

Báo cáo chuyên đề

**THỰC HIỆN CHIẾN LƯỢC TOÀN DIỆN VỀ TĂNG TRƯỞNG VÀ
XOÁ ĐÓI GIẢM NGHÈO (CPRGS) Ở NÔNG THÔN**

*(Tài liệu phục vụ thảo luận tại Hội nghị Nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam
Hội nghị CG – Thành phố Vinh, 16-17 tháng 6 năm 2004)*

**A. CẬP NHẬT TÌNH HÌNH THỰC HIỆN CPRGS TRONG NGÀNH
NÔNG NGHIỆP VÀ PTNT**

1. Năm 2002 Bộ NN và PTNT đã đóng góp tích cực cho việc chuẩn bị CPRGS. Báo cáo của Nhóm Công tác CPRGS Bộ NN và PTNT “**Khía cạnh nông thôn của CPRGSP – Một tầm nhìn đa ngành**” đã đóng góp một số nội dung quan trọng cho tài liệu CPRGS;
2. Bộ NN và PTNT đã bắt đầu nghiên cứu nhằm thực hiện lồng ghép CPRGS vào các kế hoạch công tác hàng năm 2003-2004. Tuy nhiên, phương pháp luận của việc lồng ghép và phối hợp giữa Bộ và các Sở NN và PTNT khi lập kế hoạch ngành cần được Chính phủ và Bộ KHĐT hướng dẫn cụ thể hơn;
3. Nghiên cứu tác động của chỉ tiêu công đối với xoá đói giảm nghèo và tăng trưởng đã được triển khai từ năm 2003. Trung tâm Tin học Bộ NN và PTNT (ICARD) đang tiến hành một nghiên cứu tiếp theo đánh giá việc thực hiện các chính sách NN-PTNT từ khi bắt đầu đổi mới. Bộ NN và PTNT là một trong bốn Bộ (Giáo Dục, Giao thông Vận tải, Y tế và NN và PTNT) tham gia Đánh giá chỉ tiêu công năm 2004 (PER). Bộ KHĐT và Bộ Tài chính cũng mong muốn Bộ NN-PTNT thí điểm xây dựng và thực hiện Khuôn khổ chỉ tiêu trung hạn (MTEF).
4. Quản lý Nhà nước tốt cũng là một nội dung được đề cập trong CPRGS. Quá trình cải cách hành chính của Bộ NN và PTNT được cân nhắc kết hợp với việc thực thi CPRGS, các chính sách và quy hoạch cấp ngành, triển khai và tăng cường phân quyền cho cấp tỉnh. Các tỉnh được dự án Hỗ trợ chương trình CCHC (PAR) của Bộ NN và PTNT hỗ trợ là những đầu mối gắn kết nỗ lực thực thi CPRGS giữa ngành với địa phương;

5. Bộ NN và PTNT đang chuẩn bị tăng cường hơn nữa hệ thống theo dõi và giám sát. Đã hình thành ý tưởng xây dựng một bộ chỉ số giám sát và đánh giá thực hiện CPRGS ở khu vực nông thôn, bổ xung cho hệ thống giám sát và đánh giá thực hiện CPRGS chung với sự hỗ trợ của WB. Tài liệu dự án đang được các cấp có thẩm quyền của Việt Nam xem xét. Việc xây dựng bộ chỉ số đánh giá ngành Lâm nghiệp cũng đang được tiến hành với sự lồng ghép cách tiếp cận của CPRGS;
6. Bộ NN và PTNT đang hoàn chỉnh đề xuất tăng cường năng lực phân tích chính sách ngành nông nghiệp và PTNT do SDC và WB tài trợ;
7. Bộ NN và PTNT với sự phối hợp của Bộ KHĐT vừa tổ chức một hội thảo nâng cao nhận thức nhằm thống nhất về việc triển khai thực hiện CPRGS ở cấp ngành;
8. Bộ NN và PTNT thông qua Chương trình Hỗ trợ quốc tế (ISG) đang thử nghiệm Tổng hợp khuyến nghị chính sách thường kỳ với sự tham vấn của các đơn vị trong Bộ và các nhà tài trợ có liên quan. Bản tổng hợp khuyến nghị chính sách đầu tiên với chủ đề “Lồng ghép CPRGS vào chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn” đang được chuẩn bị với sự góp ý của một số nhà tài trợ.
9. Năm 2003, Bộ NN và PTNT đã sửa đổi ToR của ISG và thành lập nhóm công tác chuyên đề 3 (TAG 3) trong khuôn khổ ISG về Hỗ trợ thực hiện CPRGS, không chỉ trong Bộ NN và PTNT mà còn ở các tỉnh.

B. MỘT SỐ BÀI HỌC KINH NGHIỆM

1. CPRGS không phải là khái niệm mới. Trong khu vực nông thôn, CPRGS là chiến lược tăng trưởng tập trung vào người nghèo và các vùng chịu thiệt thòi;
2. Chính phủ và Bộ NN và PTNT sẽ thực hiện CPRGS bằng cách lồng ghép chiến lược này vào các kế hoạch phát triển KTXH của ngành, tiểu ngành, và địa phương, chứ không phải thông qua các chương trình hoặc dự án riêng;

Ví dụ 1: Chương trình xoá đói giảm nghèo của An Giang

An Giang là một trong những địa phương sớm có kế hoạch lồng ghép các hoạt động vào một khuôn khổ. “Chương trình mục tiêu quốc gia xoá đói giảm nghèo và việc làm tỉnh An Giang 2001 – 2005”, được UBND tỉnh phê duyệt theo Quyết định số 1340/2001/QĐ-UB ngày 16/08/2001, là một chương trình tổng

hợp liên ngành và nằm trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh, thể hiện một cách làm kế hoạch dựa vào kết quả qua việc xác định các mục tiêu cụ thể, phân tích nguồn lực khả dụng và phân công trách nhiệm rõ ràng giữa các cơ quan của tỉnh.

Tăng trưởng kinh tế dựa trên lợi thế của địa phương là một góc độ tiếp cận khác của xoá nghèo. An Giang đã ban hành 9 quyết định ưu đãi đầu tư (đã được thay thế bằng Quyết định số 522/2002/QĐ-UB) nhằm thực hiện chính sách khuyến khích phát triển sản xuất tạo ra sản phẩm hàng hoá có giá trị. Chính sách này tác động trên các mặt:

- Cơ sở hạ tầng nông thôn
- Phát triển sản xuất nông nghiệp theo hướng hàng hoá (trồng trọt, chăn nuôi, thủy sản, công nghệ sau thu hoạch)
- Việc làm trong mùa nước nổi
- Tiêu thụ sản phẩm thông qua hợp đồng với nông dân
- Đào tạo nguồn nhân lực

Nguồn: Sở NN&PTNT An Giang, ISG

3. Việc thực hiện CPRGS tập trung chủ yếu vào việc cải thiện công tác lập kế hoạch và ngân sách ở tất cả các cấp, chuyển từ quá trình lập kế hoạch dựa trên đầu vào sang cách làm dựa vào kết quả cho tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo, với các chỉ số theo dõi và giám sát, các biện pháp chính sách cụ thể và phân bổ nguồn lực. Do tính chất mới mẻ của việc này và tính chất đa dạng, phức tạp của Ngành NN-PTNT, phải thực hiện từng bước theo kiểu vừa làm vừa học;
4. Tạo ra môi trường thuận lợi, bình đẳng cho nông dân và các thành phần kinh tế cùng phát triển và đóng góp vào sự nghiệp XĐGN thông qua xây dựng và thực thi các chính sách phù hợp cũng là một biện pháp quan trọng;

Ví dụ 2: Tổng hợp khuyến nghị chính sách

Tiếp theo đề xuất của ISG, một nhóm các nhà tài trợ đã họp và gửi một số gợi ý về chủ đề chính sách cần được thảo luận:

- Lồng ghép CPRGS vào chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn
- Chuẩn bị cho Việt Nam gia nhập WTO
- Luật Phát triển và Bảo vệ rừng
- Thực hiện Chiến lược Tài nguyên nước, và thực hiện PIM
- Các chủ đề khác: (a) đổi mới các doanh nghiệp nhà nước; (b) Đánh giá ngành cấp nước và vệ sinh nông thôn; (c) Cải cách hành chính tại Bộ NN và PTNT; (d) Chuyên nghiệp hoá và phát triển nguồn nhân lực ngành nông nghiệp.

Bản tổng hợp khuyến nghị chính sách đầu tiên với chủ đề “Lồng ghép CPRGS vào chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn” đang được chuẩn bị. Theo yêu cầu của Bộ NN&PTNT, các đơn vị trực thuộc đã gửi phiếu khuyến nghị

chính sách từ góc độ chức năng và hoạt động của đơn vị mình, đề xuất một số khuyến nghị về chính sách có liên quan đến chủ đề chính sách nêu trên.

Nguồn: ISG

5. Để thực hiện CPRGS cần có sự nỗ lực ở tất cả các cấp của Chính phủ, tổ chức xã hội, cộng đồng và người nghèo. Sự hợp tác của các nhà tài trợ sẽ rất cần thiết và quan trọng. Do đó, cần thiết phải có sự phối kết hợp chặt chẽ và hiệu quả.

Ví dụ 3: Đầu mối đối thoại tại các tỉnh

Tính đến tháng 5 năm 2004, Bộ NN và PTNT, thông qua ISG, đã tiến hành đối thoại với 5 tỉnh (An Giang, Sóc Trăng, Trà Vinh, Thanh Hóa, Thái Nguyên). ISG đang tiếp tục mở các diễn đàn, tạo ra một cơ chế hỗ trợ điều phối và đối thoại giữa Bộ NN và PTNT với các Bộ, Ngành, địa phương. Một số đầu mối đối thoại chính sách đang được chuẩn bị hình thành tại các tỉnh với sự hỗ trợ của các nhà tài trợ qua khuôn khổ ISG và các dự án, đối tác đang hoạt động như PAR, đối tác FSSP và NDM. Theo dự kiến, trước mắt sẽ khuyến khích sự tham gia đối thoại chính sách của 20 Sở NN&PTNT đã được Dự án PAR Bộ NN&PTNT hỗ trợ tăng cường năng lực CNTT.

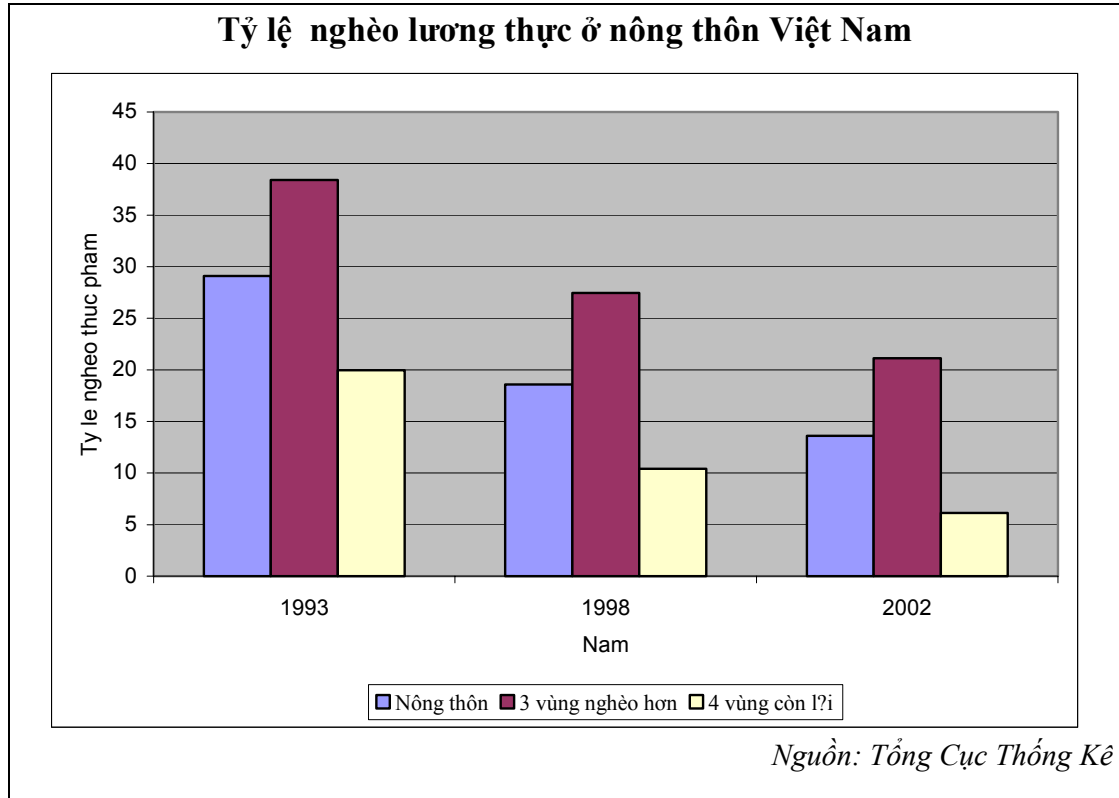
Trung tâm Nghiên cứu Hợp tác Phát triển quốc tế của Canada (CECI) đang triển khai các hoạt động phối hợp với ISG nơi CECI và CDEEP có các dự án đang hoạt động nhằm giúp một số Sở NN và PTNT xây dựng kế hoạch có sự lồng ghép CPRGS.

Bên cạnh đó, AusAID cho biết đang có ý định chọn một vài tỉnh có năng lực tốt để hỗ trợ xây dựng mô hình địa phương thí điểm về đối thoại chính sách, tăng cường năng lực quản lý nhà nước và cung cấp dịch vụ công trong nông nghiệp và nông thôn.

Nguồn: ISG, CECI

C. NHỮNG THÁCH THỨC CHỦ YẾU

1. Duy trì được tốc độ phát triển nông nghiệp ở mức 4,5% năm và tốc độ giảm tỷ lệ hộ nghèo nông thôn ở mức 2% năm là một thách thức lớn. Từ năm 1993 đến 2002, tỷ lệ hộ nghèo ở nông thôn đã giảm một nửa, nhưng tốc độ chậm dần (giai đoạn 93-98 là 2,1% năm, giai đoạn 98-2002 là 1,2% năm) nhất là ở các vùng nghèo như Tây Nguyên, Tây Bắc và Bắc Trung Bộ.



2. **Hội nhập và gia nhập WTO.** Thách thức này thể hiện ở các khía cạnh: tăng năng lực quản lý nhà nước và dịch vụ công; tăng năng lực quản trị và định hướng thị trường cho doanh nghiệp; trang bị kiến thức thị trường cho nông dân. Bộ NN và PTNT đang chỉ đạo xây dựng lộ trình và các năng lực phục vụ hội nhập của ngành nói chung và WTO nói riêng.
3. **Tăng năng suất và sức cạnh tranh.** Áp dụng công nghệ mới và tăng cường năng lực quản trị theo cơ chế thị trường có thể làm tăng năng suất và sức cạnh tranh. Tuy nhiên, việc hoạch định các ưu tiên để đầu tư, điều chỉnh cơ cấu kinh tế ngành và địa phương (cấp vĩ mô), điều chỉnh cơ cấu kinh doanh và sản phẩm của doanh nghiệp (cấp vi mô) lại đặt ra yêu cầu tăng cường năng lực và đầu tư tương đối lớn cho các cơ quan quản lý nhà nước, đơn vị cung cấp dịch vụ công, các nhà khoa học, doanh nghiệp và nông dân.
4. **Tạo việc làm và thu nhập phi nông nghiệp.** Đây là vấn đề lớn của phát triển nông thôn, đòi hỏi việc ứng dụng khoa học công nghệ và chuyển đổi cơ cấu kinh tế phải theo hướng công nghiệp hoá nông nghiệp và nông thôn, đa dạng hoá và phát triển ngành nghề nông thôn, phát triển các dịch vụ đầu vào và đầu ra cho sản xuất, phát triển các thị trường dịch vụ tài chính, lao động ở các vùng nông thôn.

5. **Quản lý bền vững tài nguyên thiên nhiên.** Phát triển nông thôn đòi hỏi các quy hoạch và chính sách khai thác sử dụng đất, nước, rừng và các tài nguyên khác, do đó cần có chiến lược dài hạn để quản lý và phát triển bền vững tài nguyên thiên nhiên.
6. **Giảm mức độ dễ bị tổn thương, đặc biệt là ở những còn nhiều khó khăn.** Công bằng trong phát triển và giảm khoảng cách nghèo đói khi đẩy mạnh tăng trưởng không chỉ đòi hỏi một hệ thống phúc lợi công cộng và an sinh xã hội hợp lý hướng tới người nghèo và vùng nghèo, mà còn cần có chiến lược phát triển các đối tượng này một cách lâu dài.

D. KẾ HOẠCH CHO TƯƠNG LAI

Với mục tiêu tăng trưởng kinh tế và xoá đói giảm nghèo, Chiến lược 10 năm phát triển NN và nông thôn 2001 – 2010 tập trung vào việc đạt được ba mục tiêu chiến lược sau:

1. **Tăng thu nhập ở khu vực nông thôn trên cơ sở tăng trưởng chất lượng cao, bền vững và toàn diện**
2. **Giảm chênh lệch thu nhập, giảm rủi ro và nguy cơ tổn thương, cải thiện an ninh lương thực và phúc lợi xã hội cho người nghèo**
3. **Nâng cao tính bền vững của nguồn tài nguyên thiên nhiên ở nông thôn**

Về lâu dài, có **bốn lĩnh vực** Bộ NN và PTNT cần tập trung nỗ lực thực hiện CPRGP:

1. **Giám sát và đánh giá.** Trước tiên phải gắn kết ba trụ cột phát triển (tiếp tục cải cách, phát triển bền vững và công bằng, tăng cường năng lực quản trị). Trong đó mỗi trụ cột có một bộ các mục tiêu, một loạt các chỉ số để giám sát kết quả (chẳng hạn như tăng thu nhập hoặc chi tiêu ở nông thôn), các đầu ra (ví dụ: số lượng các công nghệ mới đến tay nông dân), và các đầu vào (các chính sách chi tiêu công và chi tiêu cho khu vực tư nhân). Đối với mỗi bộ chỉ số này, cần đặt ra các mục tiêu cụ thể. Các chỉ số này là một phần trong công tác giám sát toàn diện CPRGS thuộc trách nhiệm của Bộ KHĐT và Tổng Cục Thống kê.
2. **Chi tiêu công.** Thực hiện CPRGS cần đảm bảo rằng các khoản chi tiêu và đầu tư công của Bộ NN và PTNT sẽ đóng góp vào 3 trụ cột đã xác định. Trước hết phải đánh giá tác động của chi tiêu công trước đây tới 3 trụ cột, và phân tích (thẩm định) được tác động của các khoản đầu tư tương lai. Các nghiên cứu sâu hơn có thể cần được xác định. Bộ NN và

PTNT đang cân nhắc khả năng tham gia cùng 3 Bộ khác và 4 tỉnh hình thành Khuôn khổ Chi tiêu Trung hạn (MTEF) sau khi thực hiện Đánh giá chi tiêu công (PER) 2004.

3. **Tiếp tục đổi mới chính sách NN-PTNT.** Để đạt được các mục tiêu mong muốn, cần tiếp tục đổi mới các chính sách NN-PTNT một cách mạnh mẽ hơn nữa. Để có căn cứ vững chắc, cần nghiên cứu đánh giá quá trình thực hiện các chính sách hiện hành. Chủ đề chính cho việc nghiên cứu sâu hơn sẽ được xác định trên cơ sở ba trụ cột nêu trên. Sau đó, có thể sẽ điều chỉnh căn cứ theo kết quả nghiên cứu, tận dụng tốt hơn các kết quả phân tích định tính có tham khảo ý kiến của người nghèo. Sáng kiến của ISG trong việc chuẩn bị Bản Tổng hợp khuyến nghị chính sách sẽ hỗ trợ Bộ NN&PTNT xác định những vấn đề bức xúc nhất của ngành Nông nghiệp và PTNT. Một Mạng lưới tư vấn phân tích chính sách nông thôn (RPAAN) sẽ được xây dựng để tăng cường năng lực cho các nhà nghiên cứu chính sách Việt Nam, giúp họ nâng cao chất lượng nghiên cứu.
4. **Triển khai CPRGS đến các tỉnh.** Ở cấp tỉnh, cũng có những thách thức tương tự. Vấn đề quan trọng nhất là đảm bảo rằng những người làm chính sách sẽ được tiếp cận với nhiều thông tin chất lượng cao hơn về chính sách và chi tiêu. Vì vậy, cần phải có diễn đàn để thảo luận về các vấn đề này. Nghiên cứu đánh giá nghèo đói năm 2003 đã cung cấp nhiều thông tin sâu hơn về nguyên nhân cụ thể của nghèo đói trong khu vực, có thể được sử dụng cho mục đích này. Sự phối hợp giữa ISG và các đối tác FSSP và NDM, các dự án đang tiến hành của Bộ NN&PTNT và của các tỉnh có thể thúc đẩy tiến trình này thông qua hình thành các đầu mối đối thoại tại các tỉnh.

Trước mắt, cần phải thực hiện **bốn biện pháp** sau:

1. Tiếp tục nâng cao nhận thức về CPRGS trong Bộ và các Sở NN&PTNT. Theo khảo sát, nhận thức về CPRGS ở các đơn vị ngành dọc của Bộ chưa đáp được nhiệm vụ và thách thức nêu trên;
2. Hoàn thiện công tác tổ chức trong Bộ NN&PTNT, tổ chức thảo luận và tham vấn giữa các đơn vị trong Bộ, đảm bảo việc trao đổi thông tin xuyên suốt với các Bộ khác và các tỉnh;
3. Thực hiện đánh giá của Bộ NN&PTNT về kinh nghiệm thực hiện đổi mới trong 20 năm qua của ngành NN&PTNT;
4. Lồng ghép CPRGS vào kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm tới của ngành.

E. ĐỀ XUẤT CÁC CHỦ ĐỀ THẢO LUẬN

1. Làm thế nào để lồng ghép việc thực hiện CPRGS và các kế hoạch phát triển của ngành nông nghiệp và nông thôn; Các hành động ưu tiên và thứ tự thực hiện;
2. Phân cấp quản lý, vai trò của Bộ NN và PTNT và các Sở NN và PTNT trong quá trình lồng ghép kế hoạch nói riêng và thực hiện CPRGS nói chung ;
3. Làm thế nào để các nhà tài trợ quốc tế và cộng đồng các tổ chức phi chính phủ có thể hỗ trợ thực hiện CPRGS trong nông nghiệp và nông thôn một cách tốt nhất.

Tài liệu tham khảo

- Chính phủ (2003): Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo
Bộ NN và PTNT (2001): Chiến lược 10 năm phát triển nông nghiệp nông thôn 2001 - 2010
Bộ NN và PTNT(2002) Báo cáo của Nhóm Công tác CPRGS “Khía cạnh nông thôn của CPRGS – Một tầm nhìn đa ngành”
Các nhà tài trợ (2003): Báo cáo phát triển Việt Nam 2004 “Nghèo”
ISG (2004): Kế hoạch công tác chiến lược 2004 – 2006; Kế hoạch hoạt động của TAG 3 năm 2004
ISG (2003) : Đề xuất hình thành các đầu mối đối thoại tại các tỉnh
Ban điều hành ISG và Nhóm các nhà tài trợ chính (11 tháng 5 năm 2004): Biên bản họp của về khuyến nghị chính sách cho Bộ NN và PTNT
Đặng Kim Sơn (2004): Cập nhật tình hình thực hiện CPRGS của Bộ NN và PTNT và các bài học kinh nghiệm (báo cáo tại cuộc họp của TAG 3, ngày 15 tháng 3 năm 2004)