động tích cực đến tính hiệu quả trong việc xác định đối tượng của các chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo nếu như nó được phối hợp với chương trình 135.

3.2 Liệu chương trình có đang triển khai một cách hiệu quả?

Để trả lời câu hỏi này, cần phân tích tính hiệu quả và hiệu suất của chương trình.

3.2.1. Hiệu quả của chương trình

Để đánh giá hiệu quả của chương trình 135-II, khung khái niệm đánh giá giữa kỳ đã xác định 2 khía cạnh đánh giá sau:

1. Mức độ thực hiện nguồn vốn đã phân bổ?;
2. Mức độ hoàn thành mục tiêu của CT135-II trong tương quan với mục tiêu đặt ra vào năm 2010?

Mức độ thực hiện nguồn vốn đã phân bổ?

Tỷ lệ thực hiện nguồn vốn 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 (Bảng 13 và 14). Nhìn chung, một phần đáng kể ngân sách trung ương được rót về các xã và thôn. Có thể thấy rõ là hợp phần xây dựng cơ sở hạ tầng chiếm tỷ lệ thực hiện vốn cao nhất (91%), sau đó là hợp phần phát triển sản xuất (82,9%); chính sách mới đưa ra gần đây về nâng cao mức sống chỉ mới bắt đầu được thực hiện do đó có mức vốn thực hiện thấp là 14,6%.

Chương trình 135-II đã đạt được tiến bộ ở mức nào trong thực hiện các mục tiêu kết quả vào năm 2010?

Nhìn chung đã có tiến bộ đáng kể (Bảng 15). Các mục tiêu về tiếp cận với cơ sở hạ tầng đường như đã đạt được do được tăng cường thêm các hỗ trợ tập trung. Vẫn còn khoảng 14% nữa để đạt được mục tiêu năm 2010 cho chỉ tiêu tiếp cận giao thông đến các thôn bản và 20% đối với mục tiêu cho hệ thống thủy lợi, và 22% cho mục tiêu xây dựng trường học và cung cấp nước sạch.

Một số mục tiêu cho năm 2010 khó có khả năng đạt được nếu xét đến tiến độ hiện nay (i) tỉ lệ nghèo tính theo đầu người là 30% đến năm 2010 trong khi mức hiện nay là 43%; (ii) tỉ lệ 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) (UBDT-Các nhà tài trợ, 2008, trang 3)

Bảng 13: Phân bổ vốn từ trung ương cho mỗi Dự án/Chính sách của CT 135-II

Dự án/Chính sách	2006		2007		2008		2006-2008		2009	
	Số lượng	%	Số lượng	%	Số lượng	%	Số lượng	%	Số lượng	%
Dự án phát triển sản xuất và kinh doanh	187,66	11,2	208,08	13,8	450,68	11,7	871,43	12,0	433,68	13,2
Dự án phát triển cơ sở hạ tầng	1420,60	84,9	1225,07	81,2	1880,60	48,6	4692,38	64,7	1840,00	56,0
Dự án đào tạo và nâng cao năng lực	64,12	3,8	69,36	4,6	150,78	3,9	292,69	4,0	146,18	4,5
Chính sách cải thiện đời sống	0,0	0,0	0,0	0,0	1259,76	32,6	1259,76	17,4	734,78	22,4
Vận hành và bảo dưỡng	0,0	0,0	0,0	0,0	112,00	2,9	112,00	1,5	114,19	3,5
Chi phí quản lý	0,0	0,0	6,85	0,5	13,58	0,4	20,88	0,3	15,22	0,5
Tổng	1672,38	100,0	1509,36	100,0	3867,40	100,0	7249,14	100,0	3284,05	100,0

Nguồn: Bộ Tài chính

Bảng 14: Số vốn đã thực hiện và tỷ lệ thực hiện vốn cho mỗi dự án/Chính sách của CT135-II, 2006-2008

Dự án/Chính sách	2006		2007		2008		2006-2008	
	Số lượng	%	Số lượng	%	Số lượng	%	Số lượng	%
Dự án phát triển sản xuất	6,67	3,6	205,31	98,7	407,88	90,5	722,08	82,9
Dự án phát triển cơ sở hạ tầng	925,95	65,2	1550,36	126,6	1767,14	94,0	4435,18	94,5
Dự án đào tạo và nâng cao năng lực	21,24	33,1	,88	56,1	117,1	77,7	266,40	91,0
Chính sách cải thiện đời sống					183,62	14,6	183,62	14,6
Tổng	953,86	57,0	1794,55	118,9	2475,74	64,0	5400,08	74,5

Nguồn: Ủy ban dân tộc

Lưu ý: Tỷ lệ thực hiện vốn được tính theo số vốn đã thực hiện so với phân bổ ngân sách từ trung ương.

Bảng 15: Mục tiêu kết quả 2010 và thành tựu của chương trình 135 giai đoạn 2 từ 2006-2008

Phạm vi lĩnh vực và các chỉ số thực hiện	Mục tiêu CT 135-II đến năm 2010	Thành tựu tính đến năm 2008 (1)
Tổng thể		
Tỉ lệ nghèo theo lương thực	0%	46%
Tỉ lệ nghèo tính theo đầu người	30%	35,6%
Tỉ lệ xã làm chủ đầu tư	100%	55,6%
Phát triển sản xuất		
% số hộ có thu nhập trung bình khoảng 3.5 triệu đồng/năm	70%	Chưa có số liệu
Phát triển cơ sở hạ tầng		
% số xã có đường thôn cho xe cộ, ít nhất là cho xe máy	80%	66%
% số xã có công trình thủy lợi để tưới tiêu cho 5% diện tích ruộng lúa nước	80%	61%
% số xã có đủ trường cấp 1 và cấp 2 với nhà ở cho giáo viên, cơ sở vật chất cần thiết, giáo cụ và tài liệu giảng dạy, trường bán trú nơi cần thiết	100%	80%
% số thôn hoặc cụm thôn có đủ lớp học cho cấp tiểu học, nhà trẻ và dịch vụ chăm sóc hàng ngày	100%	Chưa có số liệu
% số thôn có điện trong khu dân cư		
% số xã có trạm y tế với trang thiết bị đáp ứng được việc chữa trị bệnh thông thường cho người dân	80%	85%
	100%	98%
Các mục tiêu xã hội		
% số hộ gia đình có tiếp cận với nước sạch	80%	47%
% số hộ gia đình có điện	80%	Chưa có số liệu
% số bệnh truyền nhiễm nguy hiểm được khống chế và phòng ngừa	100%	Chưa có số liệu
% số hộ gia đình có hàm xỉ	50%	Chưa có số liệu
% tỷ lệ đi học ở cấp tiểu học	90%	Chưa có số liệu
% tỷ lệ đi học ở cấp trung học cơ sở	75%	Chưa có số liệu
% số xã thực hiện hỗ trợ tư pháp	100%	Chưa có số liệu
% số người dân tại các xã đặc biệt khó khăn được tiếp cận với các dịch vụ pháp lý.	95%	Chưa có số liệu
Giám sát các kết quả đầu ra của các chương trình và dự án khác được thực hiện tại các vùng này		
% số xã có đường ôtô đến trung tâm xã	100%	Chưa có số liệu
% số xã có điện	0%	Chưa có số liệu
% số nhà bị dột và hư nát	100%	Chưa có số liệu
% số xã có một bưu điện với ít nhất là 3 đường dây điện thoại	100%	Chưa có số liệu
% số thôn có đài phát thanh cơ sở và truyền hình VTRO (những nơi không phủ sóng truyền hình)	<25-30% (tùy theo bối cảnh ở từng khu vực)	Chưa có số liệu
% tỷ lệ suy dinh dưỡng ở trẻ em dưới 5 tuổi	0%	Chưa có số liệu
% thay đổi cách làm nông và cư trú	100%	Chưa có số liệu
% số hộ được tiếp cận với phát thanh thường xuyên	70%	Chưa có số liệu
% số hộ được tiếp cận với phát thanh truyền hình thường xuyên,	100%	Chưa có số liệu
% số thôn có một số loại báo và tạp chí	50%	
% số thôn đạt chuẩn “thôn văn hóa”		

Có thể đưa ra một số lý giải cho tình trạng này. Ở một số trường hợp, quá trình xác định đối tượng có vẻ không tôn trọng tiêu chí SMART 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 các hướng dẫn và tập huấn cho tất cả cán bộ được triển khai chậm dẫn đến việc chậm thực hiện ở địa phương.

3.2.2. Tính kinh tế và hiệu suất của chương trình

Nhằm đánh giá tính kinh tế và hiệu suất của chương trình, khung đánh giá giữa kỳ chung đã đưa rành 5 khía cạnh đánh giá như sau:

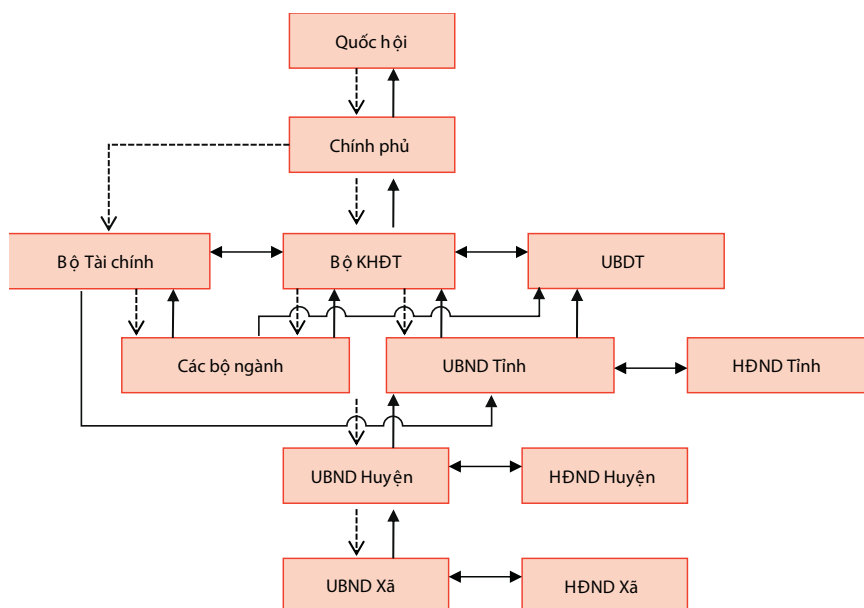
1. Các cơ chế phân bổ vốn của chương trình 135-II hiệu quả, hướng đến người nghèo, phân cấp và minh bạch đến mức nào?
2. Việc lập kế hoạch, thực hiện và giám sát chương trình 135-II có sự tham gia và phân cấp đến mức nào?
3. Hoạt động theo dõi và giám sát chương trình 135-II đã được cải thiện và sử dụng đến mức nào để làm cho các cơ quan thực hiện chương trình 135-II minh bạch và có trách nhiệm giải trình hơn?
4. Năng lực của các chủ thể liên quan trong chương trình 135-II đã thực sự được nâng cao đến mức nào?
5. Hợp tác giữa chính phủ VN và các nhà tài trợ hiệu quả như thế nào?

Các cơ chế phân bổ vốn của chương trình 135-II hiệu quả, hướng đến người nghèo, phân cấp và minh bạch đến mức nào?

Quá trình chi tiết về lập kế hoạch và phân bổ vốn của chương trình 135-II dựa trên cách tiếp cận từ dưới lên và bao gồm những bước sau (Hình 10):

1. UBND các cấp, các cơ quan quản lý và thực hiện CT135-II xây dựng kế hoạch ngân sách hàng năm của chương trình, gửi Bộ KHĐT và Bộ Tài chính tổng hợp và trình Thủ tướng chính phủ. Kế hoạch và kế hoạch ngân sách sau đó sẽ được trình lên Quốc hội phê duyệt.
2. Sau khi được phê duyệt, Bộ KHĐT và Bộ TC phân bổ kế hoạch ngân sách đến các bộ ngành và UBND Tỉnh.

¹⁸ S(specific-cụ thể), M (measurable-có thể đo được), A (achievable- có thể đạt được), R (relevant-phù hợp), T (timebound-có thời hạn)

Hình 10: Quá trình xây dựng ngân sách

Nguồn: P3

Qui trình Lập, phân bổ và giao kế hoạch ngân sách CT 135

- (1) UBND các cấp, các Bộ ngành liên quan CT 135 lập kế hoạch, phân bổ vốn báo cáo Bộ KHĐT, Bộ Tài chính tổng hợp, trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, trình Quốc hội phê chuẩn.
- (2) Bộ KHĐT, Bộ Tài chính thông báo kế hoạch vốn cho các Bộ ngành và UBND tỉnh sau khi được Quốc hội phê chuẩn.

Quá trình xây dựng ngân sách của CT135-II dựa trên cơ sở tiếp cận từ dưới lên. Quá trình này có khả năng phản ánh được nhu cầu của địa phương. Tuy nhiên, quá trình này vẫn còn 4 điểm yếu. Thứ nhất, quá trình này không xuất phát từ hạn chế thực tế của nền kinh tế vĩ mô, dưới dạng một gói ngân sách tổng thể. Có khả năng những chỉ tiêu không thực tế được xây dựng nên chỉ dựa trên nhu cầu của địa phương và ý chí 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 ảnh hưởng đến việc kết quả đạt được kế hoạch đề ra và ảnh hưởng đến kết quả đạt được các chỉ tiêu đề 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 quả¹⁹ 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 quả. 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

¹⁹ Kết quả ở đây có nghĩa là kết quả đầu ra, kết quả (cuối cùng) và tác động.

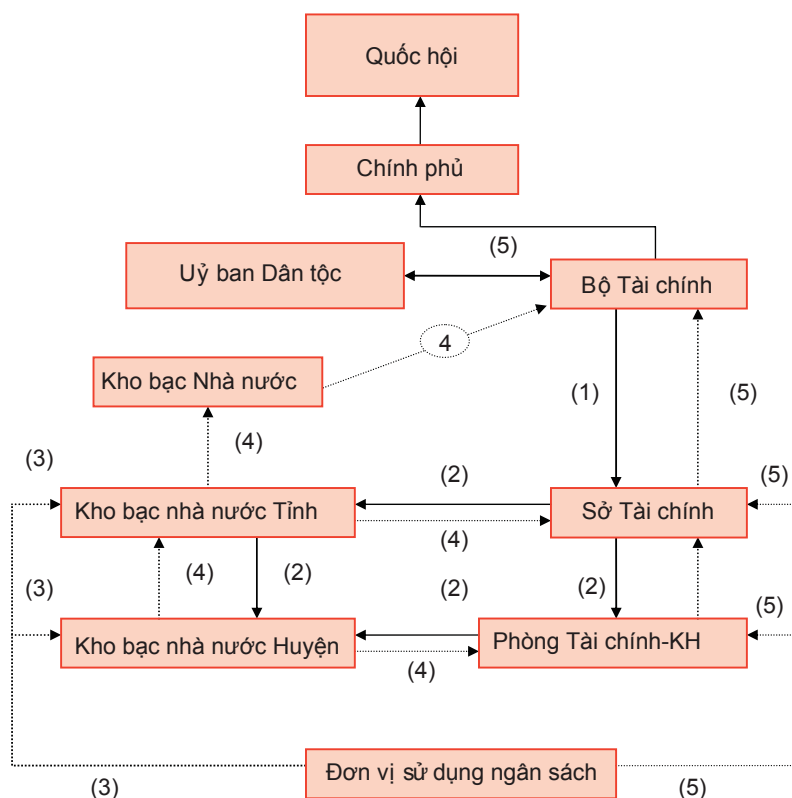
sách Nhà nước cho CT15-II hoặc thấp hơn so với yêu cầu thực tế, hoặc không phù hợp với điều kiện của địa phương (ví dụ như tỷ lệ của vốn đầu tư và vốn sự nghiệp cho hợp phần phát triển sản xuất). Dường như định mức dành cho quản lý và giám sát chưa được đánh giá đúng mức. Kết quả có thể là hoặc tiêu 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.

Khuyến nghị 1 của báo cáo đánh giá cuối kỳ năm 2004 đề nghị “cung cấp vốn chương trình theo phương thức hỗ trợ trọn gói cho các tỉnh nhằm tăng quyền tự quyết ở cấp địa phương.” Quy chế cấp vốn cả gói có thể sẽ đơn giản hóa quá trình kế hoạch, lập ngân sách và thực hiện và đóng góp vào việc phân bổ vốn để phù hợp với nhu cầu thực tế. Đề xuất một cơ chế tương tự cho phân bổ trọn gói cho cấp xã dưới hình thức Quỹ Phát triển cộng đồng ở cấp xã.

Cho đến nay, tiến trình phân bổ và quản lý vốn vẫn tuân theo quy trình truyền thống và bao gồm các bước chung sau (Sơ đồ 11):

1. Bộ TC chuyển nguồn vốn được phê duyệt từ Ngân sách trung ương xuống tỉnh.
2. Sở TC chuyển vốn đến Kho bạc Tỉnh hoặc phòng Kế hoạch Tài chính huyện để chuyển cho Kho bạc huyện.
3. Cơ quan sử dụng vốn sẽ chuẩn bị giấy đề nghị rút vốn và gửi cùng với chứng từ thanh toán đến Kho bạc
4. Kho bạc báo cáo tình hình phân bổ vốn đến Kho bạc cấp cao hơn và các cơ quan quản lý tài chính liên quan
5. Cơ quan sử dụng vốn chuẩn bị báo cáo cân đối và gửi đến đơn vị quản lý tài chính cùng cấp để thẩm tra, dựa trên báo cáo này, đơn vị quản lý tài chính sẽ gửi báo cáo tóm tắt lên cấp quản lý tài chính cao hơn.

Hình 11: Quy trình quản lý và thanh quyết toán vốn trong CT135-II



Nguồn: P3

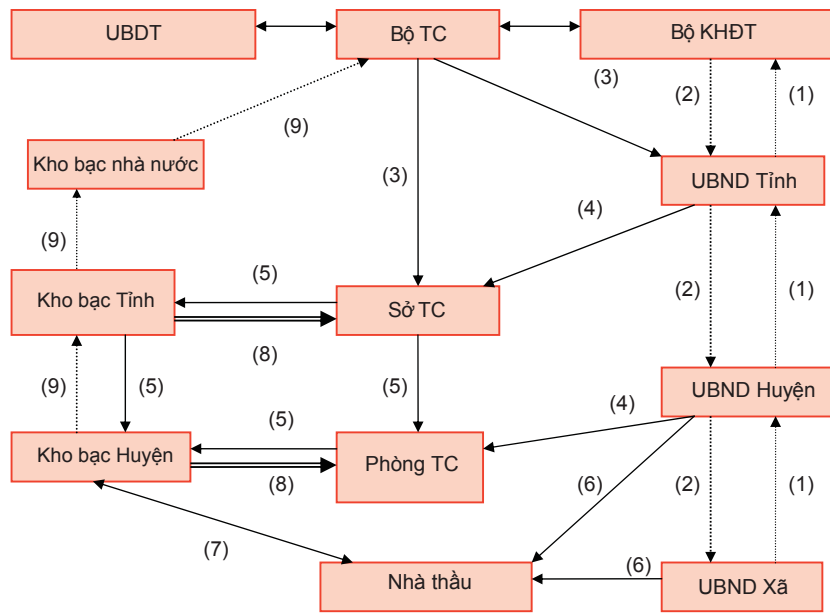
- (1) Bộ Tài chính chuyển nguồn NSTW cấp bổ sung có mục tiêu cho các tỉnh, thành phố²⁰.
- (2) Sở Tài chính chuyển vốn cho KBNN tỉnh hoặc chuyển cho Phòng Tài chính để cấp phát cho KBNN huyện²¹.
- (3) Đơn vị sử dụng ngân sách lập giấy rút dự toán kèm hồ sơ thanh toán gửi kho KBNN nơi giao dịch.
- (4) KBNN báo cáo thông tin tình hình cấp phát cho KBNN cấp trên và cơ quan tài chính.
- (5) Đơn vị sử dụng ngân sách báo cáo quyết toán gửi cơ quan Tài chính cùng cấp thẩm định, cơ quan Tài chính tổng hợp báo cáo gửi cơ quan Tài chính cấp trên.

Đối với các dự án cơ sở hạ tầng, qui trình quản lý và thanh toán vốn như sau (Hình 12):

²⁰ Từ năm ngân sách 2009, thực hiện chuyển hình thức cấp phát bằng lệnh chi tiền sang hình thức rút dự toán tại KBNN đối với vốn bổ sung có mục tiêu từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới.

²¹ Từ năm ngân sách 2009, căn cứ dự toán giao, số vốn được tạm ứng theo chế độ và tiến độ thực hiện các chương trình, nhiệm vụ (bao gồm cả vốn đầu tư và vốn sự nghiệp) do chủ đầu tư (hoặc đơn vị được giao thực hiện nhiệm vụ) báo cáo; tham khảo kết quả thanh toán chi trả hàng tháng do cơ quan KBNN nơi giao dịch gửi Sở Tài chính; Sở Tài chính tổng hợp nhu cầu rút dự toán bổ sung có mục tiêu

Hình 12: Quy trình quản lý và thanh quyết toán cho các dự án CSHT trong CT135-II



- UBND các cấp xây dựng kế hoạch ngân sách cho các dự án đầu tư và báo lên cấp cao hơn và cơ quan quản lý chương trình để tổng hợp và trình Chính phủ
- Bộ KHĐT thông báo phân bổ vốn cho các Tỉnh
- Bộ TC chuyển nguồn vốn được phân bổ từ Ngân sách Nhà nước đến Sở TC, có thông báo cho Tỉnh²²
- UBND Tỉnh tổng hợp vốn từ Ngân sách nhà nước và từ các nguồn khác phục vụ quá trình phân bổ vốn cho tất cả các công trình xây dựng cơ bản
- Sở KHĐT chuyển vốn đến Kho bạc Tỉnh hoặc Phòng TC để làm thủ tục chuyển tiếp đến Kho bạc Huyện²³
- UBND Huyện hoặc UBND Xã, tùy cơ quan nào làm chủ đầu tư, ký hợp đồng với nhà thầu xây dựng sau khi có phê duyệt dự án đầu tư của UBND Tỉnh hoặc UBND Huyện tương ứng
- Nhà thầu xây dựng gửi các chứng từ thanh quyết toán đến Kho bạc Huyện, yêu cầu rút vốn và thanh toán
- Kho bạc Huyện/Tỉnh tiến hành cân đối kế toán đối với cơ quan tiếp nhận vốn
- Kho bạc Nhà nước cung cấp thông tin và các báo cáo phân bổ vốn đến các cơ quan liên quan.

Quy trình quản lý 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 bốn 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 dự án/chính sách 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 nhất quán với mức phân bổ đáng nhẽ ngân sách địa phương ở các cấp cơ sở (như

²² Từ năm ngân sách 2009, thực hiện chuyển hình thức cấp phát bằng lệnh chi tiền sang hình thức rút dự toán tại KBNN đối với vốn bổ sung có mục tiêu từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới.

²³ Căn cứ dự toán giao, số vốn được tạm ứng theo chế độ và tiến độ thực hiện các chương trình, nhiệm vụ (bao gồm cả vốn đầu tư và vốn sự nghiệp) do chủ đầu tư (hoặc đơn vị được giao thực hiện nhiệm vụ) báo cáo; tham khảo kết quả thanh toán chi trả hàng tháng do cơ quan KBNN nơi giao dịch gửi Sở Tài chính; Sở Tài chính tổng hợp nhu cầu rút dự toán bổ sung có mục tiêu từ NSTW cho NSDP, kèm giấy rút dự toán gửi KBNN nơi giao dịch để rút vốn bổ sung có mục tiêu từ NSTW cho NSDP. Mức rút tối đa bằng dự toán giao cho chương trình, nhiệm vụ đã được TTCP giao.

cấp huyện và xã) có thể quyết định trong bối cảnh họ lẽ ra có thể lập kế hoạch ngân sách theo đặc điểm đặc thù về tình trạng nghèo đói của địa phương mình. 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 ngân sách được phân bổ với các kết quả mục tiêu cần đạt được. Thứ tư, một số thủ tục còn rườm rà khiến cấp địa phương khó tuân thủ, nhất là đối với các dự án đầu tư qui mô nhỏ, dẫn tới làm chậm tiến độ thực hiện mà không thể giải trình được²⁴. Nhìn chung, một số hướng dẫn thực hiện từ trung ương chưa được xây dựng kịp thời và chưa phù hợp với bối cảnh địa phương²⁵.

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 ở bất kỳ cấp đơn vị hành chính nào. Các 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 lớn hơn là các mối gắn kết giữa CT135-II và các Chương trình mục tiêu quốc gia khác về xoá đói giảm nghèo thường chưa được như mong muốn, thậm chí không có. Nguyên nhân bắt đầu từ lỗi trong 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 mà địa phương thấy cần thiết, song mặt khác họ cũng phải tìm mọi cách để đạt được các chỉ tiêu do trên đề ra, cũng như các tiêu chuẩn và quy trình thủ tục của nhiều chương trình khác nhau (P3).

Để hỗ trợ cho các xã và thôn nghèo hơn thuộc chương trình về vấn đề phân bổ nguồn lực của chương trình, Thông tư liên bộ số 676/2006 quy định các tỉnh phải thực hiện phân bổ nguồn lực cho các xã và thôn thuộc chương trình trên cơ sở có lợi cho người nghèo thay vì phân bổ bình quân chia đều. Đã có 42 trong số 47 tỉnh xây dựng và áp dụng các tiêu chí /công thức phân bổ kinh phí theo hướng có lợi cho người nghèo dựa trên các tiêu chí như số dân của mỗi xã, tỷ lệ nghèo, diện tích tự nhiên, số thôn, số lượng dự án xây dựng cơ sở hạ tầng cần có tại các địa phương, khoảng cách từ các thôn tới các trung tâm xã, huyện và các đặc điểm đặc thù khác của từng địa phương. Tuy nhiên, có vẻ như các tiêu chí phân bổ kinh phí có lợi cho người nghèo của một số tỉnh chưa có căn cứ xác đáng. (Theo Biên bản ghi nhớ của UBND và các nhà tài trợ, năm 2008, trang 11). Công tác phân bổ thực tế các nguồn lực của C135-2 từ các tỉnh xuống cho các xã, thôn thuộc chương trình đã được đánh giá trong đợt Đánh giá giữa kỳ, và các địa phương này đã cam kết sẽ điều chỉnh lại các tiêu chí phân bổ dựa trên các bằng chứng.

Đề xuất số 2 của báo đánh giá năm 2004 là “cần xây dựng một hệ thống phân bổ các nguồn lực kinh phí cho các tỉnh một cách minh bạch và dễ quản lý”. Ý kiến phản ánh thường xuyên ở cấp địa phương là 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

²⁴Thông tư 01/2006/TT-BXD ngày 17/5/2006 của Bộ Xây dựng hướng dẫn quản lý đầu tư và xây dựng; Thông tư 79/2007/TT-BNN ngày 20/9/2007 của Bộ NN&PTNT thay thế thông tư 01/2007, hướng dẫn thực hiện hợp phần sản xuất

²⁵ Thông tư số Thông tư liên tịch 676/2006/TTLT-UBND-KHDT-TC-XD-NNPTNT hướng dẫn thực hiện chương trình 135-II, . Thông tư 04/2007/QĐ-UBND ngày 19/7/2007 của UBND hướng dẫn nội dung đào tạo; Quyết định 1445/QĐ-TTg về vốn đầu tư và chi phí sự nghiệp, .v.v.

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 cách làm này có thể hữu hiệu trong một số trường hợp, song vẫn cần cải thiện tính minh bạch và tính cạnh tranh 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 chi tiêu công tới thăm. Các tài liệu đấu thầu vẫn còn thiếu nhiều và được xem là quá phức tạp. 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 về tính phù hợp. 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 phản ánh ý kiến xem ra vẫn còn yếu (P3).

Quy định bổ sung (sửa đổi của Thông tư 01/2008) đã được ban hành, theo đó sửa đổi các yêu cầu về mua sắm, đấu thầu thuộc C135-2 nhằm (i) cho phép áp dụng hình thức đấu thầu cộng đồng, và cung cấp chi tiết của quy trình đấu thầu đối với các dự án có trị giá từ 300 triệu tới 1 tỷ đồng; (ii) yêu cầu áp dụng hình thức đấu thầu cạnh tranh công khai coi đó là phương pháp chính của các công trình dân dụng thuộc CT135-2; (iii) hạn chế sử dụng phương pháp chỉ định thầu, và chỉ dùng trong các trường hợp ngoại lệ được quy định rõ ràng, cụ thể; và (iv) bỏ các ngưỡng giá trị đối với việc sử dụng phương pháp chỉ định thầu theo quy định của mục 2.8.1(a) của Thông tư liên tịch 676/2006 và Thông tư liên tịch sửa đổi 01/2008. Dự kiến đầu năm 2009, UBND sẽ ban hành Cẩm nang Mua sắm, Đấu thầu phù hợp với quy định của Thông tư liên tịch 01. Hiện vẫn còn quá sớm để khẳng định là Cẩm nang này có giải quyết được vấn đề hay không.

Một vấn đề quan trọng khác liên quan tới tính hiệu quả trong triển khai thực hiện là tầm quan trọng của công tác duy tu, bảo dưỡng các công trình cơ sở hạ tầng hiện có để các công trình này tiếp tục hoạt động và duy trì được chất lượng dịch vụ. Đánh giá chuyên đề về công tác Vận hành và Duy tu, bảo dưỡng được triển khai năm 2008 như một báo cáo thành phần trong khuôn khổ của Đánh giá giữa kỳ. Kết luận chính đưa ra là điểm yếu chính nằm trong công tác Vận hành và Duy tu, bảo dưỡng của CT135-II bắt nguồn từ sai sót về mặt cấu trúc trong thiết kế của chương trình, cụ thể chương trình đã hình thành các đơn vị riêng biệt cho từng công trình cơ sở hạ tầng. Cách làm này đã làm tăng đáng kể các chi phí giao dịch để thành lập và quản lý từng hạng mục công trình cơ sở hạ tầng để đạt được mục tiêu giao cho cấp xã làm chủ đầu tư (Taylor và cộng sự, 2008, trang 26-27). Cũng cần lưu ý rằng hệ thống ghi chép những đóng góp của người dân cho công tác Vận hành và Duy tu, bảo dưỡng của từng công trình cơ sở hạ tầng, đặc biệt là đóng góp bằng ngày công lao động hoạt động chưa hiệu quả do thiếu các công cụ kỹ thuật cần thiết.

Các nhóm Vận hành và Duy tu, bảo dưỡng có tư cách pháp lý được công nhận đang bắt đầu được hình thành tại các xã, thôn thuộc chương trình. Họ có kế hoạch công tác rõ ràng, kèm theo các hoạt động có thể giám sát được, và các hoạt động này được xây dựng dựa trên các giải pháp để xây dựng năng lực cho họ. Việc Chính phủ ban hành Văn bản số 744/TTg-KTTH năm 2008 quy định việc phân bổ 6,3% kinh phí đầu tư của dự án cho công tác Vận hành và Duy tu, bảo dưỡng các công trình cơ sở hạ tầng thuộc CT135-II là một bước tiến quan trọng góp phần tăng cường tính bền vững của các hoạt động đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng. Chỉ thị của Bộ Tài chính / Kiểm toán Nhà nước về Quản lý và thanh quyết toán các khoản kinh phí của CT135-2, kể cả chi cho hoạt động Vận hành và Duy tu, bảo dưỡng cũng được ban hành trong năm 2008.

Công tác lập kế hoạch, thực thi và giám sát CT135-II có mức độ tham gia và phân cấp tới đâu?

Hai trụ cột chính của CT135-II là mức độ tham gia và sự phân cấp quản lý. Giả thuyết đưa ra là các cách tiếp cận dựa vào cộng đồng trong công tác lập kế hoạch, quản lý, vận hành và duy tu, bảo dưỡng các công trình cơ sở hạ tầng nông thôn cơ bản sẽ hỗ trợ cải thiện công tác phân bổ nguồn lực hướng tới đối tượng nghèo của chương trình. Bên cạnh đó, giả thuyết này cũng góp phần nâng cao tính minh bạch và giải trình tài chính trong quá trình triển khai chương trình, và tăng cường tính bền vững của chương trình.

Khuyến nghị số 6 của báo cáo đánh giá năm 2004 đưa ra là “cần tăng cường sự tham gia của các cấp địa phương vào việc thực thi Nghị định về Quy chế dân chủ cơ sở”. Khuyến nghị cũng ủng hộ mạnh mẽ việc củng cố mối gắn kết theo chiều ngang với các dự án và chính sách khác trong lĩnh vực phân cấp quản lý và cải cách hành chính.

Cách tiếp cận có sự tham gia đã được áp dụng rộng rãi tại các xã thuộc CT135-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 CT135-II của UBND và các cơ quan thực thi khác ở cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã.

Đợt triển khai thí điểm khảo sát mức độ hài lòng của người dân (CRC) được tiến hành tại 4 tỉnh đã cung cấp những thông tin bổ ích về nhiều khía cạnh của sự tham gia của nhóm mục tiêu vào CT135-II. Trước hết, tỷ lệ số hộ biết đến các công trình và hoạt động thuộc CT135-II là rất cao mặc dù tỷ lệ này dao động giữa các hợp phần từ 94,8% đối với hợp phần hỗ trợ phát triển sản xuất tới 54% đối với các công trình điện. Không mấy dễ dàng để làm cho người dân, đặc biệt là người dân tại các thôn bản vùng sâu vùng xa ý thức được về các dự án và các hoạt động thực thi tại các nơi khác trên địa bàn xã, nhất là khi họ không phải là người hưởng lợi trực tiếp. Các lợi ích này có thể mang tính trực tiếp đối với một số công trình cơ sở hạ tầng quy mô lớn như công trình điện, công trình cấp nước (Bảng 16).

Bảng 16: Tỷ lệ số hộ biết đến các công trình cơ sở hạ tầng

Loại công trình và tên hoạt động	Tỷ lệ
Phát triển Cơ sở hạ tầng	
Công trình điện	54,1
Công trình giao thông	74,4
Trường học	70,9
Công trình cấp nước	73,3
Trạm y tế	60,7
Chợ	86,7
Nhà cộng đồng / Nhà văn hoá xã	77,8
Công trình thuỷ lợi	85,1
Hỗ trợ Phát triển Sản xuất	94,8
Đào tạo nghề	72,1
Hỗ trợ cho trẻ em mẫu giáo và học sinh trường nội trú	61,9
Hỗ trợ Pháp lý	75,6

Nguồn: Lê và cộng sự, báo cáo CRC (2009)

Trong quá trình lập kế hoạch các dự án và công trình thuộc CT135-II tại các địa phương, người dân được tham vấn nhằm đảm bảo các dự án và công trình đáp ứng được nhu cầu thực tế của họ. Trong số các hộ biết đến các dự án và công trình, có 66,7% số hộ được hỏi ý kiến về các công trình điện, 49,8% được hỏi ý kiến về các công trình giao thông (đường), 40,5% về các công trình cấp nước, 50,3% về các công trình thuỷ lợi quy mô nhỏ và 57,8% về các dự án/hoạt động hỗ trợ phát triển sản xuất. Tỷ lệ này ở các dự án/hoạt động thuộc các hợp phần khác lại thấp hơn. Các hộ được hỏi ý kiến qua các buổi họp thôn tại các xã hoặc thôn bản (85%) hoặc thông qua các buổi họp với các cán bộ của Chính phủ khi đến thăm các hộ (Bảng 17).

Bảng 17: Tỷ lệ số hộ được hỏi ý kiến về các công trình cơ sở hạ tầng và các hoạt động hỗ trợ thực thi tại địa phương họ (%)

Loại công trình và tên hoạt động	Tỷ lệ hộ được hỏi ý kiến trên số hộ biết các thông tin về các công trình / các hoạt động	Các kênh cung cấp thông tin đầu vào	
		Tại các buổi họp cộng đồng ở cấp xã/ thôn/ ấp	Tại các buổi họp với cán bộ chính quyền khi đến thăm các hộ
Phát triển cơ sở hạ tầng			
Công trình điện	66,7	85,4	18,8
Công trình giao thông	49,8	97,8	4,3
Trường học	32,5	92,1	7,9
Công trình cấp nước	40,5	95,9	10,2
Trạm y tế	16,5	80,0	20,0
Chợ	26,9	100,0	
Nhà xã/ Nhà văn hoá xã	25,7	100,0	
Công trình thuỷ lợi	50,3	97,6	7,2
Hỗ trợ phát triển sản xuất	57,8	98,0	5,5

Nguồn: Lê và cộng sự, báo cáo CRC (2009)

Bảng 18: Thông tin do các hộ cung cấp cho các hoạt động của CT135-II (%)

Loại công trình và tên hoạt động	Lựa chọn địa điểm công trình	Tham gia thi công công trình	Đóng góp vào việc thi công công trình	Tham gia giám sát thi công
Phát triển cơ sở hạ tầng				
Công trình điện	87,5	20,8	18,8	2,1
Công trình giao thông	86,3	12,9	25,9	11,0
Trường học	97,4	7,9	15,8	5,3
Công trình cấp nước	91,8	42,9	14,3	0,0
Trạm xá	93,3	13,3	33,3	0,0
Chợ	100,0	0,0	0,0	0,0
Nhà cộng đồng/ Nhà văn hoá xã	100,0	0,0	0,0	0,0
Công trình thuỷ lợi	88,0	51,8	25,3	9,6

Nguồn: Lê và cộng sự, báo cáo CRC (2009)

Chính quyền địa phương huy động người dân tham gia giám sát thi công các công trình hoặc đóng góp vào việc thi công công trình chủ yếu bằng ngày công lao động, hoặc bằng vật liệu thi công (Bảng 19). Các khoản đóng góp bằng tiền cho công tác thi công công trình rất hạn chế. Trong số tất cả các hộ biết đến các công trình, chỉ có 18,2% số hộ đóng góp bằng tiền cho việc thi công trường học, 9,7% đóng góp cho công trình điện, và 9,3% đóng góp cho công trình giao thông. Mức đóng góp cao nhất là đóng góp cho công trình cấp nước (59,6%) và đóng góp cho các công trình thuỷ lợi quy mô nhỏ (54,4%).

Việc giám sát thực thi và thi công công trình ban đầu do Ban Giám sát xã thực hiện. Người dân vẫn chưa tham gia rộng rãi vào công tác giám sát thi công các công trình cơ sở hạ tầng tại địa phương mình. Tỷ lệ số hộ tham gia giám sát thi công các công trình điện là 2,8%, các công trình giao thông là 6,5%, các công trình cấp nước là 1,8%. Khi được hỏi tại sao họ không tham gia giám sát thi công công trình, có tới 80% số hộ cho biết họ không được mời tham gia vào quy trình này (Phạm và cộng sự, 2009).

Nghiên cứu điều tra cơ bản cũng cung cấp thông tin thêm về tình hình tham gia của nhóm mục tiêu. 86% số dự án cơ sở hạ tầng thuộc CT135-II đã tổ chức các buổi họp có sự tham gia để tham vấn lựa chọn các dự án, và 82% số dự án được người dân giám sát (Bảng 19). Hình thức đấu thầu công khai để lựa chọn nhà thầu chỉ được thực hiện tại 10,5% số dự án trong CT135-II, và tỷ lệ này thậm chí còn thấp hơn so với tỷ lệ của các dự án khác ngoài CT135 (27,8%). Thông tin chi tiết về tình hình tài chính chỉ được công khai trong gần một nửa số dự án của CT135-II, so với tỷ lệ trên 60% các dự án ngoài CT135. Chỉ có 23% số dự án thuộc CT135-II do cấp xã "làm chủ" so với tỷ lệ 44% các dự án ngoài CT135-II trong năm 2007. Tỷ lệ này đã tăng đáng kể trong năm 2008 lên tới 55%, song vẫn còn cách xa chỉ tiêu 100% vào năm 2010. Ngoài ra, trong hầu hết các trường hợp, các xã chỉ được làm chủ đầu tư của các dự án khi họ là các cơ quan cấp kinh phí chính, cụ thể là cho các khoản kinh phí nhỏ. Các dự án quy mô lớn hơn, phần lớn vẫn đang do cấp huyện hoặc cấp tỉnh làm chủ đầu tư. Cũng cần lưu ý thêm rằng

số liệu của năm 2008 chưa phân định rõ cấp xã làm chủ đầu tư của các dự án phát triển sản xuất hay phát triển cơ sở hạ tầng, hoặc của cả hai loại dự án.

Phần lớn các trường hợp cấp Xã làm chủ đầu tư được thực hiện với điều kiện xã phải có đủ năng lực để thực thi toàn bộ quy trình từ khâu tham vấn cộng đồng, xác định dự án, triển khai và quản lý tài chính dự án, cho tới khâu vận hành và duy tu, bảo dưỡng công trình. Vấn đề này có ý nghĩa quan trọng khi thiết kế sáng kiến hỗ trợ cho 61 huyện nghèo xét về tầm quan trọng của việc cấp kinh phí cho công tác tăng cường năng lực, và thiết kế hợp phần này để thực sự có thể trao quyền cho người dân.

Bảng 19: Tiếp cận có sự tham gia và tăng cường năng lực

	Các dự án thuộc CT 135-II	Các dự án triển khai tại các xã thuộc CT135-II do các chương trình khác tài trợ
% dự án có tổ chức các cuộc họp để lựa chọn dự án	86,6	80,0
% các hộ gia đình tham gia vào các cuộc họp	87,5	91,1
% các dự án có quy trình đấu thầu công khai	10,5	27,8
% các dự án công khai thông tin tài chính cho công chúng	52,8	60,1
% các dự án cho người dân giám sát	81,9	72,4
% các dự án có kế hoạch Duy tu bảo dưỡng	45,7	44,9

Nguồn: P4 – Phạm và cộng sự, tính toán từ Điều tra cơ bản CT135-II

Ngoài những những khiếm khuyết khi phân tích định tính về quá trình tham gia như miêu tả ở trên, cần cần nhắc thêm một số khía cạnh mang tính định lượng để có thể hiểu được bản chất của khái niệm tham gia. Nhìn chung, quá trình lập kế hoạch đã có sự tham gia nhưng thường được triển khai theo 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, đặc biệt của người dân nghèo nhất, vào quá trình lập kế hoạch cho các chính sách/dự án, còn hạn chế bởi (i) thiếu thông tin chi tiết về quá trình lập kế hoạch và lập kế hoạch ngân sách (ii) cán bộ xã có kỹ năng hạn chế về lập kế hoạch và lập kế hoạch 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 thấp hơn và hạn chế trong việc sử dụng tiếng Việt. Điều này có thể gây ra tình trạng không thống nhất giữa (i) các mục tiêu phát triển của người dân, (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) không có phân chia rõ ràng trong phân bổ ngân sách hàng năm cho các xã khác nhau và sau đó cho các dự án khác nhau trong xã. 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.

Hơn thế, trong khi hầu hết tất cả đối tượng hưởng lợi đều nắm được khá nhiều thông tin về các dự án/hợp phần chính sách trong CT135-II nhưng các thông tin

này chưa đủ chi tiết hay thiếu thực tế, chẳng hạn, về các quy trình cần thiết để được hưởng lợi từ một chính sách/dự án cụ thể.

Một mối quan tâm khác là làm sao để đóng góp của địa phương mang tính công bằng và các cơ hội lao động được trả công ở các công trình công cần được khai thác triệt để tạo ra các tác động nhiều mặt ở địa phương, đặc biệt là đối với các hộ nghèo nhất. Thông tư liên tịch số 676/2006 quy định phần đóng góp của địa phương cần phù hợp với điều kiện và khả năng và các hộ nghèo nhất được miễn các khoản đóng góp. Thông tư cũng yêu cầu cần có các cơ chế khuyến khích dùng lao động địa phương cho các công trình xây dựng cơ bản và có trả thù lao, ưu tiên cho hộ gia đình nghèo các cơ hội kiếm tiền từ công việc được trả lương. Đã có một số bước tiến, ít nhất trên hai phương diện: 50% dự án đầu tư cơ sở hạ tầng có trả công cho lao động địa phương; giá trị của những đóng góp lao động không trả công được lưu giữ trong Hệ thống thông tin quản lý và tài khoản của xã (UBDT – Các nhà tài trợ, 2008b).

Tuy nhiên, có một hậu quả không mong đợi nhưng vẫn xảy ra của cách tiếp cận trong đó cấp xã làm chủ đầu tư hoàn toàn, đó là người nghèo phải đóng góp một tỉ lệ trong thu nhập của mình cho khoản thuế kèm theo các công trình cơ sở hạ tầng địa phương cao hơn so với tỉ lệ đóng góp theo thu nhập của các nhóm thu nhập khác. Một khảo sát khác cho thấy đóng góp trung bình của các cộng đồng nông thôn cho các công trình công cộng và cung ứng dịch vụ công cộng là 4.5 lần cao hơn so với dân cư thành thị. Thuế có hiệu lực ở vùng nông thôn là 12% thu nhập so với 3% ở vùng thành phố. (Taylor và cộng sự, 2008, trang 25-26).

CT135-II có một mục tiêu quan trọng là chuyển giao quyền làm chủ đầu tư. Mục tiêu đặt ra là đến 2010, 100% các xã thuộc CT135-II sẽ trở thành “Xã làm chủ đầu tư”. Hướng dẫn về tiêu chí lựa chọn minh bạch đã được dự thảo và chuyển tới các bộ, cơ quan, địa phương có liên quan để địa phương có thể sử dụng nhằm xác định được mức độ sẵn sàng tiếp nhận trách nhiệm làm chủ đầu tư của các xã. Tất cả các xã thuộc CT135-II có kinh nghiệm trước đây trong quản lý đầu tư thuộc các dự án của nhà nước hay ODA hỗ trợ (35% số xã thuộc CT135-II) được giao trách nhiệm làm chủ đầu tư vào năm 2007; UBND tỉnh xây dựng khuôn khổ pháp lý cần thiết bao gồm quy trình về hành chính và tài chính để đảm bảo quyền chủ đầu tư của cấp xã. Vào cuối năm 2008, ước tính có 55% trong số các xã thuộc CT135-II trở thành chủ đầu tư, con số cách xa so với chỉ tiêu năm 2010.

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 nhất” 2008²⁶ (còn gọi Nghị quyết 30a hỗ trợ 61 huyện nghèo) đưa ra các yêu cầu và vấn đề mới cần giải quyết.

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 giảm đi, và vấn đề

²⁶ Vai trò của dự án hỗ trợ kỹ thuật của UNDP trong quá trình này là giải quyết các vấn đề phát sinh của chương trình mục tiêu quốc gia – Giảm nghèo và tham mưu cho Chính phủ về cải thiện thiết kế Nghị quyết 30a hỗ trợ 61 huyện. Đây là hỗ trợ linh hoạt kịp thời vì hoạt động này chưa được dự kiến trong thiết kế dự án.

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 thử thách lớn trong điều kiện tình trạng kinh tế khó khăn hiện tại và giảm hỗ trợ thấy trước của các nhà tài trợ khi Việt Nam thoát khỏi danh sách các quốc gia nghèo nhất.

Một rủi ro nữa khi triển khai Nghị quyết 30a hỗ trợ 61 huyện là thể chế. Nghị quyết được thông qua trong bối cảnh đang triển khai các chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo, trong khi bản chất của chương trình này đòi hỏi có cơ chế cụ thể và đây là thử thách 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 cơ sở. Những vấn đề này chưa được giải quyết trong thiết kế hiện tại của CTMTQG-Giảm nghèo. 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.

Tại 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, duy trì điều phối với các cấp khác để hoàn thành các mục tiêu của dự án/chương trình. Năng lực thực hiện hai chức năng này, đặc biệt tại cấp 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 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 đạo tập trung hơn nữa vào công tác tăng cường năng lực tại các cấp địa phương, tuy nhiên, các nỗ lực đó không nên được sử dụng làm lý do để ngăn cản quá trình phân cấp.

Công tác TD&DG CT135-II đã được cải thiện và sử dụng để đảm bảo tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và lập kế hoạch ngân sách gắn với mục tiêu đến mức độ nào?

Báo cáo đánh giá năm 2004 đưa ra ba khuyến nghị có liên quan. Khuyến nghị 5 “xây dựng các cơ chế tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý tài chính.” Khuyến nghị 7 “xây dựng hệ thống giám sát và đánh giá hiệu quả tập trung vào theo dõi các chỉ số ngắn hạn và hợp lý hóa công tác báo cáo”. Khuyến nghị 3 “đưa ra các khuyến khích bằng cách phân bổ nguồn lực gắn với mục tiêu và kết quả”.

Nhiều hệ thống thông tin khác nhau đã được thiết kế và thực hiện để giám sát tiến độ. Để có thể có hệ thống thông tin giám sát hiệu quả và đáng tin cậy phục vụ quá trình theo dõi tiến bộ đạt được so với kết quả đã thống nhất và xác định/ giải quyết các vấn đề về quản lý chương trình, một bản kế hoạch hành động đã

được xây dựng và thực hiện để điều chỉnh công cụ giám sát các dự án ODA của Chính phủ (PMT) thành Hệ thống Thông tin Quản lý (MIS) để theo dõi và báo cáo về các đầu vào, đầu ra, kết quả ngắn hạn của CT135-II. Theo Quyết định số 04 của UBND, Hệ thống Thông tin Quản lý (MIS – AMT/PMT) ban đầu được xây dựng xong và các phương pháp TD&ĐG được thiết kế, trong đó xác lập các cơ chế và cách thức giám sát có sự tham gia của các bên tại địa phương. Công cụ AMT/PMT cũng được đưa vào sử dụng và các báo cáo đầu tiên tổng hợp từ AMT/PMT được cung cấp cho các nhà tài trợ. Tập huấn ban đầu về sử dụng các biểu mẫu và dữ liệu thu thập cũng như phân tích dữ liệu đã được triển khai.

Về giám sát và đánh giá tài chính, Bộ Tài chính ban hành Thông tư Số 2849 về quản lý tài chính công cho CT135-2, đưa ra hướng dẫn: (i) Kho bạc nhà nước Việt Nam chuẩn bị kế hoạch phân bổ ngân sách chi tiết đến cấp chủ đầu tư, báo cáo tài chính theo quý và đối chiếu các khoản chi thuộc CT135-2 giữa đơn vị sử dụng và Kho bạc nhà nước; (ii) thông báo cho công chúng báo cáo 6 tháng về phân bổ nguồn lực, chuyển tiền và chi tiêu của CT135-II theo từng cấp trên trang web của Bộ Tài chính. Kế hoạch kiểm toán nhiều năm cho CT 135-II được ban hành và chia sẻ với các nhà tài trợ. Kế hoạch này chỉ rõ (i) quy mô của kiểm toán hàng năm được nhà tài trợ chấp thuận, tỉ lệ tăng số tỉnh trong mẫu kiểm toán hơn 20% mỗi năm; (ii) tần suất báo cáo kiểm toán, nghĩa là báo cáo kiểm toán hàng năm của CT135-2 được nộp trong vòng 6 tháng kể từ thời điểm kết thúc năm, bắt đầu từ năm 2007; (iii) sự tham gia của kiểm toán tư nhân có sự chấp thuận và ngân sách của nhà tài trợ.

Các mục tiêu trong năm 2007: (i) kế hoạch kiểm toán hàng năm được nhà tài trợ chấp nhận, được chuẩn bị từ đầu năm tài chính và thực hiện mẫu ở tối thiểu 8 tỉnh; (ii) Báo cáo kiểm toán cho năm tài chính 2006 được đưa ra vào ngày 30 tháng 6, 2007; (iii) Thực hiện các khuyến nghị tài chính đã được rà soát của năm trước; (iv) Công bố các báo cáo kiểm toán cho công chúng thông qua phương tiện truyền thông và trang web của Cơ quan kiểm toán nhà nước theo quy định của Luật kiểm toán nhà nước. Vào năm 2008, các mục tiêu tương tự được đặt cho quy mô lớn hơn (10 tỉnh).

Các thành tích đạt được trong giai đoạn 2006-2008 bao gồm: Tăng số tỉnh được kiểm toán như cam kết trong Ma trận chính sách. CT135-II là Chương trình Giảm nghèo duy nhất có kiểm toán nhà nước hàng năm. Lần đầu tiên, UBND cùng với Kiểm toán nhà nước đã tổ chức họp báo công bố kết quả kiểm toán vào năm 2008. Các báo cáo kiểm toán cho năm 2006, 2007 và kế hoạch kiểm toán năm 2008 đã được chia sẻ với nhà tài trợ. Những báo cáo này phản ánh những thay đổi tích cực trong quản lý chương trình và tài chính cũng như công tác báo cáo. Có sự phối hợp tốt giữa Kiểm toán nhà nước, Bộ Tài chính, Bộ KH&ĐT và UBND trong các hoạt động kiểm toán.

Tuy nhiên, việc theo dõi tình hình thực hiện tài chính tại tất cả các dự án vẫn còn chưa hoàn toàn nhất quán. Điều này có thể thấy từ các dòng trống trong các bảng 13 và 14, trang 32. Hệ thống thông tin quản lý tài chính cho phép

theo dõi ngân sách và chi tiêu tại ba cấp (xã, huyện và tỉnh) nhưng hệ thống này chưa được triển khai đầy đủ tại thời điểm đánh giá giữa kỳ. Do đó khó có thể biết phân bổ ngân sách và chi tiêu thực tế tại cấp xã là bằng với ngân sách được phân bổ hay cao hơn hay thấp hơn, do (i) tích hợp dòng ngân sách cho nhiều dự án và chương trình khác nhau và (ii) thiếu dữ liệu và giám sát chưa đầy đủ tại cấp xã và huyện. Việc đối chiếu, báo cáo thường xuyên và công bố cho công chúng chưa được các cơ quan chính quyền thực hiện một cách hệ thống ở các cấp (P3).

Về vấn đề TD&ĐG theo kết quả, bộ tiêu chí kết quả và khung TD&ĐG chung được nhất trí và thông qua. Điều tra cơ bản được thực hiện vào tháng 10 năm 2007 cung cấp dữ liệu cơ bản về nhóm mục tiêu là hộ gia đình và thực hiện thông qua thiết kế mang tính thử nghiệm để đánh giá tác động vào cuối giai đoạn này. Các Phiếu Khảo sát Ý kiến người dân để đo mức độ hài lòng của đối tượng hưởng lợi được UBND thử nghiệm tại bốn tỉnh. Mặc dù đạt được nhiều thành tích như vậy, vẫn còn nhiều việc cần làm. Bảng 15 trang 33 cho thấy dữ liệu Điều tra cơ bản đối với một số tiêu chí kết quả lựa chọn vẫn chưa có.

Về khuyến nghị 3 của báo cáo đánh giá năm 2004 cho việc “liên kết phân bổ nguồn lực với hiệu quả thực hiện”, hoạt động cần bắt đầu được triển khai tại cấp trung ương như một phần của hợp tác giữa Chính phủ - nhà tài trợ trong CT135-II. Ba đợt đánh giá tiến độ phối hợp đã được thực hiện (7/2007, 11/2007, 4/2008) để đánh giá tiến độ đạt được trong Khung kết quả. Hoạt động đánh giá giữa kỳ chung được tiến hành vào tháng 11/2008. Những sáng kiến này đã góp phần tạo dựng các diễn đàn đối thoại và rà soát chính sách hữu ích.

Tuy nhiên, việc đưa ra báo cáo như một điều kiện cho đợt chuyển vốn tiếp theo không phải lúc nào cũng được thực hiện đúng thời hạn và nhất quán tại chính các bộ ngành và thậm chí xảy ra nhiều hơn ở cấp địa phương. Việc cấp vốn trong tương lai hiện không phụ thuộc vào việc đáp ứng các mục tiêu về kết quả. Trách nhiệm giải trình vẫn dựa chủ yếu vào đầu vào, các chỉ số hoạt động và tuân thủ với quy tắc và quy trình hơn là kết quả. Cơ chế trách nhiệm giải trình thường không được xác định rõ tại cấp địa phương dựa trên vai trò và trách nhiệm rõ ràng về mặt thể chế và cá nhân. Hệ thống TD&ĐG vẫn chưa có hiệu quả thực sự và chưa được sử dụng như công cụ để định hướng cho việc phân bổ ngân sách và để khen thưởng cho việc thực hiện tốt.

Năng lực của tất cả các bên tham gia CT135-II được cải thiện tới mức độ nào?

Khuyến nghị 9 của báo cáo đánh giá năm 2004 là “cần nâng cao năng lực các cấp, đặc biệt tại cấp xã bao gồm những người đứng đầu các tổ chức ban ngành đoàn thể.” Khuyến nghị 10 “tăng cường vị thế và năng lực của văn phòng Xóa đói Giảm nghèo để quản lý chương trình tốt hơn”. Tất cả các bên liên quan đều nhận thấy năng lực hiện tại của cán bộ cấp xã và thôn bản đang trở thành cản trở chính trong quá trình nâng cao kết quả và hiệu quả thực hiện chương trình,

đặc biệt trong lập kế hoạch chiến lược có sự tham gia, lập kế hoạch hoạt động và lập kế hoạch ngân sách gắn với mục tiêu, quản lý dự án, quản lý kế toán và tài chính, phát triển cộng đồng, giám sát tiến độ thực hiện, truyền thông đa văn hóa,, đánh giá tác động.

Một số sáng kiến quan trọng trong công tác đào tạo đã được khởi xướng và đưa vào triển khai trong giai đoạn 2006-2008. Hợp phần nâng cao năng lực là một phần không thể tách rời trong CT135-II, cung cấp nội dung tập huấn quan trọng cho năm nhóm mục tiêu:

1. Đối với nhóm cán bộ chủ chốt, tập huấn về tổ chức và thực hiện các chính sách dành cho dân tộc thiểu số của Đảng và nhà nước; năng lực thực hiện chương trình; quản lý xây dựng và đầu tư; giám sát và kiểm tra dự án tại xã.
2. Đối với các cán bộ chuyên môn tại UBND xã tập huấn về các kỹ năng kỹ thuật và kiến thức cơ bản.
3. Đối với cán bộ thôn bản, tập huấn về quản lý kiến thức và kỹ năng, giải quyết các vấn đề hành chính tại thôn bản, kiến thức về giám sát đầu tư, lập kế hoạch sản xuất và xây dựng, truyền thông và tổ chức người dân tham gia vào thiết kế cơ sở hạ tầng, chuyển giao và sử dụng.
4. Tăng cường năng lực cộng đồng để tham gia tích cực vào các kế hoạch chuẩn bị xây dựng và sản xuất, giám sát dự án đầu tư xây dựng và phát triển sản xuất, giám sát việc lập kế hoạch sử dụng đất, vệ sinh và bảo vệ môi trường, chống phá rừng, cải thiện năng lực trong quản lý kinh tế gia đình, nâng cao hiểu biết về pháp luật trong cộng đồng.
5. Cung cấp đào tạo, bồi dưỡng cho học sinh tốt nghiệp phổ thông ở các trường dạy nghề để làm việc trong các trang trại nông-lâm nghiệp, công trường xây dựng hay chuẩn bị cho xuất khẩu lao động (P1).

Hơn 7% tổng chi phí của chương trình được phân bổ cho các hoạt động nâng cao năng lực tại tất cả các cấp trung ương, tỉnh, huyện và địa phương. Kế hoạch phát triển năng lực thể chế được thông qua, xây dựng dựa trên mức đánh giá năng lực ban đầu, được khởi xướng ở cấp xã/thôn bản và cả ở các cấp cao hơn nhằm tạo bầu không khí thực hiện quyền làm chủ đầu tư và dân chủ cấp cơ sở. Hơn 60% các xã và thôn bản thuộc chương trình đã nhận được hỗ trợ trong quá trình chuẩn bị kế hoạch đầu tư cho nhiều năm có sự tham gia, phối hợp các khoản đầu tư từ nhiều nguồn khác nhau. Đã thấy những bằng chứng về khả năng giám sát của cộng đồng trong các công trình đầu tư cơ sở hạ tầng, phù hợp với Quyết định 80. Cộng đồng đã học được kinh nghiệm tốt nhất khi thực hiện qui chế dân chủ cấp cơ sở, như khi giám sát các công trình đầu tư ngoài phạm vi hỗ trợ của CT135-II.

Cho tới nay, đã có 4.112 khóa đào tạo được tổ chức cho 160.000 cán bộ xã và thôn bản và 231.000 lượt người dân (P3).

Tuy nhiên, các kết quả đào tạo đến nay còn hạn chế bởi nhiều lý do:

- Thách thức to lớn khi qui mô nhóm mục tiêu cần bồi dưỡng tại các vùng khác nhau là rất lớn, trong khi đó xuất phát điểm về nền tảng kiến thức chuyên môn kỹ thuật của cán bộ xã lại thấp;
- Các hoạt động tập huấn thường được tổ chức có tính chất đột xuất, không có kế hoạch tập huấn thống nhất, trong một khuôn khổ ngân sách hạn chế;
- Nội dung tập huấn tập trung vào kỹ năng bồi dưỡng kiến thức về các quy định, quy tắc 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 về ngôn ngữ, yêu cầu quan trọng nhất để làm việc với người dân tộc thiểu số;
- Khung phát triển 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, quan trọng hơn là kỹ năng hướng dẫn cấp xã lại không được đưa vào khung phát triển năng lực;
- Trong khi sự tham gia là khía cạnh 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 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 và dạy hàn lâm hơn là sử dụng kiến thức của người tham gia về tình hình, điều kiện thực tế của địa phương để khai thác các kỹ năng thực hành vào 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 (44.3% tại cấp huyện). Đây là kinh nghiệm quý cần được chia sẻ và tận dụng tối đa.
- Tài liệu tập huấn chưa được điều chỉnh đầy đủ;
- Chưa có hình thức khuyến khích bằng tài chính cho đại biểu tham gia bồi dưỡng tập huấn và cho giảng viên tiềm năng (đặc biệt tại cấp tỉnh) để hỗ trợ các khóa tập huấn;
- Chưa đánh giá tập huấn sau hội thảo;
- Chưa hỗ trợ và theo dõi sau tập huấn giúp người học thực hiện các kỹ năng mới học được từ tập huấn (N5).

Một yếu tố cần nhấn mạnh rằng phát triển năng lực đòi hỏi nhiều hơn công tác tổ chức tập huấn. 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.

Nhìn chung, cán bộ hành chính cấp tỉnh, huyện và xã hiện tại đang đảm nhiệm rất nhiều việc và giảm nghèo chỉ là một trong số công việc của họ. Gánh nặng công việc này trở nên nhiều hơn tại cấp địa phương trong khi năng lực kỹ thuật ở mức ngược lại. Việc giải thể Phòng Dân tộc tại cấp huyện và xã không giải quyết khía cạnh này. Điều này được xem gánh nặng bổ sung, dẫn đến mức độ tâm huyết của cán bộ thấp hơn và tính chủ động cũng hạn chế hơn. Cùng với việc các hình thức khuyến khích bằng tài chính còn hạn chế, điều này có thể giải thích tại sao tỉ lệ luân chuyển cán bộ cao, ngăn cản hiệu quả và mức độ phát triển năng lực thể chế.

Tại cấp huyện, ban chỉ đạo các chương trình giảm nghèo bao gồm 15 đến 20 thành viên từ tất cả các ngành, cơ quan, tổ chức đoàn thể. Ban này có các nhiệm vụ chủ yếu là phát triển chương trình, kế hoạch, chọn mục tiêu, tổ chức, quản lý, giám sát cung cấp dịch vụ kỹ thuật, tập huấn kỹ thuật. Ban chỉ đạo có 5 vị trí chủ chốt, bao gồm một Trưởng ban chỉ đạo (Phó chủ tịch UBND huyện), một thành viên thường trực (Trưởng/Phó ban lao động, thương binh, xã hội), một thành viên phụ trách lập kế hoạch (Trưởng/phó phòng kế hoạch và tài chính), một thành viên phụ trách khuyến nông – phát triển sản xuất (Trưởng/Phó phòng kinh tế), một ủy viên phụ trách chương trình tín dụng (Giám đốc/phó giám đốc Chi nhánh ngân hàng chính sách xã hội). Những cán bộ chủ chốt này thường thiếu hỗ trợ của cán bộ chuyên môn cả về số lượng và chất lượng. Năng lực thiếu không phải kỹ thuật mà chủ yếu là do thiếu kỹ năng thực tế và kinh nghiệm công tác. Trong số 61 cán bộ phòng vẫn tại cấp huyện 58 người tốt nghiệp đại học.

Thử thách càng trở nên lớn hơn tại các đơn vị làm công tác giảm nghèo tại cấp xã, với nhiệm vụ tuyên truyền, giải thích về chính sách, mục tiêu của các bên liên quan, xây dựng kế hoạch công việc, nắm bắt nhu cầu của hộ gia đình nghèo, cung cấp hướng dẫn kỹ thuật, giám sát và báo cáo kết quả thực hiện chương trình. Thành viên chính của ban bao gồm trưởng ban là Bí thư đảng ủy xã, cán bộ/kế toán lập kế hoạch, cán bộ quản lý đất đai, cán bộ lập pháp, thành viên một tổ chức quần chúng. Hầu hết các xã đều không có cán bộ chuyên môn và kiêm nhiệm về giảm nghèo. Cán bộ xã thuộc CT135-II thường có học vấn hạn chế 34.4% tốt nghiệp cao đẳng và 16.4% trung cấp kỹ thuật. Cán bộ của tổ chức quần chúng thường có trình độ học vấn thấp nhất.

Vấn đề về nhân sự và tổ chức không chỉ gặp phải ở cấp huyện và xã. Ở cấp trung ương, UBND không có đủ số lượng cán bộ có năng lực cần thiết để đảm đương trách nhiệm điều phối và quản lý chương trình. Một số ít cán bộ có trình độ lại bị quá tải vì khối lượng công việc.

Phát triển thể chế cũng liên quan đến mức độ thực thi các quy trình hoạt động chuẩn, xây dựng hệ thống khuyến khích động viên trong triển khai chính sách và thực hiện chương trình. Việc chậm ban hành các hướng dẫn từ trung ương để hỗ trợ quá trình thực hiện tại địa phương, việc tổ chức các cuộc họp đột xuất hơn là các cuộc họp định trước hàng quý, việc triển khai theo cách thức từ trên xuống làm cản trở tính chủ động và tư duy sáng tạo, việc cử cán bộ kiêm nhiệm làm họ không có đủ thời gian và năng lực tập trung vào các hoạt động giảm nghèo, thêm vào đó lại chưa có cơ chế khuyến khích tài chính cho công tác giảm nghèo, thiếu khuyến khích chia sẻ thông tin và hợp tác giữa các ban ngành cũng gặp phải trong nghiên cứu thực tế về phát triển năng lực của CTMTQG-Giảm nghèo (nhưng cũng thấy xuất hiện nhiều trong CT135-II). Tất cả đều góp phần tạo ra những hạn chế trong năng lực của cán bộ huyện và xã (N5).

Hiệu quả hợp tác giữa Chính phủ và nhà tài trợ đến mức nào?

Phân tích cho thấy lĩnh vực đầu tiên đem lại các kết quả tích cực²⁷ từ sự hợp tác giữa Chính phủ và nhà tài trợ là về quản lý và thực hiện chương trình, lĩnh vực thứ hai cần tiến hành nhiều công việc và điều chỉnh hơn nữa để đẩy mạnh hợp tác và đạt kết quả tốt hơn²⁸. Các lĩnh vực cụ thể sau được xác định là lĩnh vực nhà tài trợ giúp khuyến khích và/hoặc tạo ra tiền lệ tốt trong quản lý chương trình và cải thiện triển khai chương trình:

Phương pháp phân bổ ngân sách: Biên bản ghi nhớ/Ma trận chính sách trong lĩnh vực này về phân bổ ngân sách trong CT135-II ưu tiên các xã và thôn bản nghèo tham gia vào chương trình. Đây là lĩnh vực sự tham gia của nhà tài trợ giúp đem lại tiến độ “thỏa đáng” như đã xác định trong Đánh giá Tiến độ Phối hợp lần thứ ba. Hiện nay các nguồn vốn của Chương trình 135-II đã được phân bổ trên cơ sở định hướng vì người nghèo hơn. Đã rất nhiều tỉnh phân bổ nguồn vốn của chương trình dựa trên một loạt các chỉ số về kinh tế và xã hội để xác định các vùng nghèo và các hộ nghèo.

Minh bạch trong phân bổ ngân sách: Các nhà tài trợ liên tục và yêu cầu mạnh mẽ cần có minh bạch hơn và hiệu quả hơn trong sử dụng nguồn lực công và nguồn lực tài trợ. Phân bổ ngân sách cho xã trở nên minh bạch hơn (ngân sách của CT135-II được công bố tại cấp huyện và xã) và trang web của Chính phủ đã công bố nhiều thông tin hơn. Đánh giá ‘Động lực cho các thực tiễn tốt’ phục vụ Đánh giá giữa kỳ ghi nhận “rõ ràng chính quyền cấp trung ương đang có những hành động mạnh mẽ hơn về vấn đề này và đã mang lại kết quả tích cực”.

Cải thiện thông tin liên lạc giữa trung ương và địa phương: Mục tiêu của Biên bản ghi nhớ trong lĩnh vực này cải thiện sự tham gia của cộng đồng một cách chủ động, có thông tin, nhiều bên tham gia vào quá trình lập kế hoạch, triển khai và giám sát chương trình. Ban đầu, thiết kế CT135-II không có phân bổ cụ thể một dòng ngân sách nhà nước cho phổ biến thông tin và truyền thông. Điều này thuộc trách nhiệm của địa phương. Các nhà tài trợ yêu cầu cải thiện thông tin từ trung ương xuống tỉnh, từ tỉnh xuống huyện và xã liên quan đến thực hiện chương trình. Hiện ngân sách trung ương đã có dòng ngân sách cụ thể cho hoạt động truyền thông, thông tin và ngày càng có nhiều bằng chứng về công bố thông tin để thúc đẩy cộng đồng tham gia giám sát thực hiện các công trình cho CT135-II đầu tư.

Ngân sách cho Vận hành và Duy tu Bảo dưỡng: Đây là lĩnh vực rõ ràng trong đó các nhà tài trợ yêu cầu cần có điều chỉnh trong chính sách hướng dẫn và thay đổi về chính sách đã được thực hiện²⁹. Thiết kế ban đầu của CT135-II xác định việc bảo dưỡng và sửa chữa công trình xây dựng thực hiện trong chương trình là trách nhiệm của các cơ quan thực hiện chương trình tại cấp được phân cấp.

²⁷ Đánh giá Giữa kỳ phối hợp tháng 11 năm 2008 đã lưu ý một kết quả đã đạt được nhưng còn ở mức khiêm tốn cho tới nay, với 3 chỉ tiêu đã đạt được, 8 chỉ tiêu đã thực hiện được một phần và một hành động chính sách chưa thực hiện được trong Khung Kết quả.

²⁸ Phần này chủ yếu dựa trên nội dung do Max Minford (2008) trình bày.

²⁹ Đánh giá Giữa kỳ phối hợp lần thứ ba tiến hành vào tháng 4/ 2008 ghi nhận đây là lĩnh vực đạt tiến độ khả quan.

Điều này thường dẫn tới thiếu hụt ngân sách từ ngân sách trung ương và tỉnh phân bổ cho các chi tiêu về hoạt động và bảo dưỡng, giảm tính bền vững các khoản chi tiêu cho đầu tư của CT135. Hiện tại, ngân sách nhà nước đã dành một dòng cho chi phí về Vận hành và Duy tu Bảo dưỡng. Sau khi thảo luận về cơ sở thích hợp để tính phân bổ chi phí hoạt động và bảo dưỡng, Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư làm rõ vấn đề này.

Ngân sách cho tăng cường năng lực: Phân cấp luôn là mục tiêu rõ ràng của Chính phủ và là một trụ cột trong thiết kế CT135. Tuy nhiên vấn đề tăng cường năng lực để phân cấp quản lý CT135-II lại chưa được coi là có tầm quan trọng đặc biệt như mong đợi. Các nhà tài trợ đã yêu cầu mạnh mẽ cần có ngân sách hơn cho tăng cường năng lực (7% so với tỉ lệ ban đầu 1%) tại cấp địa phương để thúc đẩy triển khai chương trình hiệu quả hơn. Các quy định pháp lý (chẳng hạn Quyết định 1445) tăng ngân sách từ 40 triệu đồng lên 60 triệu đồng/xã để đảm bảo tối thiểu 7% ngân sách nhà nước lập kế hoạch ngân sách tại cấp trung ương để nâng cao năng lực của cấp huyện và xã. Tuy nhiên, tiến độ của hợp phần tăng cường năng lực được cho là còn hạn chế và cách tiếp cận từ trung ương vẫn bị coi là cứng nhắc và mang tính mệnh lệnh. Tại nhiều tỉnh, các chương trình tập huấn hầu hết chỉ dựa trên giải thích nội dung các hướng dẫn và chỉ thị từ trung ương mà không tính đến những điều kiện đặc thù của địa phương khi triển khai hướng dẫn.

TD&ĐG: Các nhà tài trợ cùng nhau cộng tác để đạt được khung TD&ĐG rõ ràng nhằm đánh giá các thành tích về giảm nghèo dựa trên một Ma trận chính sách. Hai bên đã có thỏa thuận sẽ tổ chức đánh giá chung giữa Chính phủ và nhà tài trợ, thực hiện hai lần một năm, đợt đánh giá chung giữa kỳ năm 2008 là một đánh giá như vậy. Tuy nhiên, các đợt đánh giá chung trước đây cũng vẫn gặp phải vấn đề do quá trình quản lý chưa hiệu quả – thể hiện ở chỗ cơ quan trung ương chậm gửi báo cáo tiến độ của chương trình, các tỉnh chậm cung cấp báo cáo của địa phương, bộ cơ sở dữ liệu được công bố chậm.

Nhìn chung, các chương trình của Chính phủ chưa có hệ thống TD&ĐG mạnh và CT135 không phải ngoại lệ. Ban đầu CT135-II chỉ cần có hệ thống báo cáo như Giai đoạn 1 trước đây. Trong các cuộc thảo luận ban đầu và các đợt đánh giá chung tiếp theo, các nhà tài trợ nhất trí cao trong việc thúc đẩy Chính phủ thực hiện Điều tra cơ bản, sử dụng một bộ tiêu chí đánh giá, đưa vào sử dụng hệ thống giám sát và đánh giá trong CT135-II, và rà soát các quy trình để đảm bảo có thể đánh giá các hành động chi tiết trong Ma trận chính sách.

Điều tra cơ bản được thực hiện vào năm 2007 và dữ liệu được phân tích vào năm 2008. Mặc dù có nhiều trì hoãn trong hoàn thiện bộ chỉ số TD&ĐG, mẫu biểu báo cáo TD&ĐG thống nhất (MIS sử dụng mẫu VAMESP-II) cho các xã được xây dựng vào năm 2006-7. Kiểm tra thử nghiệm mẫu báo cáo được tiến hành và mẫu được hoàn thiện. Tập huấn về biểu mẫu báo cáo đang được thực hiện tại các tỉnh.

Quản lý tài chính công & giám sát quỹ công: Hoạt động này nhằm mục đích đạt sự minh bạch và hiệu quả trong sử dụng nguồn lực công. Các nhà tài trợ đề nghị đưa ra báo cáo tài chính quý và báo cáo về dòng ngân sách của CT135-II. Báo cáo đánh giá tiến độ chung lần thứ ba ghi nhận các báo cáo tài chính, trong đó có báo cáo cân đối, đang được thực hiện đúng thời gian.

Báo cáo kiểm toán CT135-II 2006 được chia sẻ với các nhà tài trợ như đã thỏa thuận, mặc dù Báo cáo tiến độ phối hợp lần thứ ba lưu ý rằng việc kiểm toán chưa được thông báo trên trang web của Kiểm toán Nhà nước theo như yêu cầu của các nhà tài trợ. Cần có nỗ lực hơn nữa để phổ biến các kết quả kiểm toán cho tất cả các tỉnh đảm bảo khuyến nghị của kiểm toán được tiếp thu đầy đủ.

Các lĩnh vực cụ thể dưới đây được xác định cần thực hiện và điều chỉnh hơn nữa để tăng cường quá trình hợp tác và đạt được kết quả:

Hợp phần sản xuất, CT135-II: Cho tới nay, chính quyền các cấp và các nhà tài trợ chưa thống nhất được quan điểm về chính sách này. Bộ NNPTNT cho rằng tạo ra các kết nối thị trường hiệu quả tại các vùng xa xôi có thể là không thực tế và an ninh lương thực vẫn là ưu tiên chính cho các hộ gia đình nông thôn xét đến điều kiện khó khăn về thời tiết và địa lý. Các nhà tài trợ lo ngại về các tác động tiêu cực có thể khi bao cấp các đầu vào và thiết bị cho nông nghiệp một cách dài hạn và đặt câu hỏi về khả năng nhân rộng mô hình đã đưa vào sử dụng có thể không giúp số đông nông dân nghèo.

Sử dụng hỗ trợ kỹ thuật của nhà tài trợ: Vào thời điểm đánh giá giữa kỳ này, chỉ có UNDP đang cung cấp hỗ trợ kỹ thuật cho cấp trung ương. Dự án hỗ trợ kỹ thuật của Phần Lan khai triển muộn hơn dự kiến. Còn dự án hỗ trợ kỹ thuật của Cơ quan phát triển Ireland thì mới ở giai đoạn xây dựng. Việc chậm xây dựng các tài liệu hướng dẫn từ trung ương làm chậm quá trình triển khai hỗ trợ kỹ thuật tại địa phương. Mặc dù UNDP đã có cung cấp các hỗ trợ để xác định quy mô công việc, tuyển dụng và giao nhiệm vụ cho hỗ trợ kỹ thuật, kinh nghiệm cho thấy cần thời gian và nỗ lực để có thể sử dụng hỗ trợ này một cách hiệu quả. Việc chưa sử dụng kịp thời các hỗ trợ kỹ thuật đã có tác động đến quá trình quản lý và triển khai chương trình, trong đó có việc triển khai hệ thống TD&ĐG, biên soạn, phổ biến hướng dẫn, thông tư, tài liệu đào tạo..

Xã làm chủ đầu tư: Các nhà tài trợ và Chính phủ có quan điểm khác nhau về tính khả thi của mục tiêu xã làm chủ đầu tư. Hai bên thống nhất ma trận kết quả theo đó đưa ra mục tiêu 100% xã trở thành chủ đầu tư vào năm 2010, cho rằng yếu kém về thể chế có thể được một số huyện sử dụng làm lý do để không phân quyền và để kiểm soát quá trình ra quyết định của xã. Tuy nhiên, Chính phủ cũng đã nhận thấy các hạn chế về năng lực thực tế và điều kiện cản trở quá trình trao trách nhiệm cho các xã tại các vùng sâu và xa.

Các quy định về mua sắm đấu thầu: Các quy định về mua sắm đấu thầu của Việt Nam quy định rằng hình thức chỉ định thầu được áp dụng cho gói thầu trị giá dưới 1 tỉ đồng. Các nhà tài trợ yêu cầu cần có chính sách mua sắm công

khai hơn và cạnh tranh hơn. Kết quả, chính phủ đã đưa ra quy định bổ sung (các sửa đổi trong Thông tư 01/2008) vào năm 2008 nhằm xác định rõ hơn và tăng cường các quy trình cạnh tranh hơn. Tuy nhiên vẫn còn có bất đồng trong định nghĩa, lợi ích và mức độ thực tiễn khi thực hiện hình thức đấu thầu cạnh tranh giữa Chính phủ và các nhà tài trợ... UBND cho rằng phương pháp này là không thực tế tại các vùng sâu, vùng xa, cần nhắc đến số lượng rất ít nhà thầu sẵn sàng làm việc tại các vùng này và qui mô nhỏ của rất nhiều gói thầu của CT135-II.

3.3. Các kết quả của chương trình là gì?

Để đánh giá các kết quả của CT135-II, khung đánh giá giữa kỳ xác định cần đánh giá năm khía cạnh dưới đây:

- Các kết quả và chỉ số tác động nào đã đạt được tại các vùng thuộc CT135-II;
- Các công trình cơ sở hạ tầng hoàn thiện đã được sử dụng ra sao;
- Mức độ hài lòng của đối tượng hưởng lợi đối với các đầu ra của chương trình
- Khuyến nghị của người dân địa phương nhằm cải thiện các hợp phần của CT135-II;
- Khuyến nghị của các tổ chức phi chính phủ nhằm cải thiện chương trình.

CT134-II đã đem lại các kết quả và chỉ số tác động nào tại các vùng thuộc chương trình?

Chúng ta nhấn mạnh rằng Đánh giá giữa kỳ không phải được thiết kế để đánh giá tác động, cho dù có sử dụng phương pháp định tính³⁰ hay định lượng³¹, thay vào đó đánh giá này tập trung nhiều hơn vào các đầu ra và kết quả của chương trình.

Bảng 15 và 36 cho thấy rõ ràng rằng chương trình đã giúp tăng đáng kể việc tiếp cận cơ sở hạ tầng. Nó cũng cho thấy tỉ lệ nghèo nhìn chung giảm đáng kể (3-4%) tại các xã thuộc CT135-II trong giai đoạn 2006-2008.

Tuy nhiên có ba cảnh báo hợp lý. Thứ nhất, không nghi ngờ gì về đóng góp quan trọng của CT135-II trong công cuộc giảm nghèo tại các xã mục tiêu, tuy nhiên khó có thể bóc tách được tác động cụ thể của chương trình này trong tương quan so sánh 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 chính sách ngành. Đây là vấn đề về quy gán tác động mà ai cũng biết mà chỉ đánh giá tác động định tính mới có thể giải quyết. Thứ hai, phân tích chia nhỏ hơn cho thấy các nhóm dân tộc thiểu số chưa được lợi nhiều như các nhóm khác và vẫn chiếm số người

³⁰ Nghiên cứu đánh giá tác động định tính đòi hỏi thời gian tiếp tục tìm hiểu nhóm đối tượng hưởng lợi từ chương trình trong một thời gian và nhóm đối chứng. Lập lại nghiên cứu điều tra cơ bản thực hiện vào năm 2007 vào năm 2010-11 sẽ đem lại dữ liệu so sánh đối chứng.

³¹ Nghiên cứu đánh giá tác động định tính thường liên quan đến xác định và hiểu chuỗi nguyên nhân của chương trình dựa trên đầu ra của chương trình cho đến kết quả, tác động cuối cùng trong dài hạn.

nghèo cao nhất (Bảng 11 trang 31). Thứ ba, trong khi nhiều hộ gia đình thoát khỏi nghèo trong những năm qua vẫn còn các gia đình mới chỉ thoát khỏi cận nghèo và dễ bị tái nghèo trong trường hợp chịu các cú sốc như lạm phát cao (2008) hay thất nghiệp cao (2009).

Các công trình cơ sở hạ tầng hoàn thiện được sử dụng như thế nào?

Tỉ lệ hộ gia đình sử dụng các công trình giao thông và trạm xá ở địa phương là khá cao. Tỉ lệ gia đình sử dụng các công trình tưới tiêu nhỏ, cấp nước nhỏ là thấp do khoảng cách giữa các thôn bản tại các vùng miền núi, vùng sâu vùng xa; các công trình này thường được đặt tại một thôn bản và hộ gia đình ở các thôn bản khác thường khó tiếp cận với các công trình này (Bảng 20).

Bảng 20: Tỉ lệ hộ gia đình sử dụng các công trình hoàn thiện (%)

Loại công trình cơ sở hạ tầng	Tỉ lệ
Công trình điện	70.6
Công trình giao thông	96.7
Công trình cấp nước	48.3
Trạm y tế	86.7
Chợ	76.9
Nhà sinh hoạt cộng đồng	61.8

Nguồn: Lê và cộng sự, báo cáo CRC (2009)

Tần suất sử dụng các công trình cơ sở hạ tầng là cao đối với công trình giao thông, trung bình đối với công trình chợ và thấp đối với công trình nhà văn hóa (Bảng 21).

Bảng 21: Tần suất sử dụng các công trình cơ sở hạ tầng hoàn thiện của các hộ gia đình (%)

Loại hình công trình cơ sở hạ tầng	Thường xuyên	Thỉnh thoảng	Không bao giờ
Công trình giao thông	75.5	21.2	3.3
Chợ	57.7	19.2	23.1
Nhà văn hóa/nhà cộng đồng	5.9	55.9	38.2

Nguồn: Lê và cộng sự, báo cáo CRC (2009)

Mức độ hài lòng của đối tượng hưởng lợi đối với các đầu ra của chương trình đến mức nào?

Chúng ta hãy nhấn mạnh rằng dữ liệu từ Điều tra định tính (P2) và Khảo sát Mức độ Hài lòng của Người dân (CRC) cần được diễn giải, phân tích cẩn thận. Nhìn chung các hộ gia đình thường đánh giá tích cực các chương trình công cộng vì lịch sử, đặc biệt khi chúng miễn phí hoàn toàn hay gần như miễn phí. Hơn thế những người đi phỏng vấn nếu có liên quan đến công việc trong khu vực nhà nước cũng có thể có thiên lệch khi xác định mức độ hài lòng vì lo bị trả đũa, giả dụ như nếu đánh giá mức độ tiếp cận thấp đến các dự án của các

chương trình giảm nghèo. Tuy nhiên, rõ ràng các hộ gia đình hài lòng hoặc rất hài lòng với các công trình cơ sở hạ tầng và triển khai các hợp phần của chương trình 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 vẫn là tỷ lệ rất thấp. 92% hộ gia đình cho rằng cơ sở hạ tầng chương trình cung cấp đáp ứng nhu cầu địa phương (Bảng 22).

Nhờ có điện, cuộc sống và sản xuất của các gia đình được cải thiện. Nhờ có các công trình giao thông, đi lại trở nên dễ dàng hơn cho người dân, đặc biệt trong các mùa mưa và điều này giúp trẻ em dễ dàng đến trường hơn. Nhờ các công trình tưới tiêu, người dân có nước sản xuất và không phải xách nước tưới cho mùa vụ. Ngoài ra, người dân có thể cải tạo đất trước đó bị cằn cỗi và khô cạn.

Hợp phần về hỗ trợ phát triển sản xuất cũng nhận được sự đánh giá cao của các hộ gia đình. Họ cho rằng hỗ trợ của hợp phần này giúp họ tăng năng suất lao động, cải thiện sản xuất, tăng đầu ra cho lương thực, giúp trông và chăm sóc các vụ mùa tốt hơn, tất cả giúp cải thiện đời sống. Các gia đình được nhận hỗ trợ bằng hiện vật cho rằng quy trình nhận hỗ trợ đã được đơn giản, hỗ trợ kịp thời, hạt giống, cây con, phân bón, máy móc và thiết bị sản xuất có chất lượng tốt.

Bảng 22: Mức độ chung về hài lòng của hộ gia đình đối với các công trình cơ sở hạ tầng và các hoạt động thực hiện tại địa phương theo từng hợp phần (%)³²

Loại công trình và hoạt động	Rất hài lòng	Hài lòng	Không hài lòng	Không nhận xét
Phát triển cơ sở hạ tầng				
Các công trình điện	15.2	78.8	0.0	6.0
Công trình giao thông	27.8	63.5	0.4	8.3
Trường học	4.3	70.9	0.9	23.9
Các công trình cấp nước	4.3	72.2	1.7	21.7
Trạm xá	15.7	77.5	1.1	5.6
Chợ	30.8	61.5	7.7	0.0
Nhà văn hóa	3.0	72.7	0.0	24.3
Các công trình tưới tiêu	7.9	73.3	1.8	17.0
Hỗ trợ phát triển sản xuất	17.6	71.8	3.0	7.6
Dạy nghề	6.4	63.0	1.2	29.4
Hỗ trợ trẻ em mầm non và học sinh bán trú	8.7	79.4	0.8	11.1

Nguồn: Lê và cộng sự, báo cáo CRC (2009)

Đào tạo nghề, hỗ trợ cho học sinh mầm non và học sinh bán trú, hỗ trợ pháp lý chưa được thực hiện đồng bộ tại tất cả các tỉnh. Tuy nhiên, các hộ gia đình cho biết các hợp phần này phù hợp và cần thiết cho địa phương.

³² Trong số các hộ gia đình nhận thức về công trình và dự án/hoạt động thực hiện tại địa phương

Các khuyến nghị của người dân địa phương để cải tiến các hợp phần của CT135-II là gì?

Các hộ gia đình phỏng vấn trong khảo sát Mức độ HÀi lòng của người dân đưa ra các khuyến nghị sau:

Đối với các công trình cơ sở hạ tầng:

- Cần mở rộng/xây đường giao thông nội thôn và liên thôn giúp người dân đi lại dễ dàng. Cần thường xuyên bảo dưỡng và sửa chữa công trình đường xã để đảm bảo độ bền cao. Các con đường ở tình trạng xấu cần được sửa chữa kịp thời tránh xuống cấp và hỏng nghiêm trọng.
- Các công trình điện cần được nâng cấp và bảo dưỡng đường dây tốt hơn. Cần cung cấp công trình điện cho dân cư tại các xã/thôn bản chưa có điện.
- Cần xây nhiều bể chứa nước và sửa chữa các công trình nước kịp thời đảm bảo liên tục có nước sạch sinh hoạt hàng ngày cho người dân. Các bể nước, đặc biệt ống nước cần có chất lượng tốt.
- Hiện tại các công trình tưới tiêu có độ dài ngắn và do đó chỉ số ít hộ gia đình được hưởng lợi. Các kênh tưới tiêu cần được mở rộng để cung cấp nước sản xuất cho nhiều hộ gia đình hơn. Cần đảm bảo duy tu bảo dưỡng thường xuyên các công trình.

Người dân địa phương cũng muốn tiếp tục nhận được hỗ trợ cho phát triển sản xuất. Cần cung cấp hỗ trợ tài chính cho phát triển sản xuất và tín dụng mua lại đất canh tác cho nhóm hưởng lợi lớn hơn. Cần quan tâm chú ý đến lựa chọn hộ gia đình đủ điều kiện nhận hỗ trợ để đảm bảo hỗ trợ thực sự đem lại lợi ích cho hộ nghèo.

Về đào tạo nghề, cần cung cấp các khóa đào tạo dựa trên nhu cầu để con em người dân thôn bản có cơ hội nâng cao đời sống và tạo việc làm cho người dân. Các khóa đào tạo cần được thực hiện cho nhiều nhóm người học hơn và cần tạo ra các điều kiện thuận lợi để người dân tại các làng/bản xa được đào tạo. Cũng cần cung cấp hỗ trợ tài chính để người học có thể trang trải chi phí ăn ở và đi lại.

Về hỗ trợ tài chính cho trẻ em mầm non và học sinh bán trú, người dân địa phương khuyến nghị cần tiếp tục hỗ trợ để trẻ em và học sinh có thể tiếp tục đến trường và hỗ trợ cần cung cấp cho nhiều nhóm hưởng lợi hơn, chẳng hạn tất cả trẻ em mầm non và trẻ em tại các thôn bản/ấp bao gồm trẻ em không phải con nhà nghèo cần được hỗ trợ và nâng cao mức trợ cấp.

Về hỗ trợ pháp lý, người dân khuyến nghị cần tiến hành các hoạt động thông tin truyền thông hơn nữa để họ ý thức và hiểu về các vấn đề pháp lý và hình thức truyền thông cần sáng tạo, và cần cung cấp nhiều hỗ trợ pháp lý hơn cho người dân.

Các khuyến nghị từ các tổ chức phi chính phủ để cải tiến chương trình là gì?

Mười một tổ chức phi chính phủ tham gia vào Diễn đàn Cộng đồng Thực hiện và đưa ra một số khuyến nghị cải tiến chương trình. Thứ nhất, khuyến nông cho người dân tộc thiểu số cần thực hiện thông qua các biện pháp mới phù hợp với người dân không biết chữ, đặc biệt phụ nữ không biết chữ. Khuyến nghị nên sử dụng cách tiếp cận "liên tưởng" (dùng cho xóa mù kết hợp với phát triển cộng đồng) nhằm tăng cường xã hội hóa trong công tác khuyến nông tại các cấp địa phương.

Các cơ chế hợp tác giữa các nông dân giúp nhau tham gia vào nền kinh tế thị trường thông qua các mô hình hợp tác linh hoạt/năng động (hợp tác xã, câu lạc bộ, nhóm) cần được khuyến khích. Cần hỗ trợ hơn nữa trong việc tăng cường liên kết giữa doanh nghiệp sản xuất nông nghiệp với nông dân để cải thiện sự tham gia của nông dân tại các xã của CT 135-II vào kinh tế thị trường và sự phối hợp theo chiều dọc trong các giai đoạn khác nhau của các chuỗi hàng hóa nông nghiệp.

Các chính sách/dự án giảm nghèo sẽ hiệu quả nhất khi đầu tư tốt hơn vào cơ sở hạ tầng cho phát triển sản xuất (tưới tiêu, làm đường đến khu sản xuất) và hỗ trợ sản xuất có phát triển nguồn nhân lực (giáo dục, đào tạo nghề) và nguồn vốn xã hội (các cơ chế hợp tác cộng đồng).

Mở rộng "Quý phát triển cộng đồng" là phương pháp tốt để tăng cường trao quyền cho các cộng đồng trong quá trình ra quyết định và thực hiện sáng kiến tại cộng đồng nhằm thúc đẩy giảm nghèo tại các xã đặc biệt khó khăn.

Hệ thống bảo trợ xã hội toàn diện cần được thiết lập nhằm đối phó với thiên tai bệnh dịch và khủng hoảng kinh tế, nhằm mở rộng lưới an toàn và hỗ trợ thực tiếp cho nhóm người dễ bị tổn thương nhất. Các chính sách hỗ trợ bổ sung thiết thực nhất bao gồm chính sách về an ninh lương thực, về dinh dưỡng, bữa ăn ở trường (cho học sinh dân tộc thiểu số), phòng ngừa và kiểm soát rủi ro và thảm họa thiên nhiên thông qua tập huấn về thiên tai với các phương pháp phù hợp với năng lực và kinh nghiệm của người dân địa phương.

Về quản lý chương trình, cần tập trung cải thiện hệ thống TD&DG với các chỉ số rõ ràng, khung thời gian, vai trò, trách nhiệm bao gồm giám sát dựa vào cộng đồng, quản lý dựa trên kết quả với cơ chế động viên tài chính tính cực cho các xã có cải thiện rõ rệt về kết quả thực hiện.

3.4. Kết luận chung về đánh giá giữa kỳ

Chúng ta hãy bắt đầu bằng cách nhắc lại những thách thức lớn trong việc đưa chính sách đến với các xã vùng sâu vùng xa và rất nghèo, và thách thức còn lớn hơn nữa để chính sách đến với người dân tộc thiểu số sống trong khu vực có nhiều thử thách về ngôn ngữ giao tiếp và văn hóa. Trong bối cảnh này CT135-II đã thực hiện khá tốt. Chương trình đạt điểm tốt về sự phù hợp, hiệu quả, nhận thức của đối tượng hưởng lợi, chất lượng dịch vụ cung ứng và tương đối tốt về hiệu quả hướng tới đối tượng mục tiêu và hiệu quả trong quản lý và thực hiện chương trình. Dự án triển khai tốt

nhất là dự án phát triển cơ sở hạ tầng trong khi các dự án về phát triển sản xuất và đào tạo, tập huấn nâng cao năng lực thì vẫn còn cách xa so với tiến độ mong muốn. Các chính sách mới về nâng cao đời sống vừa được triển khai nên chưa thể đánh giá đầy đủ.

Trong khi một số khuyến nghị của đánh giá cuối kỳ Chương trình Xóa đói Giảm nghèo năm 2004 đã được lồng ghép vào thiết kế của CT 135-II và việc triển khai chương trình trong giai đoạn 2006-2008, các khuyến nghị khác vẫn chưa được giải quyết và triển khai phù hợp (Bảng 23). Phân tích các nguyên nhân của tình trạng này không nằm trong phạm vi của Báo cáo đánh giá giữa kỳ này. Chúng tôi xin phép nêu một số nguyên nhân do một số người cung cấp thông tin chính có liên quan nêu ra: CT135 cố gắng giải quyết các thử thách có quy mô lớn và đặt ra các mục tiêu tham vọng; dường như mức độ hiểu đầy đủ về mục tiêu chương trình còn chưa đầy đủ, những hạn chế trong tiếp cận và các hành vi khác nhau người nghèo, đặc biệt khi các nhóm người dân tộc thiểu số không thuộc một nhóm đồng nhất; lợi ích được bảo đảm của các cơ quan ban ngành nếu tiếp tục thực hiện dự án/chính sách của riêng mình; việc ngần ngại không thay đổi của một bộ phận quan chức cấp trung; quá trình đổi mới không đồng bộ, hạn chế trong năng lực các cấp cản trở thực hiện đổi mới, cơ chế khen thưởng không khích lệ hiệu quả thực hiện cao và không có những thỏa thuận đôi bên cùng có lợi, thiếu minh bạch và trách nhiệm giải trình, và các thử thách liên quan đến quản lý tri thức, đặc biệt về phát triển năng lực học tập và lưu giữ thông tin trong tổ chức.

Bảng 23: Mức độ triển khai báo cáo đánh giá năm 2004 vào thời điểm cuối năm 2008

	Khuyến nghị	Triển khai đến cuối 2008
1.	Cấp ngân sách của chương trình cho các tỉnh theo ngân sách trọn gói nhằm tăng mức độ tự chủ tại cấp địa phương	Đã bắt đầu
2.	Thiết lập hệ thống minh bạch và dễ quản lý trong phân bổ nguồn lực ngân sách xuống địa phương	Triển khai đáng kể
3.	Đưa ra sáng kiến khích lệ bằng việc liên kết phân bổ nguồn lực với kết quả hoạt động	Chưa bắt đầu
4.	Tăng cường các cơ chế chọn mục tiêu nhằm tăng đối tượng hưởng lợi là người nghèo	Triển khai đáng kể
5.	Xây dựng các cơ chế tăng cường sự minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý tài chính	Đã bắt đầu
6.	Tăng cường sự tham gia của cấp địa phương trong thực hiện Quy chế dân chủ cơ sở	Triển khai đáng kể
7.	Xây dựng hệ thống giám sát và đánh giá tập trung vào các chỉ số theo dõi và hợp lý hóa công tác báo cáo	Đã bắt đầu
8.	Thiết kế chương trình để quản lý hơn thông qua giảm số hợp phần của chương trình	Đã bắt đầu
9.	Tăng cường năng lực tại tất cả các cấp, đặc biệt tại cấp xã, bao gồm chi bộ địa phương/lãnh đạo các tổ chức quần chúng	Đã bắt đầu
10.	Tăng cường vị trí và năng lực của văn phòng Xóa đói Giảm nghèo trong quản lý và giám sát chương trình tốt hơn	Đã bắt đầu

Nguồn: Phần 3 của báo cáo này

CÁC KHUYẾN NGHỊ CỦA ĐÁNH GIÁ GIỮA KỲ



"Nụ cười", Sưu tầm: Phòng thông tin UBĐT

4. CÁC KHUYẾN NGHỊ CỦA ĐGGK

Hai nhóm khuyến nghị đưa ra trong ĐGGK. Nhóm thứ nhất đối với các khuyến nghị trong ngắn hạn, giai đoạn 2009-10, nghĩa là đến khi kết thúc CT135-II hiện tại; Nhóm thứ hai là những khuyến nghị trong trung hạn, để phục vụ cho các đối thoại chính sách sắp tới về các CTMTQG-GN sau năm 2010. Đó là những khuyến nghị đối với UBNDT, các bộ liên quan và các bộ ngành ở cấp trung ương (Bộ Kế hoạch & Đầu tư chịu trách nhiệm về công tác lập kế hoạch, Bộ Tài chính chịu trách nhiệm về công tác tài chính công, Bộ Nội vụ chịu trách nhiệm về công tác hành chính công) và các đối tác phát triển. Trong báo cáo tổng hợp này³³ chỉ đưa ra các khuyến nghị chính. Các cơ quan chịu trách nhiệm được nêu trong ngoặc đơn.

4.1. Các khuyến nghị trong ngắn hạn – giai đoạn 2009-2010

Khuyến nghị 1: Thực hiện một số điều chỉnh đối với các quy trình lập kế hoạch và lập ngân sách hiện hành

Các chỉ tiêu đề ra cho giai đoạn 2009-2010 cần phải được thẩm định trên cơ sở các tiêu chí SMART và chú trọng tới các chỉ tiêu về kết quả³⁴ hơn là chỉ tập trung vào quy trình. Để “có thể đạt được” thì các chỉ tiêu trong Khung Kết quả cần tính đến tổng ngân sách cho chương trình cả từ nguồn ngân sách quốc gia và các cơ quan viện trợ phát triển, tính đến tính phức tạp của việc thực hiện trong một môi trường pháp lý và điều tiết phức tạp, năng lực thể chế có hạn ở các cấp địa phương, và sự đa dạng về tình hình ở cơ sở (UBNDT và các nhà tài trợ).

Một công thức phân bổ ngân sách hướng tới người nghèo duy nhất, đơn giản và khách quan mà tất cả các tỉnh 135-II đều có thể áp dụng cần được thảo luận và áp dụng nhằm đảm bảo tính hiệu quả và công bằng (UBNDT và Bộ Tài chính).

Có thể thiết kế Khung Chi tiêu Trung hạn (MTEF) thí điểm đầu tiên nhằm đưa ra một phương pháp lập ngân sách tổng thể hơn (UBNDT và Bộ Tài chính). Khung Chi tiêu trung hạn này sẽ góp phần xác lập một gói ngân sách mang tính thực tế cho Chương trình 135-II trong giai đoạn trung hạn dựa trên cơ sở các dự báo thận trọng nhằm giảm thiểu rủi ro cắt giảm ngân sách trong giai đoạn thực hiện. Khung Chi tiêu Trung hạn này sẽ cố gắng thu tóm tất cả các nguồn vốn của các dự án/chính sách của Chương trình ở các cấp hành chính khác nhau. Nó sẽ đưa ra một cái nhìn mang tính trung hạn về thực hiện chương trình mà sẽ tạo điều kiện cho việc tiếp tục tập trung vào các chỉ tiêu kết quả trong trung hạn.

Khuyến nghị 2: Cải thiện sự phối kết hợp

Sẽ hữu ích nếu thực hiện lập bản đồ về tất cả các sáng kiến có liên quan đến giảm nghèo do các cơ quan chính phủ, các tổ chức phi chính phủ và các nhà tài

³³ Các khuyến nghị chi tiết hơn được đưa ra trong các báo cáo theo từng mô-đun cụ thể của Đánh giá Giữa kỳ

³⁴ Các Kết quả bao gồm đầu ra, kết quả và tác động.

trợ khác nhau đang chủ trì thực hiện để làm điểm xuất phát nhằm xác định xem ai đang làm cái gì, ở đâu và với cơ chế nào (Bộ LĐ, TB & XH).

Các ban điều phối ở cấp trung ương và cấp tỉnh, trực thuộc UBĐT, Bộ LĐ, TB & XH và các bộ ngành đối tác có liên quan cần tăng cường hoạt động hơn nữa hoặc là được thành lập trong trường hợp chưa được thành lập nhằm phối kết hợp tốt hơn các dự án/chính sách. Các ban điều phối này cần tập trung vào các cách thức mang tính thực tế và tức thời cho việc phối kết hợp tốt hơn nữa giữa các hợp phần khác nhau của Chương trình 135-II cũng như với các Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Giảm nghèo khác. Các dự án/chính sách rõ ràng cần được phối kết hợp bao gồm (i) các chính sách hỗ trợ của Chương trình 135-II nhằm phát triển sản xuất và các chính sách về tín dụng và khuyến nông của Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Giảm nghèo; (ii) chính sách hỗ trợ phát triển CSHT của Chương trình 135-II và chính sách xây dựng CSHT cho các xã đặc biệt khó khăn ở vùng ven biển và hải đảo trong Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Giảm nghèo. Ở cấp thấp hơn, cần thành lập một “Tổ công tác” ở cấp huyện và có Cán bộ Hỗ trợ cộng đồng cho mỗi xã Chương trình 135-II (UBĐT, Bộ LĐ, TB & XH và các Bộ liên quan)

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 Cộng đồng cho các xã và (ii) một hệ thống phân tầng về hợp đồng thực hiện giữa cấp trung ương, cấp huyện và xã.

Báo cáo đánh giá năm 2004 (trang 120-122) đã đưa ra một số khuyến nghị rằng việc cấp ngân sách trọn gói vẫn còn phù hợp trừ trường hợp (i) mức độ ngân sách trọn gói thay đổi từ cấp tỉnh tới cấp huyện và cấp xã và (ii) nên sử dụng khung ngân sách trung hạn thay vì cấp ngân sách hàng năm. Việc lựa chọn cấp huyện để làm cấp hành chính chủ chốt có vẻ như là một sự thỏa hiệp tốt giữa mong muốn xây dựng các gói hành động giảm nghèo mà phù hợp với điều kiện cụ thể của địa phương và nhu cầu cần phân bổ khối lượng ngân sách lớn cho một số ít hành động ưu tiên và cho các xã nghèo nhất trong huyện nhằm đạt được tác động có ý nghĩa. Cần có cơ chế phân bổ ngân sách trọn gói chính thức và hợp pháp. Một bộ các hướng dẫn thống nhất về việc sử dụng các gói ngân sách trọn gói cần được chi tiết hóa, bao gồm một danh mục các khoản chi hợp lệ, một danh sách các khoản chi không được phép, một loạt các hạng mục chi tiêu chính (ví dụ như tỉ lệ tối đa cho các khoản đầu tư CSHT), các quy trình quản lý và theo dõi tổng thể và các vai trò trách nhiệm mà sẽ được tiếp tục làm rõ trong các hợp đồng thực hiện (xem phần dưới đây). Một cơ chế đơn giản, dễ hiểu và dễ thực hiện cần được sử dụng nhằm quyết định phân bổ ngân sách cho các huyện và xã. Một cách làm theo hướng đó có thể thực hiện được là như sau (i) một phần cố định trong ngân sách trọn gói hoặc Quỹ Phát triển Cộng đồng mà bảo đảm mức vốn tối thiểu cho một gói các dịch vụ công tối thiểu cho tất cả các huyện và sau đó là các xã và (i) một phần thay đổi linh hoạt mà sẽ được cấp tùy theo số người nghèo và mức độ nghèo đói ở một huyện và xã cụ thể.

Những hợp đồng về thực hiện này sẽ làm rõ (i) vai trò và trách nhiệm của cấp trên và cấp dưới; (ii) những cam kết của huyện và xã trong việc đạt được mục tiêu kết quả theo chỉ số SMART thông qua quá trình lập kế hoạch và phân bổ ngân sách có sự tham gia; (iii) những cam kết của cấp trên trong việc cung cấp cho cấp dưới một số lượng ngân sách xác định cùng với kế hoạch thời gian về cấp phát ngân sách và những hỗ trợ kỹ thuật đã xác định; (iv) các cơ chế TD&ĐG có sự tham gia và đảm bảo trách nhiệm giải trình.

Mô hình này nên được xây dựng trong năm 2009 và thử nghiệm ở một số huyện trong số 61 huyện trong năm 2010, sau đó sẽ mở rộng lập kế hoạch thực hiện cho toàn bộ 61 huyện sau năm 2010 (Bộ LĐTBXH, UBND và các đối tác cấp quốc gia). Một hợp đồng về hiệu quả thực hiện sẽ được ký giữa Bộ LĐTBXH và UBND, xác định rõ các vai trò và trách nhiệm của mỗi bên, các chỉ tiêu cần đạt, và phân bổ ngân sách. Chính phủ sẽ quyết định phân công lao động sao cho tốt nhất, nhưng theo chức năng nhiệm vụ và lợi thế so sánh thì Bộ LĐ, TB & XH nên giám sát sáng kiến hỗ trợ 61 huyện nghèo nhất còn UBND thì quản lý việc điều phối các hành động nhằm giảm nghèo ở các xã nghèo nhất trong 61 huyện đã chọn.

Việc thí điểm chương trình hỗ trợ 61 huyện nghèo nhất cần được hỗ trợ cả về mặt kỹ thuật và tài chính bằng một quỹ ủy thác do Bộ LĐ, TB & XH quản lý với sự hỗ trợ tiếp tục cho UBND để thực hiện Chương trình 135 nhằm giúp cả Bộ LĐ, TB & XH và UBND có thể hoàn thành được nhiệm vụ của mình (các nhà tài trợ).

Thời gian còn lại của năm 2009 và 2010 cần được UBND sử dụng nhằm đóng góp cho đối thoại chính sách về tương lai của các Chương trình Giảm nghèo trong bối cảnh kinh tế-xã hội mới của Việt Nam (UBND, Bộ LĐ, TB & XH cùng với Bộ Tài chính, Bộ KH & ĐT, Bộ Nội vụ). Các khuyến nghị đưa ra dưới đây chỉ là những đóng góp khiêm tốn nhất trong số các khuyến nghị khác cho hoạt động lớn mang tính chiến lược này sẽ định hướng cho các chính sách và chương trình cho giai đoạn 5 năm đến 10 năm tới (UBND, Bộ LĐ, TB & XH và các Bộ liên quan, Bộ KH & ĐT, Bộ Tài chính và các nhà tài trợ). UBND cũng có thể thu hút sự tham gia của các Bộ ngành vào một cuộc đối thoại về những cải cách quy mô rộng lớn hơn với những ý nghĩa tác động chính cho việc quản lý và cho hiệu quả thực hiện các chương trình giảm nghèo: (i) khung pháp lý và mô hình hoạt động cho phân cấp, có tính đến các khoản ngân sách trọn gói cho cấp huyện và các quỹ phát triển xã với vai trò và nhiệm vụ rõ ràng và các hợp đồng thực hiện có liên quan; (ii) chuẩn bị cho Kế hoạch Phát triển Kinh tế-Xã hội quốc gia trong giai đoạn tiếp theo, thống nhất các chiến lược theo ngành tương ứng (với nội dung theo ngành dọc) và các bản Kế hoạch Phát triển Kinh tế-Xã hội địa phương (tính thống nhất xuyên ngành ở các cấp hành chính khác nhau) trong một ma trận các chiến lược mang tính nhất quán; (iii) lập ngân sách cho chương trình và thiết kế Khung chi tiêu Trung hạn và các Khung Chi tiêu Trung hạn Theo Ngành đồng hành; (iv) cải cách dịch vụ công trong đó bao gồm việc tuyển dụng, quản lý nghề nghiệp, hợp đồng thực hiện cấp tổ chức và cá nhân, hệ thống khen thưởng v.v..

Khuyến nghị 4: Nâng cao hiệu quả xác định đối tượng của chương trình bằng cách xác định một định nghĩa về nghèo đói duy nhất, dễ sử dụng, đa chiều và hướng các dự án/chính sách vào các hộ nghèo ở các xã Chương trình 135-II

Cần thực hiện một nghiên cứu nhằm cải thiện phương pháp xác định các hộ nghèo bằng cách xác định một định nghĩa về nghèo đói duy nhất, dễ sử dụng, và đa chiều (Bộ LĐ, TB & XH và Tổng cục Thống kê). Báo cáo đánh giá năm 2004 đã gợi ý nên sử dụng Chỉ số phát triển con người HDI (trang 121). Một phương án khác cần xem xét là Viện Khoa học Lao động Xã hội và Tổng cục Thống kê phối hợp thực hiện một nghiên cứu về xác định các chỉ số liên quan đến nghèo đói (chỉ số thay thế) sử dụng các bộ dữ liệu Khảo sát Mức sống Hộ Gia đình Việt Nam mà xã và thôn bản có thể sử dụng một cách dễ dàng và khách quan nhằm xác định đối tượng nghèo. Một phương án nữa đó là sử dụng các chỉ số thay thế trong Kế hoạch Phát triển Kinh tế-Xã hội ở cấp địa phương. Trong bất cứ trường hợp này cũng nên xem xét không chỉ chỉ số về nghèo đói tính theo đầu người mà còn xem xét mức độ nghèo đói trong số các tiêu chí lựa chọn xã.

Trọng tâm của hỗ trợ về sản xuất và khuyến nông cần được cân bằng hơn giữa các đối tượng nông dân khá giả và nông dân nghèo. Nông dân nghèo không có chung các cơ hội và hạn chế với nông dân khá giả. Do vậy, sự hỗ trợ và tư vấn cần được điều chỉnh theo nhu cầu cho mỗi đối tượng nông dân.

Việc ban hành danh sách các đối tượng hưởng lợi của Chương trình ở tại trụ sở xã và thôn cùng với khả năng lưu giữ các ý kiến khiếu nại cũng sẽ giúp lập cơ chế hướng tới đối tượng nghèo đa chiều và giúp tăng tỉ lệ bao phủ và giảm tỉ lệ rò rỉ.

Có thể thực hiện một nghiên cứu so sánh hiệu quả xác định đối tượng sử dụng phương pháp hiện hành và phương pháp mới được đề xuất trong năm 2010.

Khuyến nghị 5: Thực hiện các quy định mới về mua sắm đầu thầu

Trên 50% hợp đồng trong Chương trình 135-II trong năm 2009 và 100% trong năm 2010 cần được giao thông qua hình thức đấu thầu cạnh tranh và công khai³⁵, đấu thầu cộng đồng và/hoặc các phương pháp khác không phải chỉ định thầu, theo như Cẩm nang về Mua sắm Đấu thầu đã được ban hành, và được xác minh bởi các báo cáo kiểm toán của Kiểm toán nhà nước Việt Nam. Song song với quá trình thực hiện cần có các hợp phần đáng kể về phổ biến thông tin, đào tạo và theo dõi thực hiện.

Có thể thực hiện một nghiên cứu về các phương pháp tốt nhất trong việc cải thiện sự gắn kết giữa quá trình lập kế hoạch ngân sách và lập kế hoạch mua sắm đấu thầu nhằm liên kết tốt hơn các kết quả đầu ra (cấp độ chỉ tiêu kết quả đầu tiên) với đầu vào (UBND, Bộ KH & ĐT và Bộ Tài chính).

³⁵ Đấu thầu cạnh tranh và công khai được nói đến trong Ma trận chính sách này có nghĩa là tuân thủ đầy đủ Thông tư 01 và Cẩm nang về Mua sắm đấu thầu cho Chương trình 135-II, nghĩa là (i) có một bản kế hoạch mua sắm đấu thầu với hình thức đấu thầu đề xuất, (ii) đảm bảo tính minh bạch với thông báo công khai; (iii) có tính cạnh tranh, đảm bảo nhận đủ 3 hồ sơ dự thầu, và quy trình thẩm định đánh giá được tài liệu hóa, và (iv) khuyến khích hình thức đấu thầu cộng đồng

Khuyến nghị 6: Tăng cường quản lý chu trình dự án cơ sở hạ tầng nhằm hỗ trợ việc quản lý, Vận hành và bảo dưỡng công trình

Khuyến nghị này có liên quan tới các khía cạnh về kỹ thuật và về thể chế. 50% các huyện và xã trong năm 2009 và 70% trong năm 2010 cần có (i) tuyên bố danh mục các công trình CSHT hiện có, (ii) kế hoạch Vận hành và duy tu bảo dưỡng công trình cho các công trình CSHT trong đó xác định rõ tư cách pháp nhân của các nhóm Vận hành và duy tu bảo dưỡng công trình, một bản kế hoạch xây dựng năng lực cho Vận hành và duy tu bảo dưỡng, và một bản kế hoạch ngân sách sát với thực tế có cân nhắc đến các nhu cầu cấp vốn cho Vận hành và Duy tu Bảo dưỡng dựa trên cơ sở số công trình và loại hình công trình. UBND xã của mỗi xã cần thành lập một nhóm Vận hành và Duy tu Bảo dưỡng với các quy định cụ thể về chức năng, nhiệm vụ và hoạt động có liên quan tới việc thực hiện kế hoạch Vận hành và Duy tu Bảo dưỡng.

Bởi vì mô hình cấp cơ sở là trao trách nhiệm Vận hành và Duy tu Bảo dưỡng cho những người sử dụng ở xã đã thể hiện những hạn chế xét về năng lực và khả năng cấp vốn của địa phương, cần trao vai trò lớn hơn nữa cho các cán bộ chuyên môn cấp huyện. Cần thực hiện một nghiên cứu nhằm (i) xác định chính xác loại hình và quy mô công trình mà xã, với tư cách làm chủ đầu tư, có thể quản lý được, (ii) phân loại công trình CSHT trong đó nêu rõ chi phí, định mức mà phân chia chi phí giữa nhà nước và cộng đồng trong việc hoàn thành các yêu cầu về Vận hành và Duy tu Bảo dưỡng, (iii) đánh giá vai trò và giá trị của các ban giám sát cộng đồng, đặc biệt là về trách nhiệm thành lập và đưa các nhóm Vận hành và Duy tu Bảo dưỡng vào hoạt động với sự hỗ trợ của cấp huyện (iv) đưa ra các khuyến nghị cho Giai đoạn III của Chương trình 135. Phân tích ban đầu chỉ ra rằng chức năng quản lý chính thức cần được chuyển giao cho Nhóm Người sử dụng tại Cộng đồng và được trao cho Chủ Đầu tư. Như vậy sẽ đưa ra phạm vi cho chức năng quản lý công trình có tính chuyên nghiệp hơn.

Cấp trung ương và cấp tỉnh cũng có thể giúp cho các huyện và các xã trong việc hỗ trợ ban hành các hướng dẫn và xây dựng các quy chế ở địa phương chẳng hạn như là soạn thảo một bộ các chỉ số về mốc chuẩn ngắn gọn về các yêu cầu nguồn lực cho Vận hành và Duy tu Bảo dưỡng và các công cụ ước tính để địa phương sử dụng, cũng như là soạn thảo một mẫu thống kê công trình ở địa phương trong đó nêu rõ tình trạng cũng như những sửa chữa đối với công trình qua thời gian. Họ cũng cần tham gia vào việc theo dõi thực hiện các kế hoạch Vận hành và Duy tu Bảo dưỡng. Điều này có thể đòi hỏi sử dụng một cán bộ kỹ thuật nguồn chuyên trách ở cấp huyện nhằm giúp cho các xã trong toàn bộ chu trình dự án, tập trung cao vào phương pháp Vận hành và Duy tu Bảo dưỡng được áp dụng một cách hệ thống, đồng bộ (Taylor và cộng sự, 2008, tr.27).

Khuyến nghị 7: Làm sao để việc thực hiện hỗ trợ sản xuất phù hợp hơn và dễ tiếp cận hơn

Sau khi đạt được đồng thuận về Định hướng vì Người nghèo trong Hỗ trợ Sản xuất/ Sinh kế, cần ban hành một Thông tư về chiến lược cung cấp các dịch vụ hỗ trợ ở các xã vùng cao dựa trên nhu cầu của nông dân và kết hợp với những mối quan tâm về an ninh lương thực và mở rộng các cơ hội thị trường (UBDT và Bộ NN & PTNT)

Cần ban hành các hướng dẫn nhằm hỗ trợ cho thông tư 01 về phương pháp hỗ trợ sản xuất và bao gồm (i) thống nhất các dòng ngân sách; (ii) nhắm tới mục tiêu ít nhất 30% phụ nữ tham gia, (iii) tăng cường các biện pháp đảm bảo minh bạch trong việc lựa chọn đối tượng hưởng lợi (UBDT/Bộ NN & PTNT).

Cần ban hành một bộ các Cẩm nang Thực hiện Hỗ trợ Sản xuất (Bộ NN & PTNT). Các cẩm nang đó cần đơn giản và dễ thực hiện và đưa ra những hướng dẫn ở cấp trung gian cho các tỉnh đồng thời để cho các tỉnh có quyền tự chủ nhất định trong việc điều chỉnh cho phù hợp và thực hiện hợp phần này một cách hiệu quả.

Khuyến nghị 8: Đưa ra các hướng dẫn và thực hiện đào tạo nhằm tăng cường bản chất phân cấp và có sự tham gia của quá trình thực hiện chương trình

Cần sớm ban hành một Cuốn Cẩm nang về Lập Kế hoạch có sự Tham gia cho các xã Chương trình 135-II (UBDT). Cẩm nang này cần xác định một cách rõ ràng và cụ thể (i) sự tham gia có nghĩa là gì, (ii) quy trình cụ thể cho việc ký hợp đồng có sự tham gia của cộng đồng và hướng dẫn thực hiện, (iii) vai trò của các bên liên quan khác nhau ở địa phương trong Vận hành và Duy tu Bảo dưỡng , (iv) các cơ chế khuyến khích và đảm bảo sự tham gia của phụ nữ mà theo mong đợi thì phụ nữ phải chiếm 30% trên tổng số người tham gia (v) các quy định và hướng dẫn về việc tham gia lao động có trả công và đóng góp của người dân. Cần tổ chức tập huấn về cẩm nang để việc thực hiện chương trình lập kế hoạch có sự tham gia có thể bắt đầu từ năm 2010.

Nhằm cung cấp thông tin đầy đủ cho người dân về các hợp phần của chương trình và vai trò của người dân trong quá trình thực hiện, UBDT cần hỗ trợ các địa phương trong việc xây dựng và thực hiện kế hoạch truyền thông ở cấp thôn bản. Nhằm tăng cường hiểu biết của cộng đồng người dân tộc thiểu số, UBDT cần phối hợp với các cấp địa phương nhằm xây dựng và phổ biến các tài liệu truyền thông bằng các thứ tiếng dân tộc thiểu số phổ biến nhất ngoài tiếng Việt. Ít nhất 70% số tỉnh phải có các tài liệu truyền thông bằng các thứ tiếng dân tộc thiểu số.

Dự kiến rằng việc giao quyền làm chủ đầu tư sẽ tiếp tục được tiến hành với tiến độ nhanh thậm chí cả khi các chỉ tiêu đề ra ban đầu có thể là khó thực hiện. Ít nhất 80% các xã của Chương trình 135-II trong năm 2009 và 100% số xã trong năm 2010 cần làm chủ đầu tư một phần hoặc là toàn bộ vốn đầu tư của chương trình ở cả các dự án Phát triển Sản xuất và Phát triển CSHT. Điều này đòi hỏi phải nỗ lực đáng kể trong xây dựng năng lực (xem Khuyến nghị 10).

Khuyến nghị 9: Mở rộng phạm vi và nâng cao chất lượng TD&DG và gắn kết với hệ thống cơ chế khuyến khích để quản lý theo kết quả cụ thể

TD&DG là một thành tố không thể thiếu của phương pháp Quản lý Theo Kết quả. Nhằm tiếp tục những tiến bộ đã đạt được, cần hoàn thiện một bản kế hoạch hành động nhằm cải thiện công tác TD&DG thay vì một bộ các sáng kiến được điều phối ở mức ít hoặc nhiều. Để có thể tính đến những hạn chế ở địa phương và các năng lực về thể chế, cần đảm bảo các hoạt động TD&DG là có tính thực tế (ví dụ như làm sao để số lượng các chỉ số là ở mức tối thiểu), nhưng cần đảm bảo rằng chúng được áp dụng cho tất cả các xã, tất cả các dự án/chính sách một cách kịp thời.

Một vấn đề chung mà cần được quan tâm nhiều hơn nữa trong tương lai là chất lượng của dữ liệu. Chất lượng dữ liệu kém chắc chắn dẫn đến các chỉ số không đáng tin cậy, dẫn đến các quyết định sai lầm. Do vậy cần thực hiện một Đánh giá Chất lượng Dữ liệu về các chỉ số chính về thực hiện chương trình (Tổng cục Thống kê).

Theo dõi quy trình theo Hệ thống Thông tin Quản lý (MIS) cần được cải thiện nhằm bao gồm các chỉ số liên quan tới (i) sự tham gia của người nghèo được đưa vào các báo cáo tiến độ nhằm phục vụ cho các đợt đánh giá phối hợp (ii) quyền làm chủ của cấp xã trong các hợp phần về CSHT và sản xuất được xem xét riêng rẽ, (iii) mua sắm đấu thầu có liên kết các chỉ số về quy trình (ví dụ như chậm trễ, chi phí quá cao v.v.. với các chỉ số liên quan tới kết quả (mức độ thỏa mãn của người sử dụng cuối cùng, chất lượng của các kết quả đầu ra được chuyển giao v.v..) (UBDT)

Theo dõi và Đánh giá về Tài chính cần được cải thiện về mặt phạm vi, đáp ứng yêu cầu về thời hạn báo cáo, và phổ biến thông tin. Trước hết, tài liệu về ngân sách Chương trình 135-II cần được công bố trên trang web của Bộ Tài chính và UBDT. Sau đó, cần công bố các thông tin đáng tin cậy và kịp thời hơn về các kết quả báo cáo tài chính của tỉnh và xã, trong đó bao gồm: i) các báo cáo tài chính hàng quý (bao gồm thông tin về Vận hành và Duy tu Bảo dưỡng) và đối chiếu các khoản chi giữa các đơn vị chi ngân sách và Kho bạc Nhà nước trên phạm vi toàn chương trình. Bộ Tài chính/Kho bạc Nhà nước và UBDT sẽ thực hiện đối chiếu và báo cáo thí điểm cho một tỉnh. Sau đó, các bài học kinh nghiệm và quy trình đối chiếu và báo cáo thực tế sẽ được xây dựng cho toàn bộ chương trình; (ii) bản đồ lưu chuyển vốn theo quy tới cấp chủ đầu tư được lập; (iii) các báo cáo hàng năm và tốt nhất là 6 tháng một lần về việc phân bổ, cấp ngân sách cho cấp tỉnh, và việc sử dụng các nguồn vốn Chương trình 135-II theo dự án/chính sách (bao gồm cả nguồn vốn về Vận hành và Duy tu Bảo dưỡng) được công bố công khai trên trang web của Bộ Tài chính.

Kế hoạch kiểm toán hàng năm do Kiểm toán Nhà nước Việt Nam soạn thảo sẽ được chia sẻ với các bên liên quan của chương trình. Kế hoạch này cần bao gồm một mẫu đại diện các tỉnh được kiểm toán ngày càng tăng về quy mô (trên 14 tỉnh năm 2009 và trên 18 tỉnh trong năm 2010). Các báo cáo kiểm toán cần

được công bố đúng thời hạn và được công khai trên các phương tiện truyền thông đại chúng và trên trang web. Các cơ quan địa phương cần báo cáo cho UBND về tình hình thực hiện các khuyến nghị của kiểm toán trong năm trước và UBND cần xem xét các báo cáo này.

Theo dõi và đánh giá về mặt tài chính cũng cần sử dụng kết quả PEFA sẽ được Bộ Tài chính thực hiện trong năm 2009, với việc xác định các ách tắc chính trong các hệ thống thu và chi công và tận dụng các kế hoạch hành động PEFA tiếp theo trong năm 2010.

Về theo dõi các kết quả, Khảo sát về Mức độ HÀi lòng của Người dân cần được thực hiện hàng năm, với mẫu đại diện gồm các tỉnh và xã Chương trình 135-II được tăng dần về quy mô, và được sử dụng để cung cấp các ý kiến phản hồi có liên quan cho các nhà ra quyết định. Một đánh giá tác động cần được thực hiện trong giai đoạn 2010-2011 trên cơ sở sử dụng các khung phương pháp được xây dựng trong Điều tra Cơ bản.

Tất cả các hoạt động TD&ĐG sẽ đòi hỏi nỗ lực lớn về mặt bố trí cán bộ và đào tạo cho các đơn vị TD&ĐG dựa trên kết quả đánh giá về các nhu cầu xây dựng năng lực được ưu tiên. Đồng thời cần theo dõi thường xuyên việc thực hiện kế hoạch cải thiện công tác TD&ĐG (UBND, các Bộ liên quan, và Bộ KH & ĐT).

Cuối cùng TD&ĐG sẽ chỉ tạo ra được sự khác biệt nếu như các kết quả của nó gắn liền với cơ chế khen thưởng khuyến khích. Các báo cáo TD&ĐG, bao gồm cả ĐGGK, cần phải tạo thành một phần không thể tách rời trong các tranh luận về ngân sách và việc phân bổ ngân sách trong tương lai cần phụ thuộc vào các kết quả đạt được (Bộ KH & ĐT và Bộ Tài chính).

Khuyến nghị 10: Kiên quyết giải quyết thách thức lớn về xây dựng năng lực với một kế hoạch tổng thể thí điểm về xây dựng năng lực

Do nhu cầu đào tạo lớn, mục tiêu xây dựng năng lực bền vững trong các cơ quan công của quốc gia ở tất cả các cấp nhằm quản lý được các chính sách và chương trình về giảm nghèo và tránh sự trùng lặp giữa các sáng kiến xây dựng năng lực khác nhau, nên việc có một kế hoạch tổng thể thí điểm về xây dựng năng lực có vẻ như là phù hợp. Kế hoạch này cần bao gồm: xác định cụ thể các nhóm mục tiêu (cán bộ công chức ở tất cả các cấp ở các vị trí khác nhau, nhưng cũng có cả các đối tượng hưởng lợi và các bên liên quan khác ở địa phương) và các nhu cầu đào tạo cụ thể có liên quan tới những vai trò và trách nhiệm cụ thể mà họ phải thực hiện. Các lĩnh vực đào tạo rõ ràng nhất là phân bổ ngân sách hướng tới người nghèo, lập kế hoạch có sự tham gia, lập kế hoạch đầu tư nhiều năm có sự tham gia, mua sắm đấu thầu, chuẩn bị thi công, Vận hành và Duy tu Bảo dưỡng, quản lý tài chính, và theo dõi và báo cáo về công tác kế toán; (ii) phương pháp đào tạo (dựa trên các kỹ năng thực tế), cơ cấu, nội dung và phương pháp của chương trình; (iii) tổ chức thực hiện và lập dự toán ngân sách cho chương trình đào tạo (trong đó bao gồm lựa chọn và đào tạo tiểu giáo viên, cơ cấu các buổi tập huấn, đào tạo theo mô-đun, tài

liệu đào tạo, bố trí hậu cần, hạch toán chi phí và bố trí kinh phí). (UBDT và cơ quan đào tạo chuyên về hành chính công với sự tham gia của các Bộ ngành chuyên môn có liên quan).

Phương pháp hiệu quả và bền vững nhất là phương pháp “Đào tạo Tiểu Giáo viên” (ToT) nhằm tạo ra một đội ngũ các chuyên gia được đào tạo bài bản đóng vai trò hỗ trợ những người khác (các cán bộ địa phương, đại diện cộng đồng và các bên liên quan khác ở địa phương trong các lĩnh vực chuyên môn khác nhau. Các chuyên gia này sẽ đóng vai trò là tư vấn sử dụng các kỹ năng chuyên môn của họ kết hợp với các kỹ năng “hỗ trợ” (phát triển cộng đồng để đảm bảo quyền làm chủ đầu tư của xã ở mức độ cao hơn, các phương pháp theo định hướng khách hàng và có sự tham gia v.v.). Xây dựng cơ chế hỗ trợ và xây dựng năng lực cho một tổ công tác kỹ thuật từ cấp Tỉnh và Huyện để hỗ trợ xã.

Ngoài Đào tạo Tiểu giáo viên (ToT), cần hỗ trợ cho Diễn đàn Cộng đồng Thực hiện giữa các chương trình, các tỉnh và các bên liên quan, trong đó có sự tham gia của những người thực hiện tại cơ sở thuộc khối công, các tổ chức phi chính phủ và khu vực tư nhân. Đây là một cách đạt hiệu quả chi phí nhằm chia sẻ thông tin thực tế và phù hợp về các bài học kinh nghiệm và những cách làm hay nhất. (UBDT, Bộ LĐ, TB & XH, các Bộ liên quan khác, đại diện của các Tổ chức Phi Chính phủ và khu vực tư nhân).

Các sáng kiến hiện nay nhằm thiết kế các hướng dẫn và cẩm nang (về mua sắm đấu thầu, lập kế hoạch có sự tham gia) cần được tiếp tục hỗ trợ nhằm giúp phổ biến một cách rõ ràng các ưu tiên của Chính phủ ở cấp địa phương và tạo điều kiện thuận lợi cho công việc của những người đại diện thực hiện ở cơ sở, chẳng hạn như thiết kế “khung lô-gic của dự án”, xác lập dữ liệu cơ sở, lập kế hoạch ngân sách theo kết quả cần đạt, định mức ngân sách ở cấp địa phương và cập nhật định mức, theo dõi kết quả v.v.. Như đã nhắc đến ở trên, để truyền thông hiệu quả cần dịch tài liệu từ tiếng Việt (tiếng phổ thông) sang các thứ tiếng dân tộc thiểu số phổ biến.

Có thể sử dụng hệ thống truyền thông đại chúng ở địa phương thông qua đài, vô tuyến truyền hình và báo chí tương đối phát triển để làm cơ chế phổ biến thông tin, tuyên truyền giáo dục.

Việc xây dựng năng lực không phải chỉ thực hiện ở cấp địa phương mà còn cần được thực hiện ở cấp trung ương. Nhằm hoàn thành được nhiệm vụ của mình, UBDT cần có thêm nguồn nhân lực có trình độ năng lực. Việc xây dựng năng lực ở đây không chỉ giới hạn ở việc bố trí cán bộ và đào tạo mà bao gồm cả việc xác định một chiến lược phát triển thể chế. Nên sử dụng phương pháp Thẻ điểm Cân bằng để chi tiết hóa chiến lược này, trên cơ sở có tính đến chức năng nhiệm vụ của UBDT, đối tượng phục vụ mục tiêu của UBDT và những nhu cầu chính của họ, đội ngũ cán bộ của UBDT và việc phát triển năng lực, các quy trình xây dựng chính sách và lập kế hoạch ngân sách của UBDT (UBDT).

Các khuyến nghị trong ngắn hạn cho các dự án/chính sách cụ thể

Các khuyến nghị bổ sung trong ngắn hạn cho mỗi dự án/chính sách của Chương trình 135-II được liệt kê dưới đây (Bảng 24).

Bảng 24: Các khuyến nghị bổ sung trong ngắn hạn cho mỗi dự án/chính sách của Chương trình 135-II

Dự án/ Chính sách	Các khuyến nghị cụ thể
Dự án Phát triển sản xuất kinh doanh	<ul style="list-style-type: none"> • Hoàn tất bộ Cẩm nang Hướng dẫn Thực hiện dự án với những mô-đun theo tiêu ngành nông nghiệp. • Thực hiện các phân tích về chuỗi hàng hóa được sản xuất tại các xã nghèo nhất để xác định các cơ hội và các hạn chế chính ở các cấp độ khác nhau trong chuỗi hàng hóa và phân tích các giải pháp chính sách khác nhau cho việc cung cấp miễn phí các đầu vào phục vụ sản xuất nông nghiệp, ví dụ như tín dụng cho các nhà cung cấp đầu vào và thiết bị phục vụ nông nghiệp. • Liên kết dự án này với các chính sách/dự án khuyến nông và tín dụng của các CTMTQG-GN. • Thực hiện nghiên cứu để phân tích chi tiết các cách khác nhau nhằm cải thiện các phương pháp khuyến nông hiện nay và các cơ chế cung cấp dịch vụ khuyến nông nhằm làm cho chúng phù hợp hơn với các nhóm đối tượng, trong đó có: (i) thực hiện phân tích SWOT ở cấp xã nhằm xác định các nội dung khuyến nông phù hợp hơn; (ii) chuyển hướng tập trung từ chỗ giúp đỡ các hộ nông dân khá hơn sang giúp cho các nông dân nghèo; (iii) xem xét lại thời gian, thời lượng, ngôn ngữ v.v.. (iv) chuyển từ phương thức tiếp cận dựa trên khả năng cung ứng sang phương thức định hướng nhu cầu, bao gồm việc chi trả các khoản tiền thưởng cho các cán bộ khuyến nông dựa trên kết quả đạt được. • Lập kế hoạch cho việc rút dần trợ cấp khi mà các xã vẫn tiếp tục được hưởng lợi từ dự án này.

Dự án phát triển cơ sở hạ tầng	<ul style="list-style-type: none"> • Hoàn tất và ban hành Cẩm nang về Mua sắm Đấu thầu cho Chương trình 135 - Giai đoạn II với các mô-đun theo từng loại hình cơ sở hạ tầng để phản ánh tính đặc thù của từng loại. • Tăng cường tính minh bạch của quy trình mua sắm đấu thầu bằng cách niêm yết nhiều thông tin hơn về các gói thầu sắp tới và về việc phân bổ ngân sách cũng như về nhà thầu đã trúng thầu cho các hợp đồng hiện tại. • Chính sửa và đơn giản hóa các hướng dẫn về quản lý xây dựng đối với các dự án cơ sở hạ tầng quy mô nhỏ. • Tăng cường bình đẳng giới trong quá trình lập kế hoạch có sự tham gia để quyết định về các ưu tiên đối với các công trình cơ sở hạ tầng. • Soạn thảo các hướng dẫn của cấp trung ương về Vận hành và Duy tu Bảo dưỡng công trình, trong đó bao gồm (i) lập bản kê các tài sản ở cấp huyện và cấp xã (ii) đặt ra các định mức ngân sách về vận hành và duy tu bảo dưỡng cho các công trình sau đầu tư, và (iv) đề ra cơ chế cung cấp tài chính đáng tin cậy cho Vận hành và Duy tu bảo dưỡng, bao gồm những giải thích rõ ràng về dòng ngân sách mới được quy định theo Công văn số 744/TTg-KTTH. • Soạn thảo các hướng dẫn cấp tỉnh về việc sử dụng các nguồn vốn về Vận hành và Duy tu bảo dưỡng, nêu rõ (i) các chỉ tiêu, (ii) các nhóm Vận hành và Duy tu bảo dưỡng và vị trí pháp lý của họ (iii) các hoạt động (iv) kế hoạch xây dựng năng lực cho Vận hành và Duy tu bảo dưỡng, và (v) (ngân sách. • Đưa thông tin về các khoản chi cho Vận hành và Duy tu bảo dưỡng vào các báo cáo tài chính hàng quý và hàng năm của Bộ Tài chính. • Cải thiện việc theo dõi quản lý hợp đồng nhằm (i) báo cáo về việc hoàn thành đúng thời hạn và đúng trong phạm vi ngân sách của các đầu ra theo hợp đồng và đảm bảo theo đúng các yêu cầu kỹ thuật (ii) xây dựng và công bố danh sách các nhà thầu mà liên tục nhiều lần không giữ đúng cam kết mà không có những giải trình thích đáng. • Tổ chức một chuyến khảo sát kinh nghiệm tới các nước có hệ thống hiệu quả để theo dõi thực hiện về mặt kỹ thuật và tài chính và gắn kết với hệ thống mua sắm đấu thầu như là Mê-hi-cô và Panama. • Thực hiện một nghiên cứu nhằm phối hợp với hoặc lồng ghép chính sách của CTMTQG-GN về hỗ trợ xây dựng cơ sở hạ tầng ở khu vực ven biển.
Dự án Đào tạo nâng cao năng lực	<ul style="list-style-type: none"> • Xác định rõ ai sẽ chịu trách nhiệm về hợp phần này ở cấp huyện và cấp xã • Tập trung đào tạo các kỹ năng giải quyết vấn đề cho người học thay vì vào việc thực hiện các hướng dẫn về mặt hành chính. • Thực hiện một nghiên cứu nhằm phân tích một cách chi tiết các giải pháp chính sách khác nhau để (i) chuyển từ chương trình theo định hướng trọng cung sang chương trình theo định hướng trọng cầu, bao gồm việc chi trả tiền mặt có điều kiện cho người nghèo (ii) phối kết hợp tốt hơn với các chương trình xây dựng năng lực khác, đặc biệt là những chương trình trong Chính sách của CTMTQG-GN về khuyến nông, khuyến lâm-khuyến ngư và hỗ trợ phát triển sản xuất và việc làm.

Chính sách
cải thiện
sinh kế³⁶

- Ban hành thông tư liên bộ nhằm thực hiện Quyết định 112, đặc biệt là hướng dẫn cụ thể về việc xác định “thế nào là học sinh bán trú?”. Ban hành mô hình/ thiết kế tiêu chuẩn của một công trình vệ sinh môi trường cải tiến và có ước tính chi phí tối thiểu kèm theo??. Điều tiết để làm rõ các hỗ trợ về môi trường/ vệ sinh môi trường cần thuộc ngành nào: Bộ Tài nguyên Môi trường hay là Bộ NN & PTNT.
- Tham mưu cho Chính phủ nhằm mở rộng đối tượng hưởng lợi để có thể bao quát tất cả các học sinh thuộc các hộ nghèo (ở bất cứ vùng nào), đặc biệt các hộ nghèo người dân tộc thiểu số để họ có thể hưởng lợi từ các khoản hỗ trợ giáo dục. Cung có thể chia thành các mức độ hỗ trợ khác nhau cho mỗi vùng dân cư. Hoặc là các mức hỗ trợ khác nhau cho học sinh bán trú nhưng mà sống ở thôn bản ở các vùng khác nhau, hoặc là cho con em hộ nghèo và không thuộc diện nghèo. Ví dụ như học sinh là con em hộ nghèo ở các vùng không thuộc Chương trình 135 được hỗ trợ với mức 50% số tiền hỗ trợ cho học sinh nghèo thuộc Chương trình 135. Học sinh bán trú là con em các hộ không thuộc diện nghèo hoặc sống ở các thôn bản không thuộc Chương trình 135 được hỗ trợ với mức 50% số tiền hỗ trợ cho học sinh nghèo thuộc Chương trình 135.
- Phối kết hợp với Bộ KH & ĐT và Bộ Tài chính nhằm nhanh chóng phân bổ ngân sách cho hợp phần về môi trường/vệ sinh môi trường nhằm thực hiện tất cả các hợp phần mà góp phần cho việc cải thiện tính hiệu quả của chính sách.
- Thực hiện một nghiên cứu để sử dụng một cách tối ưu các khoản hỗ trợ giáo dục mà được bố trí thừa cho các tỉnh
- Tổ chức đào tạo, cung cấp đủ tài liệu, tuyên truyền phổ biến thông tin liên quan tới Quyết định 112 cho tất cả các cấp, các ngành và cho cộng đồng. Xây dựng năng lực cho cán bộ cấp xã, đặc biệt là trong công tác lưu hồ sơ sổ sách và cập nhật thông tin về hộ nghèo, “nền tảng” cho việc xác định danh sách các đối tượng hưởng lợi theo Quyết định 112.
- Ban hành hướng dẫn chi tiết nhằm thực hiện sự tham gia của cộng đồng ở tất cả các quy trình trong quá trình thực hiện chính sách.
- Điều chỉnh lại các tiêu chí về khả năng tiếp cận để mang tính linh hoạt hơn và có thể phù hợp với các điều kiện thực tế ở địa phương.
- Điều chỉnh cơ chế cấp tiền mặt trong đó “cấp tiền mặt cho học sinh vào cuối tháng ở một mức cố định và theo số ngày học thực tế” sang cơ chế “cấp tiền cho học sinh vào đầu kỳ hoặc đầu quý ở một mức cố định”
- Đối với các trường mà không có tài khoản riêng thì tiền hỗ trợ cho học sinh cần được chuyển từ huyện tới cấp xã. Các trường nhận tiền từ ngân sách xã, sau đó phối hợp với các xã để chi cho các gia đình/học sinh.
- Thực hiện một nghiên cứu nhằm phân tích các giải pháp chính sách khác nhau, bao gồm (i) tập trung vào hỗ trợ học sinh nghèo với các gói dịch vụ bao gồm giáo dục, y tế và dinh dưỡng; (ii) phối hợp tốt hơn với các chính sách của CTMTQG-GN về giáo dục và y tế; (iii) xem xét việc hỗ trợ bằng tiền mặt có điều kiện cho các phụ nữ nghèo; (iv) xem xét việc lồng ghép hợp phần này vào các chính sách trợ cấp xã hội tổng thể như một phần của hệ thống an sinh xã hội.

4.2. CÁC KHUYẾN NGHỊ TRUNG HẠN (2011-2015)

Các khuyến nghị đối với CT 135-II trong tương lai trong thời gian trung hạn được đưa ra để phục vụ cho những đối thoại chính sách đang và sẽ diễn ra. Trong báo cáo này chỉ đưa ra những nội dung thảo luận chính. Các khuyến nghị chi tiết sẽ được trình bày trong báo cáo tổng hợp của các CTMTQG-GN. Hai khuyến nghị đầu tiên là dành cho UBND và khuyến nghị thứ ba là nhắm tới các nhà tài trợ.

³⁶ Các khuyến nghị này phần nhiều đưa ra trong nghiên cứu Hợp phần 4 của Viện Xã hội học (2008).

Đề xuất 1: Tập trung vào chương trình mục tiêu giảm nghèo cho những khu vực nghèo nhất, nghĩa là các xã nghèo nhất ở 61 huyện nghèo nhất và xây dựng các gói hỗ trợ phù hợp với các nhu cầu, khó khăn và cơ hội của địa phương trên cơ sở có điều kiện với mục tiêu khuyến khích địa phương thoát nghèo

Các chương trình mục tiêu cần tập trung vào những khu vực nghèo ở đó những người nghèo kinh niên chiếm tỷ lệ đa số. 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.

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 (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.

Do các khu vực 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. Đây không phải là vấn đề chỉ riêng của Việt Nam mà ở cả các nước đang phát triển khác và các nước công nghiệp hóa cũng vậy, dân tộc thiểu số chiếm tỷ lệ cao trong số người nghèo kinh niên và trên thực tế ở những quốc gia này cũng có rất ít chương trình mang lại tác động tích cực và bền vững; 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 cái thẻ mang thông tin riêng biệt của một cá nhân trong hộ gia đình, để họ có thể có cái nhìn tổng thể về những lợi ích mà hộ gia đình đó được hưởng.

Việc tiếp tục được tiếp cận với bất cứ gói hành động 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 đối với việc phá vỡ sự câu thúc của cái nghèo, chẳng hạn như cho con em đi học hoặc là đưa con em đến trung tâm y tế³⁷.

Chương trình dành cho những xã, thôn bản và hộ nghèo nhất cần mang lại cho họ những khuyến khích mang tính tích cực để họ nỗ lực thoát nghèo và không

³⁷ Một số bài học kinh nghiệm từ Mỹ La tinh, đặc biệt từ dự án SEDESOL - Bộ Lao động của Mê Hi Cô đã đi tiên phong trong Chương trình Cơ hội (Oportunidades)

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 LĐTB&XH và các bộ ngành 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 khoản 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) sự bảo trợ xã hội chung 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 2: Tăng cường áp dụng phương pháp Quản lý Theo Kết quả (QLTKQ) và phân cấp thực hiện chương trình

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 QLTKQ 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. QLTKQ 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 khích 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, cơ chế khen thưởng và .. thời gian³⁸.

Chương trình 135 - Giai đoạn II đã có kinh nghiệm đáng kể trong 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 QLTKQ. 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

³⁸ Một quốc gia như Canada đã áp dụng phương thức QLTKQ trong vòng hơn 30 năm qua.

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 3: Thiết kế một kế hoạch xây dựng năng lực tổng thể nhằm hỗ trợ về mặt kỹ thuật và tài chính cho UBND trong việc thực hiện Giai đoạn 3 của Chương trình 135.

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 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 Chính sách và Bộ Dữ liệu Điều tra cơ bản là những bước tiến tích cực theo hướng này.

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 được đặt ở vị trí cầm lái bằng cách phối hợp với UBND trong việc thiết kế Pha III của Chương trình 135, kế thừa sự thành công trong phối kết hợp trong Chương trình 135 - Giai đoạn II, nhưng trên cơ sở có đổi mới trong khuôn khổ khung chương trình hỗ trợ cho 61 huyện nghèo nhất. 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 UBND 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 của UBND trong việc hỗ trợ các xã nghèo nhất ở 61 huyện này.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Lê Anh Vũ (2008). *Đánh giá về sự Phù hợp và Hiệu quả của Chương trình 135-II, Hà Nội.*

Susan, J và Mc.Grath T. (2008). *Chương trình 135-Giai đoạn II: Nghiên cứu nhằm Cung cấp Thông tin cho Đánh giá Giữa kỳ: Động lực cho thực tiễn tốt trong Chương trình 135-II*, Báo cáo cho UBND và Ausaid. Hà Nội.

Baulch, B., Nguyễn Thị Minh Hòa và Nguyễn Thị Thu Phương (2009). *Nghèo đói ở các Dân tộc Thiểu số*. Bài trình bày trong hội thảo được tổ chức trong khuôn khổ Đánh giá Tình hình Nghèo đói của Việt Nam 2008-2009, tại Viện Khoa học Xã hội Việt Nam, 13 tháng 1 tại Hà Nội.

Baulch, B., B. Reilly, và Phạm Thái Hưng (2008). *Khoảng cách giữa các Dân tộc trong Mức sống Hộ Gia đình ở vùng Nông thôn Việt Nam: Bằng chứng Thực nghiệm từ năm 1993 đến 2004*, Báo cáo Nghiên cứu, Viện Nghiên cứu Phát triển, Brighton.

Baulch, B. và Phạm Thái Hưng (2008). *Phát triển Kinh tế ở các Dân tộc Thiểu số tại Việt Nam* – Báo cáo Tổng hợp, Hà Nội.

Nguyễn Lan Hương và Trần Ngọc Trường (2008). *Nghiên cứu về Cập Nhật Chuẩn nghèo trong Bối cảnh Kinh tế Hiện nay*, Viện Khoa học Lao động và các Vấn đề Xã hội, Hà Nội.

UBND (2005). *Chương trình Phát triển Kinh tế-Xã hội cho các Xã Đặc biệt Khó khăn ở Vùng Dân tộc Thiểu số và Miền núi trong Giai đoạn 2006 – 2010* (Pha II của Chương trình 135), Hà Nội

UBND – Các nhà tài trợ (2008a). *Biên bản Ghi nhớ Đánh giá Giữa kỳ Phối hợp cho Chương trình 135-II*, Tháng 11, Hà Nội.

UBND – Các nhà tài trợ (2008b). *Khung Kết quả cho Chương trình 135-II (Ma trận Chính sách)*, Tháng 11, Hà Nội.

Nguyễn Thắng (2008). *Bối cảnh Kinh tế mới và Các Chính sách/Chương trình Giảm nghèo*, Trung tâm Phân tích và Dự báo – Viện Khoa học Xã hội Việt Nam, Hà Nội

Nhóm công tác DTTS (2009). *Báo cáo về Diễn đàn Cộng đồng Thực hiện của các Tổ chức Phi Chính phủ*, Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Giảm nghèo và Chương trình 135-II, Hà Nội.

Bùi Tôn Hiến và Nguyễn Thị Trâm Anh (2008). *Báo cáo. Đánh giá về Năng lực của Cán bộ Thực hiện Công tác Giảm nghèo ở cấp Huyện/Xã*. Bộ LĐ, TB & XH, Dự án 02/001, Hà Nội.

Viện Xã hội học (2008). *Hợp phần IV: Chính sách Hỗ trợ các Dịch vụ Xã hội, Cải thiện Sinh kế, Hỗ trợ Pháp lý nhằm Nâng cao Nhận thức về Pháp luật*, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam và UNICEF, Hà Nội.

- Đánh giá Tiến độ Phối hợp (2009)*. Khung Kết quả Chương trình 135-II, Hà Nội
- Jones, R., Nguyễn Thị Thanh Hằng và Trần Thị Trâm Anh (2008). *Nghiên cứu về Lập Kế hoạch và Phân bổ Nguồn vốn trong Chương trình 135-II*, Báo cáo cho Chính phủ Phần Lan và Chính phủ Việt Nam, Hà Nội.
- Lê Đăng Trung và Phạm Thái Hưng (2008). *Phân tích về Hiệu quả Hướng tới Đối tượng Mục tiêu của Chương trình 135-II*, Hà Nội.
- Minford, M. và Phạm Huy Tuấn Kiệt (2009). Hà Nội. *Tính Hiệu quả của Hỗ trợ của các Nhà tài trợ cho Chương trình 135-II*, Hà Nội.
- Bộ LĐ, TB & XH -UNDP (2004) Kiểm tra, *Lập Kế hoạch từ trước: Đánh giá về Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Giảm nghèo và Chương trình 135*, Hà Nội.
- Bộ KH & ĐT (2006). *Kế hoạch Phát triển Kinh tế-Xã hội 5 năm 2006-2010*, Hà Nội
- Phạm Thái Hưng (2008). *Liệu Đa dạng hóa Hoạt động Phi Nông nghiệp có phải là một Cách để Thoát nghèo ở Nông thôn Việt nam*. Báo cáo nghiên cứu cho mạng lưới PEP, Hà Nội.
- Phạm Thái Hưng và B. Reilly (2008a). “*Sự Bất bình đẳng về tiền công của các dân tộc khác nhau: Bằng chứng từ Việt Nam trong năm 2001*”, sắp xuất bản trong Báo Quốc tế về Nhân lực.
- Phạm Thái Hưng; J. Herrera, Lê Đăng Trung; M. Razafindrakoto; F. Roubaud (2008). *Phân tích về Điều tra Cơ bản của Chương trình 135-II*, Báo cáo cho UNDP VÀ UBNDT , Hà Nội
- Lê thị Thanh Loan và các tác giả khác (2009). *Báo cáo Kết quả Khảo sát Mức độ HÀi lòng của Người dân với Chương trình 135-II*, Hà Nội.
- Taylor, D., Trần Thị Hạnh, Nguyễn Thị Hiền, Trương Tấn Hòa (2008). *Nghiên cứu về Vận hành và Duy tu Bảo dưỡng trong Chương trình 135-II*, Báo cáo cho Chính phủ Phần Lan và Chính phủ Việt Nam, Hà Nội.
- Gilles Cloteau, và cộng sự (2009). *Báo cáo những Phát hiện về Chi tiêu Công – Chương trình 135-II*, Hà Nội.
- UNDP (2009). *Báo cáo Đánh giá Giữa kỳ. Dự án Hỗ trợ Kỹ thuật VIE/02/001 – Hỗ trợ cho việc Cải thiện và Thực hiện Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Giảm nghèo*, Hà Nội.
- UNICEF (2008). *Phân tích Giữa kỳ về Tình trạng nghèo ở Trẻ em tại Việt Nam. Phân tích và Khuyến nghị cho Đánh giá Giữa kỳ Chương trình Mục tiêu Quốc gia và Chương trình 135-II*, Hà Nội.

PHỤ LỤC 1: ĐÁNH GIÁ CHO ĐIỂM TỔNG HỢP CHO CÁC DỰ ÁN/CHÍNH SÁCH CỦA CHƯƠNG TRÌNH 135-II

Bảng đánh giá cho điểm tổng hợp được trình bày dưới đây như một hoạt động bổ sung. Một tập hợp “điểm số” đã được tính cho mỗi hợp phần của Chương trình 135-II so với 5 tiêu chí đánh giá dựa trên tất cả các bằng chứng định tính và định lượng mà nhóm Đánh giá Giữa kỳ đã được cung cấp. Thang điểm theo thứ tự là như sau:

- Các kết quả tổng thể còn hạn chế
- Đạt được một số kết quả ở một số mặt nhưng cần có những thay đổi lớn về mặt tổng thể để đạt được các kết quả tốt hơn
- Đạt được các kết quả quan trọng về một số mặt nhưng cần có tiến bộ đáng kể ở một số mặt khác
- Kết quả tổng thể là tốt mặc dù vẫn cần phải đạt được tiến bộ hơn nữa ở một số mặt;
- Kết quả tổng thể là rất tốt

Điểm số tổng thể cho CT 135-II theo 5 tiêu chí này đã được đưa ra, được xác định bằng cách tính toán số trung bình cộng của các điểm số của các hợp phần thuộc CT 135-II. Trên cơ sở sử dụng số trung bình cộng có nghĩa là tính trọng số ngang nhau cho tất cả 5 nội dung đánh giá và cho tất cả các dự án/chính sách của chương trình. Có thể đưa ra những tính toán theo phương án khác trên cơ sở sử dụng các trọng số khác nhau cho các khía cạnh/nội dung khác nhau của các dự án/chính sách.

Đoàn Đánh giá Giữa kỳ đã nhấn mạnh tầm quan trọng của việc nắm bắt cái tổng thể hơn là nắm bắt các giá trị cụ thể bởi vì các bên liên quan khác nhau có thể gán các trọng số khác nhau cho các nội dung/khía cạnh phụ khác nhau và do đó làm thay đổi một chút điểm số cho một nội dung/khía cạnh đánh giá cho một dự án/chính sách nào đó. Việc đánh giá cho điểm này chỉ được coi là có ý nghĩa khi mà nó là phần phân tích bổ sung nhằm giúp xác định một mốc ban đầu và giá trị để làm mốc chuẩn so sánh để thảo luận về hiệu quả thực hiện chương trình xoay quanh nó. Phân biện giải cho các điểm số được dựa trên phân tích trình bày trong phần 3.

Tổng hợp phân Đánh giá cho Chương trình 135-II trong giai đoạn 2006-2008³⁹

Dự án/Chính sách	Phát triển sản xuất và kinh doanh	Phát triển Cơ sở hạ tầng	Đào tạo nâng cao năng lực	Tổng thể
Sự phù hợp về thiết kế	3	4,5	3,5	3,7
Hiệu quả hướng tới đối tượng mục tiêu	2,5	4,5	3	3,3
Hiệu quả đạt được các mục tiêu đề ra của chương trình	4	4,5	3,5	4,0

³⁹ Phần Chính sách về Điều kiện sống không được cho điểm vì mới được thực hiện gần đây.

Tính kinh tế và hiệu suất trong quản lý và thực hiện chương trình	2,5	4	3	3,2
Nhận thức của người hưởng lợi và chất lượng dịch vụ của chương trình	3	4,5	3	3,5
Tổng điểm	15	22	16	17,7

DỰ ÁN PHÁT TRIỂN SẢN XUẤT VÀ KINH DOANH (HỢP PHẦN 1)

Nội dung đánh giá	Điểm	Biện giải
Sự phù hợp về thiết kế	3	<p>Những mặt được:</p> <ul style="list-style-type: none"> Hỗ trợ phát triển sản xuất và kinh doanh là hết sức cần thiết đối với các hộ nghèo để họ có thể (i) tăng sản lượng và trình độ sản xuất, (ii) sản xuất ra các sản phẩm có chất lượng một cách liên tục, (iii) đa dạng hóa các nguồn thu nhập, và (iv) nắm bắt được các cơ hội kinh tế. Điều này đặc biệt cần thiết đối với các nhóm dân tộc thiểu số mà phụ thuộc nhiều hơn vào thu nhập từ nông nghiệp so với các nhóm dân tộc Kinh-Hoa. Định hướng giúp người nghèo hội nhập tốt hơn vào thị trường đã rất đúng đắn bởi vì Điều tra cơ bản đã phát hiện ra rằng một phần lớn sản lượng nông nghiệp là để bán lấy tiền. <p>Những mặt chưa được:</p> <ul style="list-style-type: none"> Cho tới nay các cơ quan nhà nước các cấp và các nhà tài trợ có vẻ như chưa có quan điểm chung về chính sách này. Trong khi mỗi quan tâm của Chính phủ trong việc hỗ trợ các hộ nông nghiệp nghèo và làm ăn nhỏ lẻ phát triển các hoạt động canh tác mới và áp dụng công nghệ mới là đúng đắn, kinh nghiệm ở các nước khác đã chỉ ra rằng nếu chỉ cung cấp các đầu vào và thiết bị phục vụ nông nghiệp cho nông dân thì cũng không phải là cách hiệu quả và bền vững nhất trong việc phát triển các hoạt động nông nghiệp. Việc đó có thể dẫn tới (i) lãng phí (ii) phân bổ các đầu vào và thiết bị một cách không phù hợp, và (iii) thiếu quan tâm để bảo dưỡng; trừ phi việc cung cấp đầu vào và thiết bị được đưa vào một gói hỗ trợ cùng với những hỗ trợ khác như là hỗ trợ khuyến nông thích hợp và hỗ trợ tín dụng cho nông dân trong khuôn khổ hợp đồng về hiệu quả thực hiện. Việc cung cấp đầu vào và thiết bị riêng rẽ như vậy cũng có thể ảnh hưởng tới nguồn cung cấp đầu vào và thiết bị nông nghiệp của khu vực tư nhân. Mô hình khuyến nông chính được sử dụng từ trước đến nay có vẻ không phù hợp: (i) mô hình đó mang tính áp đặt và “áp dụng chung”, trong khi điều kiện ở các địa phương rất khác nhau. Việc xác định các nhóm đối tượng và xác định các nhu cầu về khuyến nông không phải lúc nào cũng phù hợp với các nhu cầu mà người dân địa phương đã nêu; (ii) mô hình này dựa trên giả thuyết rằng người nghèo, đặc biệt là các nhóm dân tộc thiểu số, cần được “hiện đại hóa”; (iii) hỗ trợ được dành cho những người nông dân khá giả hơn và những nông dân nghèo khác cần phải thi đua để được hỗ trợ, mà điều này không phải lúc nào cũng xảy ra trên thực tế ở địa phương; (iv) hỗ trợ khuyến nông được giảng bằng tiếng Việt, mà một số người dân tộc thiểu số không hiểu tiếng Việt rõ lắm; (v) các gói hỗ trợ về công nghệ kỹ thuật đòi hỏi phải có khả năng tiếp cận với thị trường đầu vào và đầu ra mà trong thực tế không phải lúc nào cũng dễ tiếp cận thị trường như vậy, đặc biệt là ở các khu vực vùng sâu vùng xa. Sự phối hợp với các chương trình giảm nghèo liên quan khác, ví dụ như các dự án/chính sách tín dụng và khuyến nông của CTMTQG-GN còn hạn chế. Các hoạt động phi nông nghiệp đã không được cân nhắc trong khi có thể xem xét hỗ trợ các hoạt động đó vì chúng cũng cung cấp một nguồn thu nhập khác và là một cách để giảm thiểu rủi ro.

Hiệu quả hưởng tới đối tượng mục tiêu	2.5	<p>Những mặt chưa được:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Phạm vi hạn chế: phần lớn các nông dân nghèo ở các xã nghèo nhất vẫn chưa được hưởng lợi từ dự án. 24% số hộ đã phải cử thành viên trong gia đình đi tới các trung tâm khuyến nông và 5% được cán bộ khuyến nông tới nhà để hướng dẫn và trợ giúp. • Các tiêu chí để quyết định xem ai sẽ được hưởng lợi từ dự án không phải lúc nào cũng rõ ràng ở cấp địa phương và có một số bằng chứng cho thấy nguồn lực đã bị rò rỉ - tức là mang lại lợi ích cho những nông dân không thuộc diện nghèo. • Báo cáo Khảo sát Mức độ Hải lòng của Người dân đã cung cấp một số dữ liệu về sự không thoả mãn đối với “quá trình lựa chọn hộ nghèo”.
Hiệu quả đạt được các mục tiêu đề ra của chương trình	4	<p>Những mặt được:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 223.270 hộ đã được hưởng lợi từ dự án này trong năm 2007 (dự án này được bắt đầu thực hiện từ năm đó). • 73.000 ngày/người đã được dành cho hoạt động khuyến nông trong năm 2007. <p>Những mặt chưa được :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tổng ngân sách được giải ngân cho dự án là 205 tỉ đồng VN trong giai đoạn 2006-2008, nghĩa là 67,9% tổng số ngân sách dự kiến cho giai đoạn này. • Một lý do dẫn tới những chậm trễ trong thực hiện có liên quan tới việc phân chia các dòng ngân sách, và vấn đề này đã được khắc phục với Thông tư liên bộ số 01/2008. • Một lý do nữa đó là các cầm nang về hợp phần sản xuất vẫn chưa được ban hành bởi Bộ NN&PTNT.
Tính kinh tế và hiệu suất trong quản lý và thực hiện chương trình	2.5	<p>Những mặt được:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Có một số bằng chứng cho thấy ở một số xã đã sử dụng nhiều hơn các đầu vào và thiết bị phụ vụ nông nghiệp. <p>Những mặt chưa được:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Những chậm trễ trong giải ngân tài chính ở một số xã dẫn tới những tác động lớn về mặt sản xuất và năng suất trong một số trường hợp, do nhu cầu thực tế là phải có nguyên liệu đầu vào kịp thời để sản xuất nông nghiệp. • Một số xã có vẻ như thiên về các khoản chi thường xuyên/chi sự nghiệp hơn là chi đầu tư. Điều này có liên quan tới việc ưu tiên thỏa mãn những nhu cầu chi tiêu ngắn hạn và do tính phức tạp của các thủ tục giải ngân cho các khoản chi đầu tư – rất nhiều cán bộ xã thấy rằng các thủ tục này là quá phức tạp. • Một số xã không có vẻ như không thực sự cam kết thực hiện dự án và đạt thành công trong dự án do mức độ làm chủ còn hạn chế và do nhận thức rằng đó là “của cho không”. • Các định mức do một số tỉnh đề ra có vẻ không phản ánh được giá cả thị trường và đã không được điều chỉnh cho phù hợp với tình hình lạm phát trong năm 2008. • Năng lực của cán bộ địa phương trong việc cung cấp dịch vụ theo nhu cầu và truyền đạt kiến thức một cách hiệu quả cho người nghèo dân tộc thiểu số thường là còn hạn chế. • Mặc dù có một chút bằng chứng hạn chế cho thấy sản xuất nông nghiệp đã tăng trong thời gian ngắn hạn nhưng cũng có bằng chứng cho thấy sự tăng trưởng đó có thể không bền vững (ví dụ như tỉ lệ chết của cây con được cung cấp rất cao) • Chưa theo dõi được tình hình thực hiện và quan trọng hơn là chưa theo dõi kết quả .

Đánh giá của người hưởng lợi và chất lượng dịch vụ của chương trình	3	<p>Những mặt được</p> <ul style="list-style-type: none"> Nông dân thích nhận được đầu vào và thiết bị phục vụ nông nghiệp miễn phí <p>Những mặt chưa được :</p> <ul style="list-style-type: none"> Mặc dù đa số các hộ gia đình có nhu cầu về các dịch vụ khuyến nông nhưng mức độ thỏa mãn còn tương đối thấp: (i) sự phù hợp về mặt nội dung được coi là thấp (ii) khả năng tiếp cận dịch vụ còn là một vấn đề do thời gian đào tạo có thể không phù hợp với các hoạt động nông nghiệp của nông dân.
---	---	--

ĐỰ ÁN PHÁT TRIỂN CƠ SỞ HẠ TẦNG (HỢP PHẦN 2)

Nội dung đánh giá	Điểm	Biện giải
Sự phù hợp trong thiết kế	4.5	<p>Những mặt được:</p> <ul style="list-style-type: none"> Việc xây dựng cơ sở hạ tầng đóng vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế và giảm nghèo chung vì nó mở rộng khả năng tiếp cận tới các cơ hội kinh tế và các dịch vụ xã hội. <p>Những mặt chưa được:</p> <ul style="list-style-type: none"> Có thể các địa phương thiên về xây dựng các công trình cơ sở hạ tầng như vậy vì tiến bộ trong lĩnh vực này dễ đạt được hơn so với các dự án/chính sách khác và các đầu ra thì rõ ràng hơn. Có thể chuyển hướng từ chỗ chú trọng xây dựng cơ sở hạ tầng mới như hiện nay sang hướng chú trọng vận hành, sửa chữa và duy tu bảo dưỡng các công trình cơ sở hạ tầng hiện có. Hầu hết các xã mục tiêu đã có cơ sở vật chất cơ bản cho giáo dục và y tế nhưng rất nhiều các công trình đó không được duy tu bảo dưỡng tốt và không được cung cấp trang thiết bị đầy đủ. Công tác lập kế hoạch vận hành và duy tu bảo dưỡng cũng bị ảnh hưởng do không có bản kê tài sản. Mặc dù nguyên tắc về việc đảm bảo xã được làm chủ đầu tư là đúng đắn, nhưng phân tích tình hình thực tế ở cơ sở cho thấy hầu hết các xã nghèo không có đủ năng lực để thiết kế, thực hiện và theo dõi dự án. Người nghèo cần được tham gia vào tất cả các giai đoạn của quy trình, nếu không thì khả năng chi tiền vào các công trình cơ sở hạ tầng không phù hợp hoặc hữu ích lắm đối với người nghèo là cao, dẫn tới mức độ tham gia và quan tâm thấp, và duy tu bảo dưỡng sẽ gặp phải hạn chế. Sự phối kết hợp giữa dự án này và các CTMTQG-GN khác có hợp phần về xây dựng cơ sở hạ tầng còn hạn chế.
Hiệu quả hướng tới đối tượng mục tiêu	4.5	<p>Những mặt được:</p> <ul style="list-style-type: none"> Phần lớn ngân sách đã được dành cho những xã rất nghèo và ở khu vực vùng sâu vùng xa. <p>Những mặt chưa được:</p> <ul style="list-style-type: none"> Có sự lo ngại về sự bất bình đẳng trong phân bổ ngân sách ở cấp tỉnh do chỗ những xã có mức độ khó khăn như nhau lại được phân bổ ngân sách khác nhau.

Hiệu quả đạt được các mục tiêu đề ra của chương trình

- Những mặt được:**
- 4.213 công trình cơ sở hạ tầng đã được xây dựng vào năm 2006; 3.307 năm 2007, và 2.780 công trình vào sáu tháng đầu năm 2008. Các loại công trình cơ sở hạ tầng được xây dựng được xếp thứ tự theo mức độ quan trọng giảm dần: 1) đường giao thông 2) trường học, khu nội trú, cơ quan 3) công trình thủy lợi 4) các công trình điện 5) công trình nước sạch.
 - Tổng ngân sách phân bổ cho dự án là 1.555 tỉ đồng VN năm 2007 và 1.170 tỉ đồng cho sáu tháng đầu năm 2008, tương đương 84% và 77% tổng số tiền dự kiến.
- 4.5 **Những mặt chưa được:**
- Mục tiêu về tỉ lệ dự án mà xã làm chủ đầu tư vẫn chưa đạt được và chỉ tiêu tuyệt đối xã làm chủ đầu tư 100% các dự án vào cuối chương trình năm 2010 có vẻ như không thực tế, do điều kiện (i) năng lực hạn chế ở cấp xã (ii) thiếu cán bộ chuyên trách chịu trách nhiệm về chỉ tiêu này và (iii) động lực khuyến khích còn thấp.
 - Chỉ tiêu về công trình nước sạch, nghĩa là cung cấp cho 80% hộ gia đình trong diện 135-II nước sạch (an toàn) có thể cũng khó thực hiện trừ phi có một nỗ lực lớn, bởi vì tỉ lệ hiện nay mới là 47%.

Tính kinh tế và hiệu suất trong quản lý và thực hiện chương trình

- Những mặt được:**
- Đã bố trí dòng ngân sách riêng cho công tác Vận hành và Duy tu bảo dưỡng theo như Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, nghĩa là phân bổ 6.3% ngân sách của chương trình cho Vận hành và Duy tu bảo dưỡng và theo như Thông tư liên bộ số 01/2008 trong đó nhấn mạnh yêu cầu phải tính đến chi phí Vận hành và Duy tu bảo dưỡng khi lập các kế hoạch tài chính hàng năm của xã.
 - Những điều chỉnh trong Thông tư số 01/2008 đã đưa ra hình thức đấu thầu cộng đồng và đã cụ thể hóa quy trình đấu thầu cho các dự án từ 300 triệu đồng đến 1 tỉ đồng – quy trình này đã trở nên đơn giản hơn, minh bạch hơn và đảm bảo tính cạnh tranh cao hơn so với quy định hiện hành về chỉ định thầu và đấu thầu cạnh tranh cho các dự án có giá trị trên 1 tỉ đồng Việt Nam.
- 4 **Những mặt chưa được:**
- Ở một số địa phương việc thực hiện còn chậm trễ do năng lực hạn chế của cán bộ địa phương.
 - Ở một số địa phương có tình trạng thiếu đồng bộ trong xây dựng cơ sở hạ tầng (ví dụ như xây cầu và trường học xong, nhưng không có đường giao thông).
 - Chất lượng thi công công trình cơ sở hạ tầng có vẻ như là một mối quan ngại lớn, kéo theo những tác động đối với độ bền của công trình. Cộng với việc duy tu bảo dưỡng không đầy đủ, tình trạng này dẫn tới tuổi thọ trung bình của một số công trình cơ sở hạ tầng thấp và chi phí sửa chữa cao và nhu cầu phải xây dựng lại công trình cơ sở hạ tầng.
 - Những thay đổi về đơn giá của vật liệu xây dựng đã không được tính đến.
 - Năng lực của cán bộ cấp xã thấp làm hạn chế khả năng thực hiện xã làm chủ đầu tư.
 - Sự tham gia và vai trò của người nghèo trong giám sát thi công công trình cơ sở hạ tầng còn hạn chế.
 - Các thủ tục đấu thầu thường được áp dụng là đấu thầu hạn chế hoặc chỉ định thầu.
 - Cẩm nang về Mua sắm đấu thầu công trong CT 135-II vẫn chưa được hoàn tất.
 - Hướng dẫn về quản lý thi công vẫn còn rườm rà.
 - Việc theo dõi và đánh giá công trình cơ sở hạ tầng còn chưa hiệu quả.

Đánh giá của người hưởng lợi và chất lượng dịch vụ của chương trình	4.5	<p>Những mặt được:</p> <ul style="list-style-type: none"> Phần lớn các đối tượng hưởng lợi đều nói rằng các công trình cơ sở hạ tầng được xây dựng là phù hợp với nhu cầu và đã tạo ra những tác động tích cực đối với sản xuất và sinh kế.
---	-----	---

DỰ ÁN ĐÀO TẠO NÂNG CAO NĂNG LỰC (HỢP PHẦN 3)

Nội dung đánh giá	Điểm	Biện giải
Sự phù hợp trong thiết kế	3.5	<p>Những mặt được</p> <ul style="list-style-type: none"> Đào tạo là hết sức cần thiết đối với cán bộ xã và cộng đồng để họ có thể tiếp cận tốt hơn với các dự án/chính sách của chương trình và để họ có thể tận dụng một cách hiệu quả và có hiệu suất cao những nguồn lực mà họ nhận được. <p>Những mặt chưa được:</p> <ul style="list-style-type: none"> Đào tạo nâng cao nhận thức và nâng cao kỹ năng cho người nghèo vẫn chưa tính toán đầy đủ đến các mục tiêu và hạn chế của đối tượng hưởng lợi. Đặc biệt các phương pháp và tài liệu đào tạo thường không phù hợp với đối tượng được đào tạo, vốn có trình độ học vấn thấp và trong trường hợp người dân tộc thiểu số nghèo thì khả năng sử dụng tiếng Việt còn hạn chế. Phụ nữ đặc biệt thiệt thòi trong lĩnh vực này. 11 mô-đun đã thiết kế trong khung xây dựng năng lực chỉ nhắm vào cấp xã và thôn chứ không nhắm vào cấp huyện và cấp tỉnh Thiếu phương pháp phù hợp cho việc xây dựng năng lực nhằm tăng cường mức độ tham gia của người dân, và cho việc hướng dẫn của cấp tỉnh/huyện cho cấp xã. Đào tạo xây dựng năng lực có thể chồng chéo với hoạt động xây dựng năng lực trong các chương trình khác..
Hiệu quả hướng tới đối tượng mục tiêu	3	<p>Những mặt chưa được:</p> <ul style="list-style-type: none"> Phạm vi đào tạo cán bộ xã ở mức trung bình và đối với đào tạo cho người dân thì phạm vi ở mức thấp. Việc đào tạo chủ yếu dành cho các cấp quản lý và chưa chú trọng tới việc đào tạo cho cộng đồng và người dân thôn bản ở địa phương.
Hiệu quả đạt được các mục tiêu đề ra của chương trình	3.5	<p>Những mặt được:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1.367 khóa đào tạo cho 76.748 cán bộ xã và 11.968 người dân đã được tổ chức vào năm 2007. <p>Những mặt chưa được:</p> <ul style="list-style-type: none"> Tổng ngân sách phân bổ cho dự án là 38,9 tỉ đồng vào năm 2007. Tỷ lệ thực hiện ngân sách là 33,5% năm 2006 và 53,7% năm 2008.
Tính kinh tế và hiệu suất trong quản lý và thực hiện chương trình	3	<p>Những mặt được:</p> <ul style="list-style-type: none"> UBND đã hoàn thiện và ban hành khung hướng dẫn về đào tạo nâng cao năng lực. <p>Những mặt chưa được:</p> <ul style="list-style-type: none"> Có nhiều chậm trễ trong thực hiện dự án do thủ tục rườm rà, thiếu đào tạo viên, và năng lực hạn chế của cấp xã trong việc thực hiện dự án như thể này. Có những chậm trễ trong việc soạn thảo tài liệu đào tạo và trong việc điều chỉnh cho phù hợp với điều kiện ở địa phương. Một số tỉnh chưa thực sự chủ động trong việc xây dựng các kế hoạch đào tạo. Việc chọn lựa và đào tạo tiểu giáo viên chưa được chú ý đúng mức. Cho tới nay dự án đã phải bỏ ra chi phí tương đối cao trong khi kết quả còn hạn chế. Chưa theo dõi được kết quả đào tạo.

Đánh giá người hưởng lợi và chất lượng dịch vụ của chương trình	3	<p>Những mặt được:</p> <ul style="list-style-type: none"> Gần như 100% người dân biết về các hoạt động hỗ trợ của CT135-II. <p>Những mặt chưa được:</p> <ul style="list-style-type: none"> Trong một số trường hợp, nội dung đào tạo không phù hợp với đối tượng đào tạo và không hữu ích đối với vai trò và nhiệm vụ hiện nay của họ. Một số người hưởng lợi cho rằng số tiền động viên để khuyến khích tham gia còn quá thấp
---	---	---

CHÍNH SÁCH HỖ TRỢ CẢI THIỆN SINH KẾ (HỢP PHẦN 4)

Nội dung đánh giá ⁴⁰	Điểm ⁴¹	Biện giải
Sự phù hợp trong thiết kế		<p>Những mặt được:</p> <ul style="list-style-type: none"> Cho tới nay, chính sách mới được thực hiện này chủ yếu vẫn là hỗ trợ tài chính cho học sinh nội trú và bán trú là con em các hộ nghèo sống ở các xã 135 mà đoàn đã tới mặc dù hợp phần này cũng có hỗ trợ cho việc đăng kí đi học nhà trẻ, cải thiện vệ sinh môi trường ở cấp hộ gia đình, và hỗ trợ pháp lý ở cấp thôn bản. Việc tạo điều kiện cho trẻ em nghèo được đi học góp phần giúp các thể hệ thoát khỏi vòng nghèo đói. <p>Những mặt chưa được:</p> <ul style="list-style-type: none"> Hỗ trợ này có vẻ không đủ đối với một số bậc cha mẹ nghèo - họ vẫn phải chi trả các chi phí giáo dục khác như là tiền ăn ở, dẫn tới việc có thể giảm sự tham gia của họ vào chính sách này và do đó làm giảm tác động của nó. Mặc dù vẫn còn quá sớm nhưng cũng cần thận trọng để tránh chồng chéo với các dự án/chính sách của các CTMTQG-GN khác và tránh dàn trải nguồn lực công.
Hiệu quả hướng tới đối tượng mục tiêu		<ul style="list-style-type: none"> Vẫn còn nhiều bàn luận và chưa có sự thống nhất chung về đối tượng hưởng lợi, đặc biệt là đối với các hỗ trợ về đào tạo và môi trường. Những khoản hỗ trợ về Văn hóa và Pháp lý quá nhỏ. Các khoản hỗ trợ về Môi trường/vệ sinh môi trường là hợp lý.
Hiệu quả đạt được các mục tiêu đề ra của chương trình		<ul style="list-style-type: none"> Các hoạt động thực hiện bắt đầu vào năm 2008. Tổng ngân sách phân bổ cho chính sách này là 239 tỉ đồng trong 6 tháng đầu năm 2008, tương đương 19% tổng số ngân sách dự kiến.

⁴⁰ Đánh giá này chủ yếu dựa vào nguồn của Viện Xã hội học (năm 2008).

⁴¹ Bởi vì chính sách này còn mới nên bây giờ còn quá sớm để cho điểm .

Tính kinh tế và hiệu suất trong quản lý và thực hiện chương trình

Những mặt được:

- UBND đã ban hành các tài liệu hướng dẫn và tham mưu cho Chính phủ về việc ra các quyết định nhằm cấp vốn một cách kịp thời đúng đối tượng.

Những mặt chưa được:

- Sự phối kết hợp giữa các sở ban ngành còn chưa đồng bộ và kịp thời. Không có tài liệu hướng dẫn từ cấp trung ương trở xuống. Thông tư liên bộ về thực hiện Quyết định 111 vẫn chưa được ban hành. Các quyết định nhằm phân bổ ngân sách để thực hiện bị chậm trễ, đặc biệt là ở cấp trung ương.
- Việc thực hiện Quyết định 112 tương đối chậm và không thống nhất. Các hỗ trợ về vệ sinh môi trường vẫn chưa được thực hiện, và như vậy là quá chậm so với tiến độ dự kiến. Ở một số tỉnh, các khoản hỗ trợ về giáo dục mới chỉ đến được/sắp đến được với các đối tượng hưởng lợi cho năm học 2007-2008. Danh sách đối tượng hưởng lợi cho năm 2008-2009 đang được lập và xác minh. Các khoản hỗ trợ về Văn hóa và Pháp lý thấp và chỉ mới được giải ngân. Năng lực của cán bộ, công tác điều phối, các số liệu thống kê ở địa phương ảnh hưởng trực tiếp tới quy trình thực hiện Chương trình.
- Quy trình thực hiện Quyết định 112 vẫn chưa được tuân thủ tốt ở các cấp tỉnh, huyện, xã/trường học. Trong thực tế, một số hướng dẫn không thực sự phù hợp với tình hình địa phương.
- Bởi vì báo cáo ban đầu về đối tượng hưởng lợi không đúng nên nguồn vốn cho các khoản hỗ trợ về giáo dục được phân bổ theo đó.
- Các tiêu chí phân bổ vốn cho học sinh trung học bán trú còn hạn chế do một số khu vực thuộc chương trình không có trường nội trú và bán trú gần đó, dẫn tới việc các gia đình phải chi trả thêm chi phí đi lại :
- Quy trình phổ biến thông tin và khả năng tiếp cận của cộng đồng hưởng lợi tới các chính sách còn rất hạn chế.

Đánh giá của người hưởng lợi và chất lượng dịch vụ của chương trình

- Còn quá sớm để nhận định

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: + 84-4-3 717 3184; Fax: +84-4-3 717 3314
Email: vanphongdieuphoi135@cema.gov.vn