

**BỘ LĐ-TB&XH**

**UNDP**

**Đánh giá và lập kế hoạch cho tương lai:**

**Đánh giá Chương trình Mục tiêu  
Quốc gia về Xoá đói Giảm nghèo (CT  
MTQG XĐGN) và Chương trình 135**

**10 /2004**

# Lời nói đầu

Mặc dù vẫn còn là một nước nghèo nhưng trong thời gian qua Việt Nam đã đạt được những thành tựu đầy ấn tượng về Xoá đói giảm nghèo. Tỷ lệ nghèo đã giảm hơn một nửa so với những năm 1990, đời sống của nhân dân đã được cải thiện. Bộ mặt các xã nghèo đã được cải thiện đáng kể và như vậy Việt Nam đã đạt được mục tiêu thiên niên kỉ về giảm nghèo đặt ra cho tới năm 2015. Đạt được kết quả trên là do đã thực hiện tốt những cam kết cả về xã hội và chính trị cho công cuộc XĐGN và quyết tâm hành động của các cấp từ trung ương đến địa phương. XĐGN đã trở thành phong trào rộng lớn thu hút được sự tham gia của các cấp chính quyền, các tổ chức quần chúng, các tổ chức quốc tế, các doanh nghiệp và của chính người nghèo.

Tuy nhiên, bên cạnh những thành công, công tác XĐGN trong tình hình mới đang đối mặt với nhiều thách thức lớn, đó là: khoảng cách thu nhập và mức sống đang có xu hướng tăng lên giữa thành thị và nông thôn, giữa các vùng và giữa các nhóm dân cư; khả năng ngân sách Nhà nước và huy động nguồn lực cho những vùng khó khăn nhất, đó là vùng miền núi, vùng có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số còn hạn chế, tư tưởng ỷ lại trong chờ vào nhà nước vẫn còn phổ biến; XĐGN còn chưa thực sự bền vững, tỷ lệ hộ nghèo có mức sống ngay trên ngưỡng nghèo còn cao.

Trong bối cảnh hiện nay, việc triển khai chương trình MTQG về XĐGN gắn chặt với Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm nghèo, với kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội 5 năm của các chương trình mục tiêu về xoá đói giảm nghèo có vai trò rất quan trọng. Nó vừa đảm bảo sự tăng trưởng cao, vừa đáp ứng mục tiêu hướng vào người nghèo, XĐGN bền vững.

Báo cáo đánh giá tổng thể Chương trình MTQG XĐGN và Chương trình 135 đã ghi nhận những thành tựu của cả hai chương trình. Đồng thời cũng nêu bật những thách thức cần phải khắc phục của chương trình trong giai đoạn tới (2006-2010) để có tác động tích cực nhằm cải thiện chất lượng sống của người nghèo.

Đặc biệt, báo cáo đã đưa ra các khuyến nghị về cải tiến cách thức xác định hộ nghèo, xác định những trọng điểm của chương trình; cơ chế khuyến khích đối tượng nghèo vượt lên thoát nghèo; cơ chế khuyến khích cán bộ làm công tác XĐGN và tăng cường năng lực cán bộ các cấp mà đặc biệt là cấp xã, và của tổ chức đoàn thể cơ sở; xây dựng một hệ thống theo dõi; giám sát và đánh giá chương trình sát hợp, hiệu quả; trên cơ sở phát huy mạnh mẽ dân chủ cơ sở để khuyến khích sự tham gia của mọi người dân vào quá trình XĐGN.

Báo cáo này là một minh chứng cho sự hợp tác chặt chẽ giữa các cơ quan của Chính phủ Việt Nam với UNDP và các nhà tài trợ khác, giúp cho việc xây dựng chương trình với các định hướng hoạt động XĐGN hiệu quả để vừa đảm bảo thực hiện mục tiêu của chương trình về giảm nghèo và các mục tiêu phát triển của Việt Nam trong giai đoạn tới..

**Nguyễn Thị Hằng**  
Bộ Trưởng  
Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội

**Jordan D. Ryan**  
Đại diện thường trú  
Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc

## LỜI CẢM ƠN

Báo cáo đánh giá đã được thực hiện dưới sự chỉ đạo chung của T.s. Đàm Hữu Đắc (Thứ trưởng, Bộ LĐ-TB&XH) và T.s. Nguyễn Hải Hữu (Vụ trưởng, Vụ Bảo trợ Xã hội, Bộ LĐ-TB&XH), đồng thời là Giám đốc và Phó giám đốc dự án do UNDP hỗ trợ VIE/02/00 chịu trách nhiệm về đánh giá này.

Đánh giá là một quá trình phối hợp có sự tham dự của nhiều người, nhiều cơ quan trong các giai đoạn khác nhau và do vậy là một sản phẩm tổng hợp. Các bản dự thảo của báo cáo đã được chia sẻ tại Hội thảo Hạ Long 13-14/7/2004 và tại hội thảo giữa Chính phủ và các nhà tài trợ tại Đồ Sơn 17-19/8/2004. Các ý kiến bình luận và đóng góp của các quý vị đại biểu qua hai cuộc hội thảo trên đã giúp bản báo cáo được hoàn thiện hơn.

**Quản lý chung** - Đặng Kim Chung (Phó giám đốc) và Lê Việt Hoa (Quản đốc) của Dự án VIE/02/001.

**Hỗ trợ từ các cơ quan** – UBNDT, Văn phòng CT XĐGN, TCTK, Bộ NN&PTNT, Bộ Tài chính, Bộ KH-ĐT, nhiều Sở LĐ-TB&XH và các cán bộ từ nhiều tỉnh huyện xã nơi tiến hành nghiên cứu

**Các tư vấn trong nước**– Vũ Tuấn Anh, Nguyễn Văn Bảy, Nguyễn Tuấn Doanh, Nguyễn Cao Đức, Vũ Xuân Đào, Nguyễn Thiện Đức, Lê Hoàng Dũng, Lê Tiến Dũng, Nguyễn Viết Hải, Nguyễn Thị Hằng, Trần Thị Hạnh, Vũ Đức Hồi, Hoàng Thanh Hương, Nguyễn Thị Lan Hương, Trương Quốc Khánh, Thân Phúc, Đào Trần Phương, Đoàn Hồng Quang, Nguyễn Kiên Quyết, Đào Tiến Thắng, Nguyễn Thắng, Nguyễn Chiến Thắng, Thái Phúc Thành, Lê Đại Tri, Ngô Trường Thi, Vũ Văn Toán, Nguyễn Hữu Từ, Phùng Đức Tùng, Trương Vĩnh Tùng.

**Các tư vấn quốc tế** – Peter Brooke (Bannock), Alain Jacquemin (Dự án VIE/02/001), Mark Minford (Bannock), Koos Neefjes (Tư vấn tự do), Paul Shaffer (IDEA International), Mike Winter (Tư vấn tự do)

**Các ý tưởng và đóng góp thông tin**- Bob Baulch (IDS), Doãn Mậu Diệp (Vụ Quan hệ quốc tế, Bộ LĐ-TB&XH), Tống Thị Đua (TCTK), Koos Neefjes (Tư vấn tự do), Rab Nawaz (STA, Dự án VIE/01/023), Nguyễn Tiến Phong (UNDP), Edwin Shanks (Tư vấn tự do), Rob Swinkels (World Bank), Carrie Turk (World Bank), Nguyen Quang Vinh (UBNDT)

**Các phản biện**– Vũ Tuấn Anh, Alwyn Chilver (DFID), Robin Mearns (World Bank), Koos Neefjes (Tư vấn tự do), Martin Rama (World Bank), (Paul Shaffer (IDEA International), Edwin Shanks (Freelance consultant), Đặng Kim Sơn (MARD)

**UNDP** – Đỗ Thành Lâm, Divya Nair (tình nguyện viên), Nguyễn Tiến Phong, Nguyễn Thục Quyên, Kanni Wignaraja

**Hỗ trợ các công việc văn phòng** từ Dự án VIE/02/001 – Phạm Thi Duyên, Nguyễn Thị Vân Hương

**Biên dịch** - Hoàng Anh (Viện KH-LĐ-XH), Đặng Hải Hà (Bộ LĐ-TB-XH), Phạm Hồng Phương (Dự án VIE/02/001), Lê Văn Sơn (Tự do)

**Điều phối viên và Tác giả chính**- Saurabh Sinha (STA, Dự án VIE/02/001)

**Biên tập** - Đặng Hữu Cự, Lê Việt Hoa, Nguyễn Bá Ngọc

# NỘI DUNG

## Tóm tắt báo cáo

### A. XUẤT XỨ CỦA ĐÁNH GIÁ

- I. Các mục tiêu chung
- II. Khung đánh giá
- III. Quy mô đánh giá
- IV. Cấu trúc báo cáo

### B. BỐI CẢNH CHƯƠNG TRÌNH

- I. Xuất xứ CT MTQG XĐGN
- II. CT MTQG về XĐGN
- IV. Chương trình 135

### C. ĐÁNH GIÁ CHƯƠNG TRÌNH

- I. Tính thích hợp của mục tiêu, đối tượng và các hợp phần chương trình
  1. Xác định hộ nghèo và xã nghèo
  2. Phân bổ nguồn lực
- II. Các hệ thống và năng lực thực hiện
  1. Phân cấp, phân quyền hành chính
  2. Năng lực thể chế
  3. Hệ thống quản lý tài chính
  4. Theo dõi giám sát chương trình

### D. KẾT LUẬN

### E. NHỮNG GỢI Ý CHO CÔNG TÁC THIẾT KẾ CT MTQG XĐGN 2006-2010

#### CÁC BẢNG

- Bảng 1 : Phương pháp và nguồn dữ liệu dùng trong đánh giá
- Bảng 2 : Xu hướng phân bổ nguồn lực cho các hợp phần CT XĐGN
- Bảng 3 : Xu hướng phân bổ nguồn lực cho các hợp phần CT 135
- Bảng 4: Ngưỡng hộ nghèo của Bộ LĐ-TB&XH để xác định hộ nghèo
- Bảng 5: Ngưỡng hộ đói của Bộ LĐ-TB&XH để xác định hộ nghèo
- Bảng 6 : Nhận thức danh sách hộ nghèo được lập như thế nào?
- Bảng 7 : Phân bổ số hộ xếp loại nghèo theo nhóm chi tiêu
- Bảng 8: Phân bổ số hộ xếp loại nghèo theo vùng
- Bảng 9: Tăng phạm vi bao phủ của CT 135
- Bảng 10: Phân bổ dân số ở các xã nghèo theo vùng
- Bảng 11: Phân bổ dân số tại các xã nghèo theo nhóm chi tiêu
- Bảng 12: Phân bổ tiếp cận tới các hợp phần của CT XĐGN theo nhóm chi tiêu
- Bảng 13: Phân bổ theo vùng tiếp cận tới các hợp phần của CT XĐGN
- Bảng 14: Hiệu quả công tác xác định đối tượng các hợp phần chương trình XĐGN
- Bảng 15: Các hình thức hỗ trợ y tế cho người nghèo tại các tỉnh
- Bảng 16: Số thẻ bảo hiểm y tế cấp cho người nghèo 1998-2002
- Bảng 17: Quy mô hỗ trợ thực hiện chính sách giáo dục
- Bảng 18: Kế hoạch điều chỉnh cho CT 135 ở Sóc Trăng
- Bảng 19: Phân bổ trung ương cho CT XĐGN (2001-2003)
- Bảng 20: Các đóng góp trung ương và phi trung ương- CT XĐGN
- Bảng 21: Các phân bổ trung ương và đóng góp phi trung ương- CT 135
- Bảng 22: Các phân bổ theo đầu hộ nghèo cho CT XĐGN (2001-2003)
- Bảng 23: Phân bổ trung ương và thực chi theo đầu hộ nghèo – CT XĐGN
- Bảng 24: Phân bổ trung ương bình quân và thực chi (2001-03)
- Bảng 25: Phân phối số phân bổ trung ương theo lĩnh vực (2001-03)
- Bảng 26: Số phân bổ và thực chi của vốn trung ương CT 135, 2001-03
- Bảng 27: Số phân bổ và thực chi vốn CT 135, cấp huyện và xã, 2003
- Bảng 28: Số phân bổ trung ương và số thực chi của vốn CTXĐGN, 2001-03

## CÁC HỘP

- Hộp 1: Các tiêu chí lựa chọn một chương trình mục tiêu quốc gia
- Hộp 2: Các chính sách hỗ trợ
- Hộp 3: Các dự án của CT MTQG XĐGN -VL17
- Hộp 4: Các bước lập danh sách hộ nghèo
- Hộp 5: Các tiêu chí người dân sử dụng để đánh giá tình trạng đời sống của hộ
- Hộp 6: Những trở ngại khi áp dụng ngưỡng nghèo
- Hộp 7: Chậm trễ và sai sót trong cấp sổ hộ nghèo
- Hộp 8: Tiêu chí chọn lựa các xã thuộc CT 135
- Hộp 9: Tiêu chí để chọn xã nghèo trong CT 133/143
- Hộp 10: Tăng số xã nghèo mặc dù nghèo đói giảm
- Hộp 11: Các lợi ích của hộ khi được xếp loại nghèo
- Hộp 12: Các yếu tố hạn chế hộ nghèo tiếp cận tới tín dụng
- Hộp 13: Phân cấp quản lý Chương trình 135 ở Tuyên Quang
- Hộp 14: Các yếu tố của một hệ thống theo dõi giám sát chương trình
- Hộp 15: Chức năng của Ban giám sát dự án và Ban thanh tra nhân dân
- Hộp 16: Hiệu quả của tăng cường DCCS tới huy động, phân phối nguồn lực XĐGN
- Hộp 17: Yêu cầu của theo dõi đối nghèo

## CÁC HÌNH

### Bản đồ Việt Nam với các địa bàn nghiên cứu

- Hình 1: Cơ cấu tổ chức CT MTQG XĐGN
- Hình 2: Bao nhiêu hộ trong danh sách các hộ nghèo được coi là nghèo ?
- Hình 3: Phần trăm hộ đủ tiêu chuẩn luôn luôn được miễn giảm khi khám chữa bệnh
- Hình 4 : Các lý do khiến hộ đủ tiêu chuẩn không được khám chữa bệnh
- Hình 5 : Lý do khiến hộ đủ tiêu chuẩn không phải lúc nào cũng được miễn giảm học phí và tiền xây dựng trường
- Hình 6 : Đóng góp không phải từ trung ương theo % số tổng – CT XĐGN
- Hình 7: Phân bổ vốn trung ương và đóng góp không phải từ trung ương – CT 135
- Hình 8: Phân bổ đóng góp không phải từ trung ương theo tỉnh - CT 135
- Hình 9: Phân bổ đóng góp không phải từ trung ương theo tỉnh – CT XĐGN

## CÁC CHỮ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
CPRGS	Chiến lược Tăng trưởng và Giảm nghèo Toàn diện
CQĐH	Cơ quan điều hành
CT	Chương trình
CT MTQG	Chương trình Mục tiêu Quốc gia
CT XĐGN	Chương trình Xoá đói Giảm nghèo
CT XĐGN-VL	Chương trình Xoá đói Giảm nghèo và Việc làm (CT 143)
CT 133	Chương trình Xoá đói Giảm nghèo
CT 135	Chương trình Phát triển Kinh tế Xã hội các xã đặc biệt khó khăn
DCCS	Dân chủ cơ sở
DHBTB	Duyên hải Bắc trung bộ
DHNTB	Duyên hải Nam trung bộ
DNNN	Doanh nghiệp Nhà nước
ĐB	Đông Bắc
ĐBSH	Đồng bằng Sông Hồng
ĐBSCL	Đồng bằng Sông Cửu long
ĐNB	Đông Nam Bộ
GD-ĐT	Giáo dục và Đào tạo
KH-ĐT	Kế hoạch và Đầu tư
LĐ-TB&XH	Lao động-Thương binh và Xã hội
M&E	Theo dõi giám sát và Đánh giá
MDGs	Các Mục tiêu Phát triển Thiên niên Kỷ
MTTQ	Mặt trận Tổ quốc
NH CS XH	Ngân hàng Chính sách Xã hội
NH NN&PTNT	Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Việt Nam
NH NNVN	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam
NN&PTNT	Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
NS	Ngân sách
PETS	Rà soát (Tổng kết) Chi tiêu công
PPA	Đánh giá Đói nghèo có sự tham gia của người dân
PSM	Propensity Score Matching - Kết hợp điểm xu hướng
QHS	Điều tra hộ gia đình định tính
QS	Điều tra Định tính
TCPCP	Tổ chức phi chính phủ
TB	Tây Bắc
TN	Tây Nguyên
TP HCM	Thành phố Hồ Chí Minh
UBND	Ủy ban Dân tộc
UBND	Ủy ban Nhân dân
UNDP	Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc
VDGs	Các Mục tiêu Phát triển của Việt Nam
VHLSS	Khảo sát Mức sống Dân cư

# TÓM TẮT BÁO CÁO

## BỐI CẢNH

Có thể nói Việt Nam là một nước có nhiều thành tựu nổi bật. Trên thế giới, chỉ có một số quốc gia là có cam kết mạnh mẽ đối với công cuộc giảm nghèo, có một chương trình chi tiết, cụ thể về xoá đói giảm nghèo và trong nỗ lực này, Việt Nam đã đạt được những thành tựu quan trọng.

Quy mô của chương trình xoá đói giảm nghèo của Việt Nam là rất ấn tượng. Chính thức được khởi xướng vào năm 1998 bằng chương trình 133 có mục tiêu hỗ trợ các hộ nghèo trên toàn quốc. Chương trình này đã huy động khoảng 19 000 tỷ đồng từ nguồn ngân sách trung ương và địa phương.

Chương trình Mục tiêu Quốc gia XĐGN ban đầu gồm có 6 chính sách liên quan đến lĩnh vực hỗ trợ về miễn giảm phí khám chữa bệnh; miễn giảm học phí; hỗ trợ cho đồng bào dân tộc; hỗ trợ những người dân yếu thế, dễ bị tổn thương; hỗ trợ nhà ở và công cụ sản xuất. Ngoài ra, Chương trình còn bao gồm 8 dự án về tín dụng, khuyến nông, xây dựng cơ sở hạ tầng, hỗ trợ sản xuất, đào tạo cán bộ làm công tác xoá đói giảm nghèo, ổn định dân di cư tại các khu kinh tế mới, định canh định cư, ổn định dân cư tại các xã nghèo và phát triển các mô hình XĐGN để nhân rộng. Chương trình hiện nay được kết hợp với CT 120 vào năm 2001 với tên gọi là CT 143 được thực hiện đến hết năm 2005.

Từ năm 1996 - 2002 tổng số tiền 14.695 tỷ đồng đã được đầu tư sử dụng cho cấp vốn vay ưu đãi cho 2,75 triệu hộ gia đình nghèo trên toàn quốc trong giai đoạn 1996 – 2002; cấp khoảng 1,5 triệu thẻ bảo hiểm y tế miễn phí cho các hộ dân nghèo cho tới thời điểm năm 2002; và hỗ trợ về giáo dục cho trẻ em thuộc các hộ gia đình nghèo với khoảng hơn 120 tỷ đồng.

Chương trình 135 hay còn gọi là Chương trình Phát triển kinh tế – xã hội các xã đặc biệt khó khăn (CT 135) được Chính phủ phê duyệt vào tháng 7 năm 1998. Có thể nói, đây là một phần của Chương trình Mục tiêu Quốc gia, nó được tách ra từ Chương trình Xoá đói giảm nghèo do có những yêu cầu riêng về thể chế. Khởi đầu, chương trình này nhằm hỗ trợ 1.715 xã nghèo trong đó có 1.568 xã nghèo miền núi và 147 xã nghèo ở đồng bằng với khoảng 1,1 triệu hộ gia đình gồm trên 6 triệu khẩu. Sau đó, chương trình này được mở rộng để hỗ trợ 2.362 xã nghèo, vùng sâu vùng xa. Với tổng mức đầu tư khoảng 5.600 tỷ đồng trong giai đoạn 1998 – 2003, Chương trình 135 chủ yếu nhằm hỗ trợ phát triển cơ sở hạ tầng cấp xã, cấp thôn, bản và liên xã tại các địa bàn nơi chương trình được triển khai.

Trong khi không nghi ngờ gì về quy mô đầu tư và diện bao phủ của chương trình, thì tác động tới giảm nghèo của hai chương trình còn chưa thật rõ.

## ĐÁNH GIÁ

Nhận thức rõ sự cần thiết phải đánh giá một cách hệ thống về tác động giảm nghèo của Chương trình mục tiêu quốc gia xoá đói giảm nghèo, Chính phủ Việt Nam đã đề nghị Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc (UNDP) hỗ trợ Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội (MOLISA) tiến hành đánh giá tổng thể về chương trình này. Việc đánh giá chương trình 135 cũng được tiến hành đồng thời vì cho dù tách biệt, hai chương trình này được thiết kế như một và có nhiều điểm trùng lặp. Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội và Ủy ban Dân tộc (CEM) là hai cơ quan thường trực đã đề xuất thực hiện đánh giá chung vì cả lý do kinh tế và đồng thời cũng để tăng cường trao đổi kinh nghiệm giữa hai chương trình nhằm thiết kế chúng được tốt hơn trong giai đoạn tiếp theo.

Đợt đánh giá này nhằm mục đích: (i) đánh giá tính hiệu quả toàn diện của Chương trình mục tiêu quốc gia xoá đói giảm nghèo và Chương trình 135 trong công cuộc giảm nghèo tại Việt Nam và (ii) rút ra những bài học kinh nghiệm cho việc thiết kế Chương trình mục tiêu quốc gia Xoá đói giảm nghèo cho giai đoạn 2006 – 2010.

Việc đánh giá này sẽ giải quyết cả các vấn đề theo chuyên đề và ngành nhằm trả lời các câu hỏi dưới đây:

Liệu các vấn đề mà chương trình đang thực hiện có phù hợp không? Tức là, liệu các mục tiêu chương trình có khả thi không và các cách tiếp cận xác định đối tượng có phù hợp không? Hiệu quả của chương trình đối với việc hỗ trợ các hộ gia đình và các xã nghèo là như thế nào và liệu các nguồn lực công phân bổ có đủ đạt mục tiêu giảm nghèo một cách bền vững không?

Liệu chương trình có thực hiện đúng các vấn đề đặt ra không? Tức là, liệu có những thu xếp thể chế tối ưu để triển khai chương trình hiệu quả không? Để trả lời được câu hỏi này, cần phải phân tích các vấn đề như là cơ cấu tổ chức, công tác phân cấp, quản lý tài chính và hệ thống theo dõi giám sát, đánh giá cũng như năng lực thể chế để triển khai thành công hai chương trình này.

Tác động của chương trình lên chất lượng sống của các hộ gia đình là gì? Và mức độ tác động của các kết quả cụ thể của 2 chương trình đã tác động như thế nào tới đời sống của người dân?

## **CÁC PHÁT HIỆN CHÍNH**

### **Xác định đối tượng là các hộ và xã nghèo**

Không khó khăn khi lấy tiêu chí dựa vào thu nhập để xác định hộ nào là đối tượng thụ hưởng của Chương trình. Tuy nhiên, các mức thu nhập được đặt một cách chủ quan và khó so sánh giữa các xã. Theo ý kiến của người nghèo thì danh sách hộ nghèo được thực hiện bằng phương pháp lấy ý kiến. Tuy nhiên thường có sự khác biệt lớn giữa số hộ được phân loại là nghèo và số hộ được người dân trong thôn xem là nghèo.

Khoảng 11.4% dân số được cán bộ xã phân loại là nghèo. tuy vậy ngay cả khi 'nhiều' hoặc 'tất cả' các hộ trong danh sách hộ nghèo được xem là nghèo theo ý kiến của thôn xóm thì vẫn còn một số hộ nghèo không có tên trong danh sách bởi vì thiếu nguồn lực nên không thể đưa họ vào.

Vẫn còn tình trạng sổ chứng nhận 'hộ nghèo' đã được cấp phát cho các hộ không nghèo. Mức độ xác định sai đối tượng như vậy không phải cao theo chuẩn mực quốc tế.

Xét về khía cạnh tiếp cận các lợi ích của chương trình, khoảng 16% tổng số hộ trong cả nước đã được vay vốn tín dụng ưu đãi. Trong số này có tới 75% là nghèo. Tương tự, dưới 10 % số hộ được tiếp cận bảo hiểm y tế miễn phí, trong đó hơn 70% là các hộ nghèo. Và, nhìn chung khoảng 20% số hộ trong cả nước được miễn giảm học phí, trong đó gần 70% số hộ là nghèo. Tuy các hợp phần chương trình MTQGXDGN đã được xác định đối tượng tương đối tốt như tín dụng, bảo hiểm y tế, và miễn giảm học phí với hơn 70% số hộ nghèo trong từng trường hợp được tiếp cận các chương trình này vẫn có phạm vi bao phủ thấp tính theo tổng số hộ nghèo trên cả nước.

Gần 1/4 tổng số xã trong cả nước được hưởng lợi từ Chương trình 135, chiếm 15% dân số. Do hơn một nửa số đó sống dưới chuẩn nghèo, 66% nằm ở 2 nhóm chi tiêu dưới cùng, nên cho thấy việc xác định đối tượng thụ hưởng của CT 135 được thực hiện khá tốt.

### **Phân bổ Nguồn lực**



Sự phân bổ một số tổng cố định 500 triệu đồng cho từng xã trong CT 135 là một hình thức tương đối công bằng trong điều kiện nguồn lực hạn chế và mang lại lợi ích về tính minh bạch và rõ ràng. Nhưng do đây là một công cụ còn tương đối đơn giản để giảm nghèo vì các xã có số dân lớn và/hoặc các xã có nhiều người nghèo hơn (và do vậy có nhiều nhu cầu về hạ tầng cơ sở hơn như là về cung cấp nước sạch, nhà ở v.v..) lại vẫn nhận cùng một số vốn từ trung ương.

Đối với chương trình XĐGN, mặc dù trung ương có một công thức phân bổ nguồn lực từ ngân sách nhà nước cho các tỉnh, nhưng không phải lúc nào cũng biết rõ công thức này áp dụng như thế nào, và có phải bất cứ lúc nào công thức này cũng được tuân thủ.

Có sự khác nhau rất lớn trong phân bổ nguồn lực XĐGN cho các tỉnh (cả theo số tuyệt đối và cả theo đầu hộ nghèo). Việc phân bổ nhiều cho các tỉnh không quá nghèo cho thấy cùng các hộ nghèo như nhau nhưng nếu sống ở các tỉnh khác nhau lại nhận được những lợi ích từ chính phủ hoàn toàn khác nhau.

Thông thường, việc tăng cường các nguồn đóng góp thêm của tỉnh cho số phân bổ trung ương (hoặc còn gọi là 'bổ sung') càng làm gia tăng sự cách biệt giữa các tỉnh về nguồn lực. Các tỉnh giàu hơn càng có nhiều khả năng tạo nguồn lực bổ sung trong khi các tỉnh nghèo hơn phụ thuộc nặng nề vào nguồn vốn trung ương.

Điều này càng làm cho lập luận về sự cần thiết tiếp tục phương thức CT MTQG nhưng đồng thời cũng nhấn mạnh đến nhu cầu xây dựng một cơ chế phân bổ nguồn lực để không làm tăng bất bình đẳng giữa các tỉnh.

Mặc dù các tỉnh có bổ sung như trên, nhưng thực chi cho một đầu hộ nghèo vẫn còn rất khiêm tốn, biến động từ dưới 750,000 đồng đến khoảng 4,2 triệu một đầu hộ một năm. Ngay cả đối với một tỉnh có nhiều nguồn lực như Tuyên Quang con số này cũng chỉ khoảng 11,000 đồng một đầu hộ một ngày, hoặc dưới 1 USD một ngày. Con số thực chi này tự bản thân cho thấy không chắc dẫn đến việc giảm nghèo diện rộng như vậy – do vậy ở đây các chính sách khác cũng rất quan trọng.

Tại bốn tỉnh có số liệu phân bổ nguồn lực được phân tích, 50-85% nguồn lực trung ương trong giai đoạn 2001-03 được phân bổ cho tín dụng ưu đãi cho người nghèo. Nhưng bên cạnh đó nhìn chung số phân bổ cho tập huấn cán bộ XĐGN là dưới 1%.

### **Phân cấp và Sự tham gia**

CT MTQG về XĐGN được quản lý và thực hiện theo phân cấp, và các cấp thẩm quyền tại tỉnh cụ thể là Tỉnh ủy và UBND có toàn quyền quyết định trong phân bổ nguồn vốn.

Tuy nhiên, phân cấp xuống các cấp dưới cấp tỉnh không diễn ra đồng đều. Phần lớn nguồn vốn dành cho các dự án của CT MTQG được kiểm soát ở tỉnh và ở huyện (thông qua các sở chuyên môn), trong khi phần lớn trách nhiệm thực hiện đều nằm ở xã.

Mặc dù trong CT 135 có ý định phân cấp cho cấp xã nhưng phần lớn các huyện vẫn quản lý công tác lập kế hoạch, thực hiện và theo dõi giám sát các hoạt động. Trong năm 2003, chỉ 385 trong số 2.362 (hoặc 16%) 'các xã nghèo nhất và khó khăn nhất' tại 20 trong số 49 tỉnh trong CT 135 là 'chủ đầu tư'.

Thậm chí ở nơi công tác quản lý được phân cấp cho các xã, các kế hoạch chi của xã vẫn cần được thông qua tại các cấp tỉnh và huyện, và có thể thay đổi trong quá trình phê duyệt.

Công tác tham gia vào việc ra quyết định liên quan đến triển khai một số cấu phần của hai chương trình tại cấp địa phương đã có một số cải thiện nhất định. Nhưng kết quả này phần lớn là do Nghị định Dân chủ Cơ sở (DCCS) chứ không phải chương trình XĐGN. Mặc dầu vậy tác động của Nghị định DCCS cho đến nay vẫn còn hạn chế ở các xã vùng sâu vùng xa nhất, trong các vấn đề như tính minh bạch tài chính mà đây lại là vấn đề trung tâm của sự thành công của chương trình.

## **Các hạn chế về năng lực**

Năng lực hạn chế của cán bộ xã và lãnh đạo thôn, đặc biệt là ở các xã nghèo vùng sâu vùng xa thường là một lập luận cho việc chưa tiến hành phân cấp phân quyền. Thế nhưng ngân sách phân bổ cho chương trình hợp phần đào tạo, tập huấn cho cán bộ làm XĐGN lại chưa đến 1% (Bảng 2).

Các lãnh đạo thôn có vai trò rất lớn trong việc tăng cường sự tham vấn người dân và cung cấp thông tin cho người dân, nhất là ở các thôn bản vùng cao. Tuy nhiên, năng lực của họ cũng rất hạn chế, và trong nhiều trường hợp các nỗ lực tập huấn trong CT MTQG nên tập trung vào xã và các cán bộ trong UBND xã, thay vì các trường thôn hay lãnh đạo các tổ chức quần chúng và đại biểu HĐND.

Phần lớn các tổ chức quần chúng đóng vai trò tích cực trong công tác thực hiện chương trình XĐGN ở cấp cơ sở. Nhưng hiệu quả hoạt động của họ lại bị ảnh hưởng bởi chính năng lực chuyên môn kém của họ, và cũng một phần hạn chế trong việc ra quyết định ở các cấp cao hơn và lỏng ghép không thoả đáng vào các tổ chức làm CT XĐGN cũng như ngay cả việc các tổ chức này rất khó tiếp cận tới nguồn vốn.

Ở cấp trung ương, Văn phòng XĐGN có vai trò quan trọng trong điều phối và theo dõi giám sát Chương trình. Tuy nhiên, Văn phòng cũng có những hạn chế nghiêm trọng do vị trí, năng lực và chính vì vậy mà văn phòng đã không thực hiện được chức năng của mình một cách hiệu quả.

Đồng thời, cần kết hợp các nhu cầu tập huấn thích hợp vào trong một hệ thống chế độ đãi ngộ thoả đáng để nâng cao chất lượng công tác của các cán bộ chương trình.

## **Hệ thống Quản lý Tài chính**

Phân bổ vốn trong Chương trình 135 là rõ ràng và minh bạch, và nguồn vốn chảy thẳng vào các dự án và các xã. Các xã nghèo trong CT 135 biết về số vốn phân bổ cho mình rõ ràng hơn so với số vốn phân bổ trong CT XĐGN và điều này cho phép các xã này giám sát thực hiện công trình hiệu quả hơn. Tuy nhiên, việc công khai các thông tin tài chính phân bổ cho xã liên quan tới việc ký hợp đồng với các nhà thầu không được thường xuyên.

Việc thiếu tính minh bạch xuất phát từ việc tham vấn hạn chế diễn ra ngay từ khâu lập kế hoạch. Mặc dù hệ thống tài chính là tương đối mạnh, nhưng số lượng lớn các hợp phần riêng lẻ trong CT XĐGN đã khiến cấp trung ương khó có thể kiểm soát và giám sát rõ ràng nguồn vốn của chương trình. Hơn nữa, tính đa dạng của nguồn vốn cho chương trình XĐGN lại càng làm cho chương trình khó có thể minh bạch và mang tính trách nhiệm cao.

Luồng vốn dịch chuyển qua hệ thống Kho bạc từ trung ương, tỉnh xuống huyện được thực hiện thông qua việc sử dụng các tài khoản khác nhau làm cho công tác kế toán trở nên ối dễ dàng hơn trong sử dụng nguồn vốn. Nhưng, các cơ chế rà soát, kiểm toán và kế toán tương xứng vẫn chưa được thực hiện và cả hệ thống vẫn chủ yếu dựa trên việc kiểm soát trên giấy như các báo cáo chính thức hàng năm và hình thức thanh tra được thực hiện bởi cơ quan Thanh tra nhà nước cũng theo cách tương tự như kiểm toán. Kết quả là, rất khó để đánh giá chính xác việc sử dụng nguồn vốn hoặc kiểm tra xem việc sử dụng nguồn vốn này có bị chuyển sang phục vụ cho các mục đích khác không.

Không có đủ dẫn chứng để có thể ước tính được độ thất thoát từ chương trình XĐGN hoặc vốn không đến đúng nơi được phân bổ vì rất khó để theo dõi nguồn lực được phân bổ chỉ cho các hoạt động (thậm chí cả ở cấp tỉnh). Báo cáo tài chính lên trung ương thường thiếu các con số thực chi, và chi thường xuyên không được tách riêng.

Đối với chi thường xuyên như tập huấn cán bộ, lương/phụ cấp, các chi phí vận hành và duy tu v.v..., nguồn vốn được phân bổ cho các tổ chức như Sở LĐ-TB&XH, UBND, và các Trung tâm khuyến nông, và vốn được phân bổ cùng với ngân sách hiện tại cho các cơ quan này.

Do vậy Kho bạc không thể phân biệt được đâu là chi thường xuyên cho các cơ quan này và đâu là chi thường xuyên của các hợp phần trong CT MTQG. Điều này làm hạn chế tính minh bạch của công tác chi.

Nhìn chung, có khả năng thất thoát trong chương trình XĐGN và có thể cao hơn so với Chương trình 135. Một trong số các lĩnh vực có khả năng có thất thoát là quá trình mua sắm cho các công trình xây dựng công cộng. Các công trình nhà ở và hạ tầng cơ sở được thực hiện thông qua chỉ thầu, và thường là ở trong cùng địa bàn.

Một trong những lĩnh vực có nhiều khả năng có thất thoát là ở cấp xã và cần nỗ lực nhiều hơn nữa để thiết chặt hệ thống ở khâu này. Ở nơi nào mà các xã chỉ thụ động hưởng lợi ích hoặc hộ dân chỉ phần lớn nhận hỗ trợ bằng hiện vật, ở đó khả năng có thất thoát nguồn vốn do người dân thiếu trách nhiệm và thiếu sự tham gia.

Khâu yếu nhất trong hệ thống là sổ sách chứng từ kế toán ở cấp xã. Nhiều hoạt động chương trình không được phản ánh trong tài khoản (ví dụ như hỗ trợ nhà cho người nghèo, đóng góp công lao động, hoặc bằng nguyên vật liệu) và cán bộ tài chính xã thường không có đủ kiến thức cũng như không được tập huấn về tài chính và kế toán.

### **Giám sát công tác thực hiện chương trình**

Mặc dầu có thông tin và báo cáo về các chỉ số đối với cả hai chương trình nhưng vẫn chưa tạo nên được một hệ thống theo dõi chương trình. Các chỉ số đầu vào, đầu ra và tác động cuối cùng được liệt kê ra mà không phân tích kỹ. Do vậy mà không rõ việc thực hiện các chính sách và các dự án cụ thể dẫn tới tác động như thế nào.

Việc thiếu dữ liệu cơ sở đã khiến đợt đánh giá gặp nhiều trở ngại lớn. Có ít dữ liệu khách quan để so sánh và đánh giá các thay đổi trong chất lượng sống của hộ dân.

Thành công của cả hai chương trình thường được đánh giá gián tiếp qua việc thường xuyên ước tính tỷ lệ nghèo. Tuy nhiên có sự khác nhau đáng kể về tỷ lệ hộ nghèo mà các xã ước tính. Điều này là do: (i) việc sử dụng các kỹ thuật chọn mẫu (tổng điều tra hoặc chọn mẫu), (ii) phương pháp thu thập dữ liệu (tự báo cáo và/hoặc phỏng vấn hay thảo luận ở cấp thôn bản), và (iii) tính toán thu nhập hộ trên cơ sở dữ liệu này (giá cả và tỷ suất quy đổi). Thường sự khác nhau là do việc diễn giải linh hoạt định nghĩa về chuẩn nghèo.

Phần lớn công việc theo dõi tỷ lệ nghèo được thực hiện dưới áp lực phải đáp ứng các mục tiêu giảm nghèo, do trung ương và tỉnh đặt ra. Hàng năm ấn định một mục tiêu cụ thể về số lượng hộ nghèo cần giảm nghèo. Các mục tiêu này thường rất khác so với những gì đạt được trên thực tế.

Trong khi có nhiều lý do mạnh mẽ ủng hộ việc sử dụng các chỉ tiêu tương đương để xác định đối tượng hộ nghèo tốt hơn, cần có các hướng dẫn rõ ràng về việc sử dụng các thông tin bổ sung để đánh giá cuộc sống của hộ.

Các cơ quan Điều hành cấp trung ương không đủ khả năng để theo dõi giám sát việc sử dụng nguồn vốn phục vụ cho các hoạt động XĐGN. Nguồn vốn được UBND phân bổ cho các sở ngành, và các cơ quan trung ương thường không biết nhận bao nhiêu vốn mà sở ngành nhận được để sử dụng cho các hoạt động trong các hợp phần của chương trình. Ngoài ra, không có ngân sách riêng biệt phục vụ cho theo dõi giám sát CT MTQG. Vốn dành cho theo dõi giám sát chương trình thường lấy từ ngân sách chi thường xuyên hàng năm của các cơ quan điều hành, và do vậy mà phần lớn các cơ quan này đều không đủ nguồn lực cho giám sát chương trình.

Hội đồng Nhân dân, các Ban Thanh tra Nhân dân và các Ban Giám sát Dự án đã được tăng cường ở một chừng mực nhất định và những quy định mới sẽ khiến toàn hơn nữa các cơ quan này. Chế độ báo cáo tiến độ về các CT MTQG từ dưới lên được bắt đầu ở cấp xã nhưng chủ yếu tập trung vào các sản phẩm đầu ra và các kết quả mà không có cơ chế rõ ràng để các Ban Giám sát và các Ban Thanh tra tham gia vào trong hệ thống báo cáo. Hơn

nữa, các Ban này chỉ có vai trò giám sát theo dõi các hoạt động do UBND xã quản lý, chứ không phải các hoạt động tại các cấp cao hơn.

Văn phòng XĐGN và các cơ quan điều hành còn có năng lực theo dõi giám sát rất hạn chế. Không có cán bộ chuyên trách tại phần lớn các cơ quan điều hành và các sở ngành cấp tỉnh, có rất ít hình thức khuyến khích đãi ngộ đối với việc thực hiện tốt công tác theo dõi giám sát.

### **Tác động lên chất lượng sống của hộ từ một số hợp phần được nghiên cứu**

Vì thiếu điều tra cơ sở cũng như không định kỳ nắm bắt các kết quả (hệ quả), một số kỹ thuật được tổ hợp cùng nhau để đánh giá tác động của một số hợp phần trong CT XĐGN và CT 135 lên chất lượng sống của hộ. Các kết quả từ Điều tra Hộ Định tính được kết hợp cùng với các kết quả từ các PPA và VHLSS 2002 để có bức tranh toàn diện hơn về tác động trên thực tế.

#### ***Tín dụng***

Khoảng một nửa số người trả lời phiếu hỏi điều tra nói rằng đã có lợi từ việc được tiếp cận tới tín dụng mặc dù quy mô món vay nhỏ, thời gian đáo hạn ngắn và thiếu các dịch vụ hỗ trợ vẫn còn là những lý do chủ yếu dẫn tới việc chưa có tác động đáng kể theo chiều hướng tích cực.

#### ***Y tế***

Trong khi việc miễn giảm viện phí đã không làm tăng tiếp cận tới các cơ sở y tế, thì số tiền tiết kiệm được là rất quan trọng đối với các hộ nghèo. Nhưng gần đến một phần tư số người trả lời phiếu hỏi điều tra cho biết đã không được tiếp cận dịch vụ chăm sóc y tế khi họ cần vì các thủ tục quá phức tạp và việc cấp thẻ y tế chậm.

#### ***Miễn giảm học phí***

Việc miễn giảm học phí có tác động làm tăng tỷ lệ theo học của con em các hộ nghèo. 12% số hộ nghèo sẽ không cho con em nhập học nếu không được miễn giảm học phí. Nhưng 20% số hộ đã trả lời rằng có các khó khăn vì các thủ tục còn nhiều phức tạp và thiếu thông tin về chương trình.

#### ***Khuyến nông, lâm ngư***

Mặc dù có nhiều người trả lời cho là các dịch vụ khuyến nông lâm ngư có tác động tích cực lên hoạt động sản xuất nhưng điều này không hoàn toàn phù hợp với các bằng chứng khác. Cũng theo người trả lời thì họ còn phải đối mặt với nhiều vấn đề do thiếu tập huấn, thiếu cán bộ, công nghệ không phù hợp, và thiếu tiếp cận tới thị trường.

#### ***Định canh định cư***

Gần ba phần tư số người trả lời cho là hoạt động định canh định cư không có tác động đáng kể lên chất lượng cuộc sống của họ. Các lý do chính là: thiếu hạ tầng cơ sở đủ chất lượng, chất lượng đất kém và thiếu tham vấn về thiết kế chương trình.

Phần lớn người trả lời xếp tác động của các công trình dự án cơ sở hạ tầng là rất tích cực. Các vấn đề tồn tại được nêu ra ở đây có liên quan đến chất lượng công trình kém và công tác duy tu bảo dưỡng các công trình cơ sở hạ tầng còn kém.

### **CÁC HÀM Ý PHỤC VỤ CHO THIẾT KẾ CT MTQG XĐGN 2006-2010**

Dưới đây là mười chủ đề phát sinh từ đánh giá tổng thể mà nếu được giải quyết thì có thể làm tăng cường đáng kể tính hiệu quả của chương trình trong giai đoạn tới. Các chủ đề này chỉ mới là các đề xuất và được nhóm lại thành bốn mục lớn:

## 1. Phân bổ nguồn lực và ngân sách

### ***Cấp vốn chương trình dưới dạng tài trợ trọn gói (cấp vốn một cục) cho các tỉnh để làm tăng cường tính tự chủ của cấp địa phương***

Theo đúng định hướng nhất quán với (i) quyền tự quyết định phân bổ ngân sách trong CT XĐGN đáng kể mà các tỉnh trên thực tế đã có, (ii) Luận Ngân sách Nhà nước mới ban hành, trong đó phân cấp trách nhiệm ngân sách mạnh hơn nữa cho các cấp tỉnh và cấp huyện, và (iii) bản chất cụ thể mang tính đặc trưng của địa phương về nghèo đói đòi hỏi công tác lập kế hoạch cần được làm tại cấp địa phương thay vì ở cấp trung ương, CT XĐGN trong giai đoạn tới cần chuyển sang một hệ thống trong đó các tỉnh được phân bổ *chính thức và hợp pháp* hàng năm *vốn tài trợ trọn gói* để phục vụ cho các hoạt động giảm nghèo. Với cách như vậy các tỉnh sẽ hoàn toàn có quyền tự quyết chi.

### ***Xây dựng một hệ thống phân bổ ngân sách cho các tỉnh mang tính minh bạch nhưng lại dễ quản lý***

Cần có một cơ chế đơn giản và rõ ràng để chia tổng số vốn hàng năm dành cho các tỉnh. Điều quan trọng là công thức phải đơn giản, dễ sử dụng, và được phổ biến rộng rãi để đại đa số nhân dân có thể hiểu được cơ sở để tiến hành phân bổ cho tỉnh. Hơn nữa, thông tin được sử dụng để tính toán phân bổ cho tỉnh cần phải làm sao tránh mơ hồ và không bị tự ý điều chỉnh.

### ***Xây dựng chế độ khuyến khích bằng việc gắn nguồn lực phân bổ với chất lượng công tác nghị ệp***

Cơ chế cấp vốn của CT XĐGN hiện tại không tạo ra sự khuyến khích nào (cũng như không áp bất cứ một hình thức thưởng phạt nào) đối với việc làm tốt hơn hay kém đi trong việc thực hiện XĐGN tại cấp tỉnh. Vấn đề này có thể được giải quyết bằng cách xây dựng một hệ thống có (i) *các tiêu chí tối thiểu* để tỉnh có thể tiếp cận tới số vốn tài trợ trọn gói, và (ii) *các tiêu chí thực hiện* để đánh giá công tác thực hiện của tỉnh.

## 2. Xác định đối tượng các hộ nghèo

### ***Kiểm toàn các cơ chế xác định đối tượng để làm tăng phạm vi bao phủ đối với đối tượng hưởng lợi là người nghèo***

Hệ thống xác định các hộ nghèo hiện tại sử dụng các ngưỡng nghèo được xây dựng một cách chủ quan dùng để đánh giá chất lượng sống của hộ đối chiếu với một chuẩn nghèo tuyệt đối. Các ngưỡng này thường khác so với quan niệm của địa phương và do vậy mà cũng có sử dụng thêm cả các tiêu chí nghèo tương đối để xác định các hộ nghèo nhất. Hơn nữa, việc xác định các hộ nghèo được định hướng bởi áp lực phải đạt các mục tiêu giảm nghèo do trung ương đề ra.

Việc đặt các mục tiêu giảm nghèo thiết thực, ví dụ, mục tiêu cho cả 2 năm thay vì 1 năm, có thể giúp tăng phạm vi bao phủ đối tượng hưởng lợi là người nghèo.

## 3. Tổ chức và Quản lý

### ***Xây dựng các cơ chế để tăng cường tính minh bạch và tính trách nhiệm giải trình của công tác quản lý tài chính***

Các cơ chế để tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình vừa phù hợp hoàn toàn với tinh thần của Nghị định Dân chủ cơ sở vừa có thể bao gồm cả các cơ chế như 'Quý phát triển cộng đồng' hay thưởng phạt đối với việc thực hiện kế hoạch và ngân sách chương trình, đồng thời cơ chế này cần có một vai trò theo dõi giám sát dựa vào cộng đồng lớn hơn nữa.

### ***Tăng cường sự tham gia tại các cấp địa phương thông qua thực hiện Nghị định Dân chủ Cơ sở***

Nhất quán với Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội 2001-2010, chương trình MTQG XĐGN cho giai đoạn tới cần đặt 'nâng cao vị thế của người nghèo' như là một mục tiêu chính, và bảo đảm sự tham gia của người dân trong tất cả các khâu của chu trình dự án. Đồng thời, các chương trình cũng phải tăng cường các mối liên kết ngang với các dự án và các chính sách khác, nhất là các dự án về cải cách hành chính và các quá trình phân cấp phân quyền.

### ***Xây dựng một hệ thống theo dõi giám sát và đánh giá tập trung vào việc theo dõi các chỉ tiêu trung gian***

Hệ thống theo dõi giám sát hiện áp dụng cần được kiện toàn theo bốn cách cơ bản: (i) xây dựng một bộ chỉ số trung gian để có thể theo dõi các kết quả, (ii) tiến hành nghiên cứu cơ bản trước khi bắt đầu giai đoạn tiếp theo, (iii) có các kế hoạch trong bản thân chương trình để tiến hành đánh giá giữa kỳ vào năm 2008 và đánh giá kết thúc vào 2010-11, và (iv) sắp xếp lại cho hợp lý hệ thống báo cáo để giảm bớt số lượng các báo cáo mô tả,

### ***Thay đổi chương trình cho dễ quản lý hơn bằng cách giảm bớt số lượng các chương trình hợp phần***

Một số hợp phần của chương trình như thể y tế, miễn giảm học phí và khuyến nông lâm ngư không nhất thiết và không thực sự cần phải được cho vào trong CT MTQG và có thể cần được sắp xếp lại để đưa về trở thành các nhiệm vụ thường xuyên và lâu dài của các bộ chủ quản phụ trách các hợp phần này. Với cách vừa củng cố và giảm bớt số các hợp phần trong chương trình XĐGN nhưng vẫn duy trì và sử dụng các ban quản lý chương trình hiện có sẽ làm cho việc thực hiện phân bổ nguồn vốn trở nên rõ ràng hơn cũng như sẽ góp phần cải thiện hệ thống kế toán tài chính và làm cho phương án về nguồn vốn trở nên dễ dàng hơn.

Tất cả các hợp phần chương trình liên quan đến hạ tầng cơ sở có thể được đặt vào trong cùng một chương trình đơn lẻ như Chương trình 135, và tất cả các hợp phần chương trình liên quan đến việc làm có thể nên chuyển sang một chương trình riêng để làm cho chương trình XĐGN trở nên nhẹ hơn và hiệu quả hơn.

## **4. Xây dựng Năng lực**

### ***Xây dựng năng lực ở tất cả các cấp, nhất là tại cấp xã và cho cả các chi bộ và lãnh đạo các tổ chức đoàn thể tại địa phương***

Đầu tư bổ sung cho công tác xây dựng năng lực là cần thiết để thực hiện thành công CT MTQG về XĐGN 2006-2010. Tổng ngân sách cho tập huấn cần được tăng lên, và cần phối kết hợp chặt chẽ hơn với các hoạt động xây dựng năng lực khác như các dự án do các tổ chức quốc tế tài trợ.

Trong giai đoạn tiếp theo, CT MTQG XĐGN cần khuyến khích xây dựng năng lực cho người dân địa phương thông qua các tổ chức đoàn thể tại địa phương và cả các nhóm, tổ chức khác của bản thân người dân (ở đây nói đến cả các nhóm cộng đồng và tổ chức đoàn thể của người dân đang mới thành lập và đi vào hoạt động) để tăng cường mở rộng các kỹ năng giám sát kỹ thuật phục vụ cho việc theo dõi các công trình dự án cấp địa phương.

### ***Kiện toàn vị trí và năng lực của Văn phòng CT XĐGN để quản lý chương trình tốt hơn***

Năng lực của Văn phòng CT XĐGN trong việc thông tin, tổ chức, điều phối, báo cáo và phân tích chính sách là rất quan trọng cho việc thực hiện thành công chương trình.

Tuy nhiên, văn phòng chương trình dường như chưa có được năng lực và thẩm quyền hành chính giống như các vụ ban khác của Bộ LĐ-TB&XH. Điều này làm hạn chế khả năng của Văn phòng trong việc cùng phối kết hợp với các bên tham gia CT XĐGN khác.

Văn phòng CT XĐGN tại trung ương cần được trao trách nhiệm chính và nhiều hơn cho việc theo dõi giám sát và đánh giá công tác thực hiện của các tỉnh và đồng thời đóng vai trò là nơi đúc rút các bài học để chia sẻ và phổ biến thông tin tại cấp trung ương, cũng như sẽ tham mưu cho Bộ LĐ-TB-XH và Chính phủ về những định hướng chiến lược của chương trình.

## A. BỐI CẢNH CỦA ĐÁNH GIÁ

Chương trình Mục tiêu quốc gia Xóa đói giảm nghèo của Chính phủ được chính thức bắt đầu từ năm 1998 thường được gọi là Chương trình 133, đến nay chương trình đã thực hiện được sáu năm. Năm 2001 Chương trình được tiếp tục cho giai đoạn 2001-2005 và kết hợp với Chương trình Việc làm (Chương trình 120) để hình thành nên Chương trình 143 hoặc Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Xóa đói Giảm nghèo và Tạo Việc làm (CT MTQG về XĐGN và VL).

Chương trình 135 hay gọi đầy đủ là Chương trình Phát triển Kinh tế Xã hội các xã đặc biệt khó khăn được Chính phủ chính thức thông qua ngày 31/7/1998 với Quyết định số 135. Ban đầu chương trình gồm 1715 xã trong đó có 1568 xã miền núi và 147 xã đồng bằng với khoảng 1,1 triệu hộ và trên 6 triệu người. Hiện nay Chương trình đã được mở rộng ra 2362 xã. Ở một chừng mực nào đó, có thể hiểu chương trình nguyên là một phần của CT MTQG XĐGN nhưng sau đó tách ra do tầm quan trọng về thể chế.

Chính phủ vẫn tiến hành theo dõi giám sát nội bộ và báo cáo định kỳ về các chương trình, cụ thể, các cơ quan chủ trì chương trình đã tiến hành đánh giá sơ kết giữa kỳ CT MTQG về XĐGN vào tháng 10/2003 và CT 135 vào tháng 4/2004. Nhưng tới nay vẫn chưa có đánh giá toàn diện nào về hai chương trình với sự tham gia của các bộ ngành liên quan. Các đánh giá khách quan do các nhà tài trợ tiến hành trong thời gian trước chỉ mới giới hạn vào một vài khía cạnh và hợp phần của chương trình. Một nghiên cứu về năng lực thể chế của CT XĐGN đã được UNDP tiến hành vào năm 1999<sup>1</sup>. Trong thời gian 2000-01, ba hợp phần (tín dụng, lâm nghiệp và định canh định cư) đã được các tư vấn của ADB tiến hành đánh giá<sup>2</sup>. Đánh giá của ADB chỉ giới hạn vào thảo luận nhóm trọng tâm tại cấp trung ương và địa phương, và một số nghiên cứu điển hình định tính tại Quảng Trị, Quảng Bình, Hà Giang, Đắk Lắk và Lai Châu. Ngoài các báo cáo nêu trên các đánh giá độc lập khác về mục tiêu cũng như đáng giá tổng thể cả hai chương trình còn khá sơ sài.

### I. Các mục tiêu tổng thể

Nhận thấy cần có đánh giá một cách hệ thống tác động giảm nghèo của CT XĐGN, Chính phủ đã yêu cầu UNDP hỗ trợ Bộ LĐ-TB&XH tiến hành đánh giá tổng thể về chương trình. Đánh giá tổng thể cũng xem xét cả Chương trình 135 vì tuy riêng rẽ nhưng cả hai chương trình được thiết kế ban đầu là một và có các điểm trùng lặp đáng kể.

Đánh giá có hai mục tiêu cụ thể:

1. Đánh giá tính hiệu quả chung của CT MTQG về XĐGN và Chương trình 135 trong công tác giảm nghèo tại Việt Nam
2. Rút ra các bài học để thiết kế CT MTQG về XĐGN cho giai đoạn 2006-2010.

### II. Khung Đánh giá

Để đánh giá tính hiệu quả chung của cả hai chương trình về việc thực hiện các mục tiêu, ba vấn đề cốt lõi được xem xét là:

- (1) Các chương trình có **đặt trúng vấn đề không?** Tức là, các mục tiêu có khả thi, các cách tiếp cận xác định đối tượng có phù hợp, và các hợp phần chương trình có thích

---

<sup>1</sup> UNDP (1999)

<sup>2</sup> ADB (2001)



hợp? Hai chương trình có xác định đúng đối tượng (tức là người nghèo và xã nghèo) và có đủ nguồn lực phân bổ cần thiết để giảm nghèo bền vững?

- (2) Các chương trình có **thực hiện vấn đề đúng không?** Tức là, để có các thu xếp tối ưu về thể chế để thực hiện hiệu quả các chương trình hay không? Để thực hiện điều này cần phân tích các vấn đề về phân cấp, phân quyền, quản lý tài chính và các hệ thống giám sát đánh giá cũng như rà soát xem có đủ năng lực để thực hiện thành công hai chương trình.
- (3) Và, **tác động của các chương trình lên chất lượng sống của hộ dân** là gì? Tức là, với các cách tiếp cận xác định đối tượng và các cơ chế thực hiện, đâu là tác động của các chương trình lên tình hình kinh tế xã hội của hộ, và ở mức độ nào có thể coi đó là do các kết quả cụ thể của cả hai chương trình?

Để trả lời cho các câu hỏi trên, đánh giá được chia thành một số hợp phần như sẽ bàn trong Phụ lục 2. Mỗi hợp phần tương ứng với các giai đoạn khác nhau của mắt xích tác động. Do vậy, phân tích các cách tiếp cận xác định đối tượng và việc lựa chọn các hợp phần chương trình liên hệ đến việc cung cấp các yếu tố đầu vào, phân tích các hệ thống thực hiện (như phân bổ nguồn lực, quản lý tài chính và M&E) giúp đánh giá các vấn đề về toàn bộ quá trình. Cuối cùng, tác động được nhìn nhận như là hiệu quả của các sản phẩm đầu ra của dự án và xem xét liệu có mối liên hệ nhân quả giữa chúng với những thay đổi trong chất lượng sống của hộ.

Mức độ tham gia của hộ trong cả hai chương trình cũng là một chủ đề xuyên suốt qua tất cả các hợp phần đánh giá.

### III. Quy mô Đánh giá

CT MTQG gồm một số hợp phần hoặc hoạt động do các ngành thực hiện được gọi là các *chính sách hỗ trợ* và các *dự án*. Đánh giá này không rà soát tổng kết thực hiện của từng dự án hay chính sách riêng lẻ. Đánh giá đặt trọng tâm theo cả chủ đề xuyên suốt và theo từng lĩnh vực ngành. Qua phân tích một loạt các vấn đề xuyên suốt như xác định đối tượng, phân bổ nguồn lực, quản lý tài chính và các hệ thống M&E, đánh giá cung cấp một số nhìn nhận từ bên trong hệ thống về việc thực hiện trên thực tế của cả hai chương trình. Qua đó, báo cáo cũng đưa ra những đánh giá để hoàn thiện công tác thiết kế quá trình thực hiện cho giai đoạn tới.

Tuy nhiên, để đánh giá tác động tập trung vào các hợp phần cụ thể khảo sát chất lượng sống của hộ dân đã thay đổi như thế nào cũng như mức độ mà những thay đổi này đã diễn ra do tác động của các hợp phần chương trình, đánh giá đã quyết định chỉ xem xét nghiên cứu một số ít hợp phần nhưng với chất lượng cao thay vì xem xét nghiên cứu một số quá nhiều hợp phần nhưng chất lượng lại kém. Đánh giá tác động đã được thực hiện đối với các hợp phần sau<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Các hợp phần chương trình được lựa chọn để đánh giá tác động được dựa trên cơ sở các tiêu chí sau: (i) quy mô phân bổ nguồn lực, (ii) tính sẵn có của dữ liệu (đối với các hợp phần nghiên cứu dựa trên bộ dữ liệu VHLSS), (ii) tính phù hợp về chính sách và (iv) khả năng để thiết lập một mối liên hệ rõ ràng giữa các sản phẩm đầu ra của các hợp phần chương trình và các kết quả chất lượng sống của hộ.

<b>CT MTQG XĐGN</b>	<b>CT 135</b>
Tín dụng cho người nghèo	Công trình hạ tầng cơ sở cấp xã (đường, thủy lợi, trường, điện)
Thẻ bảo hiểm y tế	
Miễn học phí	
Các dịch vụ khuyến nông lâm ngư	
Định canh định cư	

## **1. Khoảng thời gian được đánh giá**

Cả hai chương trình được thực hiện từ tháng Bảy 1998. Ban đầu, đánh giá cũng đặt mục tiêu nghiên cứu cả giai đoạn 1998-2001. Tuy nhiên, không phải lúc nào cũng có dữ liệu cho giai đoạn này. Nghiên cứu theo dõi chi tiêu, ví dụ đã chỉ nghiên cứu cho giai đoạn 2001-2003 vì dữ liệu trước 2001 không dễ tiếp cận.<sup>4</sup> Trong thời kỳ 1998-2001 CT được thực hiện là CT 133. Năm 2001 CT kết hợp với CT 120 (để trở thành CT 143) và được kéo dài đến năm 2005. CT 135 được thực hiện cho giai đoạn 1998-2005.

Vì chương trình hiện còn đang được thực hiện và để có tác động cần có thời gian nên các tác giả đã quyết định không đánh giá chương trình 143. Do vậy, đánh giá hai chương trình chủ yếu tập trung vào giai đoạn 1998-2001 tức là chủ yếu đánh giá hai chương trình 133 và 135.

Tuy nhiên không phải lúc nào cũng có thể đưa khoảng thời gian được đánh giá vào đúng quãng thời gian trên. Lấy ví dụ, việc theo dõi chi tiêu cho giai đoạn 2001-2003 vì lý do đã nêu. Tương tự, tác động của các hợp phần khác nhau được đánh giá cho hai nhóm hộ: (i) các hộ đã từng trong danh sách hộ nghèo giai đoạn 1999 và 2002, cũng như (ii) các hộ hiện đang được xếp loại là hộ nghèo.

Công việc của các hợp phần khác nhau của đợt đánh giá đã được tiến hành trong khoảng thời gian từ tháng Năm năm 2003 đến tháng Năm năm 2004.

## **2. Sử dụng nhiều phương pháp và nguồn dữ liệu**

Báo cáo tổng thể gồm nhiều cấu phần đòi hỏi nhiều phương pháp và nhiều nguồn dữ liệu phong phú (Bảng 1).

Phương pháp sử dụng trong đánh giá tác động khác với các nghiên cứu tác động “tiêu chuẩn”. Đã có nỗ lực nhằm lồng ghép cả ba phương pháp tiếp cận khác nhau chủ yếu dựa vào một công cụ mới, Khảo sát “Định tính” (QS). QS nhằm đưa các loại câu hỏi thường xuất hiện trong các nghiên cứu tác động PRA vào một khung chọn mẫu quốc gia. Việc thực hiện Khảo sát “Định tính”, và cụ thể là các câu hỏi bán cấu trúc mở, là một quá trình học hỏi. Bằng cách làm như vậy, QS sẽ khiến các đối tác quốc gia sẽ quen với một loại công cụ thu thập dữ liệu mới và được thực hiện thí điểm để có thể được ứng dụng theo nhiều cách khác nhau trong tương lai. Mọi chi tiết được trình bày trong báo cáo nghiên cứu.

<sup>4</sup> Điều này không ảnh hưởng tới kết quả chung vì nghiên cứu phân tích các quá trình mà chúng không thể thay đổi trong một thời gian ngắn.

**Bảng 1: Các phương pháp và Nguồn dữ liệu dùng trong Đánh giá**

Cấu phần của Đánh giá	Phương pháp	Nguồn dữ liệu	
		Sơ cấp	Thứ cấp
Tổng hợp các Phương pháp tiếp cận xác định đối tượng	Đánh giá tại chỗ	-	√
Phân bổ ngân sách	Khảo sát thực địa, Phỏng vấn, đánh giá tài liệu	√	√
Theo dõi chi tiêu	Khảo sát thực địa, Phỏng vấn, đánh giá tài liệu	√	√
Đánh giá hệ thống theo dõi	Khảo sát thực địa, Phỏng vấn, đánh giá tài liệu	√	√
Đánh giá tác động	Điều tra định tính, Phân tích dữ liệu, Phân tích dữ liệu điều tra VHLSS năm 2002	√	√
Tham gia/Trao quyền	Đánh giá tại chỗ	-	√
Năng lực thể chế	Đánh giá tại chỗ, Phỏng vấn	-	√

Báo cáo này nhằm đánh giá một cách khách quan và toàn diện những thành tựu của Chương trình mục tiêu quốc gia về xoá đói giảm nghèo và Chương trình 135. Để làm được điều này, cần phải tổng hợp dữ liệu phong phú về nhiều yếu tố của hai chương trình từ nhiều nguồn khác nhau để xem các dữ liệu đó có phù hợp với nhau nhằm phản ánh đúng hoàn cảnh thực tế.

Vi vậy, phân tích tổng thể không bị giới hạn vào các dữ liệu sơ cấp thu thập được từ các phần khác nhau của đánh giá như Bảng 1. Dữ liệu thứ cấp từ các nguồn sau đây cũng được tham khảo kỹ lưỡng và rộng rãi.

Các đánh giá tiến độ/báo cáo của nhiều bộ chủ quản  
Số liệu thống kê chính thức  
Số liệu từ Điều tra mức sống hộ gia đình (VHLSS 2002) năm 2002  
Đánh giá PPA tiến hành trong năm 2003 và  
Báo cáo từ các dự án Hỗ trợ kỹ thuật liên quan tới các tiểu chương trình.

### 3. Những hạn chế

Mặc dù nhiệm vụ này có phức tạp và to lớn, và hai chương trình mang tính chất đa dạng, cần phải làm rõ một số hạn chế của báo cáo tổng thể. Những hạn chế này được nhóm thành hạn chế chung-những hạn chế thường thấy ở các phần khác nhau, và hạn chế riêng-những hạn chế chỉ thấy ở từng phần cụ thể.

#### 3.1 Hạn chế chung

Thiếu thông tin cơ sở  
Những vấn đề trong việc xác định hiệu quả chương trình  
Những vấn đề về sự sẵn có của dữ liệu đáng tin cậy và thống nhất. Hạn chế nảy sinh từ việc gọi nhớ của những người được phỏng vấn trong quá trình điều tra

#### 3.2 Hạn chế riêng

##### 3.2.1 Nghiên cứu theo dõi chi tiêu

Nghiên cứu này có một số hạn chế. Thứ nhất, đây là một nghiên cứu theo dõi chi tiêu tổng thể nhằm theo dõi các nguồn tài chính rót xuống các tỉnh và các cấp thấp hơn. Một nghiên cứu như vậy cần có mẫu hỏi cho tất cả các đơn vị phân cấp và do đó rất tốn thời gian và nguồn lực. Chủ yếu do hạn chế về thời gian, một nghiên cứu như vậy vẫn chưa được tiến hành.

Hai là, nghiên cứu này chỉ có khả năng tiến hành khảo sát thực địa chứ không đánh giá được chi tiêu dự án. Một nghiên cứu theo dõi chi tiêu lý tưởng phải gồm có hai phần:

- (i) *Phần Khảo sát thực địa định tính gồm có việc hỏi tất cả những cơ quan tài chính có trách nhiệm về việc phân bổ và tiếp nhận quỹ từ nguồn tới đích và những chi tiêu đã được tiến hành. Điều này bao gồm việc thực hiện khảo sát đối với các cơ quan ở cấp trung ương, tỉnh, huyện và xã*
- (ii) *Phần đánh giá chi tiêu dự án gồm có việc triệu tập một cuộc họp với các cơ quan cấp địa phương và người dân trong xã để công khai đánh giá các báo cáo tài chính của dự án nhằm xác định liệu nguồn quỹ được phân bổ có thực sự đến được với những người hưởng lợi của dự án và liệu dự án có được tiến hành như mong đợi.*

Các đánh giá dự án không được tiến hành một cách riêng rẽ. Tuy nhiên, các bảng hỏi hộ gia đình trong Điều tra định tính hỏi cụ thể về mức độ nhận thức về việc phân bổ quỹ ở cấp địa phương. .

Ba là, do sự lựa chọn hạn chế một số huyện và xã trong 4 tỉnh, nên không thể theo dõi được toàn bộ nguồn tiền rút từ cấp tỉnh xuống huyện và từ huyện xuống xã. Để đánh giá được sự phân bổ quỹ cần phải xuống tất cả các huyện trong một tỉnh và lập bảng hỏi cho nhiều xã (và tốt hơn là tất cả các xã) trong những huyện đó. Thay vào đó, khảo sát được tiến hành ở 4 tỉnh trên cả nước. Mỗi tỉnh chọn ra hai huyện và mỗi huyện chọn ra hai xã để thực hiện điều tra đối với các quan chức chính phủ làm công tác tài chính. Vì vậy, trong khuôn khổ thời gian sẵn có, nghiên cứu chỉ bao phủ được 4 tỉnh, 8 huyện và 16 xã và chỉ xem chi tiết được những hồ sơ báo cáo của một số huyện trong tỉnh (mỗi tỉnh hai huyện) và một số xã mẫu trong huyện (4 xã một huyện).

*Vi vậy chỉ có thể theo dõi được nguồn quỹ được phân bổ từ tỉnh xuống huyện và từ huyện xuống một xã cụ thể căn cứ vào hồ sơ của kho bạc nhà nước. Nếu các khoản chi tiêu ghi lại ở cấp huyện hay cấp xã ít hơn hoặc nhiều hơn các khoản được phân bổ, thì không có cách nào để kiểm tra xem các khoản đó được tiêu hay bị mang đi khỏi các huyện/xã khác.*

Tác động chính của những hạn chế này đối với toàn bộ các phát hiện là ở không thể xác định một cách chính xác mức độ rò rỉ từ hai chương trình được nghiên cứu do giới hạn về địa lý và không thể giám sát được các dự án-điều này có nghĩa là không thể đánh giá được mức độ chi tiêu phù hợp với nhu cầu địa phương..

Nhưng những số liệu thu thập được cho thấy một bức tranh tổng thể về các luồng vốn và chi tiêu ở các tỉnh, huyện và xã đã qua điều tra. Mặc dù các dữ liệu đã được kiểm tra chéo ở các cấp khác nhau và từ các nguồn khác nhau (Bộ Kế hoạch đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Lao động Thương binh và Xã hội), tính chất tổng quát của các phát hiện và các kiến nghị có thể có giá trị. Tuy nhiên, cần có một đánh giá trên địa bàn rộng hơn và một nghiên cứu sâu hơn ở cấp xã (tốt hơn là được tiến hành bởi các chuyên gia tư vấn và các cán bộ địa phương) nhằm xác định mức độ rò rỉ và độ chính xác trong việc xác định đối tượng hộ nghèo.

Nghiên cứu đã, mặc dù hạn chế về thời gian và phạm vi, cho một cái sâu về phân cấp phân bổ, phân chia và chi tiêu tài chính của hai chương trình nhằm chuẩn bị cho thiết kế chương trình gia đoạn 2006-2010..

### **3.2.2 Đánh giá tác động**

Phương pháp sử dụng trong đánh giá tác động khác với các nghiên cứu tác động “tiêu chuẩn”. Đã có nỗ lực nhằm lồng ghép các phương pháp tiếp cận khác nhau dựa trên một công cụ mới, đó là Điều tra “Định tính” (QS). QS nhằm đưa các loại câu hỏi thương xuất hiện trong các nghiên cứu tác động PRA vào trong một khung bảng hỏi quốc gia. Việc thực hiện QS, và cụ thể là việc sử dụng các câu hỏi mở bán cấu trúc là một quá trình học hỏi. Nhờ đó, các đối tác quốc gia được làm quen với một phương pháp thu thập dữ liệu mới và phương

pháp này được thực hiện thí điểm để có thể được sử dụng theo nhiều các khác nhau trong tương lai.

Vì những lí do trên, sai số có thể là một vấn đề đối với Điều tra định tính (QS). Trong khi tất cả các điều tra bị ảnh hưởng bởi sai số, “chất mới” của phương pháp tiếp cận và thực tế việc những người liệt kê không có nhiều kinh nghiệm trong việc phỏng vấn bán cấu trúc cho thấy rằng QS có thể đóng một vai trò trong nghiên cứu này. Có thể là các câu hỏi phỏng vấn bán cấu trúc về “mức độ ảnh hưởng” sẽ bị ảnh hưởng nhiều nhất bởi sai số và các câu hỏi khác bị ảnh hưởng ít hơn. Một số kết quả của những câu hỏi này cần phải được xử lý một cách cẩn thận.

Điều tra QS phụ thuộc nhiều vào các bản báo cáo để đánh giá mức độ tác động. Rõ ràng phương pháp tiếp cận này có những hạn chế đối với đánh giá tác động cũng như một số những định kiến tiềm năng. Việc lựa chọn phương pháp cần tính toán đầy đủ tới những vấn đề này cũng như những vấn đề khác liên quan tới các dữ liệu hiện tại, thời gian và hạn chế nguồn lực và tính phức tạp vốn có của Chương trình xoá đói giảm nghèo gồm nhiều hợp phần và tiểu dự án không được gắn kết chặt chẽ với nhau. Nhưng tất cả các phương pháp tiếp cận đối với đánh giá tác động đều có hạn chế. Đánh giá tác động đã cố gắng xác định được mức độ tác động và những lý do cho 6 hợp phần chính của chương trình, một số các hợp phần đó bao gồm những tiểu hợp phần. Về nguyên tắc, mỗi tiểu hợp phần phải là chủ đề đánh giá chi tiết để có thể đưa ra được thông tin phù hợp cho thiết kế dự án. Rõ ràng là điều này không thể thực hiện được trong hoàn cảnh hiện tại cho dù phạm vi của nghiên cứu có rộng khắp đi chăng nữa (bên cạnh vấn đề hạn chế về thời gian và nguồn lực). Vì vậy các kết quả phải được lý giải một cách cẩn thận.

#### **4. Địa điểm nghiên cứu**

Để đảm bảo tính đại diện cho cả nước và tính bao quát về mặt địa lý, công tác thu thập dữ liệu của các hợp phần khác nhau được trải ra trên một số tỉnh.

Điều tra Định tính là rộng khắp nhất. Điều tra lấy mẫu tổng cộng 3700 hộ trên 20 tỉnh và 1 thành phố tại tất cả là 8 vùng. Các địa điểm thực địa của các nghiên cứu khác được lựa chọn để đảm bảo sự trùng phủ, ở phạm vi tối đa có thể, với địa điểm Điều tra Định tính. Phỏng vấn thực địa và dữ liệu phục vụ cho nghiên cứu về các quá trình Phân bổ Ngân sách được thu thập ở Tuyên Quang, Lào Cai và Quảng Nam và một số huyện và xã tại các tỉnh trên. Nghiên cứu Theo dõi Chi tiêu chỉ giới hạn ở 16 xã và 4 huyện thuộc bốn tỉnh là Tuyên Quang, Sơn La, Quảng Ngãi và Sóc Trăng. Nghiên cứu rà soát hệ thống theo dõi giám sát được tiến hành tại cả các cấp tỉnh thành, quận huyện và xã phường ở bốn tỉnh Tuyên Quang, Quảng Ngãi, Phú Yên và TP HCM. Các chi tiết kỹ hơn được trình bày riêng trong từng báo cáo. Các tỉnh thực hiện nghiên cứu được minh hoạ qua bản đồ.

#### **5. Các mối quan hệ đối tác**

Mặc dù tương đối độc lập, các hợp phần khác nhau của đánh giá được tiến hành trên cơ sở quan hệ đối tác với các cơ quan chính phủ và các cơ quan nghiên cứu khác nhau. Điều tra Định tính được thực hiện bởi một nhóm điều tra viên và giám sát viên là người của Tổng cục Thống kê (TCTK) - những người đã tham gia thiết kế, thử nghiệm, chỉnh sửa và thực hiện điều tra bằng hỏi và sau đó nhập dữ liệu từ các phiếu hỏi sau khi đã hoàn tất. Viện Kinh tế học chính là nhóm nghiên cứu chính tham gia. Các cán bộ của Viện chịu trách nhiệm xây dựng kế hoạch chọn mẫu cho Điều tra Định tính, phân tích dữ liệu của Điều tra Định tính, tiến hành phân tích độ nhạy cảm của thực hành khớp điểm khuynh hướng và nghiên cứu tổng quan.

Công tác Nghiên cứu Theo dõi Chi tiêu được tiến hành với sự cộng tác chặt chẽ của Bộ Tài chính và sự tham gia, hỗ trợ của cán bộ từ bốn tỉnh.

Công tác Rà soát hệ thống theo dõi giám sát được tiến hành với sự giúp đỡ của cán bộ Văn phòng CT XĐGN và Sở LĐTBXH tại bốn tỉnh.

#### **IV. Cấu trúc báo cáo**

Mục A trình bày xuất xứ của đánh giá - các mục tiêu, khung, quy mô, phương pháp luận và các hạn chế của đánh giá.

Phần báo cáo còn lại sẽ gồm ba mục.

Mục B mô tả bối cảnh của hai chương trình.

Mục C là phần cốt lõi của báo cáo. Theo khung đánh giá, mục C sẽ giải quyết ba vấn đề:

Một là, phân tích xem liệu các vấn đề mà CT MTQG XĐGN và CT 135 đặt ra có trùng không. Mục C.I trình bày vấn đề này bằng cách đặt câu hỏi xem liệu các mục tiêu, các cách tiếp cận xác định đối tượng và các hợp phần có thích hợp với thực tế không, xem nguồn lực ngân sách có tới được đối tượng nghèo không, và xem liệu các hợp phần chương trình có phản ánh đúng các ưu tiên của người dân không.

Hai là, Mục C.II phân tích xem liệu hai chương trình này có thực hiện đúng vấn đề đặt ra không. Điều này được thực hiện thông qua việc nghiên cứu cơ cấu tổ chức và mức độ phân cấp và các cơ cấu thực hiện như các hệ thống quản lý tài chính và theo dõi giám sát và đánh giá. Đồng thời, cũng xem xét các vấn đề về năng lực để đánh giá điểm mạnh của các cơ chế hỗ trợ thực hiện chương trình thành công.

Ba là, Mục C.III khảo sát các tác động của cả hai chương trình lên chất lượng cuộc sống của các hộ dân qua điều tra hộ định tính và các điều tra khác như VHLSS 2002 và các báo cáo nghiên cứu đánh giá nghèo khổ có sự tham gia.. Kết luận được đưa ra trong Mục D.

Nhìn nhận về tương lai được đưa ra trong Mục E, mục cuối cùng của báo cáo. Cụ thể, trong mục này, sử dụng các kết quả của đánh giá để đưa ra các bài học rút ra cho giai đoạn tiếp theo của CT MTQG XĐGN cho giai đoạn 2006-2010.

# STUDY LOCATIONS



**B.**

# BỐI CẢNH CHƯƠNG TRÌNH

## I. Xuất xứ CT MTQG XĐGN<sup>5</sup>

Đói nghèo tại các vùng miền núi, vùng sâu vùng xa tại Việt nam lần đầu tiên được thừa nhận là một vấn đề dai dẳng tại Đại hội Đảng VII năm 1991. Đại hội cũng cho rằng chính quyền còn chưa quan tâm đúng mức đến việc cung cấp các dịch vụ hỗ trợ, hạ tầng cơ sở xã, y tế và giáo dục cho đối tượng nghèo và dân tộc thiểu số tại các vùng này.

Thành phố Hồ Chí Minh, địa phương đi đầu các tỉnh trong công cuộc đổi mới kinh tế đã khởi xướng phong trào XĐGN đầu tiên tại cấp tỉnh vào năm 1992. Lúc này các nỗ lực mới chỉ tập trung xoá đói bằng cách tăng cường công để tăng khả năng tiếp cận của các hộ và xã nghèo nhất tới tín dụng ưu đãi, nhà ở, lương thực thực phẩm, các dịch vụ xã hội cơ bản và hạ tầng cơ sở cấp xã. Theo gương TP HCM, 44 tỉnh thành đã thiết lập vốn XĐGN như là một phương thức để điều phối các hoạt động (cả địa phương và trung ương), huy động nguồn lực và chỉ tiêu. Phần lớn các hoạt động sử dụng vốn này là cung cấp vốn vay với lãi suất ưu đãi để giúp các cá nhân làm ăn.

Các nỗ lực nói trên đã được chính phủ chính thức ghi nhận thông qua Bộ LĐ-TB&XH bằng việc Bộ hướng dẫn và theo dõi giám sát chung. Chuẩn nghèo đầu tiên do Bộ LĐ-TB&XH ban hành vào năm 1993.<sup>6</sup> Chính phủ bắt đầu thực hiện một số hoạt động XĐGN trên quy mô cả nước vào năm 1993 như tín dụng không cần thế chấp của NH NN&PTNT cho đối tượng nghèo, và chương trình 327<sup>7</sup> và 120.<sup>8</sup> Chương trình 120 là thử nghiệm đầu tiên trong các nỗ lực của chính phủ để giải quyết các ưu tiên kinh tế xã hội thông qua các chương trình mục tiêu quốc gia.

Trước năm 1996, có nhiều chương trình quốc gia khác nhau do các bộ khác nhau thực hiện với sự phối hợp của các cơ quan khác để đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội. Tuy nhiên, chưa có quy định rõ ràng về việc thực hiện các chương trình quốc gia. XĐGN trở thành một cấu phần quan trọng của chính sách quốc gia tại Đại hội Đảng VIII năm 1996. Đại hội đã đề ra các mục tiêu XĐGN và các giải pháp chính sách liên quan. Chương trình XĐGN quốc gia đã được hình thành từ việc ghi nhận những hạn chế trong cách tiếp cận xoá đói giảm nghèo hiện đang thực hiện lúc đó trên cả nước, cụ thể: (i) thiếu lồng ghép các chương trình hiện có dẫn đến các chính sách thiếu điều phối chung và nguồn vốn dàn trải, (ii) tập trung chủ yếu vào tín dụng mà coi nhẹ các hoạt động về giáo dục, y tế và phát triển hạ tầng cơ sở, (iii) thiếu chuẩn nghèo quốc gia, và (iv) thiếu huy động hiệu quả cộng đồng tham gia xoá đói giảm nghèo.

Năm 1996, Chính phủ đề ra chương trình xoá đói giảm nghèo quốc gia<sup>9</sup> để điều phối các nỗ lực hiện có và cả các nỗ lực mới cũng như những nguồn lực để đấu tranh chống đói nghèo.

Ngày 29 /11 /1997, Ban Chấp hành Trung ương Đảng đã ra chỉ thị số 23-CT/TU<sup>10</sup> về lãnh đạo công tác XĐGN gia cho giai đoạn tiếp theo<sup>10</sup>, trong đó công tác lập kế hoạch và quản lý được chương trình quy định trong khi việc đầu tư thực được thực hiện thông qua các dự án.

XĐGN được chính thức thiết lập như là một chương trình mục tiêu quốc gia (CT MTQG) năm 1998 thông qua việc kiện toàn và hợp nhất một số lớn các chương trình quốc gia thành một số ít hơn nhưng tập trung hơn. Các tiêu chí để lựa chọn một chương trình là chương trình mục tiêu quốc gia được trình bày tại Hộp 1.

<sup>5</sup> UNDP (1999).

<sup>6</sup> Chuẩn nghèo này sau đó được thay đổi vào năm 1995 và sau đó cứ hai năm lại thay đổi.

<sup>7</sup> 'Phủ xanh đất trống đồi trọc và định canh định cư'.

<sup>8</sup> 'Nâng cao công tác tạo việc làm'.

<sup>9</sup> Số . 531/TTg ngày 8/8/1996.

<sup>10</sup> Ban Chấp hành Trung ương Đảng 29 /11/1997. Hướng dẫn số 23 CT/TW về chỉ đạo và điều hành Chương trình xoá đói giảm nghèo ban hành ngày 29/11/1997



Tháng Tư 1999, việc phát triển khung CT XĐGN quốc gia mới đã dẫn tới ban hành một số thông tư liên bộ hướng dẫn thực hiện CT MTQG và các chương trình liên quan (như là về lập kế hoạch, lồng ghép, tài chính, phát triển hạ tầng cơ sở, y tế và nhân sự bộ máy).

Do vậy, CT MTQG về XĐGN không phải hình thành một cách ngẫu nhiên mà đây là kết quả của cả một quá trình tác động qua lại lâu dài giữa các sáng kiến của địa phương và tổng kết của trung ương trước các thách thức đang ngày càng gia tăng thông qua việc ban hành những chỉ dẫn về mặt chính sách.

#### **Hộp 1 Các tiêu chí lựa chọn một chương trình mục tiêu quốc gia**

Các vấn đề cấp thiết, có tính chất liên vùng và/hoặc liên ngành có tầm quan trọng về kinh tế xã hội trên phạm vi cả nước đòi hỏi có sự tập trung sự chỉ đạo và các nguồn lực của Chính phủ

Các mục tiêu chương trình rõ ràng và định lượng được hoặc nằm trong chiến lược phát triển quốc gia

Thời gian thực hiện xác định (trung hạn) thường là 5 năm.

*Nguồn:* Quyết định số 531/QĐ-TTg ngày 8/8/96 trích trong báo cáo của Vũ Tuấn Anh (2003).

## II. Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Xoá đói Giảm nghèo (CT MTQG về XĐGN)

### 1. Mục tiêu

Mục tiêu của Chương trình 133 là xoá đói kinh niên và giảm tỷ lệ hộ nghèo trên cả nước xuống còn 10% vào năm 2000.

Một mục tiêu khác, không được nêu cụ thể trong các văn kiện chương trình nhưng được Đại hội Đảng VIII, các nhà lãnh đạo và công chúng nhấn mạnh, đó là “giảm chênh lệch giữa các nhóm dân cư và các khu vực địa lý bằng cách đẩy mạnh phát triển kinh tế xã hội cho đối tượng yếu thế”.<sup>11</sup>

Các mục tiêu này được mở rộng cho giai đoạn 2001-2005, và Chương trình 143 có mục tiêu : Giảm tỷ lệ hộ nghèo xuống dưới 10%, sử dụng chuẩn nghèo mới của Bộ LĐ-TB&XH – tức là trung bình giảm khoảng 1.5-2.0% mỗi năm và xoá hoàn toàn nạn đói kinh niên, Bảo đảm các xã nghèo có các công trình hạ tầng cơ sở cơ bản như thủy lợi nhỏ, trường học, trạm xá, đường, điện, nước và chợ, v.v. Tạo 1.4-1.5 triệu việc làm mỗi năm Giảm tỷ lệ thất nghiệp tại thành thị xuống dưới 6% và nâng tỷ lệ sử dụng thời gian lao động lên 80% vào năm 2005.

### 2. Các nhóm đối tượng

Các lợi ích của chương trình được định hướng các hộ nghèo xác định theo chuẩn nghèo của Bộ LĐ-TB&XH. Cơ chế xác định các hộ nghèo được bàn luận trong Mục C. I.1.

Mặc dù đã kết hợp cả Chương trình 133 và 120 thành Chương trình 143, cả hai chương trình vẫn được biết dưới tên riêng và các hoạt động vẫn được thực hiện riêng tại cả các cấp trung ương và địa phương. Điều này có thể là do các nhóm đối tượng của hai chương trình này là khác nhau – trong khi các hợp phần CT XĐGN xác định đối tượng là các hộ nghèo và các xã nghèo thì các hoạt động tạo việc làm không chỉ tập trung vào đối tượng nghèo.

### 3. Các Hợp phần Chương trình và Nguồn lực

Chương trình 143, giống như Chương trình 133 về XĐGN, không phải là một chương trình mà là một cơ chế điều phối một số dự án và chương trình do các Bộ khác nhau thực hiện. Nó gồm 6 ‘chính sách hỗ trợ’ và 12 ‘dự án’:<sup>12</sup>

Các chính sách hỗ trợ có tổng nguồn không hoàn lại là 1 600 tỷ VND (khoảng US\$100 triệu) tất cả đều lấy từ ngân sách địa phương (Hộp 2).

Các dự án (Hộp 3) có tổng kinh phí là VND 4 640 tỷ (gần US\$300 triệu), phần lớn là từ ngân sách trung ương (nhưng được chuyển qua các cấp chính quyền tỉnh, huyện xã). Sáu mươi phần trăm số này là ‘phần cứng’ (‘hardware’) dưới dạng các dự án hạ tầng cơ sở và định canh định cư, và 16% là bù lỗ tỷ lệ lãi suất (dự án 1).

---

<sup>11</sup> UNDP (1999).

<sup>12</sup> SRV (2001b)

## **Hộp 2: Các chính sách hỗ trợ**

1. Y tế chất lượng tốt và chi phí thấp cho đối tượng nghèo (miễn hoặc giảm chi phí điều trị, cấp thẻ bảo hiểm y tế miễn phí, xây dựng một số công trình hạ tầng cơ sở, cung cấp và tập huấn các cán bộ y tế, v...)
2. Giáo dục phổ cập chất lượng tốt và chi phí thấp cho đối tượng nghèo (miễn giảm học phí, cấp sách vở miễn phí hay với giá rẻ, học bổng, tập huấn giáo viên đặc biệt là ở các trường dân tộc nội trú, v.v...)
3. Hỗ trợ đặc biệt cho các dân tộc thiểu số đặc biệt khó khăn (cung cấp đáp ứng các nhu cầu cơ bản, các vật tư sản xuất, tập huấn kỹ thuật sản xuất, v.v.)
4. Hỗ trợ đặc biệt cho người dân dễ bị tổn thương trước nguy cơ như thiên tai, di dân tạm thời (hỗ trợ sản xuất, tập huấn kỹ thuật, và sửa chữa nhà)
5. Hỗ trợ nhà ở (cung cấp nhà phù hợp cho đối tượng nghèo, đặc biệt ở đô thị và các vùng ngập lũ, và cả ở các vùng biên giới)
6. Hỗ trợ các công cụ và đất sản xuất (khai hoang phục hoá, tái phân phối đất; cung cấp thuyền, lưới đánh cá, các công cụ cầm tay; v.v).

Tổng ngân sách cho tập huấn cán bộ cả trong các hợp phần dự án và chính sách là 100 tỷ VND cho giai đoạn 5 năm, tức là chỉ 1.6 % tổng quỹ.

Rất khó có thể so sánh phân bổ nguồn lực cho các hợp phần khác nhau trong Chương trình 133 và 143 vì khó tiếp cận các dữ liệu so sánh được. Dù vậy, có thể thấy một số xu hướng trong Bảng 1. Trên cơ sở từng năm, các phân bổ cho định canh định cư, khuyến nông và đóng góp cho hỗ trợ y tế đã giảm hơn 60 %, trong khi đó phân bổ cho hỗ trợ sản xuất đã giảm gần 70 %.

## **Hộp 3: Các dự án của CT XDGN VL**

1. Tín dụng cho các hộ nghèo phát triển sản xuất
2. Hướng dẫn người nghèo cách làm ăn và khuyến nông khuyến lâm
3. Xây dựng mô hình xoá đói giảm nghèo tại các xã nghèo
4. Hạ tầng cơ sở cho 700 xã nghèo (không nằm trong Chương trình 135)
5. Hỗ trợ sản xuất, tức là chế biến các sản phẩm nông nghiệp, phát triển các kỹ năng phi nông nghiệp và các dịch vụ công nghiệp nhỏ
6. Tập huấn cán bộ chịu trách nhiệm thực hiện CT XDGN
7. Ổn định dân di cư tại các vùng Kinh tế mới tại các xã nghèo
8. Định canh định cư tại các xã nghèo
9. Vốn vay cho các dự án tạo việc làm quy mô nhỏ
10. Hiện đại hoá và nâng cao năng lực các trung tâm dịch vụ việc làm
11. Thu thập dữ liệu thống kê về thị trường lao động và thiết lập hệ thống thông tin
12. Tập huấn và nâng cao năng lực cán bộ làm công tác quản lý việc làm.

**Bảng 2 : Xu hướng phân bổ nguồn lực cho các hợp phần CT XĐGN**

Hợp phần	1998-2001	2001-2005	(tỷ VND)
			Cơ quan thực hiện
<b>Các Chính sách</b>			
Hỗ trợ y tế	800	500	Bộ Y Tế
Giáo dục	834	n.a.	Bộ GD-ĐT
Hỗ trợ công cụ và đất sản xuất	n.a.	n.a.	
Hỗ trợ các dân tộc thiểu số	262	150	
Hỗ trợ nhà ở	-	250	
Hỗ trợ đặc biệt cho người dân dễ có nguy cơ bị tổn thương	-	700	Bộ LĐ-TB&XH
<b>Các Dự án XĐGN</b>			
Tín dụng	6000*	750#	NH NN&PTNT
Khuyến nông	200	100	Bộ NN&PTNT
Các mô hình xoá đói giảm nghèo	-	100	Bộ LĐ-TB&XH
<b>Các dự án XĐGN cho các xã không thuộc CT 135</b>			
Hạ tầng cơ sở	3825**	1400	Bộ NN&PTNT
Hỗ trợ sản xuất	200	90	Bộ NN&PTNT
Tập huấn	100	100	Bộ LĐ-TB&XH
Ổn định khu kinh tế mới	-	1400	Bộ NN&PTNT
Định canh định cư	1200	700	Bộ NN&PTNT
<b>TỔNG</b>		<b>6240</b>	
<b>Các dự án tạo việc làm (mới bổ sung từ năm 2001)</b>			
Vốn vay cho các dự án tạo việc làm quy mô nhỏ	-	~ 3000*	Bộ LĐ-TB&XH
Hiện đại hoá các trung tâm dịch vụ việc làm	-	210	Bộ LĐ-TB&XH
Nâng cao hệ thống thông tin thị trường lao động	-	30	Bộ LĐ-TB&XH
Tập huấn cán bộ quản lý công tác việc làm	-	30	Bộ LĐ-TB&XH

Nguồn: Các tài liệu của Bộ LĐ-TB&XH, và các nguồn khác.

Ghi chú:

- \* Vốn tín dụng
- \*\* Bao gồm cả phân bổ cho Chương trình 135
- # Bù lỗ lãi suất
- Không có phân bổ thực hiện theo phương thức CT MTQG
- n.a. Chưa có dữ liệu

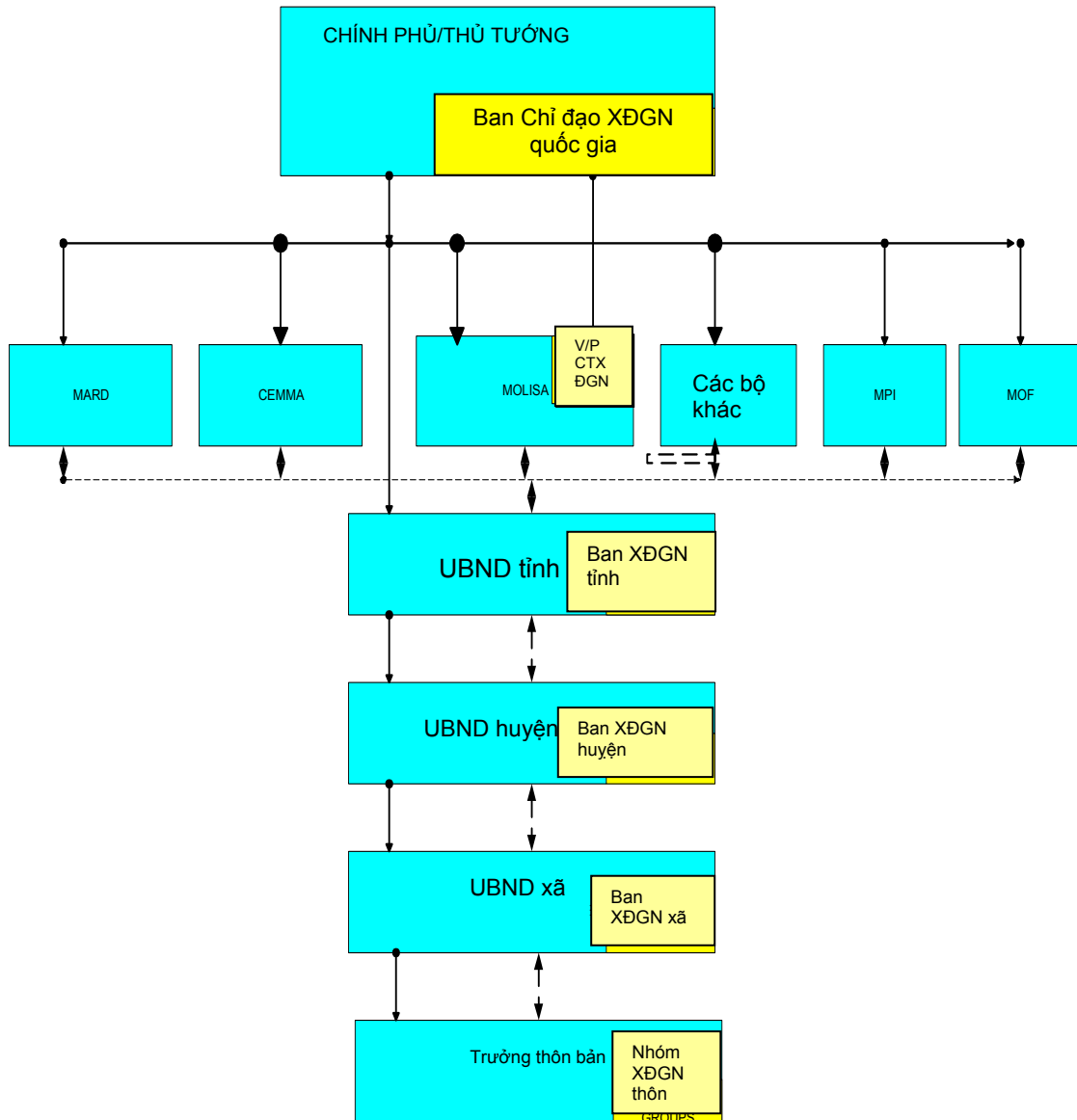
#### 4. Tổ chức Thực hiện

Cơ cấu điều hành Chương trình bao gồm bốn cấp: trung ương, tỉnh, huyện và xã. Sơ đồ tổ chức quản lý Chương trình MTQG về XĐGN được thể hiện tại Hình 1.

Ở cấp trung ương, Bộ LĐTBXH (cơ quan được giao nhiệm vụ quản lý Chương trình), Bộ KHĐT, Bộ Tài chính, Bộ NN&PTNT, UBND, Bộ GDĐT, Bộ Y tế và Ngân hàng NN chịu trách nhiệm chỉ đạo chung. Các cơ quan này, cùng với một số đoàn thể quần chúng (MTTQ, Hội LHPN, Hội ND) đều có đại diện tham gia Ban Chủ nhiệm Chương trình XĐGN quốc gia do Phó Thủ tướng chịu trách nhiệm về khối nông nghiệp đứng đầu, giúp Chính phủ chỉ đạo, điều phối và đánh giá chung Chương trình.

Tại các địa phương, UBND tỉnh đảm nhiệm khâu tổ chức điều hành Chương trình và chịu trách nhiệm về việc sử dụng các nguồn lực trên địa bàn quản lý. Khâu thực hiện được giao cho UBND xã hoặc tạm thời cho UBND huyện trong trường hợp UBND xã có những hạn chế về năng lực. Các Ban XĐGN đều đã được thành lập ở tất cả các tỉnh và hầu hết các huyện, xã nghèo tham gia Chương trình. Một số UBND tỉnh và huyện còn có bộ phận chuyên trách về XĐGN hoặc một nhóm chuyên viên giúp việc cho họ và cho Ban XĐGN trong công tác điều hành và điều phối hàng ngày. UBND xã cũng có một đầu mối phụ trách XĐGN. Các trường thôn chính là đầu mối XĐGN ở cấp thôn/bản.

Hình 1 – Cơ cấu tổ chức CT MTQG XĐGN



Trách nhiệm cụ thể của các cơ quan trên được tóm tắt trong Phụ lục 3.

Trong số các cơ quan trung ương, Bộ LĐTĐ, Bộ KHĐT và Bộ Tài chính đóng vai trò chủ đạo trong quá trình lập kế hoạch, cung cấp kinh phí và điều phối Chương trình XĐGN. Bộ KHĐT và Bộ Tài chính chịu trách nhiệm cân đối nhu cầu trên cơ sở các nguồn lực hiện có dành cho Chương trình XĐGN và phân bổ kinh phí cho Chương trình MTQG. TCPC ra, Bộ KHĐT và các cơ quan làm kế hoạch tại các địa phương (VD: Sở KHĐT hay Phòng KHĐT) còn được giao làm đầu mối của Chính phủ lập kế hoạch, điều hành và điều phối các chương trình quốc gia tương ứng theo cấp quản lý. Bộ Tài chính chịu trách nhiệm lên ngân sách, cấp phát và kiểm soát việc sử dụng kinh phí.

Bộ LĐTĐ chịu trách nhiệm tổng hợp và đề xuất phương án phân bổ kinh phí chương trình mục tiêu quốc gia cho các tỉnh và các chương trình cụ thể sau khi đã được Ban Chủ nhiệm Chương trình MTQG về XĐGN thông qua.

Ban Chủ nhiệm chương trình được thiết kế nhằm tạo cơ chế điều phối, giám sát và đánh giá. Các quyết định mang tính tập thể của Ngân hàng phải được chính thức hóa bằng văn bản chỉ đạo của các thành viên Ban Chủ nhiệm Chương trình MTQG (như của Phó Thủ tướng hay các Thứ trưởng). Vai trò điều phối của Ban Chủ nhiệm phụ thuộc phần lớn vào cam kết của Trưởng ban-Chủ nhiệm chương trình và mức độ thường xuyên các phiên họp của Ban. Vai trò điều phối của Ban còn trùng lặp với trách nhiệm điều phối của Bộ KHĐT và Bộ LĐTBXH.

Các đơn vị chủ chốt tham gia thực hiện Chương trình XĐGN không phải là các cơ quan trung ương mà là chính quyền các địa phương, cụ thể là Tỉnh ủy và UBND tỉnh chịu trách nhiệm toàn bộ khâu xây dựng chỉ tiêu, tổ chức, hướng dẫn và điều phối quá trình thực hiện Chương trình XĐGN tại địa phương và các nguồn lực của Chương trình. Chính quyền xã và các đoàn thể quần chúng cũng đóng vai trò thiết yếu vì họ có nhiệm vụ lập kế hoạch trình lên cấp trên và thực thi chương trình. Cấp huyện lại đóng vai trò quan trọng trong khâu thực hiện bởi phần lớn các đơn vị chuyên trách cung cấp dịch vụ (như Ngân hàng người nghèo, Ngân hàng NN & PTNT, Trung tâm khuyến nông, Sở/Phòng giáo dục và y tế) đều có trụ sở đóng tại cấp huyện.

### **III. Chương trình 135**

Chương trình Phát triển kinh tế xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi và vùng sâu, vùng xa (được gọi là Chương trình 135) được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo Quyết định số 135/1998/QĐ-TTg, ngày 31/7/1998 nhằm tăng cường hoạt động xóa đói giảm nghèo cho các xã đặc biệt khó khăn miền núi và vùng sâu, vùng xa tại 52 tỉnh. Đến năm 2000 Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 138/2000/QĐ-TTg ngày 29/11/2000 về việc hợp nhất dự án định canh định cư, dự án hỗ trợ dân tộc đặc biệt khó khăn, Chương trình xây dựng trung tâm cụm xã miền núi, vùng cao vào Chương trình 135. Ngoài ra, năm 2001 dự án “Hỗ trợ các hộ đồng bào dân tộc đặc biệt khó khăn” được chuyển từ CTMTQGX ĐGN sang CT 135 “Chính sách hỗ trợ các hộ đồng bào dân tộc đặc biệt khó khăn” do UBND quản lý. Theo các bước chuyển đó CT 135 hiện nay bao gồm 5 hợp phần : phát triển cơ sở hạ tầng, phát triển cơ sở hạ tầng trung tâm cụm xã, quy hoạch ổn định dân cư, khuyến nông, khuyến ngư (gắn với ngành công nghiệp chế biến), và đào tạo cán bộ xã/thôn bản ở các vùng miền núi, vùng sâu xa.

Chương trình 135 theo đúng nghĩa thì không phải là một CT MTQG vì không xác định đối tượng là tất cả các tỉnh nhưng vẫn là một chương trình trọng điểm<sup>13</sup> vì bao phủ tới 49 tỉnh<sup>14</sup>. Về mặt phân bổ ngân sách thì ngân sách của chương trình còn lớn hơn nhiều lần so với phần ngân sách của các dự án XĐGN của Chương trình 143.

Mặc dù cả hai chương trình đều được quản lý độc lập, nhưng giữa chúng không có sự phân chia rõ ràng. Hầu hết chính quyền địa phương đều coi CT 135 là một kênh đặc biệt cho các khoản đầu tư ưu tiên của chính phủ trung ương vào các công trình hạ tầng cấp xã ở các xã đã được xác định trước và CTMTQGXĐGN là một kênh cho các hỗ trợ còn lại.

CT 135 có thể được xem là một công cụ đặc biệt phục vụ cho tập trung nguồn lực XĐGN và các hoạt động vào những khu vực địa lý cụ thể. Trên thực tế, chính quyền đã đơn giản hoá các thủ tục đầu tư các dự án công trình hạ tầng cơ sở trong chương trình. Vì vậy, CT MTQG XĐGN và CT 135 có trùng nhau về địa lý. và công tác điều phối và lồng ghép cả hai chương trình được thực hiện thông qua công tác lập kế hoạch hàng năm tại các cấp địa phương , đặc biệt là tại cấp tỉnh.

#### **1. Các mục tiêu và các nhóm đối tượng của Chương trình**

Ở một chừng mực nhất định cho thấy Chương trình 135 có một cách tiếp cận toàn diện hơn CT XĐGN với mục tiêu thúc đẩy kinh tế thị trường tại các vùng yếu thế và đề ra những danh

<sup>13</sup> Vu Tuan Anh (2003)

<sup>14</sup> Tuy nhiên nguồn vốn ngân sách nhà nước trung ương chỉ cấp cho 43 tỉnh, 6 tỉnh còn lại được phân bổ từ nguồn vốn ngân sách tỉnh.

sách thúc đẩy phát triển . Bổ sung cho mục tiêu chính là XĐGN, Chương trình 135 còn có một số mục tiêu khác không được xem xét thêm ở đây và cũng không hoàn toàn ăn nhập với CT MTQG XĐGN (như 'hội nhập các dân tộc thiểu số vào quá trình phát triển chung của quốc gia ...[và] nâng cao an ninh quốc gia').

Cụ thể, Chương trình 135 có mục tiêu:

- (i) giảm tỷ lệ hộ nghèo tại các xã đặc biệt khó khăn xuống dưới 25 % năm 2005, và
- (ii) cung cấp nước sạch, tăng tỷ lệ theo học của trẻ trong độ tuổi đi học lên trên 70 %, tiếp tục tập huấn sản xuất cho người nghèo, kiểm soát các bệnh xã hội và nguy hiểm, làm đường tới các trung tâm cụm xã, và phát triển thị trường nông thôn.

Khác biệt chính của hai chương trình là các phương pháp xác định đối tượng. Điều này sẽ được giải thích rõ hơn trong Mục C.I.1. Ban đầu tập trung chỉ vào 1000 trong số 1715 xã đặc biệt khó khăn, CT 135 sử dụng phương pháp xác định đối tượng theo địa lý kết hợp với một số tiêu chí khác ngoài tiêu chí nghèo đói và thiếu cơ sở hạ tầng để lựa chọn các xã đối tượng.

## 2. Nguồn lực và các Hợp phần Chương trình

Chương trình 135 bắt đầu từ 1000 xã nghèo nhất Việt nam và đã dần dần mở rộng ra 2362 xã nghèo nhất. CT tài trợ vốn cho:

- (a) Xây dựng hạ tầng cơ sở tại các cấp thôn và cấp xã (đường, trung tâm y tế, trường học, hệ thống thủy lợi, hệ thống cấp nước, chợ, v.v.);
- (b) Xây dựng hạ tầng cơ sở tại cấp cụm xã (đường liên xã, trạm xá, chợ, v.v.);
- (c) Ổn định và định canh định cư đồng bào dân tộc;
- (d) Khuyến nông;
- (e) Tập huấn cán bộ cấp xã (đặc biệt là về quản lý và theo dõi công trình).

CT cấp vốn cho 2 233 xã nghèo nhất từ Ngân sách Nhà nước và 129 xã còn lại nhận vốn từ nguồn vốn của tỉnh. Tổng đầu tư trong giai đoạn 1999-2004 là 6,795 tỷ đồng, tức là gần US\$ 430 triệu. Trong số này khoảng 3.5 % đã được chuyển tới các hợp phần (c) và (d), và dưới 1% tới hợp phần (e), tức là tập huấn cho các cán bộ<sup>15</sup>. Phần lớn nguồn vốn dành toàn bộ cho xây dựng các công trình hạ tầng cơ sở xã và cụm xã. Chi tiết nêu trong Bảng 2.

---

<sup>15</sup> CEM (2004a)

**Bảng 3 : Xu hướng phân bổ nguồn lực cho các hợp phần CT 135**

Hợp phần	1998-2001	2001-2005
Hạ tầng cơ sở xã thôn	2064.4	3129.7
Hạ tầng cơ sở cụm xã	434.0	865.0
Ổn định và định canh định cư	0	35.0
Khuyến nông	50.0	164.0
Tập huấn cán bộ xã	21.6	32.0
<b>TỔNG</b>	<b>2570.0</b>	<b>4225.7</b>

Nguồn: Ủy ban Dân tộc

### 3. Tổ chức thực hiện

Tại cấp trung ương, UBNDT là cơ quan quản lý thực hiện chương trình 135.

Ban Chỉ đạo Chương trình 135 Trung ương được thành lập và hoạt động theo Quy chế hoạt động của Ban Chỉ đạo Chương trình 135, ban hành kèm theo Quyết định số 13/1998/QĐ-TTg, ngày 23 tháng 1 năm 1998 của Thủ tướng Chính phủ về việc thành lập BCĐCT và Quyết định số 01/TTg, của Thủ tướng Chính phủ, ngày 4 tháng 1 năm 1999, Quy chế hoạt động của Ban Chỉ đạo Chương trình 135. Thành viên của Ban Chỉ đạo Chương trình gồm đại diện các Bộ, cơ quan ngang Bộ và tổ chức đoàn thể, như UBNDT, Bộ LĐTBXH, Bộ KHĐT, Bộ TC, Bộ NNPTNT, Hội NDVN, và Hội đồng Dân tộc của Quốc hội. UBNDT là cơ quan thường trực của Ban chỉ đạo.

Về quy trình và thủ tục thực hiện dự án, trong Chương trình 135 đã có những quy định rất rõ ràng các hoạt động cần thực hiện, ai là người thực hiện và cách thực hiện. Đối với từng dự án cụ thể của Chương trình 135, cơ quan Thường trực chương trình (UBNDT) phối hợp với các Bộ/cơ quan liên quan ban hành Thông tư hoặc Thông tư liên tịch hướng dẫn quản lý và thực hiện<sup>16</sup>. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, cũng như các cơ quan chủ trì khác, cũng ban hành các văn bản hướng dẫn thực hiện các dự án thành phần<sup>17</sup>...

Chi tiết về cơ cấu tổ chức được minh họa qua Phụ lục 4.

<sup>16</sup> Thông tư liên tịch số 666/2001/TTLT-BKH-UBNDT-MN-TC-XD về Hướng dẫn quản lý đầu tư và xây dựng công trình thuộc chương trình 135, Thông tư 12/2000/TT-BXD, ngày 25 tháng 10 năm 2000, hướng dẫn quản lý chi phí đầu tư xây dựng công trình hạ tầng thuộc CT 135, Thông tư số 867/2001/TT-UBNDT-MN, ngày 5/11/2001, của Ủy ban Dân tộc miền núi, hướng dẫn thực hiện dự án xây dựng TTCX thuộc CT 135, Thông tư liên tịch số 912/2001/TTLT/UBNDT-MN-BTC-BKHĐT, ngày 16 tháng 11 năm 2001 của UBNDT, Bộ KHĐT, và Bộ TC, hướng dẫn thực hiện chính sách hỗ trợ hộ dân tộc thiểu số đặc biệt khó khăn

<sup>17</sup> Công văn số 976/BNN-ĐCĐC, ngày 29/4/2003, v/v hướng dẫn thực hiện dự án “Ổn định và phát triển sản xuất nông, lâm nghiệp gắn với chế biến và tiêu thụ sản phẩm” năm 2003, Công văn số 3301/BNN-HTX, ngày 9/10/2003 của Bộ NNPTNT về việc hướng dẫn xây dựng dự án “Quy hoạch sắp xếp lại dân cư”



## C. ĐÁNH GIÁ CHƯƠNG TRÌNH

### I. TÍNH THIẾT THỰC CỦA MỤC TIÊU, ĐỐI TƯỢNG VÀ CÁC HỢP PHẦN CHƯƠNG TRÌNH

Như đã nêu trong mục khung đánh giá (Mục A.II), mục này sẽ phân tích xem hai chương trình có thực hiện trúng vấn đề không. Tức là, liệu 2 chương trình có xác định đúng đối tượng chưa (tức là hộ gia đình nghèo và xã nghèo) và 2 CT có được phân bổ nguồn lực đầy đủ để đạt được kết quả giảm nghèo bền vững không?

#### 1. Xác định hộ nghèo và xã nghèo

Các vấn đề liên quan đến xác định đối tượng, tức là định hướng các lợi ích cho các hộ và vùng nghèo và yếu thế không phải là vấn đề có thể trả lời bằng câu hỏi có hay không mà bằng câu hỏi như thế nào. Điều này đòi hỏi việc xác định nghiêm túc đối tượng hộ và xã nghèo. Mục này tổng kết các tiêu chí và quá trình xác định hộ và xã nghèo, đồng thời đánh giá xem hai chương trình xác định đối tượng nghèo ‘thực sự chính xác’ ở mức độ nào và phân tích tiếp cận của đối tượng nghèo tới các lợi ích từ các chính sách và các dự án.

Trong khi đề cập các vấn đề trên, mức độ nhận thức của người dân về các tiêu chí trên, sự tham gia của người dân vào trong quá trình lựa chọn, và quan niệm của người dân về các hệ quả của chương trình sẽ được phân tích với tư cách là các chủ đề có tính xuyên suốt.

#### 1.1 Xác định hộ nghèo

Bộ LĐ-TB&XH đưa ra ngưỡng đói nghèo đầu tiên tại Việt nam năm 1993 để hỗ trợ các hoạt động XĐGN của chính phủ. Kể từ đó, công tác xác định tỷ lệ nghèo của Bộ LĐ-TB&XH được quyết định theo nhu cầu xác định hộ nghèo (và xã nghèo) đủ tiêu chuẩn để nhận hỗ trợ trực tiếp.

Ngưỡng nghèo của Bộ LĐ-TB&XH đóng vai là một mức thu nhập tham khảo mà qua đó liên quan chặt chẽ với hỗ trợ của nhà nước. Tức là những ai sống dưới ngưỡng thu nhập sẽ đủ điều kiện để nhận hỗ trợ từ CT XĐGN và các chương trình khác của chính phủ.

Tuy nhiên, ‘ngưỡng’ nghèo của Bộ LĐ-TB&XH đặt ra đi kèm với nó là các hàm ý tài khoá nhiều hơn, được quyết định chủ yếu bởi nguồn lực ngân sách hiện có hơn là quan niệm về nhu cầu.

Các ý kiến phê phán chính đối với ngưỡng nghèo của Bộ LĐ-TB&XH là nó được đặt quá thấp. Đây cũng là quan niệm của 42 % số người trả lời Điều tra Hộ gia đình Định tính khi được hỏi tại sao một số hộ nghèo lại không có tên trong danh sách các hộ nghèo.

Theo truyền thống, nghèo đói ở Việt nam gắn chặt với thiếu hụt lương thực thực phẩm và giảm nghèo đồng nghĩa với xoá đói. Vì thế có thể là khi xác định các hộ nghèo, ngưỡng nghèo ban đầu của Bộ LĐ-TB&XH mới chỉ tập trung vào đáp ứng nhu cầu lương thực thực phẩm của đối tượng nghèo.

Ngưỡng nghèo của Bộ đã được điều chỉnh định kỳ theo mức tăng trưởng trung bình của nền kinh tế và mức độ mà điều kiện sống nói chung đã được cải thiện (Bảng 3 và 4). Năm 1997, ngưỡng nghèo đã được điều chỉnh để áp dụng cho giai đoạn 1996-2000, và đã đưa ra hai thay đổi lớn: (i) khu vực nông thôn được chia ra miền núi và đồng bằng, và (ii) mức quy đổi ra thóc theo đầu người tối thiểu được quy ra tiền. Năm 2001, quy đổi ra thóc hoàn toàn bị loại bỏ và

ngưỡng nghèo cho mỗi khu vực thể hiện thu nhập cần thiết tối thiểu để đáp ứng nhu cầu lương thực thực phẩm cho mỗi cá nhân từng tháng.

**Bảng 4: Ngưỡng hộ nghèo của Bộ LĐ-TB&XH theo quy đổi ra thóc và VND**

(theo đầu người hàng tháng)

Khu vực	1993	1995	1997	2001
Nông thôn	15 kg	20 kg		
Thành thị	20 kg	25 kg		
Nông thôn miền núi và hải đảo			< 15 kg (= VND 55,000)	VND 80,000
Nông thôn đồng bằng và trung du			< 20 kg (= VND 70,000)	VND 100,000
Thành thị			< 25 kg (= VND 90,000)	VND 150,000

*Nguồn:* các tài liệu của Bộ LĐ-TBXH qua các năm khác nhau

**Bảng 5: Ngưỡng hộ 'đói' của Bộ LĐ-TB&XH theo quy đổi ra thóc và VND**

(theo đầu người hàng tháng)

Khu vực	1993	1995	1997	2001
Nông thôn	8 kg	13 kg		
Thành thị	13 kg	13 kg		
Nông thôn miền núi và hải đảo				
Nông thôn đồng bằng và trung du			< 13 kg (= VND 45,000)	VND 50,000
Thành thị				

*Nguồn:* các tài liệu của Bộ LĐ-TBXH qua các năm khác nhau

Ngưỡng nghèo được Bộ LĐ-TB&XH sử dụng để xác định hộ nghèo cho giai đoạn 2001-2005 bao gồm ba mức thu nhập (Bảng 5) đối với<sup>18</sup>:

- Khu vực thành thị (150 000 đồng hay 9,6 US đầu người/ tháng) ,
- Khu vực nông thôn đồng bằng trung du (100 000 đồng người /tháng hay 6,4 US đầu người/tháng), và
- miền núi (80 000 đồng người /tháng hay 5,1 US đầu người tháng (tương đương với 22,4 USD) .<sup>19</sup>

Ngưỡng thu nhập để xác định hộ nghèo hiện đang được xem xét lại và ngưỡng mới sẽ được đưa ra cho giai đoạn 2006-2010, dự kiến là 230 000 đồng người /tháng đối với thành thị và 200 000 đồng người /tháng đối với nông thôn, tính theo sức mua tương đương khoảng 2 USD và 1,8 USD tương ứng.

Phương pháp xác định hộ nghèo Bộ LĐ-TB&XH sử dụng để xác định đối tượng là kết hợp giữa phương pháp *kiểm tra đơn giản* và xác định đối tượng *dựa vào cộng đồng*. Các phương pháp xác định đối tượng khác nhau được trình bày trong Phụ lục 5. Đợt đánh giá đầu tiên được bắt đầu vào tháng 12/1999 và được thực hiện qua bốn bước như thấy ở Hộp 4.

<sup>18</sup> Chuẩn nghèo hiện tại được điều chỉnh theo quyết định 1143/2000/QĐ-LĐTBXH

<sup>19</sup> Bộ LĐ-TB&XH (2003a).

#### Hộp 4: Các bước chủ yếu lập danh sách hộ nghèo

<b>Bước 1</b>	Các thành viên lãnh đạo thôn ấp bao gồm trưởng thôn, cán bộ các tổ chức đoàn thể quần chúng trong thôn, công an thôn và trưởng các nhóm tự quản chuẩn bị một danh sách hộ nghèo trừ bị và trình lên Ban XĐGN xã.
<b>Bước 2</b>	Ban XĐGN xã phân công cán bộ khảo sát tình hình của các hộ có tên trong danh sách. Cán bộ ban XĐGN huyện hỗ trợ trong giai đoạn này để lên danh sách các hộ nghèo dự kiến.
<b>Bước 3</b>	UBND xã tổ chức họp thôn và mời tất cả các hộ trong thôn đến dự để lấy ý kiến về danh sách các hộ nghèo dự kiến. Danh sách dự kiến theo đó được chỉnh sửa lại và trình lên ban XĐGN xã.
<b>Bước 4</b>	Trưởng thôn tổ chức họp thôn mời các hộ nghèo đến dự để thông báo về các hộ nghèo được công nhận tại thôn.

Quá trình lên danh sách hộ nghèo dựa trên tổng điều tra đơn giản hàng năm trong đó thu thập thông tin về thu nhập và các đặc điểm khác của hộ (xem Phụ lục 6 về một ví dụ của mẫu điều tra). Thu nhập của hộ được thu thập từ chính chủ hộ trả lời sau đó được chỉ cho số thành viên của hộ và được sử dụng để lên danh sách đối tượng hộ nghèo và rất nghèo trong từng xã sử dụng ngưỡng thu nhập.

Việc sử dụng ngưỡng nghèo dựa trên thu nhập và cụ thể cho từng khu vực như vậy có tính cả đến chi phí sống khác nhau giữa các khu vực ở một phạm vi nhất định có một số ưu điểm sau:

- thu nhập không đủ mức cần thiết là một nguyên nhân của đói nghèo rất dễ hiểu tại cấp địa phương, và
- tiến hành phỏng vấn bằng hỏi chỉ có hai trang giấy (Phụ lục 6) để thu thập các thông tin cơ bản về nhân khẩu thu nhập và tài sản của hộ sẽ rất dễ dàng.

Các nhược điểm chính của các ngưỡng này là:

- được đặt một cách chưa khác quan và khó có thể so sánh được
- các biện pháp kiểm tra không được tiến hành thống nhất giữa các xã
- cách cập nhật không tiến hành cho toàn bộ dân số, và
- các yếu tố khác ngoài thu nhập có thể quyết định quyền ưu tiên để xác định hộ nghèo

Rất nhiều hộ không biết đến ngưỡng thu nhập để đánh giá mức độ nghèo trong khi gần 76 % người trả lời Điều tra Hộ định tính lại biết đến danh sách hộ nghèo được lập như thế nào. Hơn 98 % khẳng định rằng danh sách được chuẩn bị sau một quá trình tham khảo ý kiến (Bảng 6).

**Bảng 6 : Tỷ lệ % biết danh sách hộ nghèo được lập như thế nào**

Vùng	Danh sách được chuẩn bị bởi trưởng thôn:			Khác (gồm cả không biết)
	Không tham khảo ý kiến người dân	Sau cuộc họp với các tổ chức đoàn thể tại địa phương	Sau cuộc họp có đông người tham dự	
Đồng bằng Sông Hồng	0.33	36.39	62.62	0.66
Đông bắc	0.00	3.08	97.17	0.00
Tây bắc	0.26	4.21	95.26	0.26
Duyên hải Bắc trung bộ	0.28	14.45	84.42	0.85
Duyên hải Nam trung bộ	2.17	32.25	64.13	1.45

Tây nguyên	3.38	18.80	77.44	0.75
Đông Nam bộ	1.24	12.03	86.72	0.00
Thành phố Hồ chí Minh	5.56	63.89	28.47	1.39
Đồng bằng sông Cửu long	1.00	11.78	87.43	0.20
<b>Tổng</b>	<b>1.19</b>	<b>17.83</b>	<b>80.56</b>	<b>0.53</b>

*Nguồn:* Điều tra hộ định tính, 2004

Ghi chú: Thành phố Hồ chí Minh được ghi riêng nên sẽ không làm thiên lệch các kết quả cho cả khu vực.

Tuy nhiên, thường có sự khác nhau giữa số hộ nghèo chính thức được xếp hạng và các hộ được quan niệm là nghèo tại cấp thôn và xã. Phần lớn điều này là do quan niệm của quần chúng về đói nghèo. Tiêu chí đánh giá chất lượng sống thường dựa trên một số yếu tố chứ không đơn thuần là thu nhập (Hộp 5).

#### **Hộp 5: Các tiêu chí người dân sử dụng để đánh giá tình trạng chất lượng sống của hộ**

Điều kiện nhà ở và đồ đạc  
 Đất đai: chất lượng và diện tích, vị trí (gần hay xa nguồn nước)  
 Đủ ăn hay không (dự trữ lương thực)  
 Số gia súc (trâu, bò, dê)  
 Tài sản được thừa kế  
 Năng lực làm ăn, trình độ dân trí  
 Các nguồn lao động

*Nguồn:* PPA Hà Giang, 2003

Nhưng còn có nguyên nhân khác cũng gây ra sự khác biệt giữa các hộ được người dân xác định là nghèo và các hộ chính thức có tên trong danh sách nghèo đó là do số hộ nghèo được 'phân bổ' trước cho từng thôn. Thông thường người dân lựa chọn các hộ nghèo dựa trên con số phân bổ nói trên và đánh giá chủ quan của họ. Danh sách được thông qua tại cuộc họp thôn sau đó được trình lên cấp xã để thông qua và cuối cùng được thông báo lại cho các hộ nghèo.

Ngoài ràng buộc do con số xác định trước tạo ra, cả cấp chính quyền địa phương và người dân đều cảm thấy ngưỡng thu nhập trung bình hiện này là quá thấp. Nhiều cán bộ địa phương không đồng ý với tiêu chí thu nhập được quy định như nói ở trên, mặc dù nhìn chung đều e ngại rằng nếu danh sách hộ nghèo dài hơn sẽ làm ảnh hưởng đến thành tựu giảm nghèo (Hộp 6).

#### **Hộp 6: Các ràng buộc khi áp dụng ngưỡng nghèo**

Cán bộ và người dân địa phương tại huyện Ninh Phước và Ninh Sơn cho rằng ngưỡng nghèo theo đầu người hàng tháng là 100,000 đồng đối với Ninh Phước (huyện đồng bằng) và 80,000 với Ninh Sơn (huyện miền núi) đều không phản ánh chi phí sống thực tế. Trong thảo luận nhóm tại thôn Tuân Tú, xã An Hải và tại thôn Hòa Thụy, xã Phước Hải, người dân đều cảm thấy các ngưỡng này không tính đến các chi phí cần thiết cho các mục như giáo dục, y tế, hay đầu tư để tạo thu nhập. Ý kiến chung là ngưỡng thu nhập tối thiểu cần phải là 150000 đồng (đầu người tháng).

- tổng hợp từ PPA Ninh Thuận, 2003

Các cán bộ thôn xã đều thấy rằng rất khó phân loại hộ dựa trên cơ sở thu nhập trung bình vì: (i) người dân thường có nhiều nguồn thu nhập, và (ii) phần lớn các hộ nghèo đều có thu nhập không ổn định. Đôi nơi còn áp dụng rất khác so với thông thường như tại huyện Thuận Phước thu nhập hộ tính cả tám lợp do nhà nước hỗ trợ mặc dù trong bảng kê thu nhập chỉ hỏi các thu nhập thông thường. Việc tính cả đến thu nhập từ việc nhận hỗ trợ tám lợp (trị giá khoảng 2 triệu)

vào thu nhập hộ sẽ khiến phần lớn các hộ nghèo nhận tấm lợp “tự động thoát nghèo” và nhiều hộ trong số đó sẽ lại “tái nghèo” vào năm sau. (Ageless Consultants, 2003)

Hơn nữa, đường biên thu nhập 80 000 đồng rất khó xác định. Các hộ được xem là thoát nghèo (tức thu nhập trên 80 000 đồng) đều lo ngại là họ sẽ không còn nhận hỗ trợ trong khi vẫn phải đối mặt với rất nhiều thách thức. Các hộ đã thoát nghèo đều rất dễ tái nghèo vào bất kỳ thời điểm nào trong điều kiện nông nghiệp tại miền núi. Theo ý kiến của cán bộ xã Pha Long “ các hộ có thu nhập từ 85 000 đến 90 000 đồng rất không bền vững và cần tiếp tục hỗ trợ để tạo ra sự bảo đảm cho các hộ trong một khoảng thời gian nhất định ...” (PPA Lào Cai, 2003).

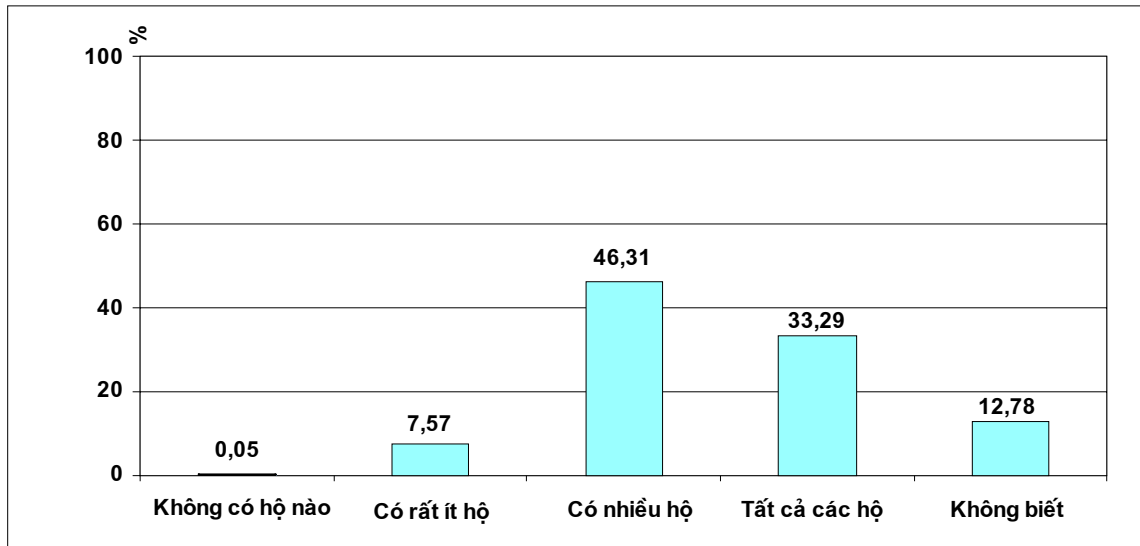
Nhiều hộ ở Ninh Thuận chỉ vừa vịn trên ngưỡng nghèo chính thức. Rất khó phân biệt hộ nghèo và cận nghèo. Kết quả là, huyện Ninh Sơn (tỉnh Ninh Thuận) đã yêu cầu Ngân hàng Chính sách thay đổi chính sách để thực hiện tín dụng “ưu đãi” cho cả các hộ cận nghèo.

Một điểm yếu tiềm tàng của phương pháp xác định đối tượng hiện này là việc bỏ qua một cách hệ thống một số kiểu hộ gia đình. Các hộ được xem là lười hoặc nghiện rượu rất hiếm khi được nhận các lợi ích hay thậm chí không được đưa vào danh sách nghèo. Việc loại bỏ các hộ này ra khỏi các lợi ích cũng đồng thời bỏ sót luôn cả con em trong các hộ này nhưng đứa trẻ không đáng để phải hứng chịu hậu quả do các hành vi xấu của bố mẹ chúng (Ngân hàng Thế giới và CRP 2003).

Các hộ di dân tạm thời cũng bị bỏ qua khi xét danh sách các hộ nghèo. Họ cũng hiếm khi được mời họp thôn. Theo dẫn chứng từ PPA tại TP Hồ chí Minh cho thấy có tỷ lệ rất cao số dân di cư (đến 40 % tại các phường khảo sát) có thể được xếp là nghèo theo cách xếp hạng mức sống của PPA (SCUK 2003) nhưng không có tên trong danh sách hộ nghèo.

Trong số 3700 hộ điều tra trên toàn quốc, 86 % đã khẳng định rằng hầu hết hộ mà họ cho là nghèo đã nằm trong danh sách các hộ nghèo (Hình 2). Không ngạc nhiên, một tỷ lệ lớn các cán bộ xã (68 %) được hỏi thấy rằng ‘tất cả’ các hộ trong danh sách hộ nghèo đều thực sự nghèo.

**Hình 2: Bao nhiêu hộ nằm trong danh sách các hộ nghèo được coi là thực sự nghèo?**



Nguồn: Điều tra Hộ Định tính, 2003

Mặc dù có khác nhau theo vùng trong việc lên danh sách các hộ nghèo, người dân phần đông đều cho rằng các hộ trong danh sách các hộ nghèo là các hộ thực sự nghèo.

**Bảng 7: Phân bổ hộ được xếp loại nghèo theo nhóm chi tiêu**

Phần trăm hộ		
	được xếp loại là nghèo	Có sổ hộ nghèo
Tổng	11,4	3,8
Không nghèo	29,0	27,4
Nghèo	71,0	72,6
Nhóm 1 (Nghèo nhất)	58,2	58,5
Nhóm 2	22,1	24,7
Nhóm 3	11,3	9,1
Nhóm 4	5,2	6,5
Nhóm 5 (Giàu nhất)	3,2	1,1

Nguồn: Tổng hợp từ VHLSS 2002

Điểm đáng quan tâm ở đây là mặc dù có 11,4 % số hộ được xếp loại là nghèo nhưng chỉ có 3,8 % số hộ có sổ hộ nghèo năm 2002 (Bảng 7) (vì một số địa phương không cấp sổ hộ nghèo mà đưa vào danh sách hộ nghèo để thực hiện chính sách trợ giúp). Con số này đến nay có thể đã tăng lên nhưng điều này cũng cho thấy có một độ trễ giữa việc lên danh sách các hộ nghèo tại cấp xã và việc các hộ này nhận sổ hộ nghèo. Rất thường thấy là việc chậm trễ này kéo dài chừng 4-6 tháng đã làm hạn chế nghiêm trọng việc sử dụng sổ hộ nghèo thông thường chỉ có giá trị trong vòng một năm xuống còn có một vài tháng còn lại. Mối quan ngại này đã được nêu rất nhiều lần trong các PPA được tiến hành gần đây (Hộp 7). Hộp 7: Chậm trễ và sai sót trong cấp sổ hộ nghèo

#### Hộp 7: Chậm trễ và sai sót trong việc cấp sổ chứng nhận hộ nghèo

Việc cấp sổ hộ nghèo còn chậm trễ và có sai sót. Người dân tại Trà Giang đã nhận sổ hộ nghèo vào Tháng 7 mặc dù sổ ghi ngày cấp là 1/1/2003. Do vậy, các hộ nghèo này sẽ sử dụng sổ hộ nghèo tối đa chỉ có 4 tháng. Hơn nữa, 5 trong số 15 sổ lại điền nhầm ngày sinh của người nhận.

- CRP (2003)

Phân bổ theo không gian của hộ nghèo- Vùng duyên hải bắc trung bộ và đồng bằng sông Cửu long chiếm trên 40 % số hộ nghèo của cả nước (Bảng 7). Nhưng chưa rõ là tại sao số sổ hộ nghèo được cấp cho hai vùng này lại lớn hơn (57%). Mặt khác, chỉ có một nửa đến một phần ba số hộ nghèo nằm ở Tây bắc và duyên hải nam trung bộ tương ứng là có sổ hộ nghèo. Có một số lý do có thể dẫn đến sự chậm trễ trong việc cấp sổ hộ nghèo như đã bàn luận ở trên.

Chỉ có 5,4 % các hộ nghèo là ở Tây bắc. Mặc dù vùng này là nơi có tỷ lệ nghèo cao nhất cả nước dù được xác định bằng bất cứ phương pháp nào, điều này cho thấy đây là nơi có mật độ dân cư thấp và có thể trở thành một lý do để bỏ qua vùng này.

**Bảng 8: Phân bổ số hộ xếp loại nghèo theo vùng**

	Phần trăm số hộ (%)		Tỷ lệ nghèo (%)	
	được xếp loại là nghèo*	Có sổ hộ nghèo	TCTK(2002)	Bộ LĐ-TB&XH (2002)
Tổng	11,4	3,8	28,9	11,4
Thành thị	12,1	9,7	6,6	6,2
Nông thôn	87,9	90,3	35,6	15,1
Đông bắc	13,0	10,0	38,8	13,9
Tây bắc	5,4	2,8	68,1	21,9

Đồng bằng sông Hồng	12,1	8,0	22,7	8,4
Duyên hải bắc trung bộ	19,2	25,6	43,6	17,8
Duyên hải nam trung bộ	6,9	2,2	25,6	13,0
Tây nguyên	9,4	8,8	51,4	17,4
Đông nam bộ	12,1	11,3	9,9	6,3
Đồng bằng sông Cửu long	21,9	31,3	23,0	11,3
Tổng	100,0	100,0		

Nguồn: Tổng hợp từ VHLSS 2002. Số liệu Data về tỷ lệ nghèo của Bộ LĐ-TB&XH lấy từ Bộ LĐ-TB&XH-GTZ (2004)  
 Lưu ý: \* Cán bộ xã phân loại sử dụng chuẩn nghèo của Bộ LĐ-TB&XH

Không có phương pháp xác định hộ nghèo nào là hoàn thiện. Bức tranh chung nổi lên là công tác xác định hộ nghèo đang ngày càng tiến triển, và đã có một số lớn các hộ nghèo được xác định là nghèo một cách công bằng để hưởng các lợi ích từ CT MTQG XĐGN. Mức độ như thế nào sẽ được nghiên cứu tại Mục 1.4.

## 1.2 Xác định xã nghèo

UBND sử dụng ngưỡng nghèo của Bộ LĐ-TB&XH như một trong 5 tiêu chí dùng để xếp loại các xã đặc biệt khó khăn (Hộp 8).

Dựa trên 5 tiêu chí này, một xã được xếp loại vào một trong 3 nhóm sau:

Vùng (hoặc Khu vực ) I:	Cộng đồng bắt đầu phát triển
Vùng (hoặc Khu vực ) II:	Cộng đồng phần lớn phát triển ổn định
Vùng (hoặc Khu vực ) III:	Cộng đồng nghèo và dễ có nguy cơ nhất: những cộng đồng đáp ứng 4 trong 5 tiêu chí đã liệt kê.

Sử dụng các tiêu chí này, UBND đã xác định 1.715 xã trong năm 1995-96 có điều kiện đặc biệt khó khăn - bao gồm 1.568 xã miền núi và 147 xã ở Đồng bằng sông Mekong, phân bố ở 267 huyện và 46 tỉnh và khu vực thành phố.<sup>20</sup>

Khó biết chính xác trên thực tế các tiêu chí đã được áp dụng như thế nào, và liệu các huyện có vai trò gì trong việc đưa các xã vào trong danh sách. Qua tổng kết báo cáo và trao đổi với các cán bộ cho thấy quá trình lựa chọn được thực hiện (dựa trên các tiêu chí trên của UBND) trong giai đoạn 1995-96, UBND tỉnh yêu cầu các huyện chuẩn bị danh sách các xã đạt tiêu chuẩn để đưa vào danh sách; và UBND đã gửi chuyên gia đến làm việc với tỉnh, huyện và xã để thẩm tra danh sách này.

### Hộp 8: Tiêu chí chọn lựa các xã thuộc CT 135

- A Địa bàn: vùng xa, biên giới hoặc hải đảo; cách xa hơn 20km từ trung tâm phát triển.
- B Cơ sở hạ tầng sẵn có: không có hoặc tạm thời; giao thông rất khó khăn; không có đường ô tô đến xã; các công trình: điện, thủy lợi, nước sạch, trường học, trạm xá rất kém hoặc chưa có.
- C Các vấn đề xã hội: tỷ lệ mù chữ trên 60%; bệnh tật nhiều, phong tục lạc hậu; tiếp cận thông tin kém
- D Điều kiện sản xuất: nhìn chung khó khăn và thiếu thốn không đáp ứng yêu cầu của người dân; sản xuất còn mang tính tự nhiên; thu nhập các sản phẩm từ rừng chiếm tỷ trọng lớn trong thu nhập hộ gia đình; đất rừng được sử dụng để canh tác nông nghiệp; sản xuất còn du canh.
- E Điều kiện sống: hơn 60% hộ gia đình là nghèo; đời sống dân còn khó khăn.

Nguồn: SRV 1998: 4-6.

<sup>20</sup> MOLISA et al 1999: 37, SRV 1998: 6-7.

Ngoài các xã được chọn theo tiêu chí về đói nghèo, UBND tiến hành chọn lựa thêm một vòng nữa chỉ dựa trên tiêu chí là địa bàn vùng biên giới. Ở vùng miền núi ở phía Bắc, các xã được chọn thêm này không ảnh hưởng nhiều tới tổng số xã vì trên thực tế là ở các tỉnh này phần lớn các xã này bao gồm cả các xã ở biên giới với Trung quốc và Lào đã được lựa chọn theo tiêu chí đói nghèo. Việc xác định chính xác các xã này ở các huyện là khác nhau. Một số huyện tính các xã này trong danh sách khu vực III; các huyện khác thì không như vậy khi phân biệt rõ ràng giữa khu vực III (được chọn trên cơ sở đói nghèo/thiếu cơ sở hạ tầng) và các xã do UBND chọn. Tuy nhiên tất cả các đối tượng này đều đủ tiêu chuẩn để nhận vốn từ CT 135.

Ngoài các xã nghèo thuộc CT 135, CTMTQGXDGN cũng xác định các xã nghèo để trực tiếp đầu tư cơ sở hạ tầng trong chương trình 143 (xem Hộp 9).

#### Hộp 9: Tiêu chí để chọn xã nghèo trong CT 133/143

1. Tỷ lệ đói nghèo từ 25% trở lên
2. Cơ sở hạ tầng: ichưa đủ 3 trong 6 hạng mục cơ bản với mức độ biểu hiện như sau:  
 Nước sạch: dưới 30% tổng số hộ gia đình trong xã  
 Điện sinh hoạt: dưới 50% tổng số hộ gia đình  
 Giao thông: không có đường đến trung tâm xã, hoặc không thể đến trong một khoảng thời gian nhất định trong năm.  
 Cơ sở trường học: số phòng học (theo tiêu chí của Bộ GDĐT) không thể đáp ứng hơn 70% số học sinh, hoặc phòng học tạm thời và được xây dựng với vật liệu đơn giản  
 Không có trung tâm y tế xã hoặc chỉ có trạm xá.  
 Không có chợ hoặc chợ tạm bợ

Tổng số xã đặc biệt khó khăn đã tăng từ từ kể từ năm 1998 và đến nay 2362 xã đã được xếp loại trong CT 135 (Bảng 8). Điều này có vẻ như không bình thường khi nghèo đói đã giảm trong giai đoạn 1998-2002. Một phần của lý do tăng số xã nghèo là do cơ cấu lại về mặt hành chính. Nhưng cũng có thể thấy trong Hộp 10 là do các cán bộ huyện và xã đã quán triệt chậm các lợi ích có thể có sau khi tăng cường tham gia vào chương trình.

Giải thích đưa ra trong Hộp 10 nghe có vẻ hợp lý bên cạnh việc nó còn cho thấy: (i) các cán bộ chính quyền nhìn chung sẽ có cùng cách tiếp cận tương tự tức là ước tính nghèo đói ít hơn thực tế để khỏi để lộ là không hiệu quả, và (ii) 'nghèo đói ẩn' ở Việt nam là rất đáng kể mà nó sẽ lộ diện ngay khi thấy có nguồn lực. Vì thế mà các số liệu chính thức cần được diễn giải một cách cẩn trọng.

**Bảng 9: Tăng phạm vi bao phủ của CT 135**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Các xã đặc biệt khó khăn	1 012	1 490	1 884	1 907	1 907	1 919
Các xã biên giới	188	388	388	388	388	388
Các xã an toàn khu trong thời kỳ kháng chiến	0	0	53	67	67	67
<b>Tổng</b>	<b>1200</b>	<b>1 878</b>	<b>2 325</b>	<b>2 362</b>	<b>2 362</b>	<b>2 374</b>
Trong đó:						
Cấp vốn từ ngân sách nhà nước	1200	1 753	2 200	2 233	2 233	2 245
Cấp vốn từ ngân sách địa phương	0	125	125	129	129	129

Ghi chú: Các xã biên giới bao gồm cả các xã Khu vực III và Khu vực II.

\* Theo kế hoạch

*Nguồn:* UBND (2004)



### Hộp 10: Số xã nghèo tăng mặc dù nghèo đói giảm

Qua trao đổi với cán bộ UBND và cán bộ tỉnh tại Hà Tĩnh và Phú Thọ cho thấy khi tiến hành xếp loại để lựa chọn các xã miền núi đặc biệt khó khăn vào năm 1996, phần lớn các tỉnh trên cả nước đều chưa nhận thức mục đích thực sự của công tác xếp loại này. Vì muốn có một báo cáo đẹp để ghi nhận thành công của tỉnh mình nên các tỉnh đã không để lộ là họ vẫn còn có các xã nghèo đặc biệt khó khăn. Tuy nhiên, khi Chính phủ bắt đầu thực hiện Chương trình 135 bằng cách cấp vốn một cục để đầu tư các xã đặc biệt khó khăn thì rất nhiều huyện đã yêu cầu phải bổ sung nhiều xã nữa vào danh sách các xã nghèo.

- từ DFID (2000a, 2000b)

Hơn một nửa tổng số xã đặc biệt khó khăn của CT 135 nằm ở miền núi phía bắc. Đây cũng là nơi có tỷ lệ nghèo cao nhất cả nước – 38 và 68 % tương ứng. Tuy nhiên, chỉ khoảng 12 % tổng số dân tại các xã thuộc CT 135 trên cả nước là nằm ở hai vùng nói trên (Bảng 10).

Về mặt xác định đối tượng là các hộ nghèo, gần hai phần ba (66%) tổng dân số tại các xã thuộc CT 135 nằm ở hai nhóm chỉ tiêu dưới cùng (Bảng 11). Nhưng đồng thời 45 % số hộ tại các xã thuộc CT 135 là không nghèo. Chính phủ có một loạt các chương trình cụ thể cho từng vùng, số liệu của hai trong số đó cũng được xem xét cùng với CT 135. Tại các xã nghèo thuộc CT 143, số hộ nghèo và không nghèo là ngang nhau. Các hộ nghèo ở các xã nghèo có vẻ như đã hưởng lợi rất ít từ các đầu tư lớn về các công trình công cộng như hạ tầng cơ sở xã, và việc cung cấp các lợi ích khác.

Tỷ lệ các hộ không nghèo tiếp nhận các lợi ích của CT 135 rất có ý nghĩa cho việc thiết kế các cơ chế xác định đối tượng trong tương lai.

**Bảng 10: Phân bố dân số ở các xã nghèo theo vùng**

	Phần trăm dân số			Tỷ lệ nghèo (%)	
	CT 135	Vùng sâu vùng xa	Vùng sâu vùng xa	Tổng cục Thống kê (2002)	Bộ LĐTBXH (2002)
	[1]	[2]	[3]		
Tổng	14.8	15.9	19.2	28.9	11.4
Thành thị	3.9	4.0	5.8	6.6	6.2
Nông thôn	96.1	96.0	94.2	35.6	15.1
Đông bắc	10.4	9.1	13.0	38.8	13.9
Tây bắc	1.7	2.4	5.4	68.1	21.9
Đồng bằng sông Hồng	22.7	19.8	12.1	22.7	8.4
Duyên hải bắc trung bộ	20.1	17.5	19.2	43.6	17.8
Duyên hải nam trung bộ	8.9	7.3	6.9	25.6	13.0
Tây nguyên	4.0	10.9	9.4	51.4	17.4
Đông nam bộ	11.7	12.5	12.1	9.9	6.3
Đồng bằng sông Cửu long	20.6	20.6	21.9	23.0	11.3
Tổng	100.0	100.0	100.0		

Ghi chú: [1] Dân số tại các xã thuộc CT 135

[2] Dân số tại các xã được Chính phủ xếp là xã vùng sâu vùng xa

[3] Dân số tại các xã được UBND tỉnh xếp là xã nghèo

Nguồn: Tổng hợp từ VHLSS 2002

**Bảng 11: Phân bố dân số tại các xã nghèo theo nhóm chi tiêu**

	Phân trăm dân số		
	Các xã CT 135	Vùng sâu vùng xa	Số xã nghèo thuộc CT 143
	[1]	[2]	[3]
Tổng	14,8	15,9	19,2
Không nghèo	44,8	47,1	49,3
Nghèo	55,2	52,9	50,7
Nhóm 1 (Nghèo nhất)	43,5	41,1	39,4
Nhóm 2	22,6	22,8	22,3
Nhóm 3	15,1	17,9	18,0
Nhóm 4	13,6	13,0	13,8
Nhóm 5 (Giàu nhất)	5,3	5,2	6,5
Tổng	100	100	100

Ghi chú: [1] Chuẩn nghèo theo mức chi tiêu  
Nguồn: Tổng hợp từ VHLSS 2002

### 1.3 Tiếp cận các lợi ích

Mục này đề cập tới vấn đề tiếp cận của các hộ đã được xác định là nghèo tới những lợi ích từ các chính sách và dự án trong CT MTQG về XĐGN. Khi đã được xếp loại là hộ nghèo thì nhiều cơ hội lợi ích đã mở ra cho họ (Hộp 11).

#### **Hộp 11: Các lợi ích của hộ khi được xếp loại nghèo**

- Miễn giảm học phí và các khoản đóng góp khác cho nhà trường
- Được cấp thẻ bảo hiểm y tế miễn phí hoặc cấp giấy chứng nhận nghèo để khám chữa bệnh miễn phí
- Được tiếp cận tới vốn vay với lãi suất thấp
- Miễn lao động công ích bắt buộc
- Miễn thuế nông nghiệp
- Miễn các đóng góp khác (tiền an ninh quốc phòng, các đóng góp cho sự nghiệp giáo dục, phòng chống thiên tai, các đóng góp cho các sự kiện diễn ra tại thôn, hội phí, v.v...)
- Cung cấp lương thực thực phẩm giữa các mùa thu hoạch, cũng như,
- Quà Tết.

Nguồn: CRP (2003)

Trong số này chỉ có tín dụng, miễn giảm học phí và viện phí là được cung cấp trong khuôn khổ CT MTQG XĐGN, tức là đối tượng hộ nghèo sẽ có giấy chứng nhận hoặc sổ hộ nghèo. Nhưng nhiều hộ nghèo không biết sử dụng sổ hộ nghèo thế nào và những dịch vụ gì mà họ được hưởng khi có sổ. Một số sổ không có ngày và trên thực tế, sổ tới tay hộ nghèo chỉ 4-6 tháng trước khi hết hạn. Hơn nữa, thường sổ không ghi đủ thông tin để hướng dẫn hộ nghèo tiếp cận tới các dịch vụ của chương trình (PPA Mekong, 2003).

Phân tích dữ liệu từ các PPA cho thấy chỉ có số hộ nghèo chưa đủ để tiếp cận tới các dịch vụ chương trình. Ví dụ, để có thể được miễn giảm học phí, nhà trường yêu cầu phải có giấy chứng nhận (có dấu) của UBND xã hoặc Sở LĐ-TB&XH. Do vậy, câu hỏi chính được trả lời ở đây là: **Tỷ lệ hộ nghèo được tiếp cận tới lợi ích của chương trình là bao nhiêu và những trở ngại nào họ cần phải vượt qua để nhận hỗ trợ?**

**Bảng 12: Phân bổ sự tiếp cận tới các hợp phần của CT XĐGN theo nhóm chi tiêu**

	Tín dụng cho người nghèo	Bảo hiểm y tế miễn phí	Giáo dục cho các hộ chính sách	Giáo dục cho đối tượng nghèo
Tổng	2,2	4,0	11,7	5,5
Không nghèo (1)	25,1	28,6	41,1	30,2
Nghèo (1)	74,9	71,4	58,9	69,8
Nhóm 1 (Nghèo nhất)	60,2	57,8	46,0	53,6
Nhóm 2	20,4	20,8	23,9	24,1
Nhóm 3	13,7	13,6	15,4	13,4
Nhóm 4	4,4	4,6	10,7	6,4
Nhóm 5 (Giàu nhất)	1,3	3,3	4,0	2,5
Tổng	100	100	100	100

Nguồn: Tổng hợp từ VHLSS 2002.

**Lưu ý: (1) chuẩn nghèo theo mức chi tiêu**

### 1.3.1 Tín dụng có ưu đãi về lãi suất

Theo số liệu của Chính phủ, tổng số tiền là 14.695 tỷ đồng đã được cung cấp dưới dạng vốn vay ưu đãi thông qua Ngân hàng Chính sách Xã hội<sup>21</sup> trong giai đoạn 1996-2002 cho 2,75 triệu lượt hộ trên cả nước.

Tuy nhiên, số liệu từ VHLSS 2002 cho thấy chỉ có một tỷ lệ nhỏ số hộ trên cả nước đã và đang tiếp cận đến tín dụng bao cấp (Bảng 12) (các số liệu từ VHLSS chỉ mang tính chất tham khảo vì chuẩn nghèo của Chương trình XĐGN thấp hơn chuẩn nghèo Tổng cục Thống kê sử dụng). Trong số này, khoảng một phần tư (25,1 %) là các hộ không nghèo.

Phân tích theo nhóm chi tiêu, hơn 80 % số hộ tiếp cận tới tín dụng bao cấp nằm ở nhóm hai nhóm dưới đáy và chỉ khoảng 6 % hộ nằm ở hai nhóm trên cùng. Đồng thời, chỉ khoảng 26 % tổng số hộ có tiếp cận đến tín dụng bù lãi suất nằm ở miền núi phía bắc (Bảng 13) là nơi có tỷ lệ nghèo cao và đông dân tộc thiểu số cư trú.

Nhưng không có số liệu về tiếp cận của tỷ lệ tổng số vay theo nhóm. Trung bình giá trị khoản vay khoảng 2,5 triệu (tương đương 170 US \$). Tuy nhiên, các hộ nghèo vay với giá trị nhỏ hơn và thậm chí 80 % số người vay nằm ở hai nhóm dưới đáy và số vốn tới các nhóm này có lẽ là ít hơn rất nhiều.

Các ngân hàng và các tổ chức địa phương vẫn sợ người nghèo không trả được nợ khi cho họ vay tiền.

<sup>21</sup> Trước đây là Ngân hàng người nghèo

**Bảng 13: Phân bổ sự tiếp cận các hợp phần của CT XĐGN theo vùng**

	Tín dụng cho người nghèo	Bảo hiểm y tế miễn phí	Giáo dục cho đối tượng nghèo
Tổng	2,2	4,0	5,5
Thành thị	10,6	15,6	13,2
Nông thôn	89,4	84,4	86,8
Đông Bắc	21,7	10,4	8,8
Tây Bắc	4,1	7,6	2,8
Đồng bằng sông Hồng	9,2	14,4	8,2
Duyên hải Bắc Trung bộ	30,6	17,2	13,5
Duyên hải Nam Trung bộ	4,7	11,3	7,2
Tây nguyên	5,8	7,7	23,3
Đông Nam bộ	9,7	15,4	10,5
Đồng bằng sông Cửu Long	14,1	16,0	25,8
Tổng	100	100	100

Nguồn: Tổng hợp từ VHLSS 2002

*“Ngân hàng người nghèo chọn một danh sách các hộ nghèo nhưng lại cấp vốn cho các hộ giàu hơn và các hộ nghèo chỉ được nhận ít vốn hay thậm chí không được gì. (một phụ nữ 30 tuổi người dân tộc Thái, tại thảo luận nhóm ở xã Tam Định tỉnh Nghệ An, 2003).*

*“Chính sách đã được thực hiện tuy nhiên nhà nghèo chỉ có thể vay ít tiền trong khi tiền nhiều tới tay người giàu.” (một phụ nữ 68 tuổi tại xã Tam Định tỉnh Nghệ An, 2003).*

Cả Ngân hàng Nông nghiệp và Ngân hàng Chính sách Xã hội đều yêu cầu UBND xã chứng thực và đồng ý về khoản vay, tức là biến UBND xã thành người bảo lãnh tín chấp. Do vậy UBND xã rất không muốn hộ nghèo đến nỗi không còn tài sản được vay. Trong nhiều trường hợp, cán bộ ngân hàng ủy quyền cho Chủ tịch UBND xã lựa chọn người vay với điều kiện là chính vị Chủ tịch đó sẽ phải chịu trách nhiệm hoàn vốn đúng hạn. Hơn nữa, các UBND xã thường yêu cầu trưởng thôn hoặc lãnh đạo các tổ chức quần chúng phải thông qua yêu cầu vay vốn trước khi đề xuất lên ngân hàng. Hội Phụ nữ thường chỉ thông qua yêu cầu vay vốn của hội viên. Phần lớn các hộ nghèo đặc biệt là tại vùng dân tộc thiểu số nhưng không phải thành viên của các tổ chức quần chúng thường bị loại bỏ trong giai đoạn đầu.

Số liệu từ VHLSS 2002 cũng được sử dụng để đánh giá tính hiệu suất công tác xác định đối tượng của nhiều hợp phần. Nghiên cứu xác định đối tượng cũng đã được tiến hành là một phần của đánh giá (Shaffer và Thắng, 2004). Bên cạnh một số khác biệt trong hợp phần giáo dục, cả hai nghiên cứu đều đi đến cùng một quy mô ước tính cho phạm vi bao phủ và mức độ “sai lệch” đối tượng của các hợp phần (các số liệu từ VHLSS chỉ mang tính chất tham khảo vì chuẩn nghèo của Chương trình XĐGN thấp hơn chuẩn nghèo sử dụng trong VHLSS). Các kết quả trong năm điều tra (2002) được trình bày ở Bảng 14.

Các kết quả cần được diễn giải rất thận trọng. Tỷ lệ phạm vi bao phủ của chương trình cho thấy, có 20 % tổng số hộ nghèo<sup>22</sup> tiếp cận tới miễn giảm học phí, và gần 10 % tổng số hộ nghèo tiếp cận tới bảo hiểm y tế. Mặt khác, tỷ lệ mức độ “sai lệch” đối tượng của chương trình mức độ các lợi ích của chương trình chuyển sang đối tượng không nghèo. Tức là 25 % số hộ không nghèo tiếp cận tới tín dụng bao cấp, hay 30 % số hộ không nghèo tiếp cận tới miễn giảm học phí.

<sup>22</sup> Ở đây các hộ nghèo được xác định theo chuẩn của TCTK

**Bảng 14: Tính hiệu quả của công tác xác định đối tượng các hợp phần chương trình XĐGN**

Hợp phần	Phạm vi bao phủ của chương trình (C) (%)		Mức độ “sai lệch” đối tượng của chương trình (L) (%)	
	(1)	(2)	(1)	(2)
Tín dụng cho người nghèo	5,8	5,7	25,1	33,1
Giấy chứng nhận khám chữa bệnh	2,6		27,3	
Bảo hiểm y tế	9,9	9,8	28,6	38,1
Giáo dục cho người nghèo	20,0	12,1	30,2	37,7

Nguồn: (1) Tổng hợp từ VHLSS 2002  
(2) Do Shaffer và Thang (2004) tính cũng sử dụng VHLSS 2002.

Phạm vi bao phủ của chương trình (C) đo tỷ lệ số hộ nghèo tham gia chương trình trên tổng số hộ nghèo. Tức là ,  $C = N_{p,i}/N_p$ , khi  $N_{p,i}$  là số hộ nghèo tham gia chương trình và  $N_p$  là tổng số hộ nghèo.

Mức độ “sai lệch” đối tượng của chương trình (L) đo tỷ lệ số hộ không nghèo tham gia chương trình trên tổng số hộ tham gia chương trình. Tức là ,  $L = N_{np,i}/N_i$ , khi  $N_{np,i}$  là số hộ không nghèo tham gia chương trình và  $N_i$  là tổng số hộ tham gia chương trình.

Mặc dù có rất nhiều thành tựu trong các hoạt động ở những năm gần đây mà đánh giá này cũng ghi nhận, tiếp cận tới tín dụng ưu đãi của đối tượng nghèo vẫn còn là một tồn tại. Có rất nhiều bằng chứng định tính minh chứng thêm cho tỷ lệ phạm vi bao phủ thấp của hợp phần tín dụng. Tổng kết các nghiên cứu trước đây, Hương và Thắng (2003) đã tóm tắt các yếu tố sau làm hạn chế tiếp cận của hộ nghèo tới tín dụng (Hộp 12).

### Hộp 12: Các yếu tố hạn chế hộ nghèo tiếp cận tới tín dụng

Không phải tất cả các hộ nghèo cần vốn, nhất là ở các xã rất nghèo, đều có thể tiếp cận tới tín dụng. Tại các tỉnh miền núi như Sơn La và Lai Châu, các cán bộ ngân hàng không thể thường xuyên xuống các xã xa xôi. Đôi khi phải mất 3-4 ngày để tới nơi cần thiết mà chi phí cho các cán bộ không có gì hơn ngoài phụ cấp đi lại khoảng 300 000 đồng (Hoàng Sơn, 2001).

Các vấn đề liên quan đến xác định đối tượng được ghi nhận như sau:

Thường các đối tượng vay vốn nghèo bị loại ra ngoài vì khả năng hoàn vốn lẫn lãi thấp. Thay vào đó, các hộ không nghèo theo ngưỡng nghèo của Bộ LĐ-TB&XH nhưng có nhu cầu tín dụng cao hơn và có khả năng hoàn vốn và lãi sẽ được vay vốn.

Không đủ thông tin về các dịch vụ tài chính ở nông thôn Việt Nam cũng là một vấn đề. Người nghèo thường không biết các tiêu chuẩn, lãi suất và các điều kiện vay vốn khác. Thông tin về tín dụng chủ yếu được truyền tải thông qua cán bộ tín dụng và thường không thống nhất (The Vietnam-Canada Rural Finance Outreach Project, 1999 trích dẫn từ in Dufhues *et al*, 2002).

Có minh chứng từ khảo sát thôn bản của Dufhues *et al*. (2003) cho thấy một số nơi các hộ ‘đói’ thường bị bỏ ra ngoài vì họ quá nghèo. Đối lập với chính sách của quốc gia về cho vay vốn không cần thế chấp, một số cán bộ tín dụng vẫn đòi phải có sổ đỏ làm thế chấp để vay vốn Ngân hàng Người nghèo. Đây là điều trái với chính sách quốc gia về cho vay không thế chấp. Một số nông dân đã chuyển từ Ngân hàng Nông nghiệp sang Ngân hàng Người nghèo vì lãi suất thấp hơn, mặc dù họ có thể chấp và không thuộc nhóm đối tượng đủ tiêu chuẩn để nhận vốn vay từ Ngân hàng Người nghèo.

Trong một số trường hợp các hộ nghèo thấy rất khó để vay vốn vì việc cấp vốn không thường xuyên. Ngân hàng Người nghèo cho các hộ nghèo được chọn vay vốn tại một xã một lần trong năm nhưng xuống đến thôn thì 2 đến 3 năm mới được vay vốn một lần. Sau đó, hộ nghèo không được vay vốn Ngân hàng Người nghèo lần đầu phải chờ 2 hay 3 năm mới đến chu trình vay vốn sau để được vay (Nguyễn Xuân Nguyễn, 2001).

Các hộ nghèo nhất thường không được tiếp cận tới vốn vay của Ngân hàng Người nghèo một phần là do việc tự đứng ra ngoài (sợ mang nợ), và đồng thời do các hoạt động tuyên truyền và các hình thức tín dụng còn rất hạn chế (Đào Văn Hùng, 2001).

Tập trung vào các nhóm dân tộc thiểu số, Huỳnh Thu Ba và các cộng sự . (2002) nhận thấy tại nhiều dự án tín dụng và tiết kiệm một số nhóm dân tộc không có nhu cầu vay cụ thể có thể trở thành đối tượng hưởng lợi của các dự án này. Chính quyền tỉnh nhắm mục đích bao cấp lãi suất ưu đãi cho các cộng đồng nghèo nhất, những người không chịu nổi lãi suất của Ngân hàng Người nghèo. Tuy nhiên, không hạn chế ai được vay loại tín dụng nào. Nhiều hộ dân tộc thiểu số từ chối vay tiền vì họ thấy không có nhu cầu phải vay và một số còn sợ không trả nổi nợ. Hơn nữa, Hội Phụ nữ - người quản lý vốn, sử dụng các tiêu chí cho vay mà các hộ dân tộc thiểu số không đáp ứng được. Thay vào đó, 60-70% đối tượng vay là người Kinh, những người không nằm trong nhóm thực sự cần đến vốn vay lãi suất thấp.

*Nguồn:* Huong và Thang (2003)

### 1.3.2 Chính sách hỗ trợ y tế

Miễn giảm viện phí là một phần trong chính sách hỗ trợ y tế của chương trình XĐGN, bao gồm cung cấp các dịch vụ y tế miễn phí cho hộ và xã nghèo hay có hỗ trợ thông qua:

- (i) cấp thẻ bảo hiểm y tế hay sổ hộ nghèo mà người đứng tên sẽ được chăm sóc y tế miễn phí hoặc có hỗ trợ, và
- (ii) trực tiếp cung cấp các dịch vụ y tế miễn phí thông qua các đội y tế cơ động.

Quyết định 139 của Chính phủ cho phép người nghèo được khám chữa bệnh miễn phí. Các nhóm đối tượng bao gồm:

- (i) các hộ nghèo thuộc diện đối tượng của Quyết định 143 do Bộ LĐ-TB&XH ban hành
- (ii) tất cả các hộ nghèo sống tại các xã thuộc Chương trình 135, và
- (iii) các hộ dân tộc thiểu số tại Tây nguyên<sup>23</sup>

Năm 2002, 43 tỉnh thành đã thực hiện chính sách thông qua cấp thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo, và 18 tỉnh đã hỗ trợ người nghèo theo các hình thức khác (như cấp Sổ hộ nghèo, hay sổ khám chữa bệnh miễn phí, trực tiếp được miễn giảm tại bệnh viện v.v...). Chưa có tỉnh nào áp dụng thực thanh thực chi với các chi phí của bệnh nhân có thể bảo hiểm y tế cho người nghèo (Bảng 15).

Đến hết năm 2002, đã cấp khoảng 1,5 triệu thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo (Bảng 16).

**Bảng 15: Phân bổ các hình thức hỗ trợ y tế cho người nghèo tại các tỉnh (tới thời điểm tháng 6/2002)**

Hình thức	Số tỉnh				
	1995	1998	1999	2000	2002
Cấp thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo, và thanh quyết toán được thực hiện theo các thủ tục thông thường về bảo hiểm y tế	1	11	32	39	43
Cấp thẻ bảo hiểm cho người nghèo theo thực thanh thực chi cho chi phí thực của bệnh nhân	7	1	2	6	-
Các hình thức khác như sổ hộ nghèo, thẻ hoặc giấy chứng nhận khám chữa bệnh miễn phí, trực tiếp được miễn giảm tại bệnh viện...	45	49	27	16	18
<b>Tổng</b>	<b>53</b>	<b>61</b>	<b>61</b>	<b>61</b>	<b>61</b>

*Nguồn:* Đặng Bồi Hường (2003)

<sup>23</sup> Theo Quyết định 168 của Thủ tướng

**Bảng 16: Số thẻ bảo hiểm y tế cấp cho người nghèo 1998-2002**

Loại thẻ	1998	1999	2000	2002*
Thẻ bảo hiểm y tế cấp cho người nghèo theo thủ tục thanh quyết toán thông thường	134.000	550.789	1.169.072	1.542.744
Thẻ bảo hiểm y tế cấp cho người nghèo theo hình thức thực thanh thực chi cho chi phí thực bệnh nhân bỏ ra	40.000	52.262	198.451	-
<b>Tổng</b>	<b>174.000</b>	<b>606.051</b>	<b>1.367.523</b>	<b>1.542.744</b>

Nguồn: Đặng Bồi Hương (2003)

Ghi chú: \* Đến tháng 6.

Phân tích phân bổ tiếp cận tới công tác chăm sóc y tế miễn phí và có hỗ trợ (Bảng 12 và 13) cho thấy

4 % tổng dân số đã nhận thẻ bảo hiểm y tế hay đã nhận thẻ khám chữa bệnh miễn phí hoặc tiếp cận tới bảo hiểm y tế miễn phí, trong số này, số hộ không nghèo chiếm 27-29 % tổng số đối tượng hưởng lợi, 78-86 % số đối tượng hưởng lợi nằm ở hai nhóm chi tiêu dưới cùng, hai phần ba số người nhận thẻ khám chữa bệnh miễn phí là nằm ở vùng duyên hải bắc trung bộ và đồng bằng sông Cửu long, và người sử dụng thẻ bảo hiểm y tế miễn phí phân bổ đều hơn giữa các vùng trừ Tây bắc và Tây nguyên.

Nghiên cứu tính hiệu quả của việc xác định đối tượng trong chính sách hỗ trợ y tế (Bảng 14) cho thấy công tác cấp thẻ bảo hiểm y tế miễn phí bao phủ gần 10 % số hộ nghèo. Phạm vi bao phủ của thẻ hoặc giấy chứng nhận khám chữa bệnh giới hạn hơn nhiều, mặc dù mức độ “sai lệch” đối tượng của cả hai hoạt động này đều vào khoảng 28 %.

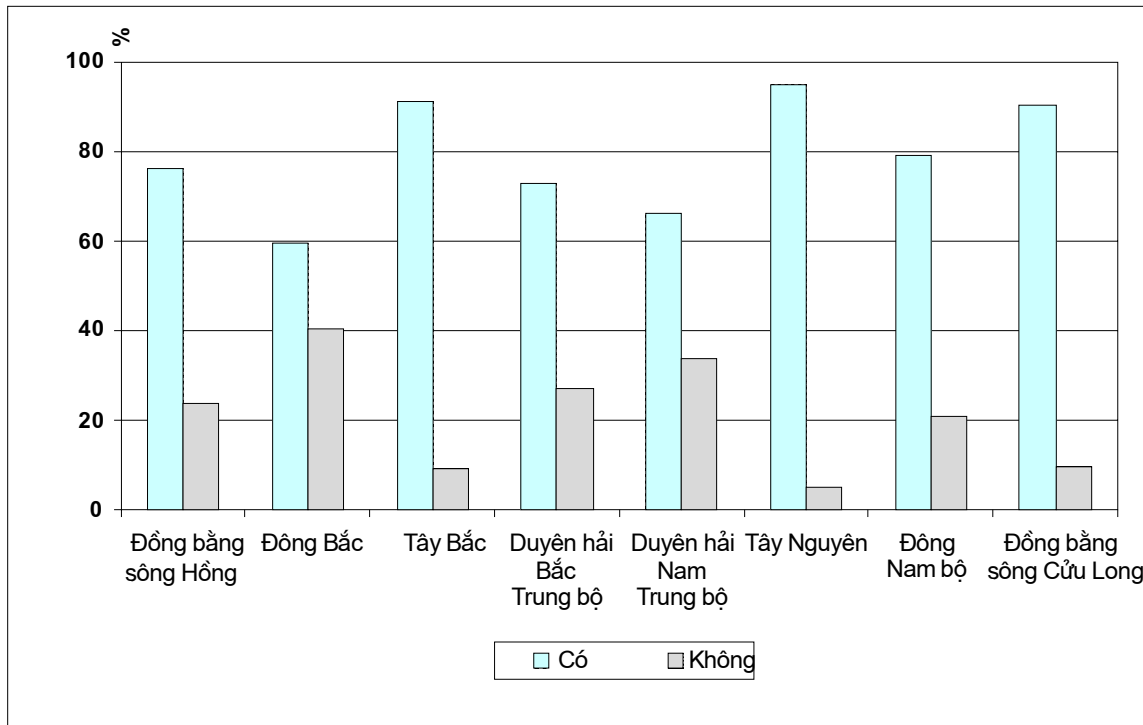
Con số ước tính trên là hoàn toàn có thể chấp nhận được vì như đánh giá giữa kỳ của Chính phủ về CT MTQG XĐGN giai đoạn 2001-2005 đã thừa nhận “ngay cả khi các cơ sở y tế ở cấp cơ sở .... được ưu tiên hàng đầu cho đầu tư, thì vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu của người nghèo”. Báo cáo trên cũng khẳng định chỉ khoảng 32 % người nghèo ở hai khu vực miền núi là được tiếp cận tới thẻ bảo hiểm y tế.

Đề cập đến tiếp cận của các hộ tới hỗ trợ y tế của chính phủ, Điều tra hộ gia đình định tính hỏi người trả lời đủ tiêu chuẩn để tiếp cận chính sách là liệu có phải lúc nào họ cũng được miễn giảm khi họ cần đến những dịch vụ y tế và nếu không thì lý do tại sao. Khi nói đủ tiêu chuẩn để tiếp cận chính sách là nói họ đủ tiêu chuẩn để: (i) nhận thẻ bảo hiểm y tế hoặc sổ hộ nghèo; hoặc (ii) được miễn giảm thực khi khám chữa bệnh. Câu hỏi do vậy đề cập đến các vấn đề tiếp cận tới thẻ bảo hiểm y tế hay giấy chứng nhận và cả tiếp cận đến các dịch vụ thực mà người có thẻ hoặc giấy chứng nhận đúng ra được hưởng.

Nhìn chung, khoảng 75 % người trả lời cho rằng họ luôn được miễn giảm khi khám chữa bệnh (Hình 3). Nhưng có thay đổi đáng kể theo vùng. Các tỉnh miền Bắc là kém nhất với hai phần ba người trả lời cho rằng họ được miễn giảm khi khám chữa bệnh. Tại vùng Đông Bắc, dưới 60 % có chăm sóc y tế khi cần. Các tỉnh miền Nam ghi nhận trả lời tích cực cao hơn.<sup>24</sup> Đồng thời cũng có thay đổi đáng kể giữa và ngay cả trong cùng một vùng. Không có khác biệt đáng kể về mặt thống kê giữa các phân nhóm theo giới và thành phần dân tộc.

<sup>24</sup> Một câu hỏi tương tự cũng được nêu ra trong bảng hỏi các cán bộ xã khi hỏi họ về tần suất các hộ đủ tiêu chuẩn trong xã nhận miễn giảm. Các phương án trả lời gồm ‘luôn luôn’, ‘thường xuyên’, ‘đôi khi’, và ‘không bao giờ’. Tương tự như kết quả ở trên, các tỉnh miền Nam ghi nhận tỷ lệ phần trăm cao nhất trong phương án ‘luôn luôn’

**Hình 3: Phần trăm hộ đủ tiêu chuẩn luôn luôn được miễn giảm khi khám chữa bệnh**



Hình 4 cho thấy một số lý do tại sao 25 % số người trả lời cho rằng không phải lúc nào họ cũng được miễn giảm. Hai lý do chính là

- (i) thẻ bảo hiểm y tế được cấp quá muộn
- (ii) các thủ tục để nhận thẻ quá phức tạp<sup>25</sup>.

Lý do trên được nêu lên ở khắp các vùng trừ hai ngoại lệ: tại miền Trung, “thủ tục phức tạp” không được coi là nguyên nhân chính; tại miền Nam, nguyên nhân chính được nêu là do các cơ sở y tế không chấp nhận sổ hộ nghèo. Kết quả này là hoàn toàn phù hợp với khảo sát gần đây tại mười tỉnh do Bảo hiểm Y tế Việt Nam phối hợp với Trường Đại học Y Hà Nội tiến hành (Bảo hiểm Y tế Việt Nam, 2002) cho thấy 12,5 % số bệnh nhân có giấy giới thiệu của chính quyền xã bị bệnh viện từ chối do nghi ngờ tính chân thực của các giấy giới thiệu này. Phần lớn số người có sổ hộ nghèo hoặc thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo là những người nghèo thực trong khi nhiều người được miễn giảm trực tiếp tại bệnh viện là đối tượng không nghèo. Khảo sát cũng nhận mạnh điểm này và coi đây là một trong số các điểm yếu của hình thức trực tiếp miễn giảm và vì vậy mà làm ảnh hưởng đến tính tiếp cận.

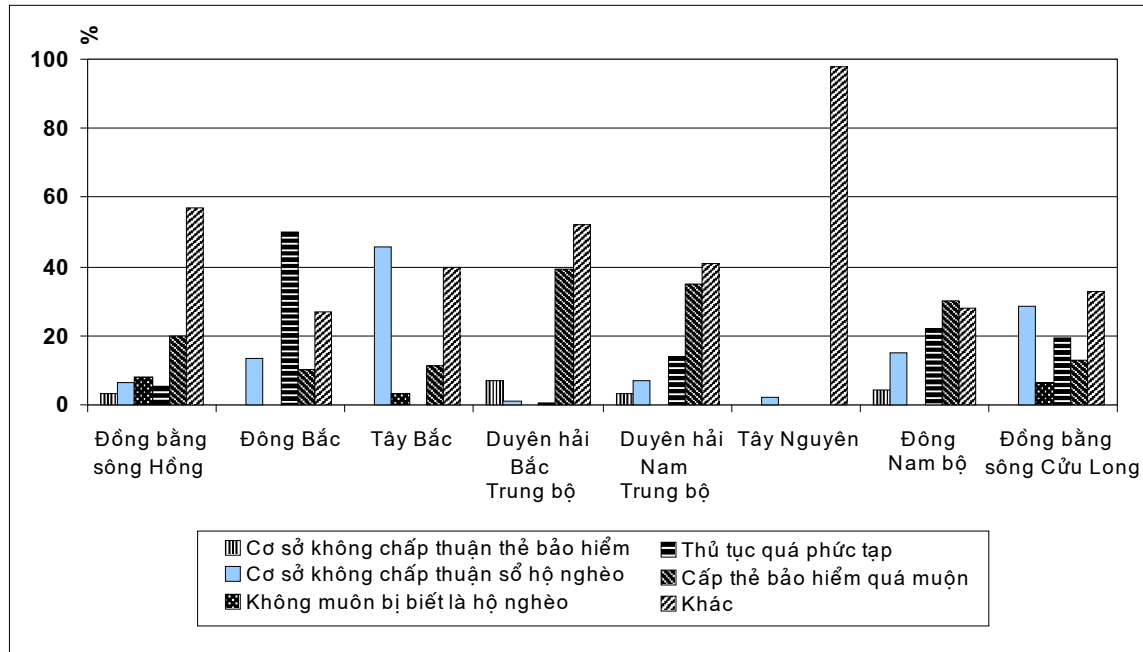
Một trong số những khó khăn nữa ở đây là việc cấp sổ hộ nghèo và thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo là chưa rõ ràng theo Thông tư 05<sup>26</sup>, vì thông tư không quy định thẻ bảo hiểm y tế phải được cấp cho hộ hay cho cá nhân. Điều này gây nhầm lẫn cho cả Sở LĐ-TB&XH (cơ quan thông qua danh sách đối tượng hưởng lợi) và cơ quan Bảo hiểm y tế (chịu trách nhiệm cấp thẻ). Nếu việc cấp thẻ chỉ dành cho đối tượng là các cá nhân nghèo ốm đau thì cơ quan bảo hiểm y tế không thể cân đối nguồn vốn và điều này là không theo nguyên tắc chia sẻ rủi ro của bảo hiểm (Đặng Bồi Hường, 2003).

<sup>25</sup> Một số đáng kể người trả lời chọn phương án trả lời ‘khác’ không thể mã hoá trước và do đó không được đưa vào trong phân tích này.

<sup>26</sup> Thông tư 05/1999/TTLT-BLDTBXH-BYT-BTC về Bảo hiểm Y tế và Chăm sóc Y tế miễn phí cho đối tượng nghèo.



**Hình 4: Các lý do khiến các thành viên hộ đủ tiêu chuẩn không phải lúc nào cũng được miễn giảm khi khám chữa bệnh**



Hơn nữa khó khăn trong việc áp dụng chuẩn nghèo thống nhất giữa các địa phương để xác định đối tượng hưởng thẻ bảo hiểm y tế đã khiến một số tỉnh phải phân bổ số người nghèo đồng đều đến cấp huyện và từ đó đến các xã. Thậm chí ngay cả trong cùng một tỉnh, một huyện/xã nghèo hơn cũng không chắc là sẽ nhận được nhiều hỗ trợ hơn huyện/xã không nghèo. Điều này cũng phần nào không nhất quán với tinh thần của chính sách.

### 1.3.3 Miễn giảm học phí

Các thành tựu của chính phủ trong việc thực hiện chính sách hỗ trợ giáo dục thực sự là rất ấn tượng (Bảng 17). Trong các năm 2001-2002, hai năm gần đây nhất có dữ liệu có tính so sánh, một số tổng là 120 tỷ đồng (tương đương 8 triệu USD) đã được dành để thực hiện chính sách hỗ trợ giáo dục.

Bảng 12 và 13 phân tích tỷ lệ tiếp cận của các hộ nghèo tới các dạng hỗ trợ khác nhau của chính phủ. Tổng cộng có 5,5 % số hộ được miễn hoặc giảm học phí và 11,7 % khác là các hộ chính sách cũng được miễn giảm. Hỗ trợ giáo dục cho người nghèo đã xác định đối tượng tốt hơn, với gần 70 % số hộ được tiếp cận là các hộ nghèo và gần 80 % thuộc về hai nhóm chi tiêu dưới. Gần 60 % số hộ được miễn giảm là ở ba vùng, Tây Nguyên, Đông Nam bộ và đồng bằng sông Cửu Long. Đây cũng là hoạt động lan rộng nhất vì đã bao phủ 20 % tổng số hộ nghèo (Bảng 14).

**Bảng 17: Quy mô hỗ trợ thực hiện chính sách giáo dục**

(nghìn học sinh, tỷ đồng)

	1998	1999	1999-2000	2001	2002
Các tỉnh---->	25	31	38	50	39
Số học sinh được miễn học phí	683	764	2660	2004*	851
Ngân sách dành cho miễn học phí	Chưa có thống kê	39	95	39	42
Số học sinh được cấp sách giáo khoa miễn phí	352	200	1640	1650**	720
Ngân sách dành cho cấp sách giáo khoa miễn phí	Chưa có thống kê	8,3	37,8	6,7	3,1
Số học sinh được miễn tiền xây dựng trường			1980	600	342
Ngân sách dành cho miễn tiền xây dựng trường			47,5	20	8,3
Số học sinh được cấp học bổng				20	12,5
Ngân sách dành cho cấp học bổng				5	3,1

*Nguồn:* "Hỗ trợ giáo dục trong khuôn khổ CT MTQG XĐGN giai đoạn 1998-2000 và 2001-2005", do Bộ GD-ĐT trình bày, 2004

*Ghi chú:*\* gồm 730 000 học sinh nghèo được miễn

\*\* gồm 1,35 triệu học sinh nghèo được cấp sách giáo khoa miễn phí

Nhìn chung, 80 % người trả lời (đủ tiêu chuẩn để miễn giảm) trong Điều tra hộ định tính cho biết họ luôn được miễn giảm học phí và tiền xây dựng trường (Hình 5). Trong khi kết quả có thay đổi theo vùng, không có khác biệt về mặt thống kê đáng kể giữa các vùng cụ thể và với trung bình của cả nước (trừ vùng Đ). Hơn nữa, không có khác biệt đáng kể về mặt thống kê trong trả lời giữa các phân nhóm theo thành phần dân tộc và giới.

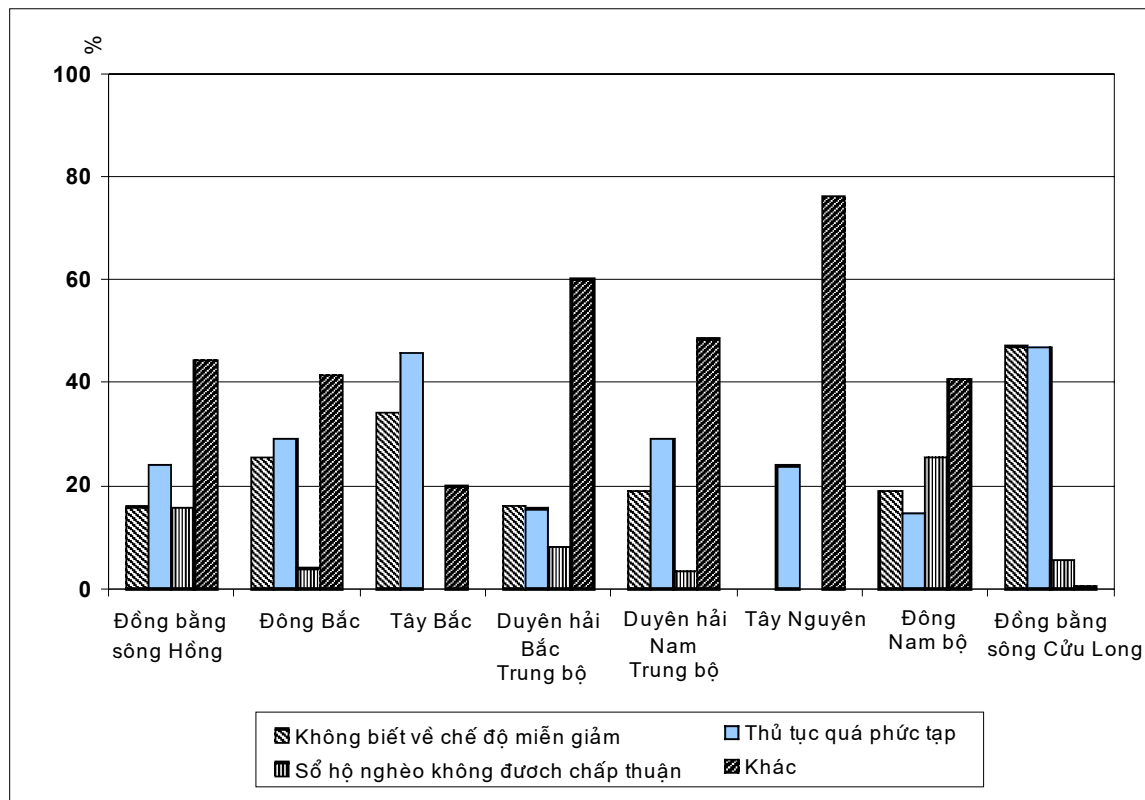
Hai lý do chính cho thấy tại sao không phải lúc nào người trả lời cũng nhận được chế độ miễn giảm học phí là:

- (i) người trả lời không biết họ đủ tiêu chuẩn để được hưởng miễn giảm theo chính sách
- (ii) các thủ tục quá phức tạp để có thể được miễn giảm<sup>27</sup>

Kết luận này là chung cho cả ba miền trừ ngoại lệ tại Đông Nam bộ nơi phần lớn người dân cho rằng nguyên nhân là do nhà trường không chấp nhận sổ hộ nghèo. Như đã bàn ở mục trên, việc từ chối chấp nhận sổ hộ nghèo có thể là do ảnh hưởng từ bên ngoài trong quá trình xác định hộ nghèo tại các cấp địa phương .

<sup>27</sup> Một số đáng kể người trả lời chọn phương án 'khác' không được mã hoá trước do đó không được đưa vào xem xét trong phân tích này.

**Hình 5: Lý do khiến các hộ đủ tiêu chuẩn không phải lúc nào cũng được miễn giảm học phí và tiền đóng góp xây dựng trường**



Mặc dù việc được phân loại là hộ nghèo và sau đó là có sổ hộ nghèo cho phép hộ được hưởng nhiều lợi ích, một hộ nghèo không phải lúc nào cũng được nhận tất cả các lợi ích này. Vì nguồn lực có hạn, các cán bộ địa phương thường cố phân phối các lợi ích này cho một số đối tượng nghèo lớn hơn (và có thể là có cả đối tượng không nghèo) để tăng phạm vi bao phủ.

Chính xác là vì các hộ nghèo không phải lúc nào cũng tiếp cận tới tất cả các lợi ích nên hệ số tương quan giữa các cấu phần của chương trình khi so sánh từng đôi đều rất yếu. Tức là, nếu giả sử hộ nghèo được tiếp cận tới y tế miễn phí thì hộ đó ít có khả năng được nhận vốn vay ưu đãi ( $r=0,079$ ).<sup>28</sup> Hoặc là nếu hộ nghèo tiếp cận tới miễn giảm học phí thì gần như ít có khả năng để có chăm sóc y tế miễn phí ( $r=0,129$ ).

*“Hiện tại tất cả các hộ nghèo trong xã đã được cấp sổ hộ nghèo theo phân bổ từ cấp trên. Xã được phân bổ 350 hộ nghèo nhưng số hộ do người dân chọn thì cao hơn thế. Giải pháp là các hộ nghèo sẽ lần lượt nhận sổ.”*

*Nguồn: (Chủ tịch Mặt trận Tổ quốc xã Tam Định, trích dẫn từ PPA Nghệ An, 2003)*

Tức là, các hộ nghèo thường chỉ được tiếp cận ít hơn những hỗ trợ mà họ xứng đáng được hưởng. Nghèo đói là một vấn đề đa phương diện và thường thì hai hoặc nhiều yếu tố cùng dẫn đến đói nghèo. Cách tiếp cận chia đều này hay có thể gọi là cách tiếp cận duy lợi ích này có thể ảnh hưởng ngược chiều tới việc thoát nghèo và cải thiện chất lượng sống của hộ một cách bền vững.

<sup>28</sup> Các hệ số tương quan dao động từ 0 (không có tương quan) đến 1 (tương quan hoàn hảo)

Như đã được khẳng định, tỷ lệ “sai lệch” đối tượng có vẻ cao nhưng không thực cao theo chuẩn mực quốc tế (Coady. *et al*, 2002). Tuy nhiên để tăng phạm vi bao phủ đòi hỏi phải thay đổi cách tiếp cận. Hiện tại chỉ có một tỷ lệ ít các hộ nghèo trên cả nước có tiếp cận đến các lợi ích khác nhau (Bảng 13). Các hộ nghèo chiếm 60-75 % các hộ được tiếp cận. Theo nghĩa này thì công tác xác định đối tượng rất thành công. Nhưng vì các hộ này chỉ chiếm một số nhỏ trong tổng số các hộ nghèo trên cả nước nên tỷ lệ phạm vi bao phủ thấp (Bảng 15). Vì thế nếu chỉ đơn giản tăng tỷ lệ xác định đối tượng có vẻ như sẽ không làm tăng tỷ lệ phạm vi bao phủ. Việc tăng phạm vi bao phủ đòi hỏi một cách tiếp cận khác.

#### 1.4. Các kết luận chính

Tiêu chí dựa trên thu nhập để xác định hộ nghèo là dễ hiểu nhưng mức thu nhập được đặt theo ý chủ quan và khó so sánh giữa các xã.

Các hộ nhận thức rằng danh sách hộ nghèo được chuẩn bị theo cách có sự tham vấn người dân nhưng thường số hộ nghèo do quan niệm của người dân và số hộ được coi là nghèo khác nhau ở cấp làng.

Gần một phần tư số xã trên cả nước là đối tượng của CT 135, chiếm 15% tổng dân số. Hơn một nửa số này dưới chuẩn nghèo, với 66% nằm ở hai nhóm chi tiêu dưới cùng. Do vậy, CT 135 được xem là đã xác định đối tượng tốt.

Trong tổng số tất cả các hộ có tiếp cận tới tín dụng trong CT XĐGN, 75% là nghèo. Tuy nhiên có một số yếu tố hạn chế sự tiếp cận của hộ nghèo tới tín dụng ưu đãi.

Tổng cộng đã cấp 1,5 triệu thẻ bảo hiểm y tế tính đến năm 2002, trong số đó gần 70% là cho số hộ nghèo. Hai phần ba số người nhận thẻ bảo hiểm y tế là ở Duyên hải Bắc Trung bộ và đồng bằng sông Cửu long, mặc dù những người sử dụng bảo hiểm y tế miễn phí được phân bổ tương đối đều hơn tại các vùng trừ Tây bắc và Tây nguyên.

Khoảng 25% người trả lời trong Điều tra hộ định tính cho biết họ không được miễn giảm y tế là do thẻ bảo hiểm y tế cấp mượn và các thủ tục quá phức tạp.

Gần 70% số hộ tiếp cận tới giáo dục cho người nghèo nằm dưới chuẩn nghèo. Chương trình đồng thời cũng mang tính cộng đồng cao nhất vì đã bao trùm 20% số hộ nghèo.

Tổng thể, khoảng 80% người trả lời đủ tiêu chuẩn trong Điều tra hộ định tính cho biết họ luôn được miễn giảm học phí và tiền xây dựng trường.

Hai lý do chính khiến không phải lúc nào họ cũng được miễn giảm là do họ không biết quyền lợi đó và các thủ tục quá phức tạp.

Tuy nhiên, mặc dù được xếp là hộ nghèo và sau đó có số hộ nghèo nhưng không phải họ được hưởng tất cả các lợi ích. Do nguồn lực có hạn, các cán bộ thường phân bổ đều nguồn lực ra một số hộ nghèo hơn (và có thể gồm cả đối tượng không nghèo) để tăng phạm vi bao trùm.

Cách bình quân này hoặc phân phối lợi ích có thể ảnh hưởng xấu đến kết quả thoát nghèo bền vững cũng như cải thiện chất lượng sống của hộ.

#### Những khuyến nghị chính:

Hệ thống xác định các hộ nghèo tại cấp xã cần được kiện toàn có thể bằng cách đưa ra các chỉ tiêu tương đương cho chất lượng sống. Tuy nhiên, cần đi cùng với một bộ hướng dẫn thực hiện rõ ràng để giảm tính tùy tiện chủ quan.

Để đảm bảo tính minh bạch và công bằng, cần xây dựng các định mức dựa trên tiêu chí có bao nhiêu hộ nghèo sẽ tiếp cận tới bao nhiêu lợi ích. Trong hoàn cảnh phần lớn đối tượng nghèo tại Việt nam là đối tượng cơ bản, mục tiêu là cần đảm bảo rằng một số hộ nghèo tại xã tiếp cận tới rất nhiều đầu vào khác nhau để tối đa hoá tác động và tối đa hoá triển vọng thoát nghèo.

Cần ghi nhận rằng các chỉ tiêu chất lượng sống không kịp thay đổi trong một thời gian ngắn, và thậm chí ngay cả khi như vậy, cũng cần thời gian để thu nhập ổn định ở mức mới cao hơn. Điều này yêu cầu cần có các nỗ lực đặc biệt để xác định đối tượng là các hộ cận nghèo để đảm bảo họ không tái nghèo ngay sau khi vừa thoát nghèo.

Cần có nhiều nỗ lực để tăng tỷ lệ phạm vi bao phủ của các hợp phần khác nhau của chương trình.

## 2. Phân bổ Nguồn lực<sup>29</sup>

Bên cạnh nhiều yếu tố khác, việc xác định đúng hộ và xã nghèo cần phải đi cùng việc phân bổ nguồn lực phù hợp để đóng góp đáng kể vào xoá đói giảm nghèo. Trong mục này, sẽ xem xét cơ sở và quá trình, cũng như sự thay đổi theo vùng trong phân bổ nguồn lực ngân sách nhà nước từ cấp trung ương xuống cấp tỉnh và các cấp thấp hơn trong cả hai chương trình. Mục đích là đánh giá quá trình phân bổ nguồn lực và ảnh hưởng có thể của sự thay đổi theo vùng và theo năm đến tính sẵn có của nguồn lực.

Phần bàn luận tại mục này chủ yếu dựa vào dữ liệu thu thập trực tiếp qua nghiên cứu theo dõi chi tiêu từ các xã và huyện nghiên cứu tại Tuyên Quang, Sơn La, Quảng Ngãi và Sóc Trăng. Trong khi các kết quả cần được diễn giải với sự cẩn trọng và việc đi đến tổng hợp từ các phát hiện riêng thành cái chung có thể rất tai hại, nhưng dù sao các kết quả cũng cho thấy một cái nhìn từ bên trong việc phân bổ và cấp phát nguồn lực tại các cấp địa phương. Chính điều này có thể đóng góp rất nhiều cho công tác thiết kế chương trình cho giai đoạn 2006-2010.

### 2.1 Phân bổ nguồn lực cho các tỉnh và các cấp địa phương

Để phân bổ xuống các tỉnh vốn CT MTQG XĐGN, các tiêu chí sau được sử dụng<sup>30</sup>:

- (i) Tỷ lệ nghèo của tỉnh – tức là tỉnh nghèo hơn sẽ được nhiều hơn
- (ii) Khó khăn gặp phải do thiên tai – do vậy các tỉnh có nguy cơ dễ bị ảnh hưởng của thiên tai sẽ có nhiều vốn hơn
- (iii) Các nguồn vốn khác – các tỉnh có các nguồn vốn khác thì sẽ nhận vốn từ trung ương ít hơn
- (iv) Các kết quả của mức chi năm trước và các mục tiêu đề ra cho năm tiếp theo.

Tuy nhiên, còn chưa rõ các tiêu chí này được áp dụng như thế nào trên thực tế và liệu có phải các tiêu chí đã thích hợp để phân bổ nguồn lực công bằng (trên cơ sở một đầu hộ nghèo) giữa các tỉnh. Điều này là do trên thực tế, quá trình xây dựng ngân sách nhà nước được tiến hành theo các bước ‘tương tự như kê một đơn thuốc Đông y’ (Vu Tuan Anh, 2003):

Bộ Tài chính và Bộ KHĐT gửi hướng dẫn về dự toán ngân sách (cho năm sau) tới các cơ quan trung ương và các tỉnh trong tháng 6;

Các tỉnh và các Bộ chủ quản xây dựng kế hoạch và ngân sách, và nộp bản cuối cùng cho cấp trung ương (Bộ Tài chính và Bộ KHĐT) vào tháng 8;

Bộ Tài chính và Bộ KHĐT sau đó sẽ đánh giá kế hoạch và điều chỉnh trên cơ sở dự toán thu quốc gia – gọi là “cân đối” (balancing). Trong trường hợp có điều chỉnh, các tỉnh và các bộ chủ quản sẽ xem xét lại kế hoạch và ngân sách của họ. Sau cùng, ngân sách cuối cùng sẽ được hoàn tất vào tháng 10 để đệ trình Chính phủ.

Khi Chính phủ đã chấp thuận đề xuất ngân sách nhà nước, Chính phủ sẽ xin ý kiến của Quốc hội để thông qua. Theo Luật, Quốc hội sẽ thông qua ngân sách Nhà nước vào cuối tháng 11;

Việc thực hiện ngân sách nhà nước bắt đầu vào cuối tháng 12. Trách nhiệm thực hiện sẽ được giao nhiều cho các cấp địa phương.

CT 135 phân bổ theo một số tổng cố định cho từng xã nghèo. Hệ thống phân bổ này rất thuận lợi cho công tác quản lý và tương đối công bằng (theo nghĩa số tiền phân bổ cho các xã là như nhau). Gần đây đã có quy định cho phép tỉnh được linh động hơn trong phân bổ nguồn lực (tùy thuộc theo giá trị công trình cao hơn hay thấp hơn mức 500 triệu đồng) giữa các xã. Tuy nhiên, cơ chế phân bổ này còn chưa “tinh”, vẫn còn là một công cụ chưa thực sự hữu hiệu để giảm

<sup>29</sup> Phần lớn bàn luận ở đây là từ Vũ Tuấn Anh (2003), Winter và Vũ Tuấn Anh (2003), Mark Minford và Tu (2004)

<sup>30</sup> Vu Tuan Anh (2003)

nghèo vì các xã có số dân lớn hơn/hay các xã có số người nghèo nhiều hơn (và do đó có nhiều nhu cầu hơn về hạ tầng cơ sở như cung cấp nước, nhà ở v.v...), hoặc các xã rất xa xôi hẻo lánh với chi phí thực hiện sẽ cao hơn rất nhiều vẫn nhận cùng một mức vốn từ trung ương như nhau.

Phân bổ nguồn lực từ trung ương xuống tỉnh – Việc phân bổ nguồn XĐGN cho các tỉnh được thảo luận nhiều hơn so với CT 135. Rà soát công tác chi năm 2001-03 đã đề cập đến tình hình thiếu minh bạch đáng kể trong quá trình phân bổ ngân sách cho CT XĐGN. Mặc dù quá trình này có sự tham gia từ trên xuống dưới và từ dưới lên trên, nhưng kinh phí được phân bổ từ trung ương không đảm bảo cho quan hệ giữa kế hoạch đưa ra và kinh phí yêu cầu ở cấp tỉnh và các cấp thấp hơn. Ví dụ, phân bổ cho tạo việc làm và đào tạo luôn luôn không đáp ứng nhu cầu của địa phương.

Cho đến gần đây, kinh phí được phân bổ thành một tổng cho tất cả các CTMTQG, và các tỉnh không biết chính xác kinh phí cho từng chương trình, ngoại trừ kinh phí cho CT 135 được phân bổ riêng. Vấn đề này gây khó khăn để tập trung kinh phí cho đúng đối tượng. Năm 2004, hệ thống này đã thay đổi, nhờ đó các khoản riêng biệt được phân bổ tới tỉnh cho từng CTMTQG và hy vọng sẽ làm cho việc đánh giá ảnh hưởng của nguồn vốn đến các mục tiêu dự kiến sẽ dễ dàng hơn.

Phân bổ ngân sách từ tỉnh tới huyện tới xã – UBND tỉnh và HĐND quyết định việc phân bổ kinh phí trong từng tỉnh, dựa trên kế hoạch kinh tế xã hội tổng thể của tỉnh. Ban quản lý Chương trình cấp tỉnh giám sát việc giải ngân và quản lý chương trình. Ngân sách trung ương phân bổ được cộng thêm với kinh phí của địa phương.

Các tỉnh sau đó phân bổ nguồn vốn trung ương và địa phương xuống cho các huyện dựa trên các kế hoạch và các ưu tiên của tỉnh. Mức độ thay đổi này trên thực tế có thể dẫn đến sự bất bình đẳng giữa các xã có cùng nhu cầu và /hoặc tình trạng đói nghèo, và có thể bao hàm ý muốn chủ quan nhất định trong phân bổ vốn.

Kinh phí cho CT 135 được chuyển cho mỗi huyện dựa trên số xã đủ điều kiện trong huyện đó. Huyện phân bổ kinh phí cho các xã theo định mức. Định mức này được sử dụng để cấp kinh phí cho dự án/công trình trong xã và được UBND tỉnh thông qua.

Về lý thuyết, kinh phí cho mỗi xã cần bằng với định mức phân bổ. Trên thực tế các huyện không phân bổ khoản cụ thể cho mỗi xã. Thông thường vào cuối quý 3, các cơ quan tỉnh xem xét chỉ tiêu thực tế và các kế hoạch đối chiếu. Họ dự đoán năng lực thực hiện dự án ở quý 4 để xem ở đâu kinh phí không có khả năng được sử dụng và ở đâu dự án được thực hiện theo đúng kế hoạch. Kinh phí được chuyển từ khu vực thực hiện tương đối yếu kém tới các khu vực thực hiện tốt hơn. Tính công bằng sẽ được đảm bảo bởi vì các huyện cam kết rằng, trong thời kỳ 5 năm, kinh phí sẽ được cấp cho các xã đạt mức được cấp. Hình thức thực hiện này thể hiện ở huyện Long Phú, tỉnh Sóc Trăng (Bảng 18) với sự điều chỉnh về phân bổ.

**Bảng 18: Kế hoạch điều chỉnh cho CT 135 ở Sóc Trăng**

	Phân bổ trước Quyết định tháng 3 năm 2003	(triệu đồng)
		Điều chỉnh mới Quyết định tháng 12 năm 2003
Đường trong xã Liêu Tú	100	0
Ngàn Rô – chợ ở xã Đại An	214	0
Đường – Kênh Nga – xã Long Phú	376	473
Đường – Sóc Đông – xã Tân Hưng	300	415
Cầu trong xã – xã Tân Hưng	0	111
Đường – xã Trung Bình commune	306	402
Cầu – xã Trung Bình commune	80	0
<b>Tổng</b>	<b>1376</b>	<b>1401</b>

*Nguồn:* Quyết định số 2003/2003/QĐUBNDT ngày 29/12/2003 ở huyện Long Phú về Kế hoạch Phân bổ Ngân sách điều chỉnh của CT 135.

Trong CT XĐGN, các tỉnh thường chịu trách nhiệm về lập kế hoạch và phân bổ, trong khi đó các huyện và xã có vai trò hạn chế trong công việc này. UBND tỉnh phân bổ kinh phí cho các sở thuộc Bộ chủ quản (Sở NNPTNT, Sở LĐTBXH, Sở YT ...) để thực hiện. Các Sở này sẽ truyền đạt thông tin cho huyện về phân bổ ngân sách của họ. Kinh phí xây dựng cơ bản được phân bổ trên cơ sở các dự án được UBND tỉnh thông qua để thực hiện ở một xã cụ thể. Chi thường xuyên được phân bổ trên cơ sở đội ngũ cán bộ và các chi phí khác mà mỗi sở phải chi trả.

Hầu hết trách nhiệm về quản lý và thực hiện là của huyện, trong khi đó các tỉnh chịu trách nhiệm tập huấn cán bộ và công tác y tế. Một số tỉnh (như Tuyên Quang và Sóc Trăng) giữ trách nhiệm ở cấp tỉnh cho các dịch vụ khuyến nông.

Sử dụng dữ liệu thu thập được từ bốn tỉnh, mục dưới đây sẽ ước tính tổng nguồn lực có của tỉnh và phân tích các khác biệt trong nguồn lực có trong mỗi hợp phần chương trình XĐGN và từng tỉnh.

## 2.2 Sự khác nhau trong phân bổ nguồn lực

Có sự khác nhau rất lớn trong nguồn vốn trung ương phân bổ theo tỉnh và theo năm. Mặc dù phân bổ không hoàn toàn tách rời với tỷ lệ nghèo của tỉnh, nhưng rất khó hiểu tỷ lệ nghèo của tỉnh được sử dụng để tiến hành phân bổ như thế nào (Bảng 19).

Cũng chưa rõ ngay là tại sao Sơn La và Tuyên Quang đều nhận cùng một số phân bổ vốn trung ương như nhau trong năm 2001, trong khi thậm chí tỷ lệ nghèo của Sơn La gấp đôi của Tuyên Quang. Và với cùng một tỷ lệ nghèo như Sơn La, Quảng Ngãi nhận nhiều hơn khoảng 30% trong năm 2001.

Năm tiếp theo (2002), Sơn La và Quảng Ngãi có cùng tỷ lệ nghèo nhưng nhận cùng số vốn từ trung ương, và ít hơn gần một phần ba so với Tuyên Quang nơi có tỷ lệ nghèo chỉ vào khoảng 8%. Phân bổ cho Sóc Trăng đã làm tăng nhiều gấp ba lần so với năm trước, có thể là do nhận thấy tỷ lệ nghèo cao đáng báo động.

**Bảng 19: Phân bổ nguồn lực từ trung ương cho CT XĐGN (2001-2003)**

Tỉnh	2001		2002		2003	
	Tỷ lệ nghèo (%) <sup>1</sup>	Phân bổ (triệu đồng)	Tỷ lệ nghèo (%) <sup>2</sup>	Phân bổ (triệu đồng)	Tỷ lệ nghèo (%) <sup>3</sup>	Phân bổ (triệu đồng)
Tuyên Quang	12,41	38805	8,19	34259	6,54	14471
Sơn La	27,06	37433	22,79	24247	18,26	38750
Quảng Ngãi	24,62	49988	22,01	27072	18,30	27414
Sóc Trăng	34,35	16870	30,21	52594	26,92	98116
<b>Việt Nam</b>	<b>17,18</b>		<b>14,42</b>		<b>11,61</b>	

*Nguồn:* Dữ liệu đói nghèo lấy từ Bộ LĐ-TB&XH; Phân bổ Ngân sách lấy từ Bộ Tài chính và các Sở KH-ĐT, LĐ-TB&XH tại các tỉnh

Ghi chú:

- 1 Vào đầu năm 2001 (với chuẩn nghèo mới)
- 2 Vào 31 /12 / 2001
- 3 Vào 31 /12 / 2002

Trong năm 2003 số phân bổ cho Tuyên Quang giảm đáng kể, có thể giải thích việc giảm này là do tỷ lệ nghèo thấp. Tuy nhiên, rất khó hiểu việc giữ nguyên mức phân bổ cho Quảng Ngãi vì so với Sơn La nơi có cùng tỷ lệ nghèo lại nhận hơn đến 50% so với năm trước. Việc tăng số phân bổ gấp sáu lần tại Sóc Trăng trong thời gian 2001-2003 trái ngược hoàn toàn với việc giảm không đáng kể tỷ lệ nghèo trong giai đoạn này.

Mối tương quan là không có tính nhân quả và dữ liệu cần phải phân tích chính xác hơn, nhưng có thể thấy rằng phân bổ ngân sách trung ương chỉ có tác động rất yếu đến giảm nghèo, trừ ngoại lệ ở Tuyên Quang.

Lấy ví dụ, tại Sơn La, số phân bổ cho giai đoạn 2001-02 giảm 35 % so với năm trước và tăng 50% vào năm sau đều có rất ít tác động vì đói nghèo tiếp tục giảm đều đặn trong suốt giai đoạn 2001-03. Điều này càng trở nên rõ nét hơn ở Quảng Ngãi nơi mà tỷ lệ giảm nghèo vẫn được duy trì mặc dù giảm nguồn lực 50% trong giai đoạn 2001-02 và phân bổ không tăng trong 2002-03.

Thực tế xoá đói giảm nghèo ở Sóc Trăng cho thấy cần được chú ý và xem xét kỹ hơn vì mặc dù số phân bổ từ ngân sách trung ương trong 2001-2003 tăng gấp 6 lần, tỷ lệ nghèo vẫn giảm không nhiều.

### 2.2.1 Các đóng góp của tỉnh và từ nguồn vốn ngoài ngân sách trung ương

Hỗ trợ phân bổ trung ương từ nguồn lực của tỉnh và các đóng góp của các tổ chức quần chúng, các tổng công ty nhà nước, các hộ và các nhà tài trợ là yếu tố then chốt để thực hiện các hợp phần CT XĐGN. Bảng 19 (cho CT XĐGN) và 20 (cho CT 135) cho thấy rằng (i) các đóng góp của tỉnh và đóng góp từ nguồn ngoài trung ương rất khác nhau giữa các tỉnh, và (ii) việc hỗ trợ có thể là đáng kể ở các tỉnh như Tuyên Quang

**Bảng 20: Đóng góp từ ngân sách trung ương và ngoài ngân sách Trung ương– CT XĐGN**

(triệu đồng)

Tỉnh	2001		2002		2003	
	Phân bổ TW	Đóng góp từ nguồn ngoài TW	Phân bổ TW	Đóng góp từ nguồn ngoài TW	Phân bổ TW	Đóng góp từ nguồn ngoài TW
Tuyên Quang	38805	24617	34259	28840	14471	25613
Sơn La	37433	3268	24247	5949	38750	6579
Quảng Ngãi	49988	7256	27072	7293	27414	2316
Sóc Trăng	16870	0	52594	5712	98116	14091

Nguồn: Bộ Tài chính và các Sở KH-ĐT và LD-TB&XH các tỉnh

Tại một số tỉnh như Tuyên Quang năm 2003, đóng góp ngoài ngân sách trung ương cho các hợp phần chương trình XĐGN chiếm hơn một nửa tổng số vốn có (Hình 6). Tại cả Sơn La và Quảng Ngãi, các đóng góp ngoài ngân sách trung ương (tính theo % của số tổng) đã tăng trong năm 2002, và sau đó giảm trong năm 2003. Các đóng góp ngoài ngân sách trung ương đã không có gì để góp cho thực chi tại Sóc Trăng trong năm 2001, cho dù tỉnh đã bắt đầu huy động nguồn lực địa phương từ năm 2002.

Đóng góp ngoài trung ương cho tổng phân bổ càng thay đổi nhiều hơn trong CT 135 (Hình 7). Quảng Ngãi có đóng góp từ ngoài ngân sách trung ương lớn duy trì đều đặn so với ba tỉnh khác.

**Bảng 21: Phân bổ ngân sách trung ương và đóng góp từ ngoài ngân sách trung ương–CT 135**

(triệu đồng)

Tỉnh	2001		2002		2003	
	Phân bổ TW	Đóng góp từ ngoài ngân sách TW	Phân bổ TW	Đóng góp từ ngoài ngân sách TW	Phân bổ TW	Đóng góp từ ngoài ngân sách TW
Tuyên Quang	28200	3002	29400	4108	36190	4018
Sơn La	41000	0	43300	0	54950	31831
Quảng Ngãi	28800	6200,5	29000	8800	38140	15500
Sóc Trăng	23600	489	24800	195	32000	1037

Nguồn: Bộ Tài chính và các Sở KH-ĐT và LD-TB&XH các tỉnh



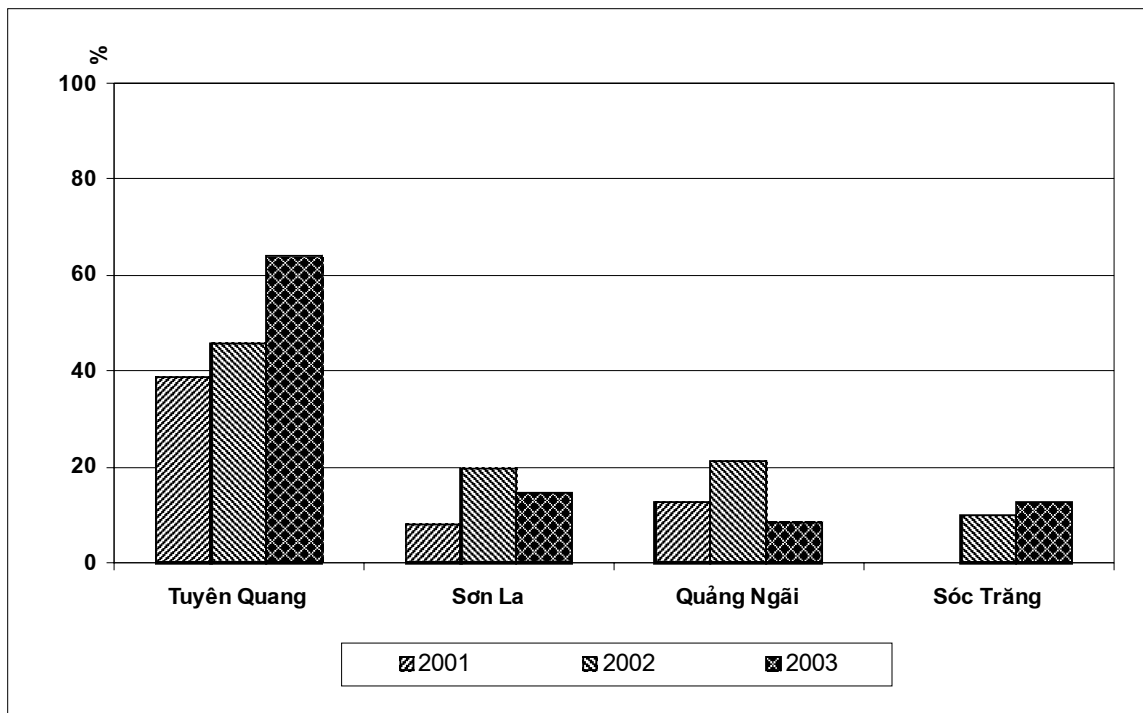
Những nơi mà nguồn lực ngoài ngân sách trung ương gia tăng là những nơi chính quyền tỉnh đã:

- (i) thực sự tham gia tìm kiếm các nguồn lực bổ sung;
- (ii) tổ chức và phân cấp trách nhiệm cho các cơ quan, doanh nghiệp để họ cân nhắc và giúp đỡ các xã nghèo /người dân;
- (iii) tận dụng ưu thế các nguồn quyên góp từ nước ngoài và khuyến khích đóng góp của các hộ.

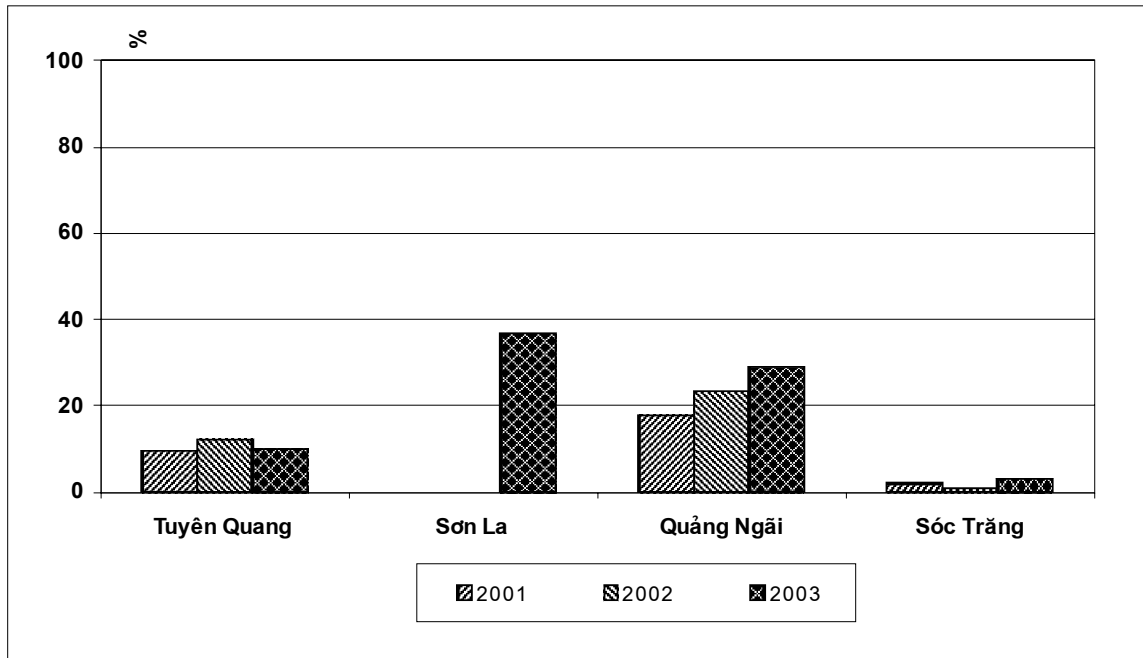
Chia nhỏ các đóng góp từ ngoài ngân sách trung ương đối với các hợp phần chương trình XĐGN (hình 9) cho thấy ngân sách tỉnh chỉ là một nguồn vốn bổ sung tại Sơn La và Quảng Ngãi. Tại Tuyên Quang, ngân sách tỉnh đã đóng góp khoảng 16 phần trăm – phần còn lại là từ các nhà tài trợ. Sóc Trăng đã có cơ sở nguồn vốn đa dạng hơn.

Hình 8 trình bày một bức tranh tương tự cho CT 135. Điểm mấu chốt ở đây là việc huy động vốn của các cơ quan đoàn thể đóng vai trò quan trọng tại cả Sơn La và Quảng Ngãi, nhưng đặc biệt là ở Quảng Ngãi nơi cung cấp hơn 90% đóng góp ngoài nguồn ngân sách trung ương.

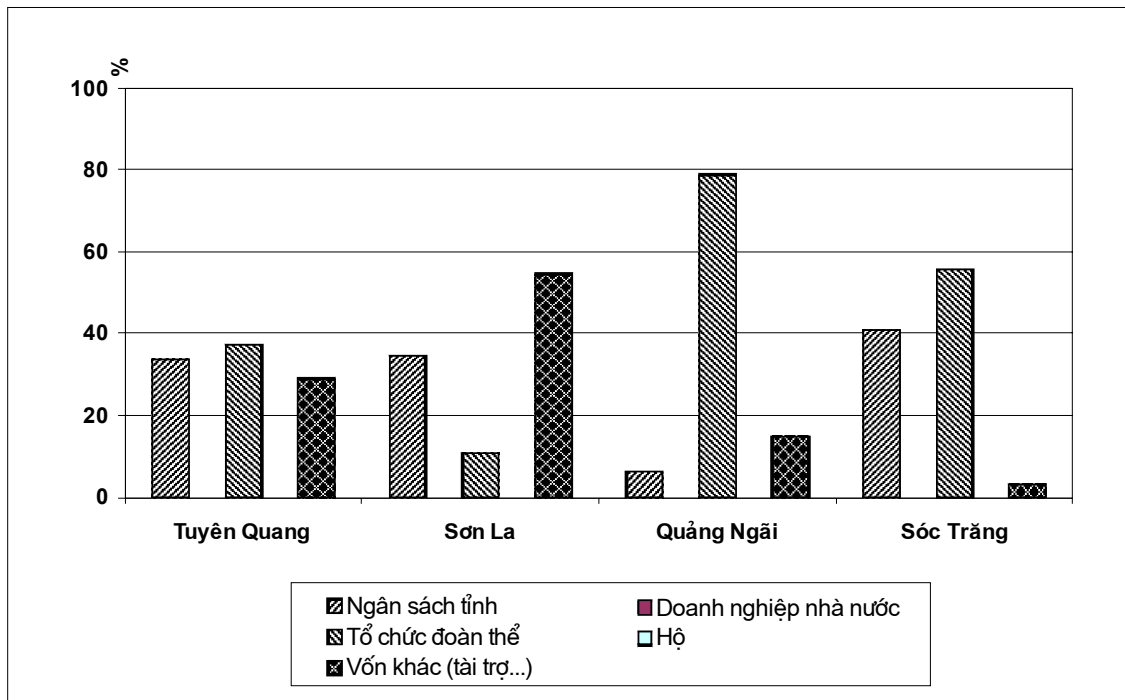
**Hình 6: Đóng góp từ ngoài ngân sách trung ương theo % số tổng - CT XĐGN**



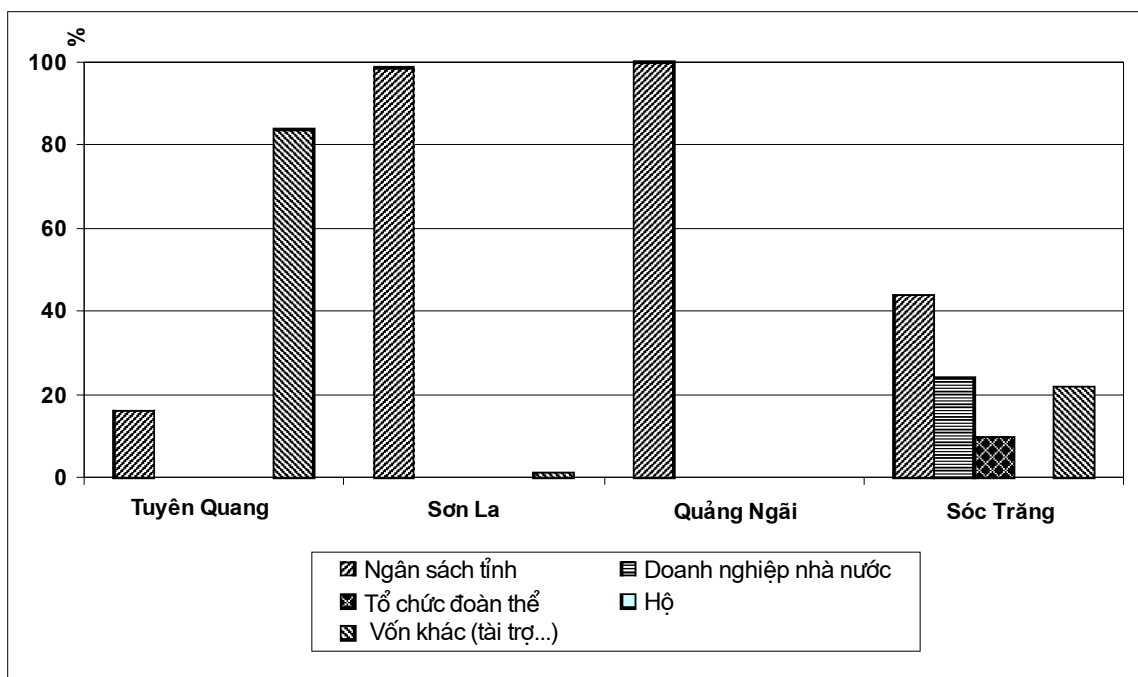
Hình 7: Đóng góp từ ngoài ngân sách trung ương theo % số tổng - CT 135



Hình 8: Đóng góp tương đối từ các nguồn ngoài ngân sách trung ương - CT 135



**Hình 9: Đóng góp tương đối của các nguồn ngoài ngân sách trung ương - CT XDGN**



Về bản chất, các dự án do các nhà tài trợ nước ngoài thực hiện được giải ngân và theo dõi ở bên ngoài hệ thống Kho bạc, với các thủ tục khác nhau tùy theo yêu cầu khác nhau của các nhà tài trợ. Do quy mô và tính phức tạp của các dự án của các nhà tài trợ, các dự án này thường được tiến hành trong nhiều năm và về tổng số vốn có thể rất lớn so với luồng vốn hàng năm của cả nguồn vốn trung ương và địa phương cho xây dựng hạ tầng cơ sở cộng với các chương trình giảm nghèo khác.

Các đóng góp của hộ - Rất khó để biết các đóng góp của hộ trong CT XDGN và CT 135 vì các đóng góp này thường trực tiếp cho các dự án và không được ghi thu, ghi chi tại cấp tỉnh. Hơn nữa, các đóng góp của hộ cũng rất khác nhau giữa cả các tỉnh và các xã trong cùng một tỉnh. Sự khác biệt này là do (a) nhiệt tình với một chính sách cụ thể được thực hiện khác nhau tại mỗi tỉnh; và (b) phương pháp tìm kiếm các đóng góp của hộ cũng khác nhau.

Tất cả các đóng góp của hộ đều ở dạng đóng góp trực tiếp cho dự án, hoặc bằng tiền, hoặc bằng công lao động hay hiện vật. Đóng góp bằng công lao động là phổ biến nhất và tiếp theo là bằng hiện vật. Các đóng góp bằng tiền thường không đáng kể.

Các đóng góp của hộ thường vào các dự án xây dựng hạ tầng cơ sở, hỗ trợ nhà và hỗ trợ khuyến nông. Nhiều xã không hề có đóng góp cấp hộ.

Công tác kế toán đối với các đóng góp cho hộ rất thay đổi và một số xã không hạch toán các đóng góp hộ trong báo cáo tổng ngân sách. Ví dụ, các đóng góp của hộ tại một số xã tại Tuyên Quang được hạch toán trong ngân sách, trong khi tại Sóc Trăng và Quảng Ngãi, các đóng góp này thường không được ghi thu, ghi chi trong sổ cái tại xã.

Sử dụng vốn ngoài nguồn ngân sách trung ương cho CT XDGN - Các đóng góp từ ngân sách tỉnh thường dành cho các cấu phần của chương trình được thiết kế để cấp vốn cho ngân sách địa phương, như là hạ tầng cơ sở xã ngoài CT 135, hỗ trợ nhà cho người nghèo (như chi phí để mua tấm lợp fibro xi măng) và khuyến nông.

Các đóng góp từ các doanh nghiệp và các nhà tài trợ nước ngoài thường chi trực tiếp tại dự án và cũng không thấy trong sổ cái kế toán của huyện hoặc xã. Các cán bộ thường không biết chính xác đóng góp từ các doanh nghiệp và các nhà tài trợ tại từng dự án cụ thể và chỉ đơn giản đóng vai là người nhận và thụ hưởng.

## 2.2.2. Phân bổ nguồn lực cho từng hộ

Việc xem xét phân bổ của cấp trung ương cho từng hộ nghèo trong từng tỉnh cho thấy một bức tranh thú vị (Bảng 22). Các hộ nghèo ở Tuyên Quang tiếp tục nhận nhiều tiền hơn, cho dù vấn đề này hình như đã được giải quyết (phân bổ theo đầu hộ nghèo năm 2003 đã giảm bằng nửa năm trước đó). Vẫn chưa có lời giải thích rõ tại sao phân bổ theo đầu hộ nghèo tại Tuyên Quang đã tăng trong năm 2002, mặc dù tỷ lệ nghèo đã giảm một con số. Liệu việc tiếp tục rót thêm vốn có phải là do kết quả giảm nghèo tại Tuyên Quang? Câu trả lời rõ ràng cho vấn đề này cần nghiên cứu nhiều hơn.

**Bảng 22: Phân bổ theo hộ nghèo cho CT XĐGN (2001-2003)**

Tỉnh	2001		2002		2003	
	Số hộ nghèo <sup>1</sup>	Phân bổ (triệu đồng)	Số hộ nghèo <sup>2</sup>	Phân bổ (triệu đồng)	Số hộ nghèo <sup>3</sup>	Phân bổ (triệu đồng)
Tuyên Quang	18000	2,16	12000	2,85	9790	1,48
Sơn La	46000	0,81	39200	0,62	32085	1,21
Quảng Ngãi	64000	0,78	58000	0,47	49062	0,56
Sóc Trăng	79000	0,21	71000	0,74	65000	1,51
<b>Việt Nam</b>	<b>2800200</b>		<b>2368200</b>		<b>1941300</b>	

*Nguồn:* Dữ liệu đói nghèo lấy từ Bộ LĐ-TB&XH; Phân bổ Ngân sách lấy từ Bộ Tài chính và các Sở KH-ĐT, Sở LĐ-TB&XH tại các tỉnh khác nhau

### Ghi chú:

- 1 Vào đầu năm 2001 (với chuẩn nghèo mới)
- 2 Vào thời điểm 31 /12 / 2001
- 3 Vào thời điểm 31 /12 / 2002

Xu hướng phân bổ theo đầu hộ nghèo tại Sơn La và Quảng Ngãi rất khó diễn giải. Bắt đầu với cùng một mức phân bổ theo đầu hộ nghèo năm 2001 (và có cùng tỷ lệ nghèo – xem Bảng 19), cả hai tỉnh đều có số phân bổ giảm trong năm 2002. Các phân bổ cho các tỉnh đã tăng lên trong năm 2003, mặc dù chỉ tăng một chút tại Quảng Ngãi. Đối với Sơn La, nơi có số hộ nghèo ít hơn gần 35% so với Quảng Ngãi thì số phân bổ năm 2003 đã tăng gấp đôi năm 2002.

Trong khi Quảng Ngãi có nhiều hộ nghèo hơn Sơn La (và cả Tuyên Quang), số phân bổ tính theo đầu hộ nghèo lại thấp hơn. Một thông điệp rõ ràng là nguồn vốn không được phân bổ chỉ theo số hộ nghèo tại tỉnh.

Số phân bổ theo đầu hộ nghèo ở Sóc Trăng năm 2001 chỉ bằng khoảng một phần tư của Sơn La và Quảng Ngãi, và một phần mười của Tuyên Quang. Điều bất thường này có vẻ như đã được nhận thấy và số phân bổ cho Sóc Trăng đã tăng đáng kể cho hai năm cuối. Năm 2003 con số này cao hơn cả con số của Tuyên Quang, và có vẻ như đem lại kết quả tích cực nếu mức độ cấp vốn được duy trì trong một vài năm tới.

Thực chi theo đầu hộ nghèo– Việc kiểm tra dữ liệu thực chi<sup>31</sup> bình quân đầu hộ nghèo cho thấy các nguồn ngoài ngân sách trung ương tính trên cơ sở từng hộ nghèo đã làm tăng số chi cho dù có khác nhau giữa các tỉnh (Bảng 23).

<sup>31</sup> Thực chi là số tiền đã thực sự chi trong năm cụ thể và thường là tổng của phân bổ trung ương, đóng góp ngoài ngân sách trung ương và vốn tồn dư từ năm trước.

Tuy nhiên, tổng chi bình quân còn thấp và dao động từ 710 000 đồng (tại Quảng Ngãi) đến 4,2 triệu đồng (tại Tuyên Quang) bình quân đầu hộ nghèo năm trong giai đoạn 2001-03. Hoặc, từ US\$ 45 lên tới US\$ 270 cho từng hộ nghèo cho từng năm (Bảng 23).

**Bảng 23: Phân bổ ngân sách trung ương và thực chi theo hộ nghèo – CT XDGN**

Tỉnh	(triệu đồng)					
	2001		2002		2003	
	Phân bổ TW	Thực chi	Phân bổ TW	Thực chi	Phân bổ TW	Thực chi
Tuyên Quang	2,16	3,44	2,85	5,18	1,48	4,08
Sơn La	0,81	0,95	0,62	0,93	1,21	1,30
Quảng Ngãi	0,78	0,94	0,47	0,69	0,56	0,77
Sóc Trăng	0,21	0,21	0,74	0,50	1,51	1,37

Nguồn: Bộ Tài chính và các Sở KH-ĐT và LĐ-TB&XH tại các tỉnh khác nhau

**Bảng 24: Bình quân Phân bổ ngân sách trung ương và Thực chi (2001-03) – CT XDGN**

Tỉnh	Bình quân theo hộ nghèo năm (tính theo đồng)		Bình quân theo hộ nghèo năm (tính theo US\$)	
	Phân bổ TW	Thực chi	Phân bổ TW	Thực chi
Tuyên Quang	2,20	4,19	141,93	270,14
Sơn La	0,86	0,99	55,24	63,93
Quảng Ngãi	0,61	0,71	39,40	45,76
Sóc Trăng	0,78	0,87	50,29	56,23

Nguồn: Bộ Tài chính và các Sở KH-ĐT và LĐ-TB&XH tại các tỉnh khác nhau

Thông điệp chính ở đây là tỉnh càng giàu thì càng nhiều khả năng tạo được vốn bổ sung để thực hiện các khoản chi và các tỉnh nghèo nhất sẽ phụ thuộc rất lớn vào nguồn vốn trung ương. Đây cũng là một lý do để tiếp tục các chương trình mục tiêu tại Việt nam (xem mục B.II).

Số tiền trên đã được chi cho những việc gì? - Phân tích mô hình chi (Bảng 25) cho thấy trong giai đoạn 2002-2003 một tỷ lệ lớn tổng số phân bổ của trung ương - gần 85 % tại Tuyên Quang và Quảng Ngãi và gần 50 % tại Sơn La và Sóc Trăng là được chi cho tín dụng phục vụ đối tượng nghèo.

Trong bốn tỉnh trên, Sóc Trăng là tỉnh duy nhất có số phân bổ trung ương cho hạ tầng cơ sở. Rất lạ là số phân bổ cho tập huấn ở cả bốn tỉnh đều rất nhỏ- gần như không có tại Tuyên Quang và dưới 1 % ở nơi khác. Khía cạnh này được bàn luận kỹ hơn ở Mục C.II.6.

**Bảng 25: Phân phối phân bổ ngân sách trung ương theo lĩnh vực (2001-03) – CT XDGN**

Lĩnh vực	Tuyên Quang	Sơn La	Quảng Ngãi	Sóc Trăng
Xây dựng CSHT	0	0	0	11.8
Nhà ở	0.4	2.0	0	14.9
Định canh, định cư	13.3	17.0	10.4	4.6
Khuyến nông	0.3	3.7	1.7	0.7
Y tế	1.8	24.9	2.3	18.5
Đào tạo	0	0.9	0.7	0.2
Tín dụng	84.2	50.6	84.9	49.2
Tổng	100	100	100	100

Nguồn: Dữ liệu tổng hợp từ thực địa Nghiên cứu Theo dõi Chi tiêu, 2004

## 2.3 Các kết luận chính

Các kết luận chính có thể rút ra từ những phân tích ở trên như sau:

Một số vốn cố định phân bổ cho một xã nghèo trong CT 135 có lợi ở tính rõ ràng và minh bạch; nó cũng thể hiện sự phân phối công bằng rõ ràng các nguồn lực quý hiếm. Nhưng các xã có số dân lớn hơn và/hoặc các xã có tương đối nhiều hộ nghèo hơn lại nhận cùng một số vốn phân bổ từ trung ương như nhau.

Mặc dù trung ương đã có tiêu chí phân bổ nguồn lực ngân sách trong CT XĐGN giữa các tỉnh nhưng còn chưa rõ việc áp dụng các tiêu chí trên như thế nào, và có phải lúc nào tiêu chí cũng được tuân thủ hay không.

Do vậy, có sự khác biệt lớn trong thực tiễn phân bổ các nguồn lực của CT XĐGN giữa các tỉnh (cả về mặt tuyệt đối cũng như trên cơ sở đầu hộ nghèo).

Đồng thời cũng có khác biệt về số vốn phân bổ theo năm giữa các tỉnh.

Mặc dù không hoàn toàn là không liên quan gì đến tỷ lệ nghèo, phần lớn các phân bổ dành cho các tỉnh đỡ nghèo hơn (trong CT XĐGN) cho thấy các hộ nghèo như nhau nhưng lại nhận nguồn lực của chính quyền và lợi ích được hưởng khác nhau tùy thuộc vào nơi sinh sống.

Vì nguồn lực hạn chế, việc bổ sung nguồn phân bổ của trung ương bằng các nguồn lực của tỉnh và các đóng góp khác là rất quan trọng đối với việc thực hiện các hợp phần CT XĐGN. Thông thường, việc bổ sung nguồn ngoài ngân sách trung ương càng làm tăng sự khác biệt về nguồn lực giữa các tỉnh.

Các tỉnh giàu hơn có nhiều khả năng hơn để tạo vốn bổ sung trong khi các tỉnh nghèo hơn lại phụ thuộc nhiều vào nguồn vốn trung ương.

Mặc dù có hỗ trợ bổ sung, số thực chi về hộ nghèo rất hạn chế; dao động từ dưới US\$ 50 đến khoảng US\$ 270 một đầu hộ nghèo một năm, tức là ngay cả đối với các tỉnh giàu nguồn lực (như Tuyên Quang) số này cũng thấp hơn 1 \$ ngày.

Một tỷ lệ lớn số phân bổ trung ương trong giai đoạn 2010-2003 dành cho tín dụng bao cấp cho hộ nghèo. Gần như không có phân bổ đáng kể cho công tác tập huấn.

### Những khuyến nghị chính:

Cần đảm bảo công bằng hơn nữa bằng cách tiến hành phân bổ vốn XĐGN trung ương rõ ràng hơn và được liên hệ minh bạch hơn tới mức độ nghèo đói ở cấp xã và tỉnh. Công tác lập bản đồ nghèo đói gần đây sẽ hỗ trợ vấn đề này.

Nguồn vốn cấp cho tỉnh cần ổn định và chắc chắn hơn, có thể thông qua khung kế hoạch 3 năm (với các số phân bổ trung ương được thông báo trước).

Chính quyền trung ương nên đưa ra các mục tiêu có thể đạt được (nếu có thể thảo luận riêng với từng tỉnh) về huy động nguồn vốn địa phương và theo dõi giám sát các mục tiêu trên cơ sở hàng năm.

Nên ban hành hướng dẫn tới huyện và xã nhằm đảm bảo việc đóng góp của hộ gia đình được công bằng, và không tạo gánh nặng bất thường cho hộ gia đình nghèo.

## II. Năng lực và các hệ thống thực hiện

Phần này của báo cáo sẽ xem xét cơ cấu tổ chức thực hiện Chương trình MTQG về XĐGN và Chương trình 135. Như đã nêu ở Mục C.II.1, các đơn vị chủ chốt tham gia thực hiện Chương trình XĐGN không phải là các cơ quan trung ương mà là chính quyền các địa phương, cụ thể là Tỉnh ủy và UBND tỉnh chịu trách nhiệm xây dựng chỉ tiêu, tổ chức, hướng dẫn và điều phối quá trình thực hiện Chương trình XĐGN tại địa phương và các nguồn lực của Chương trình.

Vấn đề được đặt ra ở đây là liệu các cơ quan cấp tỉnh, huyện và xã có đủ năng lực cần thiết để:

- (i) lập kế hoạch phát triển cho cộng đồng,
- (ii) thiết kế và thực hiện dự án,
- (iii) giám sát và điều phối các dự án
- (iv) huy động sự đóng góp của địa phương hay không cho một chương trình phức tạp như Chương trình XĐGN. Đây chính là trọng tâm của vấn đề được phân tích trong mục báo cáo này.

Trước hết, sẽ xin điểm lại vai trò và trách nhiệm của các cơ quan chủ chốt nằm trong cơ cấu điều hành Chương trình và phạm vi phân cấp hành chính, rồi căn cứ vào đó đánh giá các cơ quan này, đặc biệt là ở các cấp địa phương, có đủ năng lực cần thiết để điều hành hiệu quả Chương trình XĐGN hay không.

### 1. Phân cấp, phân quyền hành chính<sup>32</sup>

Chương trình MTQG về XĐGN được điều hành và thực hiện theo phương thức phân cấp, phân quyền (Hình 1). Tại cấp Trung ương, Ban Chủ nhiệm Chương trình XĐGN quốc gia và các bộ/ngành chịu trách nhiệm phân bổ các nguồn lực trung ương cho địa phương, hướng dẫn, điều hành, điều phối, đánh giá chung và hoạch định chính sách. UBND các tỉnh có trách nhiệm và quyền hạn đầy đủ đối với khâu tổ chức, quản lý thực hiện chương trình và chịu trách nhiệm về mọi nguồn lực chương trình trên địa bàn quản lý. UBND các xã (hoặc UBND các huyện trong trường hợp UBND xã có hạn chế về năng lực) đảm nhiệm khâu lập kế hoạch và thực hiện các hoạt động ở cấp xã.

Công tác điều phối và lồng ghép các hoạt động XĐGN được thực hiện chủ yếu, song không phải là duy nhất, thông qua quá trình lập kế hoạch hàng năm và thực hiện kế hoạch, đặc biệt ở cấp tỉnh. Vì vậy, trong chương trình MTQG, chính quyền tỉnh, cụ thể là Tỉnh ủy và UBND, là những đơn vị tham gia chủ chốt. Điều này được khẳng định bởi quyền tự quyết rộng rãi được giao cho các tỉnh trong việc phân bổ kinh phí.

Ở cấp địa phương, thực hiện và quản lý chương trình XĐGN là trách nhiệm của các cơ quan Đảng và UBND. Tất cả các địa phương đều đã thành lập Ban XĐGN do Chủ tịch hoặc một Phó Chủ tịch làm Trưởng ban với nhiệm vụ điều phối và chỉ đạo chung. Giống như ở cấp trung ương, việc tổ chức, điều hành và thực hiện các hoạt động XĐGN được đảm nhiệm bởi các ban, ngành chức năng.

Để tiện hỗ trợ cho các Ban XĐGN địa phương, Sở LĐTBXH thường được giao làm Văn phòng thường trực XĐGN. Ban XĐGN địa phương có vai trò: (i) giúp UBND tỉnh và các ban, ngành chức năng thẩm định các dự án và phân bổ kinh phí; (ii) giám sát và chỉ đạo thực hiện dự án.

Các đoàn thể quần chúng có vai trò tích cực trong quá trình thực hiện Chương trình XĐGN ở cấp cơ sở. Là một bộ phận của hệ thống chính trị, họ làm cầu nối giữa một bên là Đảng và Chính phủ với một bên là người dân địa phương, có vai trò chủ yếu là vận động xã hội. Họ có cam kết mạnh mẽ là giúp đỡ những người kém may mắn và họ có kinh nghiệm làm việc với các nhóm đối

<sup>32</sup> Phần này được chuẩn bị với thông tin lấy từ UNDP (1999) và Neefjes (2004)

tượng khó khăn. Các tổ chức này có mạng lưới chân rết rộng từ trung ương đến địa phương, điều này khiến họ có khả năng tập trung hỗ trợ trực tiếp cho những đối tượng hưởng lợi ở cấp cơ sở.

Trong nhiều trường hợp, họ tạo điều kiện cung cấp các dịch vụ tín dụng cho người nghèo thông qua thành lập các nhóm tín dụng, làm trung gian giữa ngân hàng và các nhóm đối tượng hưởng lợi hoặc đứng ra bảo lãnh tiền vay cho các hội viên của mình. Đặc biệt, Hội LHPN (và Hội ND) còn tham gia ở nhiều mức độ khác nhau, từ lựa chọn người được vay đến trực tiếp quản lý vốn trong hợp phần tín dụng cho người nghèo của Chương trình XĐGN. Mặt trận tổ quốc Việt Nam là cơ quan chủ chốt ở địa phương triệu tập thành lập Ban Thanh tra nhân dân ở cấp xã.

Lãnh đạo các cơ sở, các tổ chức đoàn thể quần chúng như Hội Nông dân hay Hội Phụ nữ thường đồng thời là đại biểu HĐND. Việc thực hiện Nghị định Dân chủ Cơ sở đã mang lại tác động tích cực đến chức năng của các cơ sở các đoàn thể quần chúng trong việc truyền tải các phản hồi của công dân tới HĐND và đã giúp làm củng cố các nhóm, các tổ chức quần chúng không chính thức của người dân tại địa phương<sup>33</sup>.

Các ban, ngành khác nhau tham gia ở những mức độ khác nhau. Cụ thể là, các sở/ngành mà bộ chủ quản được rót kinh phí của chương trình XĐGN có điều kiện tham gia nhiều hơn trong quá trình thực hiện (như nông nghiệp, y tế, giáo dục và kế hoạch). Các ban, ngành, đơn vị khác không nhận được kinh phí chương trình trực tiếp nhưng có chức năng, nhiệm vụ liên quan tới XĐGN thường tìm cách có thu nhập từ việc cung cấp dịch vụ của họ. Chẳng hạn, Sở Xây dựng có thể cung cấp dịch vụ giám sát công trình, Sở Địa chính có thể cung cấp dịch vụ lập bản đồ, phân bổ đất và cấp giấy chứng nhận sử dụng đất.

Phần lớn kinh phí của các dự án XĐGN hiện vẫn do cấp huyện và tỉnh kiểm soát (thông qua các ban, ngành chức năng), trong khi trách nhiệm thực hiện lại nằm ở cấp xã<sup>34</sup> (UBND xã, hiệu trưởng các trường học, giám đốc các trung tâm y tế). Bức tranh toàn cảnh có phần không đồng nhất. Tại bốn tỉnh khảo sát, các chương trình tập huấn cho cán bộ, chăm sóc y tế, khuyến nông và các khu kinh tế mới chủ yếu được quản lý ở cấp tỉnh. Công tác quản lý một số hợp phần như xây dựng cụm xã, chăm sóc y tế, hỗ trợ xây dựng nhà ở và cung cấp tín dụng, được phân cấp cho cấp huyện quản lý, duy chỉ có Tuyên Quang là cấp tỉnh trực tiếp quản lý các trung tâm cụm xã.

Việc phân cấp, phân quyền cho cấp xã ra quyết định và chủ động nắm ngân sách trong đa số các dự án theo từng lĩnh vực ngành có vẻ chưa phải là một ưu tiên<sup>35</sup>. Một số xã (ví dụ như ở Quảng Ngãi và Sóc Trăng) cho biết quá trình tham khảo ý kiến địa phương chỉ được thực hiện khi xây dựng kế hoạch chiến lược 5-10 năm và khi thay đổi kế hoạch. Trong những năm bình ổn, cán bộ xã quyết định sẽ thực hiện những dự án nào căn cứ vào kế hoạch chiến lược rồi trình lên cấp trên phê duyệt.

Các cấp huyện và xã cũng rất ít có điều kiện quyết định việc thực hiện các hướng dẫn của tỉnh và Chính phủ về một số qui định như phân bổ kinh phí xây dựng trường học, phòng học, chế độ miễn học phí, cung cấp sách giáo khoa miễn phí và thẻ bảo hiểm y tế. Các dự án định canh, định cư của Bộ NNPTNT phần lớn cũng được quản lý theo ngành dọc bởi cấp tỉnh và huyện. Đa số các chương trình đầu tư theo ngành trong khuôn khổ Chương trình MTQG XĐGN&VL đều được quyết định từ cấp trên, có tính đến các khoản trợ cấp và/hoặc miễn thanh toán cho người nghèo.

<sup>33</sup> TTKHXHNVQG- V. K/tế - Oxfam Anh (2003)

<sup>34</sup> Xem Nguyễn Thế Dũng (1999), tr.31;

<sup>35</sup> Điều này được nêu trong tài liệu của Bộ LĐTBXH (2003a), và một số nguồn khác như Tham luận về *Hỗ trợ giáo dục cho các hộ nghèo và xã nghèo* của bà Đặng Huỳnh Mai (Thứ trưởng Bộ GDĐT) và *Đổi mới cơ chế cung cấp dịch vụ chăm sóc y tế cho người nghèo* của ông Lê Ngọc Trọng (Thứ trưởng Bộ Y tế), tại Hội nghị tổng kết Chương trình MTQG XĐGN&VL, tháng 10/2003.



Trong Chương trình 135, ban đầu các UBND huyện là “chủ dự án”. UBND xã chịu trách nhiệm chung về lập kế hoạch, đào tạo cán bộ, giám sát các dự án nhỏ và huy động nguồn lực đóng góp, đặc biệt là lao động địa phương. Từ khi chính thức khởi động năm 1998, quá trình lập kế hoạch được qui định là phải thực hiện với sự tham gia hoàn toàn dân chủ của người dân địa phương<sup>36</sup>, song các kế hoạch cuối cùng vẫn phải được UBND huyện và tỉnh phê duyệt. Chủ trương phân cấp phân quyền dần cho cấp xã được bổ sung bằng nhiều hướng dẫn thực hiện cụ thể. Việc quyết định nội dung chương trình cũng phải tuân thủ qui trình tương tự:

Các xã chuẩn bị kế hoạch chiến lược 5-10 năm dựa trên nhu cầu của mỗi thôn/bản với sự tham gia nhất định của các hộ gia đình. Kế hoạch này sau đó được trình cho cấp huyện và tỉnh để đưa vào kế hoạch ‘tổng thể’ của Chương trình 135 của tỉnh.

Hàng năm, căn cứ vào kế hoạch ‘tổng thể’ đã được phê duyệt, mỗi thôn/bản lựa chọn các dự án để đầu tư. Các hộ gia đình trong thôn/bản quyết định thứ tự ưu tiên của các dự án và những dự án cụ thể nào sẽ được thực hiện trong năm.

UBND xã trình các dự án lên HĐND xã quyết định. Danh sách các dự án được trình cho UBND huyện và tỉnh phê duyệt.

Tuy nhiên, trong số các tỉnh được khảo sát nằm trong nghiên cứu theo dõi chi tiêu<sup>37</sup>, chỉ có Tuyên Quang là đã thực hiện phân cấp và phân quyền quản lý tài chính các công trình cơ sở hạ tầng đến cấp xã. Các tỉnh khác – Sơn La, Sóc Trăng và Quảng Ngãi chỉ mới phân cấp thực hiện chương trình tới cấp huyện và có một số dự án thử nghiệm tại một số xã mà tỉnh cho là có đủ năng lực quản lý cần thiết. Vì thế, tại ba tỉnh này, ngược lại với mục tiêu của chương trình, vai trò của xã trong quản lý dự án rất hạn chế.

Tính đến năm 2003, sau 5 năm thực hiện, mới chỉ có 385 trong tổng số 2,362 xã ‘nghèo nhất và khó khăn nhất’ tại 20 trong số 49 tỉnh tham gia Chương trình 135 mới trở thành chủ đầu tư<sup>38</sup>. Ở các xã còn lại, cấp huyện vẫn tiếp tục quản lý, mặc dù chủ trương của chương trình là phân cấp, phân quyền tới cấp xã. Thực tế này có tác động trực tiếp tới mức độ tham gia của công dân trong quá trình lập kế hoạch, thực hiện và giám sát các hoạt động của Chương trình 135. Hơn nữa, ngay cả ở những nơi đã phân cấp quản lý tới cấp xã, thì các kế hoạch chi tiêu của xã vẫn phải có sự phê duyệt của cấp huyện và tỉnh và có thể sẽ bị điều chỉnh trong quá trình xem xét phê duyệt.

Các ban quản lý chương trình ở cấp tỉnh và huyện đã giao cho nhiều tổ chức tham gia quản lý các hợp phần cụ thể của chương trình. Chẳng hạn, hợp phần đào tạo cho người nghèo thường được giao cho Sở LĐTBXH đảm nhiệm; công tác tái định cư được giao cho Ban Tái định cư của tỉnh; khuyến nông được giao cho Sở NNPTNT.

Những bài học thu được từ Chương trình MTQG về XĐGN và các dự án do quốc tế tài trợ cũng những thành công về phân cấp, phân quyền trong Chương trình 135 có thể là kinh nghiệm cho các tỉnh, huyện. Ngoài ra, chúng còn hữu ích cho các ban ngành các cấp hiện chưa quyết tâm phân cấp, phân quyền cho các dự án công trình hạ tầng quy mô nhỏ. Quá trình phân cấp, phân quyền cần được đẩy nhanh tiến độ thực hiện, đi đôi với đào tạo và tăng cường năng lực của các cơ quan cấp trên trong công tác hướng dẫn và giám sát.

---

36 UB DTMN (1998), phần III

37 Các tỉnh này bao gồm: Tuyên Quang, Sơn La, Quảng Ngãi và Sóc Trăng.

38 UBĐT (2003), tr.12.

## 2. Năng lực thể chế

Mục này sẽ đánh giá liệu các cơ quan/đơn vị tham gia có đủ năng lực cần thiết để quản lý tốt Chương trình XĐGN hay không. Vai trò chủ chốt của Văn phòng XĐGN sẽ được phân tích trước khi xem xét điều kiện ở các cấp tỉnh, huyện và xã.

Lý do giải thích cho việc không phân cấp, phân quyền thường gặp là chính quyền xã và lãnh đạo thôn/bản “năng lực yếu”, đặc biệt là ở những xã vùng sâu, vùng xa, nghèo và miền núi thuộc Chương trình 135. Tuy nhiên, không được rõ là liệu việc thiếu phân cấp, phân quyền có phải là do cấp tỉnh muốn giữ quyền kiểm soát điều hành những nguồn lực khan hiếm hay thực sự do năng lực hạn chế ở cấp xã.

Mặc dù vậy, vẫn có nhiều điển hình thực hiện phân cấp, phân quyền và nâng cao năng lực thành công tại một số tỉnh trong Chương trình 135 (Hộp 13). Ngoài ra, tại nhiều tỉnh (nghèo, miền núi) còn có những kinh nghiệm rất thành công trong việc thực hiện các dự án nâng cao năng lực qui mô lớn và nhỏ do nước ngoài tài trợ, về công tác lập kế hoạch và quản lý và đặc biệt là về kỹ năng tham khảo ý kiến người dân địa phương<sup>39</sup>. Trong CT MTQG mới chỉ có những nỗ lực còn khiêm tốn đầu tư vào công tác xây dựng năng lực. Tại cấp vĩ mô, có thể thấy phân bổ cho công tác này gần như bằng không tại bốn tỉnh khảo sát (nơi thu thập dữ liệu) trong giai đoạn 2010-2003 (Bảng 25).

### 2.1 Năng lực của Văn phòng Chương trình XĐGN<sup>40</sup>

Văn phòng Chương trình XĐGN (VP) được thành lập tại Bộ LĐTBXH năm 1998 nhằm giúp việc cho Ban Chủ nhiệm CT MTQG quản lý và điều phối thực hiện Chương trình MTQG về XĐGN. VP thực hiện những chức năng sau đây:

1. Giúp Chủ nhiệm Chương trình quốc gia tổng hợp các kế hoạch của Chương trình, bao gồm cả kế hoạch tài chính
2. Giúp Ban Chủ nhiệm theo dõi và điều phối hàng ngày các hoạt động của Chương trình do các cơ quan, bộ, ngành và địa phương khác thực hiện
3. Chuẩn bị các báo cáo tiến độ của chương trình và tổ chức các cuộc họp của Ban Chủ nhiệm. Cụ thể, Văn phòng phải chuẩn bị báo cáo tiến độ chương trình vào tuần đầu tiên hàng tháng để trình lên Chủ nhiệm và 2 Phó Chủ nhiệm trước kỳ họp giao ban hàng tháng.

Có thể thấy rõ, năng lực của Văn phòng trong việc thông tin, liên hệ, tổ chức, điều phối, theo dõi, báo cáo và phân tích chính sách xuyên suốt quá trình thực hiện Chương trình XĐGN là một yếu tố quan trọng tác động đến sự thành công của Chương trình MTQG.

---

39 Shanks và các tác giả khác (2003) có tóm tắt một số vấn đề thuộc nội dung này. Xem thêm SFDP (2003) và Bộ NNPTNT và Chương trình PT nông thôn miền núi MRDP (2002)

<sup>40</sup> Thông tin chủ yếu lấy từ UNDP (1999)

### Hộp 13: Phân cấp quản lý Chương trình 135 ở Tuyên Quang

Việc quản lý các dự án thuộc Chương trình 135 đã được phân cấp cho tất cả 58 xã 'khu vực III' của tỉnh Tuyên Quang. Có thể coi đây là một thành công về phân cấp, phân quyền của Chương trình. Nghiên cứu gần đây cho thấy thành công này có được là nhờ:

Sớm áp dụng phân cấp, phân quyền (ngay từ khi bắt đầu thực hiện Chương trình 135), đi đôi với đội ngũ lãnh đạo tỉnh mạnh, có qui định/hướng dẫn thực hiện rõ ràng, có sự chỉ đạo và giám sát hành chính chặt chẽ của cấp trên, tình trạng tham nhũng hạn chế

Gắn liền với Quy chế Dân chủ cơ sở (được phản ánh trong các hướng dẫn thực hiện Chương trình 135)

Phương pháp 'vừa học vừa làm', có nghĩa là công tác quản lý có thể chưa hoàn thiện và có những rườm rà nhất định do sớm thực hiện phân cấp, phân quyền song qua kinh nghiệm quản lý, các cán bộ xã học hỏi được nhiều.

Đi đôi với các chương trình đào tạo, tập huấn có chất lượng, hơn hẳn so với một số tỉnh khác (năng lực của lãnh đạo địa phương đã ở mức khá so với toàn quốc ngay ở thời điểm bắt đầu thực hiện chương trình, tức là tốt hơn so với một số tỉnh miền núi nghèo nhất)

Các xã (và cán bộ xã) được tăng cường năng lực, có nghĩa là 'nhu cầu' hỗ trợ kỹ thuật từ cấp huyện được đề xuất rõ ràng hơn, giúp cho công tác nâng cao năng lực cấp xã được thực hiện tốt hơn

Áp dụng các biện pháp sáng tạo nhằm tăng tính chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương, chẳng hạn thông qua các cuộc họp thôn/bản phân bổ các đầu việc đơn giản cho đội ngũ thợ, hợp tác xã... địa phương thực hiện ngay từ giai đoạn đầu của chu trình lập kế hoạch

Kinh nghiệm của các dự án do quốc tế tài trợ áp dụng phương pháp lập kế hoạch có sự tham gia từ đầu những năm 1990 ở cấp thôn/bản và xã. Tỉnh công nhận mô hình Ban Quản lý thôn/bản và Hội Những người sử dụng nước do các dự án của IFAD và SIDA giới thiệu.

*Nguồn: Shanks và các tác giả khác (2003), tr.63-65*

Tuy nhiên, cho đến nay, Văn phòng mới chỉ thực hiện được một số chức năng tác nghiệp như tổng hợp các báo cáo năm để Bộ LĐTBXH và Ban chủ nhiệm và phê duyệt, chuẩn bị các kế hoạch công tác, tổng hợp các báo cáo định kỳ, tổ chức các cuộc họp và chuẩn bị tài liệu tập huấn.

Văn phòng được thành lập ban đầu với tư cách là văn phòng bán độc lập nằm trong Bộ LĐTBXH song Văn phòng lại chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Bộ, Văn phòng lại không có cùng mức thẩm quyền hành chính ngang bằng với các vụ/cục khác của Bộ. Điều này đã hạn chế khả năng điều phối của VP đối với các cơ quan, đơn vị tham gia Chương trình XĐGN trong và ngoài Bộ LĐTBXH.

Văn phòng Chương trình XĐGN chịu trách nhiệm trợ giúp Chủ nhiệm Chương trình quốc gia chuẩn bị các kế hoạch cho chương trình. Tuy nhiên, thực tế là Văn phòng chỉ tiếp nhận các đề xuất từ các bộ, ngành và UBND các tỉnh rồi chuyển thẳng lên cho các thành viên Ban Chủ nhiệm chứ không tổng hợp thành một kế hoạch toàn diện, có chất lượng cao hơn.

Thường thì các báo cáo tiến độ chương trình hàng tháng mà Văn phòng được giao nhiệm vụ chuẩn bị không được trình lên cho các thành viên Ban Chủ nhiệm trước các cuộc giao ban tháng. Cán bộ Văn Phòng nên nắm vững nội dung của báo cáo gồm những gì, thông tin lấy từ nguồn nào và đảm bảo các thông tin và dữ liệu do các cấp gửi đến Văn phòng phải được phân tích đầy đủ.

Những tồn tại của Văn phòng trong công tác giám sát, điều phối việc thực hiện chương trình bởi các cơ quan, bộ, ngành và địa phương xuất phát từ vai trò hạn chế của Văn phòng đối với việc phân bổ và quản lý các nguồn lực tài chính. Kinh phí của Chương trình XĐGN do Bộ KHĐT và Bộ Tài chính phân bổ, Văn phòng hoàn toàn không tham gia. Vì thế, các cơ quan, đơn vị tham gia thực hiện chương trình chỉ báo cáo cho 2 Bộ này, chứ không báo cáo cho Văn phòng.

Với vai trò điều phối Chương trình XĐGN, Văn phòng có trách nhiệm thu thập, phân tích, đánh giá và phổ biến thông tin. Tuy nhiên, hiện Văn phòng chỉ có thể tiếp cận một số nguồn thông tin hạn chế. Thông tin về kinh nghiệm của địa phương và quốc tế về XĐGN, tiến độ thực hiện các hợp phần Chương trình XĐGN ở các cấp và những thông tin khác cần thiết cho chỉ đạo công tác XĐGN thường không có sẵn tại Văn phòng. Không phải tất cả các cơ quan thực hiện chương trình đều thường xuyên báo cáo về Văn phòng trong khi Văn phòng lại được kỳ vọng là nơi cung cấp các thông tin chi tiết về tiến độ mà chỉ có thể thu thập được từ các cấp hành chính ở dưới.

Văn phòng cũng ít có kinh nghiệm trong công tác xây dựng chính sách XĐGN toàn diện. Phần lớn nhân viên của Văn phòng chỉ hỗ trợ đầu vào về mặt kỹ thuật chứ không thực sự thực hiện điều phối một chương trình. Các kỹ năng cần để đánh giá và phổ biến thông tin cần được đưa vào trong kế hoạch đào tạo cho cán bộ làm XĐGN ở cấp tỉnh và trung ương. Cung cấp các trang thiết bị đào tạo cũng rất cần thiết để nâng cao năng lực của Văn phòng.

Nếu không được tăng cường năng lực và trao quyền nhiều hơn, nhiệm vụ của văn phòng CT XĐGN khó đạt được. Để đảm bảo thành công của Chương trình, quản lý thông tin chương trình XĐGN cũng là một trong những trọng tâm hoạt động của Văn phòng.

Văn phòng có ra bản tin hai tháng một lần và có một trang web riêng. Tuy nhiên, vẫn cần tăng cường thêm năng lực của Văn phòng, cụ thể là:

- qui định rõ các loại thông tin cần cho công tác quản lý XĐGN (tài chính, nhân sự, các hoạt động và kinh nghiệm XĐGN, các kế hoạch XĐGN);
- xác định các nguồn thông tin cần thu thập từ các cơ quan thực hiện XĐGN ở cấp trung ương và địa phương (tỉnh, huyện);
- phổ biến thông tin về XĐGN trên các phương tiện thông tin đại chúng; và
- thiết kế mẫu báo cáo thống nhất để thu thập thông tin từ các cơ quan, đơn vị thực hiện.

Để thực hiện điều này, Văn phòng Chương trình cần được tăng cường năng lực về:

- Củng cố đúc kết kinh nghiệm từ các địa phương thành những nguyên tắc thành công chủ đạo và những hướng dẫn cho công tác XĐGN, đặc biệt trong xác định đối tượng, quản lý điều hành và lập báo cáo
- Theo dõi chất lượng công tác xác định đối tượng, thực hiện và đánh giá các tác động của Chương trình
- Đưa ra các phân tích chính sách KT-XH liên quan tới XĐGN và sử dụng các kết quả phân tích cho công tác hoạch định chính sách và quản lý chương trình nhằm đảm bảo mối liên hệ chặt chẽ hơn giữa XĐGN và các chính sách vĩ mô
- Điều phối các hoạt động XĐGN thông qua chia sẻ thông tin và phối hợp lập kế hoạch
- Truyền thông và nâng cao nhận thức của các quan chức Chính phủ và các nhóm đối tượng ưu tiên.

## 2.2 Năng lực của các cấp địa phương <sup>41</sup>

Mục này bàn tới vấn đề năng lực của các cấp địa phương trong việc thực hiện Chương trình MTQG XĐGN và Chương trình 135.

Mặc dù có nhiều ưu điểm, nhìn chung là các cơ sở, các tổ chức đoàn thể quần chúng vẫn còn rất yếu ở các thôn bản và các xã nghèo miền núi vùng sâu vùng xa và thậm chí là 'ngủ đông'<sup>42</sup>. Điều này giải thích tại sao năng lực của lãnh đạo các cơ sở, các tổ chức đoàn thể trên lại hạn chế cùng với các yếu tố khác như hàng rào ngôn ngữ, các khó khăn về giao thông và thông tin liên

<sup>41</sup> Dựa trên Neefjes (2004)

<sup>42</sup> DFID (2003), tr. 26, và xem thêm các PPA (2003)

lạc. Thông thường họ hay thiên lệch với những đối tượng không phải là hội viên và nhiều đối tượng nghèo đã bị bỏ qua trong các chương trình tập huấn và tín dụng vì họ không phải là hội viên của các tổ chức này.

Cụ thể, một số ràng buộc sau hạn chế hiệu quả của các tổ chức đoàn thể quần chúng tại cơ sở:

Cán bộ của các đoàn thể quần chúng thường không được trang bị về mặt chuyên môn kỹ thuật để có thể đảm đương những nhiệm vụ này. Vì thế, vai trò của họ trong điều phối và quản lý chương trình thường không đáng kể do năng lực thiết kế và quản lý các dự án XĐGN hạn chế, không đủ đáp ứng nhu cầu của các hội viên

Vai trò của các đoàn thể quần chúng trong quá trình ra quyết định về hoạt động XĐGN ở các cấp cao hơn xem ra còn kém tích cực hơn. Họ có thể được mời tới phát biểu tại một cuộc họp song ý kiến của họ thường nhất trí với đa số hoặc nếu có khác thì thường có xu hướng bị bỏ qua.

Còn thiếu sự kết hợp giữa các đoàn thể quần chúng và các cơ quan quản lý hành chính trong XĐGN. Các cấp địa phương thường bị động vì các đoàn thể quần chúng vốn chỉ áp dụng các phương pháp chỉ đạo từ trên xuống, với các chương trình được thiết kế ở trung ương mà không có chỗ để phát huy sáng kiến của cơ sở.

Bản thân các đoàn thể quần chúng không có nguồn lực tài chính để duy chi phí của bản thân các tổ chức này chứ chưa nói đến tự thực hiện các dự án của chính họ.

Vi vậy, để cải thiện vai trò của các đoàn thể quần chúng trong quá trình lập kế hoạch và thực hiện Chương trình XĐGN, các kỹ năng truyền thông, theo dõi giám sát và nhận thức về các mối quan hệ xã hội và các phương thức để giải quyết bất bình đẳng xã hội cũng như các kỹ năng chuyên môn để nâng cao công tác giám sát các công trình hạ tầng cơ sở, cần lưu tâm xem xét các gợi ý sau:

Tiếp tục tập huấn các phương pháp có sự tham gia vì nội dung đánh giá nông thôn có sự tham gia (PRA) cần phải được thực hiện ở tất cả các cấp cùng với các đoàn thể quần chúng khác, chứ không chỉ với Hội LHPN.

Cần đào tạo thêm nhiều cán bộ, đặc biệt là cán bộ của Hội LHPN về quản lý tài chính và kế toán, giúp họ có khả năng thực hiện các hoạt động khác ngoài nhiệm vụ chính trị của họ.

### 2.3 Xây dựng năng lực thể chế <sup>43</sup>

Các Chương trình MTQG đều dành ngân sách hạn chế cho hoạt động tập huấn. Trọng tâm tập huấn đã thay đổi từ khi chính thức khởi động các chương trình vào năm 1998, hiện có xu hướng đề cập nhiều khía cạnh xã hội khác nhau<sup>44</sup>. Ở giai đoạn ban đầu, hoạt động đào tạo cho cán bộ cấp huyện tập trung vào các thủ tục hành chính, các nghị định, hướng dẫn<sup>45</sup>,.... Trong Chương trình 135, tài liệu tập huấn có thêm một số nội dung mang tính kỹ thuật.

Tuy nhiên, nhìn chung, hoạt động tập huấn trong Chương trình 135 được đánh giá là 'hạn chế và không tập trung vào các nhiệm vụ trọng yếu'<sup>46</sup>. Tập huấn thường được kết hợp với các cuộc họp chứ không theo nhu cầu cụ thể hay các chu trình kế hoạch. Vai trò vô cùng quan trọng của trường thôn trong việc thông tin, dẫn dắt và giám sát chưa được thể hiện, chúng mới được đề cập trong các khóa tập huấn.

<sup>43</sup> Dựa trên Neefjes (2004)

<sup>44</sup> Xem UB DT (2004b) và Bộ LĐTBXH (2003b,c)

<sup>45</sup> Xem Trương Văn Am (2000)

<sup>46</sup> Shanks và các tác giả khác (2003), tr.62

Nhìn từ góc độ tích cực thì kinh nghiệm của Tuyên Quang trong việc phân cấp thực hiện Chương trình 135 (Hộp 15) đã đem lại kết quả là năng lực ở các cấp địa phương được nâng cao, thông qua hoạt động đào tạo và ‘vừa học vừa làm’; giúp tăng lòng tin của cấp trên đối với năng lực của cấp xã và cả cấp thôn/bản; và giúp công nhận mô hình Ban Quản lý thôn/bản và Nhóm sử dụng nước<sup>47</sup>. Nhận định này cũng được khẳng định bởi kinh nghiệm của một số dự án do quốc tế tài trợ đã thử nghiệm khá thành công việc quản lý nhiều loại quỹ khác nhau ở cả cấp xã và cấp thôn/bản. Trong tất cả các trường hợp đó, có được thành công phần lớn là nhờ các nỗ lực xây dựng năng lực dài hạn trên phạm vi rộng, cụ thể là các kỹ năng quản lý dự án (gồm cả kế toán tài chính cơ bản), một số kỹ năng chuyên môn, các kỹ năng tham vấn cộng đồng (gồm cả PRA) và các kỹ năng giao tiếp, tuyên truyền, nâng cao nhận thức<sup>48</sup>. Tuy nhiên, kinh nghiệm cũng cho thấy một số cơ chế và sự cải thiện trong năng lực lại không duy trì được khi dự án kết thúc<sup>49</sup>.

Trong khuôn khổ Chương trình Cải cách hành chính công (PAR) thực hiện những năm vừa qua, năng lực của cán bộ các cấp huyện và xã đã được tăng cường trong công tác điều hành chung, cung cấp dịch vụ và thực hiện một số dự án cụ thể. Thông qua chính sách cử cán bộ trẻ tăng cường về làm việc tại các vùng sâu, vùng xa, UBND một số xã từng được coi là yếu nhất đã được củng cố. Theo các đánh giá PPA thực hiện gần đây, chính sách này được xem là rất quan trọng đối với các xã yếu và cần được tiếp tục thực hiện. Những nỗ lực kể trên có vai trò quan trọng đối với sự thành công của hai chương trình song không liên quan một cách trực tiếp.

Phân cấp, phân quyền hành chính trong hai chương trình mới chỉ diễn ra ở một mức độ nhất định, mặc dù khá chậm chạp. Kinh nghiệm phân cấp quản lý Chương trình 135 của Tuyên Quang có thể được nhân rộng song đòi hỏi phải tăng cường hơn nữa các chương trình đào tạo cho cán bộ, lãnh đạo thôn/bản, lãnh đạo các đoàn thể quần chúng và cả người dân địa phương.

Đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong việc cải thiện công tác tham vấn người dân, giám sát và nâng cao năng lực là các trường thôn và, dựa trên một số kinh nghiệm thành công về phân cấp, phân quyền, cả chính những người dân trong thôn/bản - những người có thể tập hợp nhau để thành lập các tổ chức quản lý thôn/bản dưới nhiều hình thức khác nhau (mặc dù thôn/bản không phải là một đơn vị hành chính chính thức tại Việt Nam)<sup>50</sup>.

Các tài liệu tập huấn dành cho cán bộ xã, huyện và tỉnh tham gia Chương trình MTQG XĐGN&VL mới được cập nhật gần đây có đưa vào một số nội dung về các phương pháp tham vấn, có sự tham gia, bao gồm cả các thành tố PRA. Một số khái niệm ‘ngoại’ cũng được đưa vào, chẳng hạn như khái niệm *giới*<sup>51</sup>. Những thay đổi này chỉ thấy ở tài liệu được tái biên soạn lần thứ ba năm 2003 và vì thế có thể chưa phát huy được thêm nhiều tác dụng ngoài việc giúp cải thiện quá trình tiếp xúc, tham vấn người dân. Tuy vậy, điều này cho thấy đã có sự chuyển biến về mặt cơ cấu và hàng ngàn cán bộ địa phương sẽ có cơ hội được cọ xát các khái niệm này trong những năm tới đây, mặc dù điều này còn phụ thuộc một phần vào những nguồn lực sẽ được phân bổ cho công tác tập huấn cán bộ.

Một trong những hợp phần của Chương trình 135 chính là nâng cao năng lực cho cán bộ UBND xã và lãnh đạo địa phương, trong đó có cả năng lực của người dân địa phương khi tham gia Ban

<sup>47</sup> Shanks và các tác giả khác (2003), tr.65

<sup>48</sup> Xem SFDP (2003) nói về kinh nghiệm phong phú của tỉnh Sơn La; Bộ NNPTNT và Chương trình MRDP (2002) nói về kinh nghiệm của một số tỉnh miền núi phía Bắc, và Shanks cùng các tác giả khác (2003) - sử dụng một số nguồn làm trường hợp nghiên cứu điển hình.

<sup>49</sup> Đây là trường hợp gặp phải tại một số cộng đồng được nằm trong nghiên cứu đánh giá nghèo đói có sự tham gia (PPA) tại Lào Cai – xem DFID (2003)

<sup>50</sup> Vai trò quan trọng của trường thôn được nêu bật trong một số đánh giá PPA - xem Ngân hàng thế giới Việt Nam (2003), và ví dụ của DFID (2003), p.29-30. Các tài liệu này đều cho rằng nhiều nơi cần có cả Phó thôn, kể cả ở các thôn, bản nhỏ vùng cao.

<sup>51</sup> Xem Bộ LĐTĐ (2003 b & c). Những tài liệu này được biên soạn và xuất bản với sự hỗ trợ của Cơ quan Hỗ trợ kỹ thuật Đức.

Giám sát dự án (Ban này hoạt động trong suốt thời gian thực hiện các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng). Các tài liệu tập huấn được cập nhật gần đây dành cho cán bộ cơ sở tham gia vào Chương trình 135 có đề cập mối liên hệ trực tiếp giữa việc thực hiện Nghị định Dân chủ cơ sở với công tác tham vấn dân, cung cấp thông tin và sự tham gia trực tiếp của dân vào quá trình ra quyết định về Chương trình 135<sup>52</sup>. Tầm quan trọng của việc tăng cường kỹ năng kỹ thuật cho lãnh đạo và đại diện của dân trong quá trình giám sát các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng cũng được đề cập và vẫn còn nhu cầu tiếp tục thực hiện nhiệm vụ này.

Như thế có thể thấy các chương trình MTQG trong tương lai có tiềm năng lớn trong việc xúc tiến mạnh mẽ hơn công tác xây dựng năng lực. Việc này nên được giao cho chính các tổ chức đào tạo địa phương (cấp tỉnh, huyện) thực hiện. Một vài trong số họ hiện đã có năng lực khá có thể đảm đương, song vẫn cần được nâng cao hơn.

Thêm vào đó, nhiều dự án và các tổ chức tư nhân của Việt Nam cũng có kinh nghiệm đào tạo tốt và ngày càng phong phú. Bài học từ hàng loạt các dự án thành công cho thấy cần đưa vào chương trình đào tạo dành cho cán bộ địa phương những kỹ năng về hành vi, dẫn dắt và nói chung là 'phát triển cộng đồng'. Một phương pháp tiếp cận tốt về nâng cao năng lực sẽ có thể sẽ đem lại kết quả là sự tham gia được thể chế hóa.

Các dự án phát triển cộng đồng do các nhà tài trợ và tổ chức phi chính phủ hỗ trợ kể trên đã giúp tăng cường năng lực cho cán bộ cấp huyện và xã, cũng như cấp tỉnh (UBND và một số đoàn thể quần chúng, đặc biệt là Hội LHPN, Hội ND, Đoàn TN). Có nhiều dẫn chứng về tác động tích cực và bổ sung lẫn nhau giữa công tác nâng cao năng lực và hiệu quả thực hiện các chương trình MTQG. Tuy nhiên, không phải dự án nào cũng có mặt ở tất cả hay đa số các xã trong một tỉnh hay một huyện nào đó như thường thấy trong các chương trình MTQG.

Hai chương trình lớn do Ngân hàng Thế giới tài trợ hiện đang được thực hiện tại khu vực miền núi phía Bắc và miền Trung Việt Nam, trên tổng số 19 tỉnh và kết hợp chặt chẽ với hoạt động của hai Chương trình<sup>53</sup>. Các chương trình này của Ngân hàng Thế giới đều có hợp phần khá lớn về nâng cao năng lực. Trong cả hai chương trình, một phần ngân sách được giao cho chính quyền xã trực tiếp quản lý song phần lớn ngân sách đầu tư cho các công trình cơ sở hạ tầng lớn hơn vẫn do chính quyền huyện quản lý. Hai chương trình đều dành nỗ lực đáng kể đào tạo đội ngũ tập huấn viên cộng đồng và các nhóm đối tượng khác thông qua các tổ chức đào tạo địa phương. Các dự án qui mô lớn và vừa khác dùng tiền vay của Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển châu Á hay viện trợ không hoàn lại của các tổ chức song phương cũng đều có hợp phần nâng cao năng lực cấp cơ sở<sup>54</sup>.

Hiện đã thấy có sự cải thiện phần nào về năng lực quản lý và điều hành ở các cấp địa phương. Tuy nhiên, vẫn cần thiết phải tiếp tục nâng cao năng lực, đặc biệt là về kỹ năng vận động sự tham gia của người dân địa phương, cả nam và nữ, vào quá trình lập kế hoạch và giám sát các dự án. Các chương trình MTQG có thể học tập được một cách hệ thống hơn từ kinh nghiệm của các dự án do quốc tế tài trợ tiến hành tại các khu vực nông thôn và thành thị. Tất cả các dự án này đều được thực hiện ở cấp địa phương bởi UBND, các đoàn thể quần chúng và đôi khi là các tổ chức khác ở địa phương. Trong một số trường hợp, những cá nhân tham gia vào các dự án này đồng thời cũng tham gia thực hiện các chương trình MTQG.

---

<sup>52</sup> UB DTMN (2004b)

<sup>53</sup> Dự án cơ sở hạ tầng nông thôn tại cộng đồng tiến hành ở 13 tỉnh miền Trung và Dự án XĐGN miền núi phía Bắc thực hiện tại 6 tỉnh miền núi phía Bắc. Mỗi dự án là một khoản tín dụng lãi suất ưu đãi do Ngân hàng Thế giới cung cấp trị giá khoảng 100 triệu USD, ngoài ra, mỗi dự án đều có hoạt động về nâng cao năng lực được tài trợ bằng vốn không hoàn lại.

<sup>54</sup> Xem Shanks và các tác giả khác (2003), tr.19

## 2.4 Những kết luận và khuyến nghị chính:

CT MTQG về XĐGN sẽ được quản lý và thực hiện theo phương thức phân cấp, và các cấp chính quyền tỉnh, cụ thể là Tỉnh uỷ và UBND là những nhân tố chính. Các cơ quan này tương đối tự chủ trong phân bổ vốn.

Tuy nhiên việc tiếp tục phân cấp xuống các cấp thấp hơn còn chắp vá. Phần lớn vốn của các dự án XĐGN vẫn được kiểm soát tại các cấp tỉnh và huyện (theo cơ cấu ngành dọc), mặc dù tại một số nơi đã phân cấp thực hiện xuống tận cấp xã.

Mặc dù CT 135 hướng tới phân cấp nhưng phần lớn các huyện vẫn quản lý từ công tác lập kế hoạch, thực hiện và theo dõi các hoạt động khác nhau. Ngay cả khi công tác quản lý được phân cấp cho xã, các kế hoạch chi của xã vẫn cần được thông qua tại các cấp tỉnh và huyện và có thể bị thay đổi qua quá trình xét duyệt.

Do vậy, năm 2003, chỉ có 385 xã trong số 2362 xã nghèo và khó khăn nhất tại 20 trong số 49 tỉnh thực hiện CT 135 là chủ đầu tư.

## 3. Hệ thống quản lý tài chính

Mục này phân tích các vấn đề liên quan đến theo dõi chi tiêu qua các cấp để có cái nhìn tổng quan về chức năng hệ thống tài chính.

Phần này bắt đầu với những phân tích tóm tắt về quá trình phân bổ của nguồn ngân sách nhà nước và sau đó giải quyết cụ thể 3 vấn đề sau:

- (i) Liệu kinh phí được cấp cho các hoạt động trong XĐGN và CT135 đã thực sự tới đúng đối tượng chưa,
- (ii) Quy mô, hoặc khả năng thoát kinh phí trong luân chuyển nguồn tài chính như thế nào, và
- (iii) Liệu các nhà cung cấp dịch vụ có chế độ đãi ngộ phù hợp để cung cấp dịch vụ tốt cho các đối tượng thụ hưởng mục tiêu không.

### 3.1 Theo dõi chi tiêu

Đối với nguồn vốn được quản lý và giải ngân qua hệ thống kho bạc, việc cung cấp kinh phí cho cả hai chương trình được dựa trên tiến độ thực hiện của dự án - các chứng từ có ký nhận là yêu cầu để chứng minh dự án đã được hoàn thành. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, các dự án thanh quyết toán với cơ quan tài chính dựa trên dự toán chứ không dựa trên yêu cầu nguồn vốn thực trên cơ sở thực hiện dự án.

Ở đâu có định mức cụ thể cho đầu tư, như trong CT 135 và cấu phần 'Hỗ trợ nhà ở cho người nghèo' của chương trình XĐGN thì quá trình và dòng luân chuyển kinh phí được minh bạch và rõ ràng dựa vào cơ quan được phân cấp quản lý. Mỗi cấp chính quyền đều có thông tin về nguồn kinh phí và có tổ chức hoạt động giám sát chi tiêu rõ ràng.

Trong khuôn khổ CT 135, việc đưa ra một tổng đề mục cố định cho chi phí xây dựng cơ bản trên một xã đã tạo điều kiện dễ dàng để theo dõi chi tiêu trong thực tế. Nhìn chung, kinh phí được chuyển xuống huyện và xã và chi tiêu được phê duyệt nghiêm túc.



Vốn hầu như luôn được sử dụng hết trong năm (Bảng 26 và 27). Duy chỉ có Quảng Ngãi năm 2001 chi dưới kế hoạch khoảng 16% .

Việc chi không hết xảy ra có thể do phân bổ ngân sách tăng đáng kể từ năm này qua năm khác ( như ở Quảng Ngãi từ năm 2002 đến 2003), bởi vì giải ngân thường diễn ra chậm hơn phân bổ. Vấn đề này không có gì làm ngạc nhiên, nó phản ánh một khó khăn chung mà các nhà quản lý chi tiêu gặp phải trong hầu hết các hệ thống (kể cả hệ thống ở các nước phát triển) khi thúc đẩy các hoạt động phù hợp với việc nguồn lực tăng lên nhanh chóng.

Bức tranh về phân bổ vốn từ cấp huyện xuống xã cũng rất rõ ràng (bảng 27). Tại tất cả bốn tỉnh được lựa chọn điều tra, nguồn vốn do các huyện phân bổ đều khớp với mức chi tiêu của các xã.

Điểm yếu chính trong hạch toán công tác chi dường như tập trung ở cấp xã do những hạn chế về trình độ và sự thay đổi thường xuyên cán bộ kế toán, nên công tác kế toán và báo cáo về chi tiêu không phải lúc nào cũng chính xác và đầy đủ. Kinh phí từ nguồn ngân sách ngo i trung ương hoặc từ các nguồn của tỉnh không phải lúc nào cũng được đưa vào các báo cáo và tổng hợp trong các báo cáo, trong các biểu mẫu theo dõi giám sát về thu nhập và chi tiêu (ví dụ ở xã An Tống, huyện Yên Sơn, Tuyên Quang).

Trong khi chi phí đầu tư xây dựng cơ bản được quản lý và theo dõi một cách rõ ràng và minh bạch ở các cấp thông qua hệ thống kho bạc nhà nước, các khoản chi thường xuyên cho các hợp phần của chương trình XĐGN không thể tách từ chi “hành chính sự nghiệp” của các cơ quan ngành dọc vì vốn XĐGN đã được gộp chung với chi tiêu trong dòng chảy chính (“chi thường xuyên”) của các cơ quan này.

**Bảng 26 Số phân bổ và thực chi của vốn trung ương CT 135, 2001-03**

Tỉnh	(triệu đồng)								
	2001			2002			2003		
	Phân bổ TW	Tái phân bổ tỉnh	Thực chi	Phân bổ TW	Tái phân bổ tỉnh	Thực chi	Phân bổ TW	Tái phân bổ tỉnh	Thực chi
Tuyên Quang	28 200	31 521	30 420	29 400	31 140	29 540	36 190	37 690	35 240
Quảng Ngãi	28 800	36 343	30 419	29 000	29 390	29 366	38 140	39 638	36 757
Sóc Trăng	23 600	24 900	24 900	24 800	25 000	24 834	32 000	33 266	33 265
Sơn La	41 000	49 300	43 186	43 300	51 650	49 101	54 950	56 950	57 742

Nguồn: Bộ Tài chính/Bộ KH-ĐT và các Sở LĐ-TBXH, 2004.

Ghi chú: Tái phân bổ tỉnh cộng thêm số phân bổ từ trung ương năm trước chưa tiêu hết. Thực chi, như tên gọi, là số thực sự đã được chi trong năm cụ thể và là tổng của vốn trung ương và phi trung ương

**Bảng 27: Số phân bổ và Thực chi vốn CT 135, cấp huyện và xã, 2003**

Tỉnh (Xã-Huyện)	(triệu đồng)		
	Tổng phân bổ từ huyện	Đóng góp bổ sung (xã)	Tổng chi của chương trình
<b>Tuyên Quang</b>			
Tân Trào- Sơn Dương	500	4	504
<b>Sơn La</b>			
Nậm Ty	585	0	585
<b>Quảng Ngãi</b>			
Bình An- Bình Sơn	500	0	477

Sơn Thượng- Sơn Hà	530	0	500
Sơn Thành - Sơn Hà	500	0	480
<b>Sóc Trăng</b>			
Châu Hưng	893	0	893
Liêu Tú	500	0	312

**Ghi chú:** Chỉ thu thập được số liệu về số phân bổ của huyện và số chi của xã năm 2003 tại một xã của tỉnh Tuyên Quang và Sơn La, hai xã của Sóc Trăng và ba xã ở Quảng Ngãi. Tại các nơi có số liệu thu thập, cho thấy (trừ một xã của Sóc Trăng) có rất ít khác biệt giữa các số phân bổ và số đã chi.

Phân bổ và chi tiêu XĐGN đã được kiểm tra và phân bổ phần lớn tương đương với số liệu chi tiêu đã được ghi (Bảng 28)

**Bảng 28: Số phân bổ trung ương và số thực chi của vốn XĐGN, 2001-03**

Tỉnh	2001		2002		2003	
	Số phân bổ chương trình	Thực chi	Số phân bổ chương trình	Thực chi	Số phân bổ chương trình	Thực chi
Tuyên Quang	38 805	61 974	34 259	62 169	14 471	39 954
Quảng Ngãi	49 988	60 156	27 072	40 170	27 414	37 748
Sóc Trăng	16 870	16 259	52 594	35 773	98 116	88 818
Sơn La	37 433	43 866	24 247	36.353	38 750	41 869

(triệu đồng)

Có xu hướng bội chi tại Tuyên Quang, Quảng Ngãi và Sơn La (một phần là do vốn tín dụng chi vượt quá phân bổ); hụt chi ở Sóc Trăng (phần lớn là do chi tín dụng) và giảm phân bổ những năm gần đây ở Tuyên Quang và Quảng Ngãi và tăng phân bổ - đặc biệt từ năm 2002 đến 2003 ở Sóc Trăng.

Ở các địa phương có chi tiêu không bằng phân bổ (như Sơn La), có thể là do:

- Không thực hiện một số cấu phần do hạn chế trong công tác lập kế hoạch và do tình hình thay đổi;
- Không giải ngân vốn tín dụng cho người nghèo; như tại Sóc Trăng là khoảng 8 tỷ đồng;
- Các bất cập về vấn đề sổ sách kế toán ở cấp xã bao gồm thực tế ghi các đóng góp ngoài ngân sách trung ương rất khác nhau, có nghĩa là chi tiêu có thể hạch toán cả phần vốn không được ghi thu tại cấp địa phương; và
- Do sự chậm trễ trong công tác ghi chi, điều này sẽ xảy ra trong trường hợp số phân bổ vượt quá số vốn giải ngân, ví dụ vốn cho y tế tại Sóc Trăng và Sơn La nơi phân bổ vượt chi hơn 10 tỷ đồng.

Vốn không sử dụng trước khi hết năm có thể được chuyển sang năm tài chính tiếp theo với điều kiện thanh toán vào tháng Giêng năm tiếp theo đó. Bất kỳ vốn nào chưa sử dụng hết vào thời điểm cuối tháng Giêng phải được chuyển lại về trung ương. Mặc dù thời gian cho thêm là tương đối ngắn, nhưng đã làm hạn chế việc vội sử dụng nguồn lực cho các dự án không cần thiết (thường thấy trong trường hợp không có thời điểm kết thúc năm tài chính linh động) để tránh không phải nộp kinh phí trở về trung ương.

### 3.2 Thất thoát vốn chương trình

Việc “thất thoát” kinh phí xảy ra một trong hai trường hợp— việc chi từ kinh phí chương trình không được ghi tại cấp tỉnh, huyện và xã, hoặc chi tiêu vượt quá phân bổ mà không có nguyên nhân cụ thể bằng chứng từ kèm theo.

Kho bạc nhà nước ở cấp tỉnh và huyện có trách nhiệm ghi chi từ ngân sách nhà nước và các đóng góp khác theo luật Ngân sách nhà nước. Chi tiêu của hai chương trình cũng thực hiện theo quy định này.

Phân bổ trung ương và tỉnh được ghi và theo dõi qua hệ thống kho bạc, vì thế việc “thất thoát” kinh phí bị hạn chế với sự kiểm soát giải ngân và quyết toán của Kho bạc. Tuy nhiên, các khoản đóng góp khác, ví dụ như của doanh nghiệp nhà nước, hộ gia đình và các cơ quan tài trợ thì không thường xuyên hoặc định kỳ được ghi qua hệ thống này. Ví dụ, đóng góp hộ gia đình (hoặc bằng tiền mặt hoặc hiện vật) thường không được ghi tại cấp huyện hoặc cấp tỉnh. Điều này có nghĩa là công tác kế toán đối với luồng vốn đóng góp vào các chương trình từ các cấp không hoàn toàn đầy đủ.

Việc sử dụng cơ chế phân bổ khác nhau cho chi xây dựng cơ bản và chi thường xuyên đã có các hậu quả về tính minh bạch trong công tác chi. Trong trường hợp chi xây dựng cơ bản, ví dụ như hạ tầng cơ sở, các trung tâm cụm xã, dự án định canh định cư hoặc vùng kinh tế mới, Kho bạc có thể ghi riêng. Do đó đây là một quá trình tương đối minh bạch.

Tuy nhiên, với chi thường xuyên, ví dụ công tác tập huấn cán bộ, lương, phụ cấp, chi phí duy tu bảo dưỡng và vận hành, v.v..., kinh phí được giao cho các Sở LĐTBXH, UBĐT, trung tâm khuyến nông ... và được phân bổ cùng với ngân sách thường xuyên theo dòng của các sở/tổ chức này. Điều này có nghĩa là Kho bạc không thể phân biệt giữa chi thường xuyên của các tổ chức này và chi theo dòng CTMTQG của các cấu phần liên quan. Vấn đề này đã gây hạn chế tính minh bạch của hoạt động chi.

Vì các lý do trên nên khó có thể đánh giá chính xác phần chi thường xuyên, đối với CT 135 phần lớn kinh phí là dành cho công tác xây dựng cơ bản, vì thế phần chi thường xuyên là tương đối nhỏ trong tổng kinh phí của CT 135 – dưới 10% và có thể thấp đến mức 2-5%. Tuy nhiên, phần chi thường xuyên trong kinh phí XĐGN thì cao hơn, mặc dù đây vẫn là tương đối thấp so với tổng kinh phí cấp cho các tỉnh. Phần lớn kinh phí XĐGN dành cho vốn tín dụng, mặc dù tại Sóc Trăng và Sơn La có cấu phần chi xây dựng cơ bản và y tế lớn.

Ngay cả trong trường hợp chi thường xuyên giả sử như bản thân nó không có thất thoát (điều này đối lập với việc thiếu tính minh bạch), nhưng khuôn khổ công tác kế toán khiến rất khó để đánh giá chính xác việc sử dụng kinh phí XĐGN hoặc kiểm tra xem liệu số vốn này có được sử dụng hay chuyển sang mục đích khác.

Báo cáo thanh tra Nhà nước về chi tiêu của CT 135 ở 23 tỉnh thực hiện trong năm 2003 đã đề cập đến các sai phạm/sử dụng sai mục đích ở mức độ 5% trên tổng kinh phí Chương trình (750.000 USD đã bị sử dụng sai mục đích trên tổng số 15 triệu USD cho đầu tư xây dựng cơ bản được thanh tra). Việc rà soát hệ thống tài chính và số liệu về phân bổ và chi tiêu đã đưa ra ý kiến cho rằng mức độ thất thoát không cao hơn mức này. Ví dụ, các cán bộ Kho bạc ở huyện Long Phú, Sóc Trăng và Kho bạc huyện Sơn Hà, Quảng Ngãi ước tính mức độ chi sai là khoảng 0,3-0,6% kinh phí.

Việc kiểm tra sổ sách kế toán về quyết toán và giải ngân từ Kho bạc Nhà nước huyện và tỉnh cho thấy việc giải ngân kinh phí được quản lý theo quy định của đầu tư xây dựng hiện hành; Số liệu về thanh quyết toán cho thấy tất cả kinh phí của CT 135 đã được sử dụng. Một số trường hợp ở Sóc Trăng vẫn chưa sử dụng hết kinh phí. Trong các trường hợp này (rất ít xảy ra), kinh phí chưa sử dụng từ xã này sẽ được chuyển sang xã khác. Kinh phí chuyển giao này được trả lại trong vòng một số năm sau đó để bảo đảm chi tiêu bình quân ở mỗi xã bằng với định mức của trung ương;

Ở các địa phương có “thất thoát”, thì có nhiều khả năng thất thoát đó xảy ra trong quá trình xây dựng, bởi vì Ban giám sát của hầu hết các xã và nhiều huyện không có các kỹ năng cần thiết để quản lý và giám sát quá trình xây dựng và không có các thủ tục chuẩn hoá xuyên suốt chương trình về nhận hồ sơ thầu từ các nhà thầu khoán, lập danh sách sơ tuyển, đánh giá giá trị chi tiêu đồng tiền của phương án đề xuất (VFM) và theo dõi giám sát sản phẩm kết quả đầu ra;

Báo cáo thanh tra nhà nước gần đây đã nhận xét rằng việc thất thoát kinh phí có thể xảy ra do thi công công trình kém chất lượng, ví dụ như nguyên liệu không đạt tiêu chuẩn, sử dụng nguyên liệu sai hoặc không đủ, chi phí bị nhà thầu khoán đội giá .... Tỷ lệ sai phạm được báo cáo là 5% được coi là hợp lý theo tiêu chuẩn quốc tế đối với mức độ thất thoát/sai phạm trong các chương trình xây dựng cơ bản, và khi công tác quản lý và giá trị quy ra tiền của Chương trình có thể được nâng cao hơn thì đã có sẵn sự hiện diện của hệ thống kho bạc và các thủ tục tương đối mạnh tại địa phương.

Khả năng “thất thoát” chủ yếu dường như là ở cấp xã và các nỗ lực nhằm xiết chặt hệ thống nên tập trung ở cấp này. Trong trường hợp các xã thụ động hưởng lợi hoặc các hộ gia đình nhận hỗ trợ nhiều qua hình thức hiện vật, thì khả năng thất thoát kinh phí càng cao do sự tham gia và trách nhiệm hạn chế của người dân địa phương.

Vấn đề này đã được đề cập đến trong phân tích về tính minh bạch của CT 135 với ý kiến cho rằng việc cung cấp thông tin và đặc biệt là công khai thông tin tài chính đủ, có ý nghĩa và đúng thời điểm cho người dân vẫn còn rất hạn chế. Các thông tin liên quan như ký hợp đồng với các nhà thầu khoán cũng thường xuyên không được cung cấp hoặc cung cấp muộn. Việc thiếu minh bạch này liên quan đến việc tham vấn người dân còn hạn chế ở giai đoạn lập kế hoạch, bởi vì nếu tham vấn tốt thì các thông tin chi tiết về ngân sách và thiết kế dự kiến đã được cung cấp. Việc đưa ra quyết định không có sự tham gia của người dân về ngân sách và nhà thầu cũng có liên hệ với sự thất thoát kinh phí của CT 135.<sup>55</sup>

Việc xây dựng một “quỹ phát triển cộng đồng” có thể là một cách hữu hiệu để đảm bảo các hộ nghèo và trường thôn tham gia quản lý, giám sát vốn và cũng để đảm bảo rằng nguồn vốn là để bổ sung cho đúng nhu cầu thực của khu vực.

Không có đủ dữ kiện để ước tính thất thoát từ CT XĐGN và cũng có ít chứng cứ xác thực. Nhìn chung, khả năng thất thoát vẫn có trong CT XĐGN bởi vì:

khó theo vết phân bổ đến chi tiêu (thậm chí ở cấp tỉnh),  
báo cáo tài chính cho trung ương bị hạn chế về chi tiết chi tiêu dự án thực tế do hạn chế năng lực ở cấp địa phương,  
và chi thường xuyên không thể theo dõi riêng biệt.

Trong CT XĐGN, một trong những lĩnh vực có khả năng thất thoát nhất là khâu mua sắm/thầu các công trình xây dựng cơ bản. Các công trình cơ bản như cơ sở hạ tầng và nhà ở được thực hiện thông qua việc chỉ định nhà thầu, thường là từ địa phương. Ưu điểm của việc này là tận dụng kinh phí ở địa phương thông qua việc sử dụng các công ty/cá nhân tại chỗ tạo ra lợi ích về kinh tế và xã hội cho các địa phương nghèo và các công ty địa phương (dù khó lượng hoá) qua tạo việc làm, thuê lao động địa phương, và sử dụng nguồn lực địa phương. Một lợi ích khác là, việc lựa chọn và huy động nhà thầu được thực hiện rất nhanh theo cách này. Tuy nhiên, quá trình này cũng có những nhược điểm của nó. Việc lựa chọn và quyết định thầu được thực hiện dựa trên mối liên hệ giữa nhà thầu và cán bộ. Giá thầu thường cao hơn mức giá cần thiết và một nhà thầu có quan hệ tốt thì không cần phải quan tâm tới trách nhiệm hay chất lượng gì nữa.

<sup>55</sup> Shanks et al. (2003), Phạm Hai (2002) và Do Xuan Hoa (2002)

Với quy mô của việc vận động giá cả/chất lượng (đặc biệt ở những địa phương không tham gia vào hoạt động giám sát/thực hiện), sẽ không nên để cùng một số nhà thầu nhận hết công trình từ năm này qua năm khác trên cùng địa bàn.

Trong những năm gần đây, công tác y tế cho người nghèo đã dẫn đến việc lãng phí và thất thoát kinh phí, đặc biệt là việc cung cấp thuốc miễn phí cho bệnh nhân nghèo. Ví dụ, tỉnh Tuyên Quang đã không thực hiện chế độ thẻ bảo hiểm y tế miễn phí; Sóc Trăng đến tháng 10 năm 2003 mới phát thẻ, Sơn La có tình trạng quan liêu, ví dụ hộ gia đình phải đi lại để làm thủ tục chấp nhận và đưa ra kế hoạch sai, điều đó có nghĩa là nhu cầu về thuốc không được thực hiện như mong đợi và thuốc thì bị lãng phí. Từ năm 2003 (theo quyết định của Thủ tướng) cơ sở để cấp kinh phí cho Chương trình này chuyển từ hình thức cung cấp thuốc trực tiếp sang hình thức thực thanh thực chi cho chi tiêu thực tế của hộ gia đình qua Quỹ Chăm sóc Sức khỏe cho người nghèo. Điều này có khả năng sẽ làm giảm lãng phí.

“Thất thoát” cũng có thể xảy ra ở hoạt động khuyến nông. Việc cung cấp bằng hiện vật (như con giống, cây trồng, thuốc men...) cho các đối tượng thụ hưởng có rất nhiều ưu điểm. Tuy nhiên, với việc phân cấp quản lý hoạt động khuyến nông cho Trung tâm dịch vụ khuyến nông<sup>56</sup> như hiện nay có thể gây khó khăn trong công tác kế toán ở cấp xã/huyện và vì thế khả năng thất thoát có thể xảy ra. Ví dụ, một cá nhân chỉ ký nhận đã nhận hiện vật trong khi đó cơ quan (Trung tâm dịch vụ khuyến nông) sẽ quyết toán với cơ quan tài chính theo giá trị của hiện vật đã được cung cấp.

Các chứng cứ xác thực cho vấn đề này thu được từ nghiên cứu PPA ở Quảng Ngãi đã cho thấy phương pháp lập kế hoạch từ trên xuống dưới trên thực tế vẫn còn rất hình thức, và dịch vụ khuyến nông vẫn còn chưa đáp ứng hoàn toàn nhu cầu của người dân (đây cũng là vấn đề được nêu lên trong các PPA khác). Vì lẽ đó, vấn đề tham vấn nhu cầu khuyến nông và minh bạch trong việc đưa ra quyết định về thực hiện các dịch vụ liên quan đến khuyến nông cần được tăng cường.

### 3.3 Chế độ đãi ngộ trong chương trình

Hiện vẫn chưa rõ là chế độ đãi ngộ hiện nay cho người quản lý hoặc người thực hiện dự án đã được thiết kế tốt nhất chưa nhằm bảo đảm cho nguồn lực được phân bổ với hiệu quả tối ưu, và người dân nhận được dịch vụ chất lượng cao nhất có thể trong các ràng buộc về kinh tế.

Về mặt lý thuyết, trong khi các nhà quản lý tỉnh và huyện được khuyến khích để phân bổ ngân sách cho phù hợp với điều kiện địa phương, nhưng trên thực tế có sự khác nhau đáng kể trong thực hiện, phụ thuộc vào năng lực của cán bộ địa phương và phạm vi mà kinh phí đáp ứng hơn là các nhu cầu cơ bản.

Chế độ đãi ngộ để nâng cao chất lượng việc xác định đối tượng và quản lý trong khuôn khổ của 2 chương trình càng bị hạn chế bởi các cơ chế quản lý áp dụng. Trung ương không đưa ra các cơ chế khuyến khích kinh tế đáng kể cho việc thực hiện và sử dụng hiệu quả đồng tiền của chương trình và nếu có thì cũng chỉ ở mức độ thấp và thường bị trì hoãn đáng kể. Những hình thức như thanh tra đột xuất, ngưng cấp vốn do thiếu năng lực mang nặng tính trừng phạt.

Hiện đang có các chế độ đãi ngộ sau:

phần thưởng (dưới hình thức bằng khen ) cho các tỉnh hoặc huyện thực hiện tốt nhất sau một vài năm thực hiện;

---

<sup>56</sup> Trung tâm khuyến nông tìm kiếm các nhà thầu để cung cấp con giống, cây trồng... cho các hộ gia đình theo giá cả có sự quản lý của Sở Tài chính. Tuy nhiên, ở một số xã, hộ gia đình khi nhận con giống, cây giống không biết liệu chất lượng và giá cả của chúng có tương ứng với yêu cầu hay không.

các xã có những tiến bộ để đạt mục tiêu của chương trình có thể được cấp kinh phí trước để thực hiện dự án. Những nguồn này thường được chuyển từ kinh phí các xã có vấn đề về thực hiện hoặc năng lực thực hiện thấp. Phần kinh phí cấp trước này sẽ phải được trả lại sau này;

vốn chưa sử dụng trong một năm tài chính có thể được chuyển vào năm sau (cho đến hết tháng 1) mà không bị phạt (hay còn gọi là 'kết thúc năm tài chính linh động'). Tuy nhiên, việc thiếu chế độ khuyến khích ngược này cũng không mang lại nhiều lợi ích trong thực tế, do mức kinh phí thấp và do một số ngoại lệ như không được dồn vốn đối với vốn tín dụng, nên rất ít kinh phí còn tồn đọng trong năm đó.

Thông thường khó có thể tạo ra sự cân bằng giữa việc thưởng các tỉnh hoạt động tốt với việc phạt các hoạt động thực hiện không hiệu quả/kém. Việc phân bổ kinh phí thêm cho các tỉnh, huyện hoặc xã hoạt động tốt làm tăng thêm sự bất công giữa các tỉnh và cũng như khoảng cách tăng trưởng và việc làm. Có một số dẫn chứng trên thực tế ở một tỉnh hoạt động tương đối tốt, đó là Tuyên Quang - được nhận thêm kinh phí từ trung ương và các nguồn hỗ trợ tài chính từ các nhà tài trợ.

Chính quyền trung ương nên xem xét việc đưa ra một số cơ chế khuyến khích tích cực. Có thể áp dụng hai cơ chế sau đây:

- bổ sung tiền thưởng cho các tỉnh/huyện vì đảm bảo phân bổ nguồn lực được sử dụng đúng, tuy nhiên cần quan tâm tới việc phân bổ phần thưởng hoặc vốn của nhà tài trợ theo khu vực để không làm tăng xu hướng trong hệ thống cấp vốn là thưởng các tỉnh năng động;
- những nơi hoạt động kém hiệu quả theo đánh giá của sơ kết hàng năm được nhận kinh phí bổ sung (để tăng cường năng lực) để giúp các tỉnh/huyện giải quyết các nguyên nhân của việc thực hiện kém hiệu quả đó. Điều này sẽ giúp cân bằng những chế tài hiện nay với một số khuyến khích tích cực nhằm giúp tạo môi trường để thu được kết quả mong đợi.

### 3.4 Các kết luận chính

Các kết luận chính rút ra tại các bàn luận trên được tóm tắt như sau:

Luồng vốn chảy qua hệ thống kho bạc từ trung ương, tỉnh và xuống cấp huyện liên quan đến việc sử dụng hệ thống kế toán riêng biệt có nghĩa là tương đối dễ để kiểm soát và đánh giá việc sử dụng vốn và tránh thất thoát.

Có thể một phần là do hệ thống tài chính còn tương đối nghiêm ngặt, nên công tác kế toán đầy đủ và các cơ chế kiểm toán và đánh giá chưa có. Hệ thống này dựa nhiều trên quản lý giấy tờ (các báo cáo hàng năm chính thức) và kiểm tra theo hình thức kiểm toán một lần (do thanh tra Nhà nước...).

Việc phân bổ kinh phí cho CT 135 là rõ ràng và minh bạch, kinh phí được chuyển trực tiếp cho xã hoặc dự án. Các xã nghèo biết nhiều hơn về số vốn có so với CT XĐGN và điều này tạo điều kiện cho họ giám sát nghiêm túc việc thực hiện dự án.

Mặc dù hệ thống tài chính tương đối mạnh, nhưng việc có nhiều hợp phần chương trình riêng biệt trong CT XĐGN làm hạn chế việc giám sát và kiểm soát của trung ương về vốn chương trình. Việc kết hợp với nhiều nguồn kinh phí khác nhau đã làm CT XĐGN không đủ minh bạch và hợp lý về chế độ kế toán.

Hệ thống chứng từ sổ sách tài chính và ghi thu ghi chi ở cấp xã là một mắt xích yếu trong hệ thống. Nhiều hoạt động chương trình địa phương không được phản ánh trong các sổ sách kế toán (ví dụ: cấp nhà cho người nghèo, đóng góp lao động, hoặc hiện vật) và cán bộ tài chính cấp xã không có kiến thức và không được đào tạo về công tác kế toán và tài chính.

Một nhu cầu đào tạo đủ cần được kết hợp với một hệ thống các hoạt động khuyến khích để cải thiện hiệu quả hoạt động của cán bộ chương trình.

#### **Những khuyến nghị chính:**

Định mức chi tiêu trung ương nên được xây dựng hợp lý và cập nhật với mức giá cả hiện tại và có các cách tốt nhất để thực hiện các hoạt động mua sắm/thầu.

Các tỉnh và huyện tiến hành kiểm tra sổ sách kế toán ở cấp xã và cải thiện một cách hệ thống phương thức giám sát vốn ở cấp xã với sự hỗ trợ từ những đợt tập huấn, v.v.

Tăng cường hơn nữa công tác tổ chức thanh tra ở các cấp sẽ củng cố hoạt động kiểm soát và giảm những hoạt động không thích hợp ở địa phương.

Đào tạo đầy đủ cho cán bộ chương trình cần kết hợp với một hệ thống chế độ đãi ngộ để nâng cao hiệu quả thực hiện.

#### **4. Giám sát hoạt động của chương trình**

Sau khi đề cập về cơ chế tổ chức theo dõi giám sát, trong mục này sẽ rà soát hệ thống theo dõi giám sát của hai chương trình theo các đặc tính của một hệ thống có hiệu quả như đã nêu tại Hộp 14. Việc rà soát hệ thống theo dõi giám sát bao gồm:

- (i) việc lựa chọn các chỉ số, hệ thống thu thập dữ liệu tại các cấp khác nhau và việc sử dụng dữ liệu để ra quyết định,
- (ii) hệ thống báo cáo,
- (iii) năng lực để thu thập dữ liệu và phân tích, và
- (iv) việc thực hiện các cơ chế theo dõi giám sát ở cấp địa phương.

Vì trọng tâm chủ yếu của hệ thống theo dõi giám sát là theo dõi tiến độ đạt được hướng tới mục tiêu chung của dự án là giảm số hộ nghèo, phần cuối của mục này sẽ kiểm tra quá trình theo dõi các chỉ số tác động cuối cùng này.

Các kết quả của công tác rà soát hệ thống theo dõi giám sát được thực hiện tại bốn tỉnh – Tuyên Quang, Quảng Ngãi, Phú Yên và TP Hồ Chí Minh – được kết hợp với dữ liệu bổ sung từ các tỉnh khác.

##### **4.1 Cơ cấu tổ chức**

Tại cấp trung ương, Văn phòng Chương trình XĐGN thuộc Bộ LĐ-TB&XH và Vụ Chính sách thuộc UBĐT chịu trách nhiệm theo dõi giám sát CT MTQG về XĐGN và Chương trình 135. Chức năng của Văn phòng Chương trình XĐGN là hỗ trợ Ban Chủ nhiệm Chương trình xây dựng các kế hoạch 5 năm và hàng năm dựa trên các kế hoạch của các ngành và của các tỉnh, theo dõi công tác thực hiện của chương trình và đưa ra các hướng dẫn về quản lý chương trình, theo dõi giám sát và thực hiện cho các cơ quan điều hành tại trung ương và các cơ quan thường trực Ban Chỉ đạo chương trình tại cấp tỉnh.

Các cơ quan điều hành công tác thực hiện Chương trình MTQG XĐGN và Chương trình 135 đồng thời cũng chịu trách nhiệm theo dõi giám sát và báo cáo các hoạt động và các hệ quả của các hợp phần theo Quyết định 42.<sup>57</sup> Thông tin về các hướng dẫn quản lý và theo dõi giám sát và dữ liệu về công tác thực hiện được lưu chuyển vừa ngang vừa dọc, tại cấp trung ương và các cấp địa phương. Theo chiều ngang, thông tin như trên sẽ được chia sẻ tại các cấp khác nhau, giữa các cơ quan điều hành các hợp phần, các cơ quan thường trực Ban Chỉ đạo chương trình và các cơ quan khác trong các Ban trên. Các cơ quan thường trực tại các cấp điều phối công tác báo cáo và theo dõi giám sát chung về việc thực hiện và đánh giá tác động của Chương trình.

Theo chiều dọc, các hướng dẫn và dữ liệu được thông tin từ Văn phòng Chính phủ, qua các Ban Chủ nhiệm Chương trình MTQG XĐGN và Chương trình 135 tới các cơ quan điều hành chương trình tại cấp trung ương, xuống các Ban Chỉ đạo chương trình XĐGN VL và Chương trình 135 tại cấp tỉnh, và xuống các Ban quản lý tương tự tại cấp huyện và cấp xã.

#### **Hộp 14: Các yếu tố của một hệ thống theo dõi giám sát chương trình**

Theo dõi giám sát chương trình bao gồm:

Theo dõi thay đổi về hệ quả đói nghèo qua thời gian và giữa các nhóm và khu vực,  
Thu thập thông tin để nghiên cứu các yếu tố dẫn tới các hệ quả đó, và  
Cung cấp phản hồi về tính hiệu quả của các nỗ lực giảm nghèo.

Cụ thể, một Hệ thống giám sát đói nghèo bao gồm các hoạt động sau:

Thu thập số liệu,  
ĐỐI CHIẾU số liệu,  
Phân tích số liệu, và  
Phổ biến kết quả.

Thu thập và đối chiếu số liệu là một loạt các hoạt động lồng ghép với nhau; phân tích, phổ biến số liệu và phản hồi sau đó là một tập hợp các hoạt động khác.

Một bước quan trọng trong thiết kế hệ thống theo dõi giám sát đói nghèo là lựa chọn chỉ tiêu và mức độ phân tách.

Một hệ thống theo dõi giám sát đói nghèo cần thu thập số liệu để theo dõi giám sát các chỉ tiêu sau:

**Hệ quả**— còn được gọi là theo dõi đối tượng hưởng lợi, các hệ quả này có thể đánh giá tiến độ giảm nghèo, cải thiện sức khỏe, nâng cao thành tựu giáo dục, tiếng nói và sự tham gia của người nghèo sử dụng thông tin từ các cuộc điều tra hộ gia đình. Sự theo dõi thay đổi về cách tiếp cận, sử dụng và sự hài lòng với việc cung cấp các dịch vụ. Ví dụ như tỷ lệ bỏ học và lưu ban; khoảng cách tới các cơ sở vật chất; và sự hài lòng với các dịch vụ được cung cấp.

**Đầu ra** — còn được gọi là theo dõi chương trình, đây là những chỉ tiêu về hàng hóa và dịch vụ được tạo ra và đánh giá xem liệu các hoạt động XĐGN có được thực hiện theo kế hoạch hay không. Ví dụ như số đối tượng thụ hưởng của chương trình việc làm cho người nghèo; số trường học mới được xây; số giáo viên tiểu học, số bác sỹ trên 100.000 dân ....

**Đầu vào** — Đây chủ yếu là công tác rà soát chỉ tiêu công để đánh giá liệu nguồn tài chính và vật chất có được phân bổ cho các chương trình phù hợp theo các kế hoạch hay không. Ví dụ như chi tiêu cho giáo dục tiểu học trong tỷ trọng của tổng chi tiêu về giáo dục; chỉ tiêu về chăm sóc sức khỏe cơ bản trong tổng chi tiêu về y tế ....

<sup>57</sup> Quy định về quản lý các CT MTQG do Thủ tướng ban hành trong Quyết định 42 /2002/QĐ-TTg ngày 19/3/2002 bao gồm cả các mục về yêu cầu báo cáo (các báo cáo nào cần chuẩn bị, bởi ai, cho ai, và bao lâu báo cáo một lần)



Tuy nhiên, liên quan đến chức năng và cơ chế theo dõi chương trình, các văn bản nói trên chưa quy định rõ mục tiêu theo dõi, các chỉ tiêu theo dõi thuộc trách nhiệm của từng Bộ/cơ quan (quản lý chương trình, quản lý dự án và các cơ quan liên quan), và cơ chế chia sẻ thông tin giữa các sở chuyên ngành cấp tỉnh với các cơ quan quản lý chương trình trung ương và giữa các sở chuyên ngành với cơ quan thường trực chương trình cấp tỉnh.

Không có phân bổ ngân sách riêng biệt cho công tác theo dõi giám sát các CTMTQG. Kinh phí để giám sát chương trình được trích từ ngân sách chi thường xuyên hàng năm của các cơ quan điều hành. Vì thế, hầu hết các cơ quan điều hành không muốn sử dụng nguồn lực này cho các hoạt động theo dõi giám sát chương trình.

Về cơ chế giám sát, trong Thông tư liên tịch số 666/2001/TTLT-BKH-UBDTMN-TC-XD về Hướng dẫn quản lý đầu tư và xây dựng công trình thuộc Chương trình 135 có quy định về định kỳ báo cáo (3 tháng, 6 tháng, 1 năm), nội dung báo cáo (khối lượng công việc được giao, tiến độ, nguồn lực huy động được, số lượng công trình hoàn thành và những khó khăn vướng mắc, đề xuất tháo gỡ) và cấp báo cáo (BQLDA báo cáo chủ đầu tư, Chủ đầu tư báo cáo bộ phận thường trực Chương trình 135 của tỉnh, Ban Chỉ đạo chương trình cấp tỉnh báo cáo Ban Chỉ đạo Chương trình 135 trung ương, Ban Chỉ đạo Chương trình báo cáo Thủ tướng Chính phủ). Ngoài ra, UBND còn ban hành Thông tư số 894/2001/TT-UBND, ngày 13 tháng 11 năm 2001 về Hướng dẫn thực hiện thu thập và tổng hợp báo cáo thống kê áp dụng cho các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng và xây dựng Trung tâm cụm xã thuộc Chương trình 135, hướng dẫn rất cụ thể về trách nhiệm báo cáo kèm theo các biểu thống kê.

#### 4.2 Việc lựa chọn các chỉ tiêu theo dõi giám sát

Văn phòng CT XĐGN, sau khi tham khảo ý kiến của các bộ ngành liên quan và các Sở LĐ-TB&XH, xây dựng một bộ chỉ tiêu để theo dõi công tác thực hiện hai chương trình. Tất cả các cơ quan điều hành ở cấp trung ương đều có bộ chỉ tiêu để đánh giá các hợp phần của mình. Văn phòng CT XĐGN tổng hợp các bộ chỉ tiêu này và đưa thêm vào một số chỉ tiêu, ví dụ tình trạng nghèo của hộ. Bộ chỉ tiêu tổng hợp này sau đó được gửi cho một số cơ quan thường trực chương trình tại tỉnh (thường là các Sở LĐ-TB&XH) để lấy ý kiến phản hồi. Văn phòng CT XĐGN tổng hợp tất cả các ý kiến phản hồi để hình thành bộ chỉ tiêu cuối cùng và gửi bộ chỉ tiêu này tới tất cả các cơ quan điều hành.

Các cơ quan điều hành sau đó lựa chọn các chỉ tiêu và các hướng dẫn liên quan đến công việc của mình và gửi các chỉ tiêu và các hướng dẫn xuống các sở ngành tại tỉnh. Tại một số tỉnh, các sở là cơ quan điều hành sau đó điều chỉnh danh sách các chỉ tiêu cuối cùng (bổ sung một số chỉ tiêu liên quan đến địa phương) và do vậy danh sách các chỉ tiêu đầy đủ của các Sở LĐ-TB&XH có khác nhau chút ít giữa các tỉnh. Nơi có CT 135, danh sách các chỉ tiêu lại còn khác nữa<sup>58</sup>.

Các chỉ tiêu này được đưa vào trong các biểu mẫu và được các tỉnh và huyện điền đầy đủ trong các báo cáo đói nghèo hàng năm và nửa năm. Các chỉ tiêu này có thể được nhóm thành ba nhóm sau (xem Phụ lục 7):

- Nhóm 1 - các chỉ tiêu về hộ gia đình,
- Nhóm 2 - các chỉ tiêu về tình hình đói nghèo xã và
- Nhóm 3 - các chỉ tiêu về thực hiện dự án/chính sách đầu tư.

Nhóm chỉ tiêu 1 - thu thập số liệu về tổng số hộ gia đình và tổng số hộ gia đình nghèo trong huyện/tỉnh chia theo địa bàn (nông thôn/thành thị), đối tượng ưu tiên. Số liệu về số hộ gia đình đã thoát nghèo hoặc tái nghèo trong thời gian báo cáo cũng được thu thập. Như đã trình bày trong Phụ lục 4, hầu hết các số liệu trong nhóm này được báo cáo 6 tháng một lần.

<sup>58</sup> Ví dụ Chương trình 135 có một hợp phần y tế nhỏ và bổ sung các chỉ tiêu của hợp phần này để có danh sách các chỉ tiêu đầy đủ

Chỉ tiêu của Nhóm 2 - thu thập thông tin về tình trạng cơ sở hạ tầng của các xã và thông tin được cập nhật 6 tháng một lần.

Chỉ tiêu Nhóm 3 - thu thập thông tin về việc thực hiện các chính sách và các dự án trong CT XĐGN. Theo như thể hiện trong Bảng ở Phụ lục 7, tất cả ngoại trừ 2 chỉ tiêu liên quan đến y tế để theo dõi hoặc đầu vào hoặc đầu ra.

Kết luận chung từ Phụ lục 7 là, đây là một danh sách liệt kê không phân biệt tất cả các chỉ tiêu đầu vào, đầu ra và hệ quả cuối cùng. Không có sự phân tích kỹ lưỡng quá trình tác động để chọn ra các chỉ tiêu và do đó không có một hệ thống theo dõi giám sát mà chỉ là một tập hợp các chỉ tiêu. Vấn đề này là do:

1. Đối với cả 3 nhóm, không rõ tại sao số liệu ở một số chỉ tiêu lại được thu thập 6 tháng một lần, và các số liệu khác lại được thu thập hàng năm. Nhìn chung, các chỉ tiêu đầu vào được theo dõi hàng năm, trong khi đó các chỉ tiêu đầu ra được theo dõi 6 tháng một, tuy nhiên không phải lúc nào cũng vậy – “số vốn” phát triển hạ tầng cơ sở (một chỉ tiêu đầu vào) lại được theo dõi sáu tháng một.
2. Trong danh sách này, chỉ có 4 chỉ tiêu theo dõi hệ quả – còn lại là chỉ tiêu đầu vào và đầu ra. Chưa có phân tích về lý do tại sao những chỉ tiêu này là thích hợp nhất, các số liệu được thu thập sẽ phản ánh việc thực hiện chương trình hay tác động lên đối nghèo như thế nào. Việc thu thập số liệu về số hộ nghèo trong huyện/tỉnh, và sự thay đổi của các hộ này vào và ra khỏi danh sách hộ nghèo được giả định rằng đó là hoàn toàn do việc thực hiện các hoạt động của CT XĐGN. Điều này thực sự là khó tin khi không có bất kỳ một phân tích nào về các kênh hay quá trình tác động, đặc biệt với tổng nguồn vốn trung ương và địa phương được phân bổ cho hộ nghèo bình quân thấp hơn US\$ 1 một ngày (xem Bảng 24 Mục C.I.2).
3. Thậm chí nếu có một mối liên hệ trực tiếp giữa việc thực hiện CT XĐGN và việc giảm nghèo, thì sự hạn chế lớn của hệ thống theo dõi giám sát là tập trung thái quá vào theo dõi tình hình đói nghèo của hộ mà không theo dõi các hệ quả của các hợp phần chương trình được giả định là có đóng góp cho mục tiêu chung của chương trình.
4. Sự thay đổi về chất lượng sống của hộ diễn ra chậm hơn là khoảng thời gian 6 tháng như theo yêu cầu của biểu mẫu báo cáo.

UBDT cũng hướng dẫn về theo dõi Chương trình 135 và gửi mẫu báo cáo thống kê cho các Ban Quản lý dự án và UBND các tỉnh. Các chỉ tiêu trong báo cáo bao gồm các chỉ tiêu đầu vào như tổng kinh phí thực hiện và phân theo nguồn ở cấp tỉnh và huyện, và các chỉ tiêu đầu ra như số công trình đã hoàn thành. Tuy nhiên không có các chỉ tiêu về hệ quả.

Vì thế, vấn đề nổi cộm là tập trung vào thu thập số liệu về các tác động cuối cùng mà không theo vết các chỉ tiêu trung gian (tức là các hệ quả). Điều này tạo ra những khó khăn lớn khi quy các tác động cho các chính sách hoặc dự án cụ thể.

Dữ liệu cơ sở- Trước khi bắt đầu chương trình, Văn phòng Chương trình XĐGN VL không tiến hành điều tra hiện trạng để đánh giá thực trạng nghèo đói trên toàn quốc. Tuy nhiên, Văn phòng đã cố gắng xây dựng dữ liệu hiện trạng trên cơ sở các điều tra của Tổng cục Thống kê và Bộ NN&PTNT, cũng như các số liệu đói nghèo của các tỉnh. Ngoài ra, Văn phòng tiến hành vài cuộc điều tra mẫu để lấy thêm thông tin về thu nhập và mức sống của hộ gia đình. Tất cả các bộ/cơ quan khác, kể cả UBND đều không tiến hành điều tra hiện trạng trước khi bắt đầu Chương trình.

Việc thiếu dữ liệu cơ sở đã làm cho quá trình đánh giá 2 chương trình hiện tại gặp nhiều khó khăn. Việc có ít số liệu có thể so sánh được cũng làm hạn chế khi quy các thay đổi về tình trạng chất lượng sống của hộ cho 2 chương trình. Hy vọng rằng sự yếu kém này sẽ được sửa chữa trước khi tiến hành giai đoạn tiếp theo của chương trình XĐGN năm 2006.

### 4.3 Hệ thống báo cáo các hướng dẫn

Theo quyết định của Thủ tướng, Văn phòng CT XĐGN và UBND chịu trách nhiệm theo dõi giám sát việc thực hiện chương trình và chuẩn bị các báo cáo sơ kết nửa năm và cả năm và các báo cáo tình trạng đói nghèo dựa trên số liệu thu thập từ các cơ quan điều hành các hợp phần chương trình và các cơ quan thường trực Ban chỉ đạo tại cấp tỉnh. Các tài liệu này sẽ được đệ trình cho Thủ tướng, Bộ KH-ĐT và Bộ Tài chính 6 tháng một lần.

Nhưng cả Văn phòng CT XĐGN và UBND đều gặp khó khăn để có số liệu kịp thời và tin cậy. Hầu hết các cơ quan điều hành các hợp phần chương trình và các tỉnh chỉ gửi báo cáo mô tả theo đường bưu điện. Những báo cáo này không có đầy đủ các thông tin cần thiết. Và không phải tất cả các cơ quan điều hành và các tỉnh đều gửi báo cáo định kỳ theo yêu cầu. Năm 2003, chỉ có 54 trong số 61 tỉnh/thành phố gửi báo cáo thường niên cho Văn phòng CT XĐGN.

Thông thường các tỉnh và cơ quan điều hành chỉ gửi báo cáo sơ kết hàng năm, và không gửi báo cáo sơ kết 6 tháng theo yêu cầu. Do đó, Văn phòng CT XĐGN và UBND phải thu thập thông tin về việc thực hiện chương trình thông qua điện thoại và fax. Số liệu thu thập được qua phương thức này không đáng tin cậy. Việc thu thập thông tin qua khảo sát như vậy không thực sự đáng tin cậy. Dữ liệu thường không được thu thập qua khảo sát thực tế do nguồn kinh phí hạn hẹp.

Là các cơ quan điều hành các hợp phần chương trình của CT XĐGN, Bộ NNPTNT, Bộ GD-ĐT, Bộ Y Tế và Ngân hàng chính sách thu thập số liệu từ các tỉnh dựa trên các báo cáo định kỳ của họ. Nhưng hầu hết các tỉnh không gửi báo cáo sơ kết 6 tháng, thậm chí dù chỉ là một phần của báo cáo sơ kết hoạt động của ngành gửi lên các cơ quan điều hành cấp trên. Điều này là do kinh phí được UBND tỉnh phân bổ tới các sở, và cơ quan điều hành trung ương không biết kinh phí mà các sở nhận được cho các hoạt động của các hợp phần. Vì thế các cơ quan điều hành không thể so sánh kinh phí thực tế đã được sử dụng cho các hoạt động XĐGN và kinh phí trong kế hoạch.

Để so sánh tỷ lệ của hộ gia đình nghèo vào thời điểm báo cáo với cùng thời điểm đó ở năm trước, họ phải có số liệu từ các báo cáo năm trước. Thực hiện điều này không dễ vì các khó khăn về lưu giữ và tiếp cận số liệu. Vì vậy, hầu hết các cơ quan điều hành đưa ra các báo cáo mang tính chất miêu tả và tường thuật với rất ít phân tích.

Như năm trước, Bộ Y tế ban đầu chỉ nhận báo cáo thường niên về tình hình thực hiện chương trình của 22 tỉnh. Sau đó Bộ phải nhắc nhở nhiều lần để các tỉnh còn lại nộp báo cáo.

UBND đã ban hành hướng dẫn về giám sát CT 135<sup>59</sup> với biểu mẫu báo cáo thống kê cho các Ban quản lý và UBND các tỉnh liên quan. Các chỉ tiêu trong báo cáo chỉ có chỉ tiêu đầu vào (vd: tổng khoản tiền được cấp và phân chia theo nguồn ở huyện/tỉnh) và chỉ tiêu đầu ra (vd: số công trình đã thực hiện). Không có chỉ tiêu về hệ quả trong các báo cáo này.

Bộ NNPTNT đã xây dựng các hướng dẫn khác nhưng hầu hết là về công tác thực hiện, chứ không về theo dõi giám sát một số hợp phần, như: Khuyến nông và phát triển ngành nghề, Định canh định cư. Các cơ quan điều hành khác như Bộ KH-ĐT, Bộ Tài chính, Bộ Y tế và Bộ GD-ĐT chưa ban hành các văn bản hướng dẫn riêng về công tác giám sát CT XĐGN và CT 135, ngoại trừ hướng dẫn về việc rà soát thực hiện các kế hoạch phát triển kinh tế và xã hội. Điều này là do giám sát XĐGN và CT 135 được đặt vào cùng một rổ với giám sát thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế xã hội. Các chỉ tiêu cụ thể về thực hiện chương trình được gộp vào báo cáo chung theo ngành. Bộ GD-ĐT và Bộ Y tế lấy các thông tin cần thiết về việc thực hiện các chính sách XĐGN từ các báo cáo chung theo ngành và gửi các báo cáo về vấn đề thực hiện chính sách XĐGN cho Văn phòng CT XĐGN và VL khi được yêu cầu hoặc đưa vào báo cáo hàng năm.

<sup>59</sup> Thông tư số 894/2001/TT-UBND, ban hành ngày 13/11/2001, về 'Phát triển cơ sở hạ tầng và phát triển cụm xã', các cấu phần thu thập số liệu và báo cáo tình hình thực hiện.

Sử dụng số liệu - Số liệu liên quan đến ngành được các bộ và các cơ quan liên quan sử dụng, về cơ bản là nhằm đáp ứng yêu cầu báo cáo. Với các bộ là cơ quan điều hành các hợp phần chương trình, số liệu cũng được sử dụng để đưa ra quyết định về quản lý các hợp phần chương trình, ví dụ như quyết định về chuẩn bị đề xuất ngân sách cho hợp phần chương trình và rà soát và điều chỉnh quy mô của hợp phần chương trình. Đối với Bộ KH-ĐT và Bộ Tài chính, số liệu được sử dụng phục vụ cho công tác lập ngân sách, lồng ghép các hoạt động XĐGN vào kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và phân tích chính sách (ở một phạm vi hạn chế). Đối với Bộ LĐTBXH và UBĐT là các cơ quan thường trực của CT XĐGN và 135, số liệu được sử dụng để đưa ra quyết định về quản lý các hợp phần chương trình và phân tích chính sách (trong một phạm vi hạn chế).

Một số cơ quan điều hành như Ngân hàng chính sách tuân thủ chặt chẽ yêu cầu báo cáo, tuy nhiên số liệu được thu thập từ báo cáo của họ chỉ được sử dụng hạn chế cho phân tích chính sách vì không có số liệu về các chỉ tiêu hệ quả.

Không có các chỉ tiêu về hệ quả, khó để nắm bắt được hướng đi chung của các chương trình và tiến hành chỉnh sửa giữa kỳ nếu cần. Do đó, số liệu được thu thập không được sử dụng để chỉ đạo các chương trình. Việc sử dụng số liệu thông dụng nhất là cho báo cáo về đầu vào tài chính (ví dụ như số tiền đã sử dụng) và đầu ra vật chất (ví dụ như số công trình cơ sở hạ tầng đã hoàn thành).

#### **4.4 Năng lực theo dõi giám sát**

Văn phòng CTXĐGN và tất cả các Vụ liên quan đến XĐGN và VL trực thuộc Bộ LĐTBXH đã được trang bị máy vi tính, fax và điện thoại. Tuy nhiên các máy vi tính này không được kết nối với mạng nội bộ của các bộ hoặc với các tỉnh. Tình hình này cũng xảy ra tương tự ở Bộ Tài chính, Bộ KH-ĐT, Bộ Y tế, Bộ NNPTNT và UBĐT. Với Ngân hàng chính sách, số liệu về thực hiện chương trình XĐGN được thu thập cùng với số liệu về các hoạt động cho vay thông thường. Ngân hàng chính sách sử dụng một phần mềm riêng để giám sát hoạt động cho vay.

Có 7 cán bộ chuyên môn có bằng đại học và sau đại học làm việc chuyên trách tại VP CT XĐGN. Hầu hết họ có kinh nghiệm trong quản lý và giám sát dự án. Một số người đã tham gia các khoá học ngắn hạn trong nước hoặc nước ngoài về các công cụ xử lý số liệu như STATA hoặc lập bản đồ nghèo đói. Ở Vụ Chính sách thuộc UBĐT chỉ có một cán bộ được giao nhiệm vụ giám sát CT 135.

Vụ Bảo trợ xã hội thuộc Bộ LĐTBXH chịu trách nhiệm quản lý và giám sát 4 hợp phần chương trình. Hai cán bộ làm việc tại Vụ đã được giao nhiệm vụ giám sát và quản lý chuyên trách các hợp phần này. Kinh phí cho các hợp phần chương trình này được chuyển từ ngân sách nhà nước cho Bộ LĐTBXH. Vì thế Bộ ít gặp khó khăn hơn khi thu thập số liệu về hoạt động của các hợp phần chương trình từ các tỉnh được chọn và các Tổng công ty Nhà nước. Bộ LĐTBXH gửi trực tiếp báo cáo quý, 6 tháng và thường niên cho Ban Chỉ đạo quốc gia.

Đối với các cơ quan điều hành còn lại, chỉ có một cán bộ, hầu hết là không chuyên trách, được giao nhiệm vụ giám sát hợp phần chương trình. Có rất ít chế độ đãi ngộ cho các cán bộ hoàn thành tốt công việc. Ngoài ra, họ có ít quyền để yêu cầu các tỉnh nộp báo cáo đúng thời hạn để giúp họ hoàn thành yêu cầu báo cáo. Có ít bộ gửi báo cáo theo yêu cầu (theo quý, 6 tháng và hàng năm). Hầu hết các cơ quan điều hành gửi báo cáo chung hàng năm bởi vì cuối năm số liệu cho các chỉ tiêu mới có. Không có chế độ đãi ngộ cho công việc giám sát tốt và không có cán bộ giám sát chuyên trách ở hầu hết các cơ quan điều hành và các Sở ở tỉnh. Vì thế, các Sở không gửi báo cáo sơ kết XĐGN riêng, mà gửi báo cáo sơ kết tình hình thực hiện kế hoạch hàng năm của họ.

Vụ Bảo trợ Xã hội đã chuẩn bị 2 bộ giáo trình tập huấn, một bộ có 11 chủ đề cho cán bộ XĐGN xã và một bộ 13 chủ đề cho cán bộ XĐGN cấp tỉnh và huyện;

Bốn chủ đề (giới thiệu về CTMTQG XĐGN&VL, vấn đề giới trong giảm nghèo và phương pháp tham gia trong giảm nghèo, Ngân hàng chính sách và tín dụng cho hộ gia đình nghèo) được đề cập trong cả hai bộ với cùng một dạng trình bày. Các chủ đề đều rất có ích và được các cấp, các địa phương rất quan tâm, song cách trình bày cho cấp xã có lẽ cần cô đọng hơn. Các chủ đề này quá dài và mang tính học thuật. Chủ đề “Ngân hàng chính sách và tín dụng cho người nghèo” nên cụ thể hơn và ngắn gọn để cho cán bộ XĐGN xã có thể liên hệ kinh nghiệm bản thân và hiểu được cách giám sát hoạt động tín dụng.

Trong 11 chủ đề cho cán bộ XĐGN xã, 2 chủ đề liên quan đến giám sát: “Điều tra hộ gia đình và làm thế nào để chuẩn bị các bản lưu giữ giám sát của hộ gia đình nghèo” và “Giám sát thực hiện giảm nghèo, đánh giá và báo cáo”. Tất cả các biểu mẫu của cuộc điều tra được đưa vào để giúp các cán bộ XĐGN xã thực hiện điều tra hộ gia đình. Hướng dẫn đưa ra đầy đủ chi tiết. Tuy nhiên, chủ đề “Giám sát thực hiện giảm nghèo, đánh giá và báo cáo” còn quá ngắn. Cán bộ XĐGN xã cần được tập huấn hơn nữa về cách tiến hành “Phân tích biến động của hộ gia đình nghèo” và nhận xét “Thực hiện chương trình XĐGN”.

Với cán bộ cấp tỉnh và huyện, có hai chủ đề liên quan đến giám sát: “Giám sát và đánh giá hệ thống chỉ tiêu” và “Phương pháp luận và Kinh nghiệm thu thập số liệu đói nghèo”. Danh sách các chỉ tiêu được giới thiệu với một số thông tin về yêu cầu cho hệ thống thông tin đánh giá đói nghèo, và làm cách nào để xác định các chỉ tiêu để giám sát. Dưới chủ đề “Phương pháp luận và Kinh nghiệm thu thập số liệu đói nghèo” tiêu chí xác định tư cách hộ và xã nghèo, và phương pháp luận về điều tra, bước chuẩn bị danh sách các hộ gia đình nghèo được giới thiệu để tiến hành điều tra hộ gia đình. Thông tin trong chủ đề này đặc biệt hữu ích cho cán bộ XĐGN ở tỉnh và huyện.

Hầu hết các chủ đề khác, ở cả hai bộ giáo trình là về các dự án riêng lẻ, ví dụ như Hướng dẫn về quản lý dự án phát triển cơ sở hạ tầng ở xã, phát triển mô hình XĐGN. Tuy nhiên, nội dung như hướng dẫn về quản lý dự án phát triển cơ sở hạ tầng ở xã còn quá ngắn và không thực sự cụ thể cho công tác quản lý dự án.

#### **4.5 Hoạt động của các cơ cấu theo dõi giám sát cấp địa phương<sup>60</sup>**

Nghị định Dân chủ Cơ sở đã đưa ra khung và phương pháp giám sát các dự án với sự tham gia rộng rãi của nhân dân thông qua các cơ quan đại diện.<sup>61</sup> Nghị định tạo cơ sở và cho phép hình thành các Ban Giám sát Dự án làm việc độc lập hướng tới lợi ích của cộng đồng thông qua giám sát các công trình xây dựng tại xã.. Mỗi Ban gồm 3 đến 5 thành viên được bầu, nhìn chung đều là những người được tin cậy. Ban này sẽ tự giải thể ngay sau khi hoàn thành dự án. Ban được giám sát đặt dưới sự chỉ đạo của Mặt trận Tổ quốc và HĐND xã.

Tất cả các xã tại Việt nam đều có Ban Thanh tra Nhân dân<sup>62</sup> song song cùng với Ban Giám sát Dự án. Cả hai đều có chung mục đích và là một phần của cơ cấu giám sát quốc gia với trọng tâm là các vấn đề về tài chính. Ban này được giám sát bởi Thanh tra Nhà nước và thanh tra cấp tỉnh và cấp huyện. Ban Thanh tra Nhân dân và việc lựa chọn các thành viên của Ban được Mặt trận Tổ quốc xã tiến hành và báo cáo lên HĐND. Các thành viên của Ban Thanh tra Nhân dân không thể chính thức giữ các chức vụ trong UBND xã.

Ban Thanh tra nhân dân và Ban Giám sát dự án là một biện pháp giám sát mang tính dân chủ cùng với các đại biểu (dân bầu) của hội đồng nhân dân và các trưởng thôn. Việc thành lập các Ban Giám sát dự án được thúc đẩy bởi số công trình đầu tư cho các địa phương tăng lên, một phần là của CT MTQG XĐGN, phần khác lớn là từ đầu tư cơ sở hạ tầng của CT 135. Chức năng

<sup>60</sup> Mục này lấy thông tin từ Neefjes (2004)

<sup>61</sup> Nghị định này được ban hành năm 1998 và bổ sung năm 2003.

<sup>62</sup> Thành lập theo Nghị định 241-HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng (1991) –xem TTKHXHNVQG-Viện K/tế/Oxfam Anh (2003)

của Ban Thanh tra nhân dân còn chông chéo với Ban giám sát dự án, một phần là do hạn chế về các kỹ năng chuyên môn của người dân tại địa phương.

Nhìn chung, cả hai ban đều nhìn chung còn yếu trong những năm đầu của cả hai CT, đặc biệt là ở các xã miền núi vùng sâu vùng xa với năng lực cán bộ thấp và trình độ dân trí nói chung của người dân còn thấp. Theo một số báo cáo, tính hiệu quả của hai ban này đã dần được cải thiện kể từ năm 1998, có ý kiến cho rằng các Ban Thanh tra Nhân dân tại một số nơi đã được tăng cường một phần là do kết quả của Nghị định 29 và việc phổ biến thẩm quyền của các Ban Giám sát Dự án<sup>63</sup>. Tuy nhiên có báo cáo lại cho rằng hiệu quả và tính độc lập của các ban này còn chưa được như đáng lẽ chúng phải có, một phần là do UBND còn có ảnh hưởng mạnh đến các ban này<sup>64</sup>. Các ban này cũng chưa phải là một thành phần của quá trình báo cáo chính thức của hai CT. Điều này đã được khẳng định qua các bằng chứng gần đây (Hộp 15).

Tuy nhiên, đồng thời cũng có rất nhiều ban quản lý và giám sát tại rất nhiều xã phục vụ cho hàng loạt các mục đích khác nhau. Một ước tính cho thấy không có gì là lạ nếu ở một xã có ít nhất 10 cho tới 15 ban như vậy<sup>65</sup>. Với rất nhiều dự án, kể cả các dự án do chính phủ hay quốc tế tài trợ, chính quyền huyện và xã thường thiết lập Ban Quản lý Dự án với các thành viên từ các ban ngành khác nhau và cả từ các tổ chức đoàn thể quần chúng.

Phân tích các hệ thống thực hiện nói chung và qua quan sát tại thực địa dẫn đến kết luận là trong năm 2000, các hệ thống giám sát và đánh giá là rất yếu tại cấp địa phương trong cả hai CT vì thế rất khó rút ra các bài học để điều chỉnh hướng đi của chương trình.<sup>66</sup>

Do vậy, nâng cao các kỹ năng chuyên môn cơ bản cho người dân địa phương để phục vụ cho theo dõi giám sát tại cấp địa phương là ưu tiên hàng đầu cho công tác nâng cao năng lực<sup>67</sup>

#### **Hộp 15: Chức năng của Ban giám sát dự án và Ban thanh tra nhân dân**

Đánh giá về Hệ thống và hoạt động theo dõi giám sát & đánh giá ở một vài tỉnh cho thấy:

##### Tham vấn người dân và sự tham gia:

Có một vài hình thức tham vấn rất hạn chế đối tượng thụ hưởng dự án, và cũng ít tham vấn các trường thôn và người đứng đầu các tổ chức xã hội trong thôn, trong xã về tiến độ, kế hoạch và chất lượng của các dự án khác nhau trong 2 CT;  
Ví dụ ở Tp. HCM, 'nhóm tiết kiệm tự quản lý' nộp biên bản họp cho Ban XĐGN cấp phường/xã. Ở Tuyên Quang, Sở LĐTBXH điều chỉnh hướng dẫn và chỉ tiêu cho báo cáo dựa trên 'cơ chế tham vấn tham gia'. Sở LĐ Tuyên Quang cũng đã xây dựng các hướng dẫn và các chỉ tiêu dựa trên "tham vấn có sự tham gia". Sở chỉ mới phân tích có sự tham gia về tình hình nghèo đói. Tuy nhiên thực tiễn thực hiện theo dõi giám sát & đánh giá hiện nay trong 2 CT chưa thể nói là có cơ chế «có sự tham gia».

##### Tiến độ báo cáo

Hệ thống báo cáo lên cấp trên bắt đầu từ Chủ tịch UBND xã và hiệu trưởng trường học, giám đốc các trung tâm y tế và các trường đơn vị khác. Báo cáo tập trung vào chỉ tiêu đầu ra và hệ quả.  
Ban giám sát dự án (cho hạ tầng cơ sở) và Ban thanh tra nhân dân (với thẩm quyền lớn hơn) không có vai trò trong hệ thống báo cáo;  
Thông thường Chủ tịch Hội đồng nhân dân hoặc Bí thư xã lãnh đạo 2 Ban này và nhìn chung có quan hệ chặt chẽ với UBND, nếu không muốn nói là quá chặt chẽ để giám sát hiệu quả. Điều này cho thấy các phát hiện của hai ban này được phổ biến trong UBND, nhưng không có gì đảm bảo rằng chúng sẽ được báo cáo lên Ban XĐGN huyện và tỉnh.

<sup>63</sup> TTKHXHNVQG-Viện K/tế/Oxfam Anh (2003) tr. 21

<sup>64</sup> Xem v.d. AAV/ADB(2003) tr.26

<sup>65</sup> Shanks và các tác giả khác (2003), tr. 31

<sup>66</sup> Fritzen (2000), tr. 14

<sup>67</sup> Xem v.d. Shanks và các tác giả khác (2003), tr. 62

#### Báo cáo tác động

Báo cáo về xu hướng của tỷ lệ đói nghèo theo chuẩn đói nghèo của quốc gia cũng được báo cáo lên cấp trên, bắt đầu từ báo cáo của trường thôn.

Việc giảm nghèo có thể được cho là mục đích chính và vì thế được xem là tác động quan trọng của tất cả các dự án thuộc CTXĐGN & VL và 135. Tuy nhiên phân tích về sự đóng góp đối chiếu của một số hoặc tất cả các hợp phần thuộc CTMTQG này cho XĐGN thì nhìn chung vẫn chưa có.

Nói như vậy không có nghĩa là không có thay đổi gì do kết quả của việc ban hành Nghị định Dân chủ cơ sở và thực hiện các CT MTQG. Đã có nhiều cải thiện trong việc trực tiếp giám sát của người dân và thông qua các đại diện mặc dù còn chưa thống nhất và nhiều nơi còn khiêm tốn. Có rất nhiều ví dụ cho thấy cải thiện trên là rất đáng kể và có thể cảm nhận rõ sự khác biệt. Cải thiện trong tính minh bạch và sự tham gia giám sát của người dân đã giúp đạt được nhiều mục tiêu thực tế như nâng cao chất lượng công trình xây dựng và huy động nguồn lực của người dân. Điều này có thể vẫn diễn ra cho dù còn nghèo đói và có các hạn chế lớn cả về thời gian và năng lực tài chính.

Hộp 16 đưa ra một tổng kết về các hiệu quả thấy ngay của Nghị định Dân chủ cơ sở - các hiệu quả này không chỉ do các CT MTQG tạo ra mà phần nhiều do thành công của Nghị định Dân chủ cơ sở tại một số địa phương. Điều này minh họa những gì các CT MTQG và các dự án hợp phần có thể đạt được nếu được gắn kết tốt hơn với Nghị định Dân chủ cơ sở. Điều này cũng minh họa ý tưởng: nâng cao vị thế (mà sự tham gia là kết quả cuối cùng của công tác này) và sự tham gia (là biện pháp để đạt đến kết quả cuối cùng) có thể trở thành hai khía cạnh bổ sung lẫn nhau trong một chu trình thực tiễn.

#### **Hộp 16: Các hiệu quả của tăng cường dân chủ cơ sở tới huy động và phân phối nguồn lực cho giảm nghèo**

Người dân địa phương giờ đã có thể thảo luận các vấn đề liên quan đến huy động và phân phối các nguồn lực của địa phương để giảm nghèo tốt hơn.

Nghị định Dân chủ cơ sở giúp huy động nguồn lực nhiều hơn cho các chương trình giảm nghèo (các đóng góp của địa phương tới các chương trình đầu tư của Chính phủ và hỗ trợ tự nguyện của người dân cho người nghèo). Các tổ chức cộng đồng đã tích cực tham dự vào quản lý và phân phối các nguồn lực này.

Phụ nữ, người nghèo, người già, neo đơn, dân tộc thiểu số nhìn chung là những người có trình độ học vấn thấp nhất vẫn có rất ít tiếng nói khi thảo luận về giảm nghèo, do các hạn chế về khả năng của họ. Tuy nhiên, phân phối các nguồn lực cho giảm nghèo đã trở nên công bằng hơn và hiệu quả hơn. Ít ra là do có Nghị định Dân chủ cơ sở.

Công tác phân cấp chưa đầy đủ dẫn đến việc các tỉnh và các huyện là 'chủ đầu tư' của rất nhiều dự án. Vì các cán bộ xã có rất ít trách nhiệm về các dự án nên cũng có rất ít tham vấn người dân tại địa phương, và họ cũng không thể giải thích cho người dân về ngân sách và các chương trình và công tác tổ chức thực hiện. Do vậy các cán bộ địa phương và người dân không thể trông đợi huy động nguồn lực địa phương cho các dự án hay giúp tăng cường trọng tâm công tác nghèo đói của địa phương.

*Nguồn: TTKHXHNV-Viện K.tế/Oxfam Anh (2003), tr.28*

#### **4.6 Theo dõi tỷ lệ nghèo**

Các chỉ tiêu về số hộ nghèo và tỷ lệ thoát và rơi vào nghèo đói được theo dõi sát sao. Theo một nghĩa nào đó, tiến độ đạt được hướng tới mục tiêu chung của CT XĐGN và CT 135 có thể được đánh giá chỉ thông qua tỷ lệ nghèo.

Không đi vào tính khoa học của cách tiếp cận này, tiểu mục này phân tích quá trình xác định tỷ lệ nghèo. Có phải quá trình trên tạo ra tin cậy trong các con số đối nghèo?

Có nhiều khác biệt trong cách tính tỷ lệ nghèo tại cấp xã. Khác biệt này xuất phát từ một số nguyên nhân:

- (i) sử dụng các kỹ thuật chọn mẫu khác nhau (tổng điều tra hay chọn mẫu),
- (ii) phương pháp thu thập dữ liệu (tự báo cáo và/hoặc thảo luận tại cấp thôn hoặc phỏng vấn), và
- (iii) tính thu nhập hộ nghèo trên cơ sở dữ liệu này (giá cả và các tỷ suất quy đổi).

Đôi khi, tuy nhiên, mức độ khác biệt xuất phát từ sự diễn giải khác nhau của cùng một khái niệm chuẩn nghèo.

Tất cả các xã đều tiến hành ít nhất một lần “điều tra toàn diện” (năm 98-99) để xác định hộ nghèo và hộ đói và các lý do dẫn đến đói nghèo. Thông tin cơ sở này được thu thập qua một bảng dài hai trang giấy (xem Phụ lục 6). Các báo cáo đã được bổ sung bằng các phỏng vấn thực địa để khẳng định sự thay đổi đáng kể giữa các xã theo cách mà các biểu mẫu này được thu thập.

Khi theo dõi đói nghèo, thông tin cơ sở trên (danh sách hộ nghèo) được cập nhật 6 hay 12 tháng một lần.

Việc xác định sau điều tra cơ bản bao gồm việc đi thăm lại hộ trong danh sách đói nghèo và xem tình hình đã có thay đổi hay chưa (tức là đã xóa đói hay thoát nghèo chưa). Danh sách ban đầu được xem là cơ sở để khi báo cáo tỷ lệ đói nghèo hàng năm các cán bộ xã tự động thêm vào các hộ đói hay nghèo kể từ lần điều tra cơ bản. Có minh chứng từ Bắc Kạn và Cao Bằng (EU 2001) cho thấy tại một số xã đã *không* thực hiện như vậy, còn tại một số xã khác thì cách làm hoàn toàn không rõ ràng. Thông thường, để phục vụ cho mục đích theo dõi tiến độ sử dụng dữ liệu chính thức, tỷ lệ nghèo chỉ có thể giữ nguyên hay giảm đi: còn tăng lên thì rất hiếm.

Các khác biệt giữa các xã và các tỉnh trong theo dõi đói nghèo xuất phát từ việc sử dụng cho các mục đích khác nhau. Dưới đây là các phương pháp điển hình được sử dụng:

1. Cán bộ xã và trưởng thôn phát các biểu mẫu cho các hộ, yêu cầu các hộ điền đầy đủ và trả lại cho trưởng thôn. Những ai không biết chữ sẽ do trưởng thôn điền giúp.
2. Tại một số xã, theo dõi tỷ lệ giảm nghèo đỡ hình thức hơn. Các hộ có tên trong danh sách đói nghèo được chia cho các thành viên ban XĐGN xã phụ trách, mỗi người phụ trách một số hộ mà họ biết rõ nhất. Các khảo sát theo dõi đói nghèo (tức là đánh giá xem các hộ đói và nghèo trong danh sách đã xóa đói thoát nghèo chưa) sẽ do các cán bộ trên thực hiện trên cơ sở thông tin của họ.
3. Đôi nơi các khảo sát theo dõi đói nghèo lại dựa trên các phát hiện từ phỏng vấn. Tuy nhiên, phiếu điều tra tình trạng thu nhập hay chi tiêu của hộ không được điền trong quá trình phỏng vấn mà sau đó ở Văn phòng ủy ban xã trên cơ sở ghi chép và hỏi tường từ cuộc phỏng vấn.
4. Các phiếu điều tra thu nhập chi tiêu hộ được điền trên cơ sở thông tin thu thập được trước đó trong năm (chủ yếu thông tin là về thu hoạch) và tham khảo ý kiến các trưởng thôn.

Đôi lúc, như thấy từ biểu mẫu phiếu điều tra, có khả năng sẽ xảy ra những suy diễn khác nhau từ dữ liệu thu thập được từ các khảo sát sau điều tra cơ bản. Không rõ các dữ liệu về tài sản được sử dụng như thế nào để đánh giá tình trạng nghèo của hộ. Chất lượng nhà ở và các đồ dụng lâu bền là các chỉ tiêu phổ biến. Nhưng không có các tiêu chí định lượng cho các chỉ tiêu này. Do đó, có thể các chỉ tiêu này sẽ được diễn giải theo ý chủ quan tùy tiện.

Do vậy trong khi có lý do để sử dụng chỉ tiêu tương đương để xác định hộ nghèo tốt hơn, cũng cần hướng dẫn về việc sử dụng các thông tin bổ sung để đánh giá chất lượng sống vật chất của hộ.



Đồng thời, phần lớn công tác theo dõi tỷ lệ nghèo được điều khiển theo áp lực phải đạt các mục tiêu giảm nghèo do cấp trung ương đề ra. Các mục tiêu này đến lượt nó lại đặt ra các cách để đạt được các mục tiêu cụ thể của chương trình (xem Mục B.III.1). Hiện nay, các mục tiêu này là đạt tỷ lệ giảm nghèo 2% năm, tức là phải giảm một số các hộ nghèo trong xã để đạt tỷ lệ này. Và sẽ có một con số cụ thể số hộ giao cho thôn theo từng năm.

Các mục tiêu này thường rất khác so với những gì đạt được trên thực tế. Ví dụ tại thôn Tân Lập (tỉnh Ninh Thuận) 25 hộ nghèo được xác định theo tiêu chí của Bộ LĐ-TB&XH nhưng xã đã chỉ duyệt có 15. Do vậy các trưởng thôn phải chọn đối tượng hưởng lợi chương trình trong số 25 hộ nghèo.

Không rõ là quyết định cuối cùng được thực hiện như thế nào, nhưng khi không có các hướng dẫn rõ ràng, có mức độ linh động đáng kể trong việc đánh giá con số cuối cùng. Điều này có hai ý nghĩa: (i) số hộ nghèo không thể có tính so sánh giữa các thôn và xã v.v... và (ii) rất khó để giả thiết rằng con số cuối cùng cho ra từ quá trình này là tổng số hộ nghèo.

Trong khi phần lớn người dân đều biết danh sách hộ nghèo được thực hiện như thế nào (Bảng 6), phần lớn người nghèo không biết các tiêu chí để xác định hộ đã thoát nghèo. Các hộ nghèo tại Đồng Tháp (Ninh Thuận) nói “*thôn cho là chúng tôi đã thoát nghèo nên lấy sổ hộ nghèo về để cấp cho các hộ nghèo khác*”. (PPA Ninh Thuận, 2003)

Phần lớn các hộ ‘thoát nghèo’ đều không được thông báo là họ đã thoát nghèo. Sổ được lấy lại mà không có lời giải thích nào. Khi họ nhận thấy mình không còn tên trong danh sách hộ nghèo nữa thì họ đoán rằng nhất định là do họ không còn nghèo nữa (CRP, 2003).

Các hộ thoát nghèo thực thường là những hộ có các điều kiện cụ thể như có một mảnh đất nhỏ, có nhiều lao động, có nhiều kỹ năng/kinh nghiệm trong sản xuất nông nghiệp hoặc là có thành viên trong gia đình có công ăn việc làm đều đặn tại tỉnh khác. Những người này có nhiều cơ hội hơn để thành công trong làm ăn khi được vay vốn ưu đãi cho người nghèo và đồng thời nhận các hỗ trợ khác. Nghiên cứu sâu hơn để xác định các đặc điểm của các hộ này và các yếu tố chính dẫn đến ‘thoát nghèo’ sẽ giúp thiết kế các cơ chế phù hợp cho giai đoạn sau.

Các yêu cầu theo dõi đói nghèo được tóm tắt trong Hộp 17. Hệ thống hiện nay thu thập thông tin tin cậy về tỷ lệ nghèo tại cấp xã có thể được cải thiện nhiều hơn nữa.

### **Hộp 17 - Những yêu cầu theo dõi đói nghèo**

Để theo dõi hiệu quả thay đổi đói nghèo, dữ liệu cần có các đặc tính sau:

Chuẩn nghèo cần được đặt ở một mức độ phù hợp.

Chuẩn nghèo cần thống nhất giữa tất cả các đơn vị hành chính.

Phương pháp luận được sử dụng để xác định thu nhập/chi tiêu của hộ và tính toán tỷ lệ nghèo cần phải hợp lý về mặt kỹ thuật.

Phương pháp luận được sử dụng để tính tỷ lệ nghèo cần được áp dụng thống nhất giữa các vùng hành chính và theo thời gian. Các khía cạnh của phương pháp luận cần được chuẩn hoá bao gồm:

**Chọn mẫu** : thống kê đói nghèo hàng năm là xuất phát từ tổng điều tra tất cả các hộ trong đơn vị hành chính hay từ một mẫu các hộ được chọn?

**Phương pháp thu thập dữ liệu**: là dữ liệu thu thập từ cán bộ xã thông qua điều tra hộ; được hộ báo cáo; hay thảo luận và thống nhất trong các cuộc họp cấp thôn? Nếu có một biểu mẫu được sử dụng để ghi thu nhập và sản xuất lương thực thì biểu mẫu đó có giống nhau tại tất cả các xã hay huyện không? Biểu mẫu được điền qua phỏng vấn hay sau đó ở ủy ban xã theo ghi chép từ phỏng vấn hay từ những gì đã biết về hộ đó?

**Phương pháp kiểm tra dữ liệu**

**Phương pháp tính và quy đổi**: khi quy đổi thu nhập thành mô hình tiêu thụ gạo hoặc tiêu thụ sản phẩm tự sản xuất ra và hoa màu khác thành tiêu thụ gạo có sử dụng nhất quán giá cả và tỷ suất không?

Thời gian: điều tra khảo sát có diễn ra cùng một lúc hay không ?

Dữ liệu về nghèo đói cần thường xuyên phải có, tốt nhất là hàng năm, và có thể được các cán bộ dự án tiếp cận (tức là có sẵn cho từng xã tại tỉnh huyện cũng như tại bản thân xã) trong khoảng thời gian hợp lý sau khi được thu thập.

#### **4.7 Các kết luận và khuyến nghị chính**

##### Các chỉ tiêu

Không có một hệ thống giám sát hiệu quả- chỉ có một danh sách các chỉ tiêu đầu vào, đầu ra và tác động cuối cùng không được phân tách. Nhìn chung nhấn mạnh vào việc có dữ liệu về tác động cuối cùng nhưng không theo vết các chỉ tiêu trung gian (ví dụ như hệ quả).

Các chỉ tiêu không được lựa chọn sau một phân tích kỹ lưỡng về con đường tạo ra tác động và vì thế không rõ việc thực hiện một số dự án hay chính sách cụ thể sẽ dẫn tới giảm nghèo như thế nào.

Trong trường hợp thiếu dữ liệu về các hệ quả, rất khó để biết hướng đi chung của chương trình và tiến hành chỉnh sửa giữa kỳ nếu cần thiết. Dữ liệu thu thập được không được sử dụng để chỉ đạo chương trình mà chỉ để báo cáo về các đầu vào tài chính (như là về số vốn được sử dụng) và về các sản phẩm đầu ra cụ thể (như về số công trình cơ sở hạ tầng được hoàn thành).

##### Thiếu dữ liệu cơ sở

Thiếu dữ liệu cơ sở khiến đánh giá hai chương trình rất khó khăn. Có rất ít dữ liệu khách quan để có thể so sánh và quy kết các thay đổi trong chất lượng sống của hộ cho hai chương trình. Hạn chế này cần được sửa chữa trước khi bắt đầu pha tiếp theo của chương trình XĐGN trong năm 2006.

##### Chế độ báo cáo

Các cơ quan điều hành ở trung ương không thể theo dõi việc sử dụng vốn cho các hoạt động của CT XĐGN. Vốn được UBND tỉnh phân bổ cho các sở ngành tại tỉnh và các cơ quan điều hành ở trung ương thường không biết số vốn được các sở ngành nhận cho các hoạt động phụ trách là bao nhiêu.

Không có ngân sách riêng rẽ để theo dõi giám sát các CT MTQG. Vốn để theo dõi giám sát chương trình được lấy từ ngân sách chi thường xuyên hàng năm của các cơ quan điều hành. Do vậy, phần lớn các cơ quan điều hành đều thường không chi nguồn lực cho các hoạt động theo dõi giám sát chương trình.

Văn phòng CT XĐGN và các cơ quan điều hành đều có rất ít năng lực theo dõi giám sát. Không có cơ chế thường cho việc theo dõi giám sát thực hiện tốt và không có cán bộ chuyên trách cho theo dõi giám sát tại phần lớn các cơ quan điều hành và các sở ngành tại tỉnh.

##### Theo dõi giám sát cấp địa phương

Các cơ chế theo dõi giám sát cấp địa phương như các Ban thanh tra nhân dân và các Ban Giám sát đã có và rất phổ biến cũng cần nâng cao các kỹ năng theo dõi giám sát cơ bản cho người dân và địa phương để tham gia theo dõi giám sát các công trình tại cấp địa phương.

HĐND, Ban Thanh tra Nhân dân và Ban Giám sát dự án cần được tăng cường ở một mức độ nhất định tại hầu khắp cả nước, và các văn bản pháp quy và pháp luật mới sẽ giúp tăng cường các tổ chức này hơn nữa.

Tiến độ được báo cáo trong CT MTQG bắt đầu từ cấp xã đi lên (Chủ tịch UBND xã, hiệu trưởng, trưởng trạm y tế) tập trung chủ yếu vào các sản phẩm đầu ra, các hệ quả và cung cấp rất ít phân tích về nguyên nhân của giảm nghèo.

Chưa có cơ chế rõ ràng, chính thức để Ban Thanh tra Nhân dân và các Ban giám sát dự án đưa các phát hiện của mình vào hệ thống báo cáo. Hơn nữa, các tổ chức này chỉ có chức năng theo dõi giám sát chính thức các hoạt động do UBND quản lý chứ không phải các hoạt động ở cấp cao hơn.

Mặc dù có một số cơ chế để người dân phản hồi về các dịch vụ được cung cấp (như y tế, giáo dục, khuyến nông), nhìn chung các kênh phản hồi và thắc mắc đã được cải thiện ở một phạm vi nhất định do kết quả của Nghị định dân chủ cơ sở.

### Theo dõi đối nghèo

Có khác biệt đáng kể trong cách tính tỷ lệ nghèo tại các xã. Phần lớn là do việc phiên diễn khá linh hoạt dữ liệu thu thập trong các đợt cập nhật sau điều tra cơ bản.

Trong khi có lý do để sử dụng các chỉ tiêu tương đương nhằm xác định đối tượng nghèo tốt hơn, cần có hướng dẫn sử dụng thông tin bổ sung để đánh giá chất lượng sống vật chất của hộ.

Phần lớn công tác theo dõi tỷ lệ nghèo bị ảnh hưởng của áp lực đạt các mục tiêu giảm nghèo do trung ương quy định. Các con số chính xác các hộ được giao cho từng thôn như là mục tiêu cho từng năm. Các mục tiêu này thường rất khác so với những gì đạt được trên thực tế.

Phần lớn người dân đều biết danh sách hộ nghèo được lập như thế nào nhưng đa số các hộ nghèo đều không biết cách thức để xác định các hộ đã thoát nghèo.

### **Những khuyến nghị chính**

Hệ thống theo dõi giám sát và đánh giá cần phải đặt trong các mối quan hệ rõ ràng giữa đầu vào, đầu ra và hệ quả của CT.

Việc lựa chọn các chỉ tiêu cần được thực hiện chỉ sau khi đã phân tích kỹ trước đó các kênh tạo ra tác động, và cần nhấn mạnh đến các chỉ tiêu tương đương để xác định đối tượng hộ nghèo tốt hơn.

Trước khi bắt đầu giai đoạn tiếp theo của CT XĐGN cần có một nghiên cứu cơ bản mang tính đại diện cho toàn quốc để có thể tiến hành điều chỉnh CT giữa kỳ và đánh giá tác động CT một cách rõ ràng hơn trong năm 2010.

Cần tăng cường năng lực theo dõi giám sát của các cơ quan địa phương để họ có thể thực sự đóng vai trò lớn hơn trong công tác theo dõi giám sát của cộng đồng đối với các hợp phần của CT XĐGN.

- \* Cần chú ý tập trung hơn vào việc ổn định thu nhập của các hộ vừa mới thoát nghèo.

## D. Kết luận

Khung đánh giá (Mục A.II) phác thảo một cách đánh giá tính hiệu lực của hai chương trình trong việc đạt đến những mục tiêu của chúng. Báo cáo khảo sát liệu có phải những chương trình đang giải quyết trùng vấn đề đồng thời có cách thực hiện phù hợp để giải quyết các vấn đề này cũng như xem xét cả tác động của chương trình về chất lượng sống của hộ gia đình.

Mục này sẽ không tóm tắt các kết luận vì các tóm tắt này đã được trình bày trong phần cuối của từng mục báo cáo. Thay vào đó, mục này sẽ xem xét lại một cách cẩn thận những bằng chứng đã được trình bày để trả lời cho từng vấn đề đặt ra trên. Sau đó mục E sẽ sắp xếp thứ tự ưu tiên và xem lại các phát hiện và những khuyến nghị chính để đề xuất cho công tác thiết kế một CT MTQG XĐGN cho giai đoạn 2006-2010 ở một tầm cao hơn.

### 1. Chương trình đang giải quyết trùng vấn đề ?

CT MTQG XĐGN và CT 135 thực chất thực hiện một số công việc sau:

- (i) Bằng việc định hướng những lợi ích bổ sung tới các xã và hộ nghèo, các chương trình nhằm vào việc đẩy nhanh tốc độ giảm nghèo. Đây là điều cần thiết vì trong khi sự tăng trưởng có thể dần dần cũng dẫn tới việc giảm nghèo, quá trình này có thể không thực sự định hướng người nghèo nếu xem xét trong một khoảng thời gian ngắn, tức là, các nhóm nghèo hơn có thể bị bỏ lại bên ngoài các chương trình phát triển kinh tế thông thường của chính phủ, dẫn đến tình trạng bất bình đẳng kinh tế.
- (ii) Bằng việc định hướng nguồn lực công cho các tỉnh, xã và hộ nghèo, các chương trình giữ sự bất bình đẳng trong tầm kiểm soát. Vốn của chính phủ cho các chương trình mục tiêu tại các xã nghèo có thể chiếm tới 80 % ngân sách của các địa phương này. Như vậy, các chương trình mục tiêu (targeted) phục vụ như những cơ chế chuyển dịch tài chính liên tỉnh cho các tỉnh / xã nghèo, và,
- (iii) Bằng việc cung cấp nguồn lực trực tiếp cho tỉnh, các chương trình cũng tạo cho cấp tỉnh một sự tự chủ trong công tác chi, công tác quản lý và nguồn vốn chương trình có thể được sử dụng linh hoạt để đáp ứng nhu cầu của địa phương.

Ý nghĩa chính của CT MTQG là ở chỗ chương trình tập trung các mối quan tâm xoá đói giảm nghèo khác nhau cùng vào trong một quá trình lập kế hoạch của chính phủ. Chương trình thực hiện thông qua các kế hoạch hàng năm của chính phủ (một công cụ mà chính phủ sử dụng để quản lý phát triển kinh tế – xã hội của cả nước) phục vụ cho mục tiêu giảm nghèo. Đặc biệt, các mục tiêu, hoạt động và nguồn lực được lên kế hoạch và thực hiện cho XĐGN là một phần của kế hoạch phát triển của các cấp chính quyền.

Về mặt quản lý tài chính, CT MTQG là một cơ chế phân bổ nguồn lực có tính giải ngân cao. Nguồn vốn của Chính phủ trực tiếp được chuyển tới các hộ gia đình nghèo, các xã hoặc huyện hoặc các cơ quan tổ chức theo các kế hoạch phê chuẩn và theo khối lượng công việc thực hiện.

Nguồn vốn được luân chuyển dưới dạng các lợi ích như như tín dụng ưu đãi, các thẻ bảo hiểm y tế, v.v... tới các hộ gia đình nghèo đã được xác định nằm dưới ngưỡng nghèo. Vấn đề chính ở đây là liệu có phải những cách tiếp cận mục tiêu này là thích hợp và liệu có phải những chương trình chuyển giao lợi ích tới đúng đối tượng, tức là đến tay người nghèo và xã nghèo. Điều này được minh chứng qua các bằng chứng sau:

- (i) mặc dù danh sách hộ nghèo được chuẩn bị có tham khảo ý kiến người dân, và
- (ii) đa số các hộ gia đình trên là thực sự nghèo,
- (iii) số hộ gia đình được thôn bản cho là nghèo thông thường lớn hơn con số chính thức được phân loại là nghèo. Tức là, có nhiều hộ nghèo nhưng không nằm trong danh sách nghèo. Như vậy,
- (iv) nếu chỉ dựa trên danh sách này, các hợp phần khác nhau của chương trình chưa thể bao phủ hết tất cả các hộ nghèo.

Tăng thêm số hộ gia đình nghèo có tiếp cận tới lợi ích của chương trình là một thách thức lớn. Việc nhận đúng các hộ gia đình nghèo rất quan trọng để giảm bớt việc xác định đối tượng sai và nâng cao hiệu quả công tác xác định đối tượng. Sự cải tiến cách xác định và phương pháp xác định đối tượng sẽ cần thiết khi nền kinh tế trở nên định hướng thị trường hơn và các quyết định chi công được phân cấp cho cấp tỉnh.

Bảo trợ công tác chi công cho đối tượng nghèo sẽ đòi hỏi phải có sự dịch chuyển ngân sách từ các tỉnh giàu sang các tỉnh nghèo và như vậy đòi hỏi phải có một cách xác định nghèo đối đáng tin cậy ở cấp tỉnh. Một cơ chế hiệu quả để xác định các hộ nghèo nhất trong từng xã rất cần thiết để phân bổ các lợi ích cụ thể như miễn giảm học phí và thẻ bảo hiểm y tế miễn phí. Nhưng việc xác định hộ nghèo đúng mới chỉ là một phần của câu chuyện. Điều đó không bảo đảm cho các hộ nghèo tiếp cận tới tất cả các lợi ích. Cho ví dụ, tín dụng ưu đãi vẫn không đạt tới một tỉ lệ cao " các hộ chính xác được xác định là nghèo". Cần sắp xếp các cơ chế xác định thích hợp để bảo đảm rằng những lợi ích chương trình như vậy thực sự tới tay người nghèo. Chính phủ sẽ phê duyệt trong Tháng một năm 2005 đường nghèo mới cho 2006-2010 khi mức sống của phần lớn người dân Việt nam đã nâng lên. Đường nghèo cho người dân thành thị sẽ là 230.000 đồng/đầu người / tháng (tức 65,7 đô la Mỹ) và cho người dân nông thôn là 200.000 đồng/đầu người/tháng (tức 57 đô la Mỹ). Với chuẩn mới này, tỷ lệ nghèo của Việt nam vào cuối năm 2005 sẽ khoảng 26 %, gấp ba tỉ lệ hiện thời của Bộ LĐ-TB&XH. Điều này sẽ đặt thêm gánh nặng lên vai hệ thống quản lý hành chính để duy trì tỷ lệ phạm vi bao phủ hiện thời mặc dù tỷ lệ này như thế đã là thấp.

Đã có than phiền về thủ tục quá phức tạp, thẻ tới tay chậm và những hạn chế do quan liêu. Trong bối cảnh này, có vẻ không chắc chắn rằng pha tiếp theo của chương trình sẽ có thể tăng thêm phạm vi bao phủ các hộ gia đình nghèo thông qua việc sử dụng những phương pháp xác định đối tượng hành chính hiện hữu. Như vậy, thậm chí ngay cả khi các chương trình đang giải quyết trúng vấn đề bằng cách chuyển nguồn lực tài chính tới các hộ gia đình nghèo và xã nghèo, có nhu cầu cấp bách cần tăng hiệu quả của công tác xác định đối tượng để có tác động sâu rộng hơn.

## 2. Các chương trình đang thực hiện đúng các vấn đề đặt ra?

Phân cấp hành chính là một phương tiện then chốt để thực hiện hai chương trình. CT 135 cho thấy phương thức phân cấp chứng tỏ có hiệu quả dù mới chỉ 16 % các xã CT 135 là 'chủ đầu tư' . Việc thiết lập một " Quỹ phát triển cộng đồng " có thể là một cách có hiệu quả để bảo đảm rằng các chủ hộ và các thôn bản nghèo tham gia quản lý và giám sát công tác cấp vốn và bảo đảm rằng công tác cấp vốn cân xứng đúng với yêu cầu thực tế của địa phương.

Có một mối quan ngại rằng các quỹ phát triển cộng đồng có thể trở thành một thứ 'quỹ' của riêng tầng lớp có thể lực trong thôn và do họ chỉ gồm một số ít người kiểm soát. Nhưng hiện nay, trong đa số các trường hợp, các quỹ này vẫn do tỉnh, huyện kiểm soát và các xã có tiếng nói còn rất nhỏ bé trong việc cho vốn này như thế nào. Phân cấp thông qua 'các quỹ phát triển cộng đồng ' cần phải đi kèm với việc tăng cường tính minh bạch, trách nhiệm và năng lực của địa phương trong công tác giám sát các dự án.

Một yếu tố then chốt của việc thực hiện đúng các vấn đề đặt ra là quá trình vẫn đang đi đúng hướng. Vì thiếu dữ liệu cơ sở về kết quả, thật khó để có một cảm nhận về toàn bộ hướng đi của các chương trình để tiến hành chỉnh sửa giữa kỳ nếu cần thiết. Dữ liệu thu thập được không chỉ sử

dụng để chỉ đạo chương trình mà còn phục vụ cho báo cáo lên trên về các đầu vào tài chính (như số vốn sử dụng) và những đầu ra vật chất (như số công trình cơ sở hạ tầng đã hoàn thành).

Ngược lại, ở đây lại chú trọng quá mức vào theo dõi số hộ thoát nghèo định kỳ sau sáu tháng hay một năm. Chính bởi vậy thành quả của cả hai chương trình trong việc tiến tới đạt các mục tiêu đề ra được xét đoán dựa trên các con số ước lượng tỷ lệ nghèo và số lượng các công trình hạ tầng cơ sở hoàn thành. Nhưng trong cách tính tỷ lệ nghèo cũng rất khác biệt giữa các xã do: (i) sử dụng các kỹ thuật lấy mẫu khác nhau (điều tra toàn bộ hoặc theo mẫu), (ii) phương pháp thu thập dữ liệu (việc tự báo cáo, thảo luận hay phỏng vấn ở cấp thôn bản làng), và (iii) sự tính toán thu nhập hộ gia đình trên cơ sở dữ liệu này (giá cả và tỷ lệ quy đổi). Thông thường sự thay đổi nói trên là do chính sự giải thích linh hoạt khái niệm đường nghèo.

Phần nhiều sự theo dõi tỷ lệ nghèo được điều khiển bởi sức ép phải đáp ứng các mục tiêu giảm nghèo do trung ương quy định. Con số chính xác số hộ gia đình thoát nghèo được giao cho từng làng như một mục tiêu cho từng năm. Các mục tiêu này thường khác so với thực tế. Chính việc này dẫn đến hình dung đánh giá hợp lý tác động của toàn bộ chương trình sai lệch đi. Nhưng đồng thời, những sự thay đổi trong chất lượng sống của hộ không phải luôn luôn nhận thấy trong một khoảng thời gian ngắn, ví dụ như chỉ có một năm. Giảm nghèo bền vững đòi hỏi kết hợp các can thiệp của cả chính sách và các đầu vào của dự án và chỉ diễn ra trong cả một thời kỳ dài. Như vậy, đã có một luận chứng mạnh mẽ cho đề xuất tăng cường công tác theo dõi chương trình (nhấn mạnh lên các chỉ số kết quả và trung gian) hơn là chỉ theo dõi thay đổi tỷ lệ nghèo định kỳ một năm hoặc nửa năm.

### **3. Tác động lên chất lượng sống hộ gia đình**

Do thiếu điều tra gốc nên đã sử dụng một loạt các kỹ thuật để đánh giá tác động lên chất lượng sống của hộ gia đình như được bàn luận trong Mục C.III. Điểm mấu chốt là Điều tra Định tính dựa chủ yếu vào việc tự báo cáo để đánh giá quy mô tác động. Rõ ràng là có các hạn chế liên quan đến cách tiếp cận đánh giá tác động này trong đó có cả thiên lệch tiềm tàng. Bản chất của sự tự đánh giá là ít có khả năng đối tượng trả lời sẽ đánh giá một hợp phần cụ thể nào đó là có tác động tiêu cực. Đó là do dù tác động của một hợp phần có thể nào thì vẫn tốt hơn không có gì. Rõ ràng là CT MTQG về XĐGN đã có một số tác động tích cực nhưng không rõ giá trị của chương trình là thế nào xem xét theo đồng vốn đầu tư hay so sánh đối chiếu thế nào với các phương án khác. Những kết quả của đánh giá tác động bởi vậy cần phải được giải thích cẩn thận. Đánh giá tác động thử đưa ra một cảm nhận về quy mô tác động cho những cấu phần chính của chương trình, mà trong từng cấu phần đó có thể gồm nhiều phần nhỏ hơn. Trên nguyên tắc, từng phần nhỏ đó phải là đối tượng của một đánh giá chi tiết hơn nhiều thì mới có thể cung cấp thông tin chi tiết về tác động và mối thích hợp cho thiết kế dự án trong tương lai.

Việc không theo dõi định kỳ các chỉ tiêu kết quả đã khiến rất khó để đánh giá tốc độ giảm nghèo. Theo nhiều tài liệu chính thức, Chính phủ đã tuyên bố nghèo đói giảm với tốc độ 2 % năm trong giai đoạn 1998 - 2001. Hàm ý ở đây là thành quả giảm nghèo trên là kết quả của cả quá trình phát triển kinh tế - xã hội, trong đó CT MTQG về XĐGN và CT 135 có vị trí đặc biệt quan trọng.

Với hạn chế nói chung trong việc tiếp cận của các hộ gia đình nghèo (đặc biệt là ở miền núi vùng sâu vùng xa) tới các dịch vụ xã hội cơ bản, tín dụng bao cấp, và trợ giúp xã hội khác, những lợi ích bổ sung do CT MTQG về XĐGN và CT 135 cung cấp là rất quý giá và được các hộ gia đình nghèo đánh giá cao. Các chương trình cũng có tác động quan trọng tới chất lượng sống của người dân như đã được đánh giá trong Điều tra Định tính.

Thật khó để cho rằng chỉ trên cơ sở này mà thành tựu giảm nghèo tại Việt Nam trong sáu năm qua là kết quả của hầu như các chương trình mục tiêu. Nếu nói như vậy là đã bỏ qua đóng góp của các chính sách kinh tế vĩ mô, quản lý tài chính, giá cả hàng hoá, thương mại quốc tế và hàng loạt các yếu tố khác nữa. Đồng thời cũng cần ghi nhận (i) tác động của CT MTQG về XĐGN và CT 135 có thể đã lớn và nhiều hơn nếu công tác xác định đối tượng tốt hơn, có sự tham gia nhiều

hơn, có các hệ thống quản lý tài chính có tính minh bạch, trách nhiệm lớn hơn, và có năng lực và chế độ khuyến khích tốt hơn để thực hiện chương trình, và ( ii) có thể còn có những cách khác cũng rất hiệu suất và hiệu quả mà vẫn đạt được những kết quả tương tự cần thăm dò nghiên cứu thêm.

Tuy nhiên, đánh giá cũng nêu rõ nhu cầu cần cho một thực hành đánh giá tác động trong một thời hạn lâu dài hơn cho nhiều cấu phần chương trình trong pha tiếp theo. Có thể bắt đầu bằng việc tiến hành thiết kế một khảo sát cơ sở thích hợp, và phát triển một hệ thống M&E để theo dõi tiến độ định kỳ. Như đã đề cập ở trên, đánh giá này phân tích tác động của một số cấu phần chương trình lên chất lượng sống của hộ. Tổng kết các kết quả này có thể giúp xác định các cấu phần của CT MTQG về Giảm nghèo trong giai đoạn 2006-2010.

Các trở ngại để hộ gia đình tiếp cận được vốn vay ưu đãi dịch vụ y tế miễn phí, giáo dục... cũng đã được trình bày sẽ làm cho cơ sở cho việc cải thiện tình hình trong tương lai. Các hộ gia đình nghèo xem các hỗ trợ y tế và giáo dục là rất đáng kể đã giúp cải thiện chất lượng sống của họ. Tuy nhiên, những chậm trễ trong cấp phát thẻ y tế, thủ tục phức tạp và thiếu thông tin các lợi ích của chương trình cần phải được giải quyết.

Các công trình cơ sở hạ tầng cũng được đánh giá cao theo điều tra định tính nhưng tác động của khuyến nông còn chưa tách bạch. Bức tranh chung là có rất ít lý do để tiếp tục có các hợp phần 'định canh định cư', 'ổn định dân cư ở khu kinh tế mới', và ' khuyến nông ' trong CT XĐGN. Công tác khuyến nông là rất hữu ích, nhưng không phải lúc nào cũng có thể định hướng người nghèo nên cần đưa về thành nhiệm vụ thường xuyên của bộ chủ quản.

Tiếp cận tới tín dụng là thiết yếu đối với hộ nghèo và cần cố gắng tăng tiếp cận của người dân lên nữa. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy các hộ nghèo sẵn sàng trả lãi suất thị trường để được tiếp cận tới tín dụng mà không hề ảnh hưởng tới tỷ lệ hoàn trả với điều kiện tiếp cận tới nguồn vốn của họ vừa được đảm bảo và vừa dễ tiếp cận.

Có thể cũng có lý do để phân ra các lĩnh vực xã hội ( miễn giảm học phí và viện phí) với các hợp phần liên quan đến sinh kế như tín dụng bao cấp, khuyến nông và cơ sở hạ tầng. Trong bất kỳ trường hợp nào, những hợp phần khác nhau này không nhất thiết phải có cùng một cơ cấu quản lý vì chúng đòi hỏi có các cách tiếp cận và yêu cầu quản lý khác nhau.

Dựa trên thảo luận này, Mục E sẽ trình bày các khuyến nghị cho thiết kế CT MTQG về XĐGN cho pha tiếp theo.

## E. NHỮNG GỢI Ý CHO CÔNG TÁC THIẾT KẾ CT MTQG XĐGN 2006-2010

Mục tiêu thứ hai của đánh giá tổng thể là rút ra các bài học phục vụ thiết kế CT MTQG về XĐGN cho giai đoạn tới. Mục này đặt ưu tiên và phân tích các phát hiện chính cùng các khuyến nghị để xem chúng có thể đóng góp gì tới thiết kế một chương trình giảm nghèo hoàn thiện hơn cho giai đoạn 2006-2010.

Mười chủ đề nổi bật được rút ra từ đánh giá tổng thể có thể làm tăng cường đáng kể tính hiệu quả của chương trình cho giai đoạn sau. Dưới đây là các đề xuất được nhóm thành bốn nhóm chủ đề chính:

- i. Ngân sách và Phân bổ nguồn lực
- ii. Cơ chế xác định đối tượng (tỉnh, xã và đối tượng hưởng lợi)
- iii. Tổ chức & Quản lý, bao gồm cả theo dõi giám sát v.v...
- iv. Xây dựng năng lực

Cách nhóm gộp trên cho phép phân tích và thảo luận một số vấn đề trong cùng một khối có liên hệ tương hỗ lẫn nhau theo cách toàn diện hơn, ví dụ như M&E và Quản lý cũng như Tổ chức chung có liên hệ chặt chẽ lẫn nhau. Hỗ trợ vốn trọn gói (cấp vốn một cục), phân bổ ngân sách, tính minh bạch và tính trách nhiệm giải trình cũng liên hệ rất chặt chẽ với nhau.

### Phân bổ nguồn lực và ngân sách

#### 1. Cấp vốn trọn gói giảm nghèo cho các tỉnh làm tăng tính tự chủ của địa phương

CT MTQG XĐGN có thể đạt được nhiều thành tựu hơn nữa nếu giảm bớt khối lượng công việc của mình bằng cách tiến tới một hệ thống cấp vốn trọn gói cho các tỉnh. Điều này sẽ làm đơn giản công tác lập kế hoạch, và các quá trình theo dõi giám sát, điều phối các hoạt động của CT XĐGN ở cấp tỉnh, tăng cường sự trao đổi tương tác giữa cả các cơ quan chủ quản và các cấp chính quyền địa phương

Điều này là hoàn toàn phù hợp với (i) quyền tự chủ đáng kể đối với vốn ngân sách CT XĐGN mà tỉnh trên thực tế đã được hưởng, (ii) Luật Ngân sách mới, phân cấp trách nhiệm ngân sách nhiều hơn nữa xuống cấp tỉnh và các cấp thấp hơn, và (iii) bản chất vấn đề nghèo đói riêng của từng địa phương cần giải quyết qua công tác lập kế hoạch ở cấp địa phương hơn là công tác lập kế hoạch ở cấp quốc gia.

Chương trình XĐGN cần tiến tới một hệ thống ở đó các tỉnh *chính thức* và *hợp thức* phân bổ *vốn trọn gói* hàng năm để cấp vốn cho các hoạt động giảm nghèo, qua đó họ thực hiện quyền tự chủ chi tiêu.

Hệ thống cấp vốn trọn gói giảm nghèo cho các tỉnh cần được đi kèm cùng một bộ các hướng dẫn (hoặc là 'định mức') *thống nhất* để quản lý nhà nước việc sử dụng vốn, cụ thể bao gồm:

dự định chung của CT XĐGN giải quyết vấn đề nghèo đói và các lĩnh vực/ngành ưu tiên cho đầu tư của tỉnh theo Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội 2006-2010;

"một danh mục đầu tư" đủ tiêu chuẩn, trong đó đưa ra chi tiết tất cả các hoạt động mà tỉnh có thể cấp vốn trọn gói cho CT XĐGN của tỉnh;



một danh sách “các hạng mục không được phép” hay là các hạng mục không được sử dụng vốn từ nguồn vốn cấp trọn gói cho CT XĐGN của tỉnh (như xây dựng trụ sở, mua sắm phương tiện đi lại)

phạm vi được phép chi cho từng loại hoạt động nhất định (như chỉ được chi tối đa 30 % cho hạ tầng cơ sở, phải chi tối thiểu 25 % cho công tác xây dựng năng lực cho cán bộ cấp huyện và cấp xã, phải chi tối thiểu 20 % cho công tác khuyến nông, v.v...)

cơ chế cơ bản để quản lý nguồn vốn cấp trọn gói cho giảm nghèo của tỉnh (các yêu cầu về chế độ báo cáo, phân cấp nhiều trách nhiệm hơn nữa xuống cho các huyện và các xã, các tiêu chí thực hiện, v.v...)

Đồng thời, (i) trong điều kiện còn thiếu tập trung vào các hoạt động mang tính ‘phần mềm’ (như khuyến nông, nâng cao năng lực v.v...), Chính phủ có thể xây dựng chế độ khuyến khích các tỉnh sử dụng nguồn vốn trọn gói cho CT XĐGN của tỉnh và (ii) khuyến khích các tỉnh phân cấp các trách nhiệm giảm nghèo và các hoạt động xuống cho các huyện và các xã phù hợp với Nghị định Dân chủ cơ sở.

Mục đích cuối cùng là tạo điều kiện để các xã trở thành ‘chủ đầu tư’. Nhưng trước tiên cần rút ra những kinh nghiệm trong quản lý phân cấp cho cấp tỉnh và kiện toàn năng lực tại cấp cơ sở. Đồng thời cũng nên thiết lập cơ chế điều phối và quản lý tại cấp tỉnh chặt chẽ hơn, giống như cách tổ chức của các dự án tài trợ bởi nước ngoài

## **2. Xây dựng một hệ thống minh bạch và dễ quản lý để thực hiện phân bổ ngân sách cho các tỉnh:**

Cần xây dựng một cơ chế minh bạch và đơn giản để chia tổng phân bổ hàng năm dành cho từng tỉnh. Có hai phương án<sup>68</sup> :

Chỉ đơn giản phân bổ nguồn vốn trọn gói cho các tỉnh dựa trên cơ sở số hộ nghèo tuyệt đối tại từng tỉnh. Điều này sẽ thực hiện dựa trên ngưỡng nghèo mới hiện đang xây dựng.

Một cách khác là, kết hợp quy mô dân số của tỉnh với một trọng số bổ sung thể hiện Chỉ số Phát triển Con người của tỉnh (HDI). Tức là một tỉnh lớn có chỉ số HDI thấp sẽ nhận được nguồn vốn trọn gói nhiều hơn một tỉnh cũng lớn nhưng có chỉ số HDI cao – lý do là tỉnh đầu có nhiều nhu cầu hơn và có thể là có ít nguồn lực hơn. Ưu điểm của việc sử dụng chỉ số HDI là nó đưa ra một định nghĩa rộng hơn về sự phát triển chứ không chỉ dựa trên thu nhập thuần túy.<sup>69</sup>

Các phương án khác có thể được phát triển sử dụng các kết quả của nghiên cứu hiện đang diễn ra về lập bản đồ nghèo đói. Điều quan trọng là công thức phải đơn giản, dễ quản lý, và được phổ biến rộng khắp để một số đông người dân có thể hiểu được cơ sở dựa vào đó thực hiện phân bổ cho tỉnh. Hơn nữa, thông tin được sử dụng để tính các phân bổ của tỉnh cần phải sao cho không dễ để có thể xây ra sai sót hay không dễ để có thể điều chỉnh hay thay đổi.

Như đã thấy trong Mục C.I.2.1 con số phân bổ tổng cố định là 500 triệu cho mỗi xã CT135 là một công cụ còn thô để giảm nghèo. CT135 cần phát triển một công thức có tính công bằng hơn để phân bổ nguồn vốn trọn gói cho các xã. Công thức<sup>70</sup> có thể được cơ cấu như sau:

<sup>68</sup> Winter và Vũ Tuấn Anh (2003)

<sup>69</sup> Tuy nhiên điều này cần được lên kế hoạch rất cẩn thận vì một tỉnh ‘giàu hơn’ nhưng lại có một số xã ‘nghèo hơn’. Ví dụ 32 xã của tỉnh Thừa Thiên Huế đã được đưa vào trong CT 135 mặc dù nếu theo báo cáo HDR 2001 thì Thừa Thiên Huế có chỉ số HDI cao dựa trên thu nhập trung bình theo đầu người cao. Sẽ không công bằng nếu giảm số phân bổ tính theo đầu người cho 32 xã này chỉ đơn giản vì các xã đó nằm ở tỉnh có chỉ số HDI cao.

<sup>70</sup> Đề xuất của Winter và Vũ Tuấn Anh (2003)

một hợp phần bằng nhau cho phép tất cả các xã đáp ứng yêu cầu đầu tư tối thiểu cơ bản, có tính tới sự khác biệt lớn về quy mô dân số của các xã, như ở một xã thuộc huyện của Lào Cai có thể từ dưới 2000 lên đến trên 14000 người. Tổng giá trị của tất cả các phần bằng nhau này sẽ không vượt quá 15 % tổng phân bổ cho các xã (để giữ sự khác biệt về số phân bổ tính theo đầu người ở một mức chấp nhận được).

một hợp phần dựa theo dân số, tỷ lệ thuận với số dân trong xã, phản ánh giả thiết là nhu cầu phát triển sẽ tăng lên theo quy mô dân số. Ở cấp xã đã có sẵn số liệu dân số cập nhật.

Công thức phân bổ cần được giới hạn chỉ ở hai tiêu chí trên nếu các xã của CT 135 trong cùng một tỉnh là đồng nhất về mức độ nghèo đói và mức độ hẻo lánh xa xôi. Tuy nhiên, nếu có khác biệt đáng kể trong nghèo đói so sánh tương đối và mức độ hẻo lánh giữa các xã CT 135 này tại cùng một tỉnh, công thức phân bổ cần đưa thêm một hoặc hai phần nữa :

một phần dựa trên mức độ hẻo lánh xa xôi tức là xã nào ở vùng sâu vùng xa hơn sẽ tiếp cận tới nguồn vốn theo tỷ lệ nhiều hơn so với các xã đỡ xa xôi hẻo lánh hơn, giả thiết là các xã càng ở vùng sâu vùng xa thì chi phí đầu tư phát triển càng tăng.

công thức có thể bao gồm một trọng số nghèo đói tức là xã nghèo hơn sẽ có số phân bổ tính theo đầu người nhiều hơn xã đỡ nghèo hơn.

### **3. Đưa ra các chế tài thường phạt bằng cách liên kết phân bổ nguồn lực với hiệu quả thực hiện**

Cơ chế cấp vốn hiện giờ của chương trình XĐGN không đưa ra các chế tài thường (phạt) đối với việc thực hiện có tiến bộ (hay thụt lùi) tại cấp tỉnh. Vấn đề này có thể được Chính phủ đề cập tới trong giai đoạn tiếp theo của chương trình bằng cách đưa vào thực hiện một hệ thống gồm:

- (i) Các điều kiện tối thiểu (MC) để các tỉnh tiếp cận tới nguồn vốn hỗ trợ trọn gói, và
- (ii) Các tiêu chí đánh giá thực hiện (PC) để đánh giá công tác thực hiện của tỉnh.

Việc tuân thủ các điều kiện tối thiểu là cơ sở căn bản để có thể tiếp cận tới nguồn vốn hỗ trợ trọn gói cho CT XĐGN. Trừ phi một tỉnh thể hiện là đã tuân thủ tất cả các điều kiện tối thiểu của CT XĐGN, tỉnh sẽ *không* được phần bổ nguồn vốn hỗ trợ trọn gói hàng năm. Ví dụ, các điều kiện tối thiểu có thể được thiết kế để khuyến khích việc tỉnh báo cáo đúng hạn về việc sử dụng nguồn vốn hỗ trợ trọn gói của tỉnh.

Chí ít là các điều kiện tối thiểu phải đưa ra các chế tài khuyến khích các tỉnh báo cáo các hoạt động trong CT XĐGN của tỉnh và thực hiện ngân sách dành cho CT XĐGN. Các điều kiện tối thiểu sẽ tạo điều kiện để Văn phòng CT XĐGN theo dõi thực hiện CT XĐGN được nhất quán và kịp thời hơn.

Các tiêu chí đánh giá thực hiện là các tiêu chí được xác định trước để đánh giá công tác thực hiện của tỉnh - với điều kiện đánh giá sẽ kéo theo các hệ quả ngân sách. Các tỉnh thực hiện tốt công tác lập kế hoạch và các hoạt động CT XĐGN sẽ được đền đáp thông qua việc tăng số phân bổ nguồn vốn hỗ trợ trọn gói; mặt khác, các tỉnh thực hiện không tốt thì sẽ bị phạt thông qua việc giảm số phân bổ nguồn vốn hỗ trợ trọn gói.

Vì có nguy cơ bất bình đẳng khi áp dụng việc các tỉnh thực hiện tốt hơn sẽ nhận nhiều vốn hơn, cần lên kế hoạch vấn đề này một cách rất cẩn thận. Winter và Vũ Tuấn Anh (2003) đề xuất một số tiêu chí cho vấn đề này. Tuy nhiên, cũng cần thận trọng để đảm bảo rằng người nghèo tại một

tình không bị ảnh hưởng vì năng lực yếu kém của lãnh đạo tỉnh. Hiệu quả kém trước hết thuộc về trách nhiệm của lãnh đạo tỉnh, rồi mới tính đến việc đánh giá và phân bổ ngân sách từ trên.

### **Xác định các hộ nghèo**

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

Hệ thống xác định hộ nghèo hiện tại dựa chủ yếu trên một phương pháp kết hợp. Các người nghèo được đặt một cách chưa thật khách quan nhằm đánh giá chất lượng sống của hộ theo một tiêu chí nghèo tuyệt đối. Các tiêu chí này thường khác so với các quyết định của người dân, những người sử dụng các tiêu chí nghèo tương đối để xác định các hộ nghèo nhất. Vì thế chỉ một trong số hai hộ cùng nghèo như nhau có thể được hưởng lợi ích từ các hợp phần chương trình.

Hơn nữa, việc xác định hộ nghèo được lái theo áp lực phải đạt các mục tiêu giảm nghèo do trung ương đề ra. Hiện nay các mục tiêu này là giảm nghèo khoảng 2% hàng năm, tức là số hộ nghèo trong xã phải giảm theo tỷ lệ đó. Hàng năm một số hộ nghèo cụ thể được giao cho từng thôn như là mục tiêu phấn đấu cho năm đó.

Việc thiết lập các mục tiêu giảm nghèo một cách thực tế có thể làm tăng số đối tượng nghèo.

### **Tổ chức và quản lý**

#### **5. Phát triển các cơ chế để nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý và sử dụng tài chính**

Sự minh bạch là một vấn đề đáng quan tâm do bản chất có sự tham gia của nhiều bên và sự khác nhau về nguồn lực đóng góp địa phương. Hàm ý chính là sự minh bạch trong hệ thống phân bổ nguồn lực, có nghĩa là tính dự báo việc nguồn lực được đưa vào trong hệ thống để triển khai sẽ diễn ra như thế nào và tính khách quan của các tiêu chí. Luật Ngân sách mới năm 2004 có thể sẽ giúp về khía cạnh này.

Cơ chế thúc đẩy tính minh bạch và tính giải trình, theo tinh thần của Nghị định Dân chủ cơ sở, sẽ đóng vai trò quan trọng trong Chương trình mới này. Các cơ chế này có thể gồm việc mở rộng và đi sâu vào các cơ chế 'Quý phát triển của xã', có chế độ thưởng phạt rõ ràng cho việc công khai ngân sách và kế hoạch, hoặc có vai trò lớn hơn trong công tác theo dõi giám sát dựa vào cộng đồng của CTMTQG XĐGN.

#### **6. Thúc đẩy sự tham gia của người dân ở cấp xã, thôn để thực hiện Nghị định Dân chủ cơ sở<sup>71</sup>**

Việc thực hiện thành công cách tiếp cận phát triển phi tập trung yêu cầu phải điều chỉnh một số các quy định và thủ tục của chính quyền các tỉnh. Khung các quy định cần thiết cần được xây dựng trước khi bắt đầu giai đoạn tiếp theo vào năm 2006. Điều này có thể, như đã được khuyến nghị trước đó, là một phần trong các điều kiện tối thiểu để tiếp cận đến nguồn vốn CT XĐGN.

Mục tiêu chung của các CT MTQG XĐGN cho giai đoạn 2006-2010 cần được diễn đạt là 'nâng cao vị thế của người nghèo' như là mục tiêu chính, và cần phải làm rõ về nguyên tắc việc tham vấn người dân và sự tham gia của người dân vào việc ra quyết định được áp dụng trong suốt cả chu trình dự án (tức là trong quá trình chuẩn bị, các giai đoạn thực hiện và đánh giá). Điều này

---

<sup>71</sup> Phần này lấy từ Neefjes (2004)

hoàn toàn nhất quán với Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội của Chính phủ cho giai đoạn 2001-2010 và Chiến lược Tăng trưởng Toàn diện và Xoá đói Giảm nghèo.

Các chương trình phải nâng cao các mối liên kết theo chiều ngang với các dự án và chính sách khác, cụ thể là dân chủ cơ sở, cải cách hành chính và các quá trình phi tập trung hoá. Điều này là rất quan trọng vì hai lý do:

Hiệp lực qua cùng làm việc và học hỏi từ các quá trình thực hiện chính sách và các dự án khác sẽ làm tăng tính hiệu quả của các CT MTQG, tức là các CT MTQG sẽ đạt được các mục tiêu trước mắt về giảm nghèo tốt hơn nếu cải cách hành chính công và dân chủ hoá cơ sở thành công và đồng thời tiếp thu các bài học từ các dự án khác, nhất là về nâng cao năng lực và phi tập trung hoá.

Tất cả các dự án quốc gia cần hướng tới các mục tiêu rộng lớn hơn của Chính phủ. Tức là, CT MTQG cần đóng góp tới việc đạt được các mục đích, ví dụ như về dân chủ cơ sở, về tăng cường tính bình đẳng giới (ví thể của phụ nữ trong hộ và trong cộng đồng) và về sự tham gia của dân tộc thiểu số trong cuộc sống chung.

Thành quả hạn chế của việc nâng cao vị thế và sự tham gia còn rời rạc ủng hộ cho khuyến nghị: CT MTQG về XĐGN cần tìm cách hiệp lực và hướng tới hỗ trợ thực hiện Nghị định Dân chủ cơ sở.

#### **7. Một hệ thống theo dõi giám sát và đánh giá hiệu quả tập trung vào theo dõi các chỉ tiêu trung gian và hợp lý hoá công tác báo cáo với sự liên kết rõ ràng giữa đầu vào, đầu ra và hệ quả**

Một hệ thống theo dõi giám sát và đánh giá hiệu quả cũng thúc đẩy sự minh bạch và tính trách nhiệm. Để đánh giá tính hiệu quả và hiệu suất, cần xem xét đến sự kết hợp các phương pháp định tính và định lượng liên quan đến một loạt các bên ở các cấp khác nhau khi xây dựng hệ thống theo dõi và đánh giá cho chương trình.

Hệ thống theo dõi giám sát hiện đang được sử dụng cần được kiện toàn theo bốn cách cơ bản:

- (i) phát triển một tập hợp các chỉ tiêu trung gian để giúp theo dõi các hệ quả,
- (ii) tiến hành nghiên cứu cơ bản trong năm 2005 trước khi bắt đầu giai đoạn tiếp theo vào năm 2006,
- (iii) xây dựng kế hoạch để đánh giá giữa kỳ năm 2008 và đánh giá kết thúc vào năm 2010-11 trong hệ thống theo dõi giám sát và đánh giá để phục vụ cho giai đoạn tiếp theo,
- (iv) sắp xếp hệ thống báo cáo hiệu quả hơn để giảm số lượng các báo cáo mô tả nhưng tăng sử dụng thông tin để phục vụ cho công tác chỉ đạo.

CT MTQG XĐGN mới cần có mối liên kết rõ ràng và minh bạch hơn giữa nguồn vốn được cấp từ trung ương hay địa phương và các đầu ra đạt được/theo báo cáo. Hiện tại, khó có thể nói CT nào của chính phủ (thường xuyên, thông thường hay mục tiêu quốc gia) là chịu trách nhiệm về vấn đề giảm nghèo. Việc phát triển hơn nữa quá trình lập kế hoạch để tạo ra sự kết nối sắc bén hơn, giữa phân bổ nguồn lực ở cấp trung ương và các kết quả mà các nhà quản lý địa phương chịu trách nhiệm, sẽ hỗ trợ đáng kể tới việc xác lập nhu cầu nguồn vốn bổ sung.

#### **8. Giảm số hợp phần trong chương trình nhằm quản lý chương trình dễ dàng hơn**

Vấn đề kiện toàn và giảm bớt số hợp phần của CT XĐGN, đồng thời vẫn duy trì sử dụng các Ban Quản lý chương trình hiện nay sẽ làm cho việc phân bổ nguồn vốn minh bạch hơn và các lựa chọn cấp vốn sẽ dễ dàng hơn. Ví dụ, tất cả các hợp phần liên quan đến hạ tầng cơ sở có thể kết

hợp với nhau trong một chương trình riêng như CT 135, và tất cả các cấu phần liên quan đến việc làm có thể chuyển sang chương trình riêng để CTXĐGN gọn nhẹ và tập trung.

Đồng thời, không cần thiết giữ lại một số hợp phần trong khuôn khổ CTMTQG nữa mà có thể chuyển về các bộ phụ trách. Những hoạt động như thẻ bảo hiểm y tế hay chế độ miễn giảm học phí có thể thiết kế trong phần kế hoạch ngành của các bộ chứ không nên thuộc khuôn khổ CTMTQG. Giảm bớt số hợp phần cũng sẽ cải thiện hệ thống kế toán tài chính.

## **Nâng cao năng lực**

### **9. Xây dựng năng lực ở các cấp, đặc biệt cho cấp xã, chi bộ Đảng và lãnh đạo các tổ chức xã hội**

Nâng cao năng lực cán bộ cấp cơ sở phải được lồng ghép trong các cơ chế học tập rộng rãi hơn. Ví dụ, các Ban XĐGN tỉnh và Ban Chỉ đạo XĐGN cấp trung ương tạo ra các diễn đàn ở cấp trung ương hoặc thường xuyên trao đổi và chia sẻ rộng rãi các bài học từ thực tế. Đánh giá đối nghèo có sự tham gia có thể được tiến hành thường xuyên để đánh giá tác động và trao đổi thông tin trong quá trình học hỏi lẫn nhau<sup>72</sup>.

CT MTQG về XĐGN giai đoạn 2006-2010 cần nâng cao năng lực cho cả nam và nữ ở cấp địa phương thông qua các tổ chức xã hội như Hội Phụ nữ, Đoàn Thanh niên, Hội Nông dân và các nhóm địa phương khác (bao gồm cả các nhóm và các tổ chức địa phương). Trong một số trường hợp có thể khởi xướng hình thức các câu lạc bộ và các lớp đặc biệt, ví dụ về giám sát và duy tu các công trình hạ tầng cơ sở, quản lý các nhóm sử dụng nước, tín dụng tiết kiệm, công bằng giới và các lớp xoá mù chữ (đặc biệt là phụ nữ dân tộc thiểu số).

Cần tăng tỷ lệ phần trăm của tổng ngân sách CT XĐGN cho công tác tập huấn. Cần phối kết hợp chặt chẽ hơn với các nỗ lực nâng cao năng lực, dưới hình thức các dự án tài trợ quốc tế và phối hợp với các cán bộ tập huấn cấp tỉnh và trung ương từ các cơ quan nghiên cứu.

Đầu tư bổ sung để xây dựng năng lực là cần thiết để thực hiện thành công CTMTQG về XĐGN năm 2006-2010. Nhưng cần phải định hướng theo các ưu tiên của Chương trình cho giai đoạn tới. Các kỹ năng có thể giúp cải thiện đáng kể công tác tham vấn người dân và sự tham gia của người dân trong công tác ra quyết định, đồng thời mở rộng khả năng nâng cao vị thế và tăng cường giảm nghèo hiệu quả bao gồm:

Các kỹ năng dẫn dắt để đảm bảo sự tham gia của quần chúng trong các cuộc hội họp cộng đồng, tham vấn và ra quyết định.

Các công cụ, các quá trình PRA và các phương pháp khác để cùng nhau phân tích trong việc lập kế hoạch, thực hiện và giám sát các dự án, các dịch vụ.

Các kỹ năng truyền thông để nâng cao tính minh bạch và tăng cường nhận thức.

Phân tích xã hội bao gồm cả phân tích giới, các cách giúp phát triển tiềm năng của phụ nữ và người dân tộc thiểu số cùng các biện pháp mở rộng sự tham gia của họ trong đời sống cộng đồng và vị thế của họ.

Các kỹ năng của cán bộ địa phương, trưởng thôn và hoặc một số người dân để có thể tham gia giám sát kỹ thuật các dự án hạ tầng cơ sở.

Ngân sách và các kỹ năng quản lý dự án.

<sup>72</sup> Phần lớn các đề xuất ở đây là lấy từ Neefjes (2004).

Tập huấn cán bộ cần được truyền tải theo hướng cải tiến cơ bản trong các trung tâm tập huấn của tỉnh, vùng và các trường đào tạo cán bộ. Tức là năng lực của giảng viên cần được nâng cao với trọng tâm cụ thể về các kỹ năng đã nêu.

#### **10. Nâng cao vị thế và năng lực của Văn phòng CT XĐGN để theo dõi giám sát và quản lý chương trình tốt hơn**

Năng lực Văn phòng CT XĐGN trong truyền thông, tổ chức, điều phối, báo cáo và phân tích chính sách ảnh hưởng rất quan trọng đến thành công của CT MTQG.

Tuy nhiên, chưa thấy Văn phòng Chương trình được hưởng thẩm quyền hành chính ngang bằng với các vụ khác của Bộ LĐ-TB&XH. Điều này ảnh hưởng tới khả năng điều phối của Văn phòng tới các bên tham gia CT XĐGN.

Để đảm bảo thành công của Chương trình XĐGN, Văn phòng Chương trình cần nâng cao năng lực về:

Đúc kết kinh nghiệm địa phương thành các nguyên tắc để thành công và các hướng dẫn của CT XĐGN, cụ thể trong lĩnh vực xác định đối tượng, quản lý và báo cáo

Theo dõi giám sát tác động của Chương trình

Đề xuất phân tích chính sách kinh tế xã hội có liên quan đến CT XĐGN và sử dụng các kết quả để phục vụ cho công tác hoạch định chính sách và quản lý chương trình, đảm bảo có các mối liên kết tốt hơn giữa CT XĐGN và các chính sách vĩ mô,

Phối kết hợp các hoạt động của CT XĐGN thông qua chia sẻ thông tin và cùng lập kế hoạch, và

Thực hiện tuyên truyền và nâng cao nhận thức giữa cả các cán bộ chính quyền và các nhóm đối tượng.

Bên cạnh cản trở về mặt năng lực, các điểm yếu của Văn phòng CT XĐGN trong theo dõi giám sát, điều phối các bộ, các tỉnh bắt nguồn từ thực hiện vai trò tối thiểu của Văn phòng trong phân bổ và quản lý các nguồn lực tài chính. Vốn CT XĐGN được phân bổ bởi Bộ KH-ĐT và Bộ Tài chính. Văn phòng CT XĐGN không có vai trò gì. Các bên tham gia thường chỉ báo cáo lên các bộ chủ quản này.

Văn phòng Trung ương CT XĐGN cần có chức năng mạnh hơn nữa trong theo dõi giám sát để đánh giá hiệu quả thực hiện của các tỉnh và cần đóng vai trò trung tâm để chia sẻ các bài học và thông tin rút ra, đồng thời tham mưu cho Chính phủ trong định hướng chiến lược chương trình.

## Tài liệu tham khảo

AAV/ADB (2003) Nguyen Tat canh, Ta Văn Huan, Ngo Minh Huong, Nguyen Quang Minh và Phạm Văn Ngọc, Đắc Lắc - *Đánh giá sự điều hành và đói nghèo có sự tham gia*, Action Aid Việt Nam và Ngân Hàng Phát triển Châu Á, 2003

ADB (2001) Giảm nghèo nông thôn: Các bài học từ chương trình tín dụng trồng rừng và định canh định cư (TA 3464 VIE), 2001

CEM (1998), *Thực hiện các nhiệm vụ chủ yếu trong chương trình phát triển kinh tế - xã hội cho các xã miền núi, vùng sâu vùng xa - Báo cáo của Bộ trưởng, Chủ nhiệm Ủy ban Dân tộc miền núi Hoàng Đức Nghi tại Hội nghị triển khai Chương trình 135*, 6-7 tháng Giêng, 1999, Tháng 12 - 1998

CEM (2004a) *Báo cáo 5 năm thực hiện Chương trình 135 (1999-2003) và phương hướng nhiệm vụ năm 2004-2005*, Ủy ban Dân tộc, Ban Chỉ đạo Chương trình 135, 2004

CEM (2004b) Tài liệu tập huấn: *Đào tạo và phát triển cán bộ cơ sở chuyên trách chương trình 135, Tập 1 và 3*, TP HCM 2003

CRP (2003) *Đánh giá đói nghèo có sự tham gia (PPA) Tỉnh Ninh Thuận do Ngân Hàng Thế giới tài trợ*

Đặng Bội Hương (2003) *Báo cáo nghiên cứu về thẻ bảo hiểm y tế miễn phí và các ưu đãi tài chính khác nhằm hỗ trợ người nghèo*, Bộ Y tế / ADB, Hà Nội, 2003

DFID (2000a) Trương Văn Ấm, Nghiên cứu tình huống CT 135 ở huyện Hương Khê, tỉnh Hà Tĩnh, Hà nội, tháng 9- 2000

DFID (2000b) Phạm Quang Sang, *Thực hiện Chương trình 135 ở xã Kiệt Sơn và Tam thanh, Huyện Thanh Sơn, tỉnh Phú thọ*, Hà Nội, tháng 9 - 2000

DFID (2003) Koos, Neefjes và Hoàng Xuân Thành, Giảm nghèo ở miền núi phía Bắc - Tổng hợp các báo cáo đánh giá có sự tham gia ở Lào cai và Hà giang và dựa trên số liệu của Điều tra khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam

Đỗ Xuân Hoa (2002) “Chương trình 135 và kinh nghiệm thực hiện về quản lý dân chủ và sử dụng các nguồn vốn ở cấp xã” Bộ NNPTNT & MRDP 2002

Fritzen, Scott (2000), *Thế chế hoá sự tham gia: Các bài học kinh nghiệm và ý nghĩa nhằm tăng cường Chương trình Quốc gia của Việt Nam*, UNDP-UNCDF-CIDA, Hà Nội, 2000

Hạnh, Toán và Doanh (2004) Nghiên cứu theo dõi giám sát CTMTQGXDGN-VL và Chương trình 135, Dự án VIE/02/001 UNDP- Bộ LĐ-TBXH, Hà Nội, Tháng 6- 2004

Hoàng Thanh Hương và Nguyễn Chiên Thắng, Đánh giá tác động của CTMTQGXDGN và Chương trình 135 Tổng quan tài liệu, Hà Nội, Tháng 8-9, 2003

IDEA (2004) IDEA International, Đánh giá tác động của CTMTQGXDGN và Chương trình 135, VIE/02/002- Hỗ trợ CTMTQGXDGN, tháng 7 - 2004

Koos Neefjes, Nghiên cứu về sự tham gia và trao quyền trong chương trình MTQGXDGN: Báo cáo nghiên cứu, Dự án VIE/02/001 Hỗ trợ hoàn thiện và thực hiện chương trình MTQGXDGN, UNDP và Bộ LĐ-TBXH, Hà Nội, tháng 5 -2004

Bộ NNPTNT và MRDP (2002) Quy trình Hội thảo Quốc gia về Quỹ giảm nghèo ở các vùng khó khăn do xã và thôn/bản quản lý, Bộ NNPTNT và Chương trình phát triển nông thôn miền núi Việt Nam-Thụy Điển, Hà Nội, tháng 5- 2002

Bộ LĐ-TBXH (2003b) Tài liệu tập huấn cho cán bộ làm XDGN cấp xã (xuất bản lần thứ ba có bổ sung và sửa đổi

UNDP (1999) Nguyễn Thê Dũng, Đánh giá năng lực CTMTQGXDGN của Việt Nam: Phần 1: đánh giá chương trình, Hà Nội, tháng 5 - 1999

Trung tâm NCKHXH và nhân văn Quốc gia -IoE/Oxfam Anh (2003) Lê Anh Vũ và các tác giả khác, Tăng cường dân chủ cơ sở trong XDGN và phát triển nông thôn ở Việt Nam– Nghiên cứu hành động về tác động của Nghị định DCCS, Báo cáo cho Oxfam Anh của TTKHXH và NVQG– Viện kinh tế học, 2003

Phạm Hải (2002) “Xoá đói giảm nghèo và cơ chế, chính sách công đồng” Bộ NNPTNT & MRDP 2002

SFDP (2003) Hội thảo Thực hiện dân chủ cơ sở và phân cấp lập kế hoạch ngân sách, *Son La, 25-26 November 2003*, Ủy ban ND tỉnh Sơn la tổ chức và Sở Kế hoạch đầu tư, với sự hỗ trợ của Chính phủ Đức (GTZ) và Sông Đà SFDP (Dự án Phát triển rừng xã hội)

Shanks và các tác giả khác (2003) Phát triển định hướng Cộng đồng ở Việt Nam: *Nghiên cứu và diễn đàn*, Ngân Hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2003

SRV (1998) *1715 xã nghèo nhất thuộc vùng miền núi và sâu, xa*, Hà Nội, 1998

SRV (2001b) Văn kiện Chương trình MTQGXDGN và VL thời kỳ 2001-2005, Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, Bộ LĐ-TBXH, Hà Nội, tháng 9 - 2001.

Vũ Tuấn Anh, Phân bổ vốn Ngân sách trong CTMTQGXDGN và VL, Báo cáo cá nhân, 2003



# Phụ lục 1

## Danh sách đại biểu tại Hội thảo Hạ Long (13-14 /7 /2004)

STT	Họ và tên	Chức danh	Cơ quan
1	Đàm Hữu Đắc	Thứ trưởng	Bộ LĐTBXH
2	Nguyễn Hải Hữu	Vụ trưởng	Vụ BHXH., Bộ LĐTBXH
3	Nguyễn Quang Vinh	Chuyên viên	Vụ CSDT, UBĐT
4	Vũ Xuân Thanh	Phó Vụ trưởng	Vụ Văn xã LĐ, Bộ KH-ĐT
5	Nguyễn Thế Ba	Chuyên viên	Vụ Văn xã LĐ, Bộ KH-ĐT
6	Chu Văn Hoàng	Phó Vụ trưởng	Bộ KH-ĐT
7	Nguyễn Xuân Minh	Chuyên viên	Bộ KH-ĐT
8	Hoàng Kim Hà	Chuyên viên	Bộ Tài chính
9	Nguyễn Văn Diệp	Phó Vụ trưởng	Bộ Thủy sản
10	Nguyễn Minh Toàn	Chuyên viên	Bộ Thủy sản
11	Đặng Kim Sơn	Vụ trưởng	Bộ NN&PTNT
12	Cao Văn Anh	Trưởng phòng IMF	Vụ HTQT, NHNNVN
13	Đỗ Văn Hòa	Vụ trưởng	Bộ NN&PTNT
14	Trần Văn Môn	Deputy Head	Bộ NN&PTNT
15	Nguyễn Văn Châu	Chuyên viên	Bộ NN&PTNT
16	Nguyễn Thị Định	Chuyên viên	Bộ NN&PTNT
17	Phạm Kim Nhuận	Phó phòng	NHCSXH
18	Phạm Anh Đức		NHCSXH
19	Phan Văn Huân	Trưởng phòng Kế hoạch	Viện Dinh dưỡng
20	Phùng Đức Tùng	Chuyên viên	TCTK
21	Lê Anh Dũng	Phó Ban	Hội Nông dân
22	Đoàn Thị Ninh	Chuyên viên	Hội Nông dân
23	Lê Ngọc Khánh	Chuyên viên	Đoàn Thanh niên
24	Nguyễn Thắng		Viện Kinh tế học
25	Phạm Lan Hương		Viên NCQLKT TƯ
26	Lê Mạnh Hùng		Viên NCQLKT TƯ
27	Ngô Huy Liêm		Tư vấn
28	Đỗ Trọng Hùng	Vụ trưởng	Bộ LĐTBXH
29	Nguyễn Mạnh Cường	Phó Vụ trưởng	Bộ LĐTBXH
30	Đào Quang Vinh	Phó Vụ trưởng	Bộ LĐTBXH
31	Nguyễn Thị Lan Hương	Phó Viện trưởng	Bộ LĐTBXH
32	Phạm Minh Thu		Viện KHLĐXH, Bộ LĐTBXH
33	Trần Hữu Trung	Vụ trưởng	V/P CT XĐGN VL , Bộ LĐTBXH

34	Ngô Trường Thi	Phó Vụ trưởng	V/P CT XĐGN VL , Bộ LĐTĐBXH
35	Bùi Xuân Dự	Chuyên viên	V/P Bộ, Bộ LĐTĐBXH
36	Lê Tuyết Nhung	Chuyên viên	Vụ BTXH, Bộ LĐTĐBXH
37	Nguyễn Ngọc Toàn	Chuyên viên	Vụ BTXH, Bộ LĐTĐBXH
38	Phạm Ngọc Tiến	Phó Vụ trưởng	Vụ BTXH, Bộ LĐTĐBXH
39	Phạm Văn Sửu	Chuyên viên	Vụ BTXH, Bộ LĐTĐBXH
40	Nguyễn Văn Chính		Bộ LĐTĐBXH
41	Trần Nhiệm	Giám đốc	Sở LĐTĐBXH Sơn La
42	Doãn Mậu Diệp	Phó Vụ trưởng	Bộ LĐTĐBXH
43	Nguyễn Văn Nam	Giám đốc	Sở LĐTĐBXH Hải Dương
44	Trần Xuân Giới	Phó giám đốc	Sở LĐTĐBXH Hải Phòng
45	Trần Thế Cảo		Sở LĐTĐBXH Hải Phòng
46	Vũ Mạnh Hùng		Sở LĐTĐBXH Hải Phòng
47	Cao Hồng Linh		Sở LĐTĐBXH Hải Phòng
48	Nguyễn Minh An	Phó giám đốc	Sở LĐTĐBXH Quảng Ninh
49	Nguyễn Công Hàn	Trưởng phòng BT & BH XH	Sở LĐTĐBXH Quảng Ninh
50	Đặng Kim Chung	Phó giám đốc Dự án	Dự án VIE 02/001
51	Lê Việt Hoa	Quản đốc dự án	Dự án VIE 02/001
52	Nguyễn Vân Hương	Trợ lý hành chính	Dự án VIE 02/001
53	Phạm Thị Duyên	Kế toán	Dự án VIE 02/001
54	Phạm Hồng Phương	Phiên dịch	Dự án VIE 02/001
55	Saurabh Sinha	STA	Dự án VIE 02/001
56	Alain Jacquemin	Tư vấn quốc tế	Dự án VIE 02/001
57	Koos Neeffjes	Tư vấn quốc tế	Dự án VIE 02/001
58	Đỗ Thanh Lâm	Cán bộ chương trình	UNDP Hà Nội
59	Đặng Hải Hà	Chuyên viên	Vụ HTQT, Bộ LĐTĐBXH
60	Hà Thanh Quế	Chuyên viên	Vụ HTQT, Bộ LĐTĐBXH
61	Lê Hoàng Dũng	Chuyên viên	ILSSA, Bộ LĐTĐBXH

## Hội thảo Đồ Sơn (17-18 /8 /2004)

ST T	Họ và tên	Chức danh	Cơ quan
1	Nguyễn Thị Hằng	Bộ trưởng	Bộ LĐTBXH
2	Đàm Hữu Đắc	Thứ trưởng	Bộ LĐTBXH
3	Nguyễn Hải Hữu	Vụ trưởng	Vụ BHXH, Bộ LĐTBXH
4	Nguyễn Thúy Anh		UBND, Quốc hội
5	Bùi Quang Trí		Quốc hội
6	Vương Đình Vân	Chuyên viên- Tham tán	Vụ các tổ chức quốc tế, Bộ Ngoại giao
7	Nguyễn Quang Vinh	Chuyên viên	Vụ CSDT, UBND
8	Lê Đăng Doanh	Cố vấn Bộ trưởng	Bộ KH-ĐT
9	Vũ Xuân Thạnh	Phó Vụ trưởng	Bộ KH-ĐT
10	Nguyễn Thế Ba	Chuyên viên	Bộ KH-ĐT
11	Dương Ngọc Khánh	Chuyên viên	Bộ KH-ĐT
12	Vũ Văn Thao		Vụ Hành chính, Bộ Tài chính
13	Vũ Thị Hải Yến	Chuyên viên	Vụ Hành chính, Bộ Tài chính
14	Nguyễn Hữu Thanh		Bộ Tài chính
15	Nguyễn Thành Thái	Chuyên viên	Bộ Y tế
16	Nguyễn Minh Toàn	Chuyên viên	Bộ Thủy sản
17	Trần Văn Môn	Phó phòng	Bộ NN&PTNT
18	Nguyễn Văn Bổng		Bộ NN&PTNT
19	Vũ Văn Long	Chuyên viên	Bộ GD-ĐT
20	Phạm Kim Nhuận	Phó phòng	NHCSXH
21	Phan Văn Huân		Viện Dinh dưỡng
22	Nguyễn Phong	Vụ trưởng	TCTK
23	Lê Anh Dũng	Phó ban	Hội Nông dân
24	Đoàn Thị Ninh		Hội Nông dân
25	Hà Văn Chung	Giám đốc	Đoàn Thanh niên
26	Vũ Tuấn Anh	Chuyên gia	Viện Kinh tế học
27	Nguyễn Chiến Thắng		Viện Kinh tế học
28	Nguyễn Hữu Minh	Phó Viện trưởng	Viện XHH
29	Nguyễn Xích Việt		Viện XHH
30	Bùi Thế Cường	Phó Viện trưởng	Viện XHH
31	Võ Chí Thành	Trưởng phòng	Viện NCQLKT TƯ
32	Nguyễn Hữu Từ	Vụ trưởng	V/P TƯ Đảng
33	Nguyễn Minh Thuận		Ban Tổ chức CB Liên hội
34	Đỗ Thị Vân		Ban Tổ chức CB Liên hội
35	Hoàng Kim Ngọc	Phó V/P Bộ	Bộ LĐTBXH
36	Đỗ Trọng Hùng	Vụ trưởng	Bộ LĐTBXH
37	Trần Phi Tước	Vụ trưởng	Bộ LĐTBXH
38	Nguyễn Hữu Dũng	Viện trưởng	Bộ LĐTBXH

39	Nguyễn Thị Lan Hương	Phó Viện trưởng	Bộ LĐTBXH
40	Trần Hữu Trung	Vụ trưởng	V/P CT MTQG XĐGN VL , Bộ LĐ-TB&XH
41	Ngô Trường Thi	Phó Vụ trưởng	V/P CT MTQG XĐGN VL , Bộ LĐ-TB&XH
42	Bùi Xuân Dự	Chuyên viên	V/P Bộ, Bộ LĐ-TB&XH
43	Nguyễn Ngọc Khiêm	Chuyên viên	Viện KHLĐXH, Bộ LĐ-TB&XH
44	Thái Phúc Thành	Chuyên viên	V/P CT MTQG XĐGN VL , Bộ LĐ-TB&XH
45	Lê Tuyết Nhung	Chuyên viên	Vụ BTXH, Bộ LĐTBXH
46	Nguyễn Ngọc Toàn	Chuyên viên	Vụ BTXH, Bộ LĐTBXH
47	Bùi Ngọc Quỳnh	Chuyên viên	Vụ BTXH, Bộ LĐTBXH
48	Phạm Văn Sửu	Chuyên viên	Vụ BTXH, Bộ LĐTBXH
49	Nguyễn Thị Yến	Chuyên viên	Vụ BTXH, Bộ LĐTBXH
50	Doãn Mậu Diệp	Giám đốc	Sở LĐ-TB&XH Bắc Cạn
51	Hồ Tất Thắng	Giám đốc	Sở LĐ-TB&XH Nghệ An
52	Nguyễn Đăng Dương	Trưởng phòng LĐ-TL	Sở LĐ-TB&XH Nghệ An
53	Lê Văn Thúy		Sở LĐ-TB&XH Nghệ An
54	Phan Duy Năm		Sở LĐ-TB&XH Nghệ An
55	Lê Nhung	Giám đốc	Sở LĐ-TB&XH Hà Tĩnh
56	Nguyễn Văn Duyên	Trưởng phòng LĐ-VL	Sở LĐ-TB&XH Hà Tĩnh
57	Trần Thanh Nghị	Phó Giám đốc	Sở LĐ-TB&XH Điện Biên
58	Phạm Văn Thành		Sở LĐ-TB&XH Điện Biên
59	Lê Hồng Sơn	Giám đốc	Sở LĐ-TB&XH Thanh Hóa
60	Nguyễn Văn		Sở LĐ-TB&XH Thanh Hóa
61	Sèn Chử Ly	Giám đốc	Sở LĐ-TB&XH Hà Giang
62	Nguyễn Ngọc Lâm	Phó Giám đốc	Sở LĐ-TB&XH Hà Giang
63	Vũ Nh Chung		Sở LĐ-TB&XH Hà Giang
64	Nguyễn Văn Chiến		Sở LĐ-TB&XH Hà Giang
65	Nguyễn Mạnh Tuấn	Phó Giám đốc	Sở LĐ-TB&XH Cao Bằng
66	Lương Anh Dũng	Phó phòng BTXH	Sở LĐ-TB&XH Cao Bằng
67	Đình Duy Sơn	Giám đốc	Sở LĐ-TB&XH Hoà Bình
68	Lê Bạch Hồng	Giám đốc	Sở LĐ-TB&XH Yên Bái
69	Nguyễn Trung Thoa		Sở LĐ-TB&XH Yên Bái
70	Lê Thị Dung	Giám đốc	Sở LĐ-TB&XH Tuyên Quang
71	Trần Tiến Khang	Phó Giám đốc	Sở LĐ-TB&XH Phú Thọ
72	Khuất Duy Tâm		Sở LĐ-TB&XH Phú Thọ
73	Lê Thi Đài	Phó Giám đốc	Sở LĐ-TB&XH Hải Phòng
74	Trần Thế Cảo		Sở LĐ-TB&XH Hải Phòng
75	Nguyễn Chung		Sở LĐ-TB&XH Hải Phòng
76	Cao Hồng Linh		Sở LĐ-TB&XH Hải Phòng
77	Nguyễn Đình Tuấn	Giám đốc	Sở LĐ-TB&XH Quảng Ninh
78	Phan Tự Kiên	Chuyên viên	Tạp chí LĐ-XH, Bộ LĐ-TB&XH

79	Bùi Đức Tùng	Chuyên viên	Tạp chí LĐ-XH, Bộ LĐ_TB&XH
80	Trần Hồng Thanh		Phòng CT-XH, Báo Nhân dân
81	Chử Hà		Báo LĐ-XH, Bộ LĐ-TB&XH
82	5 người		Ban Thời sự, VTV
83	Đặng Kim Chung	Phó giám đốc dự án	Dự án VIE 02/001
84	Lê Việt Hoa	Quản đốc dự án	Dự án VIE 02/001
85	Nguyễn Văn Hương	Trợ lý hành chính	Dự án VIE 02/001
86	Phạm Thị Duyên	Kế toán	Dự án VIE 02/001
87	Phạm Hồng Phương	Phiên dịch	Dự án VIE 02/001
88	Saurabh Sinha	STA	Dự án VIE 02/001
89	Alain Jacquemin	Tư vấn quốc tế	Dự án VIE 02/001
90	Koos Neefjes	Tư vấn quốc tế	Dự án VIE 02/001
91	Nguyễn Thanh Hải	Chuyên viên	Vụ HTQT, Bộ LĐ-TB&XH
92	Đặng Hải Hà	Chuyên viên	Vụ HTQT, Bộ LĐ-TB&XH
93	Hà Thanh Quế	Chuyên viên	Vụ HTQT, Bộ LĐ-TB&XH
94	Ngô Bá Trường Giang	Chuyên viên	Vụ HTQT, Bộ LĐ-TB&XH
95	Phùng Đắc Quang	Chuyên viên	Vụ HTQT, Bộ LĐ-TB&XH
96	Hằng	Chuyên viên	Vụ HTQT, Bộ LĐ-TB&XH
97	Lê Hoàng Dũng	Chuyên viên	Viện KH-LD&XH, Bộ LĐ-TB&XH

## Khách quốc tế

STT	Họ và tên	Chức danh	Tổ chức
1	Jordan Ryan	Điều phối viên thường trú Liên hợp quốc tại Việt nam/ Đại diện thường trú UNDP tại Việt nam	UNDP
2	Junichi Imai	Cán bộ chương trình	UNDP
3	Nguyen Tien Phong	Trưởng (bộ phận Đối nghèo & Phát triển Xã hội)	UNDP
4	Do Thanh Lam	Cán bộ Chương trình	UNDP
5	Johnathan Pincus	Chuyên gia Kinh tế	UNDP
6	Daniel Seymour	Cán bộ lập kế hoạch	UNICEF
7	Rose Marie Greve	Giám đốc	ILO

8	Truong Duc Tung	Cán bộ chương trình	ILO
9	Vo Truc Dien	Cán bộ chương trình	ADB
10	Carrie Turk	Chuyên gia đói nghèo	WB
11	Martin Rama	Chuyên gia kinh tế trưởng	WB
12	Doan Hong Quang	Chuyên gia kinh tế	WB
13	Nguyen The Dzung	Chuyên gia kinh tế	WB
14	Nguyen Thi Kim Phuong	Cán bộ Sức khỏe cộng đồng	WHO
15	Atsuko Toda	Giám đốc	IFAD
16	Bella Bird	Chánh văn phòng	DFID
17	Thân Thiên Hương	Cán bộ chương trình cao cấp	DFID
18	Vo Thanh Son	Cán bộ chương trình cao cấp	DFID
19	Alwyn Chilver	Cán bộ chương trình cao cấp	DFID
20	Cindy Berman	Cán bộ chương trình cao cấp	DFID
21	Harwal Gitta	Cán bộ chương trình cao cấp	DFID
22	Donald Brown	Cán bộ chương trình cao cấp	DFID
23	Hoang Thi Phuong	Cán bộ chương trình cao cấp	CIDA
24	Naganawa Shingo	Cố vấn xây dựng dự án cao cấp	JICA
25	Tran Thi Hai Dzung	Trợ lý cán bộ chương trình	JICA
26	Satoko Hirakawa	Trưởng đại diện	JBIC
27	Hans Gsanger	Tư vấn quốc tế	GTZ
28	Vo Nguyen Khanh Nha	Cán bộ chương trình	GTZ
29	Nguyen Thi Bich Lien	Cán bộ chương trình	SDC
30	Dang Thi Minh Thang	Trợ lý tham tán	ĐSQ Luxemburg
31	Pekka Seppälä	Tham tán Hợp tác phát triển	ĐSQ Phần Lan
32	Andrew Rowell	Tham tán Hợp tác Phát triển	ĐSQ Australia
33	Nguyen Quoc Viet	Cố vấn cao cấp	ĐSQ Australia
34	Tran Thi Thu Lan	Cán bộ chương trình	DED
35	Nguyen Cam Van	Cán bộ chương trình	DED
36	Pham Quang Nam	Cán bộ chương trình Trà Vinh	Oxfam GB
37	Nguyen Le Hoa	Điều phối viên chương trình	Oxfam GB

38	Le Thi Sam	Cán bộ chương trình địa phương tại Lao Cai	Oxfam GB
39	Pham Thi Lan	Quản lý Dự án	SCUK
40	Britta Ostrom	Giám đốc	Save the Children
41	Nguyen Thi Oanh	Cán bộ chương trình	Oxfam Hong Kong
42	Ramesh Jung Khadka	Giám đốc	Action Aid
43	Phan Van Ngọc	Quản lý bộ phận nghiên cứu chính sách và tìm kiếm sự ủng hộ	Action Aid
44	Edwin Shanks	Tư vấn quốc tế	Điều phối viên - PAC - MPI
45	Nguyen Thanh Tung	Cố vấn Chương trình CASI	CARE International in Viet Nam
46	Mai Phuong	Trợ lý cán bộ chương trình	Counterpart International
47	Tim Boyes-Watson	Giám đốc	Voluntary Service Overseas
48	Caillin Wyndham	Cán bộ chương trình	VNAH

## **Phụ lục 2**

### **Danh mục các báo cáo cơ sở và các nhóm nghiên cứu**

1. Nghiên cứu phân bổ vốn ngân sách - Mike Winter và Vũ Tuấn Anh

Vũ Tuấn Anh, Phân bổ Ngân sách trong Chương trình Mục tiêu Quốc gia Xoá đói giảm nghèo và tạo việc làm, Báo cáo cá nhân, 2003

Winter, Mike và Vũ Tuấn Anh, 2003, Phân bổ vốn Ngân sách cho Chương trình MTQGXDGN và chương trình 135.

2. Xác định đối tượng - Đoàn Hồng Quang, Paul Shaffer và Nguyễn Thắng

Đoàn Hồng Quang, 2004, "Tổng hợp các phương pháp xác định đối tượng nghèo ở Việt Nam"

Shaffer, Paul và Nguyễn Thắng, 2004, "Nghiên cứu Hiệu quả xác định đối tượng"

3. Nghiên cứu hệ thống theo dõi giám sát - Trần Thị Hạnh, Vũ Văn Toán và Nguyễn Tuấn Doanh

Hạnh, Toán, và Doanh (2004) Nghiên cứu hệ thống theo dõi giám sát CTMTQGXDGN và 135, Dự án VIE /02/001 UNDP - MOLISA, Hà Nội, tháng 6 2004

4. Nghiên cứu theo dõi chi tiêu công - Mark Minford, Đoàn Hồng Quang và Nguyễn Hữu Từ

Minford, Mark cùng với Đoàn Quang và Nguyễn Hữu Từ, 2004, "Theo dõi chi tiêu công trong CTMTQGXDGN và CT 135"

5. Tổng quan tài liệu - Hoàng Thanh Hương và Nguyễn Chiến Thắng

Hoàng Thanh Hương và Nguyễn Chiến Thắng, 2003, Đánh giá tác động của CTMTQGXDGN và CT 135, Hà Nội, tháng 8, 9 - 2003.

6. Đánh giá tác động - IDEA International (Paul Shaffer và Nguyễn Thắng)  
IDEA International, 2004, Đánh giá Tác động của CTMTQGXGN và CT 135, VIE/02/001 - Hỗ trợ cho CTMTQGXDGN, tháng 7 - 2004

7. Nghiên cứu về sự tham gia và trao quyền -Koos Neefjes

Koos Neefjes, 2004, Nghiên cứu về sự tham gia và trao quyền trong CTMTQGX ĐGN, Báo cáo tổng hợp các nghiên cứu.



### Phụ lục 3 - Trách nhiệm quản lý chương trình XĐGN

		TRÁCH NHIỆM
Ban Chỉ đạo	Chương trình quốc gia	Hướng dẫn, chỉ đạo và điều phối chung quá trình thực hiện Chương trình
Bộ phận thường trực	Bộ LĐTBXH	Giúp Chính phủ và Ban Chỉ đạo Chương trình XĐGN trong công tác điều phối, giám sát và chỉ đạo thực hiện. Xây dựng chuẩn nghèo, hướng dẫn chung về XĐGN, tập huấn và cung cấp thông tin.
Các cơ quan thực hiện	Bộ LĐTBXH, Bộ NNPTNT, UB DTMN, Bộ Y tế, Bộ GDĐT, Ngân hàng NN	Chỉ đạo thực hiện các hợp phần của chương trình được phân công, xây dựng chủ trương, chính sách ngành và cung cấp hỗ trợ kỹ thuật theo chức năng. UB DT là cơ quan đầu mối của Chương trình 135.
Các cơ quan khác	Bộ Tài chính	(i) Xây dựng ngân sách chi tiêu thường xuyên của Chương trình, (ii) Phân bổ kinh phí từ Ngân sách Nhà nước cho Chương trình, (iii) hướng dẫn chính quyền địa phương về quản lý tài chính và (iv) giám sát, đánh giá việc sử dụng kinh phí
	Bộ KHĐT	(i) Xây dựng ngân sách cho phần vốn đầu tư của Chương trình, (ii) Phối hợp với Bộ Tài chính xây dựng ngân sách chi tiêu thường xuyên của Chương trình, (iii) lồng ghép Chương trình MTQG về XĐGN và Chương trình 135 vào các kế hoạch phát triển KT-XH quốc gia, (iv) Hướng dẫn các địa phương lồng ghép các chương trình/dự án liên quan tới XĐGN khác vào các kế hoạch phát triển của địa phương, (v) Đánh giá hiệu quả thực hiện Chương trình và (vi) Huy động và điều phối nguồn vốn ODA cho XĐGN.
Các đoàn thể quần chúng	Hội ND, MTTQ, Hội LHPN, Đoàn TN	Tham gia vào các hoạt động khác nhau phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, chẳng hạn như hỗ trợ tổ chức các nhóm tín dụng tiết kiệm, xác định nhu cầu tập huấn của nông dân về khuyến nông. Thêm vào đó, các tổ chức này còn được phân bổ một phần kinh phí từ ngân sách Nhà nước trong khuôn khổ Chương trình XĐGN để cung cấp tín dụng cho các hội viên của mình.
Cấp tỉnh	UBND tỉnh	Chịu hoàn toàn trách nhiệm về Chương trình XĐGN tại tỉnh - lập kế hoạch và lồng ghép các hoạt động XĐGN, phê duyệt các kế hoạch và dự án XĐGN thuộc thẩm quyền địa phương, huy động và quản lý kinh phí, điều phối và chỉ đạo việc thực hiện các hoạt động XĐGN tại tỉnh với sự trợ giúp của Sở LĐTBXH (chịu trách nhiệm giám sát và điều phối chung quá trình thực hiện các hoạt động XĐGN), Sở KHĐT (chịu trách nhiệm lồng ghép và phân bổ kinh phí) và Ban Dân tộc (chịu trách nhiệm thực hiện Chương trình 135). Áp dụng chuẩn nghèo, danh sách các xã thuộc diện ưu tiên và các chính sách XĐGN vào điều kiện của địa phương, xác định các công trình CSHT của xã cần được xây dựng căn cứ vào kết quả tham khảo ý kiến với các cấp cơ sở và phê duyệt các dự án xây dựng CSHT.
Cấp huyện	UBND huyện	Phê duyệt các kế hoạch và dự án XĐGN của các xã trong huyện (với tổng kinh phí dưới 2 tỷ đồng), thực hiện các dự án XĐGN cấp xã trong trường hợp chính quyền cấp xã chưa đủ năng lực cần thiết; nếu chính quyền cấp xã có đủ năng lực thì cấp huyện chỉ đóng vai trò hỗ trợ (chẳng hạn như hỗ trợ UBND tỉnh giám sát và chỉ đạo các hoạt động XĐGN cấp xã và hỗ trợ UBND xã chỉ đạo kỹ thuật trong quá trình thực hiện. Đồng thời cung cấp các dịch vụ kỹ thuật (bao gồm cả thiết kế dự án và xây dựng công trình) cho cấp xã song không có quyền phê duyệt các dự án CSHT của xã.
Cấp xã	UBND xã	Là đầu mối thực hiện các kế hoạch/dự án XĐGN cấp xã. Huy động sự tham gia của nhân dân ở cấp cơ sở, tổ chức và điều hành quá trình thực hiện các kế hoạch/dự án này. Chịu trách nhiệm trước HĐND xã, UBND huyện và UBND tỉnh. Cụ thể, UBND xã thường xuyên báo cáo HĐND xã và cộng đồng, tổ chức xây dựng và thực hiện kế hoạch XĐGN của xã và khi được phê duyệt thì huy động các nguồn lực trong xã đồng thời giải ngân kinh phí Chương trình XĐGN. Tiến hành lập bản đồ đói nghèo và cập nhật danh sách hộ nghèo.

Nguồn: Biên tập từ tài liệu của UNDP (1999)

#### Phụ lục 4 - Trách nhiệm quản lý Chương trình 135

	<b>Cơ quan</b>	<b>TRÁCH NHIỆM</b>
Cơ quan thường trực	UBND	Chủ trì, điều phối các bộ ngành và các tỉnh trong thực hiện chương trình, Hướng dẫn thực hiện, quản lý và theo dõi giám sát chương trình
Các cơ quan thực hiện	UBND	Chủ trì, điều phối thực hiện các hợp phần chương trình
	Bộ NN&PTNT	Chủ trì, điều phối thực hiện chương trình hợp phần Hướng dẫn các tỉnh quy hoạch và đất đai, bố trí lại dân cư những nơi cần thiết và đẩy mạnh phát triển nông lâm nghiệp gắn với sản xuất hàng hoá
Các cơ quan khác	Bộ KH-ĐT	Chủ trì phối hợp với Bộ Tài chính và các cơ quan khác để lập ngân sách chương trình
	Bộ Tài chính	Hướng dẫn và giám sát công tác phân bổ và sử dụng vốn từ ngân sách nhà nước, và báo cáo lên Chính phủ về sử dụng vốn từ ngân sách địa phương
	Hội Nông dân Việt nam, Hội đồng Dân tộc của Quốc hội và Bộ LĐ-TB&XH	Tham gia đánh giá chương trình

## Phụ lục 5 – Các phương pháp xác định đối tượng

Các phương pháp xác định đối tượng khác nhau có thể được phân loại thành hai nhóm: *xác định đối tượng hành chính* và *tự lựa chọn* (Coady và các tác giả khác, 2002). Mỗi kiểu đều có ưu nhược điểm riêng. Tuy nhiên các phương pháp xác định đối tượng thường không loại trừ lẫn nhau và do vậy mà ở Việt nam Chính phủ đã áp dụng hai phương pháp hoặc nhiều hơn.

**Xác định đối tượng kiểu hành chính** chủ yếu dựa trên tiêu chuẩn hạn chế và gồm các phương pháp đánh giá Cá nhân/Hộ và Xác định đối tượng theo phân nhóm. Trong các phương pháp đánh giá Cá nhân/Hộ, các ứng viên được cán bộ trực tiếp đánh giá xem họ có đủ tiêu chuẩn để tham gia chương trình không. Các phương pháp phổ biến nhất hay được sử dụng trong đánh giá Cá nhân/Hộ là kiểm tra có xác minh và kiểm tra đơn giản trong đó các tiêu chuẩn để tham gia gia chương trình như thu nhập sẽ được kiểm tra độc lập thông qua các hồ sơ giấy tờ sổ sách tin cậy đã được xác minh hay thông qua hình thức đánh giá định tính của các cán bộ chương trình qua chuyến xuống thăm hộ. Xác định đối tượng dựa vào cộng đồng là một phương pháp đánh giá phổ biến khác trong đó các đối tượng tham gia chương trình được lựa chọn dựa trên quyết định của một nhóm thành viên cộng đồng hoặc lãnh đạo cộng đồng.

Xác định đối tượng theo phân nhóm, còn được gọi là xác định đối tượng thống kê hay xác định đối tượng theo nhóm, xem tất cả các cá nhân trong một phân nhóm cụ thể là đủ tiêu chuẩn để tham gia chương trình. Trong xác định đối tượng theo phân nhóm, các đặc điểm quan sát được của cá nhân rất dễ sử dụng và được sử dụng phổ biến làm tiêu chuẩn đánh giá. Ví dụ, tuổi và vị trí địa lý là hai yếu tố phân nhóm thường được sử dụng trong các chương trình mục tiêu tại các nước đang phát triển.

Xác định đối tượng bằng **việc tự lựa chọn** gắn với tiêu chuẩn phổ thông tức là chương trình để mở cho tất cả cá nhân. Tuy nhiên, chương trình được thiết kế theo cách để khuyến khích các đối tượng nghèo nhất tham gia nhưng đồng thời lại không khuyến khích sự tham gia của đối tượng không nghèo. Lợi ích của việc tham gia phụ thuộc vào chi phí tham gia riêng mà chi phí này khác nhau giữa các hộ nghèo và không nghèo. Bằng việc chỉ tạo ra một mức độ lợi ích rất thấp, các đối tượng không nghèo với các chi phí tham gia riêng cao hơn sẽ không tham gia chương trình chừng nào lợi ích mà họ thu được từ chương trình thấp hơn chi phí họ phải bỏ ra.

Việc lựa chọn phương pháp xác định đối tượng phụ thuộc chủ yếu vào khái niệm nghèo đói. Vấn đề đói nghèo là một vấn đề đa phương diện, gồm cả sự thiếu hụt về mặt vật chất và tâm lý, và có thể xem là không có đủ tiền, không đủ điều kiện để làm việc, ốm đau, thiếu giáo dục, thiếu đất và thiếu vốn vật chất khác và /hoặc i thiếu cơ hội tham gia vào các quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Vì không có một khái niệm đói nghèo hoàn hảo nên cũng không có một chỉ tiêu hoàn thiện để đo đói nghèo.

Cả thu nhập và chi tiêu đều hay được sử dụng như nhau để phân loại các hộ nghèo vì các chỉ tiêu tiền tệ này tương quan với các phương diện khác của đói nghèo và để đo lường cũng như để so sánh giữa các vùng và theo thời gian.

Bên cạnh các yếu tố khác, tính hiệu quả của công tác xác định đối tượng phụ thuộc chủ yếu vào việc các đơn vị xác định đối tượng được phân loại như thế nào. Một công cụ hữu hiệu để phân loại các đơn vị xác định đối tượng là đường nghèo (chuẩn nghèo) hoặc ngưỡng nghèo mà đường này cho phép chia tách quần thể thành phân nhóm nghèo và không nghèo trên cơ sở các chỉ tiêu chất lượng sống được chấp nhận phổ biến như thu nhập và chi tiêu.

## Phụ lục 6 - PHIẾU KÊ KHAI HỘ NGHÈO

### PHẦN I – THÔNG TIN CHUNG VỀ HỘ

Họ và tên chủ hộ.....Giới tính: Nam/Nữ  
 Số nhân khẩu:.....Số lao động:.....Dân tộc.....  
 Địa chỉ: Thôn(bản).....Xã.....Huyện.....

### DANH SÁCH NHÂN KHẨU TRONG HỘ

STT	Họ và tên	Năm sinh	Giới tính		Quan hệ với chủ hộ	Trình độ giáo dục (lớp/hệ)	Tình trạng theo học của nhân khẩu từ 5 tuổi trở lên (theo hướng dẫn ở cuối biểu)
			4	5			
1	2	3	4	5	6	7	8
1	.....	.....	.....	...	.....	.....	.....
2	.....	.....	.....	...	.....	.....	.....
3	.....	.....	.....	...	.....	.....	.....
4	.....	.....	.....	...	.....	.....	.....
5	.....	.....	.....	...	.....	.....	.....
6	.....	.....	.....	...	.....	.....	.....
7	.....	.....	.....	...	.....	.....	.....
8	.....	.....	.....	...	.....	.....	.....
9	.....	.....	.....	...	.....	.....	.....
10	.....	.....	.....	...	.....	.....	.....

\* **Ghi chú cho cột 8:** 1. Chưa bao giờ đi học 2. Đang học 3. Bỏ học, học xong

1. Hộ gia đình có công.
2. Hộ chính sách xã hội.
3. Hộ chủ hộ là nữ.
4. Hộ có tệt nạn xã hội .

Mã vùng:

1. Thành thị
2. Nông thôn.
3. Miền núi.

### PHẦN II – THU NHẬP HỘ

STT.	Nguồn thu nhập	HỘ TỰ KHAI BÁO			ĐIỀU CHỈNH		
		Tổng thu nhập (nghìn đồng)	Chi phí và thuê mướn (nghìn đồng)	Thu nhập thực (nghìn đồng)	Tổng thu nhập (nghìn đồng)	Chi phí và thuê mướn (nghìn đồng)	Thu nhập thực (nghìn đồng)
1	2	3	4	5	6	7	8
I	Từ trồng trọt	.....	.....	.....	.....	.....	.....
II	Từ chăn nuôi	.....	.....	.....	.....	.....	.....
III	Buôn bán, dịch vụ và các công việc khác	.....	.....	.....	.....	.....	.....
IV	Lương, phụ cấp	.....	.....	.....	.....	.....	.....
A	Tổng	.....	.....	.....	.....	.....	.....
B	Thu nhập trung bình cho đầu người năm	.....	.....	.....	.....	.....	.....
C	Thu nhập trung bình cho đầu người năm tháng	.....	.....	.....	.....	.....	.....

### PHẦN III – GIÁ TRỊ TÀI SẢN CỦA HỘ

<b>LOẠI TÀI SẢN</b>	<b>GIÁ TRỊ TÀI SẢN (triệu đồng)</b>	
	Hộ tự khai báo	Điều chỉnh
Nhà ở		
Buồng tắm		
Chuồng trại		
Đồ dùng sinh hoạt (đài, xe đạp, tủ, ...)		
Công cụ sản xuất		
Nguyên vật liệu (xi măng, gạch, ván gỗ, tấm lợp ...)		
Giá trị các sản phẩm ngoài thu hoạch		
Khác		
<b>Tổng giá trị của các tài sản</b>		
<b>Giá trị trung bình của các tài sản theo đầu người</b>		

#### Các kiểu nhà (khoanh tròn )

1. Nhà kiên cố (nhà xây, nhà mái bằng)
2. Nhà bán kiên cố (nhà lợp ngói)
3. Nhà dột nát (nhà tranh tre, nhà tạm)
4. Không có nhà, ở thuê hay ở nhờ

#### Các lý do chính ảnh hưởng đến tình trạng thu nhập và đói nghèo của hộ

(Khoanh tròn )

- |                              |   |
|------------------------------|---|
| 1. Thiếu kinh nghiệm làm ăn. | 6. Có người lười/tệ nạn xã hội                                    |
| 2. Thiếu lao động            | 7. Tội nạn, rủi ro  |
| 3. Đông ăn theo              | 8. Có người ốm đau, tàn tật,<br>già cả không có khả năng lao động |
| 4. Thiếu vốn                 |   |
| 5. Thiếu đất sản xuất        |   |

**Phân loại của thôn, bản:**

Xếp loại thu nhập hộ (Khoanh tròn)

- |                  |                   |
|------------------|-------------------|
| 1. Dưới 55 000 d | 4. Dưới 90 000 d  |
| 2. Dưới 70 000 d | 5. Dưới 100 000 d |
| 3. Dưới 80 000 d | 6. Dưới 150 000 d |

Phân loại hộ nghèo theo chuẩn nghèo mới (Khoanh tròn)

- |          |                |
|----------|----------------|
| 1. Nghèo | 2. Không nghèo |
|----------|----------------|

*Ngày .....tháng .....năm 200...*

**TRƯỞNG THÔN**

*(ghi đầy đủ họ và tên và chữ ký)*

**NGƯỜI KHAI**

*(ghi đầy đủ họ và tên và chữ ký)*

## Phụ lục 7

### Hệ thống các chỉ tiêu đói nghèo phục vụ cho các báo cáo của các tỉnh và huyện

		Chỉ tiêu	Đơn vị	Kế hoạch	Tần suất	
					6 tháng	Cả năm
		<b>I. Dữ liệu hộ</b>				
1	1.1 1.2	Tổng số hộ - Thành thị - Nông thôn			X	
2	2.1 2.2 2.3 2.4 2.5 2.6	Tổng số hộ nghèo - Thành thị - Nông thôn - Ưu tiên - Thuộc diện chính sách xã hội - Người Kinh - Dân tộc thiểu số			X	
3		Phần trăm số hộ nghèo			X	
4		Số hộ nghèo vượt nghèo			X	
5		Số hộ nghèo tái nghèo			X	
		<b>II. Dữ liệu cấp xã</b>				
6	6.1 6.2	Tổng số xã: - thuộc diện đặc biệt khó khăn, biên giới - xã nghèo				
7	7.1 7.2 7.3 7.4 7.5	Phần trăm số xã nghèo: - Số xã có phần trăm hộ nghèo hơn 40% - 25- 40% - 20- 25% - 10- 20% - dưới 10%			X	
8	8.1 8.2 8.3 8.4 8.5 8.6 8.7	Tổng số xã thiếu hạ tầng cơ sở: - Số xã không có đường đi lại được trong tất cả các mùa - Số xã có phòng học đáp ứng dưới 50% nhu cầu - Số xã không có trung tâm y tế xã - Số xã có thủy lợi nhỏ đáp ứng dưới 50% nhu cầu - Số xã có dưới 30% số hộ tiếp cận nước sinh hoạt - Số xã có dưới 50% số hộ có điện kéo tới nhà - Số xã không có chợ xã hay chợ trung tâm cụm xã			X	
		<b>Chỉ tiêu</b>	Đơn vị	Kế hoạch	Tần suất	
					6 tháng	Cả năm
		<b>III. Công tác thực hiện hỗ trợ chính sách và đầu tư</b>				
		<b>1. Chính sách</b>				
9	9.1 9.2 9.3 9.4 9.5	a/ Chính sách y tế - Số người nghèo nhận thẻ bảo hiểm y tế - Số vốn chi cho thẻ bảo hiểm y tế - Số lần khám chữa bệnh của đối tượng nghèo - Số người nghèo được cấp giấy chứng nhận để miễn giảm viện phí - Số người nghèo được miễn tiền khám chữa			X   X	

	9.6	bệnh				
	9.7	- Số vốn chi cho khám chữa bệnh miễn phí				
		- Số người nghèo được khám chữa bệnh từ các cơ sở từ thiện				
10		b/ Hỗ trợ giáo dục				
	10.1	- Số học sinh nghèo được miễn học phí			X	
	10.2	- Số vốn chi cho miễn học phí				
	10.3	- Số học sinh nghèo được miễn tiền xây dựng trường và các đóng góp khác			X	
	10.4	- Số vốn chi cho việc miễn tiền xây dựng trường và các đóng góp khác				
	10.5	- Số học sinh nghèo nhận sách giáo khoa và vở viết miễn phí				
	10.6	- Số vốn được sử dụng để cấp sách giáo khoa và vở viết miễn phí				
	10.7	- Số học sinh nghèo nhận hỗ trợ xã hội và học bổng				
	10.8	- Số vốn chi cho hỗ trợ xã hội và học bổng				
	10.9	- Số trường dân tộc nội trú				
	10.10	- Số học sinh dân tộc tại các trường nội trú				
11		c/ Hỗ trợ nhà ở				
	11.1	Tổng số hộ nghèo nhận hỗ trợ nhà:			X	
		1 - để xây mới				
		2 - để sửa chữa				
	11.2	Tổng số vốn chi cho hỗ trợ nhà ở:				
		1 - từ ngân sách nhà nước				
		2 - đóng góp của cộng đồng				
		3 - các nhà tài trợ quốc tế				
		<b>Chỉ tiêu</b>	<b>Đơn vị</b>	<b>Kế hoạch</b>	<b>Tần suất</b>	
					<b>6- tháng</b>	<b>Cả năm</b>
		<b>2. Hỗ trợ đầu tư</b>				
12		2.1 Hợp phần giảm nghèo				
	12.1	a/ Tín dụng				
		Tổng số hộ nhận vốn vay ưu đãi:			X	
		1 - số hộ nghèo				
		2 - số hộ mới vượt nghèo				
	12.2	Phần trăm so với tổng số hộ			X	
	12.3	Tổng số vốn chi vốn vay ưu đãi:			X	
		1 - từ Ngân hàng người nghèo				
		2 - từ các nguồn khác				
13		b/ Khuyến nông				
	13.1	- Số mô hình trình diễn				
	13.2	- Số người hưởng lợi nghèo;				
	13.3	- Số người nghèo tham dự tập huấn về cách làm ăn			X	
	13.4	- Số hộ nghèo tham dự tập huấn				
	13.5	- Số xã có cán bộ khuyến nông				
	13.6	- Số cán bộ khuyến nông xã				
	13.7	- Số tiền phụ cấp cho cán bộ khuyến nông xã			X	
	13.8	Tổng số vốn chi cho khuyến nông:				
		1 - từ ngân sách nhà nước				



		2 - đóng góp từ cộng đồng 3 - các nguồn khác				
14	14.1 14.2 14.3	c/ Phát triển mô hình giảm nghèo Số mô hình giảm nghèo được phát triển Số hộ hưởng lợi từ các mô hình phát triển Tổng số vốn chi cho phát triển mô hình giảm nghèo: 1 - từ ngân sách nhà nước 2 - ngân sách địa phương 3 - các nguồn khác			X	

		Chỉ tiêu	Đơn vị	Kế hoạch	Tần suất	
					6- tháng	Cả năm
15	15.1 15.2	2.2 Hợp phần giảm nghèo ngoài chương trình 135 a/ Phát triển cơ sở hạ tầng Số xã nghèo nhận đầu tư Tổng số vốn chi cho phát triển cơ sở hạ tầng: 1 - từ ngân sách nhà nước và địa phương 2 - đóng góp cộng đồng 3 - các nguồn khác			X X X X	
	15.3 15.4	Số vốn dân làng nhận do tham gia thi công công trình Tổng số công trình dự án hạ tầng cơ sở: 1 - đường 2 - trường (phòng học) 3 - trung tâm y tế 4 - cấp nước 5 - chương trình thủy lợi nhỏ 6 - điện 7 - chợ 8 - khác				
	15.5	Số công trình dự án hoàn thành và đã bàn giao đưa vào sử dụng				
16	16.1 16.2	b/ Hỗ trợ phát triển ngành nghề Tổng số hộ được hỗ trợ: 1 - bằng cấp đất 2 - phân và giống 3 - tập huấn 4 - khác Tổng số vốn dùng để hỗ trợ tạo việc làm: 1 - từ nhà nước 2 - ngân sách địa phương 3 - đóng góp cộng đồng 4 - các nguồn khác			X X	

			Chỉ tiêu	Đơn vị	Kế hoạch	Tần suất	
						6-tháng	Cả năm
17	17.1 17.2		c/ Ổn định và phát triển kinh tế mới Số hộ tự nguyện di dân nhận hỗ trợ Tổng số vốn chi cho công tác tái định cư và phát triển kinh tế mới:			X	
		1 2	- từ nhà nước - từ ngân sách địa phương			X	
18	18.1 18.2		d/ Định canh định cư tại các xã nghèo Số hộ nhận hỗ trợ để định cư ổn định Tổng số vốn chi cho định canh định cư:			X	
		1 2	- từ nhà nước - từ ngân sách địa phương				
19	19.1 19.2 19.3 19.4		e/ Tập huấn cho cán bộ XĐGN Số xã có cán bộ XĐGN chuyên trách Số xã cấp phụ cấp cho cán bộ XĐGN Mức phụ cấp cấp cho cán bộ XĐGN Tổng số khoá tập huấn:			X	
		1 2	- tại cấp xã - tại cấp tỉnh/huyện				
	19.5		Tổng số học viên:				
		1 2	- từ các xã - từ các tỉnh / huyện				
	19.6		Tổng số vốn chi cho cán bộ XĐGN:			X	
		1 2 3	- từ ngân sách nhà nước - từ ngân sách địa phương local budget - các nguồn khác				