



**BỘ LAO ĐỘNG - THƯƠNG BINH
VÀ XÃ HỘI**



**CƠ QUAN LIÊN HỢP QUỐC
TẠI VIỆT NAM**

NHÌN LẠI QUÁ KHỨ ĐỐI MẶT THÁCH THỨC MỚI



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

Hà Nội - Việt Nam
Tháng 6/2009

Bản quyền © 2009, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Cơ quan Liên Hợp Quốc tại Việt Nam

Giấy phép xuất bản: 390 - 2009/ CXB/ 44 - 18/ TN. Cấp ngày 28 tháng 9 năm 2009 tại nhà xuất bản Thanh Niên

Ảnh bìa: Nguyễn Trí Long, Keisuke Taketani

Thiết kế mỹ thuật: Hoàng Hiền

Chế bản và in tại Công ty Cổ phần in La Bàn

NHÌN LẠI QUÁ KHỨ ĐỐI MẶT THÁCH THỨC MỚI

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

**Hà Nội - Việt Nam
Tháng 6 năm 2009**

BÁO CÁO TÓM TẮT

1. Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo (CTMTQG-GN) và Chương trình 135 giai đoạn II (CT135-II), thuộc Ủy ban Dân tộc (UBDT), là nền tảng cho phương pháp tiếp cận giảm nghèo giai đoạn 2006-2010 của Chính phủ Việt Nam. Trong năm 2008, Bộ LĐTBXH tổ chức đánh giá giữa kỳ (ĐGGK) CTMTQG-GN giai đoạn 2006-2008. Cục Bảo trợ xã hội, Bộ LĐTBXH được giao chỉ đạo ĐGGK và Viện Khoa học Lao động và Xã hội (Viện KHLĐXH) được giao thực hiện ĐGGK.
2. CTMTQG-GN bao gồm 12 chính sách, dự án và các hoạt động; Bộ LĐTBXH là cơ quan thường trực và CTMTQG-GN chính thức được phê duyệt vào tháng 2 năm 2007; cấu trúc của CTMTQG-GN gần như không thay đổi kể từ giai đoạn khởi động chương trình năm 1998. CTMTQG-GN phụ thuộc chủ yếu vào nguồn ngân sách cấp từ Trung ương, với tổng mức ngân sách được phân bổ cho giai đoạn 2006-2010 khoảng 43.488 tỷ đồng; ngân sách phân bổ trực tiếp cho CTMTQG-GN là 3.456 tỷ đồng (xấp xỉ 200 triệu đô la Mỹ), trong đó có 2.140 tỷ đồng từ nguồn hỗ trợ trực tiếp của Chính phủ¹.
3. ĐGGK được thực hiện trong bối cảnh kinh tế và xã hội Việt Nam đang có nhiều biến động. Bản chất nghèo đói và những nguy cơ tác động đến chất lượng cuộc sống hiện nay đã thay đổi rất nhiều so với 10 năm trước. Nghèo đói không còn là hiện tượng phổ biến và những giải pháp lớn, trực tiếp và tương đối đồng bộ không còn phù hợp. Thay vào đó, nghèo đói hiện nay đang ngày càng xuất hiện theo nhóm cục bộ: một là, những nhóm người bị gạt ra lề xã hội, thuộc các vùng xa xôi, hẻo lánh, hai là, những người dễ bị tổn thương trước môi trường làm việc mới, với những quy trình kinh tế, xã hội mới, do sự phát triển kinh tế - xã hội nhanh chóng của Việt Nam trong thời gian gần đây. Vì đánh giá lại CTMTQG-GN giai đoạn 2006-2008, ĐGGK cũng đưa ra những nội dung cốt lõi của CTMTQG-GN trong tương lai sau năm 2010 để có thể đáp ứng với bối cảnh mới, đang có nhiều thay đổi này.
4. ĐGGK cũng nhằm đánh giá tiến độ giải quyết các phát hiện và khuyến nghị từ đánh giá cuối cùng Chương trình xoá đói giảm nghèo (XĐGN) năm 2004- tiền thân của CTMTQG-GN hiện nay.
5. ĐGGK được tổ chức đánh giá xoay quanh năm lĩnh vực như trong Phần 3 của báo cáo, bao gồm: sự phù hợp về thiết kế; hiệu quả chương trình trong việc thực hiện các mục tiêu đề ra; tính kinh tế, hiệu quả quản lý và thực hiện chương trình; hiệu quả xác định đối tượng; và nhận thức của người hưởng lợi và chất lượng cung cấp dịch vụ. Sáu môđun nghiên cứu chuyên đề quan trọng đã được thực hiện để hỗ trợ phân tích, cùng với bốn môđun 'chung' với ĐGGK CT135-II. Các kết quả chính của từng nội dung đánh giá sẽ được thảo luận tóm tắt dưới đây.
6. Đối với sự phù hợp về thiết kế (Phần 3.1), CTMTQG-GN dường như rất phù hợp với các ưu tiên giảm nghèo của Chính phủ, vì được kết nối thông qua Kế hoạch PTKTXH giai đoạn 2006-2010, bao gồm một loạt chính sách và dự án giải quyết những khía cạnh khác nhau của nghèo đói. Tuy nhiên, các hợp phần của CTMTQG-GN lại được kiểm soát chặt chẽ bởi nhiều bộ ngành liên quan, do đó tạo ra một hệ thống vận hành theo cấu trúc 'hình tháp', điều này có nghĩa là không thực hiện được sự liên kết và lồng ghép giữa các hợp phần của chương trình, để từ đó có thể đạt được tác động cao nhất trong công tác giảm nghèo. Bản chất của cấu trúc 'từ trên xuống' của chương trình cũng có nghĩa là nó sẽ không thể vận hành tốt ở những lĩnh vực có sự khác biệt lớn về mặt nguyên tắc, ví dụ như đối với cộng đồng người dân tộc thiểu số vùng cao, họ không thể áp dụng những mô hình canh tác nông nghiệp phổ biến. Trong tương lai gần, những vấn đề liên quan đến sự phù hợp có thể sẽ trở nên trầm trọng hơn, vì những thách thức trong nghèo đói và khả năng dễ bị tổn thương ngày càng trở nên hỗn tạp và không thể áp dụng giải pháp 'một mẫu cho tất cả'.

¹ Chỉ có bảy chính sách và dự án được hỗ trợ ngân sách trực tiếp thông qua CTMTQG-GN; ba chính sách lớn (tín dụng, y tế và giáo dục) có cơ chế hỗ trợ tài chính riêng. Đây chính là nguyên nhân dẫn đến sự khác biệt lớn giữa tổng ngân sách phân bổ (43,5 nghìn tỷ đồng) và con số 2.140 tỷ đồng ngân sách hỗ trợ trực tiếp từ Chính phủ trung ương cho CTMTQG-GN.

7. Hiệu quả CTMTQG-GN trong việc thực hiện các chỉ tiêu đề ra (Phần 3.2) đã được cải thiện đáng kể trong những năm qua, nhưng vẫn bị cản trở bởi tính thiếu liên kết chặt chẽ giữa việc xây dựng chỉ tiêu với việc lập kế hoạch ngân sách. Vấn đề này làm cho công tác giám sát và đánh giá, kiểm soát quản lý chương trình trở nên vô cùng khó khăn. Theo báo cáo, những kết quả và việc phân bổ ngân sách không được gắn kết chặt chẽ với nhau (xem Bảng 4 và 5), một nguyên nhân ở đây là do cơ cấu thực hiện theo 'hình tháp' như đã thảo luận ở trên. Tỷ lệ giải ngân của chương trình thấp hơn nhiều so với kế hoạch, với tổng giải ngân đến cuối năm 2008 theo báo cáo chỉ đạt 696,5 tỷ đồng, so với kế hoạch đến năm 2010 là 2.140 tỷ đồng (đạt 33%, trong khi mức dự kiến là 60% đến năm 2008). Quá trình xây dựng chỉ tiêu không minh bạch và ít khi dựa vào nhu cầu của địa phương. Tuy nhiên, số người hưởng lợi từ những hợp phần của chương trình khá lớn, đặc biệt đối với chính sách tín dụng, y tế, giáo dục và dự án hỗ trợ phát triển xây dựng cơ bản.
8. Tính kinh tế và hiệu quả quản lý và thực hiện CTMTQG-GN (Phần 3.3). Mỗi chính sách và dự án hợp phần của CTMTQG-GN đều có các cơ quan chủ quản thực hiện riêng, có quy trình xây dựng ngân sách riêng và thời gian phân bổ ngân sách cũng khác nhau, thông qua các cơ chế khác nhau. Do đó, công tác điều phối và quản lý chung là hết sức khó khăn. Trong khi theo thiết kế có bảy chính sách và dự án được quy định áp dụng một loạt các định mức phân bổ ngân sách chung, điều này đã hình thành nên một hành lang pháp lý; ba trong số các hợp phần lớn nhất (các chính sách về tín dụng, hỗ trợ y tế và giáo dục) không áp dụng định mức phân bổ ngân sách trên. Việc thực hiện chương trình hiệu quả còn bị cản trở bởi thiếu sự tham gia của các ban chỉ đạo giảm nghèo ở cấp địa phương và không có cán bộ chuyên trách công tác giảm nghèo. Cán bộ và cộng đồng không có cơ hội tham gia lập kế hoạch và ra quyết định đối với CTMTQG-GN, do vậy vẫn tồn tại những 'người tiếp nhận' thụ động, thay vì là những tác nhân tích cực của Chương trình. Cải thiện thông tin tuyên truyền ở các cấp địa phương vẫn là một yêu cầu thiết yếu.
9. Khó đánh giá được hiệu quả xác định đối tượng (Phần 3.4) của CTMTQG-GN, ước tính có khoảng 10% 'rò rỉ', nghĩa là 10% người hưởng lợi từ CTMTQG-GN 'không phải là người nghèo'. Tỷ lệ này rất thấp so với tiêu chuẩn quốc tế. Về tỷ lệ bao phủ người nghèo, gần một nửa số người được xếp loại 'người nghèo' đã được CTMTQG-GN hỗ trợ, mặc dù trên thực tế, con số này có thể còn cao hơn. Những vấn đề nảy sinh trong việc đánh giá hiệu quả xác định đối tượng bắt nguồn từ việc Sở LĐTBXH và Tổng cục TK (cơ quan thực hiện VHLSS) đã đưa ra nhiều phương pháp khác nhau để định nghĩa thế nào là hộ nghèo. Một điều dễ thấy là hệ thống xác định hộ nghèo hiện tại còn cồng kềnh, do đó đã tạo ra 'sự lệch pha' về thời gian cung cấp hỗ trợ cho người nghèo, nghĩa là có thể người nghèo sẽ không được hưởng lợi vào thời điểm họ cần nhất. Việc xác định hộ nghèo tại địa phương cũng rất dễ bị những áp lực lớn từ cấp trên về việc phải đạt các chỉ tiêu, hoặc không biết các chỉ tiêu đó có phù hợp với mức nghèo 'thực sự' hay không. Do đó, trong tương lai gần cần có một phương pháp xác định nghèo một cách đơn giản, tinh gọn và minh bạch, từ đó có thể nắm bắt tốt hơn tình trạng nghèo đói trên phương diện đa chiều.
10. Đánh giá nhận thức của người hưởng lợi và chất lượng cung cấp dịch vụ (Phần 3.5) dựa trên những phát hiện từ Điều tra định tính của ĐGGK. Nhìn chung, theo báo cáo mức độ thoả mãn của người hưởng lợi là 'tương đối cao' (mặc dù có sự khác biệt lớn giữa các chính sách và dự án hợp phần). Cụ thể đối với những chính sách hỗ trợ tín dụng, y tế, giáo dục, nhà ở và dự án phát triển hạ tầng. Theo các báo cáo, CTMTQG-GN có 'tác động tích cực' đối với thu nhập và đời sống dân sinh, tuy nhiên vẫn có những tồn tại liên quan đến việc công khai thông tin và truyền thông được đánh giá 'nhìn chung không tốt'.
11. Những phát hiện chính từ ĐGGK theo một trong năm lĩnh vực đánh giá như đã liệt kê trong Mục 4 và những khuyến nghị từ ĐGGK được trình bày trong Mục 5, với hai mục phụ: những khuyến nghị ngắn hạn để cải thiện CTMTQG-GN trong giai đoạn thực hiện còn lại đến năm 2010; và những khuyến nghị dài hạn để phục vụ thảo luận về định hướng tương lai của các CTMTQG-GN sau năm 2010². Những khuyến nghị ngắn hạn nhằm vận động cho những nội dung sau: 1) từng bước thực hiện phương pháp Quản lý theo kết quả (QLTKQ), với các khuyến nghị chi tiết theo năm nội dung xem xét những yêu cầu cần thiết để thực hiện QLTQ; 2) xây dựng và thực hiện kế hoạch nâng cao năng lực tổng thể, nhằm xây dựng năng lực

² Những khuyến nghị chi tiết cho từng chính sách, dự án hợp phần của CTMTQG-GN được trình bày trong Phụ lục 1.

bền vững cho các cơ quan cấp quốc gia cũng như địa phương có thể lập kế hoạch, quản lý và đánh giá các chương trình, chính sách giảm nghèo; và 3) hỗ trợ đối thoại chính sách về cải cách hành chính công trên quy mô lớn hơn, phù hợp trong tương lai gần.

12. Đưa ra bốn khuyến nghị trung và dài hạn, như sau: 1) trong thiết kế, tiến tới mở rộng và thực hiện các chính sách bảo trợ xã hội với tỷ lệ bao phủ chung, bao gồm trẻ em, phụ nữ mang thai và cho con bú, người già, người bệnh, người khuyết tật, người thất nghiệp và nạn nhân thiên tai; 2) tập trung vào các chương trình mục tiêu giảm nghèo trong tương lai ở những địa bàn nghèo nhất, ví dụ như Chương trình 61 huyện nghèo, xây dựng các gói hỗ trợ phù hợp, xuất phát từ nhu cầu thực tế, cụ thể của địa phương và xoá bỏ sự trùng lặp giữa các chương trình mục tiêu giảm nghèo; 3) tiến tới thực hiện QLTKQ trong khuôn khổ viễn cảnh dài hạn toàn diện của Bộ LĐTBXH; và 4) Hỗ trợ tài chính và kỹ thuật cho Bộ LĐTBXH để thực hiện ba khuyến nghị trên trong khuôn khổ ngân sách hỗ trợ.

LỜI CẢM ƠN

Nhóm ĐGGK³ chân thành cảm ơn Bộ LĐTĐBXH và UNDP, cụ thể là Cục Bảo trợ xã hội (Cục BTXH) và Dự án VIE/02/001, đã hỗ trợ trong suốt quá trình thực hiện ĐGGK này. Đặc biệt, chúng tôi chân thành cảm ơn:

Bộ LĐTĐBXH: Ông Nguyễn Trọng Đàm - nguyên Cục trưởng Cục BTXH, nay là Thứ trưởng Bộ LĐTĐBXH, ông Nguyễn Hải Hữu - nguyên Cục trưởng Cục BTXH, nay là Cục trưởng Cục Bảo vệ và Chăm sóc trẻ em, ông Ngô Trường Thi - Phó Cục trưởng Cục BTXH, Chánh Văn phòng CTMTQG-GN, bà Võ Thị Hoài Thanh - Phó Chánh Văn phòng CTMTQG-GN, ông Nguyễn Hữu Dũng - Trợ lý Bộ trưởng Bộ LĐTĐBXH, ông Trần Hữu Trung - nguyên Phó Giám đốc Dự án VIE/02/001, nay là Cục trưởng Cục BTXH, bà Lê Tuyết Nhung - Phó Giám đốc Dự án quốc gia VIE/02/001, bà Cát Thị Phương Anh - Phó Quản đốc Dự án VIE/02/001, ông Đoàn Hữu Minh - Biên dịch của Dự án VIE/02/001 và ông Peter Chaudhry - Cố vấn Kỹ thuật Cao cấp của UNDP, Dự án VIE 02/001.

UNICEF: hỗ trợ nghiên cứu thành phần về Nghèo trẻ em;

Bà Đặng Bảo Nguyệt - EMWG thuộc Diễn đàn các tổ chức phi chính phủ (NGO), và các tổ chức phi chính phủ tham gia nghiên cứu thành phần về “diễn đàn cộng đồng thực hiện”,

Ông Nguyễn Tiên Phong - Trưởng phòng Phát triển xã hội và Giảm nghèo của UNDP, bà Võ Hoàng Nga - Cán bộ Chương trình, Phòng Phát triển xã hội và Giảm nghèo của UNDP, ông Peter Chaudhry, Tư vấn Kỹ thuật Cao cấp của UNDP hỗ trợ Dự án VIE/02/001.

³ Nhóm ĐGGK do ông Frederic Martin (IDEA International) và ông Đặng Kim Chung (Viện KHLĐXH) làm trưởng nhóm. Các thành viên của nhóm bao gồm: ông Thái Phúc Thành, ông Nguyễn Việt Cường, ông Lê Anh Vũ, ông Nguyễn Hữu Từ, bà Nguyễn T. Hải Hà, ông Gilles Clotteau, bà Đỗ Thị Thủy Hằng, bà Nguyễn Thị Hải Yến, ông Nguyễn Phong, ông Nguyễn Thế Quân, ông Bùi Tôn Hiến, bà Trần Thị Trâm Anh, ông Nguyễn Thắng, ông Lê Thực Đức, bà Nguyễn Thị Thanh Hà, bà Nguyễn Thị Lan Hương và bà Phạm Thị Minh Thu, ông Trần Ngọc Trường và ông Ngô Huy Liêm. Ông Peter Chaudry, Tư vấn Cao cấp của UNDP hỗ trợ Dự án VIE/02/001 UNDP - Bộ LĐTĐBXH là tác giả chính của báo cáo này.

***“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 tham gia thực hiện với sự tham gia của các tổ chức phi chính phủ.

MỤC LỤC

BÁO CÁO TÓM TẮT	ii
LỜI CẢM ƠN	vi
MỤC LỤC	viii
DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT	ix
1 BỐI CẢNH ĐÁNH GIÁ GIỮA KỲ	13
1.1 Bối cảnh nghèo đói đang thay đổi nhanh chóng	13
1.2 Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo	13
1.3 Những khuyến nghị từ Báo cáo đánh giá Chương trình XĐGN năm 2004	14
2 MỤC TIÊU VÀ THỰC HIỆN ĐÁNH GIÁ GIỮA KỲ	16
2.1 Mục tiêu chung của đánh giá giữa kỳ	16
2.2 Những nguyên tắc quan trọng trong tổ chức đánh giá giữa kỳ	16
2.3 Các mô đun đánh giá giữa kỳ và đánh giá các khía cạnh cụ thể	18
3 ĐÁNH GIÁ TỔNG QUAN	19
3.1 Sự phù hợp về thiết kế	19
3.1.1 CTMTQG-GN phù hợp với các ưu tiên giảm nghèo quốc gia	19
3.1.2 Phù hợp với nhu cầu của các nhóm mục tiêu trong bối cảnh kinh tế mới	21
3.1.3 Phù hợp và phối hợp với các chương trình giảm nghèo khác	23
3.2 Hiệu quả chương trình trong việc đạt các chỉ tiêu đề ra	24
3.2.1 Đánh giá tác động tổng thể của chương trình	24
3.2.2 Tiến độ thực hiện các hợp phần của CTMTQG-GN	26
3.2.3 Các vướng mắc triển khai giám sát và đánh giá CTMTQG-GN	28
3.2.4 Theo dõi tác động của CTMTQG-GN trong 'Bối cảnh nền kinh tế mới' của Việt Nam	29
3.3 Tính kinh tế và hiệu suất quản lý và thực hiện Chương trình	30
3.3.1 Lập ngân sách và phương thức hỗ trợ ngân sách cho CTMTQG-GN	30
3.3.2 Quản lý, thực hiện và nâng cao năng lực thực hiện CTMTQG-GN	36
3.3.3 Luồng thông tin, trách nhiệm giải trình và tiến độ phân cấp	37
3.4 Hiệu quả xác định đối tượng	39
3.4.1 Ước tính tỷ lệ xác định sai đối tượng của Chương trình	39
3.4.2 Khả năng tiếp cận của người nghèo đối với các dịch vụ của CTMTQG-GN	41
3.4.3 Sự phù hợp của hệ thống xác định đối tượng hiện tại và chuẩn nghèo	42
3.4.4 Nắm bắt các phương pháp đo lường nghèo đói đa chiều	44
3.5 Nhận thức của người hưởng lợi và chất lượng cung cấp dịch vụ	44
3.5.1 Nhận thức của người hưởng lợi về tiếp cận chương trình và chất lượng dịch vụ	45
3.5.2 Nhận thức của người hưởng lợi về tác động của chương trình	47
3.5.3 Sự tham gia của cộng đồng vào CTMTQG-GN	47
4 CÁC PHÁT HIỆN CHÍNH CỦA ĐÁNH GIÁ GIỮA KỲ	49
4.1 Sự phù hợp về thiết kế	49
4.2 Hiệu quả chương trình trong việc thực hiện các chỉ tiêu đề ra	50
4.3 Tính kinh tế và hiệu quả quản lý và thực hiện Chương trình	51
4.4 Hiệu quả xác định đối tượng	52
4.5 Nhận thức của người hưởng lợi và chất lượng cung cấp dịch vụ	53
5 CÁC KHUYẾN NGHỊ CỦA ĐÁNH GIÁ GIỮA KỲ	54
5.1 Khuyến nghị ngắn hạn (2009-2010)	54
5.2 Khuyến nghị trung và dài hạn để xây dựng CTMTQG-GN trong tương lai	56
PHỤ LỤC 1: TÓM TẮT CÁC KHUYẾN NGHỊ ĐỐI VỚI CÁC CHÍNH SÁCH VÀ DỰ ÁN HỢP PHẦN CỦA CTMTQG-GN	59
PHỤ LỤC 2: LỘ TRÌNH THỰC HIỆN CTMTQG-GN 2006-2010 (THÁNG 7 NĂM 2007)	62

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

BCTT	Báo cáo tóm tắt
Bộ GDĐT	Bộ Giáo dục và Đào tạo
Bộ KHĐT	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
Bộ LĐTBXH	Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội
Bộ NV	Bộ Nội vụ
Bộ NNPTNT	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
Bộ TP	Bộ Tư pháp
Bộ XD	Bộ Xây dựng
Bộ YT	Bộ Y tế
C1	Nghiên cứu về CTMTQG-GN trong bối cảnh kinh tế mới;
C2	Nghiên cứu chuyên đề về chuẩn nghèo;
C3	Nghiên cứu chuyên đề về nghèo đói ở trẻ em;
C4	Diễn đàn tổ chức phi chính phủ 'Cộng đồng tham gia thực hiện'.
CLPTKTXH	Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội
CTPTKTXH	Chương trình phát triển kinh tế-xã hội
CTMTQG-GN	Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo
CT135-II dân	Chương trình 135 giai đoạn II hoặc Chương trình phát triển kinh tế-xã hội cho khu vực tộc thiểu số và miền núi giai đoạn II
Cục BTXH	Cục Bảo trợ xã hội (Bộ LĐTBXH)
ĐGGK	Đánh giá giữa kỳ
ĐGGK+	Đánh giá giữa kỳ mở rộng đưa ra đề xuất về chính sách và chương trình
ĐTTDCTC	Điều tra theo dõi chi tiêu công
N1	Nghiên cứu sự phù hợp và hiệu quả của CTMTQG-GN;
N2	Nghiên cứu định tính về đánh giá của đối tượng hưởng lợi
N3	Điều tra chi tiêu công CTMTQG-GN (ĐTTDCTC+)
N4	Phân tích định lượng hiệu quả xác định đối tượng hưởng lợi
N5	Đánh giá nhu cầu nâng cao năng lực cho các chính sách/dự án
N6	Nghiên cứu về quản lý và giám sát thực hiện các chính sách/dự án
NHNN	Ngân hàng nhà nước
NHCSXH	Ngân hàng Chính sách xã hội
NTVKT ĐGGK	Nhóm tư vấn kỹ thuật đánh giá giữa kỳ
NSNN	Ngân sách nhà nước
NSTW	Ngân sách trung ương
NSĐP	Ngân sách địa phương
KBNN	Kho bạc nhà nước
KHPTKTXH	Kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội
KSMSHGĐVN	Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam
KT-XH	Kinh tế-xã hội
IDEA	Viện Nghiên cứu Phát triển kinh tế và Quản trị
QLTKQ	Quản lý theo kết quả
HĐND	Hội đồng nhân dân

GS&ĐG	Giám sát và đánh giá
TCPCP	Tổ chức phi chính phủ
TCTK	Tổng cục Thống kê
TW	Trung ương
UBDT	Ủy ban Dân tộc
UBND	Ủy ban nhân dân
UNDP	Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc
UNICEF	Quỹ Nhi đồng Liên hợp quốc
Viện KHLĐ-XH	Viện Khoa học Lao động và Xã hội (Bộ LĐTBXH)
XĐGN	Xóa đói giảm nghèo

1. BỐI CẢNH ĐÁNH GIÁ GIỮA KỲ

1.1 Bối cảnh 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 nền kinh tế thị trường, nhanh chóng hội 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 ngoài 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 nên dẫn đến bản chất nghèo đói cũng thay đổi và điều này có nghĩa là các chương trình xóa đói giảm nghèo quốc gia vẫn tiếp tục phù hợp. Mặt khác, nghèo đói về vật chất đã chuyển từ một “hiện tượng số đông” thành một vấn đề cụ thể của các cộng đồng bị gạt ra lề xã hội và các cộng đồng vùng nông thôn, hẻo lánh. Ngoài ra, tiến trình kinh tế mới, mở rộng đô thị và hàng loạt công trình mới dẫn đến những thách thức mới và thường là ‘khả lớn’ đối với đời sống xã hội, chẳng hạn như bất bình đẳng ngày càng gia tăng, dễ tổn thương trước các cú sốc kinh tế-xã hội và môi trường, và xói mòn các mạng lưới an sinh cộng đồng và nhà nước truyền thống⁴. Thêm vào đó, trong khi gạt hái được những lợi ích đáng kể từ việc gia nhập nền kinh tế thế giới, trở thành thành viên của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), tình trạng dễ tổn thương trước các cú sốc bên ngoài cũng gia tăng. 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 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 sự tăng trưởng kinh tế liên tục. Chính trong bối cảnh có những diễn biến và đầy biến động như vậy, chiến lược giảm nghèo của Chính phủ và các chương trình giảm nghèo cần được quan tâm.

1.2 Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo

Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo giai đoạn 2006-2010 được Chính phủ phê duyệt theo Quyết định số 20/2007/QĐ-TTg, ngày 05/02/2007 với mục tiêu huy động nguồn lực để đạt các mục tiêu quốc gia về xóa đói và giảm nghèo. Chính phủ thành lập Ban Chỉ đạo quốc gia về giảm nghèo, do một Phó Thủ tướng là Trưởng ban. Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội là cơ quan thường trực của CTMTQG-GN và có Văn phòng điều phối CTMTQG-GN thuộc Cục Bảo trợ xã hội.

Ngân sách trung ương dành cho CTMTQG-GN chiếm một phần quan trọng trong tổng chi tiêu công. Trong giai đoạn 2006-2010, tổng ngân sách phân bổ cho CTMTQG-GN khoảng 43.488 tỷ đồng, trong đó ngân sách phân bổ trực tiếp là 3.456 tỷ đồng (tương đương 203 triệu đôla). Ngân sách hỗ trợ trực tiếp của Chính phủ là 2.140 tỷ đồng, ngân sách hỗ trợ từ địa phương là 560 tỷ đồng, đóng góp từ cộng đồng là 460 tỷ đồng và nguồn hỗ trợ từ các tổ chức quốc tế là 296 tỷ đồng. Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo là một chương trình quốc gia gồm 12 tiểu hợp phần liên quan đến một loạt lĩnh vực đang được thực hiện bởi các bộ và các cơ quan công quyền, và tập trung vào ba nhóm sau đây:

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

⁴ Để có thêm thông tin chi tiết, xem Báo cáo mô đun ĐGCK C1; ‘Tác động của bối cảnh nền kinh tế mới đối với các chính sách và chương trình giảm nghèo’ do TS. Nguyễn Thắng, TTPTDB-Viện Khoa học xã hội Việt Nam.

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

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

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

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

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

1.3 Những khuyến nghị từ Báo cáo đánh giá Chương trình XĐGN năm 2004

Năm 2004, Bộ LĐTBXH và UNDP đã thực hiện đánh giá cuối kỳ Chương trình mục tiêu quốc gia về xóa đói giảm nghèo và Chương trình 135-I. Đánh giá này đã đưa ra những khuyến nghị quan trọng phục vụ việc thiết kế các chương trình giảm nghèo trong tương lai nói chung và cải thiện CTMTQG-GN nói riêng cho giai đoạn 2006-2010⁵. Các khuyến nghị của báo cáo đánh giá đã được trình bày dưới dạng 10 chủ đề quan trọng, được nhóm thành 4 nhóm chủ đề chính như sau:

Bổ sung ngân sách và phân bổ nguồn lực: Qua đánh giá đã nhận thấy rằng thật khó có thể theo dõi việc phân bổ ngân sách nhà nước cho Chương trình XĐGN và do vậy, khó có thể theo dõi các nguồn này được sử dụng như thế nào. Có sự khác nhau rất lớn trong nguồn lực phân bổ theo tỉnh dẫn đến kết quả là các hộ nghèo ở các vùng khác nhau được nhận hỗ trợ ở mức rất khác nhau. Đánh giá đã khuyến nghị:

- Phát triển các cơ chế để nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý và sử dụng tài chính;
- Thúc đẩy sự tham gia của người dân địa phương để thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở;
- Xây dựng một hệ thống theo dõi giám sát và đánh giá hiệu quả tập trung vào báo cáo và theo dõi các chỉ số trung gian;
- Giảm số hợp phần trong chương trình nhằm quản lý chương trình dễ dàng hơn.

Nâng cao năng lực: Năng lực của cán bộ và lãnh đạo địa phương được đánh giá là hạn chế nhưng ngân sách phân bổ cho hợp phần đào tạo, tập huấn cho cán bộ lại rất thấp. Ngoài ra, chương trình hợp phần nâng cao năng lực đã tập trung nhiều hơn vào các cán bộ cấp cao. Đánh giá đã khuyến nghị:

⁵ UNDP-Bộ LĐTBXH (2004) 'Đánh giá và lập kế hoạch cho tương lai: Đánh giá Chương trình mục tiêu quốc gia về xóa đói giảm nghèo và Chương trình 135'.

- Tăng cường các cơ chế xác định đối tượng để tăng số đối tượng nghèo được hưởng lợi từ chương trình.

Tăng cường tổ chức và quản lý: Khi trách nhiệm thực hiện CTMTQG-GN thuộc về các xã, đánh giá đã lưu ý là phân bổ vốn được kiểm soát bởi các sở ngành cấp tỉnh và huyện. Công tác tham vấn bị hạn chế ngay ở khâu lập kế hoạch và do có nhiều hợp phần riêng lẻ đã làm cho công tác kiểm soát và giám sát một cách bài bản gặp nhiều khó khăn. Đánh giá đã cho thấy nơi nào các xã chỉ thụ động hưởng lợi ích hoặc nhận hỗ trợ bằng hiện vật, nơi đó khả năng thoát nguồn vốn sẽ lớn hơn do người dân thiếu trách nhiệm và thiếu sự tham gia. Phần lớn công việc theo dõi tỷ lệ hộ nghèo cũng được lái theo các mục tiêu cao hơn và rất khác so với những gì đạt được trên thực tế. Do đó, các khuyến nghị được đưa ra là:

- Phát triển các cơ chế để nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý và sử dụng tài chính;
- Thúc đẩy sự tham gia của người dân địa phương để thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở;
- Xây dựng một hệ thống theo dõi giám sát và đánh giá hiệu quả tập trung vào báo cáo và theo dõi các chỉ số trung gian;
- Giảm số hợp phần trong chương trình nhằm quản lý chương trình dễ dàng hơn.

Nâng cao năng lực: Năng lực của cán bộ và lãnh đạo địa phương được đánh giá là hạn chế nhưng ngân sách phân bổ cho hợp phần đào tạo, tập huấn cho cán bộ lại rất thấp. Ngoài ra, chương trình hợp phần nâng cao năng lực đã tập trung nhiều hơn vào các cán bộ cấp cao. Đánh giá đã khuyến nghị:

- Nâng cao năng lực ở tất cả các cấp, đặc biệt là cấp xã bao gồm các phòng, ban địa phương và lãnh đạo các tổ chức quần chúng;
- củng cố vị trí và năng lực của Văn phòng XĐGN để quản lý chương trình tốt hơn.

Các chủ đề này sẽ được trở lại trong các phần sau của báo cáo để xem các khuyến nghị của đợt đánh giá trước đây đã đóng góp gì cho thiết kế CTMTQG-GN trong giai đoạn 2006-2010. Đánh giá này cũng sẽ xem xét sự phù hợp của CTMTQG-GN trong bối cảnh kinh tế mới như đã đề cập ở phần trên và đưa ra các khuyến nghị về việc các CTMTQG-GN giai đoạn sau năm 2010 có thể giải quyết các thách thức nghèo đói như thế nào.

2. MỤC TIÊU VÀ THỰC HIỆN ĐÁNH GIÁ GIỮA KỲ

2.1 Mục tiêu chung của đánh giá giữa kỳ

Năm 2008, Ban Chỉ đạo quốc gia các chương trình MTQGGN đã chỉ đạo Bộ LĐTBXH thực hiện đánh giá giữa kỳ cả hai chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo (CTMTQG-GN và CT135-II). Ngày 30/5/2008, Bộ LĐTBXH đã ban hành Quyết định số 751/QĐ-BLĐTBXH phê duyệt kế hoạch thực hiện đánh giá giữa kỳ CTMTQG-GN giai đoạn 2006-2010, giao nhiệm vụ chỉ đạo đánh giá cho Cục Bảo trợ xã hội và Viện Khoa học Lao động và Xã hội được giao nhiệm vụ thực hiện đánh giá giữa kỳ.

Bộ LĐTBXH đã đặt ra 5 yêu cầu cụ thể làm cơ sở cho việc xây dựng phương pháp và khung phân tích đánh giá giữa kỳ, bao gồm:

1. Đánh giá mức độ hoàn thành các mục tiêu cụ thể và các chỉ tiêu đã đặt ra;
2. Đánh giá hiệu quả xác định đối tượng hưởng lợi;
3. Đánh giá mức độ hài lòng của các đối tượng hưởng lợi;
4. Đánh giá việc tổ chức quản lý và thực hiện chương trình;
5. Phân tích kết quả, bao gồm các đầu vào, đầu ra và các tác động (nếu có)⁶.

Do đó, đánh giá giữa kỳ đã bắt đầu bằng việc đánh giá tiến độ đạt được trong CTMTQG-GN và CT135-II từ tháng 1/2006 đến giữa năm 2008 và đưa ra các khuyến nghị ngắn hạn cho giai đoạn còn lại 2009-2010. Đánh giá giữa kỳ cũng đưa ra các ý kiến đề xuất có dẫn chứng cụ thể để đóng góp vào đối thoại chính sách quốc gia về định hướng chiến lược giảm nghèo giai đoạn sau năm 2010. Điều này gắn liền với việc xây dựng Chiến lược phát triển kinh tế- xã hội (CLPTKT-XH) 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. Mục tiêu thứ hai này vượt ra ngoài phạm vi một cuộc đánh giá giữa kỳ trước đây chỉ dừng lại ở mục tiêu thứ nhất. Vì vậy, đợt đánh giá giữa kỳ này được gọi là đánh giá giữa kỳ mở rộng.

2.2 Những nguyên tắc quan trọng trong tổ chức đánh giá giữa kỳ

ĐGGK được thực hiện theo các nguyên tắc sau đây:

Quốc gia sở hữu và điều hành: (i) Khung đánh giá giữa kỳ chung xác định phạm vi đánh giá giữa kỳ đã được UBND và Bộ LĐTBXH xây dựng và thông qua, (ii) Đánh giá giữa kỳ CTMTQG-GN được chỉ đạo bởi Cục Bảo trợ xã hội thuộc Bộ và thực hiện chính bởi Viện KHLĐ-XH, cùng với sự hỗ trợ kỹ thuật của chuyên gia tư vấn trong nước thông qua thực hiện các môđun đánh giá giữa kỳ CTMTQG-GN; (iii) Viện quốc tế IDEA trụ sở Canada đã hướng dẫn phương pháp đánh giá giữa kỳ bằng các chuyến công tác định kỳ và hỗ trợ từ xa;

Tham gia: (i) Các chuyên gia trong nước đến từ các cơ quan, tổ chức khác nhau; (ii) chính quyền tỉnh, huyện, xã tham gia đáng kể trong các hoạt động điều tra, nghiên cứu và chọn mẫu; (iii) một diễn đàn cộng đồng thực hiện đã được tổ chức để nắm bắt kinh nghiệm thực địa của các tổ chức phi chính phủ trong nước và quốc tế; (iv) một cuộc họp bàn tròn đã được tổ chức vào tháng 2/2008 cùng với các cuộc họp đánh giá kỹ thuật định kỳ để thảo luận về các kết quả và phát hiện ban đầu;

Xây dựng dựa trên công việc trước đây và hiện nay: (i) nhóm tư vấn đã nghiên cứu các tài liệu liên quan và

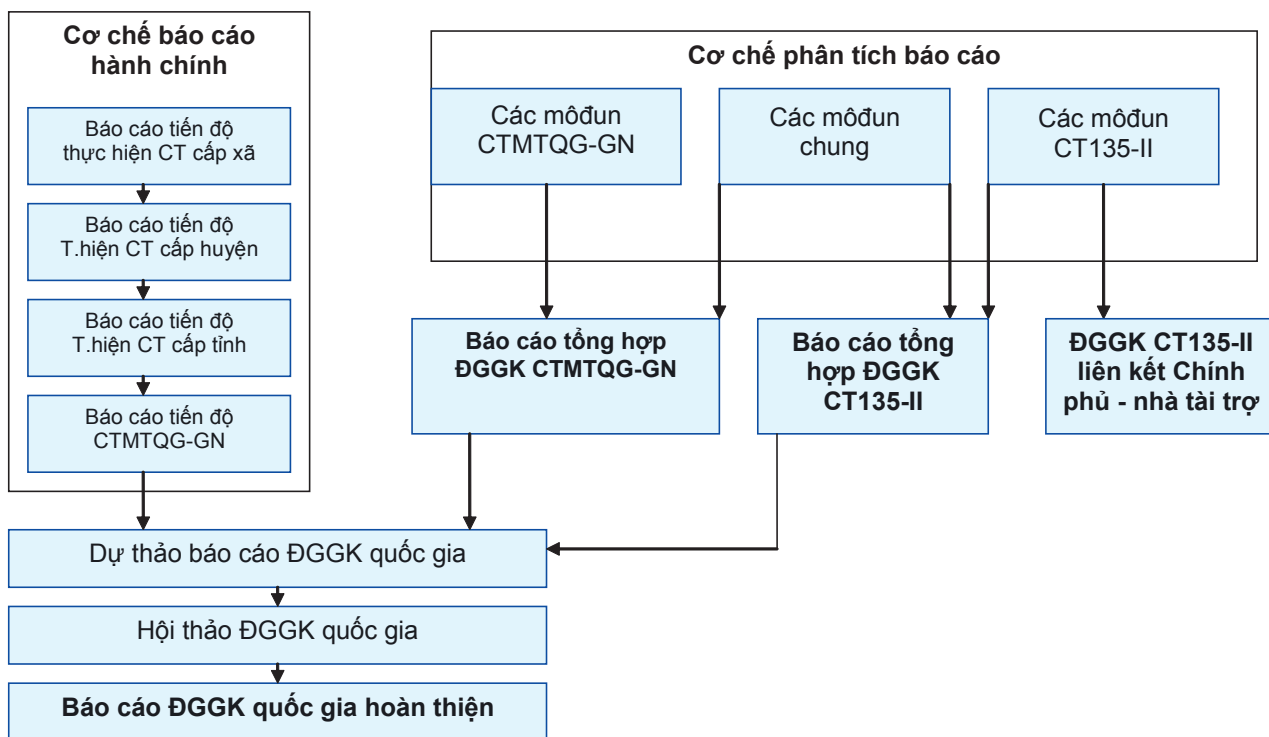
⁶ Một đánh giá tác động đầy đủ yêu cầu vừa phải phân tích định tính những nguyên nhân dẫn đến những tác động có thể cảm nhận được hoặc/và phân tích định lượng sự khác nhau về giá trị của các chỉ số tác động giữa nhóm mục tiêu và một nhóm kiểm soát. Một đánh giá như vậy không nằm trong đánh giá giữa kỳ này.

các sáng kiến hiện nay của Chính phủ như đề cương tổng quát chuẩn bị cho Nghị quyết về hỗ trợ 61 huyện nghèo nhất; (ii) các nghiên cứu mới đây cũng được tham khảo đặc biệt là các nghiên cứu chuyên đề đã được thực hiện trong đánh giá giữa kỳ CT135-II, điều tra cơ bản CT135-II và các nghiên cứu quan trọng khác có tính chất tương tự đang được thực hiện như nghiên cứu về nghèo đói ở trẻ em của UNICEF;

Tính phân tích và chương trình: Các mô đun khác nhau đã chú trọng vào việc tìm đủ dẫn chứng để nắm được những đặc điểm chính trong thực tế ở địa phương, hiểu được nguyên nhân gốc rễ và đưa ra các đề xuất thực tế cho định hướng mang tính chương trình và chính sách. Các mẫu điều tra được giữ ở mức tối thiểu do hạn chế về thời gian và ngân sách cũng như sử dụng tối đa các kỹ thuật đánh giá định tính. Tuy nhiên, khó khăn chính mà nhóm đánh giá gặp phải là tiếp cận các dữ liệu đáng tin cậy⁷. Dù vậy, bản thân điều này lại là một phát hiện quan trọng để cải thiện hệ thống quản lý thông tin của Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo trong thời gian tới. Dự kiến, kết quả ĐGGK sẽ thu hút sự chú ý của các nhà xây dựng chính sách về những vấn đề cụ thể, từ đó có thể tiến hành các nghiên cứu và phân tích sâu trong tương lai gần.

Đánh giá giữa kỳ bao gồm hai cơ chế đánh giá. Thứ nhất là cơ chế báo cáo hành chính thông qua nghiên cứu các báo cáo từ cấp xã đến cấp bộ và cấp quản lý chương trình; và thứ hai là cơ chế báo cáo phân tích xoay quanh 6 lĩnh vực chuyên đề quan trọng (cộng thêm 4 lĩnh vực chung trong đánh giá CT135-II). Công việc trong các mô đun này bao gồm phân tích tài liệu và các báo cáo liên quan và/hoặc số liệu hành chính cũng như thu thập số liệu định tính và định lượng ở các vùng đại diện của quốc gia. Cơ chế đánh giá này được thể hiện ở Biểu đồ 1.

Biểu đồ 1: Các cơ chế đánh giá giữa kỳ



⁷ Những khó khăn về số liệu đặc biệt liên quan đến mô đun điều tra theo dõi chỉ tiêu công- ĐTTDCTC (N3) và xác định đối tượng hưởng lợi (N4). Đối với ĐTTDCTC, nhóm điều tra đã gặp nhiều khó khăn trong việc thu thập dữ liệu ở cấp địa phương và trong việc tìm hiểu các nguồn vốn phân bổ cho các cấp địa phương. Đối với mô đun xác định đối tượng hưởng lợi, phương pháp ước tính mức độ không đạt mục tiêu của chương trình (thất thoát và không đạt phạm vi bao phủ) dựa vào bộ số liệu từ cuộc Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (KSMHGDVN). Không may là bộ dữ liệu KSMHGDVN 2008 chưa có tại thời điểm thực hiện cuộc nghiên cứu này, do đó, bộ số liệu KSMHGDVN 2006 đã được sử dụng thay thế và chỉ cung cấp được thông tin về năm đầu tiên thực hiện chương trình. Do đó, cần thực hiện một đợt phân tích bổ sung vào cuối năm 2009 khi có bộ số liệu 2008.

2.3 Các mô đun đánh giá giữa kỳ và đánh giá các khía cạnh cụ thể

Đánh giá giữa kỳ CTMTQG-GN và đánh giá giữa kỳ CT135-II được thực hiện riêng biệt, nhưng có sự điều phối đối với những nội dung chung phù hợp. Các mô đun chuyên đề cho CTMTQG-GN như sau⁸:

- N1. Nghiên cứu sự phù hợp và hiệu quả của CTMTQG-GN;
- N2. Nghiên cứu định tính về đánh giá của đối tượng hưởng lợi về các dịch vụ của CTMTQG-GN, được thực hiện theo phương pháp chọn mẫu ngẫu nhiên 1.620 hộ thuộc 9 tỉnh;
- N3. Điều tra chi tiêu công CTMTQG-GN (ĐTTDCTC+) thực hiện ở 6 tỉnh, 12 huyện và 17 xã;
- N4. Phân tích định lượng hiệu quả xác định đối tượng hưởng lợi của CTMTQG-GN;
- N5. Nghiên cứu chuyên đề về đánh giá nhu cầu nâng cao năng lực cho các chính sách/dự án lựa chọn của CTMTQG-GN tiến hành ở 3 tỉnh, 6 huyện và 6 xã;
- N6. Nghiên cứu chuyên đề về quản lý và giám sát thực hiện các chính sách/dự án lựa chọn của CTMTQG-GN tiến hành ở 3 tỉnh, 6 huyện và 6 xã.
- Các mô đun chung của CTMTQG-GN và CT135-II như sau:
 - C1. Nghiên cứu chuyên đề về những hệ lụy đối với các CTMTQG-GN trong bối cảnh kinh tế mới;
 - C2. Nghiên cứu chuyên đề về chuẩn nghèo phù hợp;
 - C3. Nghiên cứu chuyên đề về nghèo đói ở trẻ em;
 - C4. Diễn đàn tổ chức phi chính phủ 'Cộng đồng tham gia thực hiện'.

Các nghiên cứu theo mô đun đã được triển khai để hỗ trợ cho các hướng đánh giá cụ thể (bên dưới). Các hướng đánh giá này kết hợp các yêu cầu đánh giá cụ thể của Chính phủ; định hướng trong tương lai đánh giá giữa kỳ sẽ cung cấp đầu vào cho việc xây dựng chiến lược giảm nghèo giai đoạn sau 2010; và tiếp tục đánh giá đối với các khuyến nghị đưa ra trong đánh giá của Chương trình năm 2004.

1. Sự phù hợp về thiết kế chương trình;
2. Hiệu quả của chương trình trong việc thực hiện các mục tiêu đề ra. (Phù hợp với yêu cầu cụ thể thứ nhất của Chính phủ);
3. Tính kinh tế và hiệu quả quản lý và thực hiện chương trình (Phù hợp với yêu cầu cụ thể thứ tư của Chính phủ);
4. Hiệu quả xác định đối tượng hưởng lợi của chương trình (Phù hợp với yêu cầu cụ thể thứ hai của Chính phủ);
5. Nhận thức của các đối tượng hưởng lợi và chất lượng cung cấp dịch vụ (Phù hợp với yêu cầu cụ thể thứ ba và thứ năm của Chính phủ).

⁸ Tất cả các báo cáo mô đun của CTMTQG-GN đều lập bằng tiếng Anh và tiếng Việt.

3. ĐÁNH GIÁ TỔNG QUAN

3.1 Sự phù hợp về thiết kế

Để đánh giá tính phù hợp về thiết kế CTMTQG-GN, khung đánh giá giữa kỳ chung đã xác định ba nhóm yêu cầu quan trọng như sau:

1. Các chính sách/dự án thuộc chương trình phù hợp đến mức độ nào đối với các mục tiêu ưu tiên mà quốc gia đã thiết lập;
2. Các chính sách/dự án thuộc chương trình phù hợp đến mức độ nào đối với các nhu cầu của nhóm mục tiêu (người nghèo), đặc biệt trong bối cảnh kinh tế-xã hội mới đang diễn ra ở Việt Nam trong năm 2008;
3. Các chính sách/dự án thuộc chương trình phù hợp và phối hợp đến mức độ nào đối với các chương trình liên quan khác của quốc gia.

3.1.1 CTMTQG-GN phù hợp với các ưu tiên giảm nghèo quốc gia

CTMTQG-GN gắn chặt với các mục tiêu ưu tiên của quốc gia, đặc biệt là Kế hoạch phát triển KT-XH giai đoạn 2006-2010 (Báo cáo N1) (Xem Bảng 1 dưới đây) Quyết định số 20/2007/QĐ-TTg phê duyệt CTMTQG-GN giai đoạn 2006-2010 đã quy định ba mục tiêu được đặt lên hàng đầu, gắn chặt với KHPTKTXH đó là phấn đấu giảm tỷ lệ hộ nghèo từ 22% năm 2005 xuống còn 10 - 11% năm 2010; thu nhập của nhóm hộ nghèo tăng 1,45 lần so với năm 2005; phấn đấu 50% số xã đặc biệt khó khăn vùng bãi ngang ven biển và hải đảo thoát khỏi tình trạng đặc biệt khó khăn. Tháng 2/2007, Lộ trình thực hiện CTMTQG-GN đã được xây dựng thông qua quá trình tham vấn ý kiến từ một loạt cuộc hội thảo liên bộ, sau đó trách nhiệm cụ thể giữa các bộ đã được phân công cụ thể để đảm nhận việc thực hiện các tiểu hợp phần khác nhau của CTMTQG-GN (Lộ trình thực hiện CTMTQG-GN giai đoạn 2006-2010 được trình bày trong Phụ lục 1). Mười hợp phần CTMTQG-GN được các cơ quan khác nhau quản lý nhưng tất cả đều nằm trong chương trình chung của các cơ quan này do đó, tất cả các hợp phần CTMTQG-GN riêng lẻ đều có thể được coi là gắn chặt với các ưu tiên mà bộ đã đặt ra (Xem Bảng 2).

Bảng 1: Mục tiêu của Kế hoạch phát triển KT-XH giai đoạn 2006-2010

Kế hoạch phát triển KT-XH giai đoạn 2006-2010	
Các mục tiêu giảm nghèo:	
<ul style="list-style-type: none">• Phấn đấu xoá đói;• Giảm tỷ lệ hộ nghèo xuống còn 10-11% đến năm 2010.	
Các mục tiêu cụ thể:	
<ul style="list-style-type: none">• Khuyến khích các hộ gia đình đã thoát nghèo;• Tạo cơ hội cho những hộ nghèo tự vươn lên thoát nghèo thông qua các chính sách hỗ trợ về cơ sở sản xuất, hỗ trợ đất sản xuất, tín dụng, dạy nghề, tạo việc làm, khuyến nông, bao tiêu sản phẩm, v.v.;• Tăng cường đào tạo cho người nghèo, đặc biệt là phụ nữ, về kỹ năng và kiến thức sản xuất, kinh doanh;	

- Tăng cường hỗ trợ người nghèo tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản thông qua các chính sách hỗ trợ y tế, giáo dục, nước sạch, nhà ở, đất ở, cơ sở hạ tầng phục vụ đời sống dân sinh, thúc đẩy sự tham gia của người dân vào quá trình ra quyết định về các chương trình, dự án, cơ chế chính sách XĐGN và giảm tỷ lệ tái nghèo;
- Đa dạng hoá phương thức huy động nguồn lực cho công tác giảm nghèo;
- Ưu tiên đầu tư cho các xã, huyện có tỷ lệ hộ nghèo cao;
- Tăng cường nhận thức và năng lực cho cán bộ chính quyền các cấp, các ban ngành, đoàn thể và người dân trong lĩnh vực XĐGN;
- Tăng cường nâng cao năng lực cho cán bộ tham gia công tác XĐGN ở các xã, huyện, đặc biệt là các xã đặc biệt khó khăn, miền núi vùng sâu vùng xa;
- Huy động các tổ chức, đoàn thể tham gia vào CTMTQG về XĐGN;
- Xây dựng hệ thống thông tin, giám sát và đánh giá việc thực hiện các chương trình XĐGN theo các mục tiêu đã đề ra từ trung ương đến địa phương;
- Tăng cường sự phối kết hợp giữa các cộng đồng quốc tế, tiếp tục phân cấp quản lý thực hiện các CTMTQG, và tăng cường xã hội hoá công tác XĐGN.

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2006), trang 89.

Trong số 10 chính sách/dự án hợp phần của CTMTQG-GN giai đoạn 2006-2010 có 2 hợp phần mới là dự án dạy nghề cho người nghèo và chính sách trợ giúp pháp lý cho người nghèo (Báo cáo N1). Trên thực tế, nhiều chính sách/dự án không thay đổi kể từ khi mới bắt đầu CTMTQG vào năm 1998. Nhưng như đã thấy, trong giai đoạn này bối cảnh nghèo đói đã thay đổi rõ rệt. Câu hỏi quan trọng đặt ra đối với nhiệm vụ ĐGGK là CTMTQG-GN với các chính sách/dự án như hiện nay có còn phù hợp với nhu cầu của người nghèo không.

Bảng 2: CTMTQG-GN và các mục tiêu đến năm 2010

	Mục tiêu đến 2010	Cơ quan chịu trách nhiệm
1.	Cung cấp đầy đủ cơ sở hạ tầng cơ bản cho các xã đặc biệt khó khăn thuộc các vùng bãi ngang ven biển và hải đảo.	BỘ LĐTĐBXH
2.	6 triệu lượt hộ nghèo được cấp tín dụng ưu đãi.	NHNNH/NHCSXH
3.	4,2 triệu lượt người nghèo được hướng dẫn về khuyến nông-lâm-ngư, chuyển giao kỹ thuật và hoạt động kinh doanh. (khuyến khích sản xuất)	BỘ NNPTN
4.	150.000 người nghèo được miễn giảm học phí đào tạo nghề.	BỘ LĐTĐBXH
5.	100% người nghèo được cấp thẻ bảo hiểm y tế, khi ốm đau đi khám, chữa bệnh được Quỹ bảo hiểm y tế thanh toán.	BỘ Y TẾ
6.	19 triệu lượt học sinh nghèo, trong đó có 9 triệu học sinh tiểu học được miễn, giảm học phí và các khoản đóng góp xây dựng trường.	BỘ GDĐT
7.	170.000 cán bộ làm công tác giảm nghèo, trong đó 95% cán bộ cấp cơ sở được tập huấn nâng cao năng lực.	BỘ LĐTĐBXH
8.	500.000 hộ nghèo được hỗ trợ để xóa nhà tạm.	BỘ XD VÀ UBND
9.	98% người nghèo có nhu cầu được trợ giúp pháp lý miễn phí.	BỘ TƯ PHÁP

3.1.2 Phù hợp với nhu cầu của các nhóm mục tiêu trong bối cảnh kinh tế mới

Mười chính sách/dự án CTMTQG-GN được nhóm thành hai nhóm: nhóm chính sách/dự án hỗ trợ người nghèo phát triển sản xuất và nâng cao thu nhập (tín dụng ưu đãi, khuyến nông, dạy nghề) và nhóm các dự án hỗ trợ để người nghèo được tiếp cận các dịch vụ xã hội tốt hơn (hỗ trợ y tế cho người nghèo, hỗ trợ pháp lý hoặc miễn, giảm học phí cho trẻ em nghèo). Các chính sách/dự án hỗ trợ thuộc CTMTQG-GN được triển khai trên phạm vi cả nước và do đó, về lý thuyết có thể hỗ trợ ở nhiều khía cạnh của đói nghèo như được thể hiện ở Bảng 3 dưới đây.

CTMTQG-GN cũng tạo ra nền tảng cho các chương trình giảm nghèo cấp tỉnh, như báo cáo thành phần N6 đã nêu:

'[CTMTQG-GN] được xem là một nền tảng chính sách, thể chế để thực hiện các chính sách/dự án về giảm nghèo tại các địa phương. Một số tỉnh đã lồng ghép vào chương trình các chính sách bổ sung liên quan đến giảm nghèo, phù hợp với các điều kiện ở địa phương, chẳng hạn như chính sách về dân tộc thiểu số; chính sách miễn, giảm thuế nông nghiệp, dự án nuôi trồng thủy sản, v.v. [ở tỉnh Ninh Thuận]' (BCTT N6).

Bảng 3: Các chính sách/ dự án CTMTQG-GN và các hướng giải quyết đói nghèo

Chính sách hoặc dự án CTMTQG-GN		Khía cạnh nghèo đói sẽ được giải quyết
Nhóm các chính sách, dự án hỗ trợ phát triển sản xuất và nâng cao thu nhập cho người nghèo		
1	Chính sách tín dụng ưu đãi cho hộ nghèo	Tăng cường vốn tài chính cho người nghèo để đầu tư nâng cao thu nhập bằng tiền mặt
2	Chính sách hỗ trợ đất sản xuất cho hộ nghèo dân tộc thiểu số	Hộ nghèo dân tộc thiểu số được hỗ trợ tài sản vốn, đất đai để tăng cường an ninh lương thực và có thu nhập
3	Dự án khuyến nông-lâm-ngư và hỗ trợ phát triển sản xuất và phát triển ngành nghề	Tăng cường cơ sở nguồn vốn con người của người nghèo, hỗ trợ để người nghèo đưa ra các quyết định theo định hướng thương mại nhằm tối ưu hóa việc sử dụng các tài sản sẵn có của hộ
4	Dự án hỗ trợ phát triển cơ sở hạ tầng thiết yếu cho các xã đặc biệt khó khăn vùng bãi ngang ven biển và hải đảo	Tạo môi trường thuận lợi ở các xã nghèo, hỗ trợ để các hộ nghèo được tiếp cận thị trường và các cơ hội tạo thu nhập và khuyến khích hoạt động thương mại ở các địa bàn nghèo
5	Dự án dạy nghề cho người nghèo	Tăng cường nguồn vốn con người của người nghèo, trang bị cho họ những kiến thức và kỹ năng để tiếp cận các cơ hội việc làm và thị trường
6	Dự án nhân rộng mô hình giảm nghèo	Xây dựng mô hình và chia sẻ kinh nghiệm để đảm bảo việc chuyển giao được những mô hình sản xuất thành công
Nhóm các chính sách, dự án hỗ trợ để người nghèo được tiếp cận các dịch vụ xã hội:		
7	Chính sách hỗ trợ về y tế cho người nghèo	Làm cho người nghèo có thể tiếp cận miễn phí các dịch vụ y tế của nhà nước để có sức khỏe tốt hơn và sức khỏe sinh sản được cải thiện hơn
8	Chính sách hỗ trợ về giáo dục cho người nghèo	Hỗ trợ để học sinh nghèo không có điều kiện được đến trường, tăng cường nguồn vốn con người và triển vọng có việc làm, thu nhập trong tương lai của các em và về dài hạn, tăng cường triển vọng kinh tế của gia đình các em
9	Chính sách hỗ trợ hộ nghèo về nhà ở và nước sinh hoạt	Cải thiện điều kiện vệ sinh môi trường ở các xã nghèo để tăng cường sức khỏe và năng suất của người dân trong xã, giảm nguy cơ mắc bệnh của họ
10	Chính sách trợ giúp pháp lý cho người nghèo	Hỗ trợ để người nghèo được tiếp cận thông tin và hỗ trợ để họ thực hiện quyền được tham gia các dịch vụ của Nhà nước

Các phát hiện trong mô đun điều tra định tính (N2) cho thấy đối với một số hợp phần CTMTQG-GN, mức độ thỏa mãn tương đối cao⁹. Đặc biệt, trường hợp điển hình về các chính sách sau đây cũng có mức độ bao phủ đối tượng hưởng lợi tương đối cao: chính sách tín dụng ưu đãi; chính sách hỗ trợ về y tế; chính sách hỗ trợ về giáo dục; và hỗ trợ xây dựng phát triển cơ sở hạ tầng thiết yếu (BCTT N2). Ba hợp phần có số đối tượng hưởng lợi tương đối thấp là dự án khuyến nông; dự án dạy nghề; và chính sách trợ giúp pháp lý cho người nghèo. Hai hợp phần sau cùng được giải thích một phần là do cả hai đều là các chính sách mới, vừa mới được thực hiện từ năm 2007 (Báo cáo N1). Đối với dự án khuyến nông, dịch vụ được cung cấp hiện nay có vẻ không đủ đáp ứng nhu cầu. 68% đối tượng khảo sát bày tỏ có nhu cầu tham gia các dịch vụ khuyến nông nhưng chỉ có 44% đối tượng khảo sát đã tham gia các hoạt động khuyến nông và trong số đó chỉ có 65% 'đã áp dụng một phần kiến thức được đào tạo' (BCTT N2). Nhóm điều tra định tính kết luận:

'số hộ nghèo được hưởng lợi từ hoặc tham gia vào các hoạt động khuyến nông khá khiêm tốn so với mục tiêu đề ra. Tổ chức thực hiện và chất lượng hỗ trợ khuyến nông vẫn còn nhiều thách thức về nội dung, phương pháp, chất lượng, mức độ thường xuyên và cán bộ khuyến nông' (BCTT N2).

Thủ tục hành chính được xem là dễ hiểu và khá minh bạch và nhóm điều tra định tính không phát hiện những khác biệt lớn trong việc tiếp cận dịch vụ của các nhóm dân tộc Kinh và dân tộc thiểu số được khảo sát. Tuy nhiên, những phát hiện đối với hợp phần khuyến nông và dạy nghề cho thấy cấu trúc của chương trình hiện nay có lẽ chưa phải là phù hợp nhất đối với việc cung cấp dịch vụ cho các vùng này với các đặc điểm rất khác so với chỉ tiêu. Đối với hỗ trợ khuyến nông, các dịch vụ được cung cấp theo hướng 'từ trên xuống' và các quyết định về việc cung cấp kiểu hỗ trợ đào tạo hoặc khuyến nông nào thường theo quy định khá chặt chẽ về chỉ tiêu đặt ra ở cấp trung ương. Điều này có nghĩa là chúng không phải lúc nào cũng phù hợp với các vùng miền núi xa xôi, nơi không thực hiện các kỹ thuật canh tác như vùng đồng bằng hoặc việc đào tạo và khuyến nông cho người dân tộc thiểu số không được thực hiện bằng ngôn ngữ dân tộc khiến nhiều người gặp khó khăn trong tiếp thu kiến thức. Khi các cơ hội sinh kế ở Việt Nam ngày càng trở nên đa dạng thì công thức 'một mẫu cho tất cả' trong dạy nghề có thể sẽ không phải là phương pháp phù hợp nhất để làm cho lực lượng lao động có thể đáp ứng linh hoạt trước các cơ hội.

Nhóm điều tra định tính ghi nhận một mức độ thỏa mãn cao đối với các chính sách hỗ trợ chăm sóc sức khỏe và giáo dục cho người nghèo khi được cấp thẻ bảo hiểm y tế, được miễn, giảm học phí. Tuy vậy, mặc dù số đối tượng được hưởng lợi của cả hai chính sách khá cao nhưng vẫn còn nhiều hạn chế như thông tin trên thẻ bảo hiểm không chính xác (9,5%, tăng lên mức 12,5% đối với vùng dân tộc thiểu số) hoặc thẻ mới được phát vào quý I (80% thẻ bảo hiểm phát muộn) trong khi thẻ chỉ có giá trị trong một năm. Do đó, vẫn còn tồn tại những vấn đề về thiết kế chính sách và các rào cản về hành chính và quản lý làm cho người nghèo không được sử dụng đầy đủ các dịch vụ cung cấp (Báo cáo N2).

Bằng việc cung cấp hỗ trợ giáo dục, rõ ràng chính sách này là một biện pháp quan trọng để giúp trẻ em nghèo được đến trường. 95% đối tượng khảo sát đã coi chính sách là 'quan trọng', trong đó 30% cho biết con em họ sẽ không thể được đến trường nếu không có chính sách này (BCTT N2). Tuy nhiên, mặc dù chính sách có mức bao phủ khá cao (86% số hộ nghèo có con em đi học nhận được trợ giúp) nhưng gần 18% đối tượng khảo sát vẫn không cho con em mình đi học mặc dù họ ở trong diện được hỗ trợ (BCTT N2). Như vậy, rõ ràng là vẫn còn những rào cản đối với việc tiếp cận giáo dục mà CTMTQG-GN đã không đề cập đến. Những rào cản này bao gồm các chi phí giáo dục 'không chính thức' nhưng là đáng kể đối với các hộ nghèo (như đồng phục, sách giáo khoa hoặc các khoản tiền nộp khác) và chi phí cơ hội đối với các gia đình nghèo khi không có trẻ em làm các công việc cho gia đình.

Nghèo đói là một vấn đề nhiều khía cạnh mà cần phải có các cách tiếp cận và giải pháp tháo gỡ tổng hợp. Tuy CTMTQG-GN đề cập đến nhiều khía cạnh nghèo đói khác nhau¹⁰ nhưng không theo một cách tổng hợp và cuối cùng điều này ảnh hưởng đến tính bền vững của các can thiệp riêng biệt, như trường hợp hỗ trợ giáo

⁹ Các phát hiện từ điều tra định tính cũng được thảo luận trong Phần 3.5. Các phát hiện từ điều tra định tính chỉ liên quan đến nhận thức của người hưởng lợi, do đó có bản chất định tính cao. Đánh giá định tính còn sử dụng khung lấy mẫu có chủ đích, do đó chúng ta phải thận trọng khi diễn giải những phát hiện từ khảo sát này.

¹⁰ Một hướng giảm nghèo quan trọng chưa được giải quyết trực tiếp trong thiết kế chương trình mục tiêu giảm nghèo là dinh dưỡng. Các nghiên cứu mới đây cho biết, 1/3 trẻ em dưới năm tuổi ở Việt Nam bị còi xương, một chỉ số đo độ suy dinh dưỡng kinh niên (Báo cáo C3, UNICEF).

dục đã nêu. Mỗi hợp phần của CTMTQG-GN có một cơ cấu thể chế khác nhau, như thể hiện trong Bảng 1, với các tiêu chí xác định đối tượng khác nhau và các phương pháp cung cấp khác nhau (xem Biểu đồ 2-5). Báo cáo N6 viết:

‘nguyên tắc, quy trình, thời điểm phân bổ vốn, chỉ tiêu chi phí, phương thức chi trả của mỗi chính sách và dự án thuộc CTMTQG-GN khác nhau bởi vì mỗi chính sách hoặc dự án đã được giao cho mỗi cơ quan chịu trách nhiệm khác nhau’ (BCTT N6).

Đối tượng hưởng lợi, ngay cả khi họ là những người được hưởng từ hai chính sách/dự án hỗ trợ trở lên, không được nhận sự hỗ trợ theo cách tối ưu hóa các tác động tổng hợp từ các hợp phần chương trình. Do đó, hỗ trợ của chương trình khó có thể lớn hơn tổng số hỗ trợ từ các hợp phần cấu thành. Cung cấp dịch vụ theo hướng từ trên xuống thông qua một hệ thống ‘hình tháp’ đứng theo phân cấp bộ chủ quản có thể sẽ có những lợi thế về mặt hành chính đối với các bộ chủ quản, nhưng lại làm gia tăng tác động tiềm ẩn lên nghèo đói mà có thể là do kết quả của các tác động tổng hợp từ các hợp phần của chương trình. Một khối hỗ trợ được liên kết tốt dành cho các hộ nghèo có thể tạo ra giảm nghèo bền vững. Do đó, Đánh giá năm 2004 khuyến nghị phương pháp cấp vốn trọn gói cho các tỉnh vẫn là một hướng đi quan trọng cho phát triển trong tương lai; bằng cách phân cấp vốn cho các cấp chính quyền địa phương, họ có thể rót vốn cho các hoạt động và phân bổ nguồn lực để thực hiện các biện pháp giảm nghèo phù hợp nhất với nhu cầu địa phương. Theo CTMTQG-GN hiện nay, báo cáo N6 viết:

‘Thông tin mở và minh bạch giữa các ngành vẫn còn hạn chế: thông tin chỉ được phổ biến trong nội bộ ngành liên quan do vậy, các ngành khác khó có thể chia sẻ thông tin để phối hợp; đồng thời, rất khó thực hiện giám sát theo chiều ngang và kiểm tra chéo’ (BCTT N6).

3.1.3 Phù hợp và phối hợp với các chương trình giảm nghèo khác

Phần này cũng liên quan đến yêu cầu thứ ba và yêu cầu cuối cùng của mục ‘phù hợp trong thiết kế’ đó là: CTMTQG-GN phù hợp và phối hợp với các chương trình khác như thế nào? Một lần nữa, hệ thống ‘hình tháp’ đứng của Việt Nam trong tổ chức cung cấp các chương trình cho người nghèo không nhất thiết phải là một cách sắp xếp tối ưu nhất, cả về hiệu suất và giảm nghèo. Cả CT135-II và CTMTQG-GN đều nhằm mục tiêu hỗ trợ các vùng và các hộ nghèo và cả hai chương trình này đều có các hợp phần hỗ trợ pháp lý, đều hỗ trợ cải thiện cấp nước và vệ sinh và đều có các hợp phần khuyến nông (thông qua Bộ NNPTNT). Rõ ràng, điều này dẫn đến các chi phí giao dịch cao. Tháng 12/2008, Thủ tướng cũng đã phê duyệt một chương trình mới hỗ trợ 61 huyện nghèo nhất của Việt Nam, chương trình được triển khai bởi Bộ LĐTBXH (theo Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP, ngày 27/12/2008). Gần 75% xã mục tiêu trong Nghị quyết ‘61 huyện’ cũng là các xã thuộc CT135-II. Cơ chế phối hợp giữa các chương trình không rõ ràng và các cán bộ tỉnh, huyện, xã sẽ bị bỏ lại với nhiệm vụ. Một lần nữa, các khuyến nghị của Đánh giá năm 2004, để đạt hiệu quả phân cấp và phương pháp cấp vốn trọn gói, đã đưa ra một giải pháp khả thi trong đó các huyện được nâng cao vị thế để có thể triển khai các kế hoạch phát triển KT-XH địa phương mà huyện có thể cấp vốn thông qua một khoản trợ cấp trọn gói từ cấp trung ương¹¹.

‘Nghị quyết 61 huyện nghèo’ hướng đến trao quyền và giúp các huyện tự lực hơn trong việc xây dựng các giải pháp giảm nghèo phù hợp với địa phương. Nghị quyết này tạo ra một cơ hội tốt để cải thiện việc xác định đối tượng và cung cấp dịch vụ công, nhưng chỉ khi các chương trình, dự án khác cũng có thể được hài hòa như thế. Cuối cùng, cần có một tầm nhìn được chia sẻ trong Chính phủ về một hệ thống, một mặt, cung cấp hỗ trợ mục tiêu hiệu quả cho những người nghèo nhất, và mặt khác cung cấp một hệ thống an sinh xã hội tổng hợp cho tất cả mọi người trong khi vẫn đảm bảo mức cơ bản về phúc lợi và an sinh chống lại các rủi ro, bảo vệ người làm công, gia đình và những người dễ bị tổn thương khỏi những rủi ro trong giai đoạn nhất định, như khi sinh con, người làm công bị mất việc làm, khuyết tật hoặc người già¹². Những thảo luận về việc tách các dịch vụ an sinh xã hội khỏi CTMTQG-GN không còn mới đối với Chính phủ, và đã được thảo luận sau khi xây dựng

¹¹ Từ đó các huyện sẽ có trách nhiệm thực hiện đối với cấp trung ương để đạt được các kết quả đã thống nhất trong lĩnh vực giảm nghèo và nâng cao đời sống, thay vì thực hiện các chương trình mục tiêu cụ thể.

¹² Hợp phần chính thứ ba trong tầm nhìn này là cung cấp ở mức cao các dịch vụ cơ bản phù hợp cho tất cả mọi người, đặc biệt là giáo dục và y tế.

CTMTQG-GN giai đoạn 2006-2010. Không nghi ngờ gì nữa, những thảo luận và tầm nhìn này được xem xét vào lúc này, cũng như nhiều báo cáo các phát hiện chính đã kết luận rằng cấu trúc của CTMTQG-GN có thể được xem xét và tổ chức lại để cung cấp hỗ trợ mục tiêu hiệu quả hơn. Như Báo cáo tóm tắt N6 đã kết luận:

“Kết hợp các hợp phần riêng biệt (đặc biệt các chính sách khác nhau) thành một chương trình thì thực sự không phải là một phương pháp tạo ra giá trị gia tăng, và làm tăng thêm sự trùng lặp cũng như sự phức tạp. Các chính sách về y tế, khuyến nông, hỗ trợ pháp lý, tín dụng ưu đãi có thể là các hoạt động thường xuyên... nếu chúng ta tiếp tục chương trình mục tiêu giảm nghèo sau 2010, chúng ta chỉ nên tập trung vào một vài dự án chính” (BCTT N6)¹³.

3.2 Hiệu quả chương trình trong việc thực hiện các mục tiêu đề ra

Khung đánh giá giữa kỳ chung đã xác định hai câu hỏi chính để đánh giá hiệu quả của chương trình về mặt đạt được mục tiêu đã đề ra:

1. Các mục tiêu đã đề ra trong kế hoạch hoạt động và chiến lược của chương trình đã đạt đến mức độ nào;
2. Nếu các mục tiêu đó không được thực hiện đầy đủ thì lý do tại sao và có thể làm gì tiếp theo?

Tài liệu điều hành chính của Chính phủ đối với chương trình mục tiêu quốc gia là “Lộ trình thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo giai đoạn 2006-2010” được ban hành ngày 5/2/2007 và được nêu trong Phụ lục 1 của báo cáo này. Những bảng sau đây chỉ ra tiến độ thực hiện của các hợp phần của chương trình (Bảng 4) qua giai đoạn 2006-2008 và tiến độ theo hướng một số mục tiêu chính như nêu trong Lộ trình (Bảng 5) (Cả hai bảng được trích từ Báo cáo N1).

3.2.1 Đánh giá tác động tổng thể của chương trình

Mục tiêu chung của Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo là giảm tỷ lệ hộ nghèo cả nước từ 22% năm 2005 (18,2% năm 2006) xuống 10-11% vào năm 2010. Mục tiêu là giảm tỷ lệ hộ nghèo khoảng 2% mỗi năm. Thực tế, tỷ lệ giảm nghèo đã vượt quá mục tiêu, với tỷ lệ hộ nghèo cuối năm 2008 ước tính chỉ hơn 13%¹⁴. Như vậy, trong giai đoạn 2006-2008, tỷ lệ giảm nghèo hàng năm là 2,6%. Mục tiêu chung đến năm 2010 được coi là có thể đạt được, mặc dù vẫn còn những lo ngại về việc tăng nhanh của chỉ số giá tiêu dùng mới đây và ảnh hưởng của sự suy thoái kinh tế toàn cầu sẽ có tác động nghiêm trọng đến thu nhập và phúc lợi của hộ, và những tác động này vẫn chưa được phản ánh trong các thống kê nghèo chính thức của Chính phủ.

¹³ Đánh giá nghèo mới đây của WB về Trung Quốc đưa ra một vài chỉ số nêu lên vấn đề làm thế nào để các giải pháp chính sách về nghèo đói có thể tiến triển ở Việt Nam trong thập kỷ tới. Báo cáo có tựa đề “Từ vùng nghèo tới người nghèo: Chương trình nghị sự về giảm nghèo cấp tiến Trung Quốc”. Báo cáo thảo luận về chính sách giảm nghèo của Trung Quốc trong quá khứ đã đặt mục tiêu lên các vùng nghèo như thế nào và đã thành công ra sao với phương pháp tiếp cận này, nhưng bây giờ phải đối mặt với tình huống phức tạp hơn trong khi hơn một nửa số người nghèo không sống trong các làng nghèo được công nhận chính thức. Do đó, các chính sách về mạng lưới an sinh xã hội và hỗ trợ giảm nghèo mục tiêu cho các hộ gia đình càng ngày càng trở nên quan trọng đối với Trung Quốc và có lẽ cũng trở nên ngày một quan trọng đối với Việt Nam trong tương lai rất gần.

¹⁴ Như đã thảo luận ở Phần 3.4.3 của Báo cáo này, Bộ LĐTBXH đã điều chỉnh mức chuẩn nghèo (cao hơn) nhằm đối phó với những tác động của lạm phát trong thời gian gần đây, hiện chuẩn nghèo đang chờ được phê duyệt. Sử dụng chuẩn nghèo mới này sẽ gia tăng tỷ lệ nghèo.

Bảng 4: Phân bổ ngân sách từ Trung ương cho mỗi chính sách/dự án thuộc chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo

Chính sách/dự án ¹⁵	Tổng ngân sách được duyệt	Ngân sách được phân bổ (2006-2008)			Tổng số	Tỷ lệ hoàn thành theo kế hoạch	Ngân sách đề xuất cho năm 2009
		2006	2007	2008			
Tổng số	2,140	141.5	221.9	333.1	696.5	32.54	769.5
Dự án phát triển cơ sở hạ tầng cho các xã đặc biệt khó khăn vùng bãi ngang ven biển và hải đảo	1,300	78.5	109.9	191.1	379.5	29	409.5
Dự án khuyến nông-lâm-ngư và hỗ trợ phát triển sản xuất, phát triển ngành nghề	400	39	42	50	131	33	180
Dự án dạy nghề cho người nghèo	200	-	30	50	80	40	100
Dự án nhân rộng mô hình giảm nghèo	40	6	7	8.8	21.8	54.5	15
Dự án nâng cao năng lực giảm nghèo	135	18	20	20	58	43	40
Chính sách trợ giúp pháp lý cho người nghèo	25	-	6	6	12	48	10
Giám sát đánh giá	40	-	7	7.2	14.2	35.5	15
Chính sách tín dụng ưu đãi cho hộ nghèo		750	950	1000	2,700		
Chính sách hỗ trợ về y tế cho người nghèo		938.5	1,635	1,950	4,523.5		
Chính sách hỗ trợ về giáo dục cho người nghèo		105					

Nguồn: Số liệu từ hợp phần 1-7, do Bộ Tài chính cung cấp, tháng 4 năm 2009. Số liệu của các hợp phần từ 8-10 lấy từ Báo cáo của Dự án Chia Sẻ 'Báo cáo đánh giá về quản lý ngân sách nhà nước và hiệu quả sử dụng trong chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo ở các địa bàn Chia Sẻ' (Tháng 11/ 2008).

¹⁵ Các chính sách và dự án từ 1-7 được cấp vốn trực tiếp từ Chương trình mục tiêu giảm nghèo. Số liệu 2008 của các chính sách từ 8-10 mới chỉ là số liệu ước tính (Xem Phần 3.3.1 - phần thảo luận chi tiết về cơ chế hỗ trợ tài chính và giải ngân).

Bảng 5: Kết quả thực hiện chương trình theo các mục tiêu đề ra trong Lộ trình

Mục tiêu	ĐVT	Mục tiêu đến 2010	2006		2007		2008	
			Kế hoạch	Thực hiện	Kế hoạch	Thực hiện	Kế hoạch	Thực hiện
Tỷ lệ hộ nghèo	%	10-11	18.2	18.1	15.7	14.8	12	13
Số người được cung cấp tín dụng	triệu hộ	6	1.6	1.6	1.4	1.3	1.3	1.3
Số hộ được cung cấp hỗ trợ phát triển sản xuất	triệu hộ	4.2	0.8	0.7	0.7	0.6	0.8	0.8
Số người nghèo được miễn/giảm học phí đào tạo nghề	1000 người	150	0	0	30	30	50	50
Số người nghèo được cấp thẻ bảo hiểm y tế	1000 người		16,372	15,000	14,716	14,000	13,060	13,000
Tỷ lệ người nghèo được cấp thẻ bảo hiểm y tế	%	100	100	91.6	100	95.1	100	100
Số học sinh nghèo được miễn/ giảm học phí	1000 người	10,000	2,500	2,313	2,800	2,687	3,000	2,800
Số cán bộ giảm nghèo được đào tạo	1000 người	170	30	30	35	32	30	31
Số hộ nghèo được hỗ trợ nhà ở	1000 người	500	150	130	120	100	120	110
Số hệ thống xây dựng	hệ thống		350	347	400	350	400	370

Nguồn: Báo cáo N1, số liệu do Cục BHXH cung cấp.

Nếu sử dụng tỷ lệ giảm nghèo tổng hợp làm chỉ số đo thành công của Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo sẽ gặp phải khá nhiều khó khăn. Có một vấn đề quan trọng của tác động giảm nghèo đến Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo. Mặc dù một chương trình quan trọng của Chính phủ chiếm một phần đáng kể trong tổng chi tiêu của Chính phủ, nhưng vẫn không có một dự đoán đáng tin cậy về đánh giá định lượng đóng góp thực sự của Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo vào câu chuyện giảm nghèo chung của Việt Nam. Có một số lý do quan trọng khác ngoài Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo có thể góp phần làm giảm tỷ lệ hộ nghèo cao. Ví dụ như tác động của việc phát triển khối tư nhân tạo việc làm và giảm nghèo, hay vai trò của tiền thu nhập từ những người di cư trong các khu đô thị gửi về cho gia đình ở các vùng nông thôn. Các chính sách khác của Chính phủ cũng có cả tác động trực tiếp và gián tiếp đối với giảm nghèo, hoàn toàn nằm ngoài Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo.

Số liệu thể hiện trong Bảng 4 cũng nêu rõ những thuộc tính có vấn đề của tác động giảm nghèo như thế nào. Ngân sách thực tế được phân bổ từ ngân quỹ trung ương trong giai đoạn 2006-2008 xấp xỉ 677,5 tỷ đồng, chỉ dưới 32% tổng ngân sách cho toàn bộ giai đoạn 2006-2010. Nhưng dù chỉ tiêu ít so với kế hoạch, tỷ lệ giảm nghèo thực tế lại vượt quá mục tiêu đặt ra cho giai đoạn. Như quan sát từ báo cáo thành phần N1, lý do của việc này bao gồm mức độ huy động nguồn vốn tốt từ các địa phương đã không được báo cáo lại vào số liệu trung ương, hoặc nó có thể phản ánh việc xây dựng mục tiêu ngân sách không thực tế (thảo luận dưới đây). Nhưng điều đó cũng có thể cho thấy rằng mối quan hệ giữa chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo và bức tranh nghèo đói chung của quốc gia rất phức tạp và về bản chất cũng khó có thể tập trung.

3.2.2 Tiến độ thực hiện các hợp phần của CTMTQG-GN

Xét về thực hiện các hợp phần của Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo, tiến độ trong giai đoạn 2006-2008 không đều. Đối với hợp phần tín dụng của chương trình, gần 4,2 triệu hộ đã nhận được tín dụng, chiếm

69% mục tiêu của giai đoạn tổng thể 2006-2010. Hỗ trợ khuyến nông được chuyển giao cho 2 triệu người, xấp xỉ 50% kế hoạch của giai đoạn 2006-2008, do vậy thấp hơn 10% mục tiêu đề ra cho giai đoạn. Tuy vậy, ngân sách phân bổ cho hợp phần này mới chỉ đạt 28% kế hoạch đề ra của giai đoạn. Báo cáo N1 kết luận rằng, trong tương quan với hợp phần này, “giải ngân của dự án rất thấp so với đối tượng mục tiêu là người nghèo có nhu cầu được đào tạo” (Báo cáo N1).

Thực hiện hợp phần dạy nghề bị muộn vì mới bắt đầu thực hiện vào cuối năm 2007 và tỷ lệ giải ngân đứng ở mức 40% kế hoạch tổng thể. Đến giai đoạn 2009-2010, hàng năm sẽ có 45.000 người cần được đào tạo, như vậy tỷ lệ cao hơn 50% so với mức đạt được của giai đoạn đánh giá 2006-2008. Một vấn đề nữa được xác định là hạn chế đối với việc thực hiện hợp phần dạy nghề (cũng có thể áp dụng ở nhiều hợp phần khác) là định mức áp dụng phổ biến hiện nay không phù hợp. Như nhóm đánh giá của báo cáo N6 cũng chỉ ra từ điều tra thực địa:

“không thể thực hiện dự án dạy nghề cho người nghèo vì định mức hỗ trợ quá thấp; mặc dù thực tế là Sở LĐTBXH (tỉnh Ninh Thuận) đã quảng cáo để nhận học sinh và cán bộ xã đã khuyến khích người dân tham gia đào tạo, nhưng cuối cùng không có ai tham gia” (Báo cáo BCTT N6).

Hợp phần cấp thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo của chương trình đã đạt được theo báo cáo là 100% mục tiêu vào 2008, một thành tựu quan trọng. Ngoài ra, những phát hiện từ điều tra định tính vào cuối năm 2008 đã khẳng định thêm điều này thông qua hệ thống báo cáo hành chính của các địa phương, với độ bao phủ được báo cáo là 99%. Tuy nhiên, như báo cáo thành phần N1 chỉ ra, vẫn có một vài tồn tại về thực hiện chính sách này, gây ra tác động về hiệu quả. Thứ nhất, mặc dù chính sách quy định là các thẻ y tế nên có thời hạn 24 tháng, 90% số thẻ được cấp phát chỉ có giá trị trong 12 tháng (Báo cáo N1). Thứ hai, số liệu từ KSMSHGĐVN ước tính rằng 10% số thẻ có thông tin về người hưởng lợi sai, có nghĩa là những người này không thể tiếp cận được các dịch vụ y tế. Thứ ba, cho đến năm 2008, vẫn tồn tại hai phương thức hỗ trợ của chính sách này: mua thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo theo Quyết định số 63/2005/QĐ-TTg; và bồi hoàn lại các khoản thực chi cho khám và chữa bệnh theo Quyết định số 139/2002/QĐ-TTg. Theo dự toán của một số tỉnh, chi phí mua thẻ bảo hiểm vượt xa chi phí chữa bệnh, do đó các tỉnh không muốn mua thẻ bảo hiểm y tế, không theo tinh thần và mục đích của chính sách này (Báo cáo N3). Theo khảo sát tại 3 tỉnh năm 2008, chỉ có tỉnh Yên Bái đã mua thẻ bảo hiểm y tế, tỉnh Hà Giang đã thực hiện một phần của chính sách này, còn tỉnh Quảng Trị vẫn chưa mua thẻ.

Chính sách hỗ trợ giáo dục cho học sinh nghèo cũng có tỷ lệ bao phủ cao trong giai đoạn 2006-2008 so với mục tiêu đề ra. Khoảng 7,8 triệu học sinh nghèo được miễn hoặc giảm học phí trong giai đoạn này, đạt 78% kế hoạch đến 2010. Do vậy, mục tiêu đến năm 2010 có thể đạt được, và chính sách này cũng đáp ứng được số học sinh hợp lệ được dự tính sẽ tăng lên, từ 10 triệu đến 12,5 triệu (Báo cáo N1).

Liên quan đến hợp phần đào tạo cho cán bộ giảm nghèo, theo báo cáo, 93.000 cán bộ đã được đào tạo trong giai đoạn đánh giá 2006-2008, đạt 55% kế hoạch. Tỷ lệ này tương đối thấp so với mục tiêu đề ra và phân bổ ngân sách cho hợp phần này cũng thấp, khoảng 47% tổng số kế hoạch của giai đoạn 5 năm trong chương trình. Hợp phần này được đánh giá là thiếu thông tin chi tiết về các nhóm cán bộ cụ thể được đào tạo và nội dung các khoá đào tạo. Điều này làm cho việc đánh giá hợp phần khó khăn hơn (Báo cáo N1).

Chính sách hỗ trợ của chương trình về xóa nhà tạm, theo số liệu hành chính, dường như theo tiến độ tốt với 340.000 hộ nghèo đến nay đã nhận được hỗ trợ, đúng theo kế hoạch cho giai đoạn đến năm 2010 sẽ có 500.000 hộ nhận hỗ trợ (68%). Mức độ cung cấp là 5 triệu đồng/hộ từ ngân sách trung ương cộng với có thể bổ sung từ vốn đóng góp từ các địa phương. Tuy nhiên, dẫn chứng từ thực địa trích dẫn từ báo cáo thành phần N1 (trang 10) khẳng định đóng góp từ địa phương thường rất thấp, và hậu quả là mức hỗ trợ cung cấp thường chưa đáp ứng đủ nhu cầu vì giá nguyên vật liệu tăng nhanh, đặc biệt là tỷ lệ lạm phát cao trong năm 2008, và định mức cũng không phản ánh được chi phí vận chuyển nguyên vật liệu cao tới các vùng xa xôi và vùng núi. Kết quả là những ngôi nhà của chính sách này bị đánh giá là “chất lượng thấp” (Báo cáo N1).

Đối với dự án “Phát triển cơ sở hạ tầng cho các xã đặc biệt khó khăn vùng bãi ngang ven biển và hải đảo”, thì việc đánh giá dự án có đạt mục tiêu đã đề ra không là rất khó khăn, vì thiết kế dự án không quy định cụ thể số hệ thống được xây dựng. Qua ba năm 2006-2008, 1.067 hệ thống đã được xây dựng và tiến độ về phía mục

tiêu kế hoạch hàng năm đứng ở mức 93%, nhưng xét về ngân sách đã thông qua 1.300 tỷ đồng cho toàn bộ giai đoạn đến năm 2010, chỉ mới tiêu hết 380 tỷ đồng (29%), cho thấy là chính sách này chưa đạt được mục tiêu dự định của nó (Báo cáo N1).

Chính sách về trợ giúp pháp lý cho người nghèo chỉ mới được thực hiện, và tới nay, không có số liệu tổng hợp về số người nghèo đã nhận được hỗ trợ từ chính sách này. 25 tỷ đồng đã được giải ngân trong giai đoạn báo cáo (48% kế hoạch tổng thể) và mục tiêu dự kiến là đến 2010 đạt đến 98% số người nghèo có nhu cầu hỗ trợ pháp lý miễn phí (Báo cáo N1). Cuối cùng, liên quan đến hợp phần giám sát đánh giá của chương trình, không có mục tiêu cụ thể nào được đặt ra nhưng ngân sách đã được sử dụng để “kiểm tra định kỳ, đánh giá giữa kỳ và đánh giá cuối cùng” (Báo cáo N1). Đến cuối năm 2008, chỉ sử dụng đến 10,2 tỷ đồng trong tổng ngân sách được phân bổ đến năm 2010 (40 tỷ đồng), xấp xỉ 25% kế hoạch.

Như vậy, từ số liệu thu thập được, kết luận chắc chắn như sau (trích từ báo cáo thành phần N1): chính sách y tế có độ bao phủ rộng và sẽ đạt được mục tiêu; hỗ trợ miễn học phí có tiến độ tốt so với mục tiêu tổng thể (78%) cũng như hỗ trợ tín dụng (69%) và chính sách xóa nhà tạm (68%); ba chính sách này có thể đạt đến mục tiêu trước năm 2010. Chính sách hỗ trợ pháp lý và dự án phát triển cơ sở hạ tầng ở các xã vùng bãi ngang ven biển và hải đảo có thông tin không đầy đủ để đánh giá xem hai hợp phần này có đạt mục tiêu hay không. Tuy nhiên, chính sách hỗ trợ pháp lý dường như có ngân sách giải ngân ở mức độ thoả mãn để cho thấy có thể đạt mục tiêu đến năm 2010, trong khi dự án cơ sở hạ tầng chỉ giải ngân 30% trong ba năm 2006-2008, cho thấy ngân sách dường như sẽ không thể được giải ngân toàn bộ vào năm 2010. Hai hợp phần nữa của chương trình có khả năng sẽ không thể đạt mục tiêu đặt ra đến năm 2010; những hợp phần về khuyến nông và dạy nghề. Cả hai hợp phần này vẫn chưa đạt đến 50% của kế hoạch 5 năm vào cuối năm 2008, và tỷ lệ chuyển giao không có dấu hiệu đang tăng lên.

3.2.3 Các vướng mắc triển khai giám sát và đánh giá CTMTQG-GN

Các vướng mắc trong quá trình đánh giá giữa kỳ tiến độ triển khai CTMTQG-GN cũng đã phản ánh những khó khăn chung trong công tác giám sát và đánh giá Chương trình một cách hệ thống. Các chỉ tiêu của Chương trình được xây dựng cho lộ trình triển khai đến năm 2010, nhưng không có các chỉ tiêu trung hạn để theo dõi tiến độ thực hiện. Do đó, rất khó tìm ra giải pháp khắc phục những vấn đề này của Chương trình trước năm 2010. Ngoài ra, sự phù hợp của các chỉ tiêu đã xây dựng và nguyên nhân lựa chọn các chỉ tiêu này cũng nảy sinh vướng mắc. Các kết quả thực hiện trong giai đoạn đầu đều cho thấy bộ chỉ số đặt ra cao hơn nhiều so với tỷ lệ giải ngân. Do đó, công tác lập kế hoạch ngân sách và lập kế hoạch triển khai dường như không gắn chặt với nhau, gây khó khăn cho việc đánh giá hiệu quả và hiệu suất của các chính sách và dự án trong khuôn khổ Chương trình (Báo cáo N1).

‘Ngân sách thực hiện các chính sách và dự án được phân bổ từ trung ương xuống địa phương, song mối liên kết giữa các mục tiêu và nguồn lực không rõ ràng. Có nhiều trường hợp việc xây dựng kế hoạch/dự án gắn với những mục tiêu tham vọng, đòi hỏi phải có nguồn ngân sách lớn hỗ trợ, song khi tiến hành phê duyệt mới nhận ra rằng nguồn ngân sách hiện có không thể đáp ứng nhu cầu và vẫn giữ nguyên các mục tiêu đã đặt ra’ (BCTT các phát hiện chính mô đun N6).

Đánh giá xem một chỉ tiêu có đạt được hay không là một công việc hoàn toàn khác với đánh giá kết quả và tác động của những chính sách và dự án cụ thể. Trong khi một số chỉ tiêu định lượng có thể phù hợp, vẫn còn những quan ngại về tính hiệu quả của một số chính sách và dự án thuộc CTMTQG-GN đã và đang được tập trung thảo luận. Như chúng ta đã thấy, các hợp phần khuyến nông và dạy nghề có thể không đáp ứng được nhu cầu, chính sách hỗ trợ nhà ở dường như chưa kịp thay đổi trước áp lực của lạm phát và chính sách hỗ trợ y tế thông qua thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo nảy sinh nhiều vướng mắc do việc cấp phát thẻ muộn, sai tên trên thẻ và thời gian sử dụng thẻ ngắn.

Một khó khăn nữa trong việc xây dựng các chỉ tiêu sát với thực tế và thực hiện đánh giá, giám sát hiệu quả CTMTQG-GN là do sự phức tạp của nhiều nguồn tài chính hỗ trợ cho các hợp phần của chương trình, cả ở cấp trung ương và địa phương. Các nguồn lực ngân sách từ trung ương rất đa dạng (nội dung này sẽ được thảo luận chi tiết hơn ở phần sau), trong khi dự kiến các tỉnh cũng phải đóng góp tài chính cho chương trình. Theo ước tính của nhóm nghiên cứu mô đun N6, ngân sách từ trung ương chỉ đáp ứng được 60-70% nhu cầu cho

giảm nghèo hàng năm của tỉnh và các tỉnh phải đóng góp phần còn lại. Đây thực sự là một thách thức lớn đối với các tỉnh nghèo, vốn dĩ rất khó khăn về nguồn ngân sách địa phương. Báo cáo môđun N1 cũng cho biết ‘hầu hết các tỉnh nghèo vẫn chưa thể huy động được định mức 1% tổng chi hàng năm cho CTMTQG-GN’ (Báo cáo N1). Khó khăn hơn là trong khi nguồn ngân sách bị giảm, nhưng các mục tiêu về giảm nghèo vẫn không được thay đổi hoặc điều chỉnh, và do vậy, các chỉ tiêu đặt ra không thực tế. Hội đồng nhân dân thì yêu cầu phải đạt được các chỉ tiêu đề ra và hậu quả là các con số về giảm nghèo được nhào nặn để phản ánh các kết quả theo yêu cầu, bất chấp các kết quả đó có phản ánh đúng thực tế hay không. Vấn đề này được mô tả trong báo cáo môđun N6 như một hiện tượng ‘thoát nghèo trên giấy’ (Báo cáo N6).

Văn phòng Điều phối CTMTQG-GN cũng gặp nhiều khó khăn khi theo dõi việc huy động các nguồn lực bổ sung cho chương trình ở cấp tỉnh và cấp huyện, do khó hình dung tổng thể các nguồn lực hiện có cho chương trình. Điều này khiến cho công tác lập kế hoạch thêm khó khăn. Phân bổ ngân sách biến động hàng năm, làm sút giảm hiệu quả lập kế hoạch. Các tác giả của Báo cáo N1 đã kết luận rằng xét trên nhu cầu giám sát đánh giá hiệu quả CTMTQG-GN thì bản thân chương trình hết sức cồng kềnh và khó quản lý.

‘Để quản lý và giám sát một cách có hiệu quả các kết quả triển khai chương trình, theo khuyến nghị của Báo cáo đánh giá Chương trình XĐGN giai đoạn 2001-2005, cần giảm bớt số lượng hợp phần chương trình. Ví dụ, nên tách các chương trình, dự án liên quan về giáo dục, y tế ra khỏi chương trình và coi đó là một nhiệm vụ thường xuyên của các cơ quan chủ quản... Các chính sách trên vẫn thật sự rất cần cho người nghèo, tuy vậy, khuyến nghị này là hợp lý vì thực tế Văn phòng CTMTQG-GN rất khó giám sát được việc triển khai các hợp phần này thông qua kênh báo cáo hành chính’ (Báo cáo N1).

Đề xuất rà soát nội dung của CTMTQG-GN để giúp quản lý chương trình tốt hơn rất phù hợp với những phát hiện trong Phần 3.1 trên đây. Các hợp phần của CTMTQG-GN vẫn được thực hiện từ trên xuống thông qua các bộ, ngành liên quan, và hậu quả là mỗi hợp phần không thực sự là một bộ phận của một chương trình tổng thể, cung cấp các hỗ trợ về giảm nghèo tổng hợp theo kế hoạch đã đặt ra để tăng cường tối đa các cơ hội phối hợp nguồn lực từ những hợp phần đó. Một CTMTQG-GN với sự gắn kết chặt chẽ hơn từ chính các hợp phần sẽ giúp xác lập các chỉ tiêu tốt hơn, đảm bảo thiết lập các hệ thống giám sát và đánh giá để thu thập không những các dữ liệu đầu vào và đầu ra, mà còn các thông tin về các kết quả và tác động từ các nội dung đầu tư của CTMTQG-GN; qua đó giúp cho các nhà hoạch định chính sách điều chỉnh để tối đa hoá giá trị của các khoản đầu tư này (theo thuật ngữ giảm nghèo). Phương pháp đánh giá như vậy là không khả thi trong thời điểm hiện tại, bởi vì các hợp phần của CTMTQG-GN không tập trung và chịu sự quản lý của các bộ ngành liên quan. Trong một tài liệu có tính tích cực hơn cho biết: các cơ quan công quyền của Việt Nam có truyền thống xây dựng chỉ tiêu khá phù hợp với nhu cầu Quản lý theo kết quả (sẽ được thảo luận chi tiết hơn trong phần khuyến nghị của Báo cáo).

Tóm lại, CTMTQG-GN hiện được đánh giá là chương trình có hệ thống GS&ĐG kém hiệu quả, thiếu khung giám sát và đánh giá tổng thể để có thể bắt đầu tiến hành đánh giá được các chỉ số về kết quả và tác động. Nếu không có hệ thống giám sát và đánh giá hiệu quả để nắm bắt các thông tin về kết quả thực hiện, sẽ rất khó có thể thu hẹp khoảng cách của quy trình lập kế hoạch hoạt động và kế hoạch ngân sách, bởi không có thông tin nào cho biết các chỉ tiêu đã được thực hiện như thế nào. Như đã phân tích kết quả khảo sát thực địa của nhóm nghiên cứu môđun N6: ‘Do không có hệ thống giám sát và đánh giá nên khó có thể giám sát được hiệu quả và hiệu suất thực tế của CTMTQG-GN (tại tỉnh Ninh Thuận và Sóc Trăng)’ (BCTT các vấn đề chính N6). Sự phức tạp vốn có trong thiết kế CTMTQG-GN đã tạo ra nhiều thử thách cho công tác xây dựng khung GS&ĐG.

3.2.4 Theo dõi tác động của CTMTQG-GN trong ‘Bối cảnh nền kinh tế mới’ của Việt Nam’

Chắc chắn rằng công tác giám sát đánh giá hiệu quả và tác động của CTMTQG-GN trong tương lai phải gắn chặt với ‘bối cảnh nền kinh tế mới’ của Việt Nam, nhất là với thách thức về bất bình đẳng và tình trạng dễ bị tổn thương ngày một gia tăng. Như đã thảo luận trong phần Bối cảnh (và trong Báo cáo môđun C1), những thách thức trong công tác giảm nghèo của Việt Nam hiện nay khá khác biệt với công tác giảm nghèo cách đây 10 năm. Ngày nay, nghèo đói là hiện tượng kém phổ biến hơn, và do vậy cũng ít hơn các can thiệp giảm nghèo quy mô lớn và tương đối đồng bộ. Do đó, cần đến sự đầu tư có mục tiêu rõ ràng, đặc thù, cụ thể với từng địa phương, đặc biệt tập trung vào các nhóm dân tộc thiểu số, vì cho đến nay họ vẫn được hưởng lợi ít

hơn từ những cơ hội phát triển gần đây của Việt Nam so với nhóm người Kinh/Hoa. Sự bất bình đẳng cũng ngày một gia tăng giữa các nhóm dân tộc, bao gồm cả các khu vực nông thôn và thành thị. Trong khi những năm gần đây có nhiều hộ gia đình đã thoát nghèo, vẫn còn nhiều hộ gia đình chỉ sống trên mức chuẩn nghèo và rất dễ bị tái nghèo nếu gặp phải một biến cố nào đó, có thể là do biến đổi khí hậu (ví dụ như trong trường hợp biến đổi khí hậu ngày một gia tăng) hoặc bị mất việc làm hay sinh kế do bất ổn kinh tế. Giám sát và đánh giá CTMTQG-GN cũng đòi hỏi phải nắm bắt được những thông tin về các chỉ báo trên.

3.3 Tính kinh tế và hiệu suất quản lý và thực hiện Chương trình

Để đánh giá tính kinh tế và hiệu suất quản lý và thực hiện CTMTQG-GN, trong Khung đánh giá giữa kỳ chung đã đặt ra những câu hỏi quan trọng sau đây:

1. Mức độ phù hợp của các khoản chi tiêu thực tế đã được lập kế hoạch so với các ưu tiên và chỉ tiêu của cấp trung ương, tỉnh, huyện và xã? Nếu không phù hợp thì vì sao?
2. Tỷ lệ giải ngân thực tế so với kế hoạch giải ngân ở cấp trung ương, tỉnh, huyện và xã là bao nhiêu? Nếu không theo kế hoạch thì vì sao?
3. Tỷ lệ giải ngân thực tế kịp thời? Nếu không thì tại sao?
4. Tỷ lệ các khoản chi tiêu thực tế đã được thực hiện với mục tiêu giảm thiểu nạn quan liêu và chi phí cho mỗi đơn vị đầu ra hoặc kết quả chính, và nếu không hoàn toàn giảm được nạn quan liêu và chi phí thì nguyên nhân do đâu?
5. Mức độ phù hợp của các chi tiêu của chương trình đối với tài chính công của Chính phủ?
6. Các kết quả chính về quản lý và thực hiện chương trình là gì?
7. Những khó khăn, vướng mắc lớn trong lĩnh vực quản lý và thực hiện chương trình là gì?

3.3.1 Lập ngân sách và phương thức hỗ trợ ngân sách cho CTMTQG-GN

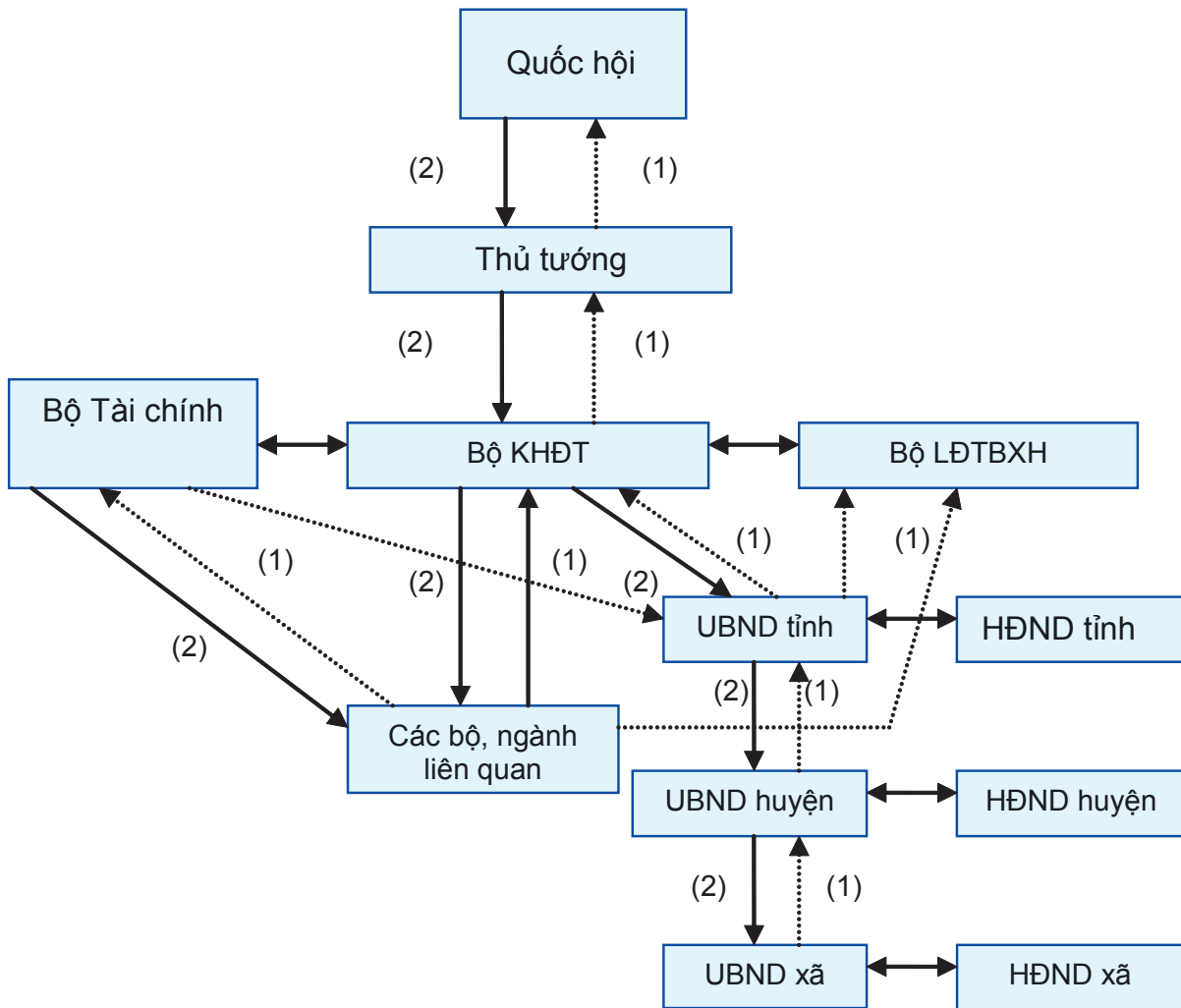
Chính phủ phân bổ ngân sách cho CTMTQG-GN thông qua hai kênh. Kênh thứ nhất cho nhóm gồm 7 chính sách, dự án và các hoạt động được quy định một cách trực tiếp theo CTMTQG-GN, theo Thông tư Liên tịch giữa Bộ Tài chính và Bộ LĐTBXH số 102/TTLT/BTC-LĐTBXH ngày 20/8/2007¹⁶. Nhóm này bao gồm các chính sách khuyến nông-lâm-ngư; cơ sở hạ tầng cho các xã vùng ven biển và hải đảo; dạy nghề; nhân rộng mô hình giảm nghèo; nâng cao năng lực giảm nghèo; chính sách trợ giúp pháp lý; và giám sát, đánh giá. Đối với những chính sách, dự án và hoạt động này, thông tư đã đưa ra các quy định và hướng dẫn rõ ràng và ít nhất trên lý thuyết đã hỗ trợ địa phương thực hiện chương trình một cách thống nhất thông qua một hành lang pháp lý rõ ràng. Nó cũng xây dựng được các tiêu chí và dự toán cho ngân sách phân bổ để qua đó Chính phủ có thể cân đối ngân sách cho từng địa phương và dự án theo các mục tiêu của trung ương, và hỗ trợ theo dõi việc giải ngân vốn, như được trình bày trong Bảng 4. Những chính sách còn lại của chương trình được áp dụng một cơ chế quản lý tài chính khác ngoài CTMTQG-GN, và có những thể thức thực hiện riêng biệt. Chính sách tín dụng ưu đãi cho hộ nghèo được thực hiện thông qua Ngân hàng Chính sách xã hội và cơ chế quản lý chính sách được quy định theo Nghị định số 78/2002/NĐ-CP ngày 04/10/2002 (cùng với một loạt văn bản bổ sung quy định về lãi suất). Chính sách hỗ trợ về y tế cho người nghèo được xây dựng theo Quyết định số 139/2002/QĐ-TTg ngày 15/10/2002 và được quy định theo Thông tư Liên tịch giữa Bộ Y tế và Bộ Tài chính số 14/2002/TTLT-BYT-BTC (và các thông tư bổ sung khác). Chính sách hỗ trợ về giáo dục cho người nghèo được quy định bằng sáu quyết định và nghị định khác nhau từ năm 1997 đến 2007. Việc theo dõi về tài chính đối với những chính sách riêng biệt này khó khăn hơn, như số liệu trình bày trong Bảng 4.

Biểu đồ 1 trình bày quy trình phân bổ ngân sách cho các chính sách và dự án theo cơ chế của CTMTQG-GN, trong khi đó Biểu đồ 2 minh họa quy trình giải ngân vốn từ trung ương. Hệ thống này được áp dụng cho bảy

¹⁶ Như hai quyết định trước đây: Quyết định số 42/2002/QĐ-TTg ngày 18/03/2002 và Thông tư Liên tịch số 01/2003/TTLT-BKH-BTC ngày 06/01/2003 giữa Bộ KHĐT và Bộ TC.

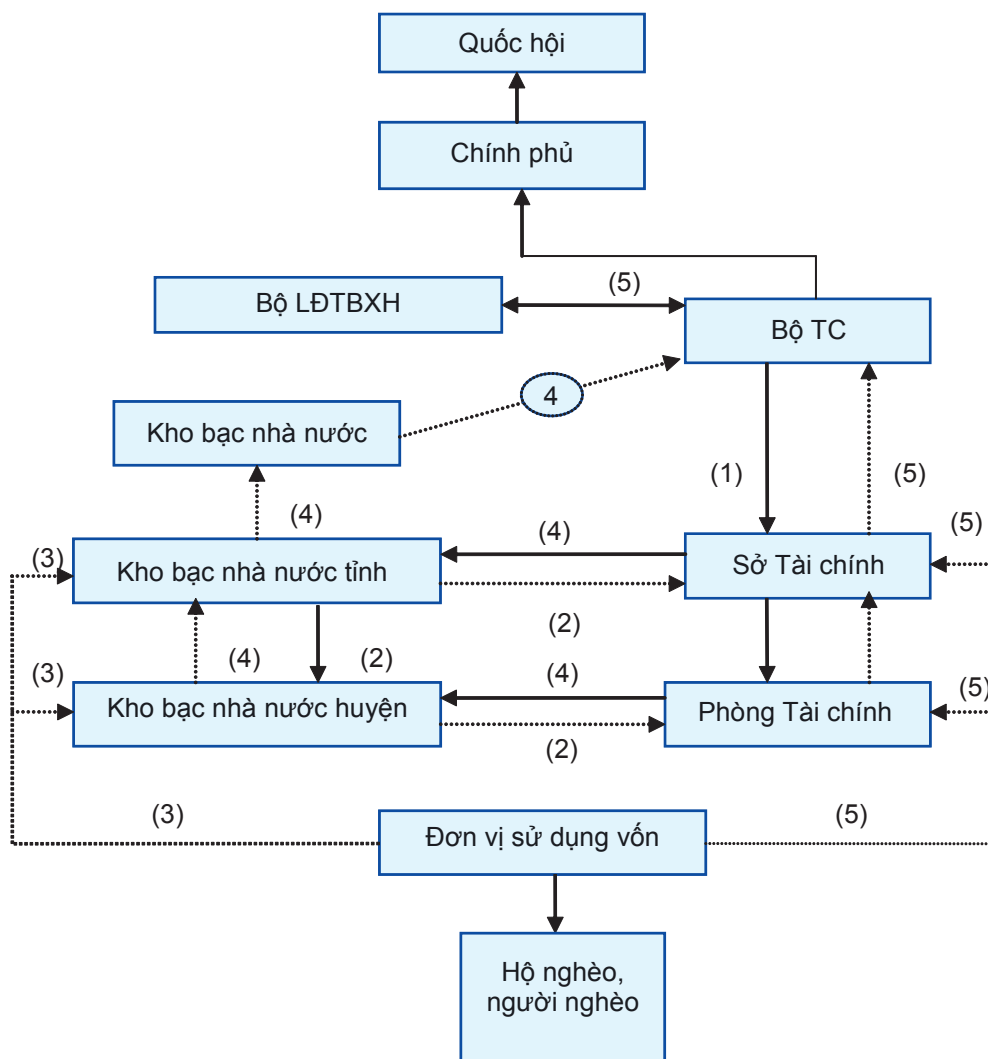
chính sách, dự án và hoạt động trong CTMTQG-GN, các cơ chế khác được áp dụng cho những chính sách hỗ trợ tín dụng, y tế, và giáo dục. Các thủ tục của chính sách hỗ trợ tín dụng và y tế được minh hoạ bằng Biểu đồ 3 và 4.

Biểu đồ 2: Quy trình lập ngân sách cho CTMTQG-GN



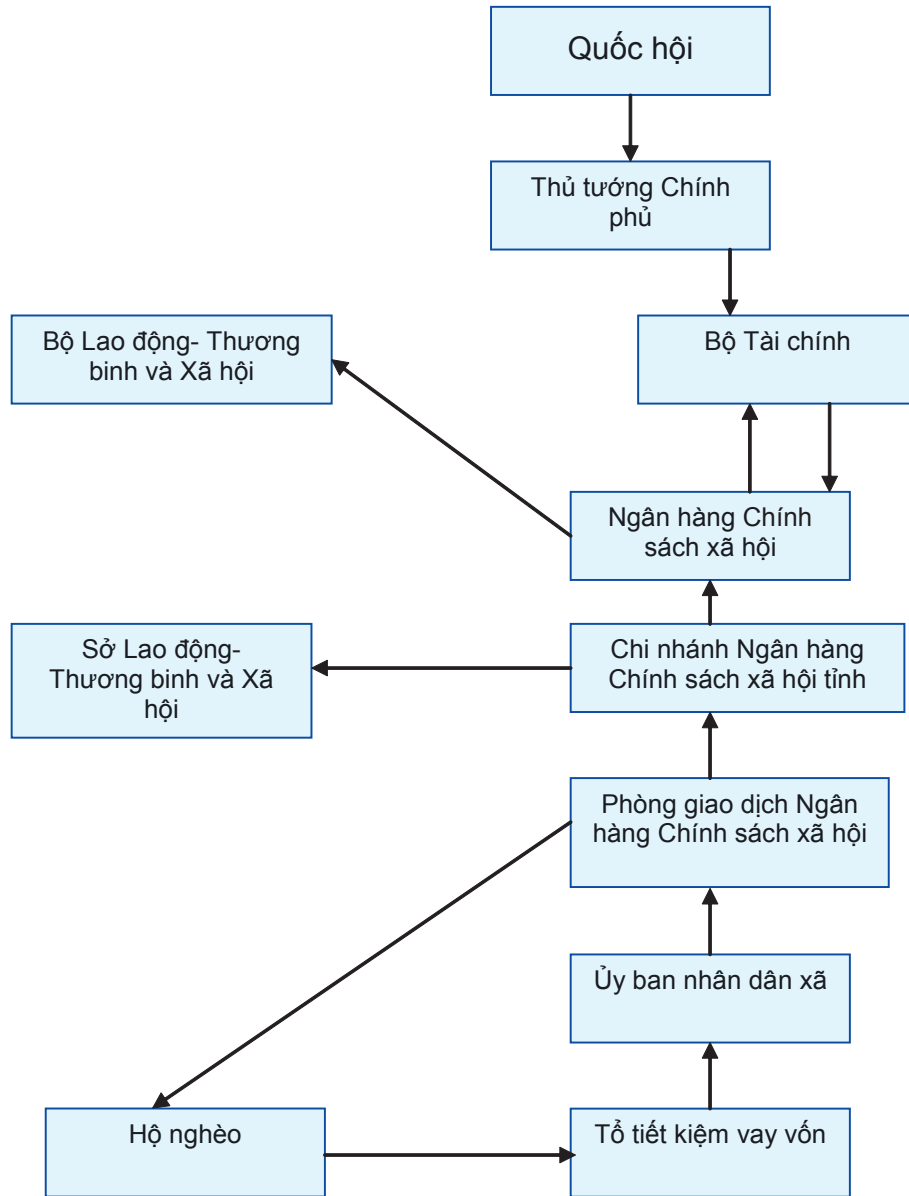
- (1) Ủy ban nhân dân các cấp và các bộ ngành có trách nhiệm thực hiện CTMTQG-GN xây dựng kế hoạch thực hiện và ngân sách thường niên, sau đó gửi đến Bộ KHĐT, Bộ TC tổng hợp và trình Thủ tướng xem xét trước khi trình Quốc hội thông qua.
- (2) Sau khi Quốc hội thông qua, Bộ KHĐT và Bộ TC sẽ giao kế hoạch ngân sách cho các bộ, ngành liên quan và UBND các tỉnh.

Biểu đồ 3: Quy trình phân bổ ngân sách cho CTMTQG-GN



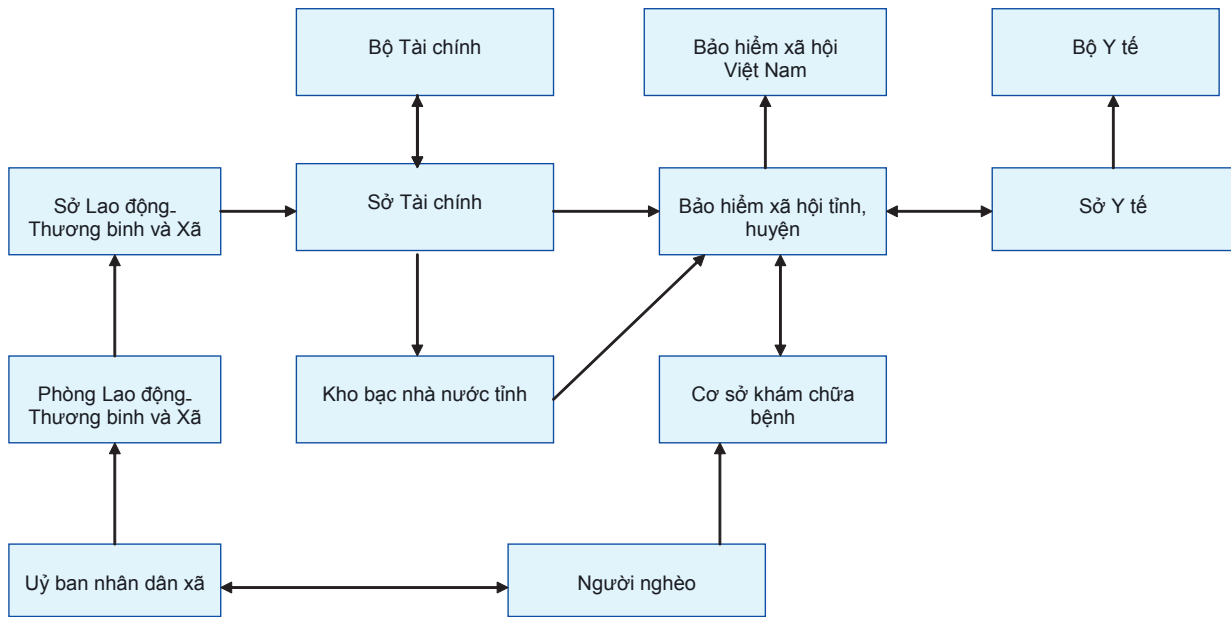
- (1) Bộ Tài chính chuyển nguồn ngân sách trung ương cấp bổ sung có mục tiêu cho các tỉnh, thành phố. Từ năm ngân sách 2009, thực hiện chuyển hình thức cấp phát bằng lệnh chi tiền sang hình thức rút dự toán tại KBNN đối với vốn bổ sung có mục tiêu từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới.
- (2) Sở Tài chính chuyển vốn cho KBNN tỉnh hoặc chuyển cho Phòng Tài chính để cấp phát cho KBNN huyện. 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 từ ngân sách trung ương cho NSĐP, kèm giấy rút dự toán gửi KBNN nơi giao dịch để rút vốn bổ sung có mục tiêu từ ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương. Mức rút tối đa bằng dự toán giao cho chương trình, nhiệm vụ đã được Thủ tướng Chính phủ giao.
- (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.

Biểu đồ 4: Áp dụng chính sách tín dụng ưu đãi hộ nghèo



- (1) Sau khi được Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, Bộ Tài chính cấp vốn điều lệ cho Ngân hàng Chính sách xã hội (NHCSXH) và cấp bù chênh lệch lãi suất và phí quản lý cho NHCSXH theo kế hoạch và báo cáo của NHCSXH về thực tế huy động và cho vay đối với hộ nghèo và các đối tượng chính sách.
- (2) Hộ nghèo lập Giấy đề nghị vay vốn gửi Tổ tiết kiệm vay vốn bình xét lập danh sách gửi UBND xã phê duyệt.
- (3) UBND xã gửi danh sách hộ nghèo được phê duyệt vay vốn cho Phòng Giao dịch NHCSXH.
- (4) Phòng Giao dịch NHCSXH thông báo kết quả phê duyệt giải ngân cho hộ nghèo.
- (5) Phòng Giao dịch NHCSXH báo cáo tình hình cho vay, thu nợ gửi Chi nhánh NHCSXH tổng hợp, báo cáo NHCSXH và Sở LĐTBXH địa phương.
- (6) NHCSXH báo cáo Bộ LĐTBXH và Bộ Tài chính.

Biểu đồ 5: Áp dụng chính sách hỗ trợ về y tế cho người nghèo



- (1) Ủy ban nhân dân xã lập danh sách người nghèo được ngân sách nhà nước mua thẻ bảo hiểm y tế gửi Phòng Lao động- Thương binh và Xã hội, Sở Lao động- Thương binh và Xã hội tổng hợp gửi Sở Tài chính.
- (2) Sở Tài chính căn cứ danh sách đối tượng ngân sách nhà nước mua thẻ bảo hiểm y tế làm thủ tục chuyển tiền cho cơ quan bảo hiểm xã hội
- (3) Bảo hiểm xã hội ký hợp đồng với cơ sở khám chữa bệnh và thanh toán cho cơ sở khám chữa bệnh
- (4) Người nghèo khám điều trị tại các cơ sở khám chữa bệnh
- (5) Bảo hiểm xã hội báo cáo Bảo hiểm xã hội Việt Nam

Từ số liệu báo cáo trong Bảng 4 cho thấy rõ ràng tỷ lệ giải ngân trong giai đoạn được đánh giá 2006-2008 thấp hơn nhiều so với kế hoạch. Đến cuối năm 2008, mới chỉ giải ngân đạt dưới 33% so với kế hoạch ngân sách đến năm 2010, so với mức chỉ tiêu đặt ra là 60%. Mức ngân sách đầy tham vọng đã được phân bổ cho năm 2009, nhưng rõ ràng không có cách nào có thể đạt được mục tiêu này, vì còn nhiều hạn chế dẫn đến tỷ lệ giải ngân thấp cho đến nay vẫn chưa được giải quyết. Một cản trở lớn như chúng ta đã nêu là không có sự liên kết giữa quá trình xây dựng mục tiêu và chỉ tiêu cho từng hợp phần của chương trình với việc phân bổ ngân sách để phù hợp với các chỉ tiêu đó (Xem Phần 3.2.3 trên đây). Mỗi chính sách và dự án hợp phần không có được các định mức phân bổ ngân sách rõ ràng, không gắn kết các kết quả mong đợi hoặc nhu cầu của người dân (Báo cáo N3). Các địa phương và cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện các chương trình hợp phần không có cách nào phân bổ đủ ngân sách để thực hiện các chỉ tiêu đề ra, vì không có quy định để đảm bảo đầy đủ ngân sách cho từng chương trình hoặc dự án hợp phần để đảm bảo các tiêu chí đề ra (Báo cáo N3). able to meet the targets set. (N3 report).

Không có sự liên kết chặt chẽ giữa lập kế hoạch hoạt động và lập kế hoạch ngân sách là vấn đề đặc trưng của hệ thống từ trung ương đến các cấp địa phương, Ban thường trực giảm nghèo ở các huyện và xã không tham gia vào quá trình phân bổ ngân sách, nên không có cơ hội tác động đến các nguồn lực được phân bổ cho phù hợp với nhu cầu của các cấp địa phương. Nhóm ĐTTDCTC nhận định:

'Nhưng mối liên kết giữa thông tin từ dưới lên với phân bổ từ trên xuống còn rất hạn chế, đôi khi còn mang tính hình thức. Ở một số tỉnh như Ninh Thuận, Quảng Nam, Hà Nam, trong quá trình xây dựng dự án

không xuất phát từ nhu cầu cơ sở, điển hình là hợp phần về khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư, hỗ trợ sản xuất' (BCTT N3).

Trên thực tế, ngân sách phân bổ từ trung ương qua các năm cũng không ổn định, dẫn đến khó khăn trong công tác lập kế hoạch dài hạn một cách thống nhất. Ưu tiên trong phân bổ ngân sách ở cấp huyện và cấp xã không thường xuyên rõ ràng và không ăn khớp các chỉ tiêu kết quả của quốc gia và thiếu mối liên kết rõ ràng giữa các chỉ tiêu kết quả và ngân sách, ngân sách thường bị dàn trải cho nhiều hoạt động nên kết quả tác động còn hạn chế. Trong hệ thống cũng có rất ít khả năng cho việc ứng phó linh hoạt với sự biến động nhanh chóng của giá cả trong bối cảnh lạm phát, và hậu quả là các định mức đặt ra sớm trở nên lạc hậu, các chương trình lâm vào tình trạng bội chi hoặc không đạt được các chỉ tiêu đặt ra trước đó. Vì vậy nhóm ĐTTDCTC kết luận:

'Khả năng ngân sách của Việt Nam cho chương trình khá hạn chế, và việc lập ngân sách cho chương trình không thực tế' (Báo cáo N3).

Không như mong muốn, mức đóng góp của cấp tỉnh cho chương trình cũng rất hạn hẹp. Hai trong số 6 tỉnh thực hiện ĐTTDCTC đã không đóng góp cho chương trình (tỉnh Lào Cai và Quảng Nam)¹⁷. Tỉnh Sóc Trăng có khả năng đóng góp tương đối lớn cho Chương trình nhưng thông qua lồng ghép các hợp phần từ các chương trình khác, chỉ có tỉnh Ninh Thuận là có khả năng bổ sung ngân sách cụ thể cho chương trình. Tuy nhiên, mức đóng góp còn hạn chế; ở huyện Thuận Bắc, mức đóng góp ước tính chỉ đạt từ 500 -700 triệu đồng mỗi năm, chiếm 2% mức chi của chương trình (Báo cáo N3). Việc xây dựng ngân sách cho chương trình cũng không tính đến yếu tố lạm phát, vốn đã làm giảm đáng kể giá trị ngân sách phân bổ năm 2006. Nhìn chung, mức ngân sách phân bổ cho từng hợp phần của CTMTQG-GN khi xuống đến cấp huyện và cấp xã còn rất nhỏ, trong khi đó mỗi hợp phần đòi hỏi một hệ thống quản lý hành chính và báo cáo khác nhau, tạo ra chi phí giao dịch lớn.

Theo quan sát của nhóm ĐTTDCTC thì tất cả các địa bàn đều cho rằng hệ thống kho bạc trong thời gian qua thực hiện công tác giải ngân hiệu quả theo đúng trình tự, thủ tục minh bạch. Tuy nhiên nhóm cũng kết luận là do thiếu số liệu, nên khó có thể xác định số vốn thực nhận tại địa phương có tương đương với số vốn phân bổ từ Trung ương không (Báo cáo ĐTTDCTC, trang 5). Một dự án thuộc CTMTQG-GN có nhiều thuận lợi trong việc lập kế hoạch và tạm ứng phân bổ vốn là dự án hỗ trợ cơ sở hạ tầng cho các xã bãi ngang ven biển và hải đảo. Thông tin về nguồn vốn được cung cấp thường xuyên và kịp thời cho các xã (700 triệu đồng/năm) đã hỗ trợ các xã trong công tác lập kế hoạch trước để sử dụng nguồn lực một cách hiệu quả nhất, ví dụ như kết hợp với nguồn quỹ của các chương trình khác để xây dựng các công trình lớn hơn. Trong Báo cáo mô đun N6 có ghi:

'Các tỉnh, huyện, xã chủ động phối hợp lập kế hoạch triển khai lồng ghép với các nguồn lực khác để tăng hiệu quả của chương trình' (Báo cáo N6, dựa trên tọa đàm tại tỉnh Sóc Trăng và Lào Cai).

Với cấu trúc hình tháp đứng của chương trình cũng tạo ra một cản trở lớn trong việc lập kế hoạch, thực hiện và quản lý ngân sách hiệu quả, linh hoạt, các luồng thông tin hạn chế gây khó khăn trong việc phối kết hợp giữa các hợp phần của chương trình và không ban hành những quy định về lồng ghép các hoạt động của CTMTQG-GN ở cấp địa phương:

'Các chính sách, chương trình, dự án được giao cho ban, ngành quản lý, triển khai theo hệ thống ngành dọc. Cũng vì vậy, dòng thông tin dễ bị khép kín trong nội ngành, các ngành khác khó biết đầy đủ thông tin để phối hợp, đồng thời cũng rất khó giám sát ngang, chéo lẫn nhau' (Báo cáo N6).

¹⁷ Nhóm ĐTTDCTC đã tiến hành khảo sát ở 6 tỉnh: Ninh Thuận (huyện Bắc Ái và Thuận Bắc); Sóc Trăng (huyện Mỹ Xuyên và Kế Sách); Nam Hà (huyện Duy Tiên, Kim Bảng); Lào Cai (huyện Bảo Thắng, Bát Sắt); Kon Tum (huyện Konplông, Konray) và Quảng Nam (huyện Bắc Trà và Phú Ninh).

Nhóm ĐTTDCTC kết luận rằng:

‘Cần thay đổi phương thức lập ngân sách theo hướng lập ngân sách dựa trên các kết quả cần đạt được đã được xác định và đảm bảo rằng ngân sách sẽ được phân bổ theo kế hoạch ứng với mỗi mục tiêu kết quả’ (BCTT N3). Tương tự, ‘để tránh được trùng lặp trong quá trình đầu tư và thuận lợi cho công tác đánh giá hiệu quả đầu tư, điều chỉnh bớt các hợp phần có trùng nội dung sang các chương trình khác’ (BCTT N3).

Một hạn chế khác trong thiết kế của chương trình là quy trình xác định mức ngân sách phân bổ từ Trung ương cho các địa phương. Hiện tại, nguồn lực được phân bổ khá bình quân cho các tỉnh, thay vì dựa trên các tiêu chí có lựa chọn, rõ ràng để xác định các mức độ nhu cầu. Báo cáo N6 chỉ ra rằng những tỉnh ít có khả năng đóng góp bổ sung cho CTMTQG-GN nhất là những tỉnh có tỷ lệ người nghèo cao nhất, thì:

‘Phương pháp phân bổ nguồn lực cho các địa phương và các khu vực vẫn chưa công bằng; vẫn còn phân bổ ngân sách bình quân, chia đều và không dựa trên các tiêu chí về dân số, tỷ lệ hộ nghèo, điều kiện tự nhiên hoặc mức độ phát triển kinh tế-xã hội. (Báo cáo BCTT N6).

Chương trình 135-II đã giải quyết được vấn đề này, bằng việc xây dựng các tiêu chí phân bổ ngân sách theo tỷ lệ hộ nghèo, quy mô dân số, điều kiện tự nhiên và các khó khăn của xã, do đó CTMTQG-GN cũng có thể áp dụng mô hình có sẵn này. Tuy nhiên, bổ sung thêm các cơ quan chịu trách nhiệm và các phương thức lập kế hoạch hoạt động, kế hoạch ngân sách khác sẽ khó cho việc thực hiện một phương pháp tiếp cận thống nhất, như nhóm đánh giá mô đun N6 ghi nhận:

‘Điểm bất cập là CTMTQG-GN có nhiều chính sách/chương trình/dự án khác nhau, do nhiều đơn vị khác nhau chủ trì, phân bổ vốn theo nhiều cách khác nhau, nhiều thời điểm khác nhau, cách thức thanh quyết toán cũng khác nhau, gây khó khăn, bị động cho các đơn vị thực hiện’ (Báo cáo N6).

ĐGGK cũng nêu bật một hạn chế nữa đó là các địa phương thiếu kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội tổng thể và thống nhất. Không có một kế hoạch như vậy, chính quyền địa phương sẽ gặp khó khăn trong việc chủ động tập trung nguồn lực hiện có để đáp ứng các nhu cầu phát triển của địa phương và vận động chính quyền cấp trên hỗ trợ tài chính cần thiết giúp đạt được các mục tiêu chiến lược của địa phương (Báo cáo N3).

3.3.2 Quản lý, thực hiện và nâng cao năng lực thực hiện CTMTQG-GN:

Do phương pháp tiếp cận từ trên xuống và cấu trúc hình tháp của CTMTQG-GN, hệ thống phụ thuộc vào việc ban hành các văn bản hướng dẫn kịp thời và rõ ràng từ trung ương cho các địa phương về những việc cần làm cho mỗi hợp phần của Chương trình. Báo cáo mô đun N6 khẳng định việc chậm ban hành các hướng dẫn và không rõ ràng từ cấp trung ương có thể gây ra những phản ứng dây chuyền:

‘Các văn bản và hướng dẫn thực hiện Chương trình đã được ban hành đầy đủ, giúp địa phương thực hiện các chính sách và dự án của Chương trình (nhất là việc ban hành Thông tư số 102...). Tuy nhiên, việc ban hành chậm văn kiện chương trình và các quyết định của chương trình (năm 2007) kéo theo các văn bản hướng dẫn thực hiện các chính sách và dự án của Chương trình cũng được ban hành chậm theo’ (BCTT N6).

Do ban hành chậm Quyết định số 20 khi bắt đầu thực hiện Chương trình (năm 2007) và do thiếu các hướng dẫn thực hiện cho các địa phương, nhiều địa phương đã phải sử dụng các hướng dẫn và văn bản pháp lý của Chương trình trong giai đoạn 2001-2005. Tuy nhiên, vấn đề này đã gây ra sự lúng túng và nhiều cán bộ dễ bị chỉ trích rằng họ đã vi phạm các thủ tục (Báo cáo N6). Khi các hướng dẫn được ban hành để thay thế các hướng dẫn tạm thời, lại mất thêm thời gian để hướng dẫn và đưa những ý kiến chỉ đạo vào thực tế, mà công việc này cũng cần nhiều nhân lực và tốn kém (Báo cáo N6). Đôi khi, các cán bộ địa phương cần thực hiện các giải pháp một cách cấp thiết, nhưng lại không có các văn bản hướng dẫn liên quan, khiến cho họ rơi vào hoàn cảnh khó khăn (Báo cáo mô đun N6). Theo cơ cấu quản lý CTMTQG-GN, cả hai trường hợp đều phản ánh tình trạng hạn hẹp hoặc ít có sự khuyến khích cán bộ ở các địa phương chủ động triển khai linh hoạt các hợp phần của Chương trình theo nhu cầu của địa phương¹⁰ (Chúng ta sẽ quay trở lại thảo luận vấn đề ‘trao quyền’ cho cán bộ địa phương ở phần sau đây). Thay vì vậy, hệ thống còn công kênh, quan liêu và thiếu cơ chế khuyến khích cho các cấp địa phương triển khai hiệu quả chương trình.

Vấn đề chính của các vướng mắc trong triển khai và quản lý CTMTQG-GN là do cán bộ địa phương thiếu năng lực. Có nhiều biểu hiện của vấn đề này, như đã nêu trong các báo cáo thành phần (đặc biệt trong báo cáo đánh giá năng lực N5). Một phần nguyên nhân là năng lực cán bộ địa phương không tương xứng với nhiệm vụ và trách nhiệm được giao trong khuôn khổ CTMTQG-GN. (BCTT N6). Các báo cáo mô đun cũng phát hiện một vấn đề hệ thống khác trong việc tổ chức quản lý và lãnh đạo của CTMTQG-GN ở các địa phương. Ở cấp tỉnh, huyện và xã, trách nhiệm giám sát CTMTQG-GN được giao cho Ban Chỉ đạo giảm nghèo, chủ yếu bao gồm trưởng các ban ngành. Tuy nhiên, Ban Chỉ đạo được giao nhiệm vụ thực hiện và giám sát không chỉ CTMTQG-GN, mà cả các chương trình phát triển kinh tế-xã hội¹⁹. Thành viên Ban Chỉ đạo luôn luôn bận rộn và không thể quan tâm đặc biệt đến CTMTQG-GN và trong nhiều trường hợp không có kiến thức về các hợp phần cụ thể cũng như mục tiêu của mỗi hợp phần. Nhóm đánh giá mô đun N6 đã kết luận rằng Ban Chỉ đạo không thường xuyên ‘tham gia đầy đủ’ vào CTMTQG-GN và thường bị quá tải. Ngoài ra, do có nhiều hợp phần riêng rẽ trong CTMTQG-GN, tất cả các hợp phần được thực hiện thông qua các ban ngành hữu quan, do đó việc phối kết hợp giữa các cơ quan cũng mất nhiều thời gian và khó thực hiện. BCTT N6 nêu rõ:

‘Quy chế hoạt động của Ban chỉ đạo được lập ra nhưng không được tuân thủ nghiêm túc, các cuộc họp Ban Chỉ đạo không được tổ chức theo đúng quy định, các ban, ngành thành viên không gửi báo cáo đầy đủ hoặc nội dung báo cáo nghèo nàn, hình thức. Một số tỉnh chưa có cán bộ chuyên trách hỗ trợ Ban Chỉ đạo do nhân sự thay đổi, không bố trí biên chế cán bộ giảm nghèo (BCTT N6).

Dường như có vẻ rất khó triệu tập được các cuộc họp liên ngành ở địa phương để tăng cường sự phối kết hợp, trong khi sự phối kết hợp giữa các thành viên ban chỉ đạo cũng rất hạn chế. Các trao đổi tại thực địa của nhóm nghiên cứu mô đun N6 cho thấy:

‘Đôi khi nhóm giúp việc cho uỷ viên thường trực ban chỉ đạo gặp khó khăn trong việc yêu cầu các thành viên gửi số liệu hay nộp báo cáo để tổng hợp báo cáo chung gửi lên Trung ương. Nhiều lần họ phải sử dụng mối quan hệ cá nhân để nhờ các uỷ viên dành thời gian tổng hợp số liệu’. (Báo cáo N6. Toạ đàm tại tỉnh Ninh Thuận và Sóc Trăng).

Trách nhiệm của cán bộ trong việc thực hiện CTMTQG-GN ở các cấp địa phương dường như cũng rất mơ hồ, mặc dù các cán bộ chuyên trách đã được giao rõ nhiệm vụ theo Quyết định số 20. Trên thực tế, những công việc liên quan đến hoạt động giảm nghèo được xem như ‘công việc bổ sung’: ‘Các tỉnh vẫn chưa phân công rõ ràng cho cán bộ giảm nghèo, do đó họ [các cán bộ hiện có] phải làm hai việc cùng một lúc’. (Báo cáo N6). Ban chỉ đạo xoá đói giảm nghèo chưa có cán bộ chuyên trách hỗ trợ, trong khi tình trạng thay đổi nhân sự, chuyển giao trách nhiệm giữa các cán bộ chương trình diễn ra thường xuyên.

Cần khẩn trương tái cơ cấu bộ máy cán bộ ở các cấp cơ sở để hỗ trợ thực hiện CTMTQG-GN. Đặc biệt, cần bố trí một cán bộ chuyên trách công tác giảm nghèo tại cấp xã, đồng thời thực hiện tăng cường thẩm quyền và năng lực cho các Ban Chỉ đạo giảm nghèo²⁰. Nhìn chung, cần phải nhanh chóng tăng cường năng lực cán bộ địa phương, cả cán bộ quản lý nhà nước và cán bộ các tổ chức đoàn thể, cán bộ Đảng. Trong BCTT N5 nêu bật những nội dung sau cần phải tập trung tăng cường: lập kế hoạch chiến lược có sự tham gia; lập kế hoạch hoạt động và kế hoạch ngân sách dựa vào kết quả; quản lý dự án; phát triển cộng đồng; truyền thông đa văn hoá; giám sát thực hiện và đánh giá kết quả.

3.3.3 Luồng thông tin, trách nhiệm giải trình và tiến độ phân cấp

Các khuyến nghị quan trọng trong Báo cáo đánh giá 2004 về hoàn thiện tổ chức và quản lý công tác XĐGN là: ‘xây dựng cơ chế thúc đẩy tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý tài chính’ và ‘tăng cường sự

¹⁸ Báo cáo mô đun N6 chỉ ra rằng vẫn có nhu cầu cấp thiết trong việc ban hành các hướng dẫn thực hiện các hoạt động truyền thông trong CTMTQG-GN. Ngoài ra, cần xây dựng các tiêu chí để đánh giá một hộ ‘cận nghèo’ (để có thể tiếp cận được với thẻ bảo hiểm y tế) và làm thế nào để đo được tỷ lệ hộ ‘thoát nghèo’.

¹⁹ Vấn đề này có vẻ trở nên trầm trọng hơn khi có quyết định giải tán Phòng Dân tộc Miền núi ở cấp huyện. Do đó, trách nhiệm triển khai CT135-II được chuyển sang Ban Chỉ đạo Giảm nghèo huyện. Về lý thuyết, điều này sẽ làm tăng sự phối kết hợp và lồng ghép giữa các chương trình, nhưng điều đó chỉ xảy ra nếu có sự điều chỉnh trong công tác tổ chức quản lý ở cấp cao hơn và có bổ sung thêm nguồn lực cho việc quản lý thực hiện cả hai chương trình này.

²⁰ Nghị quyết Hỗ trợ giảm nghèo bền vững tại 61 huyện nghèo (Nghị quyết 30a) đã xác nhận và giải quyết vấn đề bố trí đầy đủ cán bộ cho các cấp địa phương thực hiện các hoạt động giảm nghèo.

tham gia ở các cấp cơ sở thông qua thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở'. Rõ ràng đã có một số tiến bộ trong phân cấp thực hiện CTMTQG-GN, ví dụ như hiện nay cấp huyện có thể phê duyệt được danh sách các hộ nghèo thay cho UBND tỉnh. Tuy vậy, vẫn còn nhiều điều phải làm để hỗ trợ công tác phân cấp hành chính, và theo báo cáo của môđun N6, phân cấp tài chính "mới chỉ dừng lại ở cấp huyện mà thôi".

Đặc biệt, dòng thông tin từ cấp huyện xuống xã vẫn còn hạn chế, và việc này có liên quan đến trách nhiệm giải trình của các chính quyền cấp cao hơn đối với cấp thấp hơn về hiện trạng nghèo. Thiết kế của CTMTQG-GN làm trầm trọng thêm tình trạng này khi trách nhiệm triển khai một số hợp phần của chương trình, theo thiết kế, vẫn nằm ở cấp huyện. Chính vì vậy, vai trò quản lý và giám sát của người dân đối với chương trình vẫn còn hạn hẹp:

'Mặc dù là đối tượng hưởng lợi, song cấp xã tiếp cận các thông tin về các chương trình, dự án do cấp tỉnh, huyện triển khai và quản lý là rất hạn chế. Ngoài ra, đồng bào miền núi, vùng sâu, vùng xa cũng rất khó tiếp cận thông tin' (Báo cáo N6).

Bên cạnh đó, báo cáo của các môđun cũng cho thấy tình trạng các cấp quản lý cao hơn thiếu trách nhiệm giải trình với cấp thấp về nguyên nhân và cách thức thay đổi kế hoạch cũng như ngân sách của các hợp phần của Chương trình. Đặc biệt, cán bộ xã cảm nhận rằng họ không được trao đủ quyền để chất vấn về các lý do phân bổ ngân sách, cũng như nguyên nhân thay đổi các phân bổ này, trong khi cấp huyện không thông báo cho cấp xã về nguyên nhân của những thay đổi đó (BCTT các vấn đề chính môđun N6). Giữa các cấp liên quan (trung ương xuống tỉnh, tỉnh xuống huyện, huyện xuống xã) có ít thông tin về quy trình phân bổ ngân sách và chi tiết ngân sách, trong khi tiêu chí phân bổ được xây dựng một cách chung chung, không rõ ràng (Báo cáo môđun N6). Trên thực tế, cái thiếu ở đây chính là văn hoá tham gia, một nội dung được Quy chế dân chủ ở cơ sở tập trung phát triển. Trong khi việc cung cấp thông tin chỉ được thực hiện khi có yêu cầu chính thức, đội ngũ cán bộ giảm nghèo không có tinh thần chia sẻ thông tin cho nhau để cải thiện hiệu suất của chương trình, và các cán bộ cấp thấp hơn cũng không có nhu cầu rõ ràng và mạnh mẽ về việc tiếp cận thêm thông tin để có thể chia sẻ với cộng đồng. Dù là cán bộ xã hay chính người dân cũng đều ít có cơ hội điều chỉnh các hợp phần chương trình cho phù hợp hơn với nhu cầu của địa phương. Thông tin về tài chính cần được chia sẻ kịp thời và thường xuyên trong toàn hệ thống, vì nếu không có sự chia sẻ đó thì việc lập kế hoạch vẫn sẽ tiếp tục dựa trên những thông tin không đầy đủ và thiếu sự tham gia của người dân, dẫn đến tình trạng hiệu suất, tính phù hợp và tính tự chủ thấp.

'Cấp xã lập kế hoạch giảm nghèo sau khi nhận được tiêu chí phân bổ của cấp huyện. Tuy nhiên, vào thời điểm lập kế hoạch, những thông tin như bao nhiêu nguồn lực sẽ được cấp trên phân bổ cho xã và cho những hoạt động nào, vẫn chưa đầy đủ, và do vậy, xã gặp khó khăn trong việc tích cực triển khai chương trình' (Báo cáo môđun N6).

Quy trình đấu thầu rộng rãi trong khuôn khổ CTMTQG-GN đã minh họa quá trình phân cấp hiện tại hạn chế như thế nào, và sự thiếu trách nhiệm giải trình, thiếu sự tham gia của cán bộ xã cũng như người dân trong việc quyết định triển khai các hợp phần của Chương trình ra sao. Theo số liệu của cuộc điều tra theo dõi chi tiêu công, dự kiến chỉ khoảng 10% số xã đang đóng vai trò làm chủ đầu tư (Báo cáo N3). Điều tra cũng nêu bật những hạn chế của người hưởng lợi trong việc đóng góp vào tiến trình ra quyết định đối với sự hỗ trợ của chương trình. Tại xã Đại Phước, huyện Bắc Ái, dự án hỗ trợ khuyến ngư chỉ yêu cầu người dân ước tính diện tích ao cá, chứ không đòi hỏi các thông tin đầu vào về giống cá phù hợp với địa phương (Báo cáo N3). Mặc dù đã có hướng dẫn của Chính phủ về đấu thầu cạnh tranh (xây dựng trong khuôn khổ CT135-II), trên thực tế, các hình thức phổ biến vẫn là đấu thầu hạn chế hay đấu thầu chỉ định đối với các nhà cung cấp và nhà thầu xây dựng hạ tầng của CTMTQG-GN. Một số nguyên nhân của tình trạng này là quy mô hợp đồng nhỏ không hấp dẫn các nhà thầu, thời hạn yêu cầu và tính phức tạp của thủ tục đấu thầu cạnh tranh, cũng như năng lực hạn chế của địa phương trong việc cung cấp các dịch vụ cạnh tranh. Kết quả là trách nhiệm đấu thầu thường dừng lại ở cấp huyện, và tỷ lệ xã làm chủ đầu tư trong khuôn khổ chương trình vẫn còn thấp. Các xã, đặc biệt là người nghèo ít tham gia vào quy trình đấu thầu, việc giám sát đấu thầu của cộng đồng còn hạn chế, và không có hệ thống giám sát đánh giá hiệu quả nào cho người dân có thể đánh giá tình hình thực hiện và sự minh bạch của các quy trình triển khai đấu thầu. Cán bộ xã và người dân thường chỉ tham gia thụ động vào quá trình này mà không đóng vai trò làm chủ đầu tư, không đóng góp đầu vào cho việc ra quyết định về tính hợp lý của các khoản đầu tư, cũng như không cam kết hỗ trợ tài chính cho công tác vận hành, bảo dưỡng. Chính vì vậy, các công trình đầu tư thuộc CTMTQG-GN có sự rủi ro đáng kể đó là không bền vững.

3.4 Hiệu quả xác định đối tượng

Để đánh giá hiệu quả xác định đối tượng của CTMTQG-GN, Khung đánh giá giữa kỳ chung đã xác định các lĩnh vực chính cần điều tra là:

1. Các nhóm đối tượng đã tiếp cận đến mức nào với hàng hoá, dịch vụ do Chương trình cung cấp (tỷ lệ bỏ sót/bao phủ);
2. Các nhóm không thuộc đối tượng của chương trình đã thụ hưởng đến mức nào những dịch vụ Chương trình cung cấp (tỷ lệ rò rỉ);
3. Mức độ tác động không mong muốn nảy sinh từ Chương trình (ví dụ: bóp méo thị trường tín dụng vi mô);²¹
4. Chuẩn nghèo nào là thích hợp trong bối cảnh kinh tế hiện nay?
5. Định nghĩa nghèo hiện tại gây tổn thương đến mức nào cho người nghèo?

3.4.1 Ước tính tỷ lệ xác định sai đối tượng của Chương trình

Nội dung quan trọng khi đánh giá bất kỳ một chương trình quốc gia nào như CTMTQG-GN là cố gắng đánh giá mức độ xác định sai đối tượng mà chương trình khó tránh khỏi. Việc xác định nhằm ở đây một mặt chỉ “sự rò rỉ” (tỷ lệ người dân không đủ điều kiện chương trình nhưng lại có thể tiếp cận các lợi ích do chương trình mang lại), mặt khác hàm nghĩa tỷ lệ chưa được được bao phủ (số người nghèo đủ điều kiện hưởng lợi từ chương trình song thực tế không thể tiếp cận các lợi ích đó). Như đã làm rõ trong báo cáo của môđun N4, ước lượng tỷ lệ xác định sai là một môn khoa học không chính xác. Tuy nhiên, đây là một hoạt động quan trọng nhằm ước tính mức độ bao phủ của chương trình.

Nhóm nghiên cứu môđun về xác định đối tượng N4 đã sử dụng hai nguồn dữ liệu để phục vụ việc ước tính. Nguồn dữ liệu thứ nhất là Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (KSMSHGĐVN) năm 2006. Quy mô mẫu của KSMSHGĐVN xấp xỉ 46.000 hộ gia đình trên phạm vi toàn quốc. Điều tra cung cấp thông tin cả về các hộ chính thức được Sở Lao động-Thương binh và Xã hội xác nhận là nghèo tại địa phương (hộ nghèo “loại 1”), và các hộ có thể được xếp loại là nghèo theo mức thu nhập đầu người được báo cáo tại KSMSHGĐVN 2006 (hộ nghèo “loại 2”)²². Hộ nghèo của hai loại này không hoàn toàn giống nhau. Dữ liệu của KSMSHGĐVN được thu thập trong các tháng 5-6 và tháng 9-10/2006, bao gồm các câu hỏi về khả năng tiếp cận 8 chính sách và dự án trong khuôn khổ CTMTQG-GN²³. Không may là những câu hỏi này chỉ được đưa ra cho các hộ được xác nhận là “nghèo” theo tiêu chí của Sở LĐTBXH, và do vậy, bỏ qua các hộ không nghèo có khả năng đang thụ hưởng lợi ích từ CTMTQG-GN. Bởi vậy, không thể tính toán trực tiếp tỷ lệ rò rỉ của chương trình bằng cách trích xuất dữ liệu về các đối tượng thụ hưởng chương trình nhưng không nghèo. Tuy nhiên, việc ước tính rò rỉ cũng đã được thực hiện thông qua xác định các hộ không nghèo theo mức thu nhập được báo cáo năm 2006 nhưng lại được coi là nghèo theo danh sách của Sở LĐTBXH, và do vậy có đủ điều kiện thụ hưởng các hỗ trợ của chương trình.

Nguồn dữ liệu thứ hai là Điều tra định tính do Viện Khoa học Lao động và Xã hội thực hiện phục vụ cho Đánh giá giữa kỳ. Điều tra này thu thập các thông tin về CTMTQG-GN từ 1.620 hộ đặc biệt nghèo tại 9 tỉnh trong giai đoạn 2006-2008. Điều tra định tính không tính toán thu nhập hay chi phí, mà các câu hỏi đưa ra đơn thuần là định tính, cung cấp thông tin quan trọng về một số nguyên nhân đằng sau các xu hướng quan sát được. Chính vì vậy, Điều tra định tính bổ sung cho một số phát hiện thô mang tính chất thống kê của KSMSHGĐVN, và như mô tả trong Bảng 6, các kết quả theo báo cáo về mức độ bao phủ của mỗi dự án thuộc chương trình

²¹ Báo cáo các môđun không phân tích khía cạnh hiệu quả của việc xác định đối tượng Chương trình, do vậy, không rút ra được kết luận trong báo cáo này liên quan đến nội dung cụ thể này.

²² Hộ nghèo loại 1 chiếm 13,2% tổng quy mô mẫu của KSMSHGĐVN 2006, trong khi hộ nghèo loại 2 chiếm 15,5%. Con số 13,2% không phải là số dự kiến đáng tin cậy về mức độ bao phủ của CTMTQG-GN, vì có nhiều hộ không nghèo cũng sẽ vẫn được tiếp cận với các dự án, chính sách của chương trình, nhưng không được phản ánh trong dữ liệu.

²³ Tám chính sách và dự án đó là: tín dụng ưu đãi cho người nghèo; miễn phí khám chữa bệnh cho người nghèo; miễn học phí cho học sinh nghèo; dạy nghề cho người nghèo; hỗ trợ đất sản xuất cho hộ nghèo dân tộc thiểu số; khuyến nông- lâm- ngư; nhà ở và đất sản xuất cho người nghèo; và nước sạch cho người nghèo.

²⁴ Hiện chưa có dữ liệu KSMSHGĐVN năm 2008, tuy nhiên những dữ liệu này sẽ là dữ liệu so sánh cho điều tra định tính, cũng như cung cấp các thông tin cập nhật hơn làm cơ sở ước tính tỷ lệ bỏ sót của CTMTQG-GN.

là tương tự nhau ở cả hai loại Điều tra, ít nhất là cho hầu hết các dự án (trừ dự án khuyến nông-lâm-ngư mà theo ước tính của KSMSHGĐVN 2006 là có độ bao phủ 18,5% so với tỷ lệ 43,6% của điều tra định tính). Tuy nhiên, không thể so sánh trực tiếp hai cuộc Điều tra, vì Điều tra định tính được thực hiện năm 2008 và nghiên cứu giai đoạn 2006-2008, trong khi phạm vi bao phủ của KSMSHGĐVN chỉ là năm 2006 khi thực hiện Điều tra này²⁴.

Thông qua các dữ liệu do KSMSHGĐVN 2006 cung cấp, nhóm nghiên cứu môđun N4 ước tính có 43,7% hộ nghèo theo tiêu chí của Sở LĐTBXH là không nghèo theo cách tính thu nhập của KSMSHGĐVN. Tuy nhiên, con số gần 44% “rò rỉ” này gắn với một số thông tin quan trọng. Một là, một số tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương tương đối phát triển, ví dụ như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương, Đà Nẵng, Khánh Hoà đã áp dụng tỷ lệ hộ nghèo của riêng họ, cao hơn với mức tiêu chuẩn để phản ánh chi phí sinh hoạt đắt đỏ hơn tại địa bàn. Như vậy, các hộ ở đây được coi là nghèo theo tiêu chuẩn vùng, chứ không phải theo tỷ lệ quy chuẩn quốc gia của KSMSHGĐVN, và số hộ nghèo này chiếm 7,4% của con số ước tính 43,7% kể trên.

Thông tin thứ hai là hơn 3/4 (76,5%) trong số 43,7% số hộ không nghèo thụ hưởng lợi ích của CTMTQG-GN (nghĩa là số hộ nghèo loại 1, không phải loại 2) được coi là “đủ điều kiện” (loại 1) theo mức phân loại của Sở LĐTBXH năm 2005. Dưới đây là lý do giải thích tại sao ước tính rò rỉ lại cao đến vậy do nhóm nghiên cứu N4 đưa ra:

‘Có lẽ tại thời điểm tiến hành Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam 2006 (tháng 5-6 và tháng 9-10/2006), nhiều hộ nghèo của năm 2005 đã thoát nghèo thành công, song các biện pháp xếp hạng hộ khá giả tại địa phương cho năm 2006 chưa được thực hiện, và do vậy các hộ này vẫn được xác nhận là hộ nghèo của năm 2006’ (BCTT các vấn đề chính môđun N4).

Tuy nhiên, cũng cần lưu ý rằng nếu đây là một giải trình mang tính chính thống thì bất cứ năm nào của giai đoạn rà soát và tiến hành điều tra cũng xảy ra tình trạng như vậy, nghĩa là danh sách hộ nghèo năm 2008 do Sở LĐTBXH lập sẽ bao gồm các hộ không đủ điều kiện nhưng có trong danh sách hộ nghèo năm 2007. Điều này, do vậy, phản ánh một điểm yếu cố hữu trong hệ thống xác định đối tượng thụ hưởng CTMTQG-GN. Trong bối cảnh biến động nghèo ngày càng tăng và tính dễ tổn thương đối với các cú sốc là đặc điểm ngày càng rõ rệt của bức tranh kinh tế- xã hội Việt Nam, số người rơi vào bẫy nghèo và thoát nghèo ngày càng tăng, song hệ thống hành chính hiện tại có vẻ như không có khả năng theo dõi kịp những thay đổi này, và do vậy, lợi ích của việc được coi là nghèo không có sẵn khi người nghèo cần chúng nhất. Thay vào đó, người dân được tiếp cận lợi ích của chương trình hoặc là vào năm sau đó, hoặc khi họ đã thoát khỏi bẫy nghèo. Nếu trừ cả 7,4% số người được hỏi do khác biệt về cách thức phân loại nghèo, và 76,5% số hộ nghèo năm 2005, thì nhóm nghiên cứu môđun N4 ước tính tỷ lệ rò rỉ của CTMTQG-GN là 9,9%²⁵. Như vậy, không thể có một giải thích chính xác về việc tại sao 10% đối tượng thụ hưởng chương trình năm 2006 lại có thu nhập cao hơn chuẩn nghèo quốc gia.

Về tỷ lệ bỏ sót đối tượng nghèo của CTMTQG-GN, dữ liệu KSMSHGĐVN đã cho thấy có 52,1% số người được phỏng vấn là hộ nghèo theo xác nhận của KSMSHGĐVN nhưng không được đưa vào danh sách hộ nghèo của Sở LĐTBXH. Như vậy, trên một nửa số hộ ‘nghèo thực sự’ không đủ điều kiện để tiếp nhận các hỗ trợ của chương trình²⁶. Theo quan sát của nhóm nghiên cứu môđun N4, tình trạng bỏ sót và rò rỉ cùng có chung một vấn đề, đó là quy trình đánh giá nghèo tại địa phương có thể đã không được tiến hành tại thời điểm điều tra năm 2006. Nếu đúng như vậy thì việc này sẽ củng cố thêm quan sát rằng hệ thống rà soát hộ nghèo là cồng kềnh và chậm chạp khi không thể xác định hộ nghèo tại thời điểm họ cần nhất sự hỗ trợ từ chương trình. Mặc dù vậy, nó cũng cho thấy việc chọn điểm phân định ai nghèo, ai không một cách tùy tiện không thể phản ánh một thực tế rằng thu nhập của hộ nghèo thường xuyên dao động quanh đường nghèo. Như đã quan sát, gần 77% số hộ được KSMSHGĐVN 2006 xác định là ‘không nghèo’ lại là hộ ‘nghèo’ theo tiêu chuẩn của

²⁵ Cần lưu ý rằng tỷ lệ này thấp hơn nhiều so với tỷ lệ ước tính rò rỉ của các chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo khác trên thế giới. Ví dụ, chương trình Bolsa Familia của Brazil và chương trình Oportunidas của Mexico ước tính tỷ lệ rò rỉ trong năm 2004 lần lượt là 49% và 36%. Theo xu hướng chung, Trung tâm giảm nghèo quốc tế cho biết hiệu quả xác định đối tượng của các chương trình quốc gia giảm xuống khi mức độ bao phủ tăng lên, vì việc theo dõi tính tuân thủ các tiêu chí xác định điều kiện thụ hưởng của chương trình ngày càng khó khăn và đắt đỏ (Tài liệu đánh giá số 1 của Trung tâm giảm nghèo quốc tế, tháng 12/2007).

²⁶ Tỷ lệ bao phủ hộ nghèo của chương trình Bolsa Familia là 40%, và của Oportunidas là 30%.

ngành LĐT BXH 2005. Những hộ này có thể đã nằm trên chuẩn nghèo trong năm 2006, song thực chất vẫn còn nghèo. Phương thức phân loại nghèo của Tổng cục Thống kê, áp dụng cho KSMSHGĐVN dựa trên các yếu tố thu nhập và chi phí mà không tính đến các tác động về vật chất và phi vật chất khác đến nghèo đói, ví dụ như y tế, giáo dục, nhà ở hoặc sự tham gia vào quá trình ra quyết định (Phần 3.4.4 sẽ trao đổi thêm về vấn đề này). Có nhiều cách để đo lường và nhận thức về nghèo đói, và những khác biệt giữa dữ liệu của KSMSHGĐVN và tiêu chuẩn của ngành LĐT BXH có thể phản ánh các cách thức khác nhau để đo lường, đánh giá thế nào là “nghèo”.

3.4.2 Khả năng tiếp cận của người nghèo đối với các dịch vụ của CTMTQG-GN

Ước tính chung của nhóm nghiên cứu mô đun N4 từ dữ liệu KSMSHGĐVN 2006 là 90,2% số hộ đủ điều kiện (loại 1) đã hưởng lợi từ ít nhất một dự án hay chính sách của CTMTQG-GN (Báo cáo N4). Các nhóm dân tộc khác nhau không có sự khác biệt về mức độ tiếp cận, với 89% hộ đủ điều kiện thụ hưởng là người Kinh hoặc người Hoa được tiếp cận với các hỗ trợ của ít nhất một chính sách, dự án thuộc chương trình, so với con số 94% từ các nhóm dân tộc khác. Bảng 5 dưới đây mô tả các tính toán mức độ bao phủ của mỗi dự án, chính sách trong khuôn khổ chương trình, sử dụng dữ liệu của Điều tra định tính năm 2008, so sánh với dữ liệu KSMSHGĐVN 2006 về khả năng tiếp cận các dịch vụ của chương trình (từ hộ nghèo loại 1). Các phát hiện từ báo cáo Điều tra định tính là cơ sở để rút ra nguyên nhân giải thích các con số do nhóm nghiên cứu mô đun N4 đưa ra như sau (BCTT các vấn đề chính).

Hộ nghèo không tiếp cận được với tín dụng ưu đãi: nguyên nhân chủ yếu là do hộ nghèo không nộp đơn xin vay vốn vì họ không tự tin rằng việc đầu tư kinh doanh sẽ thành công, hoặc họ không có khả năng trả nợ (ý kiến của khoảng 50% người được hỏi), và vì quy mô khoản vay nhỏ, thủ tục phức tạp (10% số người được hỏi).

Hộ nghèo không tiếp cận được với dịch vụ khuyến nông- lâm - ngư: Hai lý do chính dẫn đến việc hộ nghèo ít tham gia tập huấn/ hỗ trợ khuyến nông là (i) người nghèo không nhận thức được các khoá tập huấn như vậy là thiết thực cho họ, và (ii) họ không có thông tin về chương trình.

Khả năng tiếp cận với dịch vụ y tế miễn phí: Mức độ bao phủ và khả năng tiếp cận với hợp phần y tế của CTMTQG-GN là tương đối tốt, có khoảng cách giữa người dân đã nhận thẻ bảo hiểm y tế và những người dân chưa tiếp cận được với các dịch vụ khám chữa bệnh (xem thêm Bảng 4 dưới đây) được cho là do các thành viên trong gia đình chưa cần đến các dịch vụ y tế. Trong số ít các hộ nghèo không muốn sử dụng dịch vụ khám chữa bệnh, nguyên nhân dẫn đến khả năng tiếp cận thấp là do họ phải đi một chặng đường dài đến nơi chữa bệnh, và sự lo ngại về chất lượng dịch vụ khám chữa bệnh được cung cấp.

Nguyên nhân cản trở hộ nghèo hưởng miễn, giảm học phí: Trên một nửa số hộ có đủ điều kiện thụ hưởng hiện vẫn chưa được hưởng hỗ trợ miễn giảm học phí, hoặc là do họ không được tiếp cận với các thông tin về chương trình, hoặc do họ đã nộp đơn xin thụ hưởng nhưng chưa được phê duyệt.

Hộ nghèo ít tham gia các khoá dạy nghề: Lý do chính hộ nghèo chưa tham gia học nghề là các khoá học này chưa được tổ chức, không có thông tin về chương trình, hoặc không đủ điều kiện tham gia khoá học.

Hộ nghèo không thể tiếp cận dịch vụ hỗ trợ nhà ở: Một số hộ nghèo đủ điều kiện nhận hỗ trợ trong khuôn khổ dự án này đã không làm đơn xin thụ hưởng vì hiện đã có nhà kiên cố hoặc bán kiên cố (40%), 24% số hộ nghèo không tiếp cận được các thông tin về chương trình này. Nguyên nhân chính ngăn cản hộ nghèo không làm đơn xin thụ hưởng hỗ trợ của dự án là do thủ tục xin hỗ trợ được cho là quá phức tạp, và định mức tín dụng được cấp theo dự án hỗ trợ nhà ở này là quá nhỏ.

Hộ nghèo không tiếp cận được dịch vụ trợ giúp pháp lý: do (i) hộ nghèo không có thông tin về chính sách này, và (ii) các địa phương không bố trí cán bộ cung cấp dịch vụ pháp lý cho người dân.

Có thể thấy nguyên nhân chính hộ nghèo không nhận được hỗ trợ của CTMTQG-GN là do thiếu thông tin về các chính sách, dự án đang hỗ trợ. Nguyên nhân này cộng hưởng với các phát hiện từ báo cáo của các mô đun khác rằng cần tăng cường hướng dẫn các hoạt động truyền thông cho CTMTQG-GN, và đẩy mạnh hơn nữa

việc tuyên truyền thông tin cho người hưởng lợi về đặc điểm của các chính sách, dự án là hợp phần chương trình, điều kiện thụ hưởng và các thủ tục xin thụ hưởng.

Bảng 6: Ước tính độ bao phủ của các chính sách, dự án trong khuôn khổ chương trình, sử dụng dữ liệu điều tra định tính và KSM SHGDVN 2006

Dự án/ chính sách thuộc CTMTQG-GN	Điều tra định tính phục vụ ĐGGK 2006-2008 (%)	KSM SHGDVN 2006 (%)
1. Tín dụng ưu đãi cho hộ nghèo	46.4	39.4
2. Miễn, giảm phí khám chữa bệnh cho người nghèo: cho hộ nghèo có thể chứng nhận (nghèo)	98.9	80.9
3. Miễn, giảm phí khám chữa bệnh cho người nghèo: hộ nghèo đăng ký chữa bệnh	83.5	
4. Miễn, giảm học phí cho học sinh nghèo: hộ nghèo có thể chứng nhận	57.2	49.5
5. Miễn, giảm học phí cho học sinh nghèo: hộ nghèo có ít nhất một con tới trường	87.2	81.0
6. Dạy nghề cho người nghèo	1.9	4.1
7. Cấp đất sản xuất cho hộ nghèo dân tộc		3.9
8. Cấp đất sản xuất cho hộ nghèo dân tộc (trừ người Kinh, Hoa)		10.2
9. Khuyến nông - lâm - ngư	43.6	18.5
10. Khuyến nông - lâm - ngư: chỉ áp dụng cho hộ có thực hiện các hoạt động nông-lâm-ngư nghiệp		22.4
11. Hỗ trợ nhà ở cho hộ nghèo	21.2	10.8
12. Trợ giúp pháp lý cho người nghèo	7.7	
13. Trợ giúp pháp lý cho người nghèo: các hộ đã tiếp cận các dịch vụ trên tổng số hộ thể hiện nhu cầu cần hỗ trợ	58.7	
14. Nước sạch cho người nghèo		9.7

Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo xác định đối tượng N4 và BCTT các vấn đề chính.

3.4.3 Sự phù hợp của hệ thống xác định đối tượng hiện tại và Chuẩn nghèo

Như đã thảo luận trong Phần 3.4.1, hệ thống xác định hộ nghèo gắn với cán bộ xã, những người xây dựng danh sách hộ nghèo hàng năm dựa trên tiêu chí do Sở LĐTBXH lập. Chuẩn áp dụng cho một hộ gia đình nghèo được lập từ năm 2005 theo tiêu chí của Bộ LĐTBXH là 200.000 đồng/người/hộ tại khu vực nông thôn, và 260.000 đồng/người/hộ tại khu vực thành thị. Chuẩn nghèo này cũng được áp dụng cho toàn bộ thời kỳ đánh giá phục vụ Đánh giá giữa kỳ, nghĩa là từ năm 2006 đến năm 2008. Trên thực tế, các tiêu chí và phương pháp đánh giá hiện trạng kinh tế- xã hội của hộ nghèo thay đổi theo vùng địa lý quốc gia. Ở hầu hết các xã, danh sách hộ nghèo hàng năm được cập nhật về hành chính, nghĩa là đội ngũ cán bộ có quyền quyết định những hộ nào đã đáp ứng các tiêu chí cụ thể và do vậy đã đủ điều kiện để nhận hỗ trợ. Báo cáo mô đun N6 nhấn mạnh những nội dung sau:

‘Việc cấp xã xác định hộ nghèo là hợp lý, vì chính quyền xã là gần nhất với người dân, và do vậy có thể quan sát, xác định hộ nghèo chính xác hơn so với cấp huyện hoặc tỉnh. Vấn đề ở đây là áp lực “thành tích” giảm nghèo từ cấp trên xuống, song hành với áp lực từ dưới lên về “nhu cầu của người hưởng lợi”, hai yếu tố tạo ra các sai sót trong xác định hộ nghèo’ (Báo cáo N6).

Không có bộ tiêu chí nào thực sự rõ ràng để có thể đánh giá nghèo, nghĩa là (i) không thể so sánh tỷ lệ hộ nghèo dọc theo chiều dài đất nước, vì chúng xuất phát từ các phương pháp khác nhau; và (ii) quy trình này phụ thuộc nhiều vào khả năng suy xét của cán bộ địa phương, và do vậy phụ thuộc vào các mối quan hệ với cấp trên tại địa phương, cũng như vào động cơ mong đạt được các chỉ tiêu cấp cao hơn. Chính vì vậy, nhóm nghiên cứu môđun N6 đã kết luận:

‘Cần cải thiện các phương pháp xác định hộ nghèo và tăng cường phân cấp hành chính nhằm bảo đảm tính chính xác và phù hợp của các vai trò, trách nhiệm, đồng thời tránh tình trạng địa phương tìm kiếm đầu tư thông qua tăng tỷ lệ hộ nghèo, và do đó khi muốn báo cáo thành tích tốt, họ chỉ việc tự động giảm tỷ lệ hộ nghèo... Cần nhanh chóng ban hành các chỉ số đơn giản, dễ đo lường và khả thi để theo dõi nghèo đói, kèm theo là các hướng dẫn về thu thập thông tin và xử lý dữ liệu.’ (BCTT các vấn đề chính, N6).

Dường như cũng cần có thêm các hướng dẫn về cách thức thẩm định các trường hợp hộ nghèo, xã nghèo ‘thoát nghèo’ (BCTT các vấn đề chính, N6), và đánh giá khách quan các hộ ‘cận nghèo’ (là đối tượng thụ hưởng của một số chính sách, dự án thuộc CTMTQG-GN). Báo cáo các môđun cũng kêu gọi xây dựng các phương pháp xác định đối tượng hiệu quả hơn cho các nhóm thuộc dự án tăng cường năng lực và hỗ trợ của chương trình, cụ thể, báo cáo môđun N1 đã nêu: ‘đôi khi thậm chí toàn bộ ban quản lý dự án được chọn để nâng cao năng lực, với cùng một phương pháp triển khai’²⁷ (Báo cáo môđun N1).

Trước tình hình lạm phát gần đây²⁸, đã có nhiều thảo luận về việc liệu chuẩn nghèo 200.000/260.000 đồng cho giai đoạn 2006-2010 có còn thích hợp. Các đánh giá nghèo có sự tham gia cũng lập tài liệu về các ý kiến xác nhận của người nghèo rằng ngưỡng nghèo đói đã không còn phù hợp²⁹, và trong năm 2008, Bộ LĐTBXH cũng đã đề xuất thay đổi chuẩn nghèo lên mức 300.000 đồng/người/hộ tại khu vực nông thôn và 390.000 đồng/người/hộ tại khu vực thành thị. Đánh giá giữa kỳ của CTMTQG-GN và CT135-II đã xây dựng một mô hình chung nhằm đánh giá sự phù hợp của chuẩn nghèo mới xét trên khía cạnh (i) liệu chuẩn nghèo mới có trang trải được các chi phí cần thiết về lương thực thực phẩm, tương đương với mức 2.100 Kcal/ngày/người lớn (tỷ lệ dùng cho chuẩn nghèo nói chung), và (ii) liệu chuẩn nghèo có phản ánh được những thay đổi gần nhất của rổ hàng hoá tiêu dùng cấp hộ gia đình do ảnh hưởng của lạm phát hay không.

Theo quan sát của nhóm nghiên cứu C2, kể từ năm 2002, tỷ lệ dinh dưỡng hộ gia đình đã tăng lên đáng kể. Trong khi vào năm 2003 (năm bản lề tính chuẩn nghèo 2005), mức 2.100 Kcal rơi vào phân tầng thu nhập thứ hai, thì vào năm 2006, nó rơi vào phân tầng thứ nhất của dân số (những người nghèo nhất). Tương tự, giá cả các mặt hàng chủ yếu trong rổ lương thực (gạo, tôm, cá, trứng) tăng mạnh trong những năm gần đây, cùng với sự tăng chất lượng hàng hoá cung cấp. Nhóm nghiên cứu C2 kết luận rằng, mặc dù không cần thiết phải cập nhật quá thường xuyên rổ hàng hoá tạo cơ sở cho chuẩn nghèo, rổ này cũng sẽ thay đổi sau một thời gian dài (trên 5 năm) thông qua các thay đổi về kinh tế vĩ mô cũng như vi mô khi mức sống hộ gia đình được cải thiện. Do đó, cần điều chỉnh cấu trúc rổ hàng hoá định kỳ. Nhóm cũng quan sát thấy rằng an ninh lương thực của hộ gia đình ‘ngày càng được đảm bảo’ (Báo cáo C2), và rằng khi số calorie hấp thụ bình quân đầu người của tất cả các phân tầng là lớn hơn 2.100 Kcal, thì phương pháp tính chuẩn nghèo này sẽ không thể áp dụng được nữa. Thay vào đó, ‘việc định nghĩa nghèo cần được cân nhắc lại’.

‘Trong tương lai, nghèo sẽ không chỉ nói về tình trạng nghèo về lương thực (nghèo tuyệt đối). Đã đến lúc Việt Nam phải xây dựng khái niệm nghèo tương đối, theo đó phân tích chi tiết về mối tương quan giữa chuẩn nghèo (mức sống tối thiểu) và chi phí xã hội bình quân (mức sống xã hội bình quân). Phương pháp này có thể tiết kiệm nhiều thời gian, vì chỉ cần sử dụng dữ liệu của KSM SHGĐVN, được Tổng cục Thống kê tiến hành 2 năm một lần để xác định chi phí bình quân, và sử dụng hệ số mức sống tối thiểu và mức sống bình quân để tìm ra chuẩn nghèo và tỷ lệ hộ nghèo. Ưu điểm của phương pháp này là chuẩn

²⁷ Báo cáo N1 tiếp tục chỉ ra rằng ‘các hoạt động truyền thông cũng gặp phải những vấn đề tương tự’.

²⁸ Chỉ số giá tiêu dùng (CPI) tại Việt Nam tăng chóng mặt trong giai đoạn 2006 - 2008, từ 10% năm 2006 lên gần 20% vào giữa năm 2008 (Báo cáo môđun C2).

²⁹ Xem thêm ‘Tác động của leo thang giá cả tới đời sống và mức sống của người nghèo tại Việt Nam’, tài liệu của Oxfam/ActionAid (2008).

nghèo có thể phản ánh trung thực các thay đổi về mức sống của người nghèo, so với tiêu chuẩn chung. Tuy nhiên, cần đánh giá sâu hơn về phương pháp này sau khi có số liệu của KSM SHGĐVN 2008' (Báo cáo C2).

3.4.4 **Nắm bắt các phương pháp đo lường nghèo đói đa chiều**

Việt Nam đang phấn đấu với vị thế một nước có thu nhập trung bình, và do vậy, nghèo đói ngày càng ít thiên về vấn đề nghèo tuyệt đối mà gần hơn với khái niệm nhu cầu tương đối (như đã nêu ở trên trong báo cáo C2). Khi đó, ngày càng cần hơn một cách tiếp cận mới để đánh giá xem thế nào là 'nghèo'. Đo lường bất bình đẳng sẽ là một hợp phần quan trọng của phương pháp nghiên cứu do nhóm C2 đã đề cập (ở trên); sự nghèo đói sẽ phản ánh khoảng cách so với mức sống trung bình của một hộ gia đình có thể đạt được, thay vì biểu thị một con số cố định để so sánh. Cũng cần có định nghĩa mới và rộng hơn về nghèo đói nhằm nắm bắt tốt hơn một khái niệm rộng hơn về mức sống, bao gồm cả các khía cạnh phi thu nhập (hoặc phi tiền tệ) của nghèo đói. Theo hướng này, việc đánh giá tiến độ thực hiện các Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ của Việt Nam (VDG) sẽ là quan trọng, vì các mục tiêu này sẽ theo dõi tiến độ một loạt các giải pháp hỗ trợ sinh kế trên quy mô rộng và đa dạng hơn, như tiếp cận với giáo dục cơ sở; dinh dưỡng; phòng chống HIV/AIDS và các bệnh dịch nguy hiểm; bền vững môi trường và khả năng tiếp cận với nước sạch. Các Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ của Việt Nam cũng nhận định nghèo đói như là hoàn cảnh mà những nhóm người bên trong đơn vị hộ gia đình, đặc biệt là phụ nữ và trẻ em phải trải nghiệm theo cách khác nhau và nêu bật những khía cạnh của nghèo đói mà các đối tượng này đặc biệt dễ bị tổn thương như sức khỏe sinh sản, bất bình đẳng giới trong việc tiếp cận các dịch vụ y tế và giáo dục cơ bản. Khả năng tiếp cận công việc phù hợp đối với phụ nữ cũng là một chỉ số về chất lượng cuộc sống cần đẩy mạnh giám sát, vì số lượng người lao động được trả lương cũng tăng so với tổng lực lượng lao động. Những vấn đề như tiếng nói và khả năng tham gia vào quá trình ra quyết định cũng ngày càng được công nhận là một nhân tố quan trọng của nghèo đói.

Việc áp dụng định nghĩa nghèo đa chiều có ý nghĩa quan trọng đối với công tác thiết kế các chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo trong tương lai. Nhóm nghiên cứu mô đun C3 cũng cho biết, nếu CTMTQG-GN hiện tại bao phủ một phần nhỏ nhu cầu của trẻ em nghèo, thì khoảng 18% trong số 31% trẻ em nghèo theo định nghĩa đa chiều về nghèo đói đang sống trong các hộ nghèo phi thu nhập và do vậy không nhận được các hỗ trợ từ chương trình (Nghiên cứu C3). Như đã trao đổi, các chính sách cung cấp hỗ trợ mạng lưới an sinh xã hội sẽ ngày càng quan trọng, vì đó sẽ là một phương pháp tiếp cận mới giúp định nghĩa 'các nhóm đối tượng' để hỗ trợ. Các nhóm đối tượng này sẽ ít khi là hộ nghèo tuyệt đối trong tương lai, và trọng tâm sẽ là các nhóm dễ bị tổn thương như trẻ em nghèo, người già, đối tượng không có công ăn việc làm ổn định, nông dân dễ bị ảnh hưởng của biến đổi khí hậu, và phụ nữ, trẻ em bị tổn thương do bị lạm dụng. Theo đó, những định nghĩa đa chiều về nghèo sẽ cần được đưa ra và hợp nhất với các phương pháp xác định đối tượng của CTMTQG-GN, để bao hàm các định hướng liên quan đến nghèo như bình đẳng giới, môi trường, dinh dưỡng, thời gian nhàn rỗi và hoà nhập xã hội. Những phương pháp xác định đối tượng nghèo đói trong tương lai cần phải nhanh, gọn và dễ dàng quản lý đối với các cán bộ địa phương. Hiện tại, Viện KHLĐXH đang phối kết hợp với Ngân hàng Thế giới (WB) tìm hiểu về các phương pháp 'thế điểm nghèo đói', phương pháp này sử dụng một vài chỉ số tương quan nghèo đói có thể nhận biết dễ dàng sự phát triển tích cực trong lĩnh vực này.

3.5 **Nhận thức của người hưởng lợi và chất lượng cung cấp dịch vụ**

Vấn đề đánh giá cuối cùng của Đánh giá giữa kỳ liên quan đến nhận thức của người hưởng lợi và chất lượng cung cấp dịch vụ, mà khung chung đánh giá giữa kỳ đã xác định ba câu hỏi chính:

1. Mức độ thoả mãn của người hưởng lợi với tiếp cận của họ đến các dự án/ chính sách thuộc chương trình?

³⁰ Một lần nữa, cần phải nhắc lại những giới hạn của phương pháp Điều tra định tính (QS). Vì các nhân viên điều tra trong khảo sát này có quan hệ mật thiết với các cơ quan chính phủ, do đó có thể đã đánh giá quá cao mức độ thoả mãn mà người hưởng lợi. Trong tương lai, có thể ký hợp đồng với một đơn vị nghiên cứu độc lập, như vậy kết quả sẽ phản ánh chính xác hơn mức độ thoả mãn của người hưởng lợi với chương trình.

2. Chất lượng dịch vụ họ nhận được ra sao?
3. Theo nhận thức của người hưởng lợi, các chính sách/ dự án có tác động gì?

3.5.1 Nhận thức của người hưởng lợi về tiếp cận chương trình và chất lượng dịch vụ

Hợp phần điều tra định tính (N2) cung cấp thông tin quan trọng về mức độ thoả mãn của người hưởng lợi, tiếp cận của họ tới các dịch vụ của chương trình, và nhận thức của họ về chất lượng dịch vụ mà họ được hưởng. Nhiều phát hiện từ điều tra định tính đã được thảo luận trong những phần trước của báo cáo, nhưng sẽ được tổng hợp trong Bảng 7 dưới đây³⁰. Nhìn chung, người nghèo có thể tiếp cận trực tiếp các dự án/chính sách thuộc Chương trình mục tiêu giảm nghèo. Có một vài trường hợp được nêu là người nghèo phải ‘trả tiền’ để có dịch vụ, và các thủ tục hành chính thường được đánh giá là đơn giản và thuận tiện. Độ bao phủ của các dự án, chính sách so với nhu cầu tương đối cao đối với hợp phần hỗ trợ y tế, hỗ trợ giáo dục và hợp phần tín dụng, trong khi tỷ lệ bao phủ đối tượng hưởng lợi lại thấp hơn đối với các hợp phần hỗ trợ khuyến nông, dạy nghề và hỗ trợ pháp lý. Nhìn chung, mức độ thoả mãn của người hưởng lợi được nhóm đánh giá N2 đánh giá ‘tương đối cao’ (mặc dù có sự khác biệt lớn giữa các hợp phần dự án/chính sách), đặc biệt đối với các hợp phần về tín dụng, hỗ trợ giáo dục và y tế, hỗ trợ nhà ở và phát triển cơ sở hạ tầng.

Bảng 7. Các phát hiện chính từ điều tra định tính đối với các dự án, chính sách thuộc Chương trình mục tiêu giảm nghèo³¹

Chính sách/ dự án	Những phát hiện chính từ điều tra định tính về tiếp cận và chất lượng dịch vụ
Chính sách tín dụng ưu đãi cho hộ nghèo	<ul style="list-style-type: none"> • Chính sách này có mức độ hỗ trợ cao, trong đó 70% hộ có nhu cầu tín dụng ưu đãi. • 99% số hộ tiếp cận tín dụng đánh giá các thủ tục đơn giản và dễ dàng. • 47% người được phỏng vấn đã vay từ chương trình, tương đương với 67% tổng số hộ có nhu cầu vay vốn. Tỷ lệ vay vốn của nhóm dân tộc ít người (72%) thì cao hơn nhóm người kinh (60%)³² • Số vốn trung bình được vay là 7,08 triệu đồng, vốn vay trung bình của hộ dân tộc ít người (7,43 triệu) thì cao hơn của người kinh (6,58 triệu). • Số vốn trung bình được vay thấp hơn nhiều so với mức vay trần của chính sách (30 triệu đồng). Tuy nhiên, các hộ đánh giá tín dụng đã đủ đáp ứng nhu cầu sản xuất của họ, trong đó phần lớn (85%) là để sản xuất nông nghiệp. • 8,6% người được phỏng vấn có nhu cầu vay vốn nhưng không đăng ký vay, cơ bản là vì họ lo lắng vì việc phải trả lại tiền vay (70%).
Dự án khuyến nông- lâm-ngư và hỗ trợ phát triển sản xuất, phát triển ngành nghề	<ul style="list-style-type: none"> • 68% người được phỏng vấn thể hiện ‘nhu cầu’ cần khuyến nông, chiếm 80% số hộ chủ động tham gia các hoạt động nông nghiệp; • 44% số hộ tham gia vào các hoạt động khuyến nông, thấp hơn dự tính; • Lý do các hộ không tham gia hoạt động khuyến nông là vì 1) họ không thấy dịch vụ này ‘thực tế’ (36%) và 2) họ không có thông tin về các hoạt động khuyến nông trong vùng (32%); • 20% người được phỏng vấn không biết là xã họ có cán bộ khuyến nông hay không.

<p>Chính sách hỗ trợ về y tế cho người nghèo (thẻ bảo hiểm y tế miễn phí)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • So với giai đoạn 2001-2005, thực hiện chính sách này tăng mạnh, từ 32% tới 99% trong giai đoạn đánh giá; • 90% số hộ nhận được thẻ bảo hiểm y tế có thời hạn 12 tháng và 10% hộ được hưởng trong 12 tháng (trong khi mục tiêu của chính sách là tất cả các hộ gia đình); • 99% đánh giá các thủ tục để được chữa bệnh bằng thẻ thì đơn giản và thuận tiện; • 90% số thẻ có thông tin chính xác, 10% số thẻ có sự sai sót, trong đó mức độ lỗi đối với các thẻ của người dân tộc thiểu số thì cao hơn, 12,5%. • Chỉ 5% số thẻ được cấp đúng thời gian, vào đầu quý I, còn 80% được cấp vào cuối quý I;
<p>Chính sách hỗ trợ giáo dục cho người nghèo (miễn giảm học phí)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 66% hộ nghèo hưởng chính sách này và 100% hộ nghèo có con đi học có nhu cầu hỗ trợ thông qua chính sách này; • 86% số hộ có con đi học nhận hỗ trợ từ chính sách. Tỷ lệ này trong nhóm hộ dân tộc thiểu số là 93%; • 99% đánh giá các thủ tục của dự án thì đơn giản và thuận tiện.
<p>Dự án dạy nghề cho người nghèo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mặc dù 75% người được phỏng vấn nêu ra nhu cầu được dạy nghề, chỉ 2% thực sự được hưởng lợi từ chính sách này; • Chính sách này tương đối mới và có độ bao phủ thấp. 25% người được phỏng vấn không có thông tin về dự án và 46% nói rằng họ không thấy bất kỳ hoạt động dạy nghề nào cho người nghèo.
<p>Chính sách hỗ trợ nhà ở cho người nghèo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 37% số hộ nghèo ở trong các nhà tạm, do vậy chính sách này rất thích hợp với nhu cầu; • 21% số hộ nhận hỗ trợ trong giai đoạn đánh giá, cải thiện đáng kể so với giai đoạn trước đây (lúc tỷ lệ bao phủ chỉ là 6%); • Nguồn lực giới hạn và chỉ dựa vào ngân sách nhà nước đã hạn chế khả năng thực hiện chính sách này; • Định mức hỗ trợ từ 3-10 triệu đồng được đánh giá là quá thấp so với đáp ứng nhu cầu.
<p>Chính sách trợ giúp pháp lý cho người nghèo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Điều tra định tính đánh giá 86% người được phỏng vấn không có nhu cầu hỗ trợ pháp lý; • 8% trong tổng số hộ điều tra của điều tra định tính đã nhận hỗ trợ từ chính sách này; • Đây là chính sách mới, do vậy thông tin rất hạn chế.
<p>Hỗ trợ phát triển cơ sở hạ tầng thiết yếu cho các xã đặc biệt khó khăn vùng bãi ngang ven biển và hải đảo³³</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Người hưởng lợi ở các xã đã nhận hỗ trợ được tham vấn về các quy định của Chính phủ: 82% được thông báo về các công trình hạ tầng; 52% được góp ý về lựa chọn địa điểm xây dựng; 30% tham gia vào xây dựng hoặc thực hiện; 4% tham gia giám sát và 14% tham gia bảo dưỡng; • 96% người được phỏng vấn nói rằng công trình đáp ứng nhu cầu thực tế của xã và 95% đánh giá rằng các công trình này phục vụ phần lớn người dân; • 50% người được trả lời đánh giá chất lượng các công trình hạ tầng là “tốt”, 37% đánh giá “bình thường” và 4% đánh giá là “kém”; • 75% tham gia thực hiện dự án là nam giới.

Nguồn: Toàn bộ từ Báo cáo đánh giá N2

3.5.2 Nhận thức của người hưởng lợi về tác động của Chương trình

Nhận thức của người hưởng lợi về tác động của các dự án/chính sách của Chương trình theo Báo cáo N2 là tích cực; nhìn chung, toàn bộ người hưởng lợi cho rằng CTMTQG-GN mang lại ‘tác động tích cực’ đối với thu nhập và đời sống của họ. (Báo cáo N2). Tuy nhiên, có một hạn chế lớn được phát hiện liên quan đến việc truyền bá thông tin, như trong báo cáo nhận định là ‘nhìn chung chưa tốt’ (Báo cáo N2). Hạn chế trong công tác truyền bá thông tin đến người hưởng lợi được xác định là một tồn tại lớn đối với việc thực hiện một số chính sách, dự án và theo Báo cáo đánh giá định tính thì đây vẫn còn là một vấn đề.

Nhận thức của người hưởng lợi về tác động của các dự án/chính sách của Chương trình theo Báo cáo N2 là tích cực; nhìn chung, toàn bộ người hưởng lợi cho rằng CTMTQG-GN mang lại ‘tác động tích cực’ đối với thu nhập và đời sống của họ. (Báo cáo N2). Tuy nhiên, có một hạn chế lớn được phát hiện liên quan đến việc truyền bá thông tin, như trong báo cáo nhận định là ‘nhìn chung chưa tốt’ (Báo cáo N2). Hạn chế trong công tác truyền bá thông tin đến người hưởng lợi được xác định là một tồn tại lớn đối với việc thực hiện một số chính sách, dự án và theo Báo cáo đánh giá định tính thì đây vẫn còn là một vấn đề.

95% số hộ nhận hỗ trợ giáo dục đánh giá hỗ trợ này là quan trọng, với 30% cho rằng con cái họ không thể đi học nếu không có hỗ trợ này. Dù vậy, trong số những hộ hợp lệ không được hưởng lợi từ chính sách này, 47% (tăng lên 74% trong nhóm người dân tộc thiểu số) không nhận được thông tin chi tiết về chính sách. Cũng có ý kiến đánh giá tổng số hỗ trợ họ nhận được không đủ để trang trải toàn bộ chi phí cho con họ đến trường, và 18% số hộ hợp lệ của chính sách giáo dục vẫn không cho con họ đi học, đơn giản vì lý do kinh tế (60%).

92% người được phỏng vấn tin rằng các công trình hạ tầng có tác động tích cực đến cả đời sống và sản xuất, nhưng như đã ghi chú, có sự khác biệt giới đáng kể về tham gia trong lập kế hoạch, thực hiện và giám sát các công trình này. Đối với khuyến nông, 45% số hộ được điều tra nói rằng các hoạt động khuyến nông không được thực hiện thường xuyên, 65% nói rằng ít kiến thức đào tạo có thể được áp dụng và 5% nói rằng họ không thể áp dụng bất kỳ kiến thức hay kỹ năng nào vào các hoạt động sản xuất của họ. Báo cáo N2 đã nêu:

‘chất lượng khuyến nông không cao và chưa thực tế... cần phải xem xét đến nội dung và hình thức cũng như tăng cường ‘thực hành’ và tính thường xuyên của các hoạt động khuyến nông ở cấp địa phương’ (Báo cáo N2).

Điều tra định tính cung cấp ít minh chứng về tác động lũy kế của các dự án, chính sách thuộc Chương trình mục tiêu giảm nghèo đối với thu nhập của hộ và giảm nghèo. Cũng như kết luận từ nhiều báo cáo thành phần khác, nhóm đánh giá N2 xác định sự thiếu tính điều phối và tổng hợp giữa các hợp phần của chương trình là vấn đề chính cần được cải thiện trong thời gian tới. Báo cáo N2 đề xuất:

‘Liên kết các hoạt động vay vốn thích hợp với khuyến nông và dạy nghề trong một nhóm (gói lớn) để hỗ trợ phát triển sản xuất và tạo thu nhập cao hơn cho cộng đồng, ưu tiên các cộng đồng nghèo và người nghèo để giải quyết tính liên kết chưa tốt giữa các hợp phần và hiệu quả, hiệu suất thấp (của Chương trình mục tiêu giảm nghèo) như hiện nay’ (Báo cáo N2).

3.5.3 Sự tham gia của cộng đồng vào CTMQG-GN

Những phát hiện của điều tra ‘Cộng đồng tham gia thực hiện’ từ các TCPCP³⁴ (Nghiên cứu mô đun C4) đã khẳng định thêm nhiều vấn đề nêu ra ở các báo cáo thành phần, liên quan tới mức độ tham gia của các thành viên cộng đồng trong chương trình mục tiêu giảm nghèo. Nhiều TCPCP đánh giá rằng trong khi họ được thông báo rõ về các chính sách giảm nghèo của Chính phủ và chương trình mục tiêu giảm nghèo, thì những cộng đồng họ tiếp xúc làm việc lại không biết về Chương trình này. Quan sát chung từ điều tra cho thấy ‘dòng thông tin có xu hướng một chiều’ và ‘tham gia của cộng đồng thì hạn chế, gây ra sự không thỏa mãn’. Có cảm giác rằng các tổ chức chủ động ở cấp địa phương, như hợp tác xã hay nhóm sở thích, lại ‘không hiệu quả trong việc huy động sự tham gia’ và ‘chỉ lãnh đạo địa phương chứ không phải người dân bình thường biết về các chính sách và chương trình’. Điều này được nêu trong Báo cáo N6, khi bản chất ‘từ trên xuống’ của chương trình dẫn đến sự tham gia hạn chế của người dân địa phương, những người được coi là “chỉ đóng vai trò của người hưởng lợi” (BCTT N6).

Các TCPCP thậm chí cũng ít tham gia vào Chương trình mục tiêu giảm nghèo. Trong khi hoạt động và mục tiêu của các tổ chức đó được đánh giá cao, cũng như mục tiêu và hoạt động của Chương trình mục tiêu giảm nghèo, các TCPCP cũng được miêu tả là mức độ tham gia trong chương trình mục tiêu giảm nghèo thấp. Hệ lụy của điều này là các TCPCP mưu cầu các hoạt động song song với chương trình mục tiêu giảm nghèo ở cộng đồng, vì không có cơ chế phù hợp để điều phối và hợp tác, hay học hỏi và chia sẻ kinh nghiệm. Phần lớn các TCPCP tham gia trong điều tra Cộng đồng thực hiện đề xuất rằng cơ chế có sự tham gia ở cấp địa phương cần được tăng cường, và nhiều TCPCP vận động cho các phương pháp trao quyền mạnh hơn đối với lập kế hoạch, thực hiện và giám sát chương trình, nâng cao vai trò của lập kế hoạch cộng đồng, sử dụng quỹ phát triển cộng đồng, nâng cao tính sở hữu cộng đồng đối với các hệ thống đầu tư, các cơ chế giám sát đánh giá có sự tham gia. Họ cũng nhấn mạnh nhu cầu thúc đẩy sự hiểu biết của cộng đồng về quyền công dân được tiếp cận thông tin về chương trình mục tiêu giảm nghèo, bao gồm cả tính minh bạch về thông tin về ngân sách.

³¹ Điều tra định tính được thực hiện với 1.620 hộ ở 54 xã, 9 tỉnh trong nước trong tháng 10 năm 2008. 47% số người tham gia thuộc nhóm người Kinh, 720 hộ thuộc xã 135-II, và 240 hộ thuộc các xã bãi ngang ven biển. 100% số hộ được điều tra được phân loại hộ nghèo, trong đó 81% được đánh giá nghèo trong cả ba năm 2006-2008.

³² Bản Phân tích xã hội quốc gia của WB (2009) giải thích lý do tại sao tỷ lệ vay và số vốn vay của nhóm hộ dân tộc thiểu số lại lớn hơn so với người Kinh. Nghiên cứu của WB chỉ ra rằng, trên tổng số, người Kinh tiếp cận tốt hơn tới nhiều nguồn vốn tín dụng khác nhau, đặc biệt từ những người cho vay lấy lãi, và do vậy có thể ít phụ thuộc vào tín dụng của CTMTQG-GN thông qua Ngân hàng Chính sách xã hội.

³³ Kết quả điều tra trong Báo cáo N2 đối với hợp phần này được kết hợp với đánh giá về đầu tư cơ sở hạ tầng của Chương trình 135-II

³⁴ Điều tra cộng đồng tham gia thực hiện được nhóm công tác dân tộc thiểu số (EMWG) phổ biến tới các TCPCP vào cuối năm 2008. Thông tin được cung cấp bởi tổng số 11 TCPCP, trong đó có 3 TCPCP trong nước và 8 TCPCP quốc tế.

4. CÁC PHÁT HIỆN CHÍNH CỦA ĐÁNH GIÁ GIỮA KỲ

Quay trở lại bốn nội dung chính nêu trong Mục 1.3, là kết quả từ Đánh giá Chương trình XĐGN năm 2004 cho thấy rõ ràng nhiều vấn đề được phát hiện khi đó đến nay vẫn còn tồn tại. Về lĩnh vực ‘cải thiện phân bổ nguồn lực và ngân sách’ thì CTMTQG-GN vẫn được đánh giá là chương trình có thủ tục phân bổ ngân sách không rõ ràng, điều này đã gây khó khăn cho công tác đánh giá việc sử dụng vốn một cách khách quan. Không có sự liên kết giữa việc xây dựng chỉ tiêu và mục tiêu với tiến trình xây dựng ngân sách. Liên quan đến công tác ‘xác định hộ nghèo chính xác hơn’, dường như vẫn tồn tại sự khác biệt phát hiện trong năm 2004 giữa hộ nghèo ‘chính thức’ với số hộ nghèo thực sự, mà chưa có giải pháp nào để giải quyết hệ thống xác định hộ nghèo, mặc dù vậy so với năm 2004, tỷ lệ bao phủ trung bình của CTMTQG-GN đối với người nghèo được xác định nghèo chính thức cũng được cải thiện đáng kể. ‘Nâng cao tổ chức và quản lý’ là nội dung quan trọng được nêu ra trong Đánh giá năm 2004 và đến nay đây vẫn còn là một vấn đề, tham vấn trong công tác lập kế hoạch còn hạn chế, đặc biệt tham vấn đối với người hưởng lợi và sự tham gia của ‘người hưởng lợi’ vẫn là vấn đề đối với các xã thuộc CTMTQG-GN. Phân bổ ngân sách vẫn được các sở, ban, ngành cấp tỉnh và huyện kiểm soát chặt chẽ, tuy nhiên công tác giám sát và kiểm soát của nhiều chương trình hợp phần tiếp tục còn bị hạn chế. Dường như cũng chưa làm được gì nhiều để ‘nâng cao năng lực’, nhằm giải quyết những hạn chế của cán bộ, trưởng thôn, trong khi năng lực của họ còn hạn chế và trách nhiệm đối với CTMTQG-GN không rõ ràng, điều này tiếp tục hạn chế hiệu quả thực hiện chương trình. Do vậy, toàn bộ 10 khuyến nghị quan trọng đưa ra năm 2004 đến nay vẫn còn rất phù hợp.

Trong Báo cáo này, những phát hiện chính từ ĐGGK được tổng hợp thành năm nhóm đánh giá, đó là: sự phù hợp về thiết kế chương trình; hiệu quả thực hiện các chỉ tiêu đặt ra; tính kinh tế và hiệu quả quản lý và thực hiện chương trình; hiệu quả xác định đối tượng; nhận thức của người hưởng lợi và chất lượng cung cấp dịch vụ.

4.1 Sự phù hợp về thiết kế

1. CTMTQG-GN có liên kết chặt chẽ với những ưu tiên về giảm nghèo của quốc gia, đặc biệt trong Kế hoạch phát triển KT-XH giai đoạn 2006-2010 và những ưu tiên của các bộ, ngành chịu trách nhiệm thực hiện các chính sách và dự án cụ thể của CTMTQG-GN.
2. Các hợp phần của CTMTQG-GN giải quyết các khía cạnh khác nhau của nghèo đói. Một loạt chính sách và dự án hỗ trợ người nghèo phát triển sản xuất và tăng thu nhập, trong khi đó các chính sách khác hỗ trợ người nghèo tiếp cận các dịch vụ xã hội tốt hơn. Do đó, về lý thuyết, CTMTQG-GN giải quyết một số lĩnh vực khác nhau của nghèo đói và trên thực tế mức độ thoả mãn của người hưởng lợi tương đối cao (mặc dù mức độ thoả mãn đối với mỗi chính sách không giống nhau).
3. Trong khi CTMTQG-GN giải quyết các khía cạnh nghèo đói khác nhau, nhưng không có sự lồng ghép giữa cách chính sách, dự án. Không khai thác sự phối kết hợp giữa các chương trình vì các hợp phần của Chương trình được thực hiện độc lập, thông qua kênh của các bộ, ngành liên quan khác nhau. Kết quả là CTMTQG-GN không thể trở thành tập hợp các hợp phần cấu thành.
4. Cơ chế thực hiện CTMTQG-GN theo phương pháp lập kế hoạch hoạt động và xây dựng ngân sách và thực hiện từ trên xuống. Nhưng các mô hình vận hành nhất thể này không phù hợp với các lĩnh vực có định mức không giống nhau, vấn đề này đặc biệt thể hiện trong nhận thức về dự án khuyến nông của Chương trình, vì các dịch vụ của dự án này không phù hợp với vùng cao, nơi có đông người dân tộc thiểu số không muốn tham gia vào hoạt động nông nghiệp ‘chung’.
5. Những vấn đề liên quan đến cơ chế vận hành của CTMTQG-GN có thể sẽ trở nên trầm trọng hơn trong tương lai, do bản chất của sự nghèo đói ở Việt Nam thay đổi. Do đó, những can thiệp có mục tiêu cụ thể, chính xác và đặc thù sẽ trở nên cần thiết vì sự nghèo đói đang chuyển từ một hiện tượng phổ biến (trên diện rộng, có thể áp dụng ‘một mẫu cho tất cả’, thực hiện từ trên xuống) sang dạng nghèo đói cục bộ, rơi vào các nhóm người sinh sống ở vùng xa xôi hẻo lánh, bị tách biệt khỏi xã hội và dễ bị tổn thương trước những bối cảnh làm việc đang có sự thay đổi nhanh chóng ở Việt Nam. Tóm lại, với cấu trúc của CTMTQG-GN như hiện nay được xem như một công cụ khá lỗi thời trong

một bối cảnh năng động, đang thay đổi, đòi hỏi một phương pháp tiếp cận dựa theo yêu cầu và linh hoạt hơn.

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

4.2 Hiệu quả chương trình trong việc thực hiện các chỉ tiêu đề ra

7. Chỉ tiêu chung của CTMTQG-GN là giảm tỷ lệ hộ nghèo của Việt Nam từ 18% năm 2006 xuống còn 10-11% năm 2010, hoặc 2% mỗi năm. Tỷ lệ giảm nghèo đã vượt mức kế hoạch, đạt 2,6% mỗi năm. Tuy nhiên, đây không phải là một chỉ số thực tế đánh giá sự thành công của CTMTQG-GN vì đóng góp trực tiếp của CTMTQG-GN không thể đạt được mức giảm nghèo như vậy.
8. Tổng mức giải ngân so với kế hoạch là 696,5 tỷ đồng, so với tổng ngân sách phân bổ trực tiếp được phê duyệt từ Trung ương đến năm 2010 là 2.140 tỷ đồng. Như vậy, tỷ lệ giải ngân đến cuối năm 2008 chỉ đạt dưới 33%, trong khi so với kế hoạch dự kiến đến cuối năm 2008 là 60%. Các chính sách hỗ trợ y tế, giáo dục, tín dụng và nhà ở đều có thể đạt được các chỉ tiêu đến năm 2010. Chính sách trợ giúp pháp lý đang giải ngân ở mức đạt yêu cầu, trong khi đó hợp phần hỗ trợ hạ tầng có thể sẽ không đạt được chỉ tiêu đến năm 2010. Cả hai dự án khuyến nông và đào tạo nghề có thể sẽ không đạt được các chỉ tiêu đến năm 2010.
9. Số lượng lớn người hưởng lợi đã tiếp cận được với các chính sách, dự án hợp phần của Chương trình và tỷ lệ bao phủ của Chương trình trong những năm qua đóng vai trò quan trọng. Đặc biệt đối với các chính sách tín dụng ưu đãi, hỗ trợ y tế, hỗ trợ giáo dục, phát triển xây dựng cơ bản. Chính sách cung cấp thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo đã đạt gần 100% tỷ lệ bao phủ.
10. Không có sự liên kết giữa con số người hưởng lợi theo báo cáo với tiến trình giải ngân. Điều này cho thấy rõ vấn đề nghiêm trọng của CTMTQG-GN đó là việc xây dựng chỉ tiêu với việc bố trí ngân sách không có sự liên kết với nhau. Điều này ảnh hưởng lớn đến hiệu quả và tính liên kết của Chương trình và làm cho việc giám sát và đánh giá, điều chỉnh giữa kỳ trở nên đặc biệt khó khăn.
11. Mức đóng góp của địa phương cho CTMTQG-GN rất thấp và thấp hơn rất nhiều so với mức dự kiến trong giai đoạn thiết kế. Điều này có ảnh hưởng rất lớn đến một số hợp phần của Chương trình, như chính sách hỗ trợ nhà ở cho người nghèo, vì chính sách này cần sự đóng góp lớn của địa phương. Văn phòng Điều phối CTMTQG-GN gặp khó khăn trong việc theo dõi các khoản huy động đóng góp của địa phương, làm cho công tác lập kế hoạch gặp khó khăn.
12. Các chính sách và dự án thuộc CTMTQG-GN không có sự phản ứng nhạy bén với những thay đổi gần đây về giá cả, do tình hình lạm phát cao. Do đó, các định mức chi phí cố định ngày càng trở nên lạc hậu, ví dụ như trong việc hỗ trợ những người tham gia các khoá tập huấn hoặc mua sắm vật liệu xây dựng, điều này ngăn cản khả năng đạt được các chỉ tiêu đã đề ra.
13. Công tác GS&ĐG của CTMTQG-GN yếu và tập trung đạt được các chỉ tiêu định lượng, chưa quan tâm đến kết quả hoặc tác động của các hoạt động dự án đối với chất lượng đời sống và công tác giảm nghèo.
14. Sự gắn kết chặt chẽ hơn trong nội bộ CTMTQG-GN, cùng với việc cắt giảm một số hợp phần và có sự gắn kết giữa ngân sách với các chỉ tiêu thực hiện sẽ mang lại hiệu quả trong công tác GS&ĐG và như vậy các nhà hoạch định chính sách có thể đưa ra các điều chỉnh giữa kỳ đối với Chương trình và gia tăng hiệu quả nguồn lực đầu tư cho công tác giảm nghèo.

4.3 Tính kinh tế và hiệu quả quản lý và thực hiện chương trình

15. CTMTQG-GN là tập hợp của mười chính sách, dự án và hoạt động, mỗi hợp phần có cơ chế tổ chức và cơ chế thực hiện khác nhau, tiến trình lập ngân sách khác nhau, diễn ra vào những thời điểm khác nhau. Do đó, tổng thể chương trình là hết sức phức tạp và khó khăn trong công tác quản lý, trong khi chỉ có rất ít sự gắn kết hoặc quy mô đầu tư nhỏ lẻ thông qua việc nhóm một số hợp phần của chương trình lại với nhau.
16. Bảy hợp phần của CTMTQG-GN được quy định bằng một hệ thống các định mức phân bổ ngân sách, thông qua Thông tư Liên tịch số 102/TTLT/BTC-LĐTTBXH ngày 20/08/2007. Theo lý thuyết, Thông tư này đã đưa ra một hành lang pháp lý chung và thông qua đó thực hiện CTMTQG-GN. Tuy nhiên, các chính sách hỗ trợ tín dụng, y tế, giáo dục được quản lý nằm ngoài khung chung này, dẫn đến việc lập ngân sách tổng thể, đánh giá chương trình và việc quản lý theo kết quả trở nên cực kỳ khó khăn.
17. Bản chất lập kế hoạch thực hiện, kế hoạch ngân sách và thực hiện từ trên xuống và sự bó hẹp các hợp phần của Chương trình theo cấu trúc ‘hình tháp’ hẹp đã làm gia tăng khoảng cách giữa việc xây dựng các chỉ tiêu với việc phân bổ ngân sách. Trên thực tế, mỗi chính sách và dự án đều không có định mức phân bổ ngân sách rõ ràng và không có sự liên kết với các kết quả mong đợi, hay nhu cầu của người dân.
18. Trên thực tế, ngân sách được phân bổ từ Trung ương cũng thay đổi từ năm này qua năm khác, làm cho việc lập kế hoạch dài hạn, thống nhất gặp khó khăn. Dường như chỉ loại trừ dự án xây dựng cơ sở hạ tầng ở vùng bãi ngang ven biển và hải đảo, được quy định theo định mức của CT135-II và như vậy là phân bổ một số vốn cố định cho các xã hàng năm, do đó giúp các xã có thể lập kế hoạch sử dụng ngân sách phối kết hợp với các nguồn khác để có thể đầu tư vào các công trình xây dựng cơ bản.
19. Vì không có sự liên kết rõ ràng giữa chỉ tiêu kết quả với việc lập ngân sách, nguồn lực hiện có thường bị phân tán mỏng ở cấp xã, dẫn đến kết quả tác động bị hạn chế.
20. Đóng góp của các tỉnh cho chương trình rất nhỏ, do đó ý thức làm chủ đầu tư của các đơn vị quản lý địa phương còn hạn chế.
21. Tổ chức chương trình từ trên xuống, theo hình tháp đã giới hạn luồng thông tin giữa các bộ, ngành và các cơ quan thực hiện tại địa phương và các xã, cộng đồng hưởng lợi. Thiếu sự chia sẻ thông tin giữa cấp xã, huyện và tỉnh về việc lập ngân sách và xây dựng chỉ tiêu, thường không có giải trình về quy trình quyết định phân bổ ngân sách, các cán bộ cộng đồng và cán bộ xã không có cơ hội tổng hợp nhu cầu theo phương pháp có thể tác động đến việc phân bổ nguồn lực. Việc thiếu kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội tổng thể, thống nhất ở các địa phương cũng làm cho vấn đề thêm nghiêm trọng.
22. Không có các tiêu chí rõ ràng, minh bạch dựa theo nhu cầu để thông qua đó phân bổ nguồn lực giữa các tỉnh, huyện và xã. Do đó, nguồn lực của CTMTQG-GN đã không được phân bổ đến những nơi cần thiết nhất. CT135-II đã xây dựng những tiêu chí như vậy và đây là một mô hình có sẵn mà CTMTQG-GN có thể áp dụng.
23. Trách nhiệm thực hiện CTMTQG-GN ở các địa phương đang được giao cho Ban Chỉ đạo giảm nghèo. Nhưng trên thực tế, các thành viên của Ban Chỉ đạo có nhiều ưu tiên khác và không có cán bộ chuyên trách công tác giảm nghèo, công việc của CTMTQG-GN được xem như một trách nhiệm bổ sung hoặc việc phụ, do đó nó thường không được ưu tiên.
24. Bản chất quan liêu và từ trên xuống của chương trình đã không khuyến khích cán bộ làm việc chủ động và linh hoạt trong quá trình thực hiện CTMTQG-GN và cán bộ địa phương thiếu sự khích lệ để khuyến khích họ thực hiện hoạt động của Chương trình. Cũng không có sự khích lệ đối với cán bộ các cơ quan cấp tỉnh và cấp huyện để họ phối hợp làm việc với nhau, dẫn đến hệ thống ‘hình tháp’ và việc thực hiện các hợp phần của Chương trình càng biệt lập với nhau.
25. Cần phải tăng cường năng lực cán bộ cơ sở theo các lĩnh vực quan trọng sau đây: lập kế hoạch chiến lược có sự tham gia; xây dựng kế hoạch thực hiện và kế hoạch ngân sách theo kết quả; quản lý dự án; phát triển cộng đồng; truyền thông đa văn hoá; giám sát thực hiện và đánh giá kết quả.

26. Hiện tại, chưa có tinh thần tham gia nhằm thực hiện quy chế dân chủ, do công tác truyền thông, trách nhiệm giải trình giữa các cấp, từ cấp xã trở lên còn yếu. Chỉ khoảng 10% các xã hiện đang làm chủ đầu tư, ngoài ra sự tham gia của cộng đồng, đặc biệt như những thành phần tích cực trong công tác lập kế hoạch, thực hiện và giám sát CTMTQG-GN còn yếu.

4.4 Hiệu quả xác định đối tượng

27. Chưa có lời giải thích thoả đáng cho nguyên nhân vì sao có khoảng 10% số người hưởng lợi từ CTMTQG-GN trong năm 2006 không phải là người nghèo theo tiêu chí dựa vào thu nhập của cuộc KSMHGDVN. Do đó, ước tính tỷ lệ rò rỉ của chương trình năm 2006 là 10%. Nhìn chung, có gần 44% số người hưởng lợi từ CTMTQG-GN không phải là người nghèo theo tiêu chí thu nhập của cuộc KSMHGDVN 2006, nhưng vẫn nằm trong danh sách hộ nghèo của các sở LĐTBXH. Tuy nhiên, 7,4% số người này hiện đang sống ở các địa phương, như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh nơi có chuẩn nghèo cao hơn mức nghèo trung bình của quốc gia, do vậy về lý có thể đưa họ ra khỏi danh sách. Hơn nữa, theo sở LĐTBXH trong năm trước đó (2005), trong số 44%, hơn $\frac{3}{4}$ (77%) được xác định là người nghèo. Do đó, có thể giải thích rằng số người này vẫn chưa được 'xác định lại' là người đã thoát nghèo, vì vậy dường như họ vẫn đủ tư cách được hỗ trợ bởi CTMTQG-GN.
28. Theo số liệu KSMHGDVN 2006, ước tính tỷ lệ bao phủ của CTMTQG-GN cho thấy 52% người được phỏng vấn được xác định là người nghèo theo tiêu chí dựa vào thu nhập của cuộc KSMHGDVN, không nằm trong danh sách hộ nghèo của sở LĐTBXH. Do đó, chỉ có hơn một nửa số người 'thực' nghèo (xem Điểm 30 dưới đây) là không đủ tư cách nhận hỗ trợ từ CTMTQG-GN. Theo quan sát của các tư vấn đánh giá mô đun hiệu quả xác định đối tượng, vấn đề do sự khác biệt về thời gian giữa năm 2005 - 2006 trong việc xác định lại hộ nghèo cũng có thể áp dụng tính tỷ lệ bao phủ, tỷ lệ rò rỉ (của Chương trình).
29. Dù nhóm người này có thuộc hay không thuộc đối tượng hưởng lợi, cuối cùng có được hưởng lợi hay không hưởng lợi, nhưng ở đây tồn tại một giả thuyết đó là có 'sự trễ pha' giữa việc thoát nghèo hoặc tái nghèo với việc được xác định là hộ nghèo/không nghèo, đã nêu bật hệ thống quản lý, theo dõi đối tượng nghèo hiện đang có vấn đề và không thể phản ánh chính xác tình trạng đối tượng nghèo hiện tại ở cấp địa phương. Những người sống trong nghèo đói không chắc chắn có thể tiếp cận được nguồn hỗ trợ trong lúc họ cần nhất và tình trạng này sẽ càng trở nên nghiêm trọng hơn trong bối cảnh nghèo đói mới, ở đó sự nhạy cảm trước những cú sốc và tiến trình kinh tế mới làm cho người dân dễ bị tổn thương hơn trước sự tái nghèo (và thoát nghèo) nhanh chóng.
30. Sự khác biệt giữa việc phân loại nghèo đói theo thu nhập của cuộc KSMHGDVN và danh sách hộ nghèo của sở LĐTBXH cũng phản ánh sự khác nhau về khái niệm và phương thức đo lường nghèo đói. Trong KSMHGDVN, Tổng cục TK đã sử dụng phương pháp dựa trên thu nhập để phân loại nghèo đói, nhưng phương thức này không đề cập đến lĩnh vực vật chất và phi vật chất của nghèo đói. Mặc dù trên danh nghĩa phân loại theo thu nhập (200.000 đồng/tháng ở vùng nông thôn) trên thực tế, danh sách hộ nghèo của sở LĐTBXH được lập theo phương pháp đánh giá hành chính, ở đó cán bộ địa phương quyết định ai sẽ nằm trong danh sách hộ nghèo hàng năm. Như vậy, danh sách hộ nghèo bị tác động cả từ cấp trên và cấp dưới, với cán bộ địa phương họ phải chịu áp lực từ cấp trên trong việc giảm tỷ lệ hộ nghèo theo các chỉ tiêu cố định, nhưng lại không quan tâm đến vấn đề liệu như vậy có thực tế không.
31. Theo quan sát, không có sự khác biệt trong việc tiếp cận dịch vụ giữa các nhóm dân tộc khác nhau. Một nguyên nhân được lặp đi lặp lại nhiều lần đối với những hộ thuộc diện hưởng lợi nhưng không tiếp cận được dịch vụ là do thiếu thông tin về quyền lợi và về những chính sách, dự án hỗ trợ trong CTMTQG-GN. Do đó, hoạt động truyền thông cần phải được tăng cường.
32. Vì mức sống trung bình ở Việt Nam đang được cải thiện, nên những chuẩn nghèo tuyệt đối ngày càng trở nên ít tác dụng. Trong tương lai gần, những phương pháp đo lường tương đối (khả năng đạt được mức sống xã hội trung bình) và những phương pháp đo lường đa chiều (ví dụ như sức khỏe, môi trường, bình đẳng trong công việc và khả năng tham gia các hoạt động công cộng) chắc chắn sẽ trở nên ngày một quan trọng, như một phương tiện đánh giá nghèo đói và chất lượng cuộc sống.

4.5 Nhận thức của người hưởng lợi và chất lượng cung cấp dịch vụ

33. Thông tin từ Điều tra định tính cho thấy: người nghèo nói chung đã có thể tiếp cận các chính sách và dự án hợp phần của CTMTQG-GN một cách dễ dàng. Có một vài trường hợp, theo báo cáo, người nghèo còn phải 'trả' phí khi nhận các dịch vụ. Theo báo cáo, các thủ tục hành chính nhìn chung là đơn giản và thuận tiện.
34. Các chính sách và dự án có tỷ lệ bao phủ cao so với nhu cầu được báo cáo là những chính sách hỗ trợ y tế, giáo dục và tín dụng; các chính sách, dự án có tỷ lệ bao phủ người hưởng lợi thấp hơn so với dự kiến là chính sách hỗ trợ khuyến nông, dạy nghề và hỗ trợ pháp lý. Nhìn chung, theo báo cáo, mức độ thoả mãn của người hưởng lợi là 'tương đối cao' (mặc dù có sự khác biệt lớn giữa các chính sách, dự án hợp phần), đặc biệt đối với những chính sách, dự án hợp phần hỗ trợ tín dụng, y tế, giáo dục, nhà ở và phát triển hạ tầng.
35. Nhận thức của người hưởng lợi về tác động của những chính sách, dự án thuộc CTMTQG-GN, theo báo cáo các hợp phần của CTMTQG-GN, đã có 'tác động tích cực' đối với thu nhập và đời sống dân sinh. Tuy nhiên, hạn chế lớn nhất được xác định là công tác chia sẻ thông tin và truyền thông còn yếu kém, theo báo cáo, công tác này 'nhìn chung là không tốt'. Có ít minh chứng cho thấy những tác động tiêu biểu của những chính sách, dự án thuộc CTMTQG-GN, một lần nữa, theo quan sát, là do thiếu sự phối kết hợp và lồng ghép giữa các hợp phần của CTMTQG-GN.
36. Theo khảo sát 'Cộng đồng tham gia thực hiện' từ các TCPCP đã nêu bật một nhận thức chung giữa các TCPCP đó là cộng đồng đã không được thông tin đầy đủ về CTMTQG-GN, thông tin và sự tham gia của cộng đồng vào chương trình là hạn chế.
37. Nhìn chung, các TCPCP tự cho là họ được thông tin đầy đủ về CTMTQG-GN và đã tham gia vào các hoạt động hỗ trợ tích cực cho các hợp phần của CTMTQG-GN. Tuy nhiên, các TCPCP thường thực hiện những hoạt động song song với CTMTQG-GN vì không có cơ chế điều phối và phối kết hợp với CTMTQG-GN và có ít cơ hội để học tập và chia sẻ kinh nghiệm lẫn nhau.

5. CÁC KHUYẾN NGHỊ CỦA ĐÁNH GIÁ GIỮA KỲ

Các khuyến nghị được đưa ra theo hai giai đoạn: Thứ nhất, bao gồm một loạt đề xuất ngắn hạn để thực hiện CTMTQG-GN trong giai đoạn còn lại đến năm 2010 (Bao gồm những khuyến nghị cụ thể cho các chính sách và dự án thuộc CTMTQG-GN, trong Bảng tóm tắt của Phụ lục 1). Thứ hai, với mục đích xây dựng định hướng tương lai của ĐGGK, một loạt đề xuất trung hạn và dài hạn đã được đưa ra để giúp cho các cuộc đối thoại chính sách sắp tới về CTMTQG-GN trong tương lai sau năm 2010.

5.1 KHUYẾN NGHỊ NGẮN HẠN (2009-2010)

1. *Thực hiện các bước theo phương pháp Quản lý theo kết quả (RBM), còn được gọi là phương pháp Quản lý theo kết quả phát triển (MfDR)*

Đề xuất được trình bày theo năm nội dung của Quản lý theo kết quả (QLDTKQ) như sau:

Nội dung 1: Lập kế hoạch chiến lược

- 1.1. Điều chỉnh các mục tiêu của giai đoạn 2009-2010, sử dụng tiêu chí SMART và tập trung vào các mục tiêu kết quả (đầu ra, kết quả và tác động). Tiến trình này nên huy động sự tham gia và thực hiện trong thời gian nhất định. Đảm bảo áp dụng phương pháp tiếp cận nghèo đói đa chiều và nhận thức về chương trình đa ngành bởi các bộ chịu trách nhiệm thực hiện các hợp phần của CTMTQG-GN.
- 1.2. Xây dựng các tiêu chí rõ ràng, minh bạch từ đó có thể tập trung nguồn lực cho các lĩnh vực có nhu cầu lớn nhất.

Nội dung 2: Lập kế hoạch hoạt động và ngân sách

- 1.3. Xây dựng một khung ngân sách thực tế cho chương trình MTQG-GN trong giai đoạn còn lại dựa trên kết quả thực hiện cho đến thời điểm hiện tại.
- 1.4. Phân bổ số ngân sách này cho một số các hoạt động ưu tiên, đồng thời tiếp tục hỗ trợ ngân sách cho các chính sách và dự án thành công, có gói hỗ trợ chiến lược không hoàn lại tập trung cho các khâu trọng yếu của các chính sách và dự án kém thành công.
- 1.5. Phải có sự liên kết giữa các chỉ tiêu kết quả với việc phân bổ ngân sách trong khung chính sách tổng thể, dựa trên kinh nghiệm của Chương trình 135-II và sử dụng lộ trình hiện tại của CTMTQG-GN. Quy trình này cần huy động sự tham gia tối đa trong điều kiện hạn chế về thời gian.
- 1.6. Công bố việc phân bổ ngân sách kịp thời, để đảm bảo các đơn vị quản lý địa phương có thể xây dựng kế hoạch dài hạn, phù hợp với việc cung cấp ngân sách cho các nhu cầu thiết yếu của địa phương.
- 1.7. Giảm thiểu các bước trung gian trong quá trình chuyển ngân sách, tăng cường kiểm soát trước khi chuyển ngân sách xuống địa phương càng nhanh, càng trực tiếp càng tốt; đảm bảo các cơ chế thực hiện đơn giản được vận hành và phát huy hiệu lực, bao gồm cả công tác kiểm soát tài chính và kiểm toán sau khi chuyển ngân sách, để đảm bảo việc sử dụng ngân sách đúng theo các thứ tự ưu tiên đã được thống nhất và đưa ra các minh chứng về tiến độ đạt được các chỉ tiêu kết quả.

Nội dung 3: Cải cách tài chính công:

- 1.8. Tiến hành đánh giá Minh bạch tài chính và chi tiêu công (MB TC&CTC), để xác định các nút thắt nghiêm trọng trong hệ thống thu - chi công trong năm 2009, dựa vào đó để xây dựng kế hoạch hành động MBTC&CTC trong năm 2010³⁵.
- 1.9. Cải thiện hệ thống thông tin tài chính ở các cấp tỉnh, huyện, xã để có thể theo dõi và giám sát các khoản chi tiêu dễ dàng và chính xác hơn.

Nội dung 4: Giám sát thực hiện và quản lý chương trình

- 1.10. Tiến hành lập bản đồ tất cả các sáng kiến quan trọng liên quan đến công tác giảm nghèo của các cơ quan chính phủ, các đối tác phát triển và các TCPCP³⁶.
- 1.11. Tăng cường cơ chế điều phối thực hiện ở cấp trung ương và cấp tỉnh để điều phối tốt hơn giữa các chính sách và dự án của CTMTQG-GN, và giữa các cơ quan thực hiện chương trình.
- 1.12. Làm rõ vai trò và trách nhiệm của cán bộ quản lý địa phương trong công tác quản lý thực hiện CT-MTQG-GN và tăng cường quyền lợi và nguồn lực hiện có cho các ban giảm nghèo trong vai trò chỉ đạo CTMTQG-GN.
- 1.13. Xây dựng một mô hình thực hiện có cấu trúc chặt chẽ, rõ ràng để thực hiện chương trình 61 huyện nghèo mới được ban hành trên cơ sở triển khai hỗ trợ trọn gói cho các huyện và ký kết hợp đồng thực hiện giữa cấp trung ương và các huyện. Những hợp đồng này sẽ cụ thể nêu rõ (i) vai trò và trách nhiệm; (ii) những cam kết từ phía huyện để đạt được các chỉ tiêu kết quả 'SMART' theo phương pháp lập kế hoạch và phân bổ ngân sách có sự tham gia; (iii) những cam kết từ phía chính phủ trung ương về số lượng và thời gian phân bổ ngân sách; (iv) GS&ĐG có sự tham gia và cơ chế trách nhiệm giải trình.
- 1.14. Hỗ trợ cả về kỹ thuật và tài chính cho hoạt động thử nghiệm mô hình này ở một số huyện được lựa chọn trong năm 2010, thông qua quỹ tín thác do Bộ LĐTBXH quản lý. Nếu thành công, mô hình này có thể mở rộng ra toàn bộ 61 huyện sau năm 2010.

Nội dung 5: Đánh giá thực hiện và phản hồi về tiến trình lập ngân sách:

- 1.15. Điều chỉnh các thủ tục giám sát và đánh giá để tập trung vào tiến độ đạt mục tiêu kết quả hơn là đầu vào và các hoạt động (Hệ thống quản lý thông tin (MIS) của Chương trình 135-II có thể đưa ra một mô hình tốt). Thay đổi từ báo cáo hoạt động hàng năm sang báo cáo thực hiện hàng năm và cung cấp đủ nhân sự, hoạt động đào tạo cho các đơn vị giám sát đánh giá và giám sát. Xây dựng và giám sát việc tăng cường lập kế hoạch GS &ĐG.
- 1.16. Liên kết các đầu ra trong hệ thống GS&ĐG với tiến trình lập kế hoạch ngân sách và phân bổ ngân sách cho tương lai phải phụ thuộc vào các kết quả đã đạt được trong quá khứ.

2. Xây dựng và thực hiện kế hoạch tổng thể nâng cao năng lực, nhằm xây dựng năng lực bền vững cho các cơ quan hành chính nhà nước ở cả cấp quốc gia và cấp địa phương trong việc lập kế hoạch, quản lý và đánh giá các chính sách và chương trình giảm nghèo

- 2.1. Sử dụng phương pháp Thẻ điểm cân bằng (Balanced Scorecard) nhằm giúp các cơ quan chủ chốt quản lý CTMTQG-GN xây dựng chiến lược phát triển thể chế. Điều này đòi hỏi phải xác định nhiệm vụ, các nhóm chỉ tiêu và nhu cầu chính của họ, cán bộ và xây dựng năng lực, tiến trình thực hiện và ngân sách.
- 2.2. Thực hiện hệ thống đánh giá năng lực thực hiện của cán bộ, có cơ chế khuyến khích và gắn với việc tăng lương hàng năm cho cán bộ tham gia thực hiện CTMTQG-GN.
- 2.3. Thiết kế kế hoạch đào tạo, bao gồm: (i) xác định cụ thể các nhóm đối tượng (cán bộ công chức ở các cấp với các vị trí khác nhau, cũng như người hưởng lợi và các bên liên quan khác ở địa phương) và nhu cầu đào tạo cụ thể, gắn với các vai trò và trách nhiệm cụ thể mà họ phải thực hiện; (ii) xây dựng tài liệu đào tạo; (iii) xác định phương pháp và ngân sách đào tạo.
- 2.4. Thiết kế các hướng dẫn và cẩm nang mới, cải tiến những hướng dẫn và tài liệu hiện có nhằm hỗ trợ các cơ quan ở địa phương triển khai công việc, ví dụ như công tác lập kế hoạch có sự tham gia, xây

³⁵ MBTC&CTC là sự cộng tác giữa các cơ quan hợp tác phát triển song phương và đa phương nhằm hỗ trợ lồng ghép và hài hoà hoá các phương pháp tiếp cận để đánh giá và đổi mới trong lĩnh vực chi tiêu công, mua sắm công và minh bạch về tài chính. Xem trang www.pefa.org

³⁶ UNDP hiện đang phối hợp với Quốc hội triển khai hoạt động này

dựng ngân sách theo kết quả, mua sắm, giám sát kết quả.

- 2.5. Tăng cường kênh thông tin cho người hưởng lợi về các chính sách, dự án hợp phần của CTMTQG-GN, những tiêu chí được hưởng lợi và quyền được tiếp cận, phương pháp đánh giá sự hỗ trợ.
- 2.6. Tăng cường hệ thống thông tin (đặc biệt thông tin về ngân sách) và truyền thông giữa các sở, ban, ngành địa phương, giữa các cán bộ xã, huyện và tỉnh.
- 2.7. Hỗ trợ một diễn đàn năng động và công khai 'Cộng đồng tham gia thực hiện' giữa các cơ quan thực hiện CTMTQG-GN, các tỉnh, huyện, các bên tham gia, các TCPCP và khối tư nhân.

3. **Đánh giá một cách toàn diện các cơ chế xác định đối tượng nghèo hiện tại và đưa vào áp dụng một phương pháp xác định hộ nghèo đơn giản, tiện lợi và minh bạch, thường xuyên cập nhật danh sách hộ nghèo theo các tiêu chí đa chiều**

4. **Thúc đẩy đối thoại chính sách nhằm tăng cường cải cách khối hành chính công**

Thu hút các bộ ngành trung ương chịu trách nhiệm thực hiện CTMTQG-GN tham gia đối thoại để cải cách quản lý khu vực công trên quy mô rộng hơn phục vụ cho việc quản lý và thực hiện các chương trình giảm nghèo trong tương lai. Hoạt động này bao gồm: (i) điều chỉnh những nội dung cần thiết trong khung pháp lý để hỗ trợ xây dựng, hỗ trợ trọn gói cho huyện và xây dựng quỹ phát triển xã, cùng với việc xác định rõ các vai trò, trách nhiệm và các hợp đồng thực hiện; (ii) liên kết giữa các chiến lược ngành và các chương trình giảm nghèo với KHPTKTXH trong giai đoạn tới, và tăng cường năng lực của các địa phương để xây dựng KHPTKTXH của địa phương; (iii) cải thiện việc lập ngân sách cho chương trình và thiết kế Khung chi tiêu trung hạn (MTEF) đi kèm với các Khung chi tiêu trung hạn theo ngành (SMTEFs). Khung chi tiêu trung hạn là một khung ngân sách tổng thể thống nhất, có chú trọng đến nguồn lực hiện có ở tầm vĩ mô, đồng thời biểu thị mức phân bổ của các ngành phù hợp với các mục tiêu kết quả chung của cả nước. Khung chi tiêu trung hạn theo ngành giúp các nhà hoạch định chính sách liên kết các chỉ tiêu kết quả với ngân sách thông qua thiết kế một chương trình phù hợp, rõ ràng và dự toán chi phí đầu tư và chi phí vận hành một cách sát thực cho mỗi chương trình; (iv) cải cách dịch vụ công bao gồm tuyển dụng, quản lý nghề nghiệp, hợp đồng thực hiện với cá nhân và tổ chức, cơ chế khen thưởng. Chế độ đãi ngộ trở thành yếu tố quan trọng nhất trong công tác tổ chức thực hiện, cần phải xác định các vấn đề đãi ngộ ở từ các cấp và sau đó tiến tới thực hiện như một phần trong công tác cải cách dịch vụ công.

5.2 KHUYẾN NGHỊ TRUNG VÀ DÀI HẠN ĐỂ XÂY DỰNG CTMTQG-GN TRONG TƯƠNG LAI

Những khuyến nghị đưa ra ở đây nhằm phục vụ đối thoại chính sách đang diễn ra về công tác xây dựng chính sách giảm nghèo quốc gia trong tương lai sau năm 2010.

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

Biện chứng:

- Những chính sách này phù hợp hơn với những nước có thu nhập trung bình và đã thoát khỏi diện nghèo đói phổ biến, nhưng vẫn có một số nhóm người dễ bị tổn thương trước những cú sốc thường kỳ.
- Chi phí giao dịch cho các chính sách chung này thấp hơn nhiều so với các chương trình mục tiêu.
- Bộ LĐTBXH cần phải xác định vai trò của mình, đó là cơ quan chủ quản của chính sách bảo trợ xã hội của Việt Nam, phù hợp với vai trò và nhiệm vụ của các bộ phúc lợi xã hội của các nước khác.

³⁷ Một số bài học kinh nghiệm từ Mỹ Latinh, đặc biệt từ Chương trình SEDESOL, Bộ LĐTBXH đã đi tiên phong trong Chương trình cơ hội (Oportunidades).

- Các bộ ngành và cơ quan nhà nước khác cần tập trung vào các chính sách tăng trưởng, bao gồm chính sách kinh tế vĩ mô, cơ sở hạ tầng, sản xuất nông nghiệp và tiếp thị, thương mại và phát triển công nghiệp và cung cấp tín dụng. Phân chia vai trò trách nhiệm cần dựa trên nhiệm vụ và lợi thế so sánh rõ ràng.
- Các hoạt động ‘hàng ngày’ của các bộ ngành liên quan không nên đưa vào các chương trình mục tiêu giảm nghèo. Thay vào đó, các đơn vị quản lý ở địa phương phải chịu trách nhiệm đảm bảo sự hỗ trợ của các bộ ngành liên quan đến được người nghèo và có sự phối kết hợp giữa các chính sách hỗ trợ quan trọng, thông qua tiến trình tăng cường KHPTKTXH tại địa phương.

2. Tập trung các chương trình giảm nghèo mục tiêu vào các vùng nghèo nhất, ví dụ như 61 huyện nghèo và xây dựng các gói hỗ trợ phù hợp xuất phát từ những nhu cầu phối hợp của địa phương. Đưa ra cơ chế phối hợp giữa các dự án hỗ trợ (ví dụ đầu tư hạ tầng) và chuyển tiền bổ sung có điều kiện cho tất cả người nghèo có tên trong danh sách trên địa bàn. Tránh trùng lặp giữa các chương trình mục tiêu giảm nghèo và tốt nhất, lồng ghép tất cả các chương trình hiện nay thành một chương trình tổng thể hỗ trợ các khu vực nghèo

Biện chứng:

- Các chương trình mục tiêu nên tập trung giảm nghèo cục bộ, nơi mà phần đông dân số nghèo đói kinh niên. Đồng thời, do các khu vực nghèo đói ngày càng trở nên phức hợp, nên cần phải có những giải pháp hỗ trợ tổng hợp, vừa nhằm cải thiện môi trường, vừa hỗ trợ có mục tiêu cho các hộ gia đình và cá nhân có nhu cầu cao nhất.
- Đồng thời, hệ thống phân loại và xác định hộ nghèo cần phải được điều chỉnh, bằng hướng dẫn rõ ràng hơn cho cán bộ xã có thể xác định người nghèo một cách minh bạch và khách quan và thực hiện một cách đơn giản (ví dụ sử dụng bảng chấm điểm nghèo đói) để từ đó cán bộ có thể theo dõi sát hơn những thay đổi về tình hình nghèo đói theo các tiêu chí đa chiều. Mức độ nghèo đói phải là điểm mấu chốt trong việc quyết định phân bổ nguồn lực giữa các xã và các huyện.
- Giải quyết vấn đề nghèo đói theo phương pháp tiếp cận đa chiều và đặc thù địa phương tốt nhất phải được thực hiện thông qua việc lập kế hoạch ở cấp địa phương có hiệu quả. Do đó, tăng cường các quy trình lập KHPTKTXH là yếu tố quyết định đảm bảo đây sẽ là nền tảng cho các hoạt động giảm nghèo trong tương lai, kết hợp với các cơ chế hỗ trợ tài chính linh hoạt từ trung ương, như hỗ trợ tài chính trọn gói.
- Bởi vì tỷ lệ nghèo đói cục bộ phân bố không đồng đều giữa các nhóm dân tộc thiểu số, do đó cần phân tích chi tiết các điều kiện cụ thể của từng nhóm và từng địa phương, các hạn chế, những động lực và thiết kế các giải pháp giảm nghèo tương ứng.
- Cần tăng cường các quy trình lập kế hoạch hoạt động và kế hoạch ngân sách có sự tham gia và giao trách nhiệm và quyền hạn cho các đơn vị quản lý ở địa phương trong việc đưa ra các quyết định quan trọng và các định mức chi tiêu. Đóng góp của địa phương cho các chương trình cũng cần phải được củng cố để nâng cao tính cam kết và làm chủ của các đơn vị quản lý và cộng đồng tại địa phương.
- Mỗi cá nhân cần phải được cung cấp một mã số an sinh xã hội riêng biệt và một chứng minh thư nhân dân để đảm bảo việc tiếp cận và giám sát mức độ hưởng lợi của từng cá nhân và hộ gia đình được dễ dàng và minh bạch.
- Tiếp tục tiếp cận với bất kỳ hoạt động giảm nghèo nào cũng cần phải có điều kiện quy định về số hoạt động mà cá nhân và các thành viên trong gia đình phải thực hiện với mục đích tích cực nhằm phá vỡ quy trình nghèo đói, ví dụ như quy định phải đến trường học, tiêm chủng, phụ nữ mang thai phải đến khám chữa bệnh tại các trung tâm y tế .

3. *Tiến tới thực hiện Quản lý theo kết quả (QLTKQ) trong khuôn khổ viễn cảnh dài hạn của Bộ LĐTĐBXH*

Biện chứng:

- Hầu hết các nước trên thế giới, bao gồm cả Việt Nam, đang dần dần áp dụng phương thức quản lý theo kết quả để quản lý khối hành chính công, được minh chứng qua sự kiện Việt Nam đã đứng ra tổ chức Hội nghị bàn tròn quốc tế về QLTQ lần thứ 3 tại Hà Nội vào tháng 3 năm 2007. Rõ ràng, kết quả này là do nhu cầu cấp thiết phải mang lại nhiều kết quả hơn cho nhóm đối tượng, quản lý hiệu quả hơn, hiệu suất hơn và bền vững hơn. QLTQ có thể là một công cụ hữu hiệu để kiện toàn năng lực thể chế công và trao quyền nhiều hơn, khuyến khích nhiều hơn các dịch vụ công trong quá trình thực hiện.
- Nghị quyết 30a hỗ trợ 61 huyện nghèo là một cơ hội tốt để thử nghiệm và mở rộng áp dụng phương pháp QLTQ cho các chương trình giảm nghèo. Một số nội dung mới trong công tác vận hành thực hiện giảm nghèo trong tương lai bao gồm: lập kế hoạch có sự tham gia phân cấp ở cấp huyện; hợp đồng thực hiện giữa Bộ LĐTĐBXH và các huyện đặt ra những chỉ tiêu kết quả, vai trò và trách nhiệm rõ ràng; hỗ trợ trọn gói cho các hoạt động giảm nghèo do chính các huyện đề xuất; hỗ trợ kỹ thuật hiệu quả cho các huyện, nhưng tạo khoảng trống linh hoạt cho các huyện quản lý các hoạt động và phân bổ ngân sách; tăng cường trách nhiệm giải trình đối với cấp huyện trong các khoản thu chi tài chính và các kết quả đạt được; dựa trên kết quả thực hiện trong quá khứ để làm tiêu chí phân bổ ngân sách trong tương lai.
- Bộ LĐTĐBXH cũng sẽ đóng vai trò quan trọng cùng với các bộ ngành khác của Việt Nam trong quá trình thúc đẩy phương thức QLTQ thông qua khu vực hành chính công. Về mục tiêu trung hạn, thực hiện đầy đủ phương pháp QLTQ cần phải có sự thay đổi khung quy định và pháp lý, tiến trình lập kế hoạch thực hiện và kế hoạch ngân sách, vai trò và trách nhiệm trong quản lý hoạt động, hệ thống kiểm soát tài chính và kiểm toán, hệ thống giám sát và đánh giá quản lý khối nhà nước. Những thay đổi này đòi hỏi vai trò to lớn của các bộ, ngành trung ương như Bộ KHĐT, Bộ TC và Bộ NV. Bộ LĐTĐBXH có thể chủ trì, cùng với các bộ ngành trên tiến hành cải cách, từ đó Bộ LĐTĐBXH sẽ đóng vai trò hết sức quan trọng và thu hút thêm được nguồn lực từ nguồn ngân sách nhà nước và các đối tác phát triển.

4. *Hỗ trợ kỹ thuật và tài chính cho Bộ LĐTĐBXH để thực hiện ba khuyến nghị trên trong khuôn khổ khung hỗ trợ ngân sách*

Biện luận:

- Sau khi có Tuyên bố Paris và Kế hoạch hành động 'ACCRA', các đối tác phát triển đã tự cam kết hỗ trợ tích cực cho các chính phủ và các tổ chức xã hội ở các quốc gia đang phát triển theo phương thức phối kết hợp, hiệu quả và trao quyền. Cơ chế tổ chức thực hiện và hỗ trợ kỹ thuật đã được áp dụng cho CT135-II (ví dụ như Khung đánh giá tiến độ chung và Khung thực hiện) là những ví dụ tích cực theo định hướng này.
- Các đối tác phát triển có thể tiến xa hơn nữa trong quá trình phối kết hợp trong các chương trình hỗ trợ và phát triển năng lực cấp quốc gia, thông qua hỗ trợ Bộ LĐTĐBXH (i) về ngân sách để thiết kế và thực hiện các chương trình bảo trợ xã hội toàn diện và cải cách phương thức QLTQ; và (ii) quỹ tín thác để hỗ trợ đổi mới các hoạt động thuộc Chương trình 61 huyện nghèo.

PHỤ LỤC 1: TÓM TẮT CÁC KHUYẾN NGHỊ ĐỐI VỚI CÁC CHÍNH SÁCH VÀ DỰ ÁN CỦA CTMTQG-GN

Chính sách/Dự án/Hoạt động của CTMTQG-GN	Khuyến nghị
1 Chính sách tín dụng ưu đãi cho người nghèo	<ul style="list-style-type: none"> Liên kết giữa tiếp cận tín dụng với sự tham gia vào hệ thống khuyến nông Tiến hành nghiên cứu để phân tích chi tiết các hệ lụy của tín dụng được bao cấp đối với (i) rõ ràng về phí cầu (ii) ngành tài chính vi mô về phía cung
2 Chính sách hỗ trợ đất sản xuất cho các hộ nghèo dân tộc thiểu số	<ul style="list-style-type: none"> Tiến hành phân tích điểm Mạnh-Yếu-Cơ hội-Thách thức (SWOT)³⁸ cấp xã để xác định các gói giảm nghèo phù hợp hơn, bao gồm cả tiếp cận đất sản xuất và các hợp phần liên quan khác
3 Dự án khuyến nông-lâm-ngư và hỗ trợ phát triển sản xuất, phát triển ngành nghề	<ul style="list-style-type: none"> Liên kết khuyến nông với tín dụng Tiến hành nghiên cứu để phân tích chi tiết các cách khác nhau nhằm cải thiện các phương pháp khuyến nông hiện tại cũng như cơ chế chuyển giao để làm cho các dịch vụ này phù hợp hơn với các nhóm mục tiêu, bao gồm: (i) tiến hành phân tích SWOT cấp xã để xác định nội dung các gói khuyến nông phù hợp hơn; (ii) chuyển tiêu điểm từ giúp các nông dân khá sang những nông dân nghèo đại diện trong vùng; (iii) xem xét lại thời gian, thời hạn, ngôn ngữ, v.v, (iv) chuyển từ phương pháp định hướng cung sang phương pháp định hướng cầu, bao gồm cả việc thường cho các cơ quan khuyến nông dựa trên kết quả đạt được
4 Dự án hỗ trợ phát triển cơ sở hạ tầng thiết yếu cho các xã đặc biệt khó khăn, xã bãi ngang ven biển và hải đảo	<ul style="list-style-type: none"> Tăng cường công bằng giới trong tiến trình lập kế hoạch có sự tham gia để quyết định ưu tiên về các cơ sở hạ tầng cơ bản Xây dựng các định mức ngân sách về các khoản chi cho vận hành và bảo dưỡng các công trình xây dựng/cơ sở hạ tầng đã hoàn thành Tiến hành nghiên cứu để phân tích các giải pháp chính sách khác nhau chuyển từ phương pháp định hướng cung sang phương pháp định hướng cầu, bao gồm (i) phối hợp dự án này trong Chương trình 135; (ii) hoàn thành dự án
5 Dự án dạy nghề cho người nghèo	<ul style="list-style-type: none"> Tách biệt chương trình đào tạo nghề cho xuất khẩu lao động ra khỏi chương trình giảm nghèo Tiến hành nghiên cứu để phân tích chi tiết các giải pháp chính sách khác nhau nhằm chuyển từ hệ thống định hướng cung sang hệ thống định hướng cầu, bao gồm (i) hỗ trợ tiền mặt có điều kiện cho người nghèo; (ii) hoàn thành dự án
6 Dự án nhân rộng mô hình giảm nghèo	<ul style="list-style-type: none"> Áp dụng cơ chế Cộng đồng tham gia thực hiện để chia sẻ các mô hình thực hiện tốt Huy động sự tham gia nhiều hơn của các TCPCP, tư nhân và các cơ quan nhà nước cũng như đối tượng hưởng lợi

³⁸ A number of lessons can be learnt from Latin America, in particular from SEDESOL, the Mexican MOLISA which pioneered the Oportunidades programme.

7	Chính sách hỗ trợ về y tế cho người nghèo	<ul style="list-style-type: none"> • Hợp lý hoá các thủ tục hành chính và tăng thời hạn của các thẻ lên hai năm để đảm bảo cấp thẻ kịp thời • Dán ảnh chứng minh thư lên thẻ để giảm sự rò rỉ • Tiến hành nghiên cứu để phân tích chi tiết các giải pháp chính sách, bao gồm chuyển từ hệ thống miễn phí sang (i) hoặc thanh toán tiền mặt có điều kiện cho các bà mẹ hoặc (ii) áp dụng phổ cập; theo quan điểm a) tối thiểu hoá các chi phí giao dịch trong khi vẫn hỗ trợ được cho nhiều đối tượng; b) tạo ra hệ thống thưởng phạt tốt hơn đối với các cơ sở y tế và cán bộ cũng như tăng cường sự quan tâm và trách nhiệm của họ; c) tạo ra hệ thống thưởng phạt tốt hơn cho người nghèo để khuyến khích các ứng xử xã hội tích cực; d) Liên kết mục tiêu với chất lượng của dịch vụ y tế • Nghĩ đến các hình thức hỗ trợ có điều kiện như tín dụng và/hoặc hỗ trợ sản xuất nông nghiệp có điều kiện đối với những người đi học • Tiến hành nghiên cứu để phân tích chi tiết các giải pháp chính sách khác nhau, bao gồm việc chuyển từ hệ thống miễn phí sang (i) hoặc thanh toán tiền mặt trực tiếp cho các bà mẹ hoặc (ii) hoặc áp dụng phổ cập theo quan điểm a) tối thiểu hoá chi phí giao dịch trong khi vẫn hỗ trợ được cho nhiều đối tượng; b) tạo ra hệ thống thưởng phạt tốt hơn cho các cơ sở giáo dục và cán bộ cũng như tăng cường sự quan tâm và trách nhiệm của họ; c) Tạo ra hệ thống thưởng phạt tốt hơn cho người nghèo để các ứng xử xã hội tích cực; d) Liên kết mục tiêu về tỷ lệ bỏ học với chất lượng của dịch vụ giáo dục • Tiến hành phân tích về khả năng mở rộng hệ thống giáo dục bán thời gian (cũng góp phần làm giảm chi phí đơn vị) và điều chỉnh lịch học theo lịch mùa vụ để giảm chi phí cơ hội của lao động trẻ em trong các gia đình nghèo.
8	Chính sách hỗ trợ hộ nghèo về nhà ở và nước sinh hoạt	<ul style="list-style-type: none"> • Nghĩ đến các hình thức hỗ trợ có điều kiện như tín dụng và/hoặc hỗ trợ sản xuất nông nghiệp có điều kiện đối với những người đi học • Tiến hành nghiên cứu để phân tích chi tiết các giải pháp chính sách khác nhau, bao gồm việc chuyển từ hệ thống miễn phí sang (i) hoặc thanh toán tiền mặt trực tiếp cho các bà mẹ hoặc (ii) hoặc áp dụng phổ cập theo quan điểm a) tối thiểu hoá chi phí giao dịch trong khi vẫn hỗ trợ được cho nhiều đối tượng; b) tạo ra hệ thống thưởng phạt tốt hơn cho các cơ sở giáo dục và cán bộ cũng như tăng cường sự quan tâm và trách nhiệm của họ; c) Tạo ra hệ thống thưởng phạt tốt hơn cho người nghèo để các ứng xử xã hội tích cực; d) Liên kết mục tiêu về tỷ lệ bỏ học với chất lượng của dịch vụ giáo dục • Tiến hành phân tích về khả năng mở rộng hệ thống giáo dục bán thời gian (cũng góp phần làm giảm chi phí đơn vị) và điều chỉnh lịch học theo lịch mùa vụ để giảm chi phí cơ hội của lao động trẻ em trong các gia đình nghèo
9	Chính sách hỗ trợ hộ nghèo về nhà ở và nước sinh hoạt	<ul style="list-style-type: none"> • Điều chỉnh gói hỗ trợ cải thiện nhà ở để đảm bảo nó phù hợp với nhu cầu và phong tục địa phương

10	Chính sách trợ giúp pháp lý cho người nghèo	<ul style="list-style-type: none">• Tổ chức chiến dịch Truyền thông Giáo dục Thông tin về chính sách, thủ tục tiếp cận, và quyền của người nghèo
11	Dự án tăng cường năng lực giảm nghèo (bao gồm việc đào tạo cho các cán bộ làm công tác giảm nghèo và truyền thông)	<ul style="list-style-type: none">• Thiết kế một kế hoạch đào tạo tổng thể (như đã đề cập trong các đề xuất chung)• Thiết kế các chiến lược phát triển thể chế sử dụng phương pháp Thẻ điểm cân bằng (như đã đề cập trong các đề xuất chung)
12	Giám sát và đánh giá	<ul style="list-style-type: none">• Đơn giản hoá hệ thống giám sát đánh giá để phát huy năng lực của địa phương, nhưng tăng cường các năng lực đó bằng cách đào tạo đầy đủ và có ngân sách (xem đề xuất chung)

PHỤ LỤC 2: LỘ TRÌNH CTMTQG-GN 2006-2010 (THÁNG 4 NĂM 2007)

Mục tiêu chung	Mục tiêu cụ thể	Mục tiêu đến 2010	Cơ quan chịu trách nhiệm
Đẩy nhanh tốc độ giảm nghèo, hạn chế tái nghèo; củng cố thành quả giảm nghèo, tạo cơ hội cho hộ đã thoát nghèo vươn lên khá giả; cải thiện một bước điều kiện sống và sản xuất ở các xã nghèo, xã đặc biệt khó khăn; nâng cao chất lượng cuộc sống của nhóm hộ nghèo, hạn chế tốc độ tăng khoảng cách chênh lệch giữa thành thị và nông thôn, giữa đồng bằng và miền núi, giữa nhóm hộ giàu và nhóm hộ nghèo	a) Phần đầu giảm tỷ lệ hộ nghèo từ 22% năm 2005 xuống còn 10-11% năm 2010 (trong 5 năm 50% số hộ nghèo)	1. Các xã đặc biệt khó khăn vùng bãi ngang ven biển, hải đảo có đủ cơ sở hạ tầng thiết yếu	Bộ LĐTBXH
	b) Thu nhập của nhóm hộ nghèo tăng 1,45 lần so với năm 2005	2. 6 triệu lượt hộ nghèo được vay vốn tín dụng ưu đãi	NHNNVN/NH-CSXH
		3. 4,2 triệu lượt người nghèo được hướng dẫn về khuyến nông lâm ngư, chuyên giao kỹ thuật và kinh doanh (khuyến công)	Bộ NNPTNT
	c) Phần đầu 50% số xã đặc biệt khó khăn vùng bãi ngang ven biển và hải đảo thoát khỏi tình trạng đặc biệt khó khăn	4. 150 nghìn người nghèo được miễn giảm học phí học nghề	Bộ LĐTBXH
		5. 100% người nghèo được cấp thẻ bảo hiểm y tế và khám chữa bệnh miễn phí khi ốm đau	Bộ YT
		6. 19 triệu lượt học sinh nghèo, bao gồm 9 triệu ở cấp tiểu học, được miễn giảm học phí và các phí xây dựng trường khác	Bộ GDĐT
		7. 170 nghìn cán bộ giảm nghèo được tập huấn, trong đó 95% là cán bộ cơ sở;	Bộ LĐTBXH
		8. 500 nghìn hộ nghèo được hỗ trợ xoá nhà tạm;	Bộ XD & UBDT
		9. 98% người nghèo có nhu cầu được trợ giúp pháp lý miễn phí	Bộ TP

TT	Hoạt động chính/ Kết quả được mong đợi	2007	2008	2009	2010	Cơ quan chịu trách nhiệm
1	Xây dựng các văn bản pháp luật bao gồm cơ chế, chính sách và sắp xếp tổ chức thực hiện chương trình:					
	Nghiên cứu và trình Chính phủ quyết định về (i) xây dựng Ủy ban Điều hành quốc gia cho Chương trình mục tiêu giảm nghèo và SEDEMA (2006 - 2010) và (ii) các quy định hoạt động của Ủy ban	QII				Bộ LĐTBXH
	Rà soát và trình Chính phủ quyết định về danh sách bổ sung các xã đặc biệt khó khăn vùng bãi ngang ven biển và hải đảo (gồm 114 xã mới)	QII				BỘ LĐTBXH

TT	Hoạt động chính/ Kết quả được mong đợi	2007	2008	2009	2010	Cơ quan chịu trách nhiệm
	Nghiên cứu trình Chính phủ quyết định về cơ chế thường phạt đối với các xã thoát nghèo Cung cấp hướng dẫn thực hiện cho chính sách hỗ trợ đối với các xã thoát nghèo		QII			BỘ LĐTĐBXH
	Nghiên cứu trình Bộ trưởng Bộ LĐTĐBXH dự thảo quyết định thành lập văn phòng CTMTQG-GN, có mục đích là hỗ trợ các Ban Chỉ đạo quốc gia	QII				BỘ LĐTĐBXH
	Nghiên cứu và trình Bộ trưởng Bộ LĐTĐBXH dự thảo quyết định về các chỉ số giám sát đánh giá	QIV				BỘ LĐTĐBXH
	Nghiên cứu trình Bộ trưởng Bộ LĐTĐBXH quyết định về tiêu chí đánh giá các xã thoát nghèo Hướng dẫn các địa phương trong tiến trình rà soát các xã thoát nghèo và những xã nằm dưới đường chuẩn xã nghèo	x x	QII x	x	x	BỘ LĐTĐBXH
	Nghiên cứu trình ở cấp liên Bộ LĐTĐBXH-Bộ Tài chính thông tư thực hiện cơ chế hỗ trợ đào tạo nghề cho người nghèo	QIV				BỘ LĐTĐBXH BỘ TC
	Nghiên cứu trình Bộ Tài chính/ Bộ LĐTĐBXH thông tư liên bộ về cơ chế quản lý tài chính đối với các dự án/ chính sách thuộc Chương trình mục tiêu giảm nghèo, bao gồm tiêu chí phân bổ, định mức và thủ tục giải ngân	QII				BỘ LĐTĐBXH BỘ TC
	Nghiên cứu trình ở cấp liên bộ, Bộ LĐTĐBXH - Bộ TC - Bộ GDĐT thông tư thực hiện cơ chế hỗ trợ giáo dục trực tiếp cho người nghèo		QI			BỘ LĐTĐBXH BỘ TC BỘ GDĐT
	Nghiên cứu trình Bộ NV - Bộ LĐTĐBXH thông tư thực hiện giao trách nhiệm cho các cán bộ giám nghèo cấp tỉnh/ xã	QIV				BỘ NV BỘ LĐTĐBXH
2	Xây dựng Kế hoạch thực hiện cho Chương trình (2006-2010) <ul style="list-style-type: none"> • Bộ LĐTĐBXH chuẩn bị công văn chính thức yêu cầu tất cả các cơ quan chính phủ liên quan và các địa phương xây dựng kế hoạch/ sơ đồ thực hiện riêng của đơn vị • Mỗi Bộ/ Cơ quan xây dựng kế hoạch/ sơ đồ riêng • Bộ LĐTĐBXH tổng hợp các sơ đồ này thành một sơ đồ tổng thể chung của chương trình • Bộ LĐTĐBXH hướng dẫn và hỗ trợ các địa phương trong tiến trình xây dựng kế hoạch/ sơ đồ thực hiện riêng 	QII Kế hoạch dự thảo x x x x	Kế hoạch/ sơ đồ được điều chỉnh phù hợp			Bộ LĐTĐBXH và các đối tác thực hiện

TT	Hoạt động chính/ Kết quả được mong đợi	2007	2008	2009	2010	Cơ quan chịu trách nhiệm
3	<p>Truyền thông và chia sẻ thông tin về hai chương trình và các hoạt động đối tác:</p> <ul style="list-style-type: none"> Thực hiện các chiến dịch truyền thông thông qua các kênh thông tin như tin dụng, hỗ trợ y tế, giáo dục, hỗ trợ pháp lý, xoá nhà tạm, các mô hình giảm nghèo thành công, kết quả thực hiện của hai chương trình, các hộ/ xã thoát nghèo, ... Chuẩn bị một chương trình TV trao đổi nhân dịp Tháng hành động vì người nghèo Tổ chức một số hội thảo/ cuộc họp chia sẻ kết quả thực hiện của hai chương trình với các bộ khác, các tổ chức dân sự và các đối tác quốc tế 	<p>Nâng cao nhận thức cho người dân</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>Nâng cao nhận thức giảm nghèo</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>Nâng cao nhận thức</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>Bộ LĐTBXH UBĐT</p> <p>Các cơ quan truyền thông</p> <p>Mặt trận Tổ quốc</p> <p>Bộ LĐTBXH và các đối tác quốc tế</p>
4	<p>Hoàn thành mục tiêu thứ nhất: các xã đặc biệt khó khăn vùng bãi ngang ven biển và hải đảo được hỗ trợ cơ sở hạ tầng cơ bản</p> <ul style="list-style-type: none"> Rà soát và trình Chính phủ bổ sung 114 xã vào danh sách các xã đặc biệt khó khăn vùng bãi ngang ven biển và hải đảo (271) Tổ chức tập huấn về phát triển cơ sở hạ tầng Cung cấp hỗ trợ tài chính cho các xã hưởng lợi đó 	<p>QII</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>25% xã được trang bị đủ cơ sở hạ tầng cơ bản</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>50% số xã trong danh sách của chương trình được cung cấp 100% các công trình hạ tầng cần thiết</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>Bộ LĐTBXH</p> <p>Các địa phương được liệt kê là các xã đặc biệt khó khăn</p>
5	<p>Thực hiện mục tiêu thứ hai: 6 triệu lượt hộ nghèo được cấp tín dụng ưu đãi</p> <ul style="list-style-type: none"> Huy động nguồn lực tài chính để cung cấp vốn vay cho người nghèo Tăng dần số lượng vốn vay trung bình Điều chỉnh lãi suất cho vay để tiến dần tới lãi suất thị trường Tăng cường liên kết giữa tín dụng và khuyến nông - tiết kiệm theo nhóm để đảm bảo hiệu quả tín dụng 	<p>4,5 triệu lượt hộ nghèo được vay vốn, tương đương với 21.724 tỷ đồng</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>5 triệu lượt hộ nghèo được vay vốn, tương đương với 25.200 tỷ đồng</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>5,5 triệu lượt hộ nghèo được vay vốn, tương đương với 29.232 tỷ đồng</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>6 triệu lượt hộ nghèo được vay vốn, tương đương với 33.909 tỷ đồng</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>NHNNVN</p> <p>NHCSXH</p> <p>Các cơ quan cấp dưới TW</p> <p>Các tổ chức quản chúng</p>

TT	Hoạt động chính/ Kết quả được mong đợi	2007	2008	2009	2010	Cơ quan chịu trách nhiệm
6	<p>Hoàn thành mục tiêu thứ ba: 4,2 triệu lượt hộ nghèo được hướng dẫn về khuyến nông-lâm-ngư, chuyển giao kỹ thuật và kinh doanh (dưới đây gọi là khuyến nông)</p> <ul style="list-style-type: none"> Tiến hành nghiên cứu và trình Bộ LĐTBXH-Bộ TC thông tư thực hiện cơ chế hỗ trợ khuyến công cho người nghèo Xây dựng tài liệu và tờ rơi có nội dung đào tạo phù hợp Xây dựng các mô hình thành công với mỗi ngành trong nông nghiệp, thủy sản, lâm nghiệp, v.v... Cải tiến và nhân rộng các mô hình phát triển sản xuất kinh doanh tạo ra môi trường tăng chất lượng sản phẩm, năng suất cũng như giá trị ngày công. 	<p>2 triệu người nghèo được cung cấp dịch vụ khuyến nông</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>3 triệu người nghèo được cung cấp dịch vụ khuyến nông</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>liên kết với các hoạt động phát triển nông thôn của Bộ NNPTNT</p>	<p>3,7 triệu người nghèo được cung cấp dịch vụ khuyến nông</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>4,2 triệu người nghèo được cung cấp dịch vụ khuyến nông</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>Bộ NNPTNT</p> <p>Cơ quan dưới cấp TW</p> <p>Các tổ chức quần chúng</p>
7	<p>Hoàn thành mục tiêu thứ tư: 150.000 người nghèo được miễn giảm phí học nghề</p> <ul style="list-style-type: none"> Xây dựng/ thông qua dự án dạy nghề Nghiên cứu và lựa chọn những doanh nghiệp tốt và các cơ sở dạy nghề để hợp đồng thử nghiệm cơ chế dạy nghề gắn với việc làm trong các doanh nghiệp; phương pháp chi trả dựa trên sản phẩm; và nhân rộng các mô hình thành công có liên quan Xây dựng và nhân rộng các mô hình dạy nghề gắn với xuất khẩu lao động Xây dựng và nhân rộng các mô hình dạy nghề gắn với tạo việc làm ở các nông trại 	<p>30.000 người tham gia các khóa dạy nghề miễn phí</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>80.000</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>120.000</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>150.000</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>Bộ LĐTBXH</p> <p>Các cơ quan ở cấp dưới TW</p> <p>Các tổ chức quần chúng</p> <p>Các doanh nghiệp danh tiếng và các cơ sở dạy nghề</p> <p>Cục Quản lý lao động nước ngoài</p> <p>Nông trại ở Tây Nguyên và miền núi phía Bắc</p>

TT	Hoạt động chính/ Kết quả được mong đợi	2007	2008	2009	2010	Cơ quan chịu trách nhiệm
8	<p>Hoàn thành mục tiêu thứ năm: 100% người nghèo được cấp thẻ bảo hiểm y tế, khám chữa bệnh miễn phí</p> <ul style="list-style-type: none"> • Điều chỉnh/ Bổ sung chính sách khám chữa bệnh cho người nghèo; và tăng giá trị các thẻ y tế • Tổ chức tiến trình phân phát thẻ y tế cho người nghèo, mở rộng thời hạn giá trị thẻ lên 2 năm • Tăng cường khả năng tiếp cận các dịch vụ y tế cơ bản chất lượng cao; tăng khả năng khám chữa bệnh ở cấp huyện và cấp cơ sở • Huy động hỗ trợ quốc tế về khám chữa bệnh cho người nghèo • Thực hiện khám chữa bệnh cho người nghèo, đặc biệt là người dân tộc thiểu số 	<p>90% người nghèo được cấp thẻ y tế</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>100% người nghèo được cấp thẻ y tế</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>100% người nghèo được cấp thẻ y tế</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>100% người nghèo được cấp thẻ y tế</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>Bộ YT</p> <p>Các cơ quan cấp dưới TW</p>
9	<p>Hoàn thành mục tiêu thứ sáu: 19 triệu lượt học sinh nghèo, gồm 9 triệu ở cấp tiểu học được miễn giảm học phí và các khoản đóng góp khác cho xây dựng trường</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cải tiến cơ chế hỗ trợ giáo dục trực tiếp cho người nghèo, không phân biệt ngành công hay tư nhân; trình các cơ chế đề xuất cho các cấp bộ thông qua • Xây dựng tài liệu hướng dẫn thực hiện, bao gồm các mẫu/bảng tiêu chuẩn dùng để chứng nhận hộ nghèo, và xác định các cấp thông qua; các mẫu này sẽ được sử dụng trên toàn quốc • Thực hiện cơ chế chi trả trực tiếp học phí cho học sinh nghèo ở các cơ sở giáo dục ngoài nhà nước; và thực hiện/nhân rộng chính sách hỗ trợ giáo dục 	<p>9,5 lượt học sinh nghèo nhận được hỗ trợ giáo dục</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>14 lượt học sinh nghèo được miễn giảm học phí, sách giáo khoa và vở</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>16,5 lượt học sinh nghèo được miễn giảm học phí, sách giáo khoa và vở</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>19 lượt học sinh nghèo được miễn giảm học phí, sách giáo khoa và vở</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>Bộ GDĐT</p> <p>Các cơ quan cấp dưới TW</p>

TT	Hoạt động chính/ Kết quả được mong đợi	2007	2008	2009	2010	Cơ quan chịu trách nhiệm
10	<p>Hoàn thành mục tiêu thứ bảy: 170.000 cán bộ giảm nghèo, trong đó 95% ở cấp cơ sở, được tập huấn nâng cao năng lực.</p> <ul style="list-style-type: none"> Xây dựng tài liệu tập huấn TOT Tiến hành các khoá TOT tại địa phương Hoàn thiện hai bộ tài liệu tập huấn dành cho (i) cán bộ tỉnh-huyện và (ii) cán bộ xã; và tổ chức các khoá phù hợp Tập huấn cho cán bộ giảm nghèo 	70.000 cán bộ giảm nghèo được đào tạo	tổng số 105.000 cán bộ giảm nghèo được đào tạo	140.000 cán bộ giảm nghèo được đào tạo	170.000 cán bộ giảm nghèo được đào tạo	Bộ LĐTBXH Các cơ quan dưới cấp TW Các tổ chức quần chúng
11	<p>Hoàn thành mục tiêu thứ tám: 500.000 hộ nghèo hưởng lợi từ chương trình xoá nhà tạm</p> <ul style="list-style-type: none"> Điều chỉnh cơ chế hỗ trợ nhà ở/nước sạch cho người dân tộc thiểu số (quy định trong Quyết định 134) trong năm 2007 -2008 Hoàn thành hỗ trợ xoá nhà tạm cho người dân tộc thiểu số trước năm 2008; tổ chức đánh giá giữa kỳ và cuối kỳ về thực hiện Quyết định 134 Đẩy mạnh phong trào xây dựng “Nhà đoàn kết”; và thực hiện xác nhận những tính thành công trong việc xoá các khu nhà ổ chuột 	200.000 hộ nghèo được hỗ trợ xoá nhà tạm.	300.000 hộ nghèo được hỗ trợ xoá nhà tạm.	400.000 hộ nghèo được hỗ trợ xoá nhà tạm	500.000 hộ nghèo được hỗ trợ xoá nhà tạm.	Bộ XD UBDT Các tỉnh VFF

TT	Hoạt động chính/ Kết quả được mong đợi	2007	2008	2009	2010	Cơ quan chịu trách nhiệm
12	<p>Hoàn thành mục tiêu thứ chín: 98% người nghèo có nhu cầu được cung cấp hỗ trợ pháp lý miễn phí</p> <ul style="list-style-type: none"> Hoàn thiện cơ chế, chính sách và thủ tục phù hợp về trợ giúp pháp lý cho người nghèo Xây dựng tài liệu hướng dẫn, tài liệu đào tạo và tờ rơi phù hợp về hỗ trợ pháp lý Xây dựng cơ chế quản lý/sử dụng tài chính và lập kế hoạch tài chính về trợ giúp pháp lý cho người nghèo Thực hiện đào tạo/ nâng cao năng lực cho cán bộ hỗ trợ pháp lý và các cán bộ hợp tác khác Xây dựng các kênh thông tin liên quan đến hỗ trợ pháp lý; cung cấp hướng dẫn cho các cơ quan dưới cấp trung ương để thực hiện dự án này 	<p>90% người nghèo nhận được hỗ trợ pháp lý</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>95% người nghèo nhận được hỗ trợ pháp lý</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>98% người nghèo nhận được hỗ trợ pháp lý</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>98% người nghèo nhận được hỗ trợ pháp lý</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>Bộ TP</p> <p>Chính quyền địa phương</p>
13	<p>Giám sát đánh giá chương trình:</p> <ul style="list-style-type: none"> Hoàn thiện các chỉ số giám sát đánh giá Nghiên cứu và trình quyết định về chỉ số giám sát đánh giá cũng như hướng dẫn về hệ thống báo cáo cho các địa phương Nghiên cứu các lựa chọn chuyển giao giám sát đánh giá, các công cụ phục vụ đánh giá giữa kỳ và cuối kỳ; và thực hiện tiến trình Xây dựng dữ liệu cơ bản giữa kỳ/ cuối kỳ; và hỗ trợ điều tra Chuẩn bị kế hoạch giám sát đánh giá và tiến trình các chuyến đi giám sát cho các BCĐQG của hai chương trình 	<p>x</p> <p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>Có báo cáo hàng năm</p> <p>Có dữ liệu giữa kỳ</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>Có báo cáo hàng năm</p> <p>Có báo cáo hàng năm</p> <p>Có số liệu cuối cùng</p>	<p>Có báo cáo hàng năm</p> <p>x</p>	<p>Bộ LĐTBXH</p> <p>Các bộ/ cơ quan liên quan</p> <p>Các cơ quan dưới cấp TW</p> <p>Ban Chỉ đạo quốc gia</p>

TT	Hoạt động chính/ Kết quả được mong đợi	2007	2008	2009	2010	Cơ quan chịu trách nhiệm
14	<p>Các hoạt động khác:</p> <ul style="list-style-type: none"> Thực hiện các hoạt động nối tiếp về cải tiến và nhân rộng các mô hình giảm nghèo thành công ở các vùng sinh thái và các vùng chuyên biệt Nghiên cứu cơ chế xã hội hoá thực hiện Chương trình mục tiêu giảm nghèo, trong đó thu hút sự tham gia của các bộ/cơ quan, các cấp trung ương, địa phương, các tổ chức quần chúng, các doanh nghiệp, xã hội dân sự và các tổ chức quốc tế (song phương, đa phương và phi chính phủ) Nghiên cứu tác động của việc gia nhập WTO đến giảm nghèo ở các vùng nông thôn Nghiên cứu về chương trình/chiến lược giảm nghèo giai đoạn 2011-2015 (bao gồm uỷ ban nghiên cứu chiến lược giảm nghèo và chương trình giảm nghèo) 	<p>x</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>Ít nhất 4 tổng công ty tham gia xây dựng mô hình</p> <p>x</p> <p>x</p>	<p>x</p> <p>x</p>	<p>x</p> <p>Chiến lược mới và chương trình giảm nghèo trình Thủ tướng Chính phủ</p>	<p>Bộ LĐTBXH</p> <p>Bộ LĐTBXH</p> <p>Các bộ/ cơ quan liên quan</p> <p>Các tổ chức quốc tế</p> <p>Các cơ quan dưới cấp TW</p>

