

NHÓM CÔNG TÁC LIÊN BỘ VỀ CHIẾN LƯỢC TOÀN DIỆN  
XOÁ ĐÓI GIẢM NGHÈO VÀ TĂNG TRƯỞNG

---

**LỒNG GHÉP CPRGS VÀO KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH  
TẾ-XÃ HỘI CỦA ĐỊA PHƯƠNG:**

Kinh nghiệm của  
**TRÀ VINH**

Hà Nội - Việt Nam  
6- 2004

**LỜI CẢM ƠN**

Tài liệu này được thực hiện với sự phối hợp của các cơ quan tham gia thực hiện lồng ghép các nguyên tắc vì người nghèo của CPRGS vào kế hoạch và ngân sách phát triển kinh tế-xã hội của tỉnh Trà Vinh, bao gồm các đối tác tại Trà Vinh như HĐND tỉnh, UBND tỉnh, Sở Kế hoạch-Đầu tư, các ban, ngành chức năng khác, các tổ chức quần chúng và nhân dân địa phương; Bộ Kế hoạch-Đầu tư, Chương trình Phát triển của Liên Hợp Quốc (UNDP), Oxfam Anh; Ủy ban Quốc gia vì sự tiến bộ của phụ nữ và các chuyên gia cố vấn trong nước.

Tác giả của tài liệu này là Bà Paulette Castel với sự góp ý, nhận xét về nội dung của Ts. Cao Viết Sinh (Vụ trưởng Vụ Kinh tế Tổng hợp, Bộ KHĐT và Trưởng nhóm Công tác liên bộ về CPRGS); Ông Nguyễn Hữu Quyền (Vụ trưởng, Bộ KHĐT; Giám đốc dự án quốc gia VIE/01/M06/PJ); Ông Tống Minh Viên (Sở KHĐT tỉnh Trà Vinh); Bà Trần Thị Mai Hương và Bà Đỗ Tường Vi (NCFAW); Mandy Woodhouse (Đại diện Oxfam Anh tại Việt Nam) và các cán bộ của UNDP gồm Bà Kanni Wignaraja (Phó Đại diện Thường trú), Ông Nguyễn Tiên Phong và Ông Đỗ Thành Lâm.

Chúng tôi cũng xin gửi lời cảm ơn tới Ông Đặng Hữu Cự - người đã giúp thiết kế trình bày và in tài liệu này.

## LỜI TỰA

Tầm nhìn về sự phát triển của đất nước đã được Chính phủ Việt Nam nêu rõ trong **Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội mười năm (SEDS - 2001-2010)**. Chiến lược này được thông qua tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX năm 2001, đề ra đường lối cho sự quá độ sang một “nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa” và thể hiện cam kết mạnh mẽ đối với các mục tiêu tăng trưởng, xóa đói giảm nghèo và công bằng xã hội. Cụ thể hơn, **Kế hoạch năm năm (2001-2005)** và **Chiến lược Toàn diện Xóa đói Giảm nghèo và Tăng trưởng (CPRGS)<sup>1</sup>** đưa ra danh mục toàn diện những chỉ tiêu giám sát các hoạt động kinh tế vĩ mô và các kết quả trung hạn cần đạt được về mặt xã hội và thể chế theo yêu cầu của các mục tiêu quốc gia. Tháng 5/2002, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt CPRGS, ra quyết định thành lập Ban Chỉ đạo và kêu gọi các cấp chính quyền tận dụng quyền tự chủ cao hơn được Luật Ngân sách sửa đổi cho phép để xây dựng các kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội nhằm thúc đẩy những chính sách phát triển vì người nghèo phù hợp với các mục tiêu của CPRGS.

Trà Vinh là tỉnh đầu tiên khởi động quá trình này với sự hỗ trợ của Bộ Kế hoạch-Đầu tư (KHĐT), Ủy ban Quốc gia vì sự tiến bộ của phụ nữ (UBQGVSTBPN), Chương trình Phát triển của Liên Hợp Quốc (UNDP) và OXFAM Anh. Nhận thức được những trách nhiệm về mặt quản lý theo qui định của Luật Ngân sách sửa đổi cũng như việc lồng ghép các nguyên tắc vì người nghèo của CPRGS vào quá trình lập kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội ở Trà Vinh là một kinh nghiệm mới đối với tất cả các bên tham gia. Thông qua việc nắm bắt và ghi chép lại những bài học cũng như những cách làm mới được phát hiện trong quá trình thực hiện, tài liệu này nhằm giúp lãnh đạo, các cơ quan, ban, ngành địa phương cũng như các chuyên gia và nhà tài trợ nước ngoài khi tham gia vào những hoạt động tương tự lựa chọn được phương pháp tiếp cận và huy động được sự ủng hộ cần thiết để tạo điều kiện triển khai những nguyên tắc vì người nghèo của CPRGS trong công tác lập kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội ở địa phương.<sup>2</sup>

## BÀI HỌC SỐ 1

**Triển khai các nguyên tắc vì người nghèo của CPRGS trong công tác xây dựng kế hoạch ngân sách ở địa phương** là một quá trình hướng về tương lai cần có **sự tham gia của cả chính quyền trung ương và địa phương**. Trong điều kiện thực hiện phân cấp, phân quyền theo quy định của Luật Ngân sách sửa đổi, hoạt động này giúp các địa phương chuẩn bị khả năng tự chủ động đối với những lựa chọn phát triển trong tương lai, đồng thời thử nghiệm **những cơ chế phối hợp giữa trung ương và địa phương**.

Theo Luật Ngân sách sửa đổi, các địa phương sẽ có quyền chủ động nhiều hơn trong việc xây dựng các chỉ tiêu kế hoạch và quyết định phân bổ ngân sách địa phương, đồng thời họ cũng sẽ phải chịu trách nhiệm lớn hơn đối với những kế hoạch mà họ thực hiện. Để thực hiện được, cần phải thiết lập các cơ chế mới cho phép phối hợp giữa Trung ương và địa phương. Bản thân các địa phương cũng phải thể hiện được năng lực quản lý kinh tế ngày càng được tăng cường của mình. Quá trình lồng ghép CPRGS chính là cơ hội thử nghiệm những phương pháp tiếp cận mới và xây dựng năng lực lập kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội, đồng thời thúc đẩy các chính sách vì người nghèo tại địa phương. Thành công của phương pháp tiếp cận mới này sẽ đảm bảo rằng quá trình phân cấp, phân quyền bắt đầu được tiến hành gần đây sẽ không chỉ tạo điều kiện tăng trưởng kinh tế tại địa phương mà còn đẩy mạnh các hoạt động xóa đói giảm nghèo.

Chính quyền tỉnh Trà Vinh đã rất chủ động tiên phong với sự tham gia của Chính phủ ngay từ ban đầu trong quá trình phối hợp và tìm tòi, học hỏi kinh nghiệm mang lại lợi ích cho tất cả các bên tham gia này. Trà Vinh đã nghiên cứu các cách thức tăng cường khả năng chủ động đưa ra những lựa chọn phát triển vì người nghèo trong tương lai của địa phương còn Chính phủ lại có điều kiện tìm hiểu những hoạt động (như hướng dẫn, nâng cao năng lực và đổi mới thủ tục) cần phải thực hiện để tạo điều kiện cho các địa phương tận dụng tốt nhất quá trình phân cấp, phân quyền, không phụ thuộc vào hiện trạng phát triển kinh tế-xã hội hay năng lực quản lý của họ. Ở đây, sự phối hợp chặt chẽ giữa Chính quyền Trung ương và địa phương có vai trò hết sức quan trọng.

## BÀI HỌC SỐ 2

**Việc tăng cường khả năng chủ động của địa phương đối với những lựa chọn phát triển vì người nghèo đòi hỏi phải xây dựng được sự đồng thuận tại địa phương** trong đánh giá về thực trạng đói nghèo và việc lựa chọn các mục tiêu kế hoạch cũng như các biện pháp chính sách. **Sự đồng thuận này phải được dựa trên những nguồn thông tin khác nhau và ý kiến đóng góp của các bên tham gia tại địa phương; bản thân các dữ liệu và quy trình báo cáo, lập kế hoạch truyền thống không thôi thì chưa đủ.**

Việc thực hiện Luật Ngân sách sửa đổi và triển khai các nguyên tắc vì người nghèo đòi hỏi phải có những phương pháp tiếp cận, quy trình mang tính sáng tạo. Nhận xét của Chính quyền tỉnh Trà Vinh là các quy trình trước đây chủ yếu dựa vào những phương pháp tiếp cận quốc gia và theo ngành; những lựa chọn về kế hoạch và ngân sách địa phương chịu ảnh

<sup>1</sup> Các mục tiêu phát triển của Việt Nam được nêu trong tài liệu CPRGS, Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, 2002.

<sup>2</sup> Bộ KHĐT đã ban hành một số khuyến nghị về vấn đề lồng ghép CPRGS cũng như các Mục tiêu Phát triển của Việt Nam và Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (VDG, MDG) vào kế hoạch kinh tế xã hội tại địa phương. Xem “Hướng dẫn xây dựng kế hoạch kinh tế-xã hội địa phương có lồng ghép xóa đói giảm nghèo và tăng trưởng” (Công văn do Bộ trưởng Bộ KHĐT ký số 2215 BKH/TH ngày 14/4/2004). Trong đó có một số khuyến nghị được rút ra từ kinh nghiệm của Trà Vinh.

hướng của các chính sách trung ương về đầu tư công công và phát triển ngành. Họ nhận thấy, theo phương pháp tiếp cận mới, trước khi tiến hành bất kỳ hoạt động nào, cần phải xây dựng được sự đồng thuận ngay tại địa phương về thực tiễn phát triển, các nhu cầu và ưu tiên cụ thể của địa phương. Chỉ khi nào có được sự đồng thuận này mới có thể đưa ra những lựa chọn phát triển và xác định được các phương án ngân sách (như đầu tư công cộng và chi tiêu ngành) cho địa phương.

Vì vậy, Chính quyền tỉnh Trà Vinh quyết định cần xây dựng sự hiểu biết chung về thực trạng đói nghèo và những nhu cầu về phát triển kinh tế-xã hội của tỉnh<sup>3</sup>. Tỉnh đã thành lập Nhóm công tác liên ngành, yêu cầu tất cả các ban ngành trong tỉnh tiến hành phân tích cụ thể những vấn đề này. Ngoài đại diện của các ban ngành chức năng, tham gia Nhóm công tác còn có đại diện của HĐND, UBND và các tổ chức quần chúng tại địa phương. Nhiều loại thông tin thống kê được thu thập và tổ chức lấy ý kiến của các giới, ngành bao gồm: đại diện của các hộ nghèo (through qua đánh giá đói nghèo có sự tham gia và các cuộc họp lấy ý kiến) và các tổ chức cơ sở và chính trị các cấp tỉnh, huyện, xã (through qua hội thảo).

## BÀI HỌC SỐ 3

**Một phương pháp rất hiệu quả nhằm nâng cao nhận thức của các giới, ngành tham gia về nội dung cụ thể và xác định được các ưu tiên phát triển của tỉnh Trà Vinh là đánh giá mức độ thực hiện các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ và Mục tiêu Phát triển của Việt Nam tại địa phương, và so sánh các chỉ tiêu kinh tế, xã hội với những chỉ tiêu của các tỉnh khác có hoàn cảnh tương tự.**

Các chuyên gia tư vấn đóng vai trò người hướng dẫn, giúp các thành viên của Nhóm công tác tiến hành tự xếp hạng tỉnh Trà Vinh theo hệ thống chỉ tiêu kinh tế xã hội, đối chiếu với cả các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ và các mục tiêu kinh tế-xã hội khác. Để làm được điều này, họ đã thu thập và phân tích nhiều loại thông tin, bao gồm số liệu thống kê quốc gia và khu vực, các báo cáo hành chính, tài liệu đánh giá đói nghèo có sự tham gia... Việc so sánh Trà Vinh với các tỉnh khác giúp cho các bên tham gia nhận thức tốt hơn những ngành/lĩnh vực phát triển nào đang tụt hậu và nắm bắt nhu cầu cần sắp xếp theo thứ tự ưu tiên những chỉ tiêu kế hoạch cụ thể của địa phương.

Phương pháp tiếp cận này khác hẳn với phương pháp xây dựng kế hoạch truyền thống của địa phương sử dụng các dữ liệu lưu hành nội bộ và thiết lập các mục tiêu kế hoạch dựa trên các mục tiêu trung bình của quốc gia. Tuy nhiên, phương pháp tiếp cận mới lại đòi hỏi phải đầu tư khá nhiều công sức thu thập và phân tích dữ liệu (xem Bài học số 4). Việc diễn giải các thông tin và đối chiếu với tình hình tại các tỉnh khác ở Đồng bằng sông Cửu Long cũng là một quá trình mất rất nhiều thời gian. Nếu tiếp tục có sự hỗ trợ kỹ thuật và nếu có thể thiết kế được một phương pháp áp dụng chung sẽ giúp cho công tác này trở nên dễ dàng hơn và mang tính bền vững hơn.

## BÀI HỌC SỐ 4

**Tổng cục Thống kê (GSO) phải tham gia tích cực vào việc cung cấp thông tin và chia sẻ chuyên môn trong công tác thu thập và phân tích dữ liệu với các địa phương. Khi cần dữ liệu mới, GSO phải có hướng dẫn cụ thể để đảm bảo các dữ liệu thống kê do địa phương tập hợp là dữ liệu có thể đối chiếu, so sánh. Nói rộng hơn, thông tin và dữ liệu cần được phổ biến rộng rãi và tạo điều kiện tiếp cận cho tất cả các bên tham gia.**

"Nhóm công tác về CPRGS nhận thấy vấn đề dữ liệu là cản trở lớn nhất đối với toàn bộ tiến trình chung" (Báo cáo phân tích hiện trạng và các mục tiêu phát triển 2005-2010 của tỉnh Trà Vinh, 2003). Một mặt là do nhiều<sup>4</sup> chỉ tiêu đưa ra trong CPRGS không có các chỉ số đánh giá và dữ liệu phân tích đi kèm, thậm chí trên qui mô quốc gia. Một mặt khác là Chính quyền tỉnh Trà Vinh thiếu điều kiện tiếp cận dễ dàng dữ liệu thống kê của GSO. Cuối cùng, việc cân đối các số liệu được cung cấp từ nhiều nguồn khác nhau (GSO, điều tra địa phương và báo cáo nội bộ) với những cách hiểu khác nhau cũng là một nhiệm vụ khó khăn. Ngoài việc tạo điều kiện tiếp cận thông tin dễ dàng, GSO còn có vai trò chủ chốt trong việc giúp xác định và đánh giá các chỉ số mới ở cả cấp quốc gia và địa phương.

GSO cần phối hợp với các cục thống kê địa phương giới thiệu một phương pháp luận thống nhất và hướng dẫn cách thức xây dựng dữ liệu thống kê địa phương. Kinh nghiệm của Trà Vinh cho thấy những dữ liệu thống kê hiện có không thể dùng để đánh giá nhiều chỉ tiêu mà CPRGS đưa ra, trong khi những chỉ số về phát triển gắn với các mục tiêu khác của CPRGS chỉ có ở dạng khái quát và không đối chiếu được theo thời gian. Một ví dụ được các thành viên Nhóm Công tác đưa ra là ở tỉnh không có dữ liệu cho phép theo dõi tỷ lệ tử vong trẻ em, hay tỷ lệ các bà mẹ được chăm sóc tiền sản hoặc sinh con có sự hỗ trợ của cán bộ y tế đã qua đào tạo. Tỷ lệ thất nghiệp thành thị, nông thôn và tỷ lệ đói nghèo cũng không thể đánh giá được ở cấp huyện và xã. GSO cần hỗ trợ kỹ thuật cho các địa phương để đảm bảo rằng tất cả các bộ, ngành trung ương và địa phương cùng sử dụng chung một phương pháp luận. Có như vậy mới có thể so sánh, đối chiếu dữ liệu của các vùng, miền khác nhau.

<sup>3</sup> Tham khảo "Báo cáo phân tích hiện trạng và các mục tiêu phát triển của tỉnh Trà Vinh", UBND tỉnh Trà Vinh, tháng 11/2003

<sup>4</sup> Theo các thành viên của Nhóm Công tác, con số này lên tới 30%

## BÀI HỌC SỐ 5

*Sự tham gia tích cực của người nghèo một cách trực tiếp hay gián tiếp thông qua các tổ chức cơ sở giúp xác định tốt hơn nguyên nhân đói nghèo, mang lại những ý kiến đóng góp quý báu về nguyện vọng của cộng đồng đối với các dịch vụ của Chính phủ và góp phần xây dựng những sáng kiến vì người nghèo mang tính sáng tạo.*

Các cuộc điều tra quốc gia về mức sống hộ gia đình chứa rất ít thông tin về đặc điểm và cuộc sống của một số nhóm dân gặp nhiều khó khăn ở tỉnh Trà Vinh (chẳng hạn như nhóm dân không có ruộng đất hay nhóm người Khmer)<sup>5</sup>. Các đánh giá đói nghèo có sự tham gia được tiến hành với sự hỗ trợ của UNDP và OXFAM Anh đã phần nào giúp hạn chế bất cập này và tạo ra một cơ chế tiếp thu ý kiến của người nghèo.Thêm vào đó, các giới, ngành tham gia còn tăng cường được sự hiểu biết về những lý do đã đẩy một số hộ gia đình vào cảnh đói nghèo, hoặc đã không cho phép họ thoát khỏi đói nghèo. Một số ý kiến phản hồi cũng đã giúp chỉ ra những gì chưa được đề cập đến trong các con số thống kê chính thức<sup>6</sup>. Các cuộc họp lấy ý kiến và khảo sát tại bốn xã nghèo do Hội Nông dân và Hội Liên hiệp phụ nữ tỉnh thực hiện với sự hỗ trợ của OXFAM Anh đã đem lại những thông tin quý báu về nguyện vọng của nhân dân đối với các hoạt động của Chính phủ.

Kế hoạch hành động CPRGS của Trà Vinh<sup>7</sup> đã phản ánh những kết quả này và đồng thời đề cập các chiến lược phát triển cụ thể tập trung cho nhóm hộ không có ruộng và nhóm đồng bào dân tộc thiểu số Khmer<sup>8</sup>. Việc đưa những vấn đề này vào các kế hoạch của tỉnh mà lẽ ra đã không thể thực hiện được nếu không có sự tham gia tích cực của cơ sở cho thấy các nguyên tắc lập kế hoạch từ dưới lên đã được thực hiện có hiệu quả như thế nào. Tuy nhiên, để nó có thể trở thành một bộ phận cấu thành của toàn bộ quá trình lập kế hoạch, cơ chế có sự tham gia này cần được hệ thống hóa. Chính quyền địa phương kỳ vọng rằng Chính phủ sẽ có sự hướng dẫn cụ thể và các nhà tài trợ sẽ hỗ trợ thêm về mặt kỹ thuật để giúp địa phương đáp ứng được yêu cầu này.

## BÀI HỌC SỐ 6

*Hoạt động phối hợp của Chính phủ và các cơ quan tài trợ đã giúp thay đổi căn bản nhận thức về giới của các bên tham gia. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều việc phải làm để có thể lồng ghép giới vào các kế hoạch phát triển và ngân sách của địa phương.*

Ủy ban vì sự tiến bộ của phụ nữ (NCFAW), Hội Liên hiệp Phụ nữ tỉnh Trà Vinh và dự án của UNDP và Chính phủ Hà Lan (through qua NCFAW) cùng với OXFAM đã tổ chức các hội nghị và hội thảo tập huấn<sup>9</sup> nhằm tăng cường nhận thức của các thành viên Nhóm công tác và các bên tham gia khác về mối liên hệ giữa giới và đói nghèo. Trong khuôn khổ chương trình lồng ghép giới vào các mục tiêu phát triển, NCFAW phối hợp với UNDP và Chính phủ Hà Lan đã cung cấp một chuyên gia tư vấn hỗ trợ kỹ thuật cho địa phương và phổ biến những tài liệu hướng dẫn của quốc gia<sup>10</sup> về lồng ghép giới.

Những nỗ lực chung này đã đem đến một sự thay đổi trong nhận thức về giới của các giới, ngành tham gia. Bốn trong số 37 chỉ tiêu cơ bản của Trà Vinh tới nay đã đề cập vấn đề giới. Các giới, ngành tham gia thống nhất nhận định rằng có được kết quả như vậy là nhờ sự phối hợp nỗ lực của các cơ quan tài trợ và các chuyên gia tư vấn. Việc thiếu các dữ liệu thống kê tách biệt theo giới, định kiến về giới của chính những bên tham gia và nhận thức hạn chế về sự liên hệ giữa các vấn đề giới với các mục tiêu kế hoạch càng làm cho công việc trở nên phức tạp. Việc biên soạn những tài liệu hướng dẫn quý báu này và cung cấp chuyên gia trong nước được đào tạo chuyên về giới đã chứng tỏ đây là một ưu tiên rõ ràng và mang lại nhiều lợi ích. Lãnh đạo tỉnh Trà Vinh đã từng có kinh nghiệm tài trợ các dự án phát triển<sup>11</sup> phục vụ người nghèo. Sự thay đổi trong nhận thức về giới này mới chỉ đem lại những thay đổi rất hạn chế trong điều chỉnh phân bổ ngân sách. Vẫn còn nhiều việc phải làm để từng bước cải thiện công tác lập kế hoạch và xây dựng ngân sách đáp ứng những nhu cầu về giới tại các cấp địa phương.

<sup>5</sup> Vì nhóm dân này trên toàn quốc có số lượng rất ít.

<sup>6</sup> Chẳng hạn một số liệu chính thức nói rằng một xã nào đó đã được đầu tư đầy đủ về cơ sở hạ tầng thì không phải lúc nào cũng đồng nghĩa với việc toàn bộ người nghèo trong xã này đều có thể tiếp cận các tiện ích công cộng cơ bản.

<sup>7</sup> Xem "Kế hoạch hành động xóa đói giảm nghèo của tỉnh Trà Vinh 2004-2010" do UBND tỉnh Trà Vinh phê duyệt tháng 12/2003 và "Kế hoạch Phát triển kinh tế-xã hội Trà Vinh 2004" do HĐND tỉnh phê duyệt.

<sup>8</sup> Nhóm công tác của Trà Vinh, lãnh đạo và các cán bộ kế hoạch từ 19 ban, ngành trong tỉnh cùng với cán bộ của NCFAW tại địa phương đã hỗ trợ triển khai một khóa tập huấn 4 ngày diễn ra vào tháng 5/2003; cán bộ của Hội LHPN Trà Vinh được tập huấn tại khóa học dành riêng cho tập huấn viên tháng 11/2003; cán bộ HĐND tỉnh và huyện được tập huấn 3 ngày vào tháng 12/2003; đại diện các tổ chức quần chúng được tập huấn 3 ngày vào tháng 3/2004.

<sup>9</sup> Ví dụ như những cơ chế giảm thiểu tác động của thiên tai, tạo điều kiện tăng cường sự tiếp cận của người nghèo đối với các dịch vụ cơ bản; nguyện vọng cải thiện mức độ minh bạch về ngân sách địa phương, phân tích và hỗ trợ người lao động nhập cư và di cư (bởi hoạt động lưu chuyển lao động được xem là một giải pháp quan trọng nhằm thoát khỏi đói nghèo).

<sup>10</sup> NCFAW phối hợp với UNDP và Chính phủ Hà Lan đã xây dựng bộ tài liệu hướng dẫn, biên soạn giáo trình tập huấn và đào tạo một nhóm gồm 25 tập huấn viên nguồn nhằm hỗ trợ công tác lồng ghép giới vào các mục tiêu phát triển. Một tập huấn viên nguồn cùng với những tài liệu kê trên đã được huy động để giúp Trà Vinh trong quá trình lập kế hoạch Xem báo cáo sáp hoàn thành của chuyên gia tư vấn UNDP-Hà Lan (Dự án VIE/01/015).

<sup>11</sup> Một nghiên cứu về Chương trình đầu tư công cộng và Phân cấp, phân quyền trong quản lý tài chính cho thấy những khoản chi tiêu cho xây dựng cơ bản mà Chính quyền tỉnh Trà Vinh có quyền chủ động quyết định tương đối đa phần đều dành cho lĩnh vực nông nghiệp và các khu vực nông thôn – nơi có đa số người nghèo sinh sống.

## BÀI HỌC SỐ 7

Các nhà hoạch định chính sách phải tập trung vào một *nhóm các chỉ tiêu cơ bản nhất* trong kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội để xây dựng được các phương án chính sách có kèm dự toán chi tiết nhằm tăng cường/ưu tiên phân bổ ngân sách cho các mục tiêu cụ thể về xóa đói giảm nghèo.

CPRGS đề ra 136 chỉ tiêu kế hoạch. Mặc dù không sử dụng hay giữ lại toàn bộ những chỉ tiêu này, tổng số chỉ tiêu mà Trà Vinh xây dựng lên tới 187. Một số chỉ tiêu quốc gia không được đưa vào kế hoạch của địa phương vì những chỉ tiêu đó liên hệ cụ thể đến những mục tiêu quốc gia (như các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô và khuôn khổ pháp lý), chưa được đánh giá ở tầm quốc gia và/hoặc do không có cơ quan nào được phân công thực hiện những nhiệm vụ mà các chỉ tiêu này đòi hỏi. Một số chỉ tiêu khác được bổ sung cho địa phương, trong khi một vài chỉ tiêu quốc gia lại được bóc tách để đề cập những vấn đề đan xen (như vấn đề giới chẵng hạn). Một số chỉ tiêu mới cũng được đưa vào nhằm đáp ứng nhu cầu phát triển của các nhóm hộ gia đình gặp nhiều khó khăn (như nhóm dân tộc Khmer và nhóm hộ gia đình không có ruộng đất).

Số lượng các chỉ số giám sát tăng lên như thế càng làm cho việc xây dựng các chiến lược phát triển mang tính thiết thực trở nên khó khăn hơn và làm tăng thêm tính phức tạp của mối quan hệ giữa các mục tiêu phát triển vì người nghèo và các quyết định về phân bổ ngân sách. Để khắc phục vấn đề này, chính quyền tỉnh Trà Vinh chọn một giải pháp thực tế. Thay cho việc dành thời gian để (địa phương hóa) điều chỉnh danh mục toàn diện các chỉ tiêu của CPRGS, họ quyết định tập trung vào 37 chỉ tiêu hay chỉ số chủ chốt. Các chiến lược phát triển gắn với những mục tiêu chủ chốt này sau đó được cụ thể hóa cho từng ngành và liên ngành, cuối cùng được kết nối với kế hoạch phân bổ ngân sách.

Rút gọn số lượng các chỉ tiêu kế hoạch là vấn đề cốt lõi, giúp cho các nhà hoạch định chính sách tập trung vào xây dựng và đề xuất dự toán cho các chiến lược phát triển thực tế, mang tính khả thi. Việc xây dựng và đề xuất được dự toán cho các mục tiêu đúng là sẽ đòi hỏi phải tiến hành hàng loạt các hoạt động kỹ thuật cụ thể và một quá trình tham vấn lấy ý kiến góp ý.

## BÀI HỌC SỐ 8

Tăng khả năng dự báo về ngân sách tương lai và tăng cường sự phối hợp cũng như tính linh hoạt của ngân sách trung ương và địa phương sẽ giúp nâng cao năng lực lồng ghép có hiệu quả các mục tiêu của CPRGS vào kế hoạch kinh tế-xã hội.

Khi các chỉ tiêu kế hoạch kinh tế-xã hội đã được xác định rõ ràng thì việc lựa chọn các phương án ngân sách và đầu tư đòi hỏi phải đánh giá được chi phí và tính khả thi của từng dự án. Việc liên kết được kế hoạch kinh tế-xã hội của địa phương với những lựa chọn ngân sách ở địa phương là vấn đề cốt yếu trong điều kiện chỉ tiêu cho đầu tư và chỉ tiêu thường xuyên đều nhất quán với các mục tiêu xóa đói giảm nghèo. Trong quá trình này, Chính quyền địa phương hiện đang phải đổi mới với một vài trở ngại. Trước hết, việc dự toán được các nguồn lực có thể huy động trong những năm tiếp theo, từ nguồn ngân sách Nhà nước, ODA hay từ nguồn thu địa phương là rất khó khăn. Vì thế, nếu có cơ chế phân bổ ngân sách rõ ràng và dài hạn sẽ giúp hạn chế khó khăn này. Thứ hai, các thủ tục hiện hành về ngân sách trung ương và địa phương đều thiếu tính linh hoạt. Sự lệch pha của một số thủ tục, quy trình do Chính phủ quy định<sup>12</sup> đã hạn chế khả năng điều chỉnh phân bổ nguồn lực giữa các ngành của địa phương. Thứ ba, các cơ chế hợp lý về giám sát và chịu trách nhiệm hiện chưa được thiết lập. Trong bối cảnh quá trình phân cấp, phân quyền đang được tiến hành và các cấp chính quyền địa phương tỉnh, huyện và xã ngày càng có thêm nhiều quyền chủ động về ngân sách, thì một số vấn đề được đặt ra những trách nhiệm mới đó sẽ được xác định như thế nào, các kết quả sẽ được đánh giá bằng cách nào. Rõ ràng yêu cầu phải có ở đây là phải quy định rõ các cấp độ chịu trách nhiệm, tăng cường vai trò giám sát và theo dõi của Hội đồng nhân dân cũng như phải thiết lập được các cơ chế giám sát quốc gia.

## KẾT LUẬN

Kinh nghiệm của Trà Vinh cho thấy cam kết mạnh mẽ đối với công cuộc xóa đói giảm nghèo cùng với sự phối hợp hoạt động của các cấp chính quyền Trung ương và địa phương là những nhân tố cốt yếu để thực hiện được Luật Ngân sách sửa đổi, Nghị định về Dân chủ cơ sở và tiến hành lồng ghép CPRGS vào các kế hoạch của địa phương.

Những bài học trình bày ở trên khẳng định rằng việc lồng ghép các nguyên tắc và mục tiêu vì người nghèo vào công tác lập kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội và xây dựng ngân sách của địa phương là bước đi quan trọng trong tiến trình thực hiện phân cấp, phân quyền. Do tính chất phức tạp của quá trình này, yêu cầu quan trọng là phải có sự phối hợp hoạt động của các giới, ngành tham gia. Vì hiện còn đang ở giai đoạn “học thông qua thực hành” nên việc trao đổi thông tin và ý kiến phản hồi đóng vai trò quan trọng giúp thúc đẩy tiến độ thực hiện. Tuy nhiên, ngay cả những địa phương đã sẵn sàng cam kết, vẫn rất cần có sự hỗ trợ lớn về kỹ thuật để có thể đạt được mục tiêu đề ra. Kinh nghiệm của Trà Vinh cho thấy sự hướng dẫn rõ ràng của các văn bản pháp quy về cách thức thực hiện, đầu tư liên tục cho việc nâng cao năng lực ở các cấp địa phương và cải thiện công tác phân tích thông tin, dữ liệu thống kê là những yếu tố cốt yếu tạo điều kiện thực hiện quá trình này.

<sup>12</sup> Một ví dụ của sự lệch pha trong công tác xây dựng ngân sách này là chu trình của Kế hoạch đầu tư công cộng 5 năm trong khi Bộ tài chính lại phân bổ ngân sách chi tiêu thường xuyên theo từng năm.