

**Việt Nam: Tham vấn cộng đồng về Dự thảo Chiến lược Toàn diện
về Tăng trưởng và Xóa Đói Giảm Nghèo của Việt Nam
2002**

Tập I
Cách tiếp cận, phương pháp và ảnh hưởng

**Cùng người nghèo
hoàn thiện chính sách**



Edwin Shanks và Carrie Turk

Và:

**Quỹ cứu trợ Nhi đồng Anh (TP Hồ Chí Minh), Ngân hàng Thế giới (Tỉnh Lào Cai),
ActionAid (Tỉnh Hà Tĩnh), Tổ chức cứu trợ và phát triển (Tỉnh Vĩnh Long),
Tổ chức Plan tại Việt Nam (Tỉnh Quảng Trị) và Oxfam Anh (Tỉnh Trà Vinh)**

Cho nhóm:

Nhóm Hành động Chống Đói Nghèo

LỜI CẢM ƠN

Tài liệu này do Edwin Shanks (Nhà nghiên cứu) và Carrie Turk (Ngân hàng Thế giới) biên soạn. Các tác giả đã dựa chủ yếu vào các cuộc tiếp xúc bằng văn bản và trao đổi với thành viên của từng nhóm nghiên cứu tham gia tiến hành các cuộc tham vấn tại địa phương được mô tả dưới đây. Do có trên 80 nhà nghiên cứu tham gia vào các cuộc tham vấn này nên không thể liệt kê ở đây tất cả tên của họ được. Tuy nhiên, chúng tôi muốn cảm ơn sự đóng góp quan trọng của các nhà nghiên cứu và đặc biệt cảm ơn những người đã dành thời gian đưa ra những quan điểm, ý kiến của cá nhân và tập thể cho tiến trình này: Đó là các ông bà Phạm Văn Ngọc (ActionAid Việt Nam), Mark McPeak (Plan Việt nam), Nguyễn Văn Thuận và Bill Tod (Quỹ cứu trợ Nhi đồng Anh), Thân Thị Thiên Hương và Mandy Woodhouse (Oxfam Anh), Chris Gilson (Tổ chức Cứu trợ và Phát triển - CRS), Bùi Đình Toái, Lê Minh Tuệ và Sussanah Hopkins. Chúng tôi cũng xin cảm ơn Tim Conway (Viện Phát triển Hải ngoại - ODI), Deepa Narayan và Patti Petesch (Ngân hàng Thế giới) về sự đánh giá độc lập và bình luận cho bản dự thảo

Các tập trong bộ tài liệu:

Tập I

Shanks, E. và Turk, C. (2002), *Cùng người nghèo hoàn thiện Chính sách Tham vấn cộng đồng về Dự thảo Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo của Việt Nam (Tập I: Cách tiếp cận, Phương pháp và Ảnh hưởng)*, Ngân hàng Thế giới cùng với Quỹ Cứu trợ Nhi đồng Anh, Tổ chức ActionAid, Tổ chức cứu trợ và phát triển (CRS), Plan tại Việt Nam và Oxfam Anh biên soạn cho Nhóm Hành động Chống Đói Nghèo, Hà Nội.

Tập II

Shanks, E. và Turk, C. (2001), *Các đề xuất của Người Nghèo về Chính sách, Tham vấn cộng đồng về Dự thảo Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo của Việt Nam (Tập II: Tổng hợp các Kết quả và Phát hiện)*, Ngân hàng Thế giới cùng với Quỹ Cứu trợ Nhi đồng Anh, Tổ chức ActionAid, Tổ chức cứu trợ và phát triển (CRS), Plan tại Việt Nam và Oxfam Anh biên soạn cho Nhóm Hành động Chống Đói Nghèo, Hà Nội.

Tập III

Quỹ Cứu trợ Nhi đồng Anh, Tổ chức ActionAid, Tổ chức cứu trợ và phát triển (CRS), Plan tại Việt Nam, Oxfam Anh và Ngân hàng Thế giới (2002), *Ý kiến của Cộng đồng về Chiến lược Giảm Nghèo, Tham vấn cộng đồng về Dự thảo Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo của Việt Nam (Tập III: Báo cáo từ sáu địa bàn Tham vấn)*, biên soạn cho Nhóm Hành động Chống Đói Nghèo, Hà Nội.

LỜI NÓI ĐẦU

Tháng Mười Hai năm 2002, Thủ tướng Nước Cộng Hoà Xã Hội Chủ Nghĩa Việt Nam đã phê duyệt Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm nghèo (CPRGS). Chiến lược này đã được chuẩn bị trong vòng 14 tháng do Ban soạn thảo gồm 52 cán bộ chính phủ đại diện cho 16 cơ quan và các bộ khác nhau. Văn bản cuối cùng của Chiến lược này được soạn thảo dựa trên các nguồn thông tin khác nhau bao gồm các phân tích được thực hiện bởi Chính phủ và các tổ chức bên ngoài chính phủ. Văn bản này cũng được tham vấn rộng rãi trong cả nước từ trung ương đến địa phương và ở cấp cộng đồng.

Tập tài liệu này là một trong ba báo cáo mô tả hoạt động tham vấn các xã nghèo và các quan chức địa phương về nội dung và đường lối của CPRGS được thực hiện dưới sự lãnh đạo chung của Nhóm Hành động chống đói nghèo của Chính phủ, các nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ. Chương trình tham vấn này được các tổ chức ActionAid, Tổ chức cứu trợ và phát triển (CRS), Oxfam Anh, tổ chức Plan tại Việt Nam, Quỹ Cứu trợ Nhi đồng Anh và Ngân hàng Thế giới tiến hành tại sáu địa điểm trên toàn Việt Nam theo yêu cầu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Trong thời gian thực hiện hoạt động này, 1800 người dân tại các xã nghèo đã được đề nghị đóng góp ý kiến về những giải pháp trong Chiến lược của Chính phủ đối với cuộc sống và những kinh nghiệm riêng của họ về nghèo đói, từ đó đề xuất các ý kiến để sửa đổi và cải thiện chiến lược này và đồng thời chỉ ra những thiếu sót có thể làm giảm ảnh hưởng của Chiến lược.

Tập đầu tiên trong loạt báo cáo này mô tả các nghiên cứu tham vấn đã được thiết kế và thực hiện như thế nào. Hoạt động này là một trong những nỗ lực đầu tiên tại Việt Nam nhằm cải thiện đường lối chính sách đối với người nghèo được thực hiện ở một mức độ sâu rộng chưa từng có. Việc điều phối, quản lý, thiết kế và thực hiện nghiên cứu với một tập thể hơn 80 con người cũng gặp phải một số khó khăn. Thực tế là một trong những thách thức mà tập sách đầu tiên này phải giải quyết là: làm thế nào để sử dụng một chiến lược của Chính phủ như là một công cụ để giao tiếp với các hộ gia đình nghèo? Làm thế nào để chuyển từ một tài liệu có tính chiến lược chung thành một khuôn khổ nghiên cứu với những vấn đề và kỹ thuật dễ hiểu và có lý đối với những người nghèo trong các cộng đồng nông thôn? Làm thế nào để chuyển hoá những thông tin hết sức cụ thể thu thập được từ các hộ gia đình ở cấp xã thành những thông điệp mang tính chính sách chiến lược? Và làm thế nào để đảm bảo rằng những điều khám phá được và các kết luận của các tham vấn này thực sự có ảnh hưởng đến nội dung cơ bản của chiến lược? Tập tài liệu này có thể thu hút được sự quan tâm của những ai đang dự định thực hiện những công việc tương tự ở những nơi khác.

Tập thứ hai và thứ ba tóm tắt những thu thập của nghiên cứu này theo những cách khác nhau. Tập thứ hai tổng hợp những khám phá gặt hái được từ sáu địa bàn nghiên cứu khác nhau theo năm chủ đề chính sách rộng rãi của nghiên cứu:

- Những xu hướng về nghèo;
- Tạo cơ hội cho người nghèo và hỗ trợ cuộc sống của họ;
- Tăng cường khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản có chất lượng;
- Giảm nguy cơ dễ bị tổn thương; và
- Các sắp xếp về thể chế để thực hiện Chiến lược CPRGS.

Khung 3. Cải thiện Hạ tầng Xã hội Cơ bản: Định hướng và Hành động Chính được đề xuất trong I-PRSP	19
Khung 4. Các Lĩnh vực Thể chế Địa phương Định hướng và Hành động Chính được Đề xuất trong I-PRSP	20
Khung 5. Cải thiện Hạ tầng Xã hội Cơ bản:	21
Khung 6. Các Lĩnh vực Thể chế Địa phương:	22
Khung 7. Hoạch định chính sách thu hút sự quan tâm của thanh thiếu niên thành phố Hồ Chí Minh	31
Khung 8. Kiến nghị chính sách để cải thiện sự hỗ trợ cho các nông dân nuôi tôm ở Trà Vinh	36
Khung 9. Trung tâm giới thiệu việc làm không phải là giải pháp duy nhất cho vấn đề thất nghiệp ở đô thị	40
Khung 10. Chiến lược đa dạng nguồn thu nhập và các kế hoạch dài hạn của hộ gia đình ở Quảng Trị	41
Khung 11. Kiến nghị trong Ma trận Chính sách Tổng hợp nhằm cải thiện sự tham gia hoạch định chính sách	48

Hình

Hình 1. Khung lập Kế hoạch Chiến lược ở Việt Nam.	4
Hình 2. Trình tự thời gian các hoạt động của Nhóm Hành động Chống Đối Nghèo và các hoạt động lập kế hoạch do Chính phủ Việt Nam lựa chọn trong thời kỳ 1999-2000	6
Hình 3. Các nhóm tham gia chính	24

Bảng

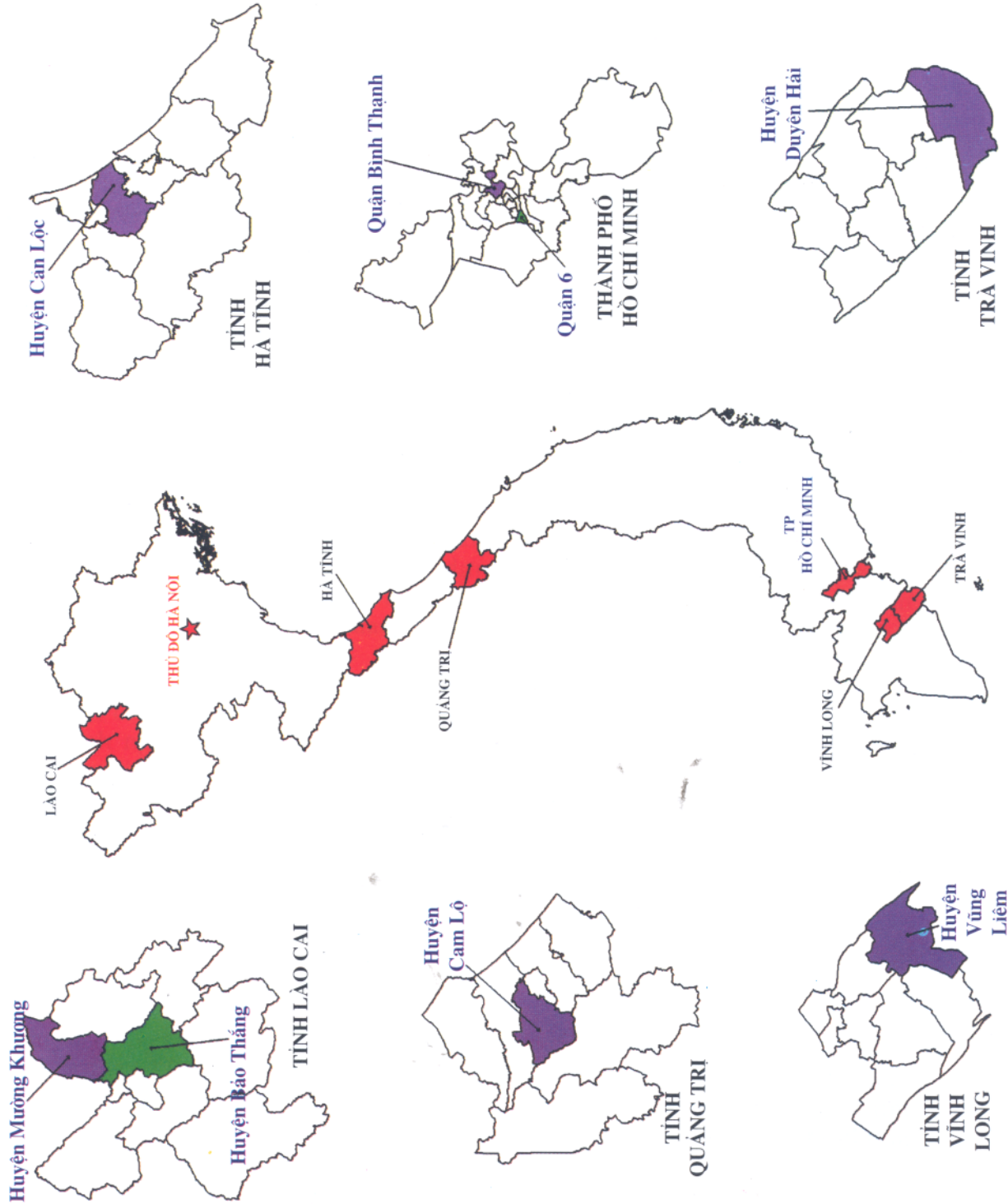
Bảng 1. Các địa bàn nghiên cứu và những người tham gia đóng góp ý kiến	23
Bảng 2. Chương trình lấy ý kiến cấp thôn bản ở tỉnh Lào Cai	29
Bảng 3. Các kiến nghị chính sách về việc làm thế nào có thể cải thiện dịch vụ giáo dục cho người nghèo	34
Bảng 4. Tập hợp các câu trả lời về cải thiện chính sách giáo dục của các đại biểu cấp xã ở Xã Bản Cầm, Tỉnh Lào Cai	35
Bảng 5. Xếp hạng ưu tiên các hành động chính sách đề xuất về cơ sở hạ tầng xã hội của những người tham gia ở Tỉnh Vĩnh Long	38
Bảng 6. Những ý kiến nhất trí và thông điệp chính sách chính về cơ sở hạ tầng xã hội	39

CÁC TỪ VIẾT TẮT

AAV	ActionAid Việt nam
CPRGS	Chiến lược toàn diện về Giảm nghèo và Tăng trưởng
CRS	Tổ chức cứu trợ và phát triển
I-PRSP	Văn bản tạm thời Chiến lược giảm nghèo
MPI	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
PPAs	Đánh giá nghèo có sự tham gia của người dân
PTF	Nhóm hành động chống đói nghèo
SCUK	Quỹ cứu trợ Nhi đồng Anh
SEDS	Chiến lược phát triển kinh tế xã hội
UBND	Ủy ban Nhân dân
VLSS	Khảo sát mức sống dân cư

BẢN ĐỒ CÁC ĐỊA ĐIỂM THAM VẤN

Đây là bản đồ minh họa không mang ý nghĩa pháp lý về mặt lãnh thổ



1. GIỚI THIỆU

Báo cáo này nằm trong bộ ba tập tài liệu mô tả tiến trình và những phát hiện của một cuộc nghiên cứu tại Việt Nam mà trong đó các hộ gia đình và các cộng đồng người nghèo đã được hỏi ý kiến về nội dung của *Văn bản Chiến lược Tạm thời về Giảm Nghèo* (I-PRSP). Công việc này được tiến hành theo sự yêu cầu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI) khi họ phát triển I-PRSP thành Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm nghèo. Hai tập tài liệu đi kèm trình bày những phát hiện theo hai hình thức khác nhau - một tập tóm tắt những phát hiện theo lĩnh vực chủ điểm cho các hành động chính sách còn tập kia đối chiếu các báo cáo của các địa bàn tham vấn và sắp xếp các phát hiện theo vị trí địa lý.

Báo cáo này phác họa phương pháp được dùng trong các cuộc tham vấn và mô tả các quá trình tiếp theo nhằm đảm bảo các phát hiện có ảnh hưởng trong khi xây dựng *Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xóa đói Giảm nghèo* của Chính phủ Việt nam (CPRGS)¹ được phát triển từ I-PRSP. Tài liệu này được biên soạn một phần là để đáp lại nhiều yêu cầu được thông tin về cách tiến hành các cuộc tham vấn ở Việt Nam. Đặc biệt, các tác giả có cảm tưởng rằng một số nhà nghiên cứu đang phải vật lộn với những vấn đề tương tự làm thế nào để đưa được nhiều tiếng nói hơn vào trong các cuộc tranh luận xung quanh các sự lựa chọn về chính sách - không chỉ một cách chung chung mà còn nhằm để đóng góp vào những chiến lược cụ thể của Chính phủ khi đang được xây dựng. Bằng việc viết lại kinh nghiệm ở Việt Nam, chúng tôi hy vọng sẽ làm sáng tỏ một số vấn đề mà những người làm công tác phát triển ở các nơi khác đang băn khoăn. Những câu hỏi này bao gồm:

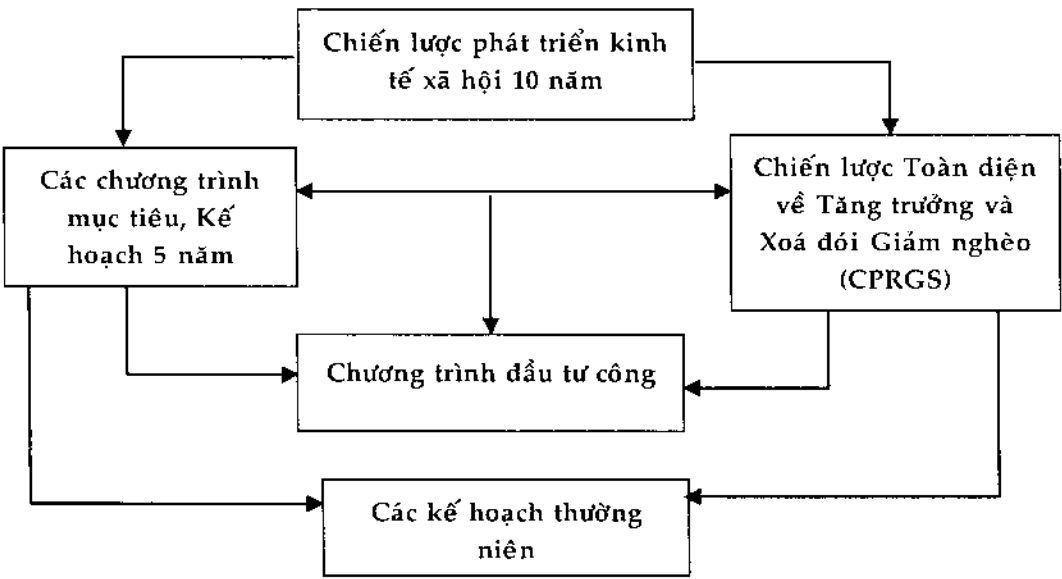
- Làm thế nào để I-PRSP, được viết bằng thứ ngôn ngữ đôi lúc không rõ ràng của Chính phủ, chuyển thành một công cụ giao tiếp trong các cuộc đối thoại với các hộ gia đình nghèo, nam giới và nữ giới, và cộng đồng địa phương về các lĩnh vực và lựa chọn chính sách cho hành động của Chính phủ?
- Những kỹ thuật nào có thể có tác dụng hỗ trợ ở cấp cộng đồng để khuyến khích việc thảo luận các lựa chọn chính sách?
- Làm thế nào để các phát hiện rất chi tiết từ cấp cộng đồng được sử dụng để đóng góp một cách có ý nghĩa vào việc xây dựng các chiến lược và lựa chọn các biện pháp chính sách và các khoản đầu tư công?
- Những phần nào của tiến trình đã tạo ra được sự khác biệt về mức độ ảnh hưởng của các phát hiện?

Hai người biên soạn báo cáo đã từng tham gia sâu vào các cuộc tham vấn từ những bước đi đầu tiên. Mặc dầu chúng tôi dựa chủ yếu vào quan điểm và kinh nghiệm của các nhà nghiên cứu khác tham gia vào trong các cuộc tham vấn và cũng đã tìm kiếm những nhận xét độc lập về bản dự thảo, tài liệu này trước tiên đưa ra những

¹ CPRGS là thuật ngữ được dùng ở Việt nam để chỉ Văn bản Chiến lược Xóa đói Giảm nghèo (PRSP) được dùng ở hầu hết các nước. Theo yêu cầu của Chính phủ, Văn bản Tạm thời về Chiến lược Xóa đói Giảm nghèo (I-PRSP) đã được sử dụng như là cơ sở cho các cuộc tham vấn ở cộng đồng vì đây là tài liệu chính thức được lưu hành vào thời điểm bắt đầu nghiên cứu. I-PRSP cũng tương đối toàn diện về khía cạnh các đề xuất chính sách, và bao gồm một phân tích về các vấn đề nghèo đói, làm cơ sở đầy đủ cho các cuộc tham vấn. Vào lúc đó Chính phủ cũng đồng thời chuẩn bị bản dự thảo CPRGS, và các kiến nghị chính sách từ các cuộc tham vấn ở địa phương đã được sử dụng vào bản dự thảo này.

tả CPRGS như là một “kế hoạch hành động đã biến Chiến lược Phát triển Kinh tế xã hội mười năm và Kế hoạch Phát triển Kinh tế xã hội năm năm của Chính phủ cũng như các kế hoạch phát triển ngành khác thành các biện pháp cụ thể với các lộ trình thực hiện được xác định rõ ràng”. Công việc này bao gồm cả việc xác định một hệ thống các mục đích phát triển rõ ràng thể hiện được những thách thức phát triển chính đang ở phía trước. Chính phủ trình bày sơ đồ mối liên hệ giữa các tài liệu kế hoạch trong CPRGS (Hình 1)

Hình 1: Khung lập kế hoạch chiến lược ở Việt Nam



Nhóm Hành động Chống Đói Nghèo (PTF) với các Hoạt động

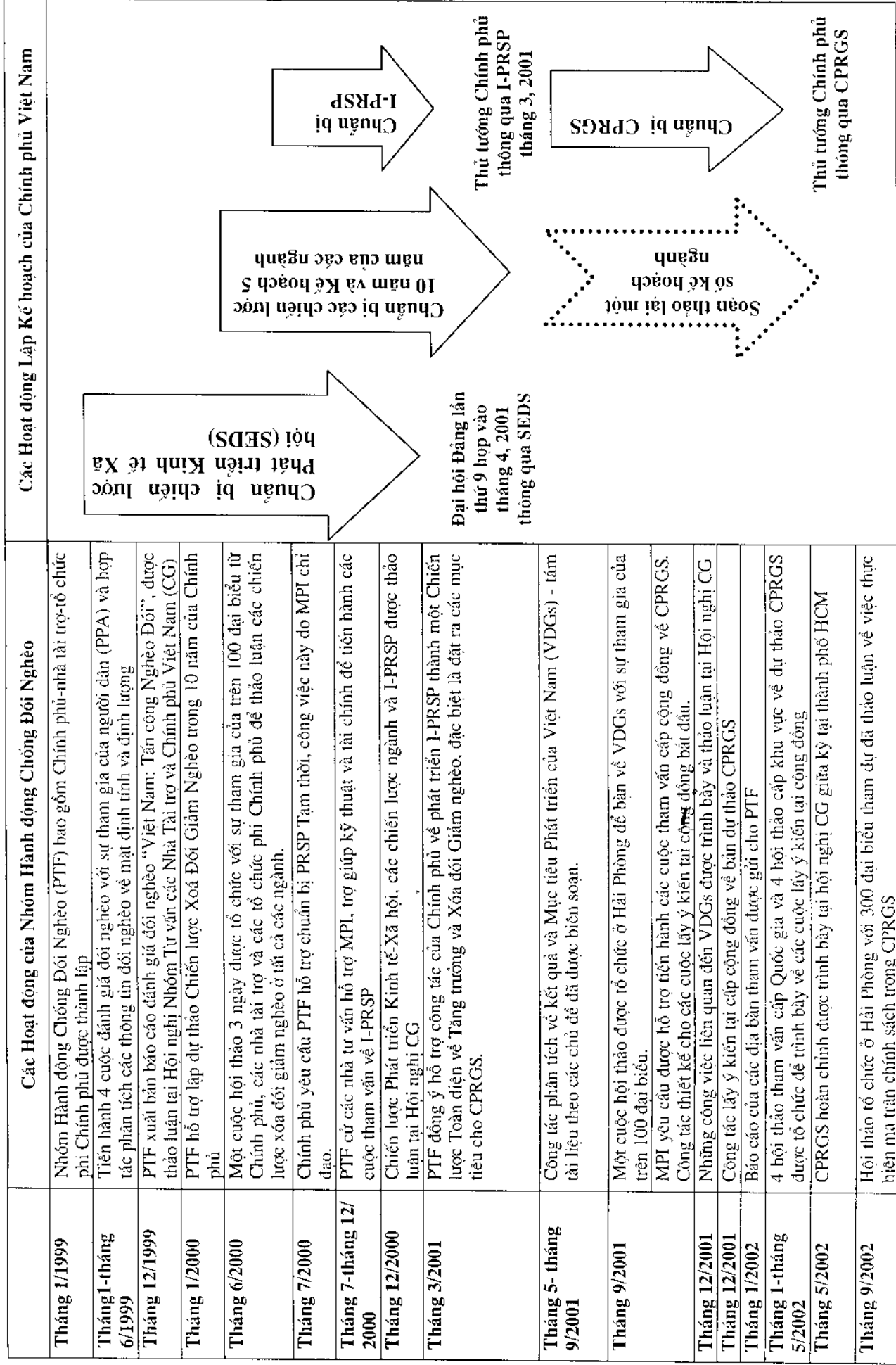
Quá trình lập kế hoạch quốc gia chuyên sâu này trùng hợp với một nỗ lực đồng bộ hơn về phía cộng đồng quốc tế và các tổ chức phi Chính phủ đang làm việc tại Việt Nam để tăng cường tập trung vào vấn đề nghèo đói trong các quá trình lập kế hoạch và ra chính sách quốc gia. Vào năm 1999, Ngân hàng Thế giới đã viết thư gửi Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI) yêu cầu thành lập một nhóm để tạo điều kiện cho sự cộng tác giữa các bên Chính phủ - Nhà tài trợ - Tổ chức phi Chính phủ về các vấn đề đói nghèo. Đầu tiên, nhóm này, Nhóm Hành động Chống Đói Nghèo (PTF), tập trung phân tích nghèo đói, nhưng sau đó lại trở thành một cơ chế chính cho sự giao lưu giữa Chính phủ - Nhà tài trợ - Tổ chức phi chính phủ về việc lập kế hoạch chiến lược cho xóa đói giảm nghèo.

Thành viên của PTF đã thay đổi trong suốt quá trình để phản ánh khối lượng công việc. Khi tiến hành phân tích đói nghèo, các cơ quan chủ yếu tham gia vào việc chuẩn đoán đói nghèo và quan tâm nhất đến việc sử dụng kết quả của cuộc nghiên cứu chính là các thành viên của PTF. Khi chuyển trọng tâm sang ủng hộ Chính phủ Việt Nam chuẩn bị I-PRSP và CPRGS, thành viên của PTF đã được mở rộng để bao gồm toàn bộ Ban Soạn thảo CPRGS. Trong năm 2001, PTF bao gồm 16 Bộ, 6 nhà tài trợ (3 đa phương, 3 song phương), 4 tổ chức phi Chính phủ Quốc tế và 4 tổ chức phi Chính phủ trong nước. Các đại diện của tổ chức phi Chính phủ Quốc tế do cộng đồng các tổ chức phi Chính phủ lựa chọn và được luân chuyển thường xuyên. Các thành viên có nhiệm vụ hỗ trợ tích cực dưới dạng các nguồn lực hay ý tưởng.

Trong những năm gần đây, PTF đã giữ vai trò đóng góp trong việc đưa thêm những tranh luận và phân tích vào quá trình lập kế hoạch và ra chính sách cho công cuộc xóa đói giảm nghèo. Các thành viên của PTF đã tài trợ và cung cấp nguồn lực cho công tác phân tích mà phía Chính phủ không thể thực hiện được nếu như không có những nguồn tài lực này. PTF cũng cung cấp một diễn đàn để bàn bạc những phân tích này với Chính phủ và các bên liên quan khác, giúp xây dựng sự thống nhất xung quanh những vấn đề cấp thiết nhất trong chương trình xóa đói giảm nghèo. Các thành viên PTF cũng tài trợ cho các quá trình - các cuộc tham vấn, hội thảo - để tạo điều kiện cho các cuộc tranh luận về xóa đói giảm nghèo được mở rộng, bằng cách đưa vào cả những chủ đề mới và những tiếng nói mới. Hình 2 trình bày một số công việc lập kế hoạch quốc gia và các hoạt động chính của PTF trong giai đoạn từ năm 1999.

Với tư cách là một nhóm, PTF có độ tin cậy với các cơ quan tài trợ, Chính phủ và các tổ chức phi Chính phủ, có khả năng đảm bảo các phân tích mà PTF tài trợ hay giám sát phải có khả năng gây ảnh hưởng. Kể từ năm 1999, hai cuộc nghiên cứu quan trọng bằng phương pháp có sự tham gia của người dân đã được phối hợp từ ngay trong nội bộ PTF. Đó là các Đánh giá Đói Nghèo với sự Tham gia của Người Dân (PPA) vào năm 1999 và những cuộc tham vấn ở cấp cộng đồng này về nội dung của I-PRSP (từ năm 2001 đến năm 2002). Về mặt thiết kế, hai cuộc nghiên cứu này gắn chặt với nhau và chỉ có thể xác định tầm ảnh hưởng của các cuộc tham vấn nếu như chúng ta tham khảo tới PPA.

Hình 2. Trình tự thời gian các hoạt động của Nhóm Hành động Chống Đối Nghèo và các hoạt động lập kế hoạch do Chính phủ Việt Nam lựa chọn trong thời kỳ 1999-2000



Phân tích đói nghèo theo định tính và định lượng năm 1999

Động lực đầu tiên để thành lập PTF xuất phát từ mong muốn củng cố thêm quyền làm chủ của Chính phủ và sự đồng thuận của các nhà tài trợ về việc phân tích tốt tình trạng đói nghèo. Do Chính phủ lúc đó sắp bắt đầu dự thảo một số tài liệu chính trong khuôn khổ lập kế hoạch chiến lược, đây là một thời điểm đặc biệt có lợi để tiến hành công tác phân tích đói nghèo và xây dựng sự thống nhất xung quanh các phát hiện. Trong năm 1997 và 1998, Tổng cục Thống kê đã thu thập các số liệu về hộ gia đình thông qua Khảo sát Mức sống Dân cư ở Việt Nam (VLSS) nhằm cho phép đánh giá rộng rãi về các xu hướng đói nghèo và một số kết quả xã hội trong suốt thập niên 90. Ngoài ra, bốn PPA đã được tiến hành đại diện cho các vùng khác nhau trên đất nước để xác định các khía cạnh của đói nghèo chưa được miêu tả rõ ràng bằng các thông tin định lượng.

Các cuộc PPA này được lan truyền rộng rãi và có ảnh hưởng mạnh mẽ đối với nội dung của đánh giá cuối cùng về tình trạng đói nghèo. Đây chính là một sản phẩm hợp tác của các thành viên PTF². Một điều khác thường đối với nghiên cứu bằng phương pháp có sự tham gia của người dân với nguồn tài trợ từ bên ngoài là phần lớn nguồn tài liệu này sau đó được sử dụng trong các văn bản chính sách hay được tham khảo trong các cuộc đối thoại về chính sách³. Điều này tương phản với các nỗ lực trước đó của nhiều tổ chức, đặc biệt là các tổ chức phi chính phủ quốc tế, nhằm gây ảnh hưởng tới quá trình hoạch định chính sách của Chính phủ thông qua nghiên cứu có sự tham gia của người dân ở quy mô nhỏ. Nghiên cứu như vậy thường được tiếp nhận bằng một thái độ hoài nghi.

Mặc dầu không được dự tính trước, PPAs đã giúp mở cánh cửa cho những cuộc tham vấn cộng đồng này về I-PRSP. Các cuộc tham vấn được tổ chức ở sáu địa phương, bao gồm bốn địa bàn đã tiến hành PPA. Điều này đã giúp thiết lập một mối liên hệ giữa việc phân tích đói nghèo bằng phương pháp có sự tham gia của người dân và việc thiết kế chiến lược sau đó. Tại những nơi này, nội dung câu hỏi chủ yếu có thể được diễn tả như sau: *"Ba năm trước đây, cộng đồng này cho chúng tôi là x và y biết về các nguyên nhân và khía cạnh của nghèo đói. Chính phủ Việt Nam đã đề nghị những biện pháp sau đây để giải quyết vấn đề này. Ở cộng đồng này, liệu các biện pháp đó có đưa đến một giải pháp cho vấn đề khó khăn hay không?"*. Nhìn về phía trước có thể thấy một cơ hội cho những ai ủng hộ Chính phủ Việt Nam trong việc giám sát thực hiện CPRGS để phát triển dựa trên các mối liên hệ này.

Từ Văn bản Tạm thời về Chiến lược Xóa Đói Giảm Nghèo đến Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xóa Đói Giảm Nghèo

Vào tháng 7 năm 2000, Chính phủ Việt Nam tuyên bố ý định muốn soạn thảo CPRGS. Nhận biết rằng công việc này có thể tốn thời gian và đòi hỏi thêm công tác phân tích, Chính phủ đã chuẩn bị một I-PRSP nhằm tránh những chậm trễ trong

² Nhóm Hành động Chống Đói Nghèo (1999), *Việt Nam: Tấn công đói nghèo*, bản báo cáo chung của Chính phủ Việt Nam, các nhà tài trợ và Nhóm Công tác Chống Đói Nghèo của các TCPCP được trình lên Hội nghị nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam, tháng 12/1999.

³ Turk, C. (2001), *Gần các đánh giá đói nghèo với sự tham gia của người dân với chính sách và hoạch định chính sách: kinh nghiệm của Việt Nam*; trong In Norton, A. (2000) *Hướng dẫn nhanh cho PPA (Đánh giá đói nghèo với sự tham gia của người dân)*; giới thiệu về lý thuyết và thực tế, ODI, Luân đôn.

việc kết thúc các cuộc đàm phán với Quỹ Tiền tệ Quốc tế và Ngân hàng Thế giới về các thỏa thuận vay Chương trình Tăng trưởng và Giảm nghèo (PRGF) và Tín dụng Hỗ trợ Giảm nghèo (PRSC)⁴. I-PRSP đã đánh dấu một bước chuyển biến trong cách tiếp cận công tác xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam, mở rộng chương trình vượt ra khỏi cách tiếp cận có định hướng hơn đã được vạch ra trong Chiến lược Mười năm về Xóa Đói Giảm Nghèo và bắt đầu đưa ra những mối liên hệ giữa các bước chuyển đổi về cơ cấu trong nền kinh tế và công tác xóa đói giảm nghèo.

Ngay sau khi I-PRSP được hoàn thành vào tháng 3 năm 2001, Chính phủ đã bắt đầu định ra các bước để phát triển I-PRSP thành một tài liệu chiến lược toàn diện hơn. Chính phủ muốn hoàn thiện CPRGS trong vòng một năm và việc này nhìn chung là có thể thực hiện được vì bản thân I-PRSP đã khá là tiên tiến vì đã thiết lập được một khuôn khổ chính sách cho tăng trưởng và giảm nghèo. MPI được giao nhiệm vụ dự thảo CPRGS, và đến lượt mình, MPI đã thành lập một Ban Soạn thảo liên bộ để thu hút được ý kiến đóng góp rộng rãi trong Chính phủ trong quá trình soạn thảo (Khung 1). Cùng với việc này, MPI đã tổ chức các cuộc tham vấn với nhiều bên liên quan bao gồm chính quyền các địa phương trong các cuộc hội thảo cấp vùng, và các cộng đồng địa phương và các nhóm người nghèo trong các cuộc tham vấn cộng đồng này. CPRGS đã được Thủ tướng Chính phủ thông qua vào tháng 5 năm 2002⁵.

Khung 1. Thành viên chủ chốt tham gia vào công tác về CPRGS

- Chính phủ Việt Nam, đặc biệt là MPI, đã chỉ đạo việc xây dựng CPRGS cùng với thành viên của Ban Soạn thảo CPRGS gồm 16 cơ quan (bao gồm các bộ ngành như Bộ Y tế, Bộ Giáo Dục và Đào tạo; Bộ Giao thông và Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn);
- Các địa phương đã có các cuộc trao đổi với Ban Soạn thảo và những người tham dự các cuộc hội thảo cấp vùng để cho ý kiến về những bản dự thảo CPRGS đầu tiên;
- Nhóm Hành động Chống Đói Nghèo cung cấp cơ chế cho sự hợp tác giữa Chính phủ - nhà tài trợ - tổ chức phi Chính phủ về việc hình thành chiến lược giảm nghèo. Các nhóm quan hệ đối tác Chính phủ- nhà tài trợ- tổ chức phi Chính phủ khác cũng tham gia vào các công việc liên quan tới CPRGS ở một số ngành;
- Năm tổ chức tham gia vào các cuộc tham vấn ở cấp cộng đồng và Hội Phụ nữ/Ủy ban Quốc gia về sự tiến bộ của Phụ nữ đã tham gia tổ chức các cuộc tham vấn với các đại biểu quốc hội nữ và các nhóm phụ nữ nông thôn; và
- Hội nghị Nhóm Tư vấn các nhà tài trợ (CG) trong vài năm qua đã tạo điều kiện cho cuộc đối thoại chính thức giữa Chính phủ Việt Nam và cộng đồng các nhà tài trợ (bao gồm các tổ chức phi Chính phủ) về chuẩn đoán đói nghèo, phát triển chiến lược và xác định mục tiêu giảm nghèo (vào tháng 12/2001).

2.2 Tham vấn cộng đồng: Ai tham gia?

Chính phủ Việt Nam đã cam kết trong I-PRSP là đảm bảo các bên liên quan sẽ được tham vấn trong quá trình xây dựng CPRGS. Khi MPI bắt đầu dự thảo tài liệu, họ

⁴ Chương trình Tăng trưởng và Giảm nghèo (PRGF) và Tín dụng Hỗ trợ Giảm nghèo (PRSC) là những công cụ vay của IMF (PRGF) và của Ngân hàng Thế giới (PRSC). Trước khi Ban Giám đốc của IMF và Ngân hàng Thế giới thảo luận để thông qua những khoản vay này, yêu cầu phải có chiến lược giảm nghèo do Chính phủ soạn thảo yêu cầu về các khoản vay đó.

⁵ Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2002), Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xóa đói Giảm nghèo (CPRGS), Hà Nội.

yêu cầu Ngân hàng Thế giới giúp đỡ điều phối công việc này. MPI rất muốn các tổ chức phi Chính phủ cùng tham gia và muốn trở lại các địa bàn đã tiến hành PPA nhưng thiếu thời gian và nguồn lực để khái niệm hóa và quản lý công việc này. Do trước đây đã điều phối công việc về PPA, Ngân hàng Thế giới đã có một số kinh nghiệm trong loại công việc này cũng như có sẵn các nguồn lực (tài lực và nhân lực) để hỗ trợ.

Các cơ quan đối tác, các địa bàn tham vấn và các mối liên hệ với PPAs năm 1999

Do Bộ Kế hoạch và Đầu tư cảm thấy quay trở lại các khu PPA thì sẽ tốt hơn nên các tổ chức đã tham gia tiến hành PPA được tiếp cận đầu tiên. Quỹ Cứu trợ Nhi đồng Anh (SCUK) đồng ý trở lại địa bàn PPA ở thành phố Hồ Chí Minh, thành phố lớn nhất ở Việt Nam. ActionAid trở lại tỉnh Hà Tĩnh, một tỉnh vùng duyên hải hay bị bão lụt, và Oxfam Anh trở lại tỉnh Trà Vinh ở vùng đồng bằng sông Cửu Long. Chương trình Phát triển Nông thôn Miền núi Việt Nam - Thụy Điển, tổ chức đã tiến hành PPA ở tỉnh miền núi Lào Cai, do đang tổ chức lại nên không thể đảm nhận cuộc tham vấn này. Ngân hàng Thế giới đã trực tiếp quản lý các cuộc tham vấn ở tỉnh Lào Cai, sử dụng cùng một nhóm nghiên cứu và tới làm việc ở cùng những khu vực như trong thời gian tiến hành PPA. Ngoài việc quay trở lại những địa bàn đã tiến hành PPA, thêm hai địa phương nữa được lựa chọn. Tổ chức Plan Việt Nam quản lý các cuộc tham vấn ở Quảng Trị, một tỉnh duyên hải miền Trung, và tổ chức Cứu trợ và Phát triển (CRS) tiến hành các cuộc tham vấn ở Vĩnh Long, một tỉnh ở đồng bằng sông Cửu Long. Ý tưởng đằng sau việc bao gồm thêm hai khu này một phần là nhằm đạt được mức độ đa dạng lớn hơn về tình trạng nghèo đói (bằng việc bao gồm tỉnh Quảng Trị) và một phần là nhằm cố gắng làm sáng tỏ về tình trạng nghèo đói ở vùng đồng bằng sông Cửu Long (bằng việc bao gồm tỉnh Vĩnh Long⁶).

Tất cả các tổ chức phi Chính phủ Quốc tế thực hiện các cuộc tham vấn này đều có mối quan hệ lâu dài với chính quyền và các cộng đồng ở những địa bàn tiến hành nghiên cứu. Ở 6 địa bàn, trên 80 nhà nghiên cứu đã được thu hút vào các cuộc nghiên cứu và nhiều người đến từ các cộng đồng địa phương hay các tổ chức chính quyền địa phương và được tập huấn để tham gia tiến hành nghiên cứu. Trong số các nhà nghiên cứu này, đặc biệt là các trưởng nhóm người Việt Nam, nhiều người đã tham gia trực tiếp vào việc tiến hành PPA và có kiến thức sâu rộng về bối cảnh địa phương. Khả năng của họ trong việc rút ra mối quan hệ trực tiếp trong phân tích giữa việc miêu tả tình trạng đói nghèo xuất phát từ các PPA trong năm 1999 và các hành động chính sách đề xuất là một thế mạnh thực sự của cuộc nghiên cứu.

MPI vẫn tham gia trong suốt toàn bộ tiến trình. Họ còn đề nghị hướng dẫn ở giai đoạn đầu, chỉ ra những khu vực mà họ nghĩ rằng các cuộc tham vấn sẽ có ích nhất. Các cán bộ của MPI đã cho ý kiến về dự thảo khuôn khổ nghiên cứu, tham dự vào một số phần của công tác thực địa và các cuộc hội thảo tổng kết tổ chức ở tỉnh để thẩm định các phát hiện.

⁶ Mặc dù đồng bằng sông Cửu Long có một số vùng đất nông nghiệp phi nhiều nhất Việt Nam nhưng sự tăng trưởng về kinh tế và tiến bộ về các chỉ báo xã hội ở vùng này chậm hơn nhiều so với các vùng khác trong cả nước. Sự hiểu biết về nguyên nhân tại sao khu vực đồng bằng sông Cửu Long bị tụt hậu còn rất hạn chế.

Động cơ và các dự định

Các tổ chức phi chính phủ hợp tác trong các cuộc tham vấn có một số mục tiêu thúc đẩy. Rõ nhất trong chương trình của họ là tiềm năng ảnh hưởng việc ra chính sách quốc gia, cả về nội dung và cách thể hiện những tiến trình mới. Các tổ chức trước đây tham gia PPA cũng rất quan tâm muốn nêu bật tầm quan trọng của việc bao gồm các cộng đồng không chỉ trong giai đoạn đầu phân tích tình hình của việc lập kế hoạch, mà còn phát hiện ra giá trị của việc quay trở lại những cộng đồng này để bàn các hành động dự kiến nhằm giải quyết tình trạng đói nghèo mà họ đã mô tả. Một vài tổ chức đã nói rằng các cuộc tham vấn tạo ra nền tảng cho việc phối hợp tốt hơn với các cán bộ cấp tỉnh trong việc địa phương hóa bản CPRGS khi được phê duyệt. Ví dụ, Oxfam Anh dự tính làm việc chuyên sâu với tỉnh Trà Vinh để cố gắng vận hành ở cấp tỉnh và cấp huyện bản CPRGS - một chiến lược xác định các ưu tiên và kết quả ở cấp quốc gia. SCUK có ý định muốn hỗ trợ các sáng kiến tương tự ở thành phố Hồ Chí Minh. Động cơ thứ ba được các tổ chức đối tác nhắc đến là mong muốn phát triển các kỹ năng của chính họ và của các đối tác chính quyền địa phương trong công tác phân tích chính sách, giám sát và đánh giá.

Ngân hàng Thế giới cũng có một số động cơ thúc đẩy trong việc cung cấp nguồn lực cho công việc này. Trước tiên là Ngân hàng Thế giới (và cả IMF) đều băn khoăn rằng quá trình dự thảo cuối cùng của CPRGS không phản ánh đầy đủ quan điểm của các bên liên quan nếu không thực hiện nghiên cứu này. Thứ hai là Ngân hàng cũng quan tâm đến nghiên cứu này để có thông tin cho Chiến lược Hỗ trợ quốc gia (CAS) và chương trình cho vay được hoạch định cho giai đoạn tới năm 2006. Thứ ba là nghiên cứu này góp phần thực hiện mục tiêu lớn hơn của Ngân hàng nhằm hỗ trợ Việt Nam trong quá trình lập kế hoạch và hoạch định chính sách tốt hơn và dựa trên số liệu thực tế hơn. Về điểm này, mối liên hệ với các PPA (mà Ngân hàng Thế giới đã tài trợ thực hiện và điều phối) được xem là rất quan trọng.

Mặc dầu nếu nhìn lại, tất cả các tổ chức đối tác phi chính phủ đều cảm thấy các cuộc tham vấn là một công việc quan trọng và gây được ảnh hưởng, nhưng vẫn có một số ý kiến do dự được nêu ra ngay từ đầu⁷. Đó là một số lo ngại về mức độ sở hữu của Chính phủ đối với một quá trình có sự tham gia của người dân mà thực tế là một yêu cầu của Ngân hàng Thế giới và Quỹ tiền tệ Quốc tế. Quả là không dễ dàng gì khi họ được yêu cầu tiến hành một công việc mà về mặt pháp lý là vai trò của các cơ quan Chính phủ. Cũng có một số lo ngại rằng Ngân hàng Thế giới sẽ sử dụng các cuộc tham vấn nhằm hợp pháp hoá CPRGS mà có thể là một chiến lược mà một số tổ chức có thể không muốn bị liên quan (ví dụ, nếu CPRGS chỉ là một sản phẩm mang tính đối phó, mà nó không phải là vì lợi ích tốt nhất của việc xây dựng các quá trình lập kế hoạch Quốc gia vững mạnh cho công tác xoá đói giảm nghèo). Những cuộc thảo luận bước đầu với MPI rất có ích làm giảm bớt những lo lắng trước đó. Mối lo về vai trò của Ngân hàng Thế giới không còn bị các cơ quan từng là đối tác trong cuộc nghiên cứu, thậm chí kể cả các tổ chức phi Chính phủ đang lựa chọn rút ra khỏi các quá trình này ở những nước khác, xem là một vấn đề trong bối cảnh Việt Nam⁸.

⁷ Các cơ quan đối tác hoặc là được phỏng vấn hoặc là gửi các ý kiến bằng văn bản về kinh nghiệm của mình khi tham gia vào các cuộc lấy ý kiến.

⁸ Như đã nói trong một ghi chép của Ban Lãnh đạo cấp cao của ActionAid.

Thành viên của các nhóm nghiên cứu

Khoảng 80 nhà nghiên cứu của 6 địa bàn nghiên cứu đến từ các tổ chức khác nhau. Một số lớn là nhân viên Việt Nam của các tổ chức phi chính phủ quốc tế có kinh nghiệm sâu rộng trong các kỹ thuật nghiên cứu bằng phương pháp có sự tham gia của người dân, có hiểu biết kỹ càng về địa phương ở những vùng tham vấn và có mối quan hệ tốt với các cộng đồng và chính quyền. Một số lớn được tuyển dụng từ các viện nghiên cứu và trường đại học hay là nhân viên của các tổ chức phi chính phủ địa phương. Một số nhà nghiên cứu Việt Nam cũng làm việc với tư cách là những tư vấn độc lập. Tại tất cả các khu vực, các nhóm nghiên cứu được bổ sung thêm bằng các cán bộ từ các cơ quan đoàn thể địa phương (chẳng hạn như Hội Phụ nữ, Hội Nông dân hay Mặt trận Tổ quốc), từ UBND huyện hay xã, trưởng thôn và ở một số địa bàn là từ Hội đồng Nhân dân hay Đảng ủy địa phương. Ở nhiều địa bàn nghiên cứu, thành viên của cộng đồng cũng được tập huấn để tiến hành một số hoạt động nghiên cứu. Chỉ có một số nhỏ người nước ngoài tham gia vào toàn bộ hoạt động này và chỉ có một người nước ngoài tham gia đáng kể vào công tác thực địa. Đối với mỗi cuộc tham vấn, các tổ chức thực hiện nghiên cứu tập hợp một nhóm các thành viên mà họ cảm thấy rằng có thể triển khai nhiệm vụ phức tạp này.

Mặc dù có cán bộ của các tổ chức phi chính phủ trong nước tham gia vào cuộc nghiên cứu, không một tổ chức phi chính phủ trong nước nào được thuê để tiến hành các cuộc tham vấn từ đầu đến cuối ở bất cứ địa bàn nào. Đây là một điểm yếu đã được thừa nhận của cuộc tham vấn mà điều này phản ánh một số nhân tố kết hợp làm giảm vai trò của các tổ chức phi chính phủ trong nước trong loại công việc này. Nguyên nhân chủ yếu là do có tương đối ít các tổ chức dân sự độc lập tại Việt Nam, và cũng do hạn chế bởi khuôn khổ pháp lý, cộng đồng các tổ chức phi chính phủ trong nước thì lại rất manh mún và phân tán. Công tác hỗ trợ do các tổ chức phi chính phủ trong nước tiến hành thường có xu hướng mang tính không chính thức hơn và lại dựa vào những mối liên hệ mạnh mẽ mà các tổ chức địa phương có được đối với các cơ quan Chính phủ hay những nhà hoạch định chính sách cụ thể. Các kỹ năng phân tích chính sách dựa trên nghiên cứu của các tổ chức phi chính phủ trong nước còn hạn chế và một vài tổ chức phi chính phủ trong nước có cán bộ có kỹ năng nghiên cứu và phân tích thì lại vô cùng bận rộn. Xét theo khía cạnh này, phải công nhận Việt Nam là một trường hợp hiếm có trong việc dựa vào các tổ chức phi chính phủ quốc tế và các tư vấn để tiến hành loại công việc này.

Hy vọng là sẽ có những cách xây dựng dựa trên các PPA và các cuộc tham vấn khi thực hiện CPRGS. Điều này bao hàm cả việc sử dụng mối liên hệ đã được thiết lập giữa việc phân tích đói nghèo theo phương pháp có sự tham gia của người dân và việc lập kế hoạch chiến lược bằng phương pháp có sự tham gia của người dân ở những cộng đồng này để phát triển những mặt hữu ích của việc giám sát và đánh giá bằng phương pháp có sự tham gia của người dân về những tiến triển ở địa phương. Nếu như các tổ chức phi Chính phủ trong nước có khả năng tham gia vào công tác này một cách có ảnh hưởng thì việc ngay từ bây giờ bắt đầu xây dựng năng lực tốt hơn về những kỹ năng cần thiết mang tính quan trọng chiến lược. Rõ ràng là khoảng trống cho các tổ chức có tín nhiệm và có mối liên hệ chặt chẽ với các

cộng đồng người nghèo để ảnh hưởng việc hoạch định chính sách của Chính phủ đang mở ra nhanh hơn khả năng các tổ chức dân sự có tổ chức có thể làm được.

Khung thời gian và các nguồn lực

Các cuộc tham vấn đã được thực hiện với một khung thời gian hạn hẹp. Các cơ quan đối tác cam kết tham gia cuộc nghiên cứu vào tháng 9 năm 2001. Sau đó là một giai đoạn rất khẩn trương nhằm xây dựng phương pháp và khuôn khổ nghiên cứu dựa trên các biện pháp đề xuất trong I-PRSP (hoàn thành vào cuối tháng 11 năm 2001). Với một số khác biệt giữa các địa bàn nghiên cứu, việc đào tạo, công tác thực địa và phân tích mất khoảng chừng 6 tuần và khoảng một phần ba thời gian này là dành cho công tác thực địa. Tất cả các báo cáo của các địa bàn đều được hoàn thành bằng cả tiếng Việt và tiếng Anh (một số ở dạng dự thảo) vào giữa tháng Giêng năm 2002. Một bản báo cáo tổng hợp dự thảo được hoàn tất vào đầu tháng Tư. Bản báo cáo này tóm tắt các phát hiện từ 6 địa bàn xếp theo lĩnh vực chính sách. Vấn đề thời gian là rất quan trọng bởi vì Chính phủ đã tự đặt ra cho mình thời hạn hoàn thành CPRGS vào tháng 5 năm 2002. Mặc dầu các nhóm nghiên cứu cảm thấy thời gian rất gấp nhưng họ vẫn hiểu rằng thông tin này cần phải có đúng lúc để tạo ra một sự khác biệt đối với chiến lược.

Các thỏa thuận tài trợ khác nhau tùy theo đối tác. Công việc ở tỉnh Lào Cai do Ngân hàng Thế giới tài trợ hoàn toàn còn ở tỉnh Vĩnh Long thì Ngân hàng Thế giới hỗ trợ đáng kể. SCUK, Oxfam Anh and Plan Việt Nam tài trợ công việc ở các địa bàn của họ hoàn toàn bằng các nguồn riêng của mình. Một số chi phí thêm cho công việc ở tỉnh Hà Tĩnh (do ActionAid tiến hành) cũng do Ngân hàng Thế giới trả. Ngoài việc cung cấp tài chính trực tiếp, các cơ quan tham gia đều giành phần lớn thời gian của nhân viên cho công tác này. Được sự đồng ý của các cơ quan đối tác, Ngân hàng Thế giới đã đảm nhiệm hầu hết các nhiệm vụ liên quan đến công tác điều phối, hoàn tất khuôn khổ nghiên cứu, tổ chức truyền bá các báo cáo của các địa bàn nghiên cứu và tổng hợp các phát hiện từ những địa bàn khác nhau dựa theo lĩnh vực chính sách. Ba cơ quan đối tác (SCUK, Oxfam Anh và ActionAid) đã đồng tài trợ việc xuất bản các bản báo cáo khu vực (tập III của bộ tài liệu này).

2.3 Vì sao quá trình tham vấn địa phương lại có ảnh hưởng?

Ở phần bốn chúng tôi đưa ra ví dụ về việc các cuộc tham vấn có liên quan như thế nào tới những thay đổi trong tài liệu CPRGS. Các cơ quan đối tác biểu lộ sự hài lòng nói chung với mức độ sử dụng các phát hiện của họ - không chỉ trong việc hoàn thiện CPRGS mà còn trong các khía cạnh khác của việc hoạch định chính sách và ra quyết định chiến lược. Ngay từ đầu, có hai vấn đề chi phối những người tham gia lãnh đạo và điều phối cuộc nghiên cứu:

- Làm thế nào để đảm bảo công tác thực địa, các phát hiện và công việc phân tích có độ tin cậy mặc dầu đây thực sự là lần đầu tiên tiến hành công việc loại này ở Việt Nam; và
- Làm thế nào để đảm bảo các phát hiện được các nhà hoạch định chính sách sử dụng nhằm cải thiện nội dung của CPRGS.

Đảm bảo độ tin cậy

Như hai phần tiếp theo đây sẽ chỉ ra, về mặt phương pháp luận đây là một công việc đầy thách thức. Việc chuyển tải liệu I-PRSP, được diễn đạt rất khái quát, thành một phương pháp và khuôn khổ nghiên cứu có thể lấy được thông tin phản hồi từ các cộng đồng người nghèo phải mất tới hai tháng làm việc khẩn trương. Mọi người thực sự quan tâm sao cho cuộc nghiên cứu không nên để bị chỉ trích là có công tác thực địa chất lượng kém vì nó có thể làm tổn hại những nỗ lực muốn gây ảnh hưởng cho các phát hiện. Mặc dầu các chương tiếp theo sẽ đi sâu mô tả cuộc nghiên cứu này đã được khái niệm hoá và phát triển như thế nào, cũng cần nêu lên một số yếu tố quan trọng, không phải là phương pháp, đã đóng góp vào chất lượng của kết quả.

Sự tham gia của những người trước đây đã tiến hành PPA. Việc nhiều người tham gia quản lý và tổ chức các cuộc tham vấn đã từng tiến hành PPA là một điều vô cùng có lợi. Đã có nhiều bài học kinh nghiệm được rút ra khi tiến hành các PPA về điều gì có tác dụng ở thực địa và sự hiểu biết về địa phương đặc thù này có vai trò rất quan trọng trong các nhiệm vụ nghiên cứu đòi hỏi các nhà nghiên cứu phải có độ linh hoạt cao. Kinh nghiệm thực hiện các nghiên cứu tương tự trước đây có nghĩa là những người tham gia lấy ý kiến có các mối liên hệ tốt trong nhóm các nhà nghiên cứu người Việt Nam (nhóm này tương đối nhỏ) và có thể nhanh chóng tập hợp thành các nhóm nghiên cứu mạnh.

Dựa vào các mối quan hệ thể chế, lòng tự tin và sự tin cậy. Nhiều cán bộ ở địa phương tham gia cùng với các nhóm nghiên cứu trước đây cũng đã từng tham gia tiến hành các PPA và hiểu rõ về những yêu cầu của loại công tác tham vấn này. Các cán bộ địa phương, đặc biệt là những người ở chính quyền cấp dưới (huyện và xã), rất vui khi được tham gia vừa với tư cách là những người cung cấp thông tin trong cuộc nghiên cứu (các nhóm tập trung được tổ chức với cán bộ địa phương) và vừa với tư cách là những nhà nghiên cứu ở xã và làng. Nhiều cán bộ hoạt động ở cấp chính quyền này cảm thấy rất xa lạ với các quá trình hoạch định chính sách. Tại năm trong số sáu địa bàn, cán bộ địa phương rất ủng hộ công tác và công nhận giá trị các phát hiện tại hội thảo kết thúc cuộc nghiên cứu ở mỗi khu vực. Trong địa bàn còn lại, đây không phải là địa bàn PPA, cán bộ địa phương không gây cản trở nhưng chắc chắn là những đối tác kém tích cực hơn trong cuộc nghiên cứu và cũng kém thoải mái hơn với một số kết luận được đưa ra.

Nhất trí về phạm vi, bản chất và mục đích của công việc. Do việc xây dựng khuôn khổ nghiên cứu là một nhiệm vụ phức tạp, các cơ quan nghiên cứu đã dành nhiều giờ đồng hồ để cùng nhau giải quyết các vấn đề và khó khăn. Mặc dầu công việc này đòi hỏi một cam kết nghiêm túc về thời gian, nó lại có giá trị vô cùng lớn trong việc xây dựng sự hiểu biết chung về những mục tiêu mà cuộc nghiên cứu mong muốn đạt được. Vào thời gian mà các nhóm tiến hành nghiên cứu ở thực địa, mọi người đã hiểu rõ về loại thông tin cần có để cung cấp ý kiến phản hồi về biện pháp chính sách cụ thể. Nếu đọc cả sáu bản báo cáo của các địa bàn sẽ thấy cách tiếp cận thống nhất sau: mặc dầu không có một cấu trúc rõ ràng được đưa ra cho các báo cáo của các địa bàn ngoài nhu cầu giải quyết một loạt các vấn đề chính sách quan trọng, tất cả sáu báo cáo đều được dự thảo với cùng những tiêu đề như nhau. Điều này tạo điều kiện đáng kể cho nhiệm vụ tổng hợp các phát hiện để giải quyết các lĩnh vực chính sách đã lựa chọn.

Đảm bảo các phát hiện có ảnh hưởng

Về bản chất, việc lồng ghép kết quả nghiên cứu vào các quá trình hoạch định chính sách quốc gia là một lợi thế rất nổi bật. Mối liên hệ với các cơ quan chính phủ chủ chốt đã được thiết lập ngay từ đầu. Các cuộc tham vấn thực sự là một phần của kế hoạch làm việc do PTF đã dự tính từ trước. Nhóm này, cũng như là với các PPA là một cơ cấu quản trị không chính thức chịu trách nhiệm giám sát cuộc nghiên cứu. Rõ ràng đây là một bước khởi đầu đầy thuận lợi cho một cuộc nghiên cứu nhằm gây ảnh hưởng tới nội dung chính sách của chiến lược của Chính phủ.

Vai trò của quan hệ đối tác

Các nhà tài trợ khác cũng đóng vai trò quan trọng trong cung cấp nguồn lực cho các hoạt động trên diện rộng hơn nhằm giúp cho các cuộc tham vấn có vị trí cao hơn và gây ảnh hưởng lớn hơn. Thông qua diễn đàn của PTF rất nhiều nhà tài trợ đã tích cực tham gia cấp vốn và tổ chức các cuộc hội thảo tham vấn ở cấp quốc gia và cấp vùng mà ở đó các cuộc tham vấn cộng đồng được trình bày và thảo luận. Sự hỗ trợ của ADB, UNDP, GTZ và DFID là vô cùng quan trọng để các hội thảo tham vấn này được thực hiện và mong muốn của họ để các cuộc tham vấn cấp cộng đồng gây được ảnh hưởng tại các cuộc hội thảo này là rất giá trị. Nếu không có sự ủng hộ rộng rãi của cộng đồng quốc tế thông qua PTF thì có nguy cơ là các cuộc tham vấn cộng đồng chỉ được xem như là một hoạt động nhỏ.

Gây ảnh hưởng thông qua nhiều kênh

Một số bước đã được tiến hành để củng cố sự ảnh hưởng của các phát hiện. Con đường chính là xuất bản và phổ biến các phát hiện này càng nhanh càng tốt tới các độc giả chủ chốt – Ban Soạn thảo CPRGS. Tuy nhiên, đây chắc chắn không phải là cách duy nhất mà các phát hiện được sử dụng. Và đương nhiên, đây cũng chưa đủ để gây được một ảnh hưởng lớn đối với bản chiến lược cuối cùng. Những biện pháp có chủ định đã được áp dụng nhằm mở rộng cách sử dụng các phát hiện với hy vọng việc này sẽ làm cho các phát hiện được chấp nhận và xây dựng được những bức thông điệp chính. Không phải tất cả những biện pháp này đều được dự tính ngay từ đầu và chỉ được theo đuổi một cách tích cực khi cuộc nghiên cứu đã đi được một chặng dài. Sự nhìn nhận trước đó về các khả năng sử dụng các phát hiện có lẽ cũng đã ảnh hưởng đến những người tham gia vào giai đoạn thiết kế. Sau đây là một số ví dụ về cách các phát hiện được sử dụng:

- Thông báo cho một loạt các bên liên quan rằng các cuộc tham vấn diễn ra ngay trước cả khi bắt đầu công tác để khuyến khích các tổ chức tham gia vào việc hỗ trợ Chính phủ xây dựng CPRGS quan tâm đến công việc này;
- Trình bày và truyền bá các kết quả tham vấn vào giai đoạn đầu trong chương trình làm việc tại các cuộc tham vấn khu vực (xin xem ở dưới đây) để chúng có thể được tham khảo đến trong các cuộc bàn luận kéo dài một ngày rưỡi sau đó;
- Dự thảo một tài liệu tổng hợp các phát hiện theo *linh vực chính sách* để các nhà hoạch định chính sách có thể xem xét các bức thông điệp theo chủ đề (phản ánh cấu trúc của CPRGS và tạo điều kiện cho quá trình so sánh chiến lược với các kết quả tham vấn);
- Truyền bá các phát hiện khi tham vấn với các bộ ngành đang tìm cách gây ảnh hưởng phần nói về ngành của mình trong CPRGS;

- Khuyến khích nhiều nhóm đối tác Chính phủ/nhà tài trợ/tổ chức phi chính phủ đọc và sử dụng các phát hiện trong quan hệ tương tác của họ với MPI về nội dung của CPRGS; và
- Khuyến khích những người tham gia nhận xét cho MPI sử dụng các phát hiện của tham vấn làm bằng chứng để hậu thuẫn các kiến nghị của họ.

3. CÁCH TIẾP CẬN VÀ CÁC PHƯƠNG PHÁP THAM VẤN Ở ĐỊA PHƯƠNG

Phần này đưa ra một báo cáo theo từng bước và một phân tích có tính kiểm điểm về cách tiến hành các cuộc tham vấn địa phương. Từ lúc bắt đầu đến báo cáo về kết quả phải mất 6 tháng, chia ra làm ba giai đoạn chính:

- **Giai đoạn chuẩn bị và xây dựng nền móng.** Giai đoạn này bao gồm việc xây dựng một khuôn khổ nghiên cứu và các câu hỏi dựa trên I-PRSP, xây dựng phương pháp và cách lấy mẫu, và lựa chọn các đối tượng tham gia cũng như chuẩn bị tại địa phương. *Công việc này diễn ra khoảng ba tháng trước khi bắt đầu công tác thực địa.*
- **Giai đoạn tổ chức thảo luận ở thực địa.** Ở mỗi khu vực, công tác thực địa bao gồm một loạt các cuộc thảo luận nhóm tập trung và các cuộc phỏng vấn bán cấu trúc với các nhóm người nghèo ở cấp cộng đồng và các nhóm cán bộ địa phương, các chủ doanh nghiệp và các nhóm có những mối quan tâm đặc biệt khác. *Công tác thực địa kéo dài từ 2- 3 tuần ở mỗi khu vực và tổng số thời gian tiến hành công tác thực địa là hai tháng ở sáu địa bàn trên toàn quốc.*
- **Giai đoạn phân tích và thẩm định các phát hiện.** Giai đoạn này bao gồm việc biên soạn và phân tích số liệu để xác định các kiến nghị và thông điệp về chính sách chủ yếu xuất phát từ các cuộc tham vấn, và công nhận giá trị của các kết quả và phát hiện của nghiên cứu thông qua các cuộc hội thảo với đối tượng tham gia ở địa phương và tại các hội thảo vùng. *Mất khoảng hai tháng để biên soạn và xem xét các báo cáo khu vực cũng như chuẩn bị một bản báo cáo tổng hợp từ sáu khu vực.*

Phần này muốn cung cấp một kinh nghiệm thực tế hữu ích cho người dân ở các nước khác đang có kế hoạch tiến hành những cuộc tham vấn tương tự. Để trợ giúp cho công việc này, chúng tôi đưa ra các ví dụ về cách mà ba nội dung cụ thể của I-PRSP được xử lý trong các cuộc tham vấn (bao gồm cơ sở hạ tầng xã hội căn bản, giáo dục và các thể chế địa phương). Những ví dụ này được sử dụng để minh họa về quá trình được tiến triển kể từ thời điểm xây dựng phương pháp và câu hỏi nghiên cứu lúc đầu, trải qua các công tác thực địa, biên soạn và phân tích dữ liệu, tới xác định các kiến nghị và thông điệp về chính sách chủ yếu. Một quá trình tương tự được thực hiện đối với cả 15 chủ đề nghiên cứu. Khung 2 mô tả các lĩnh vực nghiên cứu chính và Phụ lục 1 trình bày các câu hỏi chi tiết.

3.1 Đưa ra Khuôn khổ Nghiên cứu dựa trên I-PRSP

Khó khăn về phương pháp

Các tài liệu chính sách được soạn thảo trước tiên là để các nhà lãnh đạo trong Chính phủ, các nhà hoạch định chính sách và các nhà lập kế hoạch sử dụng và đây không phải là những tài liệu dễ dàng cho những người không có kiến thức chuyên ngành có thể hiểu được. Bằng nội dung và mục đích những tài liệu chiến lược “toàn diện” (chẳng hạn như I-PRSP và CPRGS) bao gồm một sự hiểu biết về những mối quan tâm và các chính sách của rất nhiều ngành và liên ngành cũng như cách sắp xếp chúng lại với nhau trong một chiến lược tổng thể và nhận thức trước đó về bối cảnh thể chế cụ thể hình thành nên chúng. Vấn đề là làm thế nào để những tài liệu chính sách ở cấp vĩ mô chẳng hạn như những tài liệu này dễ tiếp cận và dễ hiểu đối với người dân địa phương để họ có thể cho ý kiến một cách có ý nghĩa?

Đây là thách thức lớn đầu tiên của các nhà nghiên cứu, dẫn tới những lĩnh vực bàn luận thú vị không chỉ về cách sử dụng I-PRSP trong các cuộc tham vấn địa phương này - mà còn rộng rãi hơn về cách làm thế nào để Chính phủ có thể đưa các chính sách đến với người nghèo. Phải công nhận rằng phần lớn những người tham gia ở cộng đồng không hoàn toàn đọc thông viết thạo⁹ và chắc chắn không quen với việc được trình bày và hỏi ý kiến về chính sách của Chính phủ theo kiểu này. Ở một số địa phương tiến hành nghiên cứu, chẳng hạn như ở tỉnh miền núi Lào Cai, một số người tham gia là người dân tộc thiểu số (đặc biệt là phụ nữ dân tộc thiểu số) không giao tiếp thạo bằng tiếng Việt, ngôn ngữ quốc gia. Đồng thời, cũng có thể nhiều lãnh đạo và cán bộ chính quyền địa phương tham gia cũng chưa biết đầy đủ về I-PRSP. Vì thế cần phải tìm cách cô đọng và đơn giản hóa tài liệu chính sách để có thể dễ hiểu và sử dụng trong công tác tại địa phương mà vẫn trung thành với nội dung bản gốc.

Thách thức lớn thứ hai về phương pháp là làm thế nào để có thể xây dựng được một cách tiếp cận đạt được những kết quả và phát hiện có thể so sánh được từ sáu địa phương trong khi vẫn đủ linh hoạt để tiếp nhận những mối quan tâm và phản hồi mang tính đặc thù của địa phương. Các câu hỏi nghiên cứu cũng nhìn về tương lai để hướng sự tập trung vào việc phân tích tính thích hợp và tiềm năng đưa các chính sách thành hành động chứ không phải là chỉ đưa ra một chuẩn đoán về tình hình đói nghèo hiện thời. Chúng tôi cũng quan tâm không chỉ đến việc lấy ý kiến của người dân địa phương về các hành động chính sách đề xuất của Chính phủ trong I-PRSP mà còn cố gắng khai thác xem có thiếu sót gì trong Dự thảo chiến lược không và các hành động cần phải củng cố và các biện pháp cần thiết để đảm bảo đạt được những cam kết đề ra trong CPRGS.

Bởi vậy, giai đoạn đầu tiên của công việc chuẩn bị cho các cuộc tham vấn là xem lại I-PRSP và rút ra từ đó một bộ câu hỏi để xây dựng khuôn khổ nghiên cứu có tính khả thi (xem phụ lục 1) để hướng dẫn công tác thực địa. Công việc này đòi hỏi một khoảng thời gian đáng kể và bàn bạc giữa các Nhóm nghiên cứu, họ họp thường xuyên trong khoảng thời gian ba tháng trước khi công tác thực địa bắt đầu. Việc xây dựng khuôn khổ nghiên cứu gồm ba bước chính như sau:

- Xác định phạm vi và nội dung tham vấn
- Xác định những hành động chính sách chính được Chính phủ đề xuất cho từng phần; và
- Xây dựng một bộ câu hỏi cho từng phần.

Bước 1: Xác định phạm vi và nội dung tham vấn

Bước đầu tiên là quyết định những nội dung nào của I-PRSP thích hợp cho công việc lấy ý kiến ở cấp địa phương. Điều này rất cần thiết vì phạm trù của I-PRSP rất rộng và chắc chắn là không thể đề cập đến mọi vấn đề. Khi tham vấn với MPI, mọi người đều nhất trí là bỏ một số nội dung ở cấp quản lý vĩ mô và các chương trình cải cách¹⁰. Các chương trình cải cách được đề xuất trong lĩnh vực ngân hàng chẳng

⁹ Lấy số liệu từ khảo sát mức sống dân cư Việt Nam, Ngân hàng Thế giới ước tính tỷ lệ biết chữ ở người lớn trong cả nước là 84%, nhưng tỷ lệ này khác nhau tùy theo mức độ giàu có, vị trí địa lý, giới, và dân tộc. Chẳng hạn tỷ lệ biết chữ ở phụ nữ dân tộc chỉ là 57%.

¹⁰ Trong I-PRSP, Chính phủ đề ra Chương trình cải cách trong năm lĩnh vực chính: cải cách ngân hàng; cải cách thương mại; phát triển doanh nghiệp tư nhân; cải cách doanh nghiệp nhà nước và cải cách quản lý tài chính công.

hạn không được đề xuất trong khuôn khổ nghiên cứu (tuy nhiên, một số vấn đề cụ thể liên quan tới tiếp cận các dịch vụ tài chính đã được đề cập). Chương trình cải cách thương mại không được đề cập rõ ràng trong Khuôn khổ nghiên cứu một phần vì một số tổ chức tham gia nghiên cứu (ActionAid, Oxfam Anh và Ngân hàng Thế giới) đang tiến hành các nghiên cứu khác về tác động có thể có của cải cách thương mại và mối liên hệ giữa toàn cầu hóa và nghèo đói. Các vấn đề về tăng cường hội nhập vào các thị trường quốc tế chẳng hạn như chấp nhận giá hàng hóa biến động và khuôn khổ pháp lý về kiểm soát hoạt động xuất khẩu đối với các công ty tư nhân - đã trở thành vấn đề được nhiều người quan tâm. Nghiên cứu đã cố gắng tập hợp các ý kiến của người nghèo về các biện pháp được đề xuất nhằm thúc đẩy khu vực tư nhân phát triển nhanh và cải cách khu vực doanh nghiệp nhà nước. Các vấn đề liên quan tới quản lý tài chính công được lồng ghép vào câu hỏi trong nhiều lĩnh vực.

Mọi người cũng nhất trí tập trung phần lớn nghiên cứu vào những nội dung của I-PRSP liên quan trực tiếp tới những người dân tham gia và họ có thể đóng góp ý kiến, bao gồm: việc cung cấp và quản lý các dịch vụ thuộc các ngành khác nhau; các biện pháp làm giảm khả năng bị tổn thương; quản trị địa phương và các lĩnh vực thể chế địa phương; các phương án phát triển doanh nghiệp và cải thiện thị trường lao động cũng như các cơ hội việc làm. Do đó, năm lĩnh vực nghiên cứu chính và mười lăm nội dung đã được xác định là có liên quan đến những phần chính của I-PRSP (Khung 2).

Khung 2. Các lĩnh vực nghiên cứu và nội dung của I-PRSP được sử dụng trong các cuộc tham vấn	
(xem thêm Phụ lục 1: Khuôn khổ Nghiên cứu)	
• Lĩnh vực nghiên cứu số 1: Xu hướng Nghèo và các mục tiêu Giảm nghèo	1. Tình hình hiện thời, xu hướng nghèo đói mới đây và chiến lược tổng thể của Chính phủ. 2. Đối với các khu vực thành thị: Giải quyết tình trạng đói nghèo ở thành thị. 3. Đối với các khu vực nông thôn: Các cách ổn định và nâng mức sống của bà con dân tộc thiểu số.
• Lĩnh vực nghiên cứu số 2: Tạo cơ hội cho các hộ gia đình nghèo và hỗ trợ đời sống	4. Cải thiện cơ sở hạ tầng xã hội cơ bản. 5. Thâm canh và đa dạng hoá sản xuất nông nghiệp. 6. Các biện pháp nhằm giúp người nghèo cải thiện sự tham gia của họ vào thị trường. 7. Phát triển doanh nghiệp hộ gia đình và doanh nghiệp vừa và nhỏ. 8. Củng cố khả năng của người nghèo, đặc biệt là phụ nữ, được vay vốn. 9. Cải thiện các cơ hội đào tạo nghề và giúp cho người nghèo học cách làm ăn.
• Lĩnh vực nghiên cứu số 3: Cải thiện khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản	10. Cải thiện khả năng tiếp cận giáo dục cơ bản. 11. Cải thiện sức khoẻ người nghèo.
• Lĩnh vực nghiên cứu số 4: Giảm nguy cơ bị tổn thương	12. Giảm mức độ rủi ro và khả năng bị tổn thương. 13. Khả năng chống chịu lại thiên tai.
• Lĩnh vực nghiên cứu số 5: Các cơ hội và những vấn đề thể chế	14. Các lĩnh vực thể chế trong khâu thực hiện. 15. Ngân sách và kế hoạch phát triển tại địa phương.

Bước 2: Xác định các hành động chính sách đề xuất chủ yếu cho mỗi nội dung

Bước thứ hai trong việc xây dựng khuôn khổ nghiên cứu là soạn một bản tóm tắt cả định hướng chung và những hành động chính sách cụ thể do Chính phủ đề xuất theo những nội dung này. Trong phần này, chúng tôi đưa ra ví dụ về hai nội dung được xây dựng như thế nào (phần hạ tầng cơ bản và các thể chế địa phương) để minh họa cho tiến trình. Vì I-PRSP là một điều mới mẻ đối với đại đa số những người tham gia nên cần phải có định hướng chung như là một công cụ để giới thiệu mục đích và tầm quan trọng của I-PRSP trước khi đi vào chi tiết các đề xuất theo từng lĩnh vực chủ đề. Đối với một số nội dung việc này có thể tương đối dễ dàng bởi vì I-PRSP đã đề xuất một hệ thống hành động khá là rõ ràng và cụ thể, ví dụ đối với nội dung cải thiện cơ sở hạ tầng xã hội (xin xem Khung 3). Ở đây, Chính phủ đã có một chiến lược được thiết lập và xác định rõ ràng để tập trung đầu tư công vào việc phát triển cơ sở hạ tầng căn bản ở những vùng xa xôi và nghèo trong cả nước nhằm cải thiện sự tiếp cận của người dân tới các dịch vụ và thị trường.

Khung 3. Cải thiện Hạ tầng Xã hội Cơ bản: Định hướng và Hành động Chính được Đề xuất trong I-PRSP

Định hướng:

Chính phủ dự tính phát triển cơ sở hạ tầng ở những vùng nghèo và xa xôi để cải thiện khả năng tiếp cận các dịch vụ, thị trường và các cơ hội. Chính phủ mong muốn các hộ gia đình và các cộng đồng địa phương tham gia lập kế hoạch và quản lý đầu tư cơ sở hạ tầng. Chính phủ dự tính đạt được mục tiêu này thông qua những hành động sau:

Các hành động chính sách:

- Đầu tư phát triển các loại cơ sở hạ tầng xã hội khác nhau, đặc biệt chú ý đến vùng xa xôi hẻo lánh và vùng nông thôn. Đặc biệt chú trọng đến phát triển đường xá tới các xã nghèo;
- Khuyến khích người nghèo tham gia xây dựng những dự án cơ sở hạ tầng căn bản này, coi đó là một công cụ để tạo công ăn việc làm và tăng thu nhập cho họ;
- Kết hợp nhiệm vụ xây dựng các dự án cơ sở hạ tầng với những biện pháp phòng chống lũ lụt và các thiên tai khác;
- Tạo thêm nhiều cơ hội cho các địa phương nơi mà các xã và các khu vực nghèo được xem là chủ động quản lý sự phát triển và bảo trì cơ sở hạ tầng giao thông nông thôn của chính họ; và
- Khuyến khích người dân tham gia phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn của chính họ, đặc biệt là điện nông thôn, nước sạch, trường học, trạm y tế, trung tâm cụm xã, chợ ... và khuyến khích họ tự điều hành và quản lý những công trình này.

Các nội dung khác của I-PRSP ngay từ lúc đầu được xác định kém rõ ràng hơn và vì thế đòi hỏi một cách tiếp cận khác đối với việc xây dựng các câu hỏi hướng dẫn. Điều này đặc biệt đã diễn ra với các lĩnh vực thể chế (xin xem Khung 4) với một vài chi tiết cụ thể được đưa ra trong I-PRSP. Trong trường hợp này cần phải xem từ đầu đến cuối I-PRSP và tập hợp lại tất cả những phần nói tới các biện pháp liên quan đến thể chế và quản lý nhà nước. Ở một số chỗ khi I-PRSP không nêu rõ ràng lắm hoặc đề cập một cách quá rộng, cần phải xem lại các văn bản chiến lược khác của Chính phủ (đặc biệt là các chiến lược mười năm của ngành) để làm rõ các thông điệp cụ thể trong I-PRSP.

Khung 4. Các Lĩnh vực Thể chế Địa phương
Định hướng và Hành động Chính được Đề xuất trong I-PRSP

Định hướng:

Trong I-PRSP không có phần nào dành riêng cho các lĩnh vực thể chế địa phương trong việc thực hiện chiến lược, hay giành cho vai trò của các thể chế địa phương, các tổ chức và các hội tại địa phương. Tuy nhiên, bản dự thảo có nhắc đến vai trò của các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức dựa vào cộng đồng và các tổ chức tư nhân ở các chương khác nhau. Các đoạn có nhắc tới vấn đề thể chế bao gồm:

Các Hành động Chính sách:

- (Cải cách Hành chính): Xác định rõ Chính phủ cần phải làm gì, những việc gì có thể do Chính phủ, nhân dân và các tổ chức tư nhân cùng làm, và những việc gì chỉ có thể do các tổ chức tư nhân đảm nhiệm;
- (Phát triển các Mạng lưới An sinh Xã hội): Mở rộng sự tham gia và nâng cao vai trò của các tổ chức xã hội trong nước và các tổ chức phi Chính phủ trong quá trình xây dựng và thực hiện mạng lưới an sinh xã hội; và
- (Các Cơ chế Vĩ mô): Khuyến khích phát triển tư vấn pháp luật cho các tổ chức dựa vào cộng đồng và tạo điều kiện cho họ quản lý các nguồn lực của cộng đồng.

Bước 3: Xây dựng bộ câu hỏi nghiên cứu liên quan tới từng nội dung

Giai đoạn thứ ba này bao gồm việc xây dựng và nhất trí về những câu hỏi chủ yếu cần được giải quyết theo từng nội dung sẽ được sử dụng làm cơ sở cho công tác thực địa. Rõ ràng với một thời gian hạn chế cho công tác thực địa không thể nào đi vào tất cả các lĩnh vực của I-PRSP với một độ sâu và độ chi tiết ngang nhau. Mỗi nhóm nghiên cứu và các tổ chức đều đã từng có kinh nghiệm làm việc với các môi trường phát triển thực tế, và một số còn đã từng tham gia vào các PPA. Cả hai yếu tố này tạo cơ sở để xác định những câu hỏi và vấn đề cấp thiết nhất cần được giải quyết trong những cuộc lấy ý kiến tại địa phương này.

Chẳng hạn, tiếp tục với ví dụ về cải thiện hạ tầng cơ sở trong Khung 3, những đề xuất mới trong I-PRSP bao gồm ý định của Chính phủ muốn các hộ gia đình và chính quyền cấp xã tham gia nhiều hơn nữa vào việc lập kế hoạch và quản lý đầu tư cơ sở hạ tầng cũng như là tạo thêm nhiều cơ hội công ăn việc làm tại địa phương thông qua những chương trình này. Do vậy, các câu hỏi hướng dẫn tập trung vào những vấn đề cụ thể như làm thế nào để tối đa hóa cơ hội việc làm được trả lương cho người nghèo, sự tham gia của người dân địa phương vào công tác lập kế hoạch và quản lý các công trình, và làm thế nào để phát triển những hệ thống vận hành và bảo trì có hiệu quả với chi phí hợp lý, không đặt những gánh nặng quá lớn lên vai người nghèo (xem khung 5).

Khung 5. Cải thiện Hạ tầng Xã hội Cơ bản:

Các câu hỏi thảo luận chính với những người tham gia tại các cuộc tham vấn ở địa phương.

Mục tiêu: tìm cách tối đa hoá cơ hội tạo việc làm được trả lương cho dân địa phương trong công tác phát triển cơ sở hạ tầng.

- Người dân có biết tạo cơ hội việc làm được trả lương là một việc ưu tiên của chính phủ và họ có được thông báo về các cơ hội việc làm được trả lương trong các công trình của xã hay không?
- Có nhiều người ở làng/xã tham gia vào việc xây dựng cơ sở hạ tầng trên cơ sở lao động được trả lương hay không?
- Khi các nhà thầu đến làm việc, họ thường hay thuê nhân công địa phương của xã hay họ thường thuê nhân công từ nơi khác tới?
- Những vấn đề cụ thể nào mà người dân địa phương thường gặp phải khi nhận được việc làm được trả lương của các nhà thầu? Họ kiến nghị những giải pháp nào để giải quyết những vấn đề này?

Mục tiêu: tìm cách phát triển những hệ thống điều hành và bảo trì hiệu quả với chi phí hợp lý cho cơ sở hạ tầng tại địa phương mà không đặt gánh nặng quá lớn lên vai người nghèo.

- Người dân có được tham vấn và/hoặc tham gia xây dựng các kế hoạch cấp địa phương cho công trình cơ sở hạ tầng không? Cần có những cơ chế nào để người dân có thể tăng cường ý kiến đóng góp của họ vào quá trình lập kế hoạch?
- Xã có những Ban đặc biệt được thành lập để quản lý và bảo trì cơ sở hạ tầng địa phương hay không?
- Những vấn đề hay khó khăn cụ thể nào mà làng/xã gặp phải trong việc quản lý và bảo trì cơ sở hạ tầng được xây dựng theo các chương trình của Chính phủ?
- Người dân địa phương ngày nay có nghĩa vụ đóng góp nhiều hơn trước đây vào việc bảo trì cơ sở hạ tầng tại địa phương hay không (bằng lao động hay tiền mặt)? Như vậy có gây ra gánh nặng cho một số hộ gia đình hay không?

Một ví dụ khác về nội dung liên quan tới thể chế địa phương, các nhóm nghiên cứu quyết định phải cố gắng đạt được một sự hiểu biết sâu hơn về tổ chức nào mà người nghèo nghĩ là quan trọng ở cấp địa phương trong việc triển khai các nội dung chủ yếu của chiến lược (Khung 6). Loạt câu hỏi thứ hai liên quan đến việc người dân địa phương được thông tin như thế nào về việc lập kế hoạch và chi tiêu ngân sách của chính quyền địa phương cũng như việc làm thế nào họ có thể đóng góp ý kiến và tham gia nhiều hơn và hiệu quả hơn nữa trong tương lai.

Khung 6. Các Lĩnh vực Thể chế Địa phương:

Các câu hỏi thảo luận chính với những người tham gia tại các cuộc tham vấn ở địa phương.

Mục tiêu: Tìm hiểu xem người nghèo coi những tổ chức nào là quan trọng ở cấp làng/xã trong việc triển khai các nội dung chính trong chiến lược của Chính phủ Việt Nam và thiết lập sao cho chúng mang tính hòa nhập và tính trách nhiệm giải trình hơn đối với người nghèo?

- Tổ chức địa phương nào có thể giúp anh/chị và gia đình có cuộc sống khá giả hơn? Những tổ chức này có thể thay đổi như thế nào để phục vụ nhu cầu của cộng đồng anh/chị một cách hiệu quả hơn?
- Anh/chị có thể ảnh hưởng như thế nào đối với các hoạt động của các tổ chức địa phương trong cộng đồng của mình? Chính phủ có thể làm gì để dễ dàng hơn cho anh/chị trong việc này? Anh/chị có ý tưởng gì khác mà thấy nên làm?
- Khi anh/chị phải dựa vào sự giúp đỡ của người ngoài gia đình mình (chẳng hạn khi anh/chị bị ốm đau và không thể làm việc), những tổ chức nào giúp đỡ anh/chị? Những tổ chức này có thể thay đổi như thế nào để làm tốt hơn công việc giúp đỡ gia đình anh/chị khi gặp khó khăn?

Mục tiêu: Tìm hiểu xem người dân địa phương được thông báo như thế nào về ngân sách và kế hoạch phát triển xã/phường và thu thập đề xuất về cách họ có thể đóng góp ý kiến nhiều hơn và hiệu quả hơn.

- Chính phủ đã quyết định rằng các kế hoạch và ngân sách cấp xã phải được niêm yết cho tất cả mọi người cùng xem. Việc này có diễn ra ở làng của anh/chị không? Nếu không, cần phải thay đổi như thế nào để điều đó được thực hiện? Nếu có, thông tin này được phổ biến như thế nào? Như thế đã đủ hay chưa? Anh/chị cần thêm những thông tin nào để giúp cho chính quyền cấp xã/ phường lập kế hoạch và ngân sách phù hợp với nhu cầu của các hộ gia đình nghèo?
- Khi có những cuộc họp cộng đồng thì thường anh/chị phát biểu về vấn đề gì là chính? ý kiến của anh/chị có được lắng nghe hay không? Anh/chị có nhận được phúc đáp không? Làm thế nào để người dân, đặc biệt là phụ nữ, tham gia nhiều hơn vào việc đóng góp ý kiến và nhận xét cho việc chuẩn bị các kế hoạch?
- Chính phủ đã đề xuất rằng các tổ chức địa phương cần được tiếp cận nhiều hơn những thông tin về pháp luật, và anh/chị cũng cần được cải thiện khả năng tiếp cận tới pháp luật. Nếu điều này quan trọng đối với anh/chị thì nên được làm như thế nào?
- Chính phủ cần phải tập hợp những thông tin gì để có thể biết các dịch vụ của họ có được triển khai một cách hiệu quả? Họ cần phải hỏi ai?

Khi xây dựng phương pháp tiến hành thực địa dựa trên khuôn khổ nghiên cứu, các nhóm nghiên cứu cần tiếp tục hoàn thiện hơn nữa những câu hỏi này sao cho thích hợp hơn với tình hình của các nhóm tham gia khác nhau. Điều này đặc biệt quan trọng đối với các nhóm người nghèo và những người tham gia tại cộng đồng để phát triển các câu hỏi và đối thoại kích thích sự quan tâm và hiểu biết của người dân về mục đích của các cuộc lấy ý kiến.

3.2 Những người tham gia và phương pháp lấy mẫu

Các cuộc lấy ý kiến tại địa phương đã diễn ra tại thành phố Hồ Chí Minh và 5 tỉnh mà khu vực nông thôn chiếm đa phần, đại diện cho các vùng đồng bằng, duyên hải, trung bộ và miền núi trên toàn quốc (Bảng 1). Các địa bàn nghiên cứu này bao gồm 8 quận huyện hành chính, 13 xã nông thôn hoặc phường nội thành. Tổng số khoảng 1800 người đã tham gia vào các cuộc tham vấn trong đó tỷ lệ nữ chiếm khoảng 40%. Cuộc nghiên cứu cũng bao gồm khoảng 250 cán bộ cấp quận huyện,

xã phường và những người cung cấp dịch vụ, số còn lại là dân địa phương, các hộ gia đình nghèo, các nhóm có mối quan tâm đặc biệt, các chủ doanh nghiệp và các doanh nghiệp hộ gia đình. Các cuộc lấy ý kiến bao gồm trên 150 nhóm thảo luận tập trung với từ 5 đến 20 người mỗi nhóm.

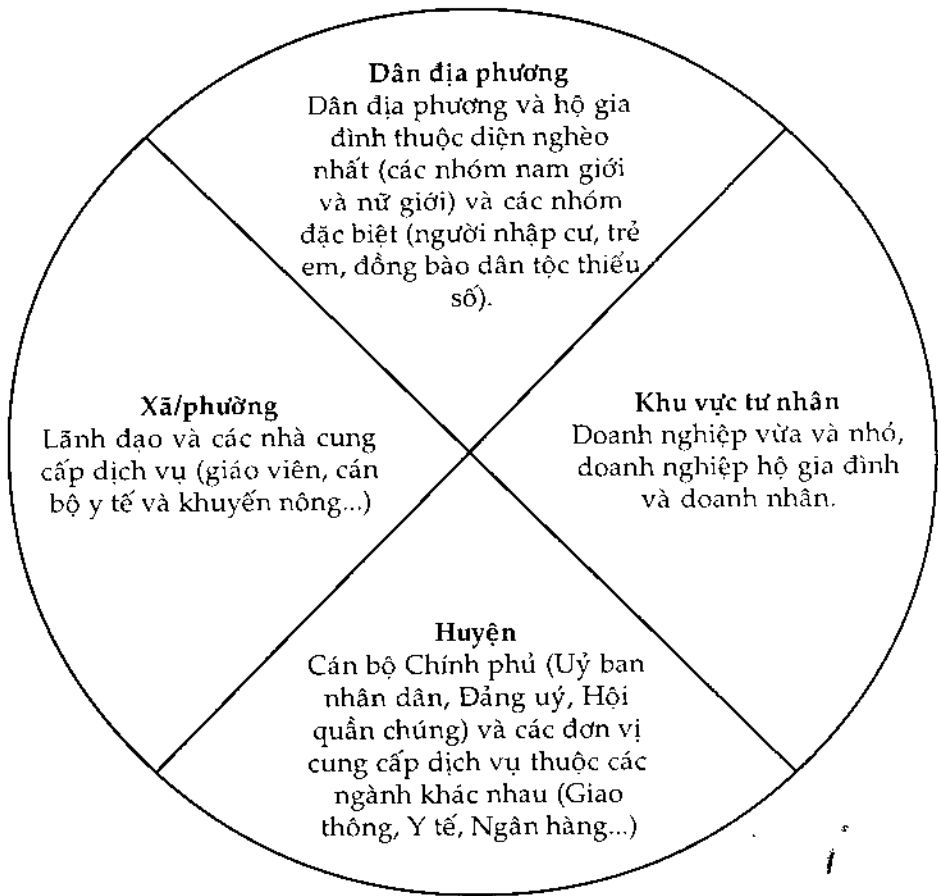
Bảng 1. Các địa bàn nghiên cứu và những người tham gia đóng góp ý kiến						
Địa phương	Thành phố Hồ Chí Minh	Tỉnh Quảng Trị	Tỉnh Trà Vinh	Tỉnh Vĩnh Long	Tỉnh Hà Tĩnh	Tỉnh Lào Cai
Vùng	Thành thị	Duyên hải miền Trung	Đồng bằng sông Cửu Long	Đồng bằng sông Cửu Long	Bắc Trung bộ	Miền núi phía Bắc
Quận huyện	2	1	1	1	1	2
Xã/phường	4	1	2	2	2	2
Làng	NA	2	4	4	4	4
Tổng số người tham gia góp ý	282	155	443	276	299	350
Số nam giới	141	72	253	70%	198	174
Số phụ nữ	141	83	190	30%	101	172
Số cán bộ	47	34	20	62	Không xác định	57
Đồng bào dân tộc thiểu số	Hoa Kiều		Đồng bào dân tộc Khmer	Một số nhỏ đồng bào dân tộc Khmer		79% Đồng bào dân tộc thiểu số (8 nhóm)
Các nhóm có mối quan tâm đặc biệt	Dân nhập cư, thanh niên và trẻ em. Nhà doanh nghiệp.		Dân làng không có đất. Nhà doanh nghiệp.		Người già và trẻ em. Nhà doanh nghiệp.	
Thảo luận nhóm tập trung	34	14	44	22	Không xác định	48
Cơ quan hỗ trợ chính	Quỹ Cứu trợ Nhi đồng Anh	Plan tại Việt nam	Oxfam Anh	CRS	ActionAid	Ngân hàng Thế giới

Đối chiếu thông tin và các nguồn thông tin

Một nguyên tắc hướng dẫn quan trọng đằng sau các phương pháp lấy ý kiến là đối chiếu các ý tưởng và ý kiến một cách cẩn thận (kể cả trong nội bộ và giữa các bên) bốn nhóm liên quan chính. Đó là: (i) lãnh đạo, cán bộ và người cung cấp dịch vụ ở

cấp quận/huyện; (ii) lãnh đạo và người cung cấp dịch vụ ở xã/phường; (iii) khu vực tư nhân bao gồm chủ doanh nghiệp vừa và nhỏ và doanh nghiệp hộ gia đình; và (iv) dân địa phương, hộ gia đình nghèo và nhóm có mối quan tâm đặc biệt (Hình 3).

Hình 3. Các nhóm tham gia chính



Một bộ chủ đề và câu hỏi gần như tương tự đã được đưa ra thảo luận với các nhóm tham gia này dựa trên khuôn khổ nghiên cứu để so sánh và đối chiếu các quan điểm khác nhau của họ về các hành động và chính sách được đề xuất trong I-PRSP. Một ví dụ nhỏ về cuộc lấy ý kiến tại tỉnh Hà Tĩnh đã được đưa ra ngay từ đầu để minh họa cho nguyên tắc này:

Khi lấy ý kiến tại một làng ở tỉnh Hà Tĩnh - các nhóm phụ nữ, nam giới, trẻ em, và người già được hỏi xem theo họ việc gì cần được ưu tiên chính để cải thiện điều kiện học hành và giáo dục của trẻ em. Nhóm người cao tuổi trả lời thống nhất rằng việc cải thiện quan trọng nhất là nâng cấp trường học và các điều kiện học tập. Mặt khác, nhóm trẻ em lại ưu tiên cải thiện sự quan tâm và chất lượng của việc dạy học và các kỹ năng của giáo viên. Nhóm chị em phụ nữ cũng chung quan điểm thứ hai nghĩa là dành ưu tiên cao nhất cho việc nâng cấp trình độ giáo viên.

Sự cần thiết phải đối chiếu kỹ dữ liệu và các nguồn dữ liệu là một yếu tố được công nhận ở khắp mọi nơi trong các phương pháp nghiên cứu có sự tham gia của người dân. Tuy nhiên, điều này lại thường không được đưa lên hàng đầu khi phân tích kết quả. Trong các cuộc lấy ý kiến địa phương như thế này, điều này được coi là

quan trọng nhằm giải quyết một cách hệ thống nhiều quan điểm và ý kiến đưa ra về một hệ thống chính sách rộng và đa dạng của chính phủ. Điều này nhằm xác định xem đâu là những lĩnh vực đồng thuận và đâu là những khác biệt về ý kiến.

Phương pháp lấy mẫu theo nhóm tập trung

Việc phải nắm bắt được các ý kiến khác nhau trong các cuộc tham vấn cộng đồng đã được dự tính và các cuộc thảo luận nhóm đã được tổ chức để thực hiện điều đó. Tại năm địa bàn nông thôn tiến hành lấy ý kiến, các Nhóm nghiên cứu đã làm việc với nhiều nhóm tham gia khác nhau như sau:

- Các nhóm phụ nữ và nam giới (tất cả các địa bàn)
- Các nhóm hộ gia đình thuộc loại nghèo nhất (tất cả các địa bàn)
- Các chủ doanh nghiệp vừa và nhỏ và các doanh nhân hộ gia đình (một số địa bàn)
- Các nhà cung cấp dịch vụ và lãnh đạo làng xã (tất cả các địa bàn)
- Các nhóm người già và trẻ em (một số địa bàn)
- Dân làng nghèo không có đất (một số địa bàn)

Việc lấy mẫu cho cuộc nghiên cứu với sự tham gia của người dân ở các vùng nông thôn Việt Nam xét theo một số khía cạnh thì tương đối suôn sẻ. Lý do là vì cấp xã là một đơn vị hành chính được thiết lập và định nghĩa rõ ràng, dưới cấp này người dân nông thôn nói chung có ý thức mạnh mẽ về bản sắc cá nhân đối với thôn bản của họ như là một nơi cư trú và quê hương bản quán của gia đình. Chẳng hạn, sự phân tầng xã hội thâm căn cố đế ở nông thôn Việt Nam có mức độ thấp hơn so với những nước khác cũng giúp cho việc tập hợp dân làng trong các cuộc họp làng hay các cuộc thảo luận nhóm tập trung trở nên dễ dàng hơn.

Cũng cần chú ý đến cơ cấu dân tộc để có thể định ra được những cách tiếp cận có tính hoà nhập xã hội cho cuộc nghiên cứu. Hai trong số các địa phương nông thôn bao gồm một số lượng đáng kể hay đại đa số đồng bào dân tộc thiểu số. Người dân tham gia ở tỉnh Lào Cai bao gồm các đại diện của đồng bào dân tộc Mông, Dao, Kinh, Tày, Phù Lá, Hán, Nùng, và Giáy, trong đó dân tộc thiểu số chiếm chừng 79% số người tham gia góp ý kiến. Tại tỉnh Trà Vinh, ở những huyện và xã tiến hành tham gia lấy ý kiến, tỷ lệ đói nghèo trong đồng bào dân tộc thiểu số người Khơ me cao hơn nhiều so với dân tộc đa số người Kinh và việc lồng ghép quan điểm của họ trong kết quả nghiên cứu đã được lưu tâm đặc biệt.

Việc lấy mẫu ở những khu đô thị có mật độ dân số cao như thành phố Hồ Chí Minh mang tính phức tạp hơn do có các mạng lưới kiếm sống chồng chéo và “ý thức cộng đồng” được tạo ra bởi cũng như tạo điều kiện cho các nhóm cư dân sinh sống ngắn và dài hạn khác nhau. Phương pháp lấy mẫu mà Quỹ Nhi đồng Anh sử dụng trong cuộc lấy ý kiến dân địa phương tại thành phố Hồ Chí Minh bao gồm các cuộc thảo luận nhóm tập trung với những người dân tham gia phân chia theo giới, độ tuổi và vị trí xã hội. Ở mỗi phường nội thành, tám cuộc thảo luận tập trung được tổ chức, bao gồm bảy nhóm người dân địa phương và một nhóm cán bộ địa phương. Các đối tượng này bao gồm:

- Những người phụ nữ nghèo nhập cư không đăng ký.
- Những người nam giới nghèo nhập cư không đăng ký.
- Phụ nữ nghèo tại địa phương.

- Nam giới nghèo tại địa phương.
- Thanh niên (các nhóm bao gồm cả nam và nữ) tuổi từ 18 đến 26.
- Trẻ em tuổi từ 12 đến 16.
- Chủ doanh nghiệp vừa và nhỏ và doanh nhân.
- Cán bộ phường và quận.

Từ ba đến năm chủ đề lấy từ khuôn khổ nghiên cứu được đưa ra thảo luận ở mỗi nhóm thành thị này, sao cho mỗi chủ đề có thể nhận được đủ ý kiến từ phụ nữ, nam giới, người nghèo, người lớn, thanh niên, thương nhân và cán bộ ở cả cấp phường và cấp quận. Dân tộc cũng là một mối quan tâm ở những quận nội thành này bởi vì tỷ lệ Hoa kiều ở một số phường được lựa chọn là từ 50% đến 80% dân số.

Tại tất cả các địa phương thành thị và nông thôn, các cuộc thảo luận nhóm tập trung cũng được tổ chức với lãnh đạo và cán bộ cấp quận huyện và xã phường, đại diện các ngành và các tổ chức quần chúng có liên quan. Công việc này thường diễn ra dưới dạng các cuộc hội thảo một ngày mà tại đó những người tham gia đóng góp ý kiến được chia thành các nhóm theo chủ đề hay theo các ngành liên quan đến những nội dung khác nhau của Chiến lược. Ví dụ, những người tham gia cấp huyện ở tỉnh Lào Cai được chia thành ba nhóm thảo luận theo chủ đề như sau:

- *Lãnh đạo huyện, các ngành tài chính và kế hoạch*: ủy ban Nhân dân Huyện; Đảng ủy; Mặt trận Tổ quốc; Hội đồng Nhân dân; Hội Phụ nữ; Phòng Kế hoạch Huyện; Phòng Tài chính; Ngân hàng cho người nghèo; và Kho bạc Huyện.
- *Các ngành xã hội*: Phòng Y tế Huyện; Phòng Giáo dục; Công ty Bảo hiểm; Phòng Văn hóa; Phát thanh và Truyền hình; Phòng Lao động, Thương binh và Xã hội; Hội Phụ nữ và Đoàn Thanh niên.
- *Các ngành sản xuất và xây dựng*: Phòng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn của Huyện (khuyến nông và thủy lợi); Phòng Xây dựng; Ban Định canh Định cư; và Hội Nông dân.

Các yếu tố ảnh hưởng đến sự tham gia.

Có một loạt nhân tố có khả năng ảnh hưởng đến tính đại diện và sự tham gia trong các cuộc họp lấy ý kiến. Trong một số trường hợp, không thể nào đạt được mức đại diện đầy đủ từ các nhóm tham gia đã dự kiến trong khi ở những trường hợp khác lại có sự đại diện quá lớn của một số nhóm. Tại một trong những địa bàn lấy ý kiến nơi có rất ít nghiên cứu với sự tham gia của người dân kiều như thế này, sự thiếu kinh nghiệm của các cán bộ chính quyền địa phương về thực hành tham gia đã gây ảnh hưởng bất lợi đến công tác thực địa. Ví dụ, điều này được thể hiện trong bệnh quan liêu tại cấp địa phương bắt người dân phải được phép đặc biệt mới được tham dự các cuộc họp. Thêm vào đó, các chuẩn mực văn hóa thâm căn cố đế về vai trò giới ở thôn bản cũng làm hạn chế khả năng tham gia của người phụ nữ trong các cuộc họp ra quyết định và có nhiều thông tin ở cấp thôn. Điều này trong một số trường hợp đã dẫn tới sự thiếu tự tin trong các buổi thảo luận nhóm tập trung của cuộc nghiên cứu này. Xin dẫn lời nhận xét của một người phụ nữ đã tham gia đóng góp ý kiến: *"Đây là lần đầu tiên tôi tham dự một cuộc họp với nhiều điều mới mẻ như thế này. Những cuộc họp ở địa phương chúng tôi thường là chẳng có thông tin gì cả"*.

3.3 Chuẩn bị tại các địa bàn tham vấn

Chuẩn bị kỹ lưỡng và kịp thời là rất cần thiết để đảm bảo công tác tham vấn tại địa phương được thực hiện trôi chảy. Đặc biệt, cần trao đổi kỹ lưỡng với các cán bộ và lãnh đạo chính quyền địa phương để họ hiểu rõ mục tiêu, nội dung và phương pháp sử dụng và những yêu cầu về nguồn lực đối với địa phương. Trên kinh nghiệm của chúng tôi, quá trình chuẩn bị cho công tác tại địa phương lý tưởng nhất là gồm những bước sau:

Các chuyến đi chuẩn bị tại địa phương

Phải thực hiện những chuyến công tác này ít nhất là hai tuần trước khi tiến hành công tác thực địa. Không chỉ đến các thành phố hay thị trấn mà còn phải đến công tác tại các địa bàn và cộng đồng nơi sẽ tiến hành tham vấn. Mục đích của những chuyến công tác này là để báo cáo vấn đề với lãnh đạo địa phương ở từng cấp về mục đích của những cuộc tham vấn và thực hiện những sắp xếp về hậu cần như xác định nhân sự để trợ giúp công tác tham vấn. Ở giai đoạn này, rất cần phải nhất trí về chương trình làm việc và các thành viên tham gia đóng góp ý kiến dự kiến.

Phát trước các tài liệu chính sách

Thực tế cho thấy các cán bộ chính quyền địa phương ở mọi cấp và mọi ngành trước đây không được thông tin đầy đủ về I-PRSP. Do đó các Nhóm nghiên cứu đã phải giải thích quá trình xây dựng và nội dung của I-PRSP như là một phần của quá trình lấy ý kiến. Tất cả các nhóm đều ước tính quá thấp thời gian cần thiết cho công việc này.

Việc phân phát tài liệu I-PRSP dưới dạng sách in do Chính phủ xuất bản với dấu quốc huy đã đem lại tính hợp pháp và thẩm quyền cho các hoạt động lấy ý kiến. Ở một số địa bàn, tài liệu này được gửi cho các cán bộ Huyện và Xã cùng với khuôn khổ nghiên cứu để họ có thể đọc trước. Trong các trường hợp mà tài liệu không được gửi trước, thực tế cho thấy quá trình giới thiệu về I-PRSP khi bắt đầu mỗi phần làm việc tại cơ sở thường khó khăn hơn và dài hơn. Ví dụ, ở Thành phố Hồ Chí Minh, một số cán bộ cấp quận đã hỏi Nhóm nghiên cứu là tại sao không gửi trước cho họ các câu hỏi để họ có thể chuẩn bị và phát biểu hiệu quả hơn. Tuy nhiên, không một nhóm cộng đồng nào phản nản về vấn đề này.

Tổ chức tập huấn / định hướng của các nhóm

Tại từng địa bàn, các cán bộ và lãnh đạo chủ chốt của quận/huyện, và ở một số nơi - các lãnh đạo phường/xã và thôn/ấp đã được tập trung cùng với các thành viên của nhóm nghiên cứu để tiến hành một phần tập huấn từ một đến hai ngày ngay trước khi tiến hành công tác thực địa. Mục đích của phần đào tạo này là xem lướt qua phương pháp và kế hoạch làm việc. Ở phần này cũng vậy, các phần đào tạo định hướng của các nhóm với sự tham gia của các cán bộ và lãnh đạo địa phương đã tăng thêm tính hợp pháp và thẩm quyền cho hoạt động tham vấn.

Giải thích một cách cẩn thận cho các cán bộ địa phương về mục đích, cách thức và phương pháp

Ở tất cả các giai đoạn đều cần biết rõ tính nhạy cảm tiềm năng và sự mới mẻ khi tiến hành dạng hoạt động tham vấn này. Yêu cầu người dân nhận xét trực tiếp và phê phán các chính sách của Chính phủ để có thể bị các lãnh đạo và cán bộ địa phương coi là nguy hiểm. Tương tự như vậy, một số cán bộ chính quyền địa phương lúc đầu tỏ vẻ hoài nghi về khả năng người nghèo có thể đóng góp ý kiến và thảo luận về các chính sách.

Do đó, sự giải thích cẩn thận về mục đích và phương pháp tiếp cận của hoạt động lấy ý kiến là rất cần thiết nhằm giảm bớt những mối lo lắng tiềm năng này và có được sự ủng hộ và hậu thuẫn của các lãnh đạo cơ sở. Như vậy, người dân được thoải mái tham dự và các buổi họp này có thành viên tham gia từ các nhóm quan tâm khác nhau. Tất cả các Nhóm nghiên cứu tham gia vào việc nâng cao nhận thức đều nhấn mạnh rằng nếu được thực hiện chính xác thì các hoạt động tham vấn có thể mang lại những kết quả đầy ý nghĩa. Thực tế cho thấy khi hiểu rõ mục đích của các buổi lấy ý kiến, các cán bộ cơ sở thường rất hoan nghênh phương pháp tiếp cận này. Một cán bộ xã đã nói như sau:

“Trước đây cũng có những buổi lấy ý kiến cán bộ xã nhưng chưa bao giờ toàn diện như thế này. Chưa bao giờ có đại diện của mọi ban ngành và mọi tổ chức tham gia một buổi họp như thế này. Đây là một hoạt động rất thiết thực đối với chúng tôi. Đây chính là vấn đề cho chúng tôi thảo luận. Chính phủ phải có cơ hội lắng nghe ý kiến của người dân ở cơ sở. Những điều họ nói có thể đúng hoặc có thể hay hoặc không hay nhưng đó là sự thật. Chính phủ phải lắng nghe sự thật.”

3.4 Các kỹ thuật tham vấn

Phần này mô tả và bình luận về việc sử dụng (và những hạn chế) của các kỹ thuật chính được sử dụng trong các buổi lấy ý kiến. Như đã nêu ở trên, các câu hỏi trong nghiên cứu được thiết kế theo hướng nhìn về tương lai do tập trung vào thảo luận tính phù hợp của các chính sách được đề xuất và các yếu tố có thể ảnh hưởng và nâng cao hiệu quả khi áp dụng những chính sách này. Phương pháp sử dụng cũng phải mang lại những kết quả và phát hiện có thể so sánh được giữa các nhóm tham gia đóng góp ý kiến và các địa bàn nghiên cứu nhưng cũng phải ghi nhận được những vấn đề và mối quan tâm đặc thù của từng địa phương.

Do vậy, các chủ đề và câu hỏi như nhau được thảo luận ở cả sáu địa bàn tham vấn và với các nhóm tham gia đóng góp ý kiến khác nhau (tuy nhiên, các vấn đề về đô thị và dân tộc thiểu số chỉ được đề cập ở các địa bàn có liên quan). Các nhóm nghiên cứu đã sử dụng một số kỹ thuật tham gia về cơ bản là giống nhau mặc dù mỗi nhóm tự quyết định phương pháp nào phù hợp nhất đối với các bộ câu hỏi và các nhóm tham gia thảo luận nào. Các phương pháp đó bao gồm:

- Thảo luận nhóm tập trung và phỏng vấn bán cấu trúc theo các nhóm nhỏ;
- Phân loại và xếp hạng trên các bìa giấy và bảng giấy; và
- Phỏng vấn các cá nhân / hộ gia đình và các nghiên cứu điển hình.

Thảo luận nhóm tập trung và phỏng vấn bán cấu trúc theo các nhóm nhỏ

Thảo luận nhóm tập trung và phỏng vấn bán cấu trúc theo các nhóm nhỏ là các kỹ thuật chính trong các buổi lấy ý kiến tại tất cả các địa bàn nghiên cứu. Các kỹ

thuật này được tiến hành theo các cách khác nhau trong đó bao gồm các nhóm nam giới và nữ giới và các nhóm quan tâm đặc biệt ở cộng đồng và các nhóm theo ngành hoặc chủ đề đối với các cán bộ địa phương và các nhà cung cấp dịch vụ. Một ví dụ về cách thức bố trí các nhóm thảo luận ở cấp thôn bản trong thời gian làm việc 2 ngày tại địa phương ở một vùng nông thôn và các chủ đề được đề cập đến ở từng nhóm được trình bày trong Bảng 2.

Bảng 2. Chương trình lấy ý kiến cấp thôn bản ở tỉnh Lào Cai	
Họp giới thiệu với trưởng thôn và những người cung cấp thông tin chính Giới thiệu từng cá nhân, điểm lại chương trình làm việc và các thu xếp cho công tác thực địa Xem lại Phân loại giàu nghèo trong PPA năm 1999	
Nhóm tham vấn thứ nhất	Nhóm tham vấn thứ hai
Nhóm Phụ nữ 1: Xu hướng nghèo, giáo dục, y tế, kế hoạch và ngân sách xã.	Nhóm nam 1: Xu hướng nghèo, giáo dục, y tế, kế hoạch và ngân sách xã.
Nhóm Phụ nữ 2: Xu hướng nghèo, giảm nguy cơ bị tổn thương, các vấn đề về tổ chức ở địa phương, kế hoạch và ngân sách xã.	Nhóm nam 2: Xu hướng nghèo, giảm nguy cơ bị tổn thương, các vấn đề về tổ chức ở địa phương, kế hoạch và ngân sách xã.
Nhóm Phụ nữ 3: Xu hướng nghèo, cơ sở hạ tầng, nông nghiệp, đào tạo, kế hoạch và ngân sách xã.	Nhóm nam 3: Xu hướng nghèo, cơ sở hạ tầng, nông nghiệp, đào tạo, kế hoạch và ngân sách xã.
Nhóm Phụ nữ 4: Xu hướng nghèo, thị trường, Doanh nghiệp vừa và nhỏ, tiết kiệm và tín dụng, kế hoạch và ngân sách xã.	Nhóm nam 4: Xu hướng nghèo, thị trường, Doanh nghiệp vừa và nhỏ, tiết kiệm và tín dụng, kế hoạch và ngân sách xã.
Họp nhóm hỗn hợp Báo cáo kết quả và thảo luận về các bước tiếp theo trong quá trình tham vấn Tổng kết và cảm ơn Thôn bản và những người tham gia đóng góp ý kiến.	

Thảo luận nhóm tập trung thường bắt đầu bằng việc giới thiệu mục tiêu tổng quát của việc lấy ý kiến và xem những người tham gia đóng góp ý kiến có câu hỏi và thắc mắc về các vấn đề này không. Tiếp đó là giới thiệu một (hoặc nhiều) nội dung của I-PRSP để thảo luận trong đó bao gồm giới thiệu về mục tiêu chung và các hành động chính sách chủ yếu do Chính phủ đề xuất. Đây là cơ sở để thảo luận.

Khi lấy ý kiến ở các nhóm thảo luận tập trung, cần có sự hỗ trợ thảo luận tốt và có kinh nghiệm để đảm bảo thảo luận thu được các kết quả và đề xuất chính sách rõ ràng. Để làm được điều đó, các bộ hỗ trợ thảo luận cần áp dụng cả hai phương pháp hỏi chung chung và hỏi cụ thể. ở mức độ hỏi chung chung, cần tuân theo trình tự rõ ràng để đảm bảo cuộc thảo luận vẫn ở trong quỹ đạo thời gian hạn chế dành cho phần thảo luận. Cụ thể như sau:

- Những hành động chính sách đề xuất có phù hợp với nhu cầu và điều kiện của nhóm anh chị hay không?
- Các anh chị có đồng ý với những hành động chính sách này không (Tại sao có? Tại sao không?)

- Các hành động chính sách có thực tế và có thể đạt được hay không?
- Nếu các hành động chính sách này sẽ được thực hiện ở vùng này thì có thể đạt được bằng cách nào?
- Trong các hành động chính sách được đề xuất, các hành động nào là quan trọng nhất? (Xếp ưu tiên)
- Qua các hành động chính sách được đề xuất, còn thiếu hành động chính sách nào?
- Các đại biểu tham gia đóng góp ý kiến có các ưu tiên khác không?
- Họ có muốn đề xuất thêm điều gì vào các chính sách này không?

Phương pháp hỏi cụ thể liên quan tới những vấn đề cụ thể và câu hỏi về từng nội dung trong I-PRSP. Ví dụ, các câu hỏi được sử dụng trong các nhóm thảo luận ở cộng đồng tại Tỉnh Vĩnh Long về chủ đề làm thế nào để tăng tiếp cận với giáo dục của người dân nghèo như sau:

- Nhóm trẻ em nào trong xã bị mù chữ hoặc không thể đi học?
- Lý do là gì?
- Có thể làm gì để đưa các em đến trường?
- Các em gái có những vấn đề cụ thể nào khi muốn học hết cấp giáo dục tiểu học và có thể làm gì để giải quyết những vấn đề này?
- Chính phủ có thể gặp những khó khăn gì khi muốn đạt được mục tiêu phổ cập giáo dục tiểu học và trung học cơ sở?
- Cần có những thay đổi gì để đảm bảo Chính phủ đạt được mục tiêu cho tất cả trẻ em trong xã học hết tiểu học? (tìm hiểu về sự tiếp cận và chất lượng)
- Có những vấn đề gì khi thực hiện chính sách của Chính phủ về miễn học phí cho người nghèo và cho học sinh vay tiền và mượn sách?
- Có thể làm gì để giải quyết những vấn đề này?
- Làm thế nào mà anh chị biết giáo dục / dạy học có chất lượng hay không? Anh chị dựa vào thông tin gì?

Phân loại và xếp hạng trên bìa giấy và bảng giấy

Thảo luận nhóm tập trung được kết hợp với các công cụ và bài tập có cấu trúc để thu được những câu trả lời cụ thể hơn từ những người tham gia đóng góp ý kiến về các hành động chính sách của Chính phủ. Điều này được thực hiện chủ yếu thông qua phân loại và sắp xếp theo thứ tự ưu tiên các ý tưởng và ý kiến của người tham gia trên các bìa giấy và bảng giấy. Kỹ thuật này được sử dụng theo nhiều cách để: (i) nắm bắt các câu trả lời theo tính phù hợp trên cơ sở nhận thức và khả năng áp dụng của các hành động chính sách; (ii) xếp hạng và/hoặc cho điểm ưu tiên đối với các hành động chính sách khác nhau; (iii) đánh giá lợi ích tiềm năng của các hành động chính sách đối với các nhóm người nghèo khác nhau trên giác độ bình đẳng; và (iv) thu thập và sắp xếp theo thứ tự ưu tiên các ý tưởng của người tham gia đóng góp ý kiến về các hành động chính sách cần được bổ sung và các ý kiến đóng góp về việc thực hiện các chính sách này.

Một cách để thực hiện công cụ này là sử dụng các câu trả lời được viết trên các bìa giấy mẫu. Sau khi được nghe giới thiệu về các hành động do Chính phủ đề xuất trong một nội dung cụ thể, các đại biểu được yêu cầu viết kiến nghị vào các bìa

giấy. Sau đó, các bìa giấy này được phân loại theo các nhóm. Một cách khác, các bìa giấy này có thể được sử dụng để sắp xếp thứ tự ưu tiên của các hành động chính sách (ví dụ, sử dụng cách cho điểm từ 1 đến 3 để biểu thị “hành động chính sách được ưu tiên cao”, “hành động chính sách được ưu tiên trung bình” và “hành động chính sách được ưu tiên ít/hoặc không ưu tiên gì cả”. Bài tập này được thực hiện theo cá nhân hoặc theo nhóm 2 hoặc 3 người có thể giúp hỗ trợ thảo luận và làm cho bài tập trở nên dễ dàng và lý thú hơn.

Có một số ưu điểm khi sử dụng phương pháp bìa giấy. Thứ nhất, đây là cách thu thập và sử lý có hệ thống các ý tưởng và ý kiến đa dạng của một số đông người tham gia. Nó cho mọi người cơ hội bình đẳng để đóng góp ý kiến cũng như đưa ra những ý tưởng và ý kiến mà họ có thể không muốn nói trước mọi người. Như một vị chủ tịch Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ở một xã thuộc tỉnh Lào Cai đã nói một cách ngắn gọn như sau:

“Tôi nghĩ rằng phương pháp sử dụng “bìa giấy màu” của nhóm nghiên cứu là rất tốt. Thứ nhất, ai cũng có thể đóng góp ý kiến của mình. Trong một thời gian rất ngắn, nhóm nghiên cứu có thể thu thập càng nhiều ý kiến càng tốt cho từng chủ đề. Phương pháp này có thể tránh tình trạng có những người quá tích cực đưa ra ý kiến trong khi một số khác lại chẳng có ý kiến gì để đóng góp. Có thể họ không biết trình bày mạch lạc như thế nào nên sợ không dám phát biểu. Đôi khi họ giữ thái độ thờ ơ. Bằng cách sử dụng bìa giấy màu như thế này thì ai cũng phải “nói”. Cái mà tôi rất hoan nghênh đó là khi nói ra bằng miệng, đôi khi có thể rất dài dòng và mất nhiều thời gian. Những người nói dài có thể sử dụng hết thời gian dành cho người khác. Một điều quan trọng là ai đó có thể có ý kiến “trái ngược”, họ không thể nói ra. Nhưng họ có thể viết và “nói” điều đó. Nếu có những ý kiến lặp đi lặp lại, khi đó nhóm nghiên cứu có thể biết tỷ lệ thống nhất ý kiến. Chúng tôi hy vọng Chính phủ sẽ phát triển phương pháp lấy ý kiến như thế này để các đường lối và chính sách phù hợp hơn và có hiệu quả hơn với người dân địa phương.”

Ở thành phố Hồ Chí Minh, thực tế cho thấy kỹ thuật sử dụng bìa giấy màu đặc biệt hữu ích khi mở đầu buổi thảo luận và khơi gợi các ý kiến trong các nhóm trẻ em và thanh niên về chính sách của Chính phủ (xem Khung 7).

Khung 7. Hoạch định chính sách thu hút sự quan tâm của thanh thiếu niên thành phố Hồ Chí Minh

Đối với các nhóm thanh thiếu niên, việc áp dụng các phương pháp khuyến khích sự tham gia nhiều hơn của các em vừa cần thiết vừa dễ dàng. Có một số trò chơi đã được sử dụng với các em thiếu niên khi bắt đầu các buổi thảo luận nhóm chẳng hạn như hát và nói theo kiểu “ném bóng” – tức là các em lần lượt nói nhận xét hoặc hiểu biết của mình về một vấn đề liên quan tới nghèo. Các em đặc biệt thích thú với bài tập viết trên bìa giấy, và đôi khi các em được yêu cầu làm việc theo từng cặp vì phương pháp này khuyến khích rất nhiều sự tham gia của các em có trình độ thấp và vì đó cảm thấy ngưỡng ngùng khi phải làm việc một mình. Các phương pháp tương tự khác cũng được áp dụng như sắp xếp thứ tự ưu tiên. Khi người hỗ trợ thảo luận tập hợp các ý kiến, chỉ có thể yêu cầu một hoặc hai em trong nhóm cùng chị đọc to kết quả. Điều này thực sự làm cho các em nhỏ tập trung vì ý kiến của các em được trình bày trước toàn nhóm.

Tuy nhiên, sử dụng phương pháp dùng bìa giấy cũng có những nhược điểm. Phương pháp này giả định các thành viên tham gia thảo luận đã hiểu biết về các chính sách được thảo luận và do đó có thể đưa ra những ý kiến và đề xuất cụ thể. Ở một số địa phương, thực tế cho thấy rất khó áp dụng phương pháp “bìa giấy” ngay từ đầu mỗi phần thảo luận. Trái lại, phương pháp này lại hữu hiệu hơn khi sử dụng để tổng hợp các kết quả của phần giới thiệu mở và thảo luận về các hành động chính sách.

Phương pháp viết lên bìa giấy cũng giả định một mức độ biết đọc biết viết nhất định và các thành viên tham gia thảo luận tự tin khi viết ra những ý kiến của mình, do vậy nó hữu ích nhất khi sử dụng với các nhóm cán bộ địa phương. Các mức độ học vấn của người lớn ở nhiều vùng trên đất nước Việt Nam nói chung khá cao làm cho phương pháp này dễ sử dụng hơn so với các nơi khác.

Trong các buổi thảo luận ở cộng đồng với các nhóm người nghèo, thực tế cho thấy diễn đạt bằng miệng các ý tưởng và ý kiến của người nghèo là phù hợp nhất. Những ý kiến và ý tưởng của họ được người hướng dẫn thảo luận liệt kê và phân loại trên bảng giấy và sau đó các thành viên của nhóm thảo luận xếp hạng ưu tiên. Khi phân tích số liệu, các câu trả lời và xếp hạng trên bìa giấy hoặc bảng giấy có thể được tổng hợp ở các mức độ khác nhau (theo nhóm tập trung, theo nhóm thành viên, theo địa điểm và khu vực) để có thể đánh giá tổng quát các thông điệp và kiến nghị chính sách chính.

Phỏng vấn cá nhân và hộ gia đình và các nghiên cứu điển hình

Phỏng vấn cá nhân và hộ gia đình cũng được tiến hành tại một số địa điểm để hỗ trợ cho phần thảo luận nhóm tập trung và phỏng vấn bán cấu trúc theo nhóm. Đây là những công cụ bổ sung để lấy ý kiến của những nhóm quan tâm đặc biệt và của những người nghèo không tự tin đóng góp ý kiến của mình trong các buổi thảo luận nhóm, và cũng cho phép tăng thêm mức độ nghiên cứu ba chiều giữa các nhóm tham gia. Giá trị và ý nghĩa của các cuộc phỏng vấn và các nghiên cứu điển hình này trong phân tích chính sách được thảo luận kỹ thêm ở Phần 3.5.

Diễn giải những quan điểm khác nhau và xung đột có thể nảy sinh

Khi tiến hành nghiên cứu loại này, cán bộ hướng dẫn thảo luận phải nhất thiết nhanh chóng nắm bắt được mức độ gắn bó hoặc chia rẽ của một nhóm cộng đồng hoặc một nhóm người tham gia đóng góp ý kiến cụ thể. Điều này giúp nhận biết về mức độ ảnh hưởng của các yếu tố chính trị ở địa phương đến câu trả lời của người dân về các đề xuất chính sách được thảo luận. Điều này vô cùng quan trọng cả trong quá trình dẫn dắt thảo luận ở địa phương và khi phân tích và diễn giải kết quả. Để làm được điều đó, người hướng dẫn thảo luận cần phải hiểu rất rõ về tình hình ở địa phương và điều gì ẩn dưới ý kiến của những người tham gia thảo luận khác nhau.

Người hướng dẫn thảo luận cũng cần đoán trước những mâu thuẫn có thể nảy sinh trong quá trình thảo luận. Nếu có mâu thuẫn nảy sinh thì cần thiết phải nhanh chóng hiểu và phản ứng phù hợp với tình huống để dẫn dắt thảo luận tới một kết quả thành công. Chẳng hạn, khi chủ đề về cải thiện dịch vụ y tế cho người nghèo được đưa ra trong thảo luận của nhóm nam giới tại một thôn ở tỉnh Lào Cai, thì dường như khá nhiều người trong thôn nhanh chóng tỏ ra không hài lòng về cách thức quản lý của Trạm Y tế xã. Người dân đã mất lòng tin vào cán bộ y tế xã vì đã

có những trường hợp cán bộ y tế xã thông báo cho bệnh nhân là trạm y tế đã hết thuốc nhưng những thuốc này lại có bán tại nhà họ. Tuy nhiên, giá dịch vụ và thuốc được bán không chính thức này đắt hơn trong trạm xá.

Người hướng dẫn thảo luận có thể làm một vài điều trong tình huống như vậy. Trước hết, nhắc người tham gia đóng góp ý kiến nhớ là mục đích của cuộc tham vấn không phải để giải quyết những mâu thuẫn ở địa phương. Đồng thời, cần ghi nhận là có tồn tại mâu thuẫn và đề xuất biện pháp giải quyết mâu thuẫn đó tại cuộc họp. Điều này có thể thực hiện được bằng cách yêu cầu các đại biểu tham gia đóng góp ý kiến đề xuất những giải pháp “tích cực” dưới dạng kiến nghị cải thiện chính sách của Chính phủ. Trong trường hợp cụ thể này, nhóm nam giới ở tỉnh Lào Cai đã đưa ra một loạt các kiến nghị rất hữu ích như sau:

- Tăng tiền lương của cán bộ y tế xã.
- Nâng cấp trạm xá để có cơ sở tốt hơn cho cán bộ y tế và bệnh nhân của trạm xá.
- Đảm bảo là phải có ít nhất một cán bộ y tế trong mỗi thôn bản.
- Đảm bảo cung cấp thường xuyên và đầy đủ cơ sở thuốc
- Cấm những người không có chuyên môn bán thuốc tự do trên thị trường.
- Cấm cán bộ y tế bán thuốc tại nhà.
- Lập những quầy bán thuốc chính thức tại các chợ ở địa phương do chính quyền huyện quản lý.

Từ một bình diện chính sách, những người hướng dẫn thảo luận cần xác định chắc chắn mâu thuẫn này là tình huống chỉ xảy ra một lần hay là dấu hiệu của vấn đề lớn hơn và/hoặc có sự không rõ ràng trong khuôn khổ chính sách và pháp lý; chẳng hạn trong trường hợp này là liên quan tới khuôn khổ pháp lý việc bán thuốc và quản lý các dịch vụ y tế ở xã.

Ghi biên bản trong các buổi thảo luận nhóm tập trung

Mặc dù đã có chủ ý ghi lại ý kiến của người tham gia thảo luận một cách hệ thống thông qua phương pháp dùng bìa giấy hoặc trên bảng giấy nhưng cũng không tránh khỏi tình trạng có nhiều ý kiến và phần thảo luận không được ghi lại đầy đủ hết qua các công cụ này. Do vậy, thực tế cho thấy một biên bản tốt do một thành viên của nhóm hỗ trợ thảo luận ghi lại là nguồn thông tin dự phòng cần thiết cho việc phân tích kết quả sau này. Có nơi này làm tốt hơn nơi khác. Tuy nhiên, một bài học quan trọng là đã không chú ý đúng mức tới các kỹ năng ghi biên bản trong các phần tập huấn ban đầu và việc người hướng dẫn thảo luận phải chú ý đến vấn đề gì khi ghi biên bản. Một nhiệm vụ quan trọng của các biên bản là phải ghi được các phần chính và các điểm đồng thuận và không đồng thuận của những người tham gia thảo luận cũng như những ý kiến đặc biệt thú vị và mới mẻ mà họ đưa ra.

Xử lý những mong đợi của người dân

Trong bất kỳ nghiên cứu đánh giá nào có sự tham của người dân cũng phải nói rõ từ đầu với các đại biểu tham dự về các kết quả mong đợi và các bước tiếp theo của nghiên cứu đánh giá. Đó là để tránh tạo những kỳ vọng của người dân (chẳng hạn về sự hỗ trợ có thể có sau nghiên cứu này) và cũng để họ biết vì sao họ phải dành thời gian quý giá cho những cuộc họp này. Và như đã nêu ở trên, trong loại tham vấn về chính sách của Chính phủ này, việc giải thích mục đích nghiên cứu với các

lãnh đạo và cán bộ địa phương là cực kỳ quan trọng. Tuy vậy, ở một số địa bàn, thực tế cho thấy khó khăn nảy sinh khi các cán bộ và người dân địa phương bắt đầu thảo luận dự án liên quan tới các hoạt động và đầu vào. Trong trường hợp này, quan trọng là người hướng dẫn thảo luận phải nhấn mạnh lại rằng các buổi tham vấn không phải liên quan trực tiếp tới các hoạt động của dự án / chương trình mà là cách để thông báo cho chính phủ những chính sách sẽ ảnh hưởng đến việc thực hiện các dự án và chương trình trong tương lai. Đây dường như là vấn đề rõ ràng nhưng trong thực tế vẫn cần phải làm rõ về vấn đề này với các đại biểu tham gia đóng góp ý kiến để các buổi thảo luận có thể tập trung vào nhiệm vụ đề ra.

3.5 Tập hợp và phân tích số liệu và kết quả

Các cuộc tham vấn tại địa phương đã tạo ra các bộ số liệu lớn gồm nhiều ý kiến và ý tưởng, ưu tiên và đề xuất do các đại biểu tham gia đóng góp ý kiến đưa ra. Các bước chính trong xử lý thông tin gồm: (i) tập hợp và biên soạn số liệu từ các buổi họp nhóm tập trung và nhóm tham gia ở từng địa phương; (ii) so sánh kết quả trong và giữa các nhóm tham gia để xác định những thông điệp và đề xuất chính sách quan trọng nhất; và (iii) chuẩn bị dự thảo báo cáo tổng kết của từng địa bàn nghiên cứu. Phần này trình bày về cách thức thực hiện với các ví dụ cụ thể để làm nổi bật những khía cạnh chính khi diễn giải kết quả.

Biên soạn và tập hợp số liệu

Cơ sở của phân tích này là tập hợp tần số và/hoặc xếp hạng của các câu trả lời và kiến nghị cụ thể của các nhóm tham gia trong từng địa phương. Mức độ hệ thống như thế nào phụ thuộc vào cách thức ghi chép thông tin tại hiện trường. Một ví dụ về kết quả của các nhóm thảo luận cấp cộng đồng ở tỉnh Lào Cai được trình bày trong Bảng 3. Đây là từ buổi thảo luận của một nhóm Phụ nữ về chủ đề cải thiện dịch vụ giáo dục.

Bảng 3. Các kiến nghị chính sách về việc làm thế nào có thể cải thiện dịch vụ giáo dục cho người nghèo	
Kết quả thảo luận của một nhóm Phụ nữ tại một thôn vùng cao (Tỉnh Lào Cai)	
Điểm mạnh của hệ thống giáo dục • Trường tiểu học được xây trong các thôn bản. • Chính phủ cho học sinh nghèo vở viết. • Giáo viên nhiệt tình và đúng giờ.	Điểm yếu • Chính phủ không chi trả cho các Nhà trẻ nên phụ huynh phải trả tiền phí. • Điều kiện vật chất ở các trường học không được tốt lắm. • Chưa có chương trình giáo dục giành cho phụ nữ trên 30 tuổi bị mù chữ.
Các đề xuất chính sách chính • Giáo dục trung học cơ sở và trung học phổ thông phải được miễn phí hoặc giảm phí để khuyến khích học sinh nghèo tiếp tục đi học. • Cần miễn các chi phí phụ khi đi học (đóng tiền xây dựng trường, sách giáo khoa, đồng phục) • Phải xây nhà trẻ ở tất cả các thôn bản. • Phải trả lương cho các cô nuôi dạy trẻ	• Phải cải thiện điều kiện vật chất của các trường và lớp học. • Phải có các khoá dạy nghề và đào tạo hướng nghiệp cho trẻ em thôi học. • Phụ nữ trên 30 tuổi phải được học chương trình giáo dục phổ thông. • Chính quyền địa phương phải khuyến khích các bà mẹ cho con đi học.

Mặc dù nhóm này ghi nhận việc cung cấp giáo dục tiểu học trong những năm gần đây đã có những biến chuyển nhưng họ kiến nghị giảm các phụ phí khi đi học và cải thiện điều kiện vật chất trong các trường ở thôn bản. Ngoài ra, nhóm phụ nữ này còn xác định nhu cầu củng cố chính sách của Chính phủ về: (i) cải thiện tiếp cận giáo dục phổ thông trung học cho học sinh các nhóm dân tộc thiểu số, (ii) đào tạo hướng nghiệp và dạy nghề cho trẻ em thôi học, và (iii) cải thiện các điều kiện giáo dục cho người lớn và phụ nữ mù chữ. Việc biên soạn loại thông tin này dựa trên đánh giá mức độ xuất hiện của các ý kiến và đề xuất tương tự từ các nhóm tham gia khác nhau.

Có thể thực hiện một cách tiếp cận có hệ thống hơn đối với các kết quả thảo luận nhóm có sử dụng phương pháp dùng bìa giấy. Ví dụ minh họa trong Bảng 4 cho thấy các câu trả lời được tổng hợp cho các câu hỏi về giáo dục của một nhóm thảo luận cấp cộng đồng (ví dụ này từ một thôn ở cùng một xã với thôn nêu trong Bảng 3 ở trên của Tỉnh Lào Cai).

Bảng 4. Tập hợp các câu trả lời về cải thiện chính sách giáo dục của các đại biểu cấp xã ở Xã Bản Cầm, Tỉnh Lào Cai	
Câu hỏi 3a/1: Tại sao một số trẻ em không đi học và bị mù chữ?	
Trả lời	Tần số
Cha mẹ không nhận thức được tầm quan trọng của việc cho con đi học và nghĩ rằng chúng không sẽ không xin được vào các công ty của nhà nước hoặc xin được việc làm sau khi học xong.	9
Nhiều gia đình quá nghèo không thể chi trả tiền học cho con. Trẻ em nhà nghèo vẫn phải trả tiền học phí và mua sách giáo khoa mà sách giáo khoa thì không rẻ đối với người dân địa phương.	9
Mất nhiều thời gian và công sức để đi đến trường nhất là trong mùa lũ	5
Một số em phải làm việc nhà như trông em, chăn trâu	3
Gia đình quá đông con nên bố mẹ không có điều kiện cho các con đi học được	2
Quyền đi học của trẻ em không được các cơ quan ban ngành quan tâm đúng mức	2
Phần lớn trẻ em mù chữ là bé gái	2
Câu hỏi 3a/2: Chính phủ phải thay đổi gì để đạt được mục tiêu đưa tất cả trẻ em đến trường?	
Trả lời	Tần số
Miễn học phí và phát không sách giáo khoa cho trẻ em các gia đình nghèo từ mẫu giáo đến phổ thông trung học. Giảm tất cả các khoản đóng góp cho nhà trường.	10
Các cơ quan ban ngành phải khuyến khích cha mẹ cho con đi học	3
Đưa Luật về phổ cập giáo dục tiểu học vào thực hiện	3
Giáo viên của địa phương phải được đào tạo và không được nhận giáo viên của các vùng khác như hiện nay.	1
Chính phủ phải xây thêm trường nội trú cho học sinh vùng cao	1
Đưa điện đến tất cả các thôn bản	1
Có hỗ trợ bảo hiểm cho học sinh tiểu học	1

Xác định các lĩnh vực tương đồng, nhất trí và không nhất trí chính

Dựa trên cách thức tập hợp này có thể bắt đầu phân tích các mẫu số liệu theo tần số xuất hiện của những câu trả lời. Đây là phần mà việc đối chiếu các câu trả lời và kiến nghị của các nhóm tham gia khác nhau đóng vai trò quan trọng. Mục đích là để xác định những lĩnh vực tương đồng có độ nhất trí cao và các lĩnh vực chính có sự khác biệt về ý kiến trong một hoặc giữa các nhóm. Ví dụ minh họa được nêu trong Khung 8 về các biện pháp được các nhóm đề xuất nhằm cải thiện sự hỗ trợ cho sản xuất tôm thương mại ở tỉnh Trà Vinh, Đồng bằng sông Cửu Long.

Khung 8. Kiến nghị chính sách để cải thiện sự hỗ trợ cho các nông dân nuôi tôm ở Trà Vinh

Sản xuất tôm được mở rộng ở Huyện Duyên Hải trong gần mười năm với sự hỗ trợ mạnh mẽ của các cấp chính quyền. Tuy nhiên, các phương pháp nuôi tôm bên vững phù hợp với các điều kiện môi trường và kinh tế xã hội của địa phương vẫn chưa được xây dựng đầy đủ. Tôm đã làm cho nhiều hộ gia đình trở nên giàu có nhưng cũng làm cho một số hộ gia đình bị phá sản. Một số hộ gia đình nghèo nói rằng họ đang tiết kiệm tiền, vay vốn và thuê đất để nuôi tôm với mơ ước có một cuộc sống mới – bởi lẽ một vụ thu hoạch thành công có thể bù lại hai vụ thất bát và thậm chí còn có thêm lãi. Các nhóm tham gia khác nhau đã đề xuất các biện pháp chính sách nhằm cải thiện sự hỗ trợ cho người nuôi tôm. Các đề xuất có những điểm chung nhưng khác nhau về mức độ ưu tiên:

Chính quyền địa phương – Nhóm này đề nghị Chính phủ đầu tư thêm vào hệ thống kênh rạch để quy hoạch phù hợp các vùng nuôi tôm và giảm thiểu ô nhiễm môi trường; hỗ trợ sản xuất ở địa phương bằng cách cung cấp giống tốt; hỗ trợ đào tạo kỹ thuật (dưới dạng thành lập một trường đào tạo kỹ thuật chăn nuôi thủy sản) ở địa phương.

Những nông dân khá giả – Nhóm này đề nghị Chính phủ có các biện pháp ưu đãi và ngân hàng cho vay vốn nhiều hơn với thời hạn dài hơn (3-5 năm) để nuôi tôm công nghiệp và bán công nghiệp; Chính phủ hỗ trợ tìm thị trường để đảm bảo giá bán phù hợp cho người nuôi tôm; và tiến hành kiểm dịch hiệu quả giống, thức ăn cho tôm và các biện pháp phòng bệnh.

Những nông dân nghèo – Nhóm này đề nghị Chính phủ cho hoãn thanh toán nợ cụ và cho vay mới để kịp nuôi tôm; hướng dẫn kỹ thuật nuôi tôm; và tiến hành kiểm dịch hiệu quả giống, thức ăn cho tôm và các biện pháp phòng bệnh.

Nhóm phụ nữ – Nhóm này nhận thấy nuôi tôm rủi ro cao và có những ảnh hưởng tiêu cực đến đời sống của họ ("*Chúng tôi quá sợ tôm*"); và họ muốn vay vốn thông qua các tổ chức quần chúng (Hội Phụ nữ) để đa dạng các nguồn thu nhập (nuôi các vật nuôi khác, trồng các cây hoa màu, làm nghề phụ)

Như đã nêu trong ví dụ này, các biện pháp chính sách được đề xuất bởi các nhóm khác nhau có nhiều điểm chung gồm: nhu cầu cải thiện chất lượng tôm giống; giá cả bán ra; nguồn vốn và thời gian có các đầu vào vốn; các kỹ thuật phòng và chữa bệnh; quản lý môi trường (ví dụ, điều chỉnh luồng nước); thức ăn cho tôm và giá cả. Nhưng có sự khác biệt về mức độ ưu tiên cho mỗi biện pháp.

Cần có phân tích lặp đi lặp lại và kiến thức sâu về tình hình địa phương để diễn giải và đánh giá sự liên quan và những ẩn ý về chính sách của loại thông tin này. Sự khác biệt về ý kiến trong một nhóm và giữa các nhóm thảo luận có thể chỉ là dấu hiệu của những mâu thuẫn ở địa phương về quản lý nguồn lực hoặc trong cung cấp dịch vụ. Nhưng đây cũng có thể là dấu hiệu lớn hơn của những lĩnh vực thuộc khuôn khổ chính sách và pháp lý cần được cải thiện.

Ví dụ, đó là trường hợp về các phụ phí giáo dục quá cao, mối quan tâm lớn trong các cuộc tham vấn. Các cán bộ chính quyền địa phương thường nói rằng giáo dục tiểu học là miễn phí và đã có những chính sách về miễn phí để hỗ trợ các hộ gia đình nghèo cho con em đi học (ví dụ, miễn phí sách giáo khoa). Nhưng theo ý kiến của nhiều hộ gia đình nghèo thì đối với họ, học phí không phải là vấn đề chính – vấn đề là nhiều khoản đóng góp và phụ phí là gánh nặng mà họ không thể đáp ứng được. Những ý kiến tương tự yêu cầu giảm gánh nặng tài chính trong giáo dục trẻ em được lặp đi lặp lại ở tất cả các địa bàn nghiên cứu cho thấy vấn đề này không chỉ là vấn đề đặc thù của một địa phương.

- Báo cáo tham vấn tại Thành phố Hồ Chí Minh viết: *“Học phí chính thức thì rất nhỏ nhưng những chi phí và đóng góp khác mới đáng kể chẳng hạn như đồng phục, sách giáo khoa, thiết bị, chi phí máy vi tính, học thêm, và cả những khoản đóng góp rất bất hợp lý khác như đóng góp hỗ trợ những nạn nhân bị lũ lụt chẳng hạn. Những khoản đóng góp có thể làm tổn thương và bẽ mặt người nghèo. Một phụ nữ nói rằng bà đã bị một vị hiệu trưởng mắng khi nộp đơn xin miễn một số khoản đóng góp cho con mình.”*
- Ở Lào Cai, một nhóm phụ nữ đã tính một số phụ phí kèm theo giáo dục như sau: *“(a) mẫu giáo – học phí, tiền đồ chơi, và tiền ăn nếu chưa được tính vào tiền học; (b) tiểu học – tiền đóng góp xây dựng trường, tiền sách giáo khoa, tiền đồng phục, tiền ảnh để làm thẻ học sinh; (c) trung học cơ sở – tiền đóng góp xây dựng trường, tiền bảo vệ, tiền gửi xe, tiền sân chơi, và tiền học phí.”*
- Ở Vĩnh Long, một bà mẹ nói rằng vì chị không tìm được việc nên không thể trả các khoản đóng góp: *“Các con tôi khóc và không dám đi học”*. Một bà mẹ khác nói: *“trường không cho con trai tôi đi học hoặc đi thi nếu tôi không đóng tiền,”* mà chị thì không có tiền để đóng nên con trai chị đã nghỉ học. Các cán bộ xã có vẻ ngại không thừa nhận phí bảo dưỡng trường học là một gánh nặng, một người nói chỉ nói rằng *“người dân thỉnh thoảng phải đóng góp để bảo dưỡng trường học”*, còn một người khác thì nói rằng *“người dân địa phương không phải đóng góp để bảo dưỡng trường”*.

Xác định những thông điệp và kiến nghị chính sách chính

Qua phương pháp phân tích lặp đi lặp lại có thể đánh giá ưu tiên tổng quát đối với các hành động chính sách được đề xuất nhằm xác định những thông điệp và kiến nghị chính sách chính của các cuộc tham vấn. Một ví dụ về xếp ưu tiên các hành động chính sách trong phát triển cơ sở hạ tầng xã hội ở tỉnh Vĩnh Long được nêu trong Bảng 5 (xem thêm Khung 1 và Khung 4 về các hành động chính sách được đề xuất và các câu hỏi tham vấn). Việc xếp hạng ưu tiên cũng bao gồm những hành động chính sách do những người tham gia đề xuất mà không có trong dự thảo chiến lược giảm nghèo.

Bảng 5. Xếp hạng ưu tiên các hành động chính sách đề xuất về cơ sở hạ tầng xã hội của những người tham gia ở Tỉnh Vĩnh Long		
Ưu tiên cao	Ưu tiên trung bình	Ưu tiên thấp
Giảm gánh nặng chi trả cho bảo dưỡng cơ sở hạ tầng (Người tham gia).	Đảm bảo chất lượng cao trong các công trình xây dựng cơ sở hạ tầng (Người tham gia).	Tăng khả năng tạo thu nhập nhờ việc làm trong các công trình xây dựng (Chính phủ).
Xây dựng các dự án ưu tiên trong đó có đường (Chính phủ/ Người tham gia).	Tăng sự tham gia của địa phương vào việc lập kế hoạch, quản lý và bảo dưỡng công trình cơ sở hạ tầng ở địa phương (Chính phủ).	Kết hợp cung cấp cơ sở hạ tầng với các biện pháp phòng chống thiên tai (Chính phủ).
	Nâng cao chất lượng vận hành và bảo dưỡng (Người tham gia).	Tái tổ chức người dân thành những cụm cộng đồng để tạo điều kiện phát triển hạ tầng xã hội (Chính phủ)
Chính phủ: Các hành động chính sách đề xuất của Chính phủ trong I-PRSP Người tham gia: Các hành động chính sách do người tham gia đề xuất thêm.		

Phương pháp tương tự để đánh giá mức độ tương đồng và ưu tiên cho các lĩnh vực chính sách khác nhau đã được sử dụng để tổng hợp các kết quả từ sáu địa điểm tham vấn. Bảng 6 tóm tắt những thông điệp chính sách chính về cải thiện cơ sở hạ tầng xã hội ở các vùng nghèo là một ví dụ về mức độ cao hơn trong tập hợp các kết quả và phát hiện. Một lần nữa, việc tổng hợp và diễn giải thông tin ở cấp này đòi hỏi sự hiểu biết sâu sắc về bối cảnh trên toàn quốc cũng như sự khác biệt giữa các vùng, và có tham khảo kiến thức của các nhóm nghiên cứu thực địa nhằm đưa ra những thông điệp chính sách quan trọng nhất.

Bảng 6. Những ý kiến nhất trí và thông điệp chính sách chính về cơ sở hạ tầng xã hội							
Trả lời	Địa bàn nghiên cứu	Quảng Trị	Lào Cai	Vĩnh Long	Hà Tĩnh	Trà Vinh	TP HCM
Phần lớn người tham gia nhất trí rằng I-PRSP cần ưu tiên cao cho đầu tư vào hạ tầng cơ sở ở các vùng nghèo		•	•	•	•	•	•
Người dân địa phương không dễ biết được thông tin về các công trình cơ sở hạ tầng kể cả ngân sách và chi phí.		•	•	•	•	•	•
Cần cải thiện việc đào tạo cho các cán bộ xã về quản lý công trình cơ sở hạ tầng			•	•	•	•	
Người dân địa phương rất muốn có thêm các cơ hội việc làm được trả công và phải dành ưu tiên cao cho lực lượng lao động tại chỗ.		•	•		•	•	
Cần có các cơ chế để đảm bảo các nhà thầu thực hiện chủ trương của Nhà nước về tạo thêm cơ hội việc làm cho người dân địa phương.			•	•	•	•	
Cần chú ý hơn đến chất lượng xây dựng và các nhà thầu địa phương phải thực hiện điều đó.		•	•	•	•		
Các ban giám sát đã được thành lập ở các địa bàn tham vấn nhưng có vẻ như thẩm quyền và trách nhiệm của các ban này chưa rõ ràng.			•		•		•
Người dân địa phương nghĩ rằng nếu họ có vai trò lớn hơn trong cung cấp lao động và giám sát thì chất lượng xây dựng sẽ được đảm bảo.		•	•	•			
Người dân băn khoăn về các khoản đóng góp của họ vào cơ sở hạ tầng dưới dạng lao động hoặc hiện vật là khá cao.		•		•	•	•	•
Người ta đề nghị chiến lược phải cụ thể hơn về cơ chế thực hiện.			•	•	•		

Xác định những mối liên hệ chính sách quan trọng

Lấy ý kiến về các nội dung chính sách riêng lẻ (y tế, giáo dục, việc làm, nông nghiệp và v.v.) không bộc lộ đầy đủ việc kết hợp cần thiết các loại hành động chính sách để tạo ra một chiến lược giảm nghèo hiệu quả. Trong vấn đề này, phỏng vấn cá nhân / hộ gia đình đem lại một nguồn bổ sung thông tin và hiểu biết quý báu. Có thể sử dụng các cuộc phỏng vấn để thấy sự phụ thuộc lẫn nhau của các yếu tố ảnh hưởng đến tình trạng nghèo của cá nhân / hộ gia đình - và do đó là cách thức lồng ghép và hài hòa hoá các hành động chính sách. Mấu chốt để giải thích những kết quả phỏng vấn trên khía cạnh chính sách là xác định những mối liên hệ chính sách quan trọng có nhiều khả năng đem lại lợi ích lớn nhất cho người nghèo.

Ví dụ, ở Thành phố Hồ Chí Minh đã sử dụng các cuộc phỏng vấn để hiểu và phản ánh những thay đổi trong đời sống ở thành thị dưới tác động của các chính sách phát triển kinh tế và xóa đói giảm nghèo được thực hiện cho tới nay. Những nghiên cứu điển hình về các trường hợp doanh nghiệp kinh doanh thành công cũng như thất bại, các hộ gia đình nghèo thoát nghèo và các hộ gia đình khá giả bị rơi vào vòng nghèo do những tác động tiêu cực của tình hình kinh tế trong nước và vùng, và những câu chuyện về người nhập cư không đăng ký nam và nữ, những thanh niên tìm việc và những trẻ em lao động. Khung 9 là một ví dụ về một nam thanh niên tìm một việc làm ổn định ở thành phố Hồ Chí Minh.

Một đề xuất quan trọng trong I-PRSP là giúp tối đa hóa các cơ hội việc làm cho người nghèo qua nhiều hình thức gồm phát triển khu vực tư nhân thông qua các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Đề xuất trong I-PRSP là những người nghèo ở thành thị

Khung 9. Trung tâm giới thiệu việc làm không phải là giải pháp duy nhất cho vấn đề thất nghiệp ở đô thị

Tuấn 20 tuổi. Anh sinh ra và lớn lên trong một gia đình nghèo 5 con ở Phường 12, thành phố Hồ Chí Minh. Cha anh lái xe ôm còn mẹ anh bán tạp phẩm. Do hoàn cảnh gia đình khó khăn, Tuấn đã thôi học khi đang học lớp 8 và phải đi làm để có tiền phụ nuôi các em. Công việc đầu tiên của anh là bán bánh trung thu ở chợ Bà Chiểu. Do công việc này theo mùa vụ nên thu nhập của anh không ổn định. Sau đó, anh làm phụ bán hàng ở chợ. Anh làm việc cả ngày nên thu nhập khá hơn. Anh đã nghĩ rằng anh có việc làm ổn định nhưng sau 3 tháng, chủ cho anh nghỉ việc vì vấn đề sức khỏe. Thấy tìm việc quá khó khăn, Tuấn bắt đầu bán hàng rong ở Bến xe miền Đông với rất nhiều khó khăn lúc đầu. Nhưng khi anh vừa quen việc thì lại phải về nhà để chăm mẹ ốm.

Kể từ đó đã hơn một năm trôi qua. Tuấn đã xin việc ở nhiều nơi nhưng không được vì lý do sức khỏe và không có tay nghề. Anh đã đến Trung tâm giới thiệu việc làm một vài lần. Anh phải trả phí đăng ký 40.000 đồng mỗi lần nhưng đến nay vẫn chẳng tìm được việc gì cả. Chính quyền địa phương không gây khó khăn gì cho anh khi xác nhận giấy tờ còn Trung tâm giới thiệu việc làm thì chào đón anh vì anh mang tiền đến cho họ. Anh đã tham gia các hoạt động của Đoàn Thanh niên nhưng chẳng có thông tin nào về chương trình hỗ trợ thanh niên tìm việc. Tuấn đã nghe nói nhiều về xuất khẩu lao động nhưng anh nghĩ sẽ rất khó khăn vì nó đòi hỏi kỹ năng và tiền đặt cọc còn anh thì chưa bao giờ được đào tạo nghề cả.

Để giúp thanh niên tìm được việc làm, Tuấn nghĩ rằng Chính phủ phải cấm người nhập cư. Hiện nay, người ta thích người nhập cư hơn vì họ chấp nhận lương thấp. Chính phủ phải có các cơ quan đào tạo nghề cho thanh niên và thanh niên phải được vay vốn để làm ăn. Bán thân Tuấn sẽ đi học bổ túc để học hết bằng phổ thông. Anh hy vọng tấm bằng đó sẽ giúp anh tìm được việc.

cần được hỗ trợ tiếp cận các việc làm mới thông qua thành lập các Trung tâm giới thiệu việc làm. Ví dụ này cho thấy mặc dù những Trung tâm giới thiệu việc làm có chức năng quan trọng, nhưng đối với người nghèo, chúng vẫn không an toàn vì cần có phí giới thiệu để tiếp cận dịch vụ mà không chắc là có xin được việc hay không. Báo cáo tham vấn ở thành phố Hồ Chí Minh kết luận rằng phải miễn phí để giúp người nghèo tiếp cận những dịch vụ tư vấn này nhưng dù vậy, đối với người nghèo đây cũng chỉ là một trong rất nhiều biện pháp nhằm tạo thêm cơ hội việc làm tốt hơn.

Ở tỉnh Quảng Trị, các cuộc phỏng vấn hộ gia đình được thực hiện để biết những chiến lược của các hộ gia đình nghèo ở nông thôn nhằm đa dạng nguồn thu nhập trong ngắn hạn và dài hạn. Khung 10 là ví dụ về hộ gia đình tham gia sản xuất loại cây hoa màu chính (hồ tiêu) – loại cây trồng hiện đang được các hoạt động khuyến nông của Chính phủ khuyến khích ở vùng này và những nghề phụ khác – hoạt động tiếp thị trong lĩnh vực này của các doanh nghiệp sản xuất nhỏ và lao động phi nông nghiệp theo mùa vụ. Mặt khác, kế hoạch dài hạn và triển vọng kinh tế của hộ gia đình rất phụ thuộc vào chiến lược của họ trong việc cho con cái học hành và đào tạo.

Khung 10. Chiến lược đa dạng nguồn thu nhập và các kế hoạch dài hạn của hộ gia đình ở Quảng Trị

Trương Thị Ba và chồng thường xuyên thảo luận xem có trồng thêm cây hồ tiêu hay trồng các loại cây khác. Giá hồ tiêu xuống từng năm và họ đã bắt đầu trồng chanh và bưởi ngoài hai ao cá. Để có thêm thu nhập, cả hai đi làm thuê theo mùa vụ và bà Ba bán hoa quả vào mùa mưa. Như bà Ba nói “*Đó là một phần của kế hoạch 50 năm của chúng tôi để đầu tư cho việc học hành của các con*”. Họ có 4 con; đứa lớn đã học hết trung học phổ thông và đang làm việc để giúp bố mẹ. Đứa thứ hai đang học nghề ở xa. Mặc dù đã rời vùng này mấy năm, họ đã trở lại thôn Tân Xuân Hải và quyết định cải thiện đời sống và cho các con đi học.

Một trong những khuyến nghị chính sách quan trọng từ những địa bàn tham vấn là nhu cầu cần có đủ tính linh hoạt trong các can thiệp phát triển ở nông thôn ở cấp địa phương nhằm cân bằng việc xây dựng các nền kinh tế (tức là đa dạng trên bình diện vùng để thúc đẩy sản xuất cây hoa màu cho các thị trường khu vực và xuất khẩu) và khuyến khích đa dạng thu nhập (tức là giảm nguy cơ bị tổn thương của các hộ gia đình nghèo). Ví dụ từ Quảng Trị cho thấy cần hiểu và thúc đẩy sự đa dạng kinh tế nông nghiệp một cách hài hòa như thế nào ở các cấp khác nhau. Chiến lược kinh tế của nhiều hộ nghèo ở nông thôn là nhằm đa dạng hoá theo thị trường địa phương, các cơ hội việc làm (và giáo dục) – dân trải rủi ro và tối đa hóa các nguồn thu nhập cả trong hiện tại và tương lai. Mặt khác, chiến lược đa dạng hoá của Chính phủ từ trước tới nay vẫn là hướng tới phát triển các vùng sản xuất tập trung các cây trồng có giá trị cao và cây trồng hàng hóa cho thị trường trong nước và xuất khẩu. Đây có thể là hoạt động kinh doanh có rủi ro cao đối với các hộ nghèo nếu giá cả dao động.

Cả hai ví dụ ở trên – từ tỉnh nông thôn Quảng Trị và thành phố Hồ Chí Minh đô thị cho thấy người nghèo dành ưu tiên cao cho việc học thêm kỹ năng mới và giáo dục. Kết quả cho thấy người nghèo ở cả sáu địa bàn tham vấn rất cần có nhiều hơn và các cơ hội tốt hơn về đào tạo kỹ năng và hướng nghiệp. Nhu cầu này dường như là biểu hiện gia tăng nhận thức của người nghèo rằng giáo dục và các kỹ năng là rất cần thiết để tìm đường đi cho mình trong thế giới hiện đại. Và các mối liên hệ giữa

cải thiện các cơ hội giáo dục và đào tạo hướng nghiệp và các nội dung khác của chiến lược giảm nghèo là một trong những phần quan trọng nhất trong mối liên hệ chính sách. Một người dân ở tỉnh vùng cao Lào Cai nhận xét: *"chỉ có một số người ở vùng cao học hết tiểu học và có lẽ không thể thành lập nhiều doanh nghiệp mới vì thiếu các công nhân được đào tạo"*. Còn ở thành phố Hồ Chí Minh, *"không có tay nghề"* và *"trình độ giáo dục thấp"* thường được người nghèo và những người tham gia đóng góp ý kiến khác coi là cản trở lớn nhất để người nghèo tiếp cận cơ hội việc làm và phát triển kinh doanh.

3.6 Thẩm định các kết quả và phát hiện

Dù khuôn khổ nghiên cứu, câu hỏi và các cách tiến hành có được xây dựng cẩn thận ở mức độ nào đi nữa thì công tác thực địa và đặc biệt là công tác phân tích các phát hiện là những quá trình có nhiều mức độ sai lệch. Thực tế khi cố gắng sắp xếp những ý kiến của cộng đồng và biến chúng thành những đóng góp có ý nghĩa cho hoạch định chính sách – khác với việc sử dụng những ý kiến này để diễn giải trong các đánh giá đối nghèo - thường đòi hỏi suy luận và giải thích các phát hiện gốc. Các câu hỏi sau được đưa ra trong các cuộc thảo luận về các biện pháp giải quyết các biến động về giá nông sản hàng hoá, nhưng đôi khi cũng gặp phải những trường hợp khó xử trong một số phần của nghiên cứu.

- Liệu ý kiến các hộ gia đình nghèo cho rằng họ cần được trợ cấp đầu vào nông nghiệp hoặc giá bán được bảo đảm có thực sự phản ánh cách giải quyết tốt nhất vấn đề giá cả hàng hoá nông nghiệp dao động hay không?
- Hoặc có phải những người đóng góp ý kiến đề xuất điều này bởi vì đây là một cách mà các dịch vụ khuyến nông thường hay làm trước đây và là điều mà họ thường nghĩ có thể làm được hay không?
- Liệu có thể có các giải pháp chính sách khác thích hợp và bền vững hơn (như tập trung đa dạng hóa sinh kế chứ không phải là vào những cây hoa màu cụ thể, và sự sẵn có các dịch vụ tài chính đa dạng hơn, bao gồm các dịch vụ tiết kiệm), nhưng không nghĩ được ra để đề xuất bởi vì chúng vượt ra ngoài những lĩnh vực đã biết?
- Các nhà nghiên cứu và các nhà phân tích nên xử lý như thế nào đối với những đề xuất từ cộng đồng mà biết rằng chúng đã thất bại ở những vùng khác trên đất nước, hoặc rõ ràng là không bền vững, hoặc là có thể vượt quá khả năng chi phí của Chính phủ?

Trong cùng một vấn đề, các giải pháp chính sách do các hộ nghèo xác định thường khác với các giải pháp mà các nhà nghiên cứu đưa ra và điều này hoàn toàn đúng đối với trường hợp liên quan tới trợ giá đầu vào trong nông nghiệp. Khác với các PPA, khi mà phát hiện được nhằm để miêu tả các nguyên nhân và khía cạnh của đói nghèo, việc phân tích chính sách dựa vào sự hợp tác giữa các nhà nghiên cứu và người tham gia đóng góp ý kiến đòi hỏi phải điều tra nhiều hơn và các kết quả thường bị chi phối rất nhiều bởi hướng điều tra này. Trong những trường hợp như vậy, một điều vô cùng quan trọng là thẩm định các phát hiện và những kết luận chính cùng với người tham gia đóng góp ý kiến và các bên liên quan khác để đảm bảo công việc phân tích không bị chệch hướng so với những gì mà người dân muốn nói.

Hội thảo báo cáo kết quả lấy ý kiến với những người tham gia và chính quyền địa phương

Các cuộc hội thảo báo cáo kết quả rất quan trọng đối với tất cả các nghiên cứu có sự tham gia của người dân vì các kết luận có thể được kiểm nghiệm lại với những người đã đóng góp ý kiến. Các cuộc hội thảo này đặc biệt có giá trị khi việc phân tích sau nghiên cứu thực địa cần truyền tải những kết quả cụ thể thành những thông điệp chính sách cô đọng. ở tất cả các địa bàn nghiên cứu, các cuộc hội thảo báo cáo kết quả được tổ chức ở cấp cộng đồng để thẩm định các phát hiện. Ngoài ra, các cuộc hội thảo cũng được tổ chức cho các cán bộ chính quyền địa phương (ở cấp huyện và cấp tỉnh) để đảm bảo các phát hiện được ăn sâu vào quá trình hoạch định chính sách tại địa phương. Đây là một điều vô cùng quan trọng để làm cho cuộc nghiên cứu toàn diện và thực tế hơn. Các cuộc tham vấn bao gồm lĩnh vực có bản chất rất nhạy cảm, và một điều quan trọng là các cấp chính quyền cho rằng có sự đồng cảm về các vấn đề và rằng các cuộc tham vấn đã được cân bằng - phản ánh cả mong muốn của cộng đồng và hạn chế mà cán bộ địa phương gặp phải. Ví dụ, ở tỉnh Lào Cai, một lĩnh vực quan trọng của cuộc hội thảo phản hồi tại tỉnh là nhằm đạt được sự nhất trí và được bật “đèn xanh” cho một số vấn đề có khả năng gây tranh cãi. Ví dụ, những bất đồng về việc quản lý trạm y tế xã và các công trình cơ sở hạ tầng tại địa phương đã xuất hiện như là những lĩnh vực có vấn đề được thảo luận rất nhiều tại cuộc hội thảo của tỉnh.

Sự nhất trí này có ý nghĩa quan trọng bởi hai lý do. Lý do thứ nhất, như là người ta vẫn hy vọng, nếu các PPA và các cuộc tham vấn về CPRGS sẽ được phát triển tiếp tục trong tương lai để giữ một vai trò trong việc theo dõi và đánh giá CPRGS thì việc có một phân tích chung để tham khảo là một bước khởi sự rất có tác dụng. Lý do thứ hai, những cuộc tham vấn này được trình bày tại các cuộc họp vùng (xin xem dưới đây) được dùng làm một điểm tham khảo trong các cuộc tranh luận và bàn bạc giữa cấp trung ương và địa phương về cách sửa đổi bản dự thảo. Điều này quan trọng để đảm bảo giá trị của cuộc nghiên cứu vì các cán bộ ở cấp trung ương có thể thấy rằng các kết quả tham vấn đã được các cấp địa phương xác nhận.

Các cuộc hội thảo vùng

Có khoảng 500 cán bộ từ hầu hết 61 tỉnh của Việt Nam đã tham gia vào các cuộc hội thảo vùng để thảo luận về bản dự thảo CPRGS. Cán bộ từ các tỉnh có tiến hành tham gia lấy ý kiến đã trình bày các phát hiện ở khu vực của họ. Ví dụ, một cuộc hội thảo được tổ chức ở tỉnh Tuyên Quang để nhóm họp cán bộ từ khắp các vùng cao miền Bắc. Cán bộ tỉnh Lào Cai đã thảo luận các phát hiện của cuộc tham vấn với các tỉnh khác. Điều này có ý nghĩa rất quan trọng trong việc thể hiện với cuộc họp rằng các phát hiện từ những cuộc lấy ý kiến đã được chính quyền địa phương ủng hộ. Phó Chủ tịch UBND của một trong các huyện này đã nhận xét về quá trình và phát hiện từ những cuộc lấy ý kiến, cho thấy một cách thể hiện mạnh mẽ việc đưa cấp chính quyền gần nhất với cộng đồng vào cuộc (mặc dầu đã xác định được nhiều hạn chế đối với việc thực hiện thành công chính sách ở cấp này).

Các phát hiện và đề xuất từ các cuộc tham vấn cộng đồng đã được trình bày ở các cuộc hội thảo hai ngày ở cấp vùng. Điều này khuyến khích các nhóm thảo luận nhỏ - bàn về các chủ đề theo ngành và liên ngành trong CPRGS - sử dụng các phát hiện như là cơ sở để thảo luận.

4. CÙNG NGƯỜI NGHÈO HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH

Phần cuối cùng này xem xét các kết quả và phát hiện từ các cuộc tham vấn đã được sử dụng như thế nào trong việc xây dựng CPRGS. Do hai tập còn lại của bộ tài liệu này đã mô tả và tổng hợp các kết quả thực địa tương đối chi tiết, chúng tôi không trình bày ở đây bức tranh toàn cảnh về các bức thông điệp chính sách chính từ cuộc nghiên cứu. Thay vào đó, phần này tập trung vào một số khía cạnh chính mà các cuộc tham vấn được xem như là đã ảnh hưởng và đóng góp vào việc thay đổi và hoàn thiện CPRGS.

Phần này cũng suy ngẫm về một số bài học và những kinh nghiệm chính thu được từ cuộc nghiên cứu. Bao gồm cả những yêu cầu đối với việc gắn kết một cách thành công các cuộc tham vấn ở cộng đồng vào quá trình hoạch định chính sách chung, cũng như những vấn đề thực tiễn về tiến hành tham vấn ở thực địa. Cuối cùng- theo hướng nhìn về tương lai- chúng tôi đề xuất một số cách mà trong đó năng lực đã được xây dựng thông qua tiến hành PPAs và các cuộc tham vấn này sẽ được phát triển trong việc thực hiện CPRGS trong tương lai.

4.1 Chính sách và thi hành chính sách

Một trong những bức thông điệp rõ nhất thu nhận được từ những cuộc lấy ý kiến này là mối lo ngại ở cấp cộng đồng (ở tất cả các khu vực) về khoảng cách giữa các tuyên bố trong chính sách và thực tế ở địa phương. Thường thì có sự ủng hộ rất cao cho các định hướng chính sách đã nêu ra trong I-PRSP nhưng lại đi kèm với một loạt các lý do vì sao các hành động và mục tiêu lại không thể thực hiện được trên thực tế. Ví dụ, có một chút bất đồng về chuyện Chính phủ tìm cách cắt giảm chi phí khám chữa bệnh cho các hộ gia đình nghèo. Nhưng điều này lại củng cố bằng một số lo ngại (trong nhiều mối lo khác) rằng:

- Các tiêu chí và quy định xung quanh việc miễn phí y tế ít được công khai và giải thích đến nỗi những người cần được miễn nhất thì lại không được;
- Thẻ y tế có thể được phát nhưng nguồn tài chính thì lại không tới được điểm cung cấp dịch vụ y tế vì thế vẫn phải thu lệ phí; và
- Nếu không có những thay đổi trong cơ chế khuyến khích và trách nhiệm giải trình trong nội bộ hệ thống y tế nói chung thì không thể cải thiện khả năng tiếp cận của người nghèo tới các dịch vụ y tế chi phí hợp khả năng.

Những thách thức đối với việc thực hiện CPRGS là rất lớn. Một trong những đặc điểm có ích nhất của các cuộc tham vấn là làm sáng tỏ một số hạn chế về mặt thể chế và các mặt khác mà công tác thực hiện ở địa phương gặp phải. Phần trích dẫn sau đây từ cuộc tham vấn ở Vĩnh Long là một ví dụ về các nguyên tắc hướng dẫn thực hiện được đưa ra từ các cuộc họp:

Do vậy một thách thức trong việc thực hiện CPRGS là sự phối hợp hành động ở các giai đoạn hoạch định chính sách, lập kế hoạch, thiết kế, thực hiện, và giám sát để tối đa hóa sự kết hợp hữu ích. Tuy nhiên, những người đóng góp ý kiến đã đề xuất một số điều kiện để CPRGS thực sự là vì người nghèo. Mặc dù hầu hết những điều kiện này không có gì là mới mẻ, nhưng cần phải được nhấn mạnh trong tài liệu chiến lược:

- Nếu chú trọng tới các nhóm đặc biệt chẳng hạn như nhóm người già (nhà ở cho những người già) và trẻ em bị tàn tật (có trường học đặc biệt);
- Nếu chất lượng công tác giảm nghèo được cải thiện: giáo dục với chất lượng cao hơn (cải tiến chất lượng giáo viên và giáo trình tốt hơn) và các công trình hạ tầng cơ sở (thì công với chất lượng cao hơn và bảo trì tốt hơn);
- Nếu đầu tư vào củng cố thể chế: nhiều cán bộ hơn (bác sĩ ở vùng nông thôn, cán bộ khuyến nông) với điều kiện tốt hơn (lương, trợ cấp cho những người làm việc ở miền núi); đủ ngân sách cho các cơ quan nhà nước;
- Nếu các tổ chức ở địa phương được thành lập để giúp ngăn chặn rủi ro và giúp đỡ về mặt tinh thần;
- Nếu sự tự lực được chú trọng: chăm sóc sức khoẻ cá nhân tốt hơn, sử dụng tốt nhất sự trợ giúp, hỗ trợ của gia đình đối với con cái;
- Nếu các chính sách phù hợp về các vấn đề chính như lương tối thiểu, thuê lao động tại chỗ, và yêu cầu về thời gian bảo trì tối thiểu được ban hành;
- Nếu công tác xoá đói giảm nghèo được cải thiện thông qua việc lập kế hoạch, quản lý, thực hiện và giám sát tốt hơn các dự án và chính sách phát triển; lập kế hoạch sản xuất nông nghiệp và công nghiệp, thi hành các chính sách của Chính phủ (“cung cấp dịch vụ trước, thanh toán sau”; Nghị định Dân chủ cơ sở), giám sát các khâu trung gian, thi hành các chính sách của Chính phủ, số học sinh bỏ học;
- Nếu đơn giản hoá các thủ tục tuyển lao động trong doanh nghiệp vừa và nhỏ, đăng ký thành lập doanh nghiệp vừa và nhỏ, tiếp cận dịch vụ y tế của người có thẻ bảo hiểm y tế;
- Nếu cải thiện sự tham gia của người dân vào quá trình lập kế hoạch ở địa phương thông qua các biện pháp cụ thể được nêu ở trên; và
- Nếu có thêm sự hỗ trợ thông qua mở rộng số lượng đơn vị cung cấp dịch vụ về tín dụng và đào tạo.

Bản dự thảo cuối cùng của CPRGS giải quyết khá cụ thể một số vấn đề liên quan đến quá trình thực hiện – chẳng hạn như trong Lời tựa của Chiến lược do Thủ tướng Chính phủ ký yêu cầu các cơ quan phải lồng ghép CPRGS trong các hoạt động của mình: “để thực hiện thành công Chiến lược này, Tôi đề nghị các Bộ ngành, các cơ quan thuộc Chính phủ, các địa phương và các tổ chức đoàn thể ... cụ thể hoá các mục tiêu và giải pháp của Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo vào kế hoạch hàng năm để thực hiện.” CPRGS cũng đề ra những cơ chế về thể chế tạo điều kiện cho sự phối hợp giữa các ban ngành trong khi thực hiện Chiến lược. Những cơ chế này được đưa ra trong một Nghị định của Thủ tướng.

Biến những cam kết trong CPRGS thành những hành động ở địa phương đòi hỏi rằng những ưu tiên này được truyền tải trong quá trình lập kế hoạch ở địa phương và chính ở cấp này, những khó khăn được xác định trong quá trình tham vấn sẽ cấp bách nhất. 61 tỉnh thành trên đất nước Việt Nam đều có thể ra quyết định và phân bổ nguồn lực và các nhà lãnh đạo quốc gia nhận thức rằng các quyết định ở cấp địa phương đóng vai trò quyết định trong việc đạt các mục tiêu xác định ở cấp quốc gia. ở ba địa bàn tham vấn, việc hỗ trợ các chính quyền địa phương trong việc “địa phương hoá” CPRGS đang (hoặc sẽ) được tiến hành. Các PPA và công tác tham vấn cung cấp nền tảng để các cơ quan ban ngành địa phương lập kế hoạch trên cơ sở những số liệu thực tế.

4.2 Những lĩnh vực mà tham vấn có ảnh hưởng đến sửa đổi chính sách

Tài liệu I-PRSP - được dùng làm cơ sở cho các cuộc tham vấn - đã được sửa đổi kỹ càng trước khi trở thành CPRGS được Thủ tướng Chính phủ thông qua. Năm bản dự thảo CPRGS đã được dịch sang tiếng Anh nhưng các bản dự thảo bằng tiếng Việt thì còn nhiều hơn nữa. Các cuộc tham vấn ở cấp cộng đồng chắc chắn không thể là nguồn thông tin duy nhất mà MPI và Ban Soạn thảo sử dụng khi tiến hành sửa đổi dự thảo Chiến lược. Các cuộc tham vấn cấp quốc gia và địa phương, các tờ trình, các cuộc họp với các bộ ngành, tờ trình của các nhà tài trợ, các tổ chức phi Chính phủ và nhóm quan hệ đối tác cũng như tài liệu cung cấp thông tin cơ bản do các chuyên gia tư vấn và các nhà nghiên cứu biên soạn cùng với báo cáo về thông tin và dữ liệu hiện có đều ảnh hưởng tới nội dung của bản dự thảo cuối cùng. Đây không phải là lần đầu tiên nhiều trong số những vấn đề này được nêu ra - chẳng hạn, vị trí của những người nhập cư và khả năng chi trả những dịch vụ xã hội cơ bản, cả hai vấn đề này được nêu trong các ví dụ dưới đây. Trong một số trường hợp, giá trị không phải ở tính mới lạ của thông tin mà là ở thời điểm phù hợp và cách nêu vấn đề.

Việc cho rằng bất kỳ thay đổi cụ thể nào giữa bản dự thảo và bản cuối cùng của Chiến lược đều nhờ tham vấn tại cộng đồng là không đúng và phần nào đó phụ thuộc vào trực giác và nhận thức cá nhân. Tuy nhiên, có nhiều lĩnh vực mà các nhà nghiên cứu và các nhà quản lý tham gia nhiều nhất vào các cuộc lấy ý kiến cho rằng họ có thể tìm ra một ảnh hưởng trực tiếp và sáu ví dụ trình bày ở đây (mặc dù còn có nhiều ví dụ khác mà các nhà nghiên cứu và các nhà quản lý đã theo dõi khá sát sao tác động của nghiên cứu đưa ra). Các ví dụ này bao gồm các tác động khác nhau: những thay đổi trong CPRGS, những chỗ ảnh hưởng tới chương trình cho vay của một nhà tài trợ, và những chỗ có tác động đến cách thức thực hiện CPRGS.

Ví dụ 1- Giải quyết vấn đề không hòa nhập xã hội những người nhập cư ở khu vực thành thị.

Nhiều người ủng hộ mạnh mẽ quan điểm cho rằng những nỗ lực chung của các PPA và các cuộc tham vấn là công cụ để trực tiếp đưa quyền của người dân nhập cư thành thị vào chương trình chính sách. CPRGS có một trong những cam kết mang tính thuyết phục nhất mà Chính phủ đưa ra từ trước đến nay về sự cần thiết phải thúc đẩy việc cung cấp dịch vụ mang tính hòa nhập xã hội hơn ở các vùng đô thị:

“Giải quyết vấn đề tình trạng nghèo ở thành thị có đặc điểm đặc biệt về công ăn việc làm, thu nhập và nhà ở. Đảm bảo dân nghèo thành thị có quyền tiếp cận bình đẳng với các nguồn lực, các dịch vụ công cộng và các dịch vụ xã hội cơ bản. Cải thiện khả năng tiếp cận của người dân nhập cư, đặc biệt là con cái họ, tới những dịch vụ và nguồn lực này.

Xem xét lại chính sách nhập cư lao động và chính sách đăng ký hộ khẩu để tạo điều kiện thuận lợi cho người dân tiến tới những công việc có thu nhập khá hơn.”

Đoạn này không nằm trong những bản dự thảo đầu tiên của CPRGS. Có thể các cuộc tham vấn đã ảnh hưởng đến sự chuyển hướng này, cả trực tiếp và gián tiếp bằng việc cung cấp bằng chứng cho Tiểu ban Diễn đàn Phát triển Đô thị để soạn

một tờ trình có ảnh hưởng gửi lên MPI. Cam kết này đã được đưa ra trong phiên bản mới của Chiến lược Hỗ trợ Quốc gia của Ngân hàng Thế giới (tháng 9 năm 2002), mà trong đó nó được nhấn mạnh như là “bước quyết định” để đưa tới kích bản vay cao.

Ví dụ 2-Giải quyết vấn đề vượt quá khả năng chi trả các dịch vụ xã hội cơ bản

Một thông điệp rõ ràng rút ra từ các cuộc tham vấn là Chính phủ sẽ không đạt được các mục tiêu cao mà họ đặt ra cho việc phổ cập giáo dục tiểu học và trung học cơ sở nếu như không cắt giảm nhiều loại phí và các khoản thu gắn với việc giáo dục trẻ em. Đây là vấn đề ở mọi địa bàn nghiên cứu từ những thành phố lớn đến những cộng đồng dân tộc thiểu số ở vùng núi xa xôi hẻo lánh ở miền núi phía Bắc. Cũng giống những phát hiện về người nhập cư ở thành thị, đây không phải là lần đầu tiên những khoản phụ phí liên quan tới giáo dục hoặc liên quan tới dịch vụ chữa bệnh được ghi nhận. Nhưng bức thông điệp này đã được lựa chọn trong các cuộc tham vấn và được một số bên liên quan khẳng định lại trong các cuộc trao đổi của họ với MPI khi tái dự thảo CPRGS. Ví dụ, Ngân hàng Thế giới đã sử dụng bằng chứng rút ra từ các cuộc tham vấn này trong thư gửi MPI và gợi ý rằng việc cắt giảm chi phí giáo dục cho các hộ gia đình nghèo là một trong những thay đổi quan trọng nhất có thể làm đối với CPRGS. Những bản dự thảo sau của CPRGS đã bao gồm tuyên bố sau:

“Xây dựng cơ chế miễn trọn gói và hỗ trợ hoàn toàn trong giáo dục tiểu học cho con em các hộ gia đình nghèo, bao gồm học phí, chi phí sách vở, phí đóng góp, chi phí ăn, ở và đi lại”.

Công tác phân tích đang được tiến hành để cho phép Chính phủ Việt Nam có thể đánh giá ảnh hưởng về nguồn tài chính khi cắt giảm các chi phí này.

Ví dụ 3-Đảm bảo người dân địa phương tham gia nhiều hơn vào phát triển cơ sở hạ tầng

Các cuộc tham vấn đã thôi thúc thảo luận về kế hoạch của Chính phủ muốn sử dụng phát triển cơ sở hạ tầng làm một phương tiện tạo công ăn việc làm. Có quan điểm cho rằng việc này không thể thực hiện được nếu như không thay đổi việc lập kế hoạch và thực hiện các dự án cơ sở hạ tầng. Nếu người dân không được tham gia nhiều hơn vào việc lựa chọn và lập kế hoạch các dự án, nếu không có thêm đào tạo và nếu không có một nỗ lực đồng bộ nhằm sử dụng các công ty xây dựng địa phương thì những người tham vấn nghĩ rằng họ không thể được lợi tối đa từ cả thành phẩm (do hoặc không thích hợp với nhu cầu địa phương hoặc chất lượng kém) lẫn quá trình xây dựng (thông qua công ăn việc làm). Các bản dự thảo sau của CPRGS đã bao gồm một số cam kết cụ thể nhằm thay đổi tình hình này:

“Tiếp tục cơ chế “Nhà nước và nhân dân cùng làm” để phát triển cơ sở hạ tầng ở vùng nông thôn. Chính phủ sẽ trợ giúp đào tạo và hướng dẫn nhân viên chịu trách nhiệm quản lý, vận hành và bảo trì việc xây dựng cơ sở hạ tầng căn bản. Hình thành các quy chế về việc sử dụng các công trình cơ sở hạ tầng căn bản ở cấp xã.

Thúc đẩy việc sử dụng lao động địa phương để thực hiện các dự án cơ sở hạ tầng.

Củng cố tham gia của người dân địa phương trong việc lập kế hoạch, thực hiện hành và bảo trì các dự án cơ sở hạ tầng tại địa phương."

Việc cung cấp cơ sở hạ tầng thông qua một chương trình giành cho các xã được xác định là "đặc biệt khó khăn" là nội dung chính trong chi ngân sách của Chính phủ cho giảm nghèo. Cải thiện tính minh bạch và sự tham gia của người dân trong việc thực hiện những chương trình này thông qua một số biện pháp đề xuất trong các cuộc tham vấn đường như có khả năng củng cố tác động giảm nghèo bằng đầu tư đáng kể vào chương trình này.

Ví dụ 4: Cải thiện tính minh bạch và trách nhiệm giải trình ở cấp địa phương

Các nhà nghiên cứu ngạc nhiên khi thấy việc tạo ra những cuộc tranh luận về các vấn đề quản trị nhà nước đã dễ dàng hơn, đặc biệt là những vấn đề liên quan đến sự tham gia hoạch định chính sách, so với lúc tiến hành PPA hồi năm 1999. Những người đóng góp ý kiến đã đưa ra một loạt gợi ý có thể giúp Chính phủ đạt được các mục tiêu đã nêu về cải thiện tình hình dân chủ tại cấp cơ sở. Như đã nói ở trên, các chiến lược để đạt được mục tiêu này không được nêu rõ trong I-PRSP. Ma trận chính sách trong bản báo cáo tổng hợp trình lên MPI đã bao gồm những kiến nghị cụ thể hơn (Khung 11).

Khung 11. Kiến nghị trong Ma trận Chính sách Tổng hợp nhằm cải thiện sự tham gia hoạch định chính sách

- Thiết lập những cơ chế cho sự phối hợp chặt chẽ và nhất quán giữa các cơ quan ban ngành về CPRGS ở tất cả các cấp của Chính phủ;
- Xác định các kế hoạch hành động rõ ràng, minh bạch và công khai từ khuôn khổ chiến lược do CPRGS đặt ra và phân công vai trò và trách nhiệm của các cơ quan và cán bộ khác nhau trong việc thi hành kế hoạch. Đảm bảo các cộng đồng được thông tin đầy đủ;
- Thi hành trên toàn quốc Nghị định về Dân chủ ở cấp Cơ sở;
- Thiết lập cơ chế để các cộng đồng người nghèo có tiếng nói lớn hơn trong việc quyết định cách sử dụng các nguồn lực tại địa phương, việc này sẽ bao gồm:
 - Thêm nhiều thông tin hơn nữa: đặc biệt là nhu cầu về mức độ minh bạch lớn hơn về các kế hoạch, ngân sách và quyền lợi theo các chương trình mục tiêu của Chính phủ;
 - Cải thiện sự tham gia: cho phép các cộng đồng tham gia quyết định việc phân bổ các nguồn lực và các hành động công cộng ở cấp địa phương;
 - Đảm bảo tính trách nhiệm giải trình: đặc biệt là cải thiện tính trách nhiệm giải trình từ trên xuống của các cán bộ địa phương đối với các cộng đồng và cả tính trách nhiệm giải trình theo chiều ngang đối với các Hội Đồng Nhân Dân;
- Củng cố chất lượng, số lượng và tính trung thực của việc theo dõi;
- Đưa ra một chiến dịch chống tham nhũng mạnh mẽ ở các cấp địa phương và đảm bảo để các cộng đồng biết họ giữ vai trò như thế nào trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng;
- Phổ biến thông tin về các quyền pháp lý và quyền lợi cho các cộng đồng người nghèo, nêu rõ họ phải đi đâu, khi nào, cũng như họ nên làm gì nếu như họ cần được giúp đỡ;
- Khuyến khích đại biểu Quốc hội mở rộng tiếp xúc trao đổi với cử tri của họ.

Xin nhắc lại, nhiều điểm này đã được củng cố thông qua các cơ chế khác được vận hành nhằm gây ảnh hưởng CPRGS. Tổng hợp lại, các nỗ lực nhằm đảm bảo các vấn đề này được xem xét nghiêm túc trong bản dự thảo cuối cùng của CPRGS đã rất thành công. Có một phần mang tiêu đề "Cải cách hành chính công, Cải cách Tư

pháp, Thực hiện quản lý tốt kinh tế xã hội để đảm bảo lợi ích cho người nghèo” đã đưa vào nhiều mối quan tâm này và một số tuyên bố rõ ràng trong ma trận chính sách để giải quyết một số vấn đề này. Tài liệu chiến lược cuối cùng cũng có một số phần đưa ra các biện pháp nhằm “củng cố dân chủ cơ sở và tăng cường đối thoại giữa Chính quyền địa phương và các cộng đồng người nghèo” và cải thiện “cung cấp hỗ trợ pháp lý cho người nghèo”.

Ví dụ 5-Đề cao các tiêu chuẩn lao động

I-PRSP đã đưa ra chiến lược về tăng trưởng kinh tế phụ thuộc vào việc tiếp tục phát triển khu vực tư nhân. Có những bằng chứng rõ ràng về các cơ hội việc làm được tạo ra do sự phát triển của khu vực tư nhân (đặc biệt là các doanh nghiệp vừa và nhỏ) sẽ là vấn đề trung tâm để giảm nghèo trong những năm tới. Các cuộc tham vấn khẳng định là người nghèo xem đây là một biện pháp quan trọng để thoát ra khỏi sự phụ thuộc vào hoạt động sản xuất nông nghiệp năng suất thấp. Trong các cuộc thảo luận về giải quyết những rủi ro và giảm nguy cơ dễ bị tổn thương của các hộ gia đình nghèo, những người đóng góp ý kiến đưa ra vấn đề liên quan tới cách người nghèo có thể tham gia vào thị trường lao động. Đặc biệt là ở Thành phố Hồ Chí Minh, người dân nhấn mạnh sự cần thiết khẳng định quyền của họ trong Bộ Luật Lao động, tầm quan trọng của việc thành lập công đoàn trong các doanh nghiệp tư nhân và nhu cầu được hỗ trợ khi bị mất thu nhập do tai nạn lao động. Các phát hiện trong cuộc tham vấn bao gồm những kiến nghị về vấn đề này và trong CPRGS sau này đã bao gồm một cam kết cụ thể trong ma trận chính sách là “rà soát lại và củng cố vai trò của các công đoàn lao động trong việc bảo vệ quyền của người lao động và điều kiện làm việc” nhằm “bảo vệ quyền của người lao động và điều kiện làm việc trong nền kinh tế thị trường”.

Trong ví dụ này các cuộc tham vấn đóng vai trò ít quan trọng hơn trong việc thúc đẩy các cam kết mới vì quyền của người lao động đã được quy định trong luật rồi. Tuy nhiên, các cuộc tham vấn đã đóng vai trò quan trọng để đưa các vấn đề về quyền của người lao động thành các thảo luận chính về giảm nghèo và các nguy cơ dễ bị tổn thương do lựa chọn đường hướng phát triển.

Ví dụ 6-Tạo nền tảng cho quá trình giám sát có sự tham gia của người dân

Các cuộc tham vấn đã cung cấp cơ sở mạnh mẽ để tranh luận rằng ý kiến của cộng đồng người nghèo phải là một phần trong hệ thống giám sát CPRGS. Trước tiên, chúng chứng minh rằng hoàn toàn có thể trao đổi với các hộ gia đình nghèo về các vấn đề chính sách và các cuộc trao đổi này cung cấp thông tin hữu ích và đáng tin cậy. Thứ hai, chúng đã thu được các ý tưởng về việc có thể thực hiện điều này như thế nào và có thể giải quyết vấn đề này như thế nào về mặt phương pháp. Một đề xuất rõ ràng là để xây dựng trình tự phân tích nghèo của người dân, sau đó tiến hành tham vấn về Chiến lược để xây dựng cơ chế tiếp nhận ý kiến đóng góp ý kiến có sự tham của người dân ở các địa bàn nghiên cứu này.

Các dự thảo sau đó của CPRGS cho thấy cam kết xây dựng dựa trên các cuộc tham vấn này và khuyến khích các bên tham gia ngoài Chính phủ tham gia vào các hoạt động giám sát có sự tham gia của người dân. Có ý kiến mạnh mẽ cho rằng việc tiến hành PPA và các cuộc tham vấn theo cách lôi cuốn các cơ quan Chính phủ ở cấp quốc gia đóng vai trò quan trọng để hoạt động giám sát như thế này để được MPI chấp nhận hơn.

4.3. Nhìn nhận chung về kinh nghiệm và những bài học chủ yếu

Là một phần của quá trình biên soạn tài liệu này, các cơ quan nghiên cứu đã được yêu cầu nhìn nhận lại những gì mà họ cho là những bài học và kinh nghiệm thực tế chính yếu rút ra từ các cuộc tham vấn. Tất cả các cơ quan đều cho rằng họ sẽ lại tham gia vào công việc giống y như vậy và rằng họ đã thu lượm được những kết quả xứng đáng trong việc:

- Nhìn thấy sự thay đổi trong nội dung của CPRGS;
- Mở ra những cuộc tranh luận về việc hoạch định chính sách đối với các bên liên quan mới;
- Chứng tỏ được rằng việc nghiên cứu bằng phương pháp có sự tham gia của người dân có thể là một công cụ hữu ích khi xây dựng các kế hoạch và chính sách, vượt ra khỏi phạm vi cung cấp những thông tin cơ sở về nguyên nhân và các khía cạnh của tình trạng đói nghèo;
- Nâng cao hình ảnh của chính họ với các cơ quan hoạch định chính sách quốc gia;
- Phát triển những kỹ năng mới trong việc phân tích chính sách trong nội bộ các tổ chức của họ;
- Thắt chặt mối quan hệ của họ ở cấp địa phương và cho phép chuyển hướng tới một công việc dựa vào chính sách nhiều hơn nữa ở cấp tỉnh;
- Xây dựng năng lực của các đối tác chính quyền địa phương, những người đã được đào tạo để tham gia vào cuộc nghiên cứu;
- Tạo cơ hội cho các tổ chức đối tác đưa ra những suy nghĩ sâu sắc cho bản chiến lược của Chính phủ - *“nếu chúng tôi không trực tiếp tham gia quản lý tham vấn thì sẽ không thể nào đọc và tiếp thu [CPRGS] một cách thấu đáo như vậy”*¹¹.

Nói như vậy không có nghĩa là cả tiến trình lẫn sản phẩm đều hoàn hảo. Trong một số khía cạnh quan trọng, cuộc nghiên cứu này vẫn còn có những khiếm khuyết và hạn chế nhất định. Điều này một phần phản ánh những hạn chế của một tình hình cụ thể - khung thời gian và việc thiếu vắng các tổ chức dân sự trong nước với những kỹ năng phân tích chính sách thật tốt. Những khiếm khuyết khác đã tạo cơ sở cho việc học hỏi và cải thiện những bước đi trong tương lai. Việc nhìn nhận lại tiến trình và những bài học thu được bao gồm những điểm sau:

Nhu cầu về các kỹ năng phân tích chính sách tốt hơn bên ngoài Chính phủ

Dù có những thiếu sót nào đi chăng nữa, các cuộc tham vấn đã đánh dấu một bước khai thông trong việc đưa công tác hoạch định chính sách đến gần hơn tới các cộng đồng người nghèo. Những người tham gia vào công việc này rất hy vọng rằng nó có thể tiếp tục được phát triển trong tương lai và các cách tiếp cận sáng tạo nhằm thu hút các cộng đồng, đặc biệt là trong việc giám sát thực hiện chiến lược, sẽ được nghiên cứu tìm hiểu. Nếu được như vậy thì việc đầu tư phát triển các tổ chức địa phương để tiến hành loại công việc này sẽ có giá trị thực sự.

Những nhân tố khác còn bao gồm việc thiếu khả năng đã làm hạn chế phạm vi chủ đề của các cuộc tham vấn, chẳng hạn như một số nội dung về cải cách kinh tế vĩ

¹¹ Tiếp xúc cá nhân với Phạm Văn Ngọc, thay mặt cho Ban Lãnh đạo của ActionAid.

mô và cơ cấu đã không được thảo luận. Một số cơ quan đối tác nghiên cứu cho rằng việc này vượt quá những kỹ năng của họ và kỹ năng của những người họ thuê theo hợp đồng để giúp đỡ tiến hành các cuộc tham vấn với các hộ gia đình nghèo về những phần chính của chương trình cải cách cơ cấu đề xuất. Phát triển khả năng này ở Việt Nam thực sự đáng được các cơ quan quốc tế đang mong muốn thúc đẩy sự tham gia vào quá trình hoạch định chính sách quan tâm chú ý và chắc chắn đây sẽ là một nỗ lực dài lâu.

Những thách thức về phạm vi địa lý và quy mô nghiên cứu

Cũng là do thiếu khả năng đã làm hạn chế quy mô và phạm vi địa lý của các cuộc tham vấn. Khoảng chừng 1.800 người đã tham gia - nhiều hơn một chút so với số người đã tham gia vào các PPA- trong khi dân số của Việt Nam là gần 80 triệu người. Các cuộc nghiên cứu có sự tham gia như thế này thì không bao giờ hy vọng là mang tính đại diện đầy đủ. Thay vào đó, giá trị của nó nằm ở chỗ nó mang tính đa dạng, và điều này có thể thấy ở việc chọn địa bàn nghiên cứu và cách chọn mẫu. Nếu có thể mở rộng phạm vi thì kết quả sẽ tốt hơn nhưng điều này không thể thực hiện được do (i) chỉ có năm tổ chức quan tâm tham gia vào các cuộc tham vấn với khoảng thời gian báo trước ngắn như vậy và (ii) mọi người thấy rằng các cuộc tham vấn nên đi sâu vào các biện pháp chính sách đã dự kiến nếu như chúng sẽ thực sự có ích.

Theo thời gian, khi các tổ chức ở địa phương phát triển được những kỹ năng tham gia vào hoạt động này, thì sẽ có khả năng nắm bắt được những hiện trạng về đói nghèo rộng hơn trong hoạt động nghiên cứu tương tự.

Xây dựng các tiến trình lâu dài hơn cho sự tham gia trên diện rộng

Sự hạn chế về phạm vi địa lý và quy mô nghiên cứu là yếu tố hạn chế các kết quả đạt được thông qua quá trình tham vấn chẳng hạn như là chỉ có một bộ phận nhỏ dân chúng tham gia. Nếu được làm một cách kỹ lưỡng hơn, công việc này có thể cung cấp những phản hồi quan trọng cho phép những cuộc tranh luận ở cấp chính sách có thêm nhiều thông tin hơn. Mặc dầu vậy, rõ ràng đây không phải là sự đi lệch hướng hay thay thế cho một chương trình nghị sự quan trọng hơn nhằm đảm bảo sự tham gia nhiều hơn của toàn thể dân chúng trong các quyết định về biện pháp chính sách, thực hiện chính sách và việc phân bổ các nguồn lực. Điều quan trọng là việc làm cho các hoạt động này trở nên có ảnh hưởng có thể làm xao nhãng nhu cầu cần có các cơ chế cần thiết cho sự tương tác giữa nhà nước và người dân và điều này là một nguy cơ mà các nhà quản lý các hoạt động này cần nhận biết được. Trong trường hợp của những cuộc tham vấn ở Việt Nam, cách đặt câu hỏi cụ thể được đưa ra nhằm tìm hiểu loại hành động cần phải bao gồm trong CPRGS nhằm duy trì sự tham gia trên diện rộng hơn và tính trách nhiệm giải trình từ trên xuống dưới trong các hoạt động ngân sách và lập kế hoạch chủ yếu.

Giá trị của các nguồn lực sẵn có và linh hoạt

Việc xây dựng các chiến lược và các quan điểm chính sách là một quá trình lộn xộn và đầy khó khăn. Thường thì lúc đầu người ta không biết rõ về các cơ hội sẽ xuất hiện trong suốt tiến trình. Đối với những cơ quan tìm cách gây ảnh hưởng chính sách, không phải lúc nào họ cũng có thể dự tính được họ cần những nguồn lực nào và khi nào thì cần tới chúng. Trong trường hợp của Việt Nam, các cơ quan tham gia

phải phản hồi rất nhanh đối với sáng kiến của MPI bằng một công việc không thể tốn ít hơn 150.000 USD nếu như tính cả thời gian của các nhân viên bỏ ra (theo ước tính đại khái nhất). Một số các cơ quan đối tác có tiền từ các nguồn nội bộ có thể dùng để tài trợ cho các cuộc tham vấn. Phần thiếu hụt về tài chính và nhân lực được Ngân hàng Thế giới bù nốt, lấy từ Quỹ ủy thác có nguồn tiền từ Cơ quan Phát triển Quốc tế Anh quốc. Nếu như không có sự trợ giúp bổ sung này thì toàn bộ công việc sẽ phải thu nhỏ và mức độ ảnh hưởng sẽ thấp hơn (nhiều hoạt động bổ sung - chẳng hạn như các cuộc tham vấn khu vực - cũng được tài trợ từ chính nguồn này). Người ta có thể thấy được từ kinh nghiệm này rằng nếu có thêm những nỗ lực ủng hộ Chính phủ trong những hoạt động kiểu như thế này thì các cơ quan tham gia sẽ cần phải linh hoạt khi có những cơ hội bất ngờ.

Thu hút sự tham gia của các cơ quan bộ ngành

Khi MPI yêu cầu trợ giúp để bắt đầu các cuộc tham vấn, sự tham gia của các bộ ngành và các cấp chính quyền địa phương trong việc xây dựng chiến lược còn thiếu nhất quán. MPI là đối tác Chính phủ chính trong công việc này, có rất ít nhận thức về công việc và thông tin cung cấp từ phía các bộ khác khi thiết kế khuôn khổ nghiên cứu. Nếu như lúc đầu dự tính được rằng một kênh để tiếp thu các phát hiện trong quá trình tái dự thảo là thông qua các bộ ngành và các hoạt động tương tác của họ với MPI, thì đã phải thu hút được sự tham gia của họ mạnh mẽ hơn trong các giai đoạn đầu của công việc thiết kế cuộc nghiên cứu. Chẳng hạn, nếu Bộ Giáo dục và Đào tạo và Bộ Y tế đã tham gia vào việc thiết kế các câu hỏi về tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản thì họ hẳn phải cảm thấy dễ hiểu các kết quả hơn. Đây có thể là một khía cạnh quan trọng để khai thác khi xây dựng các hoạt động tương tự nhằm mục đích giám sát.

Cần thiết phải có một đội ngũ hỗ trợ thảo luận giàu kinh nghiệm và thích ứng nhanh

Do có những thách thức khi thực hiện loại nghiên cứu này nên việc lựa chọn nhóm nghiên cứu hiển nhiên trở nên vô cùng quan trọng để tập hợp được các kỹ năng và kinh nghiệm cần thiết. Công tác lấy ý kiến tại địa phương đặt ra thách thức đáng kể đối với tất cả các nhóm nghiên cứu khi học cách làm thế nào để thực sự điều khiển quá trình lấy ý kiến. Rất nhiều cán bộ tham gia công tác này đã có kinh nghiệm trước đây khi thực hiện các PPA. Tuy nhiên, cho đến nay ở Việt Nam hầu như chưa thực hiện một nghiên cứu có sự tham gia của người dân nào mà lại tập trung sâu vào chính sách như vậy, và do đó chỉ có thể dựa trên kinh nghiệm hạn chế của các nước khác. Bởi lẽ đó, đây là lĩnh vực mới mẻ đối với bất kể ai tham gia vào công việc này. Thực tế cho thấy cần các loại và các cách kết hợp mới mẻ các kỹ năng phân tích và hỗ trợ thảo luận. Các phương pháp này chỉ có thể được đoán trước ở một chừng mực nhất định. Đây đúng hơn là vừa làm vừa học và hàng ngày điều chỉnh phương pháp trong suốt thời gian công tác thực địa.

Ngoài việc phải giỏi về những kỹ năng hỗ trợ thảo luận cơ bản, những điểm sau đây cần được đưa ra khi yêu cầu chọn thành viên của nhóm:

- Nhóm lý tưởng nhất phải có đại diện của nhiều thể chế khác nhau và sự cân bằng phù hợp giữa cán bộ nghiên cứu và thực hành. Trong trường hợp này, nhóm nghiên cứu được tập hợp hết sức khác nhau bao gồm cán bộ của các cơ

quan nghiên cứu, cán bộ và quan chức chính quyền địa phương, cán bộ các tổ chức phi chính phủ trong nước, các viện nghiên cứu kinh tế xã hội và chuyên gia về nghiên cứu có sự tham gia của người dân làm việc trên cơ sở hợp đồng;

- Nhóm nghiên cứu phải gồm những người có kiến thức tốt về định hướng chung và nội dung chính sách của Chính phủ và hiểu biết sâu sắc về quá trình xây dựng I-PRSP/CPRGS và những người hiểu về việc áp dụng và thực hiện các chính sách của Chính phủ ở địa phương; và
- Nhóm nghiên cứu phải bao gồm những người có chuyên môn khác nhau và hiểu biết sâu sắc về phúc lợi xã hội, sản xuất, tài chính, xây dựng và các ngành khác được nêu trong Chiến lược.

Xây dựng tính đồng đội cũng rất quan trọng. Các nhóm nghiên cứu của địa bàn được tham gia từ giai đoạn đầu xây dựng Đề cương nghiên cứu và phương pháp sử dụng và đã có tập huấn theo nhóm cho các nhóm nghiên cứu và các đối tác ở địa phương tại mỗi tỉnh khi bắt đầu giai đoạn thực địa. Ngoài ra, còn có sự giao lưu đáng kể giữa các nhóm trong thời gian làm việc tại địa phương với các chuyến tham quan chéo được thực hiện ở một số nơi đã giúp tăng cường sự điều phối và chia sẻ kinh nghiệm khi tiến hành tham vấn.

Gắn các hành động chính sách với thực tế ở địa phương

Khó khăn thực tế đối với các nhóm nghiên cứu là làm thế nào gắn các chính sách vĩ mô với thực tế địa phương theo cách có thể làm cho các thành viên tham gia thảo luận có thể đóng góp ý kiến cho các chính sách này. Một mặt, các buổi thảo luận được gắn chặt chẽ với các vấn đề và mối quan tâm của các thành viên tham gia (chẳng hạn, làm thế nào để tạo thêm cơ hội việc làm cho người nghèo và cải thiện việc cung cấp và chất lượng dịch vụ xã hội). Mặt khác, thông tin được tìm kiếm từ những người đóng góp ý kiến lại là về quan điểm, ý tưởng và ý kiến họ trên phạm vi và mức độ đưa ra quyết định mà điều này trong thực tế quá xa vời đối với họ (hoặc từ trước tới nay chưa từng có). Rủi ro là nếu không có khả năng hỗ trợ thảo luận dày dặn kinh nghiệm thì dễ bị lạc hướng trong quá trình lấy ý kiến và các ý kiến trao đổi có thể quá trừu tượng và chung chung. Hoặc cũng có thể do thảo luận quá sâu vào các chi tiết ở địa phương thì sẽ rất khó tổng hợp thành thông điệp chính sách.

Khó khăn chính cũng nảy sinh từ chính những hành động chính sách và các vấn đề được thảo luận. Ví dụ, ở thành phố Hồ Chí Minh, quy mô lấy ý kiến trên diện rộng của các buổi tham vấn đã làm một số cán bộ hướng dẫn thảo luận lo lắng. Điều đó là do phần lớn thành viên của các nhóm nghiên cứu đã có kinh nghiệm làm công tác xã hội thực hành và họ quen hỗ trợ những hoạt động phát triển cộng đồng hơn là thảo luận chính sách. Khối lượng nội dung lớn cũng có nghĩa là không phải lúc nào cũng có thể sử dụng hiệu quả các kỹ thuật có sự tham gia của người dân. Điều đó là vì các cán bộ hướng dẫn thảo luận cố gắng làm hết một số lượng lớn các chủ đề và phải xử lý lượng thông tin rất lớn. Trong 3 ngày đầu tiên tiến hành lấy ý kiến cơ sở ở thành phố Hồ Chí Minh, tất cả các nhóm đều cố gắng thảo luận cả năm chủ đề nghiên cứu. Tuy nhiên, thực tế cho thấy như vậy là quá nhiều đối với cả cán bộ hướng dẫn thảo luận lẫn người tham gia đóng góp ý kiến và đã nhanh chóng được điều chỉnh để phân chủ đề ra cho các nhóm.

Tìm hiểu về những vấn đề về quản trị nhà nước và thể chế ở cơ sở

Một thách thức khác nữa khi thực hiện công tác tham vấn kiểu này là việc phân tích các vấn đề về thể chế và quản trị nhà nước ở địa phương. Phân tích thể chế thường là mặt yếu của nghiên cứu có nhiều sự tham gia của người dân. Ví dụ, trong các nghiên cứu Đánh giá nghèo đói có sự tham gia của người dân thực hiện năm 1999, đây lúc nào cũng là những vấn đề được xử lý kém nhất. Mặc dù Đánh giá nghèo đói có sự tham gia của người dân thường đưa ra bức tranh rõ ràng và được minh chứng đầy đủ về tình trạng nghèo ở các vùng khác nhau trên cả nước và về các yếu tố góp phần vào các chiến lược giảm nghèo và đời sống hộ gia đình, phân tích về thể chế thường đứt đoạn và bỏ lửng. Trong những tham vấn lần này, người ta đã có một nỗ lực đồng bộ và có hệ thống hơn để hiểu những vấn đề này theo giác độ địa phương, được thực tế chứng minh là rất thành công.

Một bài học quan trọng ở đây là làm sao có thể thực sự tiếp cận và thảo luận những vấn đề này trong các buổi họp nhóm tập trung. Việc giải quyết những chủ đề về thể chế bằng phương pháp hỏi chung chung có thể rất khó nhưng nếu sử dụng phương pháp hỏi trực tiếp lại rất nhạy cảm. Ví dụ, khi thảo luận việc thực hiện Nghị định của Chính phủ về dân chủ ở cấp cơ sở, các câu hỏi đối với người dân địa phương như “anh chị đã bao giờ nghe nói về Nghị định về Dân chủ chưa” hoặc “anh chị có thấy mình có thêm quyền hơn so với trước đây không?” thường nhận được những câu trả lời lúng túng. Trái lại, phương pháp hỏi cụ thể hơn về cơ chế thực hiện Nghị định này lại hầu như là nhận được những câu trả lời thoải mái hơn. Tương tự, những vấn đề như thế có thể được tiếp cận từ khía cạnh thực tế và mức độ thực hiện các biện pháp cải cách hành chính và sự tham gia nhiều hơn của công chúng trong quản lý và cung cấp dịch vụ ở địa phương. Ví dụ, các câu hỏi có thể như sau:

- Bây giờ, các buổi họp thôn có được tổ chức thường xuyên hơn so với trước đây không?
- Ai tham gia và ai không tham gia những buổi họp này?
- Những vấn đề gì được thảo luận tại những buổi họp này?
- Các anh chị có thảo luận kế hoạch và ngân sách xã trong các buổi họp thôn này không?
- Anh chị có biết là “Ban giám sát của xã” đã được thành lập hay chưa để giám sát những công trình cơ sở hạ tầng ở xã?
- Nếu ban này được thành lập rồi thì anh chị có biết ai là thành viên của Ban và chức năng của nó là gì không?

Xác định vấn đề công bằng trong thực hiện chính sách

Một phần trong phương pháp tham vấn là phải xác định những lĩnh vực mà công bằng là mối băn khoăn lớn đối với các đại biểu tham gia đóng góp ý kiến hoặc là vấn đề cần được giải quyết khi thực hiện những chính sách của chiến lược giảm nghèo. Điều này có thể thực hiện được thông qua: (i) xếp hạng các hành động chính sách đề xuất và phân tích những nhóm xã hội nào sẽ có nhiều khả năng được hưởng lợi nhiều nhất và ít nhất từ những chính sách này, và (ii) đánh giá sự khác biệt trong khả năng tiếp cận dịch vụ và làm sao để đảm bảo công bằng khi thực hiện những hành động chính sách đề xuất và các dịch vụ trong tương lai.

Một số địa bàn tham vấn đề cập đến vấn đề công bằng đầy đủ hơn so với các địa bàn khác. Nhưng nhìn chung thì không có đủ thời gian trong khi tiến hành thực địa để khai thác và phân tích những lợi ích và tác động tiềm năng của những chính sách được đề xuất theo cách này. Cụ thể, cần có thêm thời gian để xác định các nhóm xã hội trong từng địa phương và đảm bảo sự đại diện đầy đủ của họ trong các buổi tham vấn. Cũng có thể cần tìm hiểu sâu hơn về việc cung cấp nói chung và khối lượng dịch vụ so với những yếu tố có thể cản trở sự tiếp cận công bằng đối với các dịch vụ này và việc tôn trọng quyền của người dân. Do đó, chỉ có thể đánh giá chung chung các vấn đề công bằng trong các hoạt động tham vấn và đây chắc chắn là một khía cạnh cần được củng cố trong tương lai thông qua giám sát việc thực hiện CPRGS

4.4 Tiếp tục xây dựng dựa trên tham vấn – giám sát CPRGS trong tương lai

CPRGS có một khuôn khổ trách nhiệm giải trình cao, trong đó Chính phủ đặt ra những mục tiêu họ đang cố gắng đạt được và cách đo sự tiến bộ, ít nhất là ở mức độ kết quả trên diện rộng. Tổng cục Thống kê (GSO) đã đưa ra một hệ thống các cuộc điều tra hộ gia đình hai lần một năm. Những cuộc điều tra này sẽ đo mức chi tiêu của hộ gia đình để theo dõi những thay đổi vật chất trong đời sống hộ gia đình và sẽ tập hợp dữ liệu về các khía cạnh khác của tình trạng nghèo đói. Việc bổ sung thông tin này cho các cuộc điều tra định tính đưa ra những phản hồi về nhiều khía cạnh của CPRGS mà các thông tin định lượng miêu tả không tốt bằng sẽ có giá trị lớn. Công việc này cũng có thể xác định những lĩnh vực nào có tiến bộ hay không có tiến bộ và lý do tại sao.

Một phương án là quay trở lại các địa bàn tham vấn thường xuyên khi thực hiện CPRGS. Hiện giờ đã có một mạng lưới các thành viên cộng đồng và cán bộ địa phương đã quen với các kỹ thuật nghiên cứu và họ đánh giá cao loại nghiên cứu với sự tham gia của người dân nhằm cải thiện chính sách này. Đây là nguồn lực quan trọng và nếu trong tương lai không sử dụng thì quả là sự lãng phí lớn. Các cuộc nghiên cứu trong tương lai có thể sẽ yêu cầu cộng đồng và cán bộ địa phương cho ý kiến về diện rộng như sau (đương nhiên còn phải hoàn thiện nữa): *"Chính phủ hy vọng đạt được X trong vòng hai năm qua. Điều này có đạt được tại địa phương của anh/chị hay không? Và nếu không thì những nhân tố nào đã cản trở quá trình này? Và có thể làm gì trong tương lai để giải quyết những hạn chế này?"* Cả công tác thực địa và phân tích đều sẽ có nhiều thách thức, nhưng - nếu làm tốt - thì lại có thể cung cấp những thông tin vô cùng có ích và tập trung có thể dùng trực tiếp vào quá trình cải thiện việc hoạch định chính sách và các kế hoạch quốc gia.

Những phát hiện này cũng có thể sử dụng trong thiết kế các Khảo sát hộ gia đình trong tương lai, cung cấp thông tin về phạm vi và các câu hỏi chi tiết được sử dụng. Kết quả thu được trong các PPA đã cung cấp thông tin cho các cuộc thảo luận về thiết kế Khảo sát hộ gia đình được thực hiện vào năm 2002. Chẳng hạn, các vấn đề về những người nhập cư thành thị không có hộ khẩu trong cuộc nghiên cứu PPA ở thành phố Hồ Chí Minh đã giúp đảm bảo các hộ này được lấy mẫu trong cuộc Khảo sát hộ gia đình mà GSO tiến hành năm 2002. Đây là lập luận xác đáng để sử dụng nghiên cứu có sự tham gia của người dân để đảm bảo Khảo sát hộ gia đình đề cập đến các khía cạnh liên quan tới đói nghèo.

Khi giám sát CPRGS trong tương lai như vậy, việc mở rộng số lượng và phạm vi các khu vực tiến hành loại công việc này sẽ rất có lợi. Ví dụ, để tăng lượng công việc ở thành phố Hồ Chí Minh, nếu bao gồm nhiều tình hình đô thị hơn, kể cả việc lựa chọn từ một số trung tâm đô thị trực thuộc tỉnh và các vùng ngoại vi đang phát triển nhanh chóng, thì sẽ rất tốt. Các cộng đồng và các vùng duyên hải cũng có thể mang tính đại diện cao hơn vì đây đang là những khu vực phát triển kinh tế nhanh chóng và có quan hệ tương tác rất phức tạp giữa sự giàu có, thịnh vượng và đói nghèo. Địa điểm thực sự miền núi duy nhất bao gồm trong các PPA và các cuộc tham vấn này là Lào Cai, một tỉnh miền núi phía Bắc, có thể được bổ sung thêm bằng một khu vực vùng cao nữa. Một phần của nỗ lực này là cần mở rộng kiến thức của các nhà nghiên cứu có khả năng, tiếp tục xây dựng năng lực và kỹ năng của các tổ chức phi Chính phủ trong nước, các tổ chức nghiên cứu về kinh tế xã hội và các cơ quan khác để tiến hành loại nghiên cứu theo định hướng chính sách tổng hợp này.

Có thể cần lôi cuốn các bộ ngành tham gia tích cực hơn trong thiết kế các hoạt động giám sát thực hiện CPRGS có sự tham gia của người dân trong tương lai. Điều này có thể mở rộng khái niệm về tính sở hữu ở cấp trung ương và hy vọng sẽ củng cố khả năng các phát hiện được thực hiện. Một cách để có được sự tham gia là thông qua các nhóm làm việc giữa Chính phủ-các nhà tài trợ-các tổ chức phi chính phủ hiện đang có trong một số lĩnh vực. Đây có thể còn có những lợi ích khác trong cung cấp số liệu bổ sung thu được qua các kênh báo cáo hành chính và cung cấp thông tin về các ý kiến của các bộ ngành đối với số liệu này. Mở rộng số lượng các ban ngành tham gia vào thiết kế vào thực hiện chắc chắn sẽ mất nhiều thời gian hơn để xây dựng một khuôn khổ nghiên cứu mang tính khả thi. Một giải pháp cho vấn đề này là bắt đầu công việc thật nhanh chóng để xây dựng sự đồng thuận về nhu cầu phải tiến hành hoạt động này và bắt đầu xây dựng một khuôn khổ nghiên cứu.

PHỤ LỤC 1: KHUÔN KHỔ NGHIÊN CỨU CỦA HOẠT ĐỘNG THAM VẤN VỀ CHIẾN LƯỢC TOÀN DIỆN CHO TĂNG TRƯỞNG VÀ XÓA ĐÓI GIÀM NGHÈO

1. Các trang dưới đây nêu chi tiết đề cương nghiên cứu sơ thảo của các buổi lấy ý kiến ở cấp cơ sở về Chiến lược toàn diện cho tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo. Các câu hỏi đề ra xuất phát từ các định hướng chính sách trong Văn bản Chiến lược tạm thời về Xóa đói giảm nghèo và, ở mức độ nào đó, trong các văn bản chiến lược khác. Các câu hỏi này sẽ được điều chỉnh khi có đề cương sơ thảo của Chiến lược toàn diện cho tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo và sẽ được thay đổi để ghi nhận các đóng góp của Bộ KHĐT và các Sở KHĐT ở các vùng thực hiện nghiên cứu.
2. Đề cương được xây dựng để các cán bộ thực hiện nghiên cứu có thể gắn các đề xuất của Chính phủ trong các văn bản chiến lược (ở cột bên trái từng trang) với các vấn đề cần hỏi (ở cột bên phải từng trang).
3. Các câu hỏi được nhóm theo 5 chủ đề là trọng tâm trong văn bản Chiến lược tạm thời về Xóa đói giảm nghèo. Các chủ đề đó là:
 - Nghèo (cơ sở; các xu hướng hiện tại và tương lai);
 - Tạo cơ hội và Tạo cơ hội cho các hộ nghèo và hỗ trợ nâng cao chất lượng cuộc sống;
 - Thúc đẩy tiếp cận các dịch vụ cơ bản cho người nghèo
 - Giảm tình trạng dễ bị tổn thương và tăng cường quản lý rủi ro cho các hộ nghèo; và
 - Sắp xếp tổ chức để thực hiện các nội dung của Chiến lược toàn diện tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo có hiệu quả
4. Một cẩm nang đang được xây dựng để cung cấp hướng dẫn chi tiết cho các cán bộ thực hiện nghiên cứu về các vấn đề phương pháp luận và kỹ thuật được sử dụng khi hỏi các câu hỏi này và thăm dò một số chủ đề phức tạp hơn.
5. Công tác nghiên cứu sẽ được thực hiện ở sáu địa phương (gồm khoảng 1.200-1.500 hộ) trong tháng Mười Hai:
 - Thành phố Hồ Chí Minh (Quận 6 và Quận Bình Thạnh), do Quỹ Nhi Đồng Anh thực hiện;
 - Tỉnh Trà Vinh (Huyện Duyên Hải) do tổ chức Oxfam Anh thực hiện;
 - Tỉnh Vĩnh Long (Huyện Vũng Liêm và Bình Minh), do tổ chức CRS thực hiện;
 - Tỉnh Quảng Trị (Huyện Cam Lộ), do tổ chức Plan thực hiện;
 - Tỉnh Hà Tĩnh (Huyện Can Lộc), do tổ chức ActionAid thực hiện;
 - Tỉnh Lào Cai (Huyện Bảo Thắng và có thể là huyện Mường Khương), do Ngân hàng Thế giới / chương trình các tỉnh miền núi phía Bắc thực hiện.
6. Ở mỗi địa bàn, các cuộc tham vấn sẽ được tổng hợp trong báo cáo 10 trang về các kết quả sẽ được thảo luận với các quan chức địa phương và trung ương tại các cuộc hội thảo khu vực. Các báo cáo này sẽ được chuẩn bị trước trung tuần tháng Giêng năm 2002. Đề cương của báo cáo hiện đang được xây dựng.
7. Những câu hỏi này, cùng với cẩm nang hiện trường và mẫu báo cáo cuối cùng sẽ được hoàn tất cuối tháng Mười Hai.

Phân nghiên cứu 1: Nghèo: cơ sở và các xu hướng hiện tại/tương lai

(1) Nghèo: cơ sở, xu hướng hiện tại và tương lai
Chính phủ Việt Nam mong muốn giảm nghèo nhanh chóng và đảm bảo mọi người dân đều được hưởng lợi từ tăng trưởng kinh tế. Chính phủ Việt Nam cũng mong muốn bảo vệ các hộ không nghèo khỏi bị rơi xuống vòng nghèo do các cơn sốc hoặc khủng hoảng xảy ra với các hộ gia đình và cộng đồng. Mục đích của phần này là xác định và tập hợp các ưu tiên của các hộ nghèo trong việc giải quyết nghèo vật chất và phi vật chất và tính dễ bị tác động trước sự suy thoái kinh tế. Các hộ gia đình sẽ thảo luận góp ý kiến về chính sách của Chính phủ (được trình bày ở cột bên trái) và xếp loại các chính sách này theo mức độ quan trọng đối với đời sống của họ. Họ sẽ xác định những người gần như chắc chắn sẽ hưởng lợi từ những thay đổi trong các lĩnh vực khác nhau và đề xuất làm thế nào để mở rộng tác động tích cực đó nhằm đem lại lợi ích cho cả các nhóm khác. Phần này gồm một nhóm câu hỏi chính và hai nhóm câu hỏi phụ mà hai nhóm câu hỏi này chỉ phù hợp với một số địa bàn cụ thể mà thôi.

Các hành động chính được đề xuất trong Chiến lược toàn diện cho tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo 1a CÂU HỎI CHÍNH: CHO TẤT CẢ CÁC ĐỊA BÀN Tình hình và xu hướng hiện tại Số hộ nghèo giảm rất mạnh trong những năm 90.	Các câu hỏi chính cần thảo luận với các thành viên tham gia các cuộc thảo luận lấy ý kiến ở địa phương
<i>Chiến lược của Chính phủ</i> Chính phủ có kế hoạch tiếp tục xu hướng này nhằm - tăng gấp đôi thu nhập trong 10 năm tới (thực tế là GDP) - số hộ nghèo dưới 10% trong 5 năm tới	Tình hình hiện tại. Mục đích: tìm ra tình hình hiện tại và điều gì đã diễn ra từ trước tới giờ. - Đời sống của người nghèo khá lên hay tồi đi trong mấy năm gần đây? Điều gì đã làm đời sống của họ (không) khá lên? Nếu thu nhập tăng thì nguyên nhân là gì? Mục đích: tìm hiểu xem ý kiến của người nghèo về các ưu tiên chiến lược để giảm nghèo là gì - Chính phủ phải ưu tiên vào vấn đề gì nếu muốn đạt được mục tiêu gấp đôi thu nhập và giảm nghèo ở thôn/bản của bạn?
Chính phủ dự định đạt được các mục tiêu nêu trên bằng cách thực hiện các hành động sau: - tạo điều kiện dễ dàng hơn trong việc mở doanh nghiệp mới đặc biệt là các doanh nghiệp vừa và nhỏ - Làm cho các doanh nghiệp quốc doanh hoạt động hiệu quả hơn - Khuyến khích thương mại và đầu tư nước ngoài - Duy trì lạm phát ở mức thấp và đảm bảo ổn định (kinh tế) - Cải thiện khả năng tiếp cận các dịch vụ y tế và giáo dục - Cung cấp cơ sở hạ tầng tốt hơn cho các xã và các hộ nghèo; - Khuyến khích các hộ nghèo tham gia thiết kế và quản lý các chương trình/hoạt động dành cho người nghèo; - Phát triển kinh tế nông thôn để người nông dân có thể làm ra nhiều sản phẩm hơn trên đất của họ và phát triển các hoạt động phi nông nghiệp khác; - Giúp các hộ gia đình đối phó với thiên tai; - Cung cấp các hỗ trợ trực tiếp cho những người cực nghèo và không có khả năng tự chăm sóc mình.	Mục đích: tìm hiểu xem liệu bản thân người nghèo có nghĩ rằng các chiến lược đề xuất của Chính phủ sẽ có tác dụng không. - Bạn có nghĩ rằng các kế hoạch này của chính phủ sẽ làm tăng thu nhập? Tại sao các kế hoạch này lại (không) tăng thu nhập? Hành động nào của Chính phủ là quan trọng nhất để giảm nghèo và tình dễ bị tổn thương? Các chiến lược này có giúp người nghèo tìm được việc làm không (tiếp cận thị trường lao động)? - Bạn có đề xuất những giải pháp này trong Đánh giá Nghèo đối có sự tham gia của người dân không (chỉ hỏi nhóm đã tham gia Đánh giá Nghèo đối có sự tham gia của người dân)? - Cần phải làm thêm điều gì nữa (các lỗ hổng trong chiến lược)? Mục đích: thu thập một số ý kiến về việc làm gì để các chiến lược trở nên thực tế hơn ở cấp cơ sở - Các chiến lược này có hợp lý và thực tế không? Cần phải có những thay đổi gì để các hành động này có tác dụng cho người nghèo ở cấp thôn/bản - Bạn muốn chính phủ có những hành động cụ thể nào để thực hiện các chiến lược này? Bạn và cộng đồng của bạn có thể làm gì để giúp thực hiện tốt các chiến lược này - Đồng thời: tiếp tục bàn về những lỗ hổng trong chiến lược đã được xác định ở nhóm câu hỏi trước

Công bằng xã hội Chính phủ Việt Nam mong muốn mọi hộ gia đình và mọi người đều được hưởng lợi từ tăng trưởng kinh tế trong những năm tới. Giám sát tính liên tục của các chiến lược Chính phủ Việt Nam hy vọng sẽ chỉ có 10% hộ nghèo vào năm 2005. Chính phủ cũng mong muốn các hộ nghèo tham gia vào quá trình giám sát xem liệu các chính sách và hành động của Chính phủ có giúp người dân cải thiện các điều kiện và giảm nghèo không.	Mục đích: tìm hiểu xem liệu có cần các biện pháp đặc biệt để đảm bảo các lợi ích được phân bố đều. - Tại sao có một số người cải thiện được mức sống còn một số khác lại không? Những nhóm dân cư nào có thể hưởng lợi được nhiều nhất từ các biện pháp mà Chính phủ dự định thực hiện và nhóm nào hưởng lợi được ít hơn? - Có phải mức sống của phụ nữ cũng được cải thiện như nam giới không? Nếu không thì tại sao? Và bằng cách nào Chính phủ có thể đảm bảo các điều kiện cải thiện cho phụ nữ. Mục tiêu: tìm hiểu xem liệu người nghèo có nghĩ là có thể đạt được các mục tiêu này hay không. - Bạn có nghĩ rằng trong 5 năm nữa chỉ còn 10% hộ gia đình nghèo ở cộng đồng bạn? Tại sao có, tại sao không? - Bạn có nghĩ là trong mười năm nữa, thu nhập sẽ tăng gấp đôi ở cộng đồng bạn? Tại sao có, tại sao không? - Chính phủ phải thu thập thông tin gì để biết về những thay đổi đối trong nghèo đói và điều kiện sống?
1b CHỦ ĐỀ BỔ SUNG CHO CÁC VÙNG ĐỘ THỊ: Giải quyết nghèo ở đô thị - Khuyến khích các thành phần kinh tế đầu tư mở rộng sản xuất để tạo thêm nhiều việc làm mới và thu nhập cho người lao động, đặc biệt là nhóm người nghèo và dễ bị tổn thương ở các vùng đô thị. - Khuyến khích các chủ cửa hàng và chủ xưởng sản xuất tăng đầu tư mở rộng sản xuất để tạo ra việc làm ở địa phương đem lại thu nhập cho người nghèo. - Tăng cơ hội cho người nghèo làm việc ở nước ngoài bằng cách cho vay vốn để họ chi trả các chi phí ban đầu như chi phí đào tạo và làm thủ tục. - Tạo điều kiện thuận lợi cho người nghèo làm lao động theo hợp đồng ở trong hoặc ngoài khu vực hộ sinh ra và cư trú. - Tạo điều kiện cho người nghèo có việc làm và kiếm thêm thu nhập bằng cách tham gia vào các công trình xây dựng cơ sở hạ tầng ở ngoại vi, trung tâm quận huyện hay thị xã.	Mục tiêu: tìm hiểu quan điểm của các hộ nghèo về phần đô thị trong Chiến lược tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo (TP HCM) trong Đánh giá nghèo đói có sự tham gia của người dân, các hộ nghèo đã giải thích các nguyên nhân chính và các khía cạnh trong cái nghèo của họ: thiếu nguồn lực và chuyên môn; nợ nần; không có quyền lực; dễ bị tổn thương; không được đảm bảo an ninh và không được tham gia vào quá trình phát triển. Liệu các chính sách và hành động dự kiến của Chính phủ có giải quyết được cái nghèo này không? - Các hành động phải được sắp xếp theo thứ tự ưu tiên như thế nào? - Có thể làm được gì thêm để cải thiện tiếp cận của người nghèo đến các doanh nghiệp? - Người nghèo có thể lao động ở nước ngoài được không? Trở ngại là gì? - Các biện pháp này có đem lại lợi ích cho những người có hộ khẩu và không có hộ khẩu thường trú không? Các biện pháp này có đem lại lợi ích cho nam giới và nữ giới không? Cần có những biện pháp nào để thúc đẩy khả năng tiếp cận công bằng tới các cơ hội trong các nhóm dân cư ở thành thị?

1c CHỦ ĐỀ PHỤ Ổn định và tăng mức sống của các dân tộc thiểu số	Các hành động chính được đề xuất trong Chiến lược toàn diện cho tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo của Chính phủ Chính phủ muốn đảm bảo rằng các dân tộc thiểu số có thể tăng thu nhập nhanh chóng và được hưởng lợi đầy đủ từ các dịch vụ xã hội và các dịch vụ khác của chính phủ và tăng trưởng kinh tế. Để làm được điều đó, Chính phủ dự định: • Xây dựng các chương trình để ổn định và tăng mức sống của các dân tộc thiểu số dựa trên đặc điểm của từng địa phương. (từng địa phương cần chuẩn bị kế hoạch cụ thể, phù hợp với điều kiện cụ thể của mình, để đầu tư phát triển năng lực sản xuất và từng bước nâng cao đời sống văn hoá tinh thần cho đồng bào dân tộc thiểu số.) • Thực hiện tốt nhiệm vụ định cư và canh tác, ổn định sản xuất và đời sống của đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi phù hợp với phong tục tập quán của họ.
	Các câu hỏi chính cần thảo luận với các thành viên tham gia các cuộc thảo luận lấy ý kiến ở địa phương Mục tiêu: tìm hiểu xem các nhóm dân tộc thiểu số có những nhu cầu đặc biệt gì và các nhu cầu này cần được giải quyết như thế nào. • (đối với Lào Cai và dân tộc thiểu số ở Trà Vinh) Chính phủ đang đề nghị từng địa phương chuẩn bị kế hoạch cụ thể phù hợp với điều kiện của mình để thúc đẩy kinh tế xã hội phát triển ở các vùng dân tộc thiểu số. Bạn có nghĩ là cần có kế hoạch cụ thể để giải quyết các nhu cầu của đồng bào dân tộc thiểu số ở địa phương của bạn? Các ưu tiên hàng đầu trong kế hoạch này ở địa phương của bạn là gì? Bạn có thể sắp xếp chúng theo thứ tự quan trọng không? Có thể có khó khăn gì khi thực hiện các biện pháp này và làm thế nào để khắc phục chúng?

Phần nghiên cứu thứ 2: Tạo cơ hội cho các hộ nghèo và hỗ trợ nâng cao chất lượng cuộc sống

(2) Tạo các cơ hội mới cho người nghèo tăng thu nhập và cải thiện mức sống cho người nghèo	Chính phủ Việt Nam mong muốn giảm nghèo bằng cách tạo cơ hội mới và được cải thiện để người nghèo có thể tham gia đầy đủ hơn và có được nhiều lợi ích hơn từ quá trình cải cách và phát triển kinh tế xã hội đang diễn ra. Các biện pháp này gồm có: • Nâng cấp cơ sở hạ tầng, đặc biệt ở các vùng sâu, vùng xa. • Tăng năng suất trong nông nghiệp để đa dạng kinh tế nông thôn và coi đây là chiến lược ban đầu để tạo việc làm và tăng thu nhập nhằm xoá đói giảm nghèo. • Xây dựng các biện pháp giúp người nghèo tiếp cận thị trường có hiệu quả hơn. • Đưa ra các biện pháp hỗ trợ các doanh nghiệp vừa và nhỏ và các doanh nghiệp hộ gia đình. • Tăng cường khả năng của người nghèo, đặc biệt là phụ nữ, để tiếp cận vốn vay. • Đầu tư vào đào tạo, cung cấp hướng dẫn và thông tin để giúp người nghèo, đặc biệt là phụ nữ, học cách làm kinh doanh và phát triển sản xuất. Phần này xác định một nhóm câu hỏi chính liên quan tới từng vấn đề trong các vấn đề nêu trên. Có thể sử dụng ở tất cả các địa bàn nghiên cứu.
---	--

Các hành động chính được đề xuất trong Chiến lược toàn diện cho tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo của Chính phủ 2a Các thiên cơ sở hạ tầng cơ bản Chính phủ dự định phát triển cơ sở hạ tầng ở các vùng nghèo và vùng sâu vùng xa để tăng cường tiếp cận các dịch vụ, thị trường và cơ hội. Chính phủ mong muốn các hộ gia đình tham gia quá trình lập kế hoạch và quản lý các đầu tư cơ sở hạ tầng. Chính phủ dự định đạt được mục tiêu này bằng các hành động như sau:	Các câu hỏi chính để thảo luận với các thành viên tham gia các cuộc thảo luận lấy ý kiến tại địa phương
• Đầu tư vào phát triển các lĩnh vực khác nhau của cơ sở hạ tầng xã hội, trong đó đặc biệt chú trọng tới các vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa và vùng hẻo lánh. • Khuyến khích người nghèo tham gia xây dựng các dự án cơ sở hạ tầng và coi đây là biện pháp để tạo công ăn việc làm và cải thiện thu nhập cho họ. • Kết hợp nhiệm vụ xây dựng các dự án cơ sở hạ tầng với các biện pháp phòng chống lũ lụt và các loại hình thiên tai khác. • Đặc biệt coi trọng phát triển đường nông thôn nhất là ở các xã nghèo và vùng nghèo. • Tạo thêm cơ hội cho các địa phương mà có các xã và vùng nghèo để chủ động quản lý việc phát triển và bảo dưỡng cơ sở hạ tầng nông thôn của chính họ. • Khuyến khích người dân tham gia phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn của chính họ, đặc biệt là diện nông thôn, nước sạch, trường học, trạm y tế, trung tâm y tế cụm xã, chợ ... và tự mình thực hiện và quản lý các công trình này. • Sắp xếp lại dân cư tạo thành làng xóm, xxx dân cư để có điều kiện phát triển cơ sở hạ tầng	Mục đích: Tìm hiểu xem làm thế nào để tạo nhiều nhất các cơ hội việc làm có tiền công cho người dân địa phương khi phát triển cơ sở hạ tầng. • Trong xã/làng của anh/chị có nhiều người tham gia xây dựng cơ sở hạ tầng ở địa phương được trả tiền công không? Đó là công trình cơ sở hạ tầng gì? • Khi các nhà thầu đến làm việc ở vùng này, họ có thường thuê nhân công của xã hay họ thuê nhân công ở nơi khác? • Người dân có biết rằng Chính phủ ưu tiên tạo các cơ hội việc làm được trả công thông qua các chương trình như Chương trình 135 không? • Người dân có được thông báo về các cơ hội việc làm được trả công không? • Người dân địa phương gặp những trở ngại cụ thể nào khi làm việc có trả công cho các nhà thầu? Họ đề xuất những giải pháp nào để giải quyết những vấn đề này? • Người dân có được lấy ý kiến và/hoặc tham gia xây dựng các kế hoạch cho cơ sở hạ tầng ở cấp địa phương không? Cần có cơ chế gì để người dân có thể tăng cường sự tham gia của mình vào quá trình lập kế hoạch. • Nhìn chung, vấn đề này nói chung có phải là ưu tiên quan trọng mà Chính phủ cần có trong Chiến lược giảm nghèo không?

Các hành động chính được đề xuất trong Chiến lược toàn diện cho tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo của Chính phủ	Các câu hỏi chính để thảo luận với các thành viên tham gia các cuộc thảo luận lấy ý kiến tại địa phương <i>Mục đích: tìm hiểu xem làm thế nào để xây dựng các hệ thống vận hành và bảo dưỡng các cơ sở hạ tầng ở địa phương mà không tạo thêm gánh nặng quá lớn cho người nghèo.</i> • Xã có thành lập các ban đặc biệt để quản lý và bảo dưỡng các công trình cơ sở hạ tầng (như các đường từ xã xuống thôn) không? • Các xã/làng gặp những vấn đề hoặc khó khăn cụ thể nào khi quản lý và bảo dưỡng các công trình cơ sở hạ tầng được xây dựng theo các chương trình của Chính phủ (ví dụ như các vấn đề về thông tin, đào tạo kỹ thuật, hướng dẫn, cấp vốn ...) • Họ đề xuất các giải pháp nào để giải quyết các vấn đề này? • Nếu Chính phủ muốn các xã có trách nhiệm hơn trong tương lai trong quản lý và bảo dưỡng các công trình cơ sở hạ tầng thì cần phải thực hiện những bước nào để tăng cường năng lực của xã để thực hiện các nhiệm vụ này? • Hiện nay, người dân địa phương có được yêu cầu đóng góp vào bảo dưỡng các công trình cơ sở hạ tầng ở địa phương (bằng lao động hoặc tiền mặt) nhiều hơn trước đây không? Điều này có là gánh nặng đối với một số hộ gia đình không? • Vấn đề này nói chung có phải là ưu tiên quan trọng mà Chính phủ cần có trong Chiến lược giảm nghèo không?
--	--

Các hành động chính được đề xuất trong Chiến lược toàn diện cho tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo của Chính phủ	Các câu hỏi chính để thảo luận với các thành viên tham gia các cuộc thảo luận lấy ý kiến tại địa phương
2b Chuyên môn hoá và đa dạng hoá sản xuất nông nghiệp Chính phủ tin rằng phải tăng năng suất trong nông nghiệp và đa dạng kinh tế nông thôn để tạo việc làm ở các vùng nông thôn, tăng thu nhập, xoá đói và giảm nghèo. Để đạt được điều này Chính phủ dự định :	Mục đích: tìm hiểu xem người sản xuất ở địa phương gặp những khó khăn chính nào khi bắt đầu sản xuất hàng hoá và các cây trồng có giá trị cao và làm thế nào để tạo các cơ hội việc làm nông nghiệp có liên quan và phi nông nghiệp
• Chuyển đổi cơ cấu sản xuất nông nghiệp và kinh tế nông thôn để xây dựng các vùng sản xuất hàng hóa chuyên sâu (có cân nhắc các nguồn lực và nhu cầu của thị trường ở từng khu vực và địa phương). • Khuyến khích phát triển kinh tế hộ gia đình và kinh tế trang trại theo hướng xây dựng các hoạt động chăn nuôi ở quy mô lớn để thu hút lao động và tạo việc làm. • Tập chung các nguồn lực tài chính của các chương trình xoá đói giảm nghèo để giúp người nghèo chuyển từ các hoạt động nông nghiệp với sản phẩm có giá trị thấp sang các hoạt động nông nghiệp với sản phẩm có giá trị cao trên thị trường. • Hướng dẫn và truyền bá thông tin dinh dưỡng để người nghèo có thể chăm lo cho nhu cầu dinh dưỡng của chính bản thân họ và đa dạng hoá khẩu phần ăn hàng ngày bằng lương thực và thực phẩm của địa phương. • Giới thiệu các ngành nghề quy mô nhỏ ở các vùng nông thôn (như ngành chế biến sản phẩm cây trồng, ngành chế biến thức ăn gia súc; các ngành chế biến gia súc). • Tạo thêm cơ hội cho người nghèo có việc làm trong các hoạt động phi nông nghiệp.	• Người sản xuất địa phương gặp những trở ngại chủ yếu nào khi tăng năng suất nông nghiệp và bắt đầu sản xuất hàng hoá và các cây trồng có giá trị cao? Chẳng hạn, có phải những trở ngại chính là (a) tiếp cận công nghệ và thông tin, (b) cung của đầu vào, (c) thiếu cơ hội thị trường, (d) các thị trường không ổn định ...? • Chính phủ cần có ưu tiên nào để giúp người dân vượt qua những trở ngại đó? • Trong những năm gần đây (từ 1999 đối với những địa bàn đã tiến hành nghiên cứu đánh giá nghèo khổ có sự tham gia của người dân), anh/chị thấy các cơ hội việc làm nông nghiệp có liên quan cho người dân địa phương tăng lên hay giảm đi? • Trong những năm gần đây (từ 1999 đối với những địa bàn đã tiến hành nghiên cứu đánh giá nghèo khổ có sự tham gia của người dân) anh/chị thấy các cơ hội việc làm phi nông nghiệp hoặc không liên quan tới sản xuất nông nghiệp cho người dân địa phương tăng lên hay giảm đi? • Các loại việc làm phi nông nghiệp nào mà gần như chắc chắn giúp được các hộ nghèo thoát khỏi vòng nghèo và không rơi trở lại vòng nghèo? Những yếu tố nào cản trở người nghèo tìm được những việc làm như vậy?

Các hành động chính được đề xuất trong Chiến lược toàn diện cho tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo của Chính phủ	Các câu hỏi chính để thảo luận với các thành viên tham gia các cuộc thảo luận lấy ý kiến tại địa phương
2C Xây dựng các biện pháp để giúp người nghèo tham gia nhiều hơn vào thị trường Chính phủ muốn có những hành động có thể giúp người nghèo bán sản phẩm với giá cao hơn. Để đạt được mục đích này, Chính phủ dự định: • Phát triển các phương pháp và thiết bị đơn giản để giúp người nghèo và các nhà sản xuất hộ gia đình nhỏ bảo quản các sản phẩm nông nghiệp của chính mình để họ có thể bán các sản phẩm này vào thời điểm thuận lợi nhất. • Cung cấp tín dụng kịp thời để giúp người nghèo đối phó với các rủi ro kéo dài của thị trường (như giá sụt giảm, hoặc không bán được sản phẩm ...) để bảo vệ năng lực sản xuất của họ. • Giúp đỡ người nghèo và các nhà sản xuất nhỏ, tổ chức các loại hình kinh tế hợp tác đơn giản và thuận lợi cho chính họ. • Giáo dục người nghèo hiểu các lợi ích của hợp tác kinh tế và hợp tác xã để họ có thể tạo cho chính mình một loại hình hợp tác kinh tế phù hợp và có lợi.	Mục đích: tìm hiểu xem các khó khăn chính mà người nghèo gặp phải khi bán sản phẩm của họ và liệu các biện pháp cụ thể mà Chính phủ đề xuất có phù hợp không? • Những người sản xuất địa phương, đặc biệt là người nghèo và người bị thiệt thòi, gặp những trở ngại cụ thể nào khi đưa ra thị trường sản phẩm nông nghiệp và các sản phẩm khác của họ, và hiện nay người dân gặp phải những trở ngại nào khi tham gia vào thị trường? • Các biện pháp đề xuất để giải quyết các vấn đề cụ thể này là gì khi xác định đối với địa phương? • Chính phủ đã đề xuất một số biện pháp cụ thể để cải thiện việc người nghèo tiếp cận thị trường (chẳng hạn như hỗ trợ cho công nghệ chế biến và bảo quản, cung cấp tín dụng kịp thời để giải quyết các rủi ro của thị trường, hỗ trợ các hợp tác xã ...). Các ưu tiên này có phù hợp với ưu tiên và nhu cầu của địa phương không? • Có cơ hội nào ở địa phương để các nhà sản xuất tổ chức thành các hợp tác xã (hoặc các dạng hợp tác khác) để đưa ra thị trường các sản phẩm của họ? • Loại thông tin nào về thị trường mà các nhà sản xuất địa phương thiếu nhất (chẳng hạn như các thông tin về các cơ hội thị trường quốc gia, khu vực và địa phương và các thông tin về giá cả)?

Các hành động chính được đề xuất trong Chiến lược toàn diện cho tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo của Chính phủ	Các câu hỏi chính để thảo luận với các thành viên tham gia các cuộc thảo luận lấy ý kiến tại địa phương
2D Các doanh nghiệp vừa và nhỏ và các doanh nghiệp hộ gia đình Chính phủ cố gắng khuyến khích phát triển các doanh nghiệp vừa và nhỏ ở vùng nông thôn để thúc đẩy phát triển kinh tế và tạo việc làm ở đây. Chính phủ sẽ thực hiện các biện pháp để các doanh nghiệp thiết lập các hoạt động kinh doanh có lãi được dễ dàng hơn. Họ dự định: • Xây dựng khuôn khổ pháp lý và chính sách để khuyến khích và hỗ trợ các doanh nghiệp vừa và nhỏ (DNV&N) như: tạo môi trường thuận lợi cho các hoạt động sản xuất và kinh doanh, cung cấp hỗ trợ tín dụng, thông tin thị trường, công nghệ sản xuất và thực hiện các chính sách đất đai phù hợp để hỗ trợ các doanh nghiệp trong các ngành lựa chọn và các vùng nghèo. • Tăng cường năng lực của các cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm quản lý và hỗ trợ các DNV&N. • Tạo các dịch vụ đầu vào và đầu ra để hỗ trợ người nông dân về công nghệ, thông tin, kỹ thuật canh tác, giống cây, con và phân phối sản phẩm. • Tạo các điều kiện cần thiết cho phép người nông dân đầu tư vào sản xuất nông nghiệp và hoạt động kinh doanh phù hợp với năng lực và nguồn lực của họ. • Tạo điều kiện thuận lợi cho các hộ gia đình có hoạt động sản xuất và kinh doanh tham gia vào các thị trường và thực hiện các chính sách phù hợp để khuyến khích họ lập doanh nghiệp.	Mục đích: để xác định quan điểm của các chủ doanh nghiệp và các nhà cung cấp dịch vụ địa phương về các chính sách và biện pháp hỗ trợ phát triển các DNV&N và các doanh nghiệp hộ gia đình (chỉ hỏi các chủ doanh nghiệp mà thôi) • Đảm bảo tiếp cận công bằng. Tình hình tiếp cận vốn, tín dụng, đất, lao động, công nghệ, chuyên môn, thương mại, thông tin, đối xử ưu đãi của chính phủ và các biện pháp khuyến khích của các loại doanh nghiệp khác nhau hiện nay như thế nào? • Cần phải thay đổi gì để đảm bảo cơ hội tiếp cận công bằng và những thay đổi này có khả thi không? • Anh / chị có chứng kiến thay đổi nào trong môi trường kinh doanh kể từ khi bắt đầu thực hiện Luật doanh nghiệp năm 1999 (để đăng hơn trong đăng ký kinh doanh và v.v.)? • Có thể loại bỏ hoặc đơn giản hơn các thủ tục và giấy tờ gì? Điều này có khả thi không? • Tăng cường năng lực của các cơ quan Chính phủ quản lý và hỗ trợ các DNV&N – tình hình hiện nay như thế nào? Vấn đề là gì? Anh/chị có gợi ý gì để cải thiện tình hình này? • Các loại rủi ro nào mà anh/chị gặp phải khi kinh doanh? Anh/chị, cộng đồng của anh/chị và Chính phủ có thể thực hiện các biện pháp gì để giảm nhẹ các rủi ro này? • Phụ nữ hay nam giới mở, làm chủ và quản lý kinh doanh dễ dàng hơn (hay không có sự khác biệt nào cả)? Tại sao lại có những khác biệt này và các biện pháp nào có thể làm giảm nhẹ những khác biệt đó?

Các hành động chính được đề xuất trong Chiến lược toàn diện cho tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo của Chính phủ	Các câu hỏi chính để thảo luận với các thành viên tham gia các cuộc thảo luận lấy ý kiến tại địa phương
	Mục đích: Cố gắng xin ý kiến của các hộ khá giả hơn, những hộ có khả năng đầu tư và những hộ đã có cơ sở kinh doanh về các điều kiện cần thiết để hỗ trợ phát triển các doanh nghiệp hộ gia đình (hỏi các hộ khá giả hơn) • Cần phải tiến hành các bước nào để phát triển các dịch vụ đầu vào và đầu ra phù hợp trong công nghệ, thông tin, kỹ thuật canh tác, giống cây trồng, đa dạng gia súc và phân phối sản phẩm? • Hiện nay có những dịch vụ nào? Các ưu tiên cho tương lai là gì và bạn muốn thấy các dịch vụ này được cải thiện như thế nào? • Tạo các điều kiện cần thiết cho phép người nông dân đầu tư phát triển doanh nghiệp – Nếu bạn muốn mở doanh nghiệp, bạn có thể làm được không và làm như thế nào? Trở ngại lớn nhất là gì? • Bạn thấy các cơ hội nào là chủ yếu để phát triển các doanh nghiệp nhỏ ở địa phương bạn? Mục đích: tìm hiểu xem các cơ hội có tăng lên cho hộ gia đình và người lao động tìm việc làm ở các doanh nghiệp địa phương và các dạng việc phi nông nghiệp khác không (hỏi các hộ nghèo hơn) • Anh / chị có biết là có thêm doanh nghiệp mới ở địa phương tính từ năm 1999 không? • Có phải là có thêm việc làm ở địa phương không và ai có thể có được những việc làm này? • Làm thế nào để anh/chị tìm việc và anh/chị thoả thuận về lương bổng như thế nào? • Theo anh/chị, cần phải làm gì để có thêm doanh nghiệp ở đây?

Các hành động chính được đề xuất trong Chiến lược toàn diện cho tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo của Chính phủ	Các câu hỏi chính để thảo luận với các thành viên tham gia các cuộc thảo luận lấy ý kiến tại địa phương
2E Tăng cường khả năng tiếp cận tín dụng của người nghèo đặc biệt là phụ nữ Một phần quan trọng trong kế hoạch của Chính phủ là nhằm giúp các hộ nghèo thoát khỏi nghèo và tăng tiếp cận vốn cho các người nghèo (đặc biệt là phụ nữ) • Tạo điều kiện thuận lợi cho người nghèo, đặc biệt là những người sống ở nông thôn, trong đó ưu tiên cho phụ nữ có thể vay vốn với lãi suất phù hợp để phát triển sản xuất. • Tiếp tục áp dụng chính sách lãi suất thấp cho người nghèo, và về dài hạn, dần dần nâng cao khả năng của người nghèo, đặc biệt là phụ nữ nghèo. • Tăng cường tiếp cận hệ thống tín dụng chính thức của người nghèo bằng cách đơn giản hoá các thủ tục vay vốn hơn là áp dụng các chính sách tín dụng ưu đãi. • Cải thiện chu trình vay vốn, các điều kiện vay, các thủ tục, giá trị vay và thời hạn thanh toán để đảm bảo có thể tạo được các điều kiện ưu đãi nhất cho người nghèo vay khi vốn. • Về vấn đề này, cần chú trọng cung cấp các khoản vay trung hạn và dài hạn phù hợp với chu trình sản xuất.	Các câu hỏi chính để thảo luận với các thành viên tham gia các cuộc thảo luận lấy ý kiến tại địa phương Mục đích: Sắp xếp theo thứ tự ưu tiên (theo quan điểm của các nhà cung cấp dịch vụ và người nghèo) các can thiệp của Chính phủ để tăng khả năng người nghèo, và đặc biệt là phụ nữ tiếp cận tín dụng • (Đối với 4 địa bàn đã tiến hành Đánh giá nghèo khổ có sự tham gia của người dân – hãy nhắc lại kết quả phân tích tiếp cận tiết kiệm và tín dụng của người nghèo từ năm 1999). Từ năm 1999 tới nay, có thay đổi hay chuyển biến nào trong việc người nghèo tiếp cận vốn không? Nếu có thì đó là gì? • (Đối với các địa bàn nghiên cứu mới – có thể tiến hành phân tích tình huống làm một phần trong buổi thảo luận) Các dạng tiết kiệm và tín dụng nào có ở địa phương bạn (ví dụ như Các Quý Tín dụng Nhân dân, Ngân hàng Nông nghiệp Việt Nam, Ngân hàng người nghèo hay các tổ chức tín dụng khác)? Các loại hình này tồn tại và có hiệu quả như thế nào đối với người nghèo? Người nghèo gặp khó khăn đặc biệt nào khi tiếp cận vốn vay từ các nguồn khác nhau? (Cần có thêm các câu hỏi khác.) • Nếu người dân ở làng bạn muốn tiết kiệm tiền để chuẩn bị cho những lúc khó khăn hoặc để tăng vốn đầu tư thì có những loại hình tiết kiệm nào? • Chính phủ đề nghị một số biện pháp cụ thể để tăng khả năng người nghèo tiếp cận các khoản vay phù hợp (về chu kỳ vay vốn, điều kiện, thủ tục và giá trị vay, ...). ưu tiên là gì? Tổ hợp biện pháp nào có thể tạo ra các điều kiện vay ưu đãi nhất? • Có hộ gia đình nào trong làng bạn gặp khó khăn khi trả nợ không? Những hộ gia đình này được giúp đỡ để thoát nghèo như thế nào? • Cần đưa ra các biện pháp cụ thể nào để làm cho tín dụng sẵn có hơn và phù hợp với người vay là phụ nữ nói riêng? Phụ nữ có thể dùng gì để thế chấp khi muốn vay tiền của Ngân hàng?

Các hành động chính được đề xuất trong Chiến lược toàn diện cho tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo của Chính phủ 2F Để đầu tư vào hoạt động đào tạo, phải hướng dẫn và cung cấp thông tin giúp đỡ người nghèo, đặc biệt là phụ nữ, học cách kinh doanh và phát triển sản xuất	Các câu hỏi chính để thảo luận với các thành viên tham gia các cuộc thảo luận lấy ý kiến tại địa phương
Để đưa người nghèo thoát khỏi vòng nghèo, chính phủ muốn giúp người nghèo phát triển các kỹ năng cần thiết để tham gia các hoạt động tạo thu nhập. Các biện pháp được đề xuất là: • Đào tạo nghề và cải thiện các hình thức và phương pháp đào tạo hướng nghiệp nhằm đảm bảo rằng các lao động đã lĩnh hội được các kỹ năng hướng nghiệp cần thiết cho phép họ có tìm được việc làm được trả công tương xứng, và như vậy sẽ cải thiện được đời sống của họ. • Đào tạo quản lý và phát triển các doanh nghiệp vừa và nhỏ • áp dụng khoa học tiên tiến và đưa công nghệ sản xuất mới vào các vùng nông thôn, và thực hiện các chương trình khuyến nông, khuyến lâm và khuyến ngư. • Hỗ trợ nghiên cứu các công nghệ phù hợp và hiệu quả về chi phí mà người nghèo cần và đáp ứng yêu cầu của người nghèo. • Xây dựng và mở rộng các mô hình xoá đói giảm nghèo tự túc có hiệu quả sang các vùng khác để người nghèo có thể dần dần phát triển năng lực thoát nghèo và hoà nhập vào cộng đồng lớn hơn.	Mục đích: xác định các ưu tiên của địa phương để tăng cường năng lực và sự phù hợp của việc đào tạo các kỹ năng hướng nghiệp cho người nghèo. • Người dân địa phương có các loại đào tạo kỹ năng hướng nghiệp nào? • Có bao nhiêu người dân địa phương tham gia các khoá đào tạo này năm ngoái? • Người nghèo gặp trở ngại cụ thể nào khi muốn tham dự và hưởng lợi từ các hoạt động đào tạo này? • Các ưu tiên để tăng cường năng lực là sự phù hợp của đào tạo kỹ năng hướng nghiệp cho người dân địa phương là gì (ví dụ như ưu tiên về nội dung, hình thức đào tạo ...) • Cần có những chuyển biến cụ thể nào để tăng tính phù hợp và khả năng tiếp cận đào tạo cho phụ nữ nói riêng?

Phần Nghiên cứu 3: Thúc đẩy tiếp cận các dịch vụ cơ bản cho người nghèo

(3) Tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản và Chương trình xoá đói giảm nghèo Mục đích của Chính phủ Việt Nam là tăng tiếp cận các dịch vụ giáo dục và y tế của các hộ nghèo và cải thiện chất lượng dịch vụ được cung cấp. Đồng thời Chính phủ cũng hy vọng tiếp tục chương trình xoá đói giảm nghèo trong đó bao gồm cung cấp tín dụng ưu đãi cho các hộ nghèo và mở rộng đào tạo hướng nghiệp. Phần nghiên cứu này sẽ yêu cầu các hộ nghèo đưa ra ý kiến về những vấn đề cần phải làm để đạt được các mục tiêu tham vọng cho người nghèo.	
Các hành động được đề xuất trong Chiến lược xoá đói giảm nghèo và phát triển toàn diện của Chính phủ 3A PHẦN CHÍNH Chính phủ muốn mọi trẻ em đều được giáo dục tốt. Điều đó có nghĩa là Chính phủ mong muốn tất cả các em gái và em trai đều học hết tiểu học và các em được học các kỹ năng cần thiết cho cuộc sống của các em ở trường. • Tập trung phát triển giáo dục cơ bản và các hình thức giáo dục không chính thức khác, nâng cao trình độ học vấn của người dân, đặc biệt là những người ở các vùng nghèo. • Củng cố và xây dựng trên những thành quả đạt được trong phổ cập giáo dục tiểu học và xoá mù chữ cho trẻ em ở độ tuổi đến trường ở mức đúng với lớp tuổi, đặc biệt chú ý đến các vùng khó khăn thiệt thòi. • Tiếp tục áp dụng chính sách miễn các khoản phí ở trường cho con em các gia đình nghèo. • Tăng cung cấp vốn cho học sinh nghèo để trang trải các chi phí trong quá trình học. • Mở rộng chương trình cho mượn sách giáo khoa và sách cho trẻ em đối với học sinh các dân tộc miền núi. • Tăng cường giáo dục từ xa qua các phương tiện thông tin đại chúng, và cải thiện các chương trình giáo dục để các chương trình này có thể hữu ích hơn cho người nghèo.	Các câu hỏi chính cần thảo luận với các thành viên tham gia các cuộc thảo luận lấy ý kiến tại địa phương Mục đích: để ra điều gì là cần thiết để đảm bảo thực hiện được các mục tiêu của Chính phủ về phổ cập giáo dục cấp I và cấp II • Cần có thay đổi gì để đảm bảo Chính phủ đạt được mục tiêu tất cả trẻ em ở làng/xã bạn đều học hết tiểu học? (người phỏng vấn tập chung vào vấn đề tiếp cận và chất lượng dịch vụ giáo dục) • Ở một số hộ gia đình có trẻ em mù chữ hoặc không đi học. Tại sao vậy? Chúng ta có thể thay đổi điều đó như thế nào? Có các nhóm trẻ em đặc biệt nào không đi học không và có thể làm gì để đưa chúng đến trường? Để học hết bậc tiểu học thì con em đồng bào dân tộc thiểu số có khó khăn gì không? Các em gái gặp vấn đề gì khi muốn học hết tiểu học? • Bạn có thể sắp xếp các thay đổi theo thứ tự quan trọng được không? Chính phủ có thể gặp vấn đề gì khi nỗ lực đạt mục tiêu này? Chính phủ phải giải quyết những vấn đề này như thế nào? • Chính phủ có kế hoạch tiếp tục miễn học phí cho người nghèo và cho học sinh vay tiền và mượn sách. Các chương trình này có hiệu quả ở cộng đồng của anh/chị không? Cần phải làm gì để cải thiện các chương trình này? Anh / chị có ý tưởng nào hay hơn không? • Chính phủ phải thu thập những thông tin gì để biết mục tiêu đem lại giáo dục có chất lượng cao cho tất cả mọi người có đạt được hay không?

Các hành động được đề xuất trong Chiến lược xoá đói giảm nghèo và phát triển toàn diện của Chính phủ	Các câu hỏi chính cần thảo luận với các thành viên tham gia các cuộc thảo luận lấy ý kiến tại địa phương Mục đích: xây dựng các hành động ưu tiên để cải thiện chất lượng và sự tiếp cận dịch vụ y tế cho các hộ nghèo. • Trong các đánh giá nghèo khổ có sự tham gia của người dân (PPA) (chỉ đối với các địa bàn đã tiến hành PPA), người nghèo nói rằng chi phí y tế là gánh nặng đối với họ. Nhiều người nói rằng chi phí y tế rất đắt đối với họ. • Các hộ nghèo có được khám chữa bệnh miễn phí không? Khi các hộ nghèo ở làng bạn muốn được khám bệnh, họ gặp khó khăn nào? Có hộ gia đình nào trong làng được khám chữa bệnh miễn phí không? • Các hành động nào có thể hạn chế tối thiểu ảnh hưởng đến các hộ nghèo do sức khoẻ yếu? • Anh/chị có thể làm gì ở cộng đồng để người dân có sức khoẻ tốt hơn? Anh/chị cần sự hỗ trợ gì để thực hiện điều đó?
Các hành động được đề xuất trong Chiến lược xoá đói giảm nghèo và phát triển toàn diện của Chính phủ	3B PHẢN CHÍNH Cải thiện sức khoẻ cho người nghèo: Chính phủ đã xác định các cách thức quan trọng để cải thiện sức khoẻ cho người dân Việt Nam trong đó có bao gồm cải thiện sức khoẻ cho trẻ em, giảm tỷ lệ tử vong của trẻ em và trẻ sơ sinh. Chính phủ muốn người dân được tiếp cận nhiều hơn đến các biện pháp tránh thai hiện đại, cải thiện sức khoẻ bà mẹ và an toàn sinh đẻ. Chính phủ muốn đảm bảo các hộ nghèo được hưởng dịch vụ y tế miễn phí để khi đau ốm họ có thể đi khám và nhận thuốc không phải trả tiền. Trong mấy năm tới, Chính phủ dự định: • Tập chung phát triển dịch vụ y tế cơ bản và y tế cộng đồng; cung cấp dịch vụ y tế đầy đủ cho người dân, đặc biệt là người nghèo, để đảm bảo cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khoẻ ban đầu đầy đủ. • Phát triển dịch vụ y tế dự phòng; ngăn chặn nảy sinh các dịch bệnh lớn; tích cực tổ chức các chiến dịch phòng bệnh. • Duy trì kết quả thanh toán bệnh bại liệt và uốn ván sơ sinh. • Tiếp tục thực hiện tiêm chủng mở rộng 10 loại vắc-xin cho trẻ em. • Thực hiện các chính sách thích hợp để cung cấp tài chính hỗ trợ cho công tác chăm sóc sức khoẻ người nghèo.

Phần nghiên cứu 4: Giảm tình trạng dễ bị tổn thương và tăng cường quản lý rủi ro cho các hộ nghèo

(4) Giảm nhẹ tình trạng dễ bị tổn thương	
Chính phủ muốn đảm bảo người dân thoát được khỏi vòng nghèo không bị rơi trở lại vòng nghèo nữa. Chính phủ muốn giảm số lượng và mức độ nghiêm trọng của các rủi ro mà người dân gặp phải và giúp người dân đối phó với các rủi ro này tốt hơn để qua đó người dân sẽ có thể thấy yên tâm hơn. Phần này tìm hiểu các ý kiến của người nghèo đối với các hành động mà Chính phủ đề ra để giảm nhẹ rủi ro và tình trạng dễ bị tổn thương.	
Các hành động chính được đề xuất trong Chiến lược xoá đói giảm nghèo và phát triển toàn diện	Các câu hỏi chính để thảo luận với các thành viên tham gia các cuộc thảo luận lấy ý kiến ở địa phương
4A PHẦN CHÍNH: Rủi ro và tình trạng dễ bị tổn thương - Thiết lập hệ thống ưu tiên nhằm giúp đỡ các nhóm thiệt thòi để họ được hưởng lợi từ các chương trình mục tiêu quốc gia về phát triển xã hội. - Xây dựng chế độ ưu đãi cho những người nghèo để giảm các khoản đóng góp, lệ phí và chi phí liên quan tới các giao dịch trong xã hội và việc họ tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản. - Mở rộng bảo hiểm xã hội và mạng lưới an sinh qua nhiều quỹ khác nhau.	- Lý do các hộ gia đình rơi vào vòng nghèo phổ biến nhất ở thôn của anh/chị là gì? Cần làm gì để những điều này không xảy ra? (sắp xếp theo thứ tự quan trọng). Các gia đình rơi vào cảnh nghèo có nhận được hỗ trợ của các cấp chính quyền không? Họ nhận được dạng trợ giúp nào và trợ giúp đó có hiệu quả không? - Cần phải làm gì để đảm bảo cho những người nghèo cần sự trợ giúp từ bên ngoài có thể nhận được sự hỗ trợ đó như họ cần? - Cần phải làm gì để giúp gia đình anh/chị và cộng đồng của anh/chị xoay sở tốt hơn trong những thời điểm khó khăn? Các hộ gia đình trong thôn chuẩn bị cho những lúc khó khăn và khủng hoảng như thế nào? Người dân trong thôn có tiết kiệm tiền không? Nếu không thì tại sao? ở đây có chương trình bảo hiểm nào có thể giúp các hộ gia đình đối phó với rủi ro không?

Các hành động chính được đề xuất trong Chiến lược xoá đói giảm nghèo và phát triển toàn diện	Các câu hỏi chính để thảo luận với các thành viên tham gia các cuộc thảo luận lấy ý kiến ở địa phương
4B CHỦ ĐỀ BỔ SUNG: Đối phó với các thảm họa • Cung cấp hỗ trợ nhân đạo trên cơ sở thường xuyên cho người nghèo và người đói, đặc biệt những người không có khả năng làm việc và không nơi nương tựa. • Đặc biệt chú ý hỗ trợ bằng hiện vật (như gạo, thực phẩm, quần áo ...) cho các đối tượng đặc biệt khó khăn ở các vùng nông thôn và một số vùng đô thị. • Cải tiến cơ chế hình thành và điều phối Quỹ Cứu trợ đột xuất. • Giúp người nghèo thực hiện các biện pháp phòng ngừa và đối phó có hiệu quả với thiên tai, chuyển gia kiến thức và kinh nghiệm thực tế về quản lý thiên tai. • Cung cấp một phần hỗ trợ vật chất cần thiết (nếu cần) để giúp họ có điều kiện dễ phòng và giải quyết các thảm họa bằng cách cải tạo nhà ở và xây những nhà kho nhỏ để chứa lương thực, thực phẩm khi gặp lũ lụt, ... • Tổ chức hỗ trợ người nghèo khắc phục thiên tai, chẳng hạn như, cung cấp cho họ những yếu tố sản xuất chủ yếu (như giống, cây, con, phương tiện canh tác.) • Giải quyết các vấn đề môi trường sau khi thiên tai xảy ra. • Xây dựng tủ thuốc địa phương và các kho chứa lương thực, thực phẩm và quần áo ở mỗi cộng đồng nơi có thiên tai xảy ra thường xuyên để có thể phân phát nhanh chóng cho các nạn nhân thiên tai.	Chính phủ có kế hoạch cụ thể để giúp các hộ nghèo khó khăn sau thiên tai như bão hoặc lũ lụt. Chính phủ muốn nghe ý kiến của người dân xem dạng hỗ trợ nào có hiệu quả nhất. • Trong mấy năm gần đây, thôn của anh/chị có gặp thiên tai nào không? Nếu có, thì các hộ gia đình nhận trợ giúp gì? Trợ giúp này có ích không? Sau lũ lụt/mưa bão, loại trợ giúp nào có ích nhất (a) tức thì và (b) trong trung hạn • Lần cuối cùng khi nhận được cứu trợ khẩn cấp, anh/chị có được các cấp chính quyền hỏi ý kiến xem loại trợ giúp nào có ích nhất không? Việc lấy ý kiến này được thực hiện như thế nào? • Xin đưa ra các can thiệp có thể giúp cộng đồng anh/chị đỡ phải chịu lũ lụt hoặc các vấn đề khác. Ai phải chịu trách nhiệm thực hiện từng việc này?

Phần nghiên cứu 5: Sắp xếp tổ chức để thực hiện các nội dung của Chiến lược toàn diện tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo có hiệu quả

(5) Các vấn đề về thể chế và cơ hội Chính phủ mong muốn đảm bảo cho người dân được thông báo đầy đủ về các hoạt động của các cấp chính quyền địa phương về chi tiêu mà các xã lập kế hoạch để giúp các hộ nghèo. Chính phủ muốn đảm bảo người dân có cơ hội thảo luận góp ý kiến về các kế hoạch của xã và thảo luận bất cứ câu hỏi nào của dân. Chính phủ cũng muốn đảm bảo các ràng buộc cơ quan và tổ chức ở địa phương hỗ trợ người nghèo một cách có hiệu quả. Chính phủ cũng muốn có thêm nhiều ý kiến phản hồi của người dân về chất lượng các dịch vụ của Chính phủ để có thể làm cho các dịch vụ này có ích và hiệu quả hơn.	
Các hành động chính được đề xuất trong Chiến lược toàn diện cho tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo Trong Bản thảo Chiến lược giảm nghèo và phát triển toàn diện không có mục riêng cho các định chế, các tổ chức và hiệp hội ở địa phương. Tuy nhiên, có đề cập tới vai trò của các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức cộng đồng và tổ chức tư nhân trong các chương khác nhau (Các cải cách hành chính): Xác định rõ Chính phủ phải làm gì, vấn đề nào có thể do Chính phủ, nhân dân và các tổ chức tư nhân cùng thực hiện, và vấn đề nào do các tổ chức tư nhân thực hiện. (Phát triển các mạng lưới an sinh): Mở rộng sự tham gia và khuyến khích vai trò của các tổ chức xã hội và các tổ chức phi chính phủ trong nước vào quá trình xây dựng và thực hiện mạng lưới an sinh xã hội. (Phần III – 1.3 Các cơ chế vĩ mô): Khuyến khích các tổ chức cộng đồng phát triển hoạt động tư vấn pháp lý và tạo điều kiện cho họ quản lý các nguồn lực của cộng đồng.	Các câu hỏi chính cần thảo luận với các thành viên tham gia các cuộc thảo luận lấy ý kiến ở địa phương Các câu hỏi tổng quát của chúng tôi là: Các tổ chức nào sẽ có vai trò quan trọng nhất ở cấp làng/xã trong việc thực hiện các phần cơ bản trong Chiến lược của Chính phủ? Làm thế nào để các tổ chức này đại diện nhiều hơn và có trách nhiệm hơn đối với người nghèo? Làm thế nào để “vấn đề dân chủ cấp cơ sở” được thực hiện có hiệu quả hơn? • Các tổ chức địa phương nào có thể giúp anh / chị và gia đình anh / chị có cuộc sống tốt hơn? Có cách nào cải tiến các tổ chức này để chúng phục vụ hiệu quả hơn nhu cầu của cộng đồng bạn? • Anh/chị có thể tác động đến việc mà các tổ chức địa phương của anh / chị làm trong cộng đồng như thế nào? Chính phủ có thể làm gì để giúp việc tác động này của người dân ở đây được dễ dàng hơn? Anh / chị có ý tưởng gì về một điều gì đó tương tự như thế này cần phải được thực hiện? • Chính phủ đã quyết định ngân sách ở xã phải được niêm yết cho tất cả mọi người xem. Thôn của anh / chị có thực hiện như vậy không? Nếu không, cần thay đổi gì để thực hiện điều đó? • Anh / chị hãy lập danh sách các vấn đề cần được tổ chức ở cộng đồng. Sau đó chia là 3 nhóm – một nhóm do Chính phủ thực hiện, một nhóm do người dân thực hiện và một nhóm do các tổ chức tư nhân thực hiện. Cần phải làm gì để chỉ rõ hành động nào là trách nhiệm của tổ chức nào? Có hành động nào

Các hành động chính được đề xuất trong Chiến lược toàn diện cho tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo	Các câu hỏi chính cần thảo luận với các thành viên tham gia các cuộc thảo luận lấy ý kiến ở địa phương
	là trách nhiệm của một tổ chức nào đó không? • Khi anh / chị phải trông cậy vào sự giúp đỡ của những người ngoài gia đình (chẳng hạn khi anh / chị bị ốm đau và không thể làm việc được) thì các tổ chức nào giúp đỡ anh/chị? Các tổ chức đó có thể thay đổi như thế nào để làm tốt công tác giúp đỡ hộ gia đình anh / chị khi anh / chị gặp khó khăn? • Chính phủ đề nghị các tổ chức địa phương phải được tiếp cận tốt hơn tới các thông tin pháp lý, và người dân cũng được cải thiện tiếp cận với luật pháp. Nếu điều này là quan trọng đối với anh / chị, thì nó phải được thực hiện như thế nào? • Hãy xem tất cả các đề nghị mà anh / chị đã đưa ra và sắp xếp chúng theo thứ tự từ quan trọng nhất tới kém quan trọng nhất. Khi cân nhắc những vấn đề sẽ giúp cộng đồng bạn nhiều nhất. • Chính phủ cần tập hợp những thông tin gì để biết được các dịch vụ của Chính phủ đang được cung cấp hiệu quả? Chính phủ phải hỏi ai?
	Mục đích: tìm hiểu xem người dân được thông báo về các kế hoạch phát triển và ngân sách của phường/xã ở mức độ nào. • Trong ba năm gần đây, người dân có được thông báo về nội dung kế hoạch phát triển, ngân sách và chi tiêu hàng năm của xã/phường không? • Nếu có thì các thông tin được cung cấp như thế nào? Các thông tin như vậy có đầy đủ không? • Người dân địa phương tham gia đóng góp ý kiến và nhận xét ở mức độ nào để chuẩn bị các kế hoạch? • Các cách thức chính quyền quận huyện và phường xã công bố kế hoạch và ngân sách là gì?

Tháng Ba năm 2001, Chính phủ Việt Nam đã công bố Văn bản Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo tạm thời (I-PRSP) và thông báo kế hoạch xây dựng Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo (CPRGS) trước tháng Tư năm 2002. Trong Văn bản Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo tạm thời, Chính phủ Việt Nam cam kết lôi cuốn đông đảo các bên liên quan tham gia xây dựng Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo gồm các cộng đồng người nghèo, chính quyền địa phương và khu vực doanh nghiệp. Bộ Kế hoạch và Đầu tư được Chính phủ giao nhiệm vụ lãnh đạo quá trình soạn thảo đã yêu cầu Ngân hàng Thế giới và một số tổ chức phi chính phủ quốc tế gồm Quỹ cứu trợ nhi đồng Anh, ActionAid, Tổ chức Plan tại Việt Nam, Tổ chức cứu trợ và phát triển CRS, và Oxfam Anh hỗ trợ họ tiến hành tham vấn tại địa phương. Các cuộc tham vấn được thực hiện tại sáu địa phương thành thị và nông thôn dọc theo đất nước Việt Nam, đại diện cho các tình huống nghèo với 1.800 đại biểu tham gia đóng góp ý kiến.

- Tập I

Cùng người nghèo hoàn thiện chính sách
Cách tiếp cận, phương pháp và ảnh hưởng

Báo cáo này là tập I trong Bộ tài liệu gồm 3 tập về quá trình tham vấn tại địa phương. Tập này phản ánh cách tiếp cận và phương pháp sử dụng trong quá trình tham vấn. Mục đích của tập này là đưa ra kinh nghiệm thực tế hữu ích để giám sát quá trình thực hiện CPRGS trong tương lai cũng như cho những ai sẽ thực hiện công việc tương tự ở các nước khác. Báo cáo trình bày khái quát quá trình thực hiện từ giai đoạn xây dựng Khuôn khổ nghiên cứu và câu hỏi trên cơ sở Dự thảo Chiến lược đến giai đoạn tổng hợp và phân tích số liệu để xác định những thông điệp và đề xuất về chính sách chính của người tham gia đóng góp ý kiến. Báo cáo cũng phân tích ảnh hưởng và tác động của các cuộc tham vấn tại địa phương đối với CPRGS.

Các tập khác trong bộ tài liệu gồm:

- Tập II

Các đề xuất của người nghèo về chính sách
Tổng hợp các kết quả và phát hiện

- Tập III

Ý kiến của cộng đồng về chiến lược giảm nghèo
Báo cáo từ sáu địa bàn tham vấn



Phát hành tại
Trung tâm Thông tin Phát triển Việt Nam
63 Lý Thái Tổ, Hà Nội
Tel: (84 4) 934 6845
Fax: (84 4) 934 6847
Web site: www.vdic.org.vn