

CHƯƠNG TRÌNH PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN QUẢNG NGÃI (RUDEP) - GIAI ĐOẠN 2

KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN XÃ LÒNG GHÉP: QUY TRÌNH LẬP KẾ HOẠCH TOÀN DIỆN TẠI QUẢNG NGÃI



VIETNAM-AUSTRALIA

Tài liệu soạn cho:

AusAID

Đại sứ quán Ô-x-trây-li-a
8 Phố Đào Tân
Quận Ba Đình,
Hà Nội, VIỆT NAM

Ngày 25 tháng 4 năm 2005

42443858

Người soạn thảo

URS Sustainable Development
in association with Kellogg Brown & Root and
World Wide Project Management Services
Project Managers and Consultants
Adelaide Australia

CƠ QUAN TÀI TRỢ

AusAID

Đại sứ quán Ô-x-trây-li-a

Số 8 Đào Tân, Quận Ba Đình, Hà Nội, Việt Nam

Ph: +84 4 8317754/Ext 175 (Cán bộ dự án), Fax: +84 4 8317711

CƠ QUAN ĐỐI TÁC CHÍNH

Sở Kế Hoạch và Đầu Tư Tỉnh Quảng Ngãi

96 Đường Nguyễn Nghiêm, Thị xã Quảng Ngãi

Tỉnh Quảng Ngãi, Việt Nam

Ph: +84 55 825701

BAN QUẢN LÝ CHƯƠNG TRÌNH

Lô 4 Đường Phạm Văn Đồng, Thị Xã Quảng Ngãi

Tỉnh Quảng Ngãi, Việt Nam

Ph: +84 55 816265-6, Fax: +84 55 816260

NHÀ THẦU QUẢN LÝ ÔX-TRÂY-LIA

URS Sustainable Development

25 North Terrace

Hackney SA 5069

Ph: +61 8 8366 1000, Fax: +61 8 8366 1001

Giám đốc dự án: URS Australia Pty Ltd
Dee Hartvigsen 25 North Terrace, Hackney
Giám đốc phụ trách các Dự án South Australia 5069 Australia
quốc tế Tel: 61 8 8366 1000
Fax: 61 8 8366 1001

Giám đốc
Chương trình: Ted A' Bear
Phó Chủ tịch
Phát triển bền vững

Người soạn: Nguyễn Quốc Tiến Ngày: 25 tháng 4 năm 2005
Chuyên gia tư vấn phát triển Số dẫn
nông thôn chiếu:
(5-20 December 2004) Văn bản:

Các hạn định

URS Australia Pty Ltd (URS) soạn thảo báo cáo này phục vụ cho việc sử dụng của Cơ quan phát triển quốc tế Ôx-trây-li-a (AusAID) theo phạm vi công việc và mục đích được ghi trong Hợp đồng giữa URS và AusAID về Chương trình Phát triển nông thôn Quảng Ngãi (RUDEP) – Giai đoạn 2.

Báo cáo này cần phải được đọc trọn vẹn. Người viết không chịu trách nhiệm về bất kỳ sự vận dụng từng phần nào trong báo cáo này vào một bối cảnh khác biệt nào đó hoặc phục vụ cho một mục đích nào khác hoặc dùng bởi những bên thứ ba.

MỤC LỤC

TỪ VIẾT TẮT	2
Tổng quát	1
1. Giới thiệu	2
2. Quy trình lập kế hoạch cấp xã của nhà nước	3
2.1 Các bước chính trong thực hiện lập kế hoạch phát triển xã.....	3
2.2 Các nội dung chính trong kế hoạch phát triển KTXH xã:	4
3. Các chương trình đầu tư lớn hiện thời của Chính phủ tại các xã	5
4 Quy trình Lập kế hoạch có sự tham gia (PPP) của RUDEP hiện tại:	7
5. Các Cấu phần/Hoạt động Chính của RUDEP:	8
6. Đề nghị các bước chính trong lập kế hoạch phát triển xã.	9
6.1 Thành lập tổ công tác huyện:.....	9
6.2 Hướng dẫn viên & Đào tạo hướng dẫn viên:.....	10
6.3 Thành lập Ban Phát triển Xã:	11
6.4 Tiến hành điều tra khoanh vùng, PRA và các hoạt động chương trình:.	11
6.5 Lập kế hoạch phát triển thôn có định hướng:.....	14
6.6 Lập kế hoạch phát triển xã theo định hướng:.....	15
6.7 Lập CDP hàng năm:.....	16
6.8 Phê duyệt & Phản Hồi.....	18
6.9 Thực hiện KH phát triển xã hàng năm đã được phê duyệt:.....	18
6.10 Theo dõi & đánh giá:	19
7. Các nhu cầu nâng cao năng lực:	20
8. Kết luận:	22
9. Các vấn đề:	23

TỪ VIẾT TẮT

CDB	Ban Phát triển xã
CDP	Kế hoạch phát triển xã
UBND	Ủy ban nhân dân xã
CPRGS	Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Xóa đói giảm nghèo
DCG	Nhóm tiếp xúc huyện
DARD	Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
CEMMA	Ban Dân tộc và Miền núi
DoLISA	Sở Lao động, Thương binh và Xã hội
DPI	Sở Kế hoạch và Đầu tư
DWG	Tổ công tác huyện
PRA	Đánh giá nông thôn có sự tham gia
PPC	Ủy ban nhân dân Tỉnh
RUDEP	Chương trình Phát triển nông thôn Quảng Ngãi
VDP	Chương trình phát triển thôn bản

Tổng quát

Xã là đơn vị hành chính thấp nhất ở Việt Nam. Ở cấp này, Chính quyền yêu cầu lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội xã hàng năm. Quy trình lập kế hoạch được thực hiện theo 4 bước chính. Phương pháp thực hiện lập kế hoạch đơn giản và sự tham gia mang tính rất hình thức. Nội dung của kế hoạch PTKTXH xã gồm các định mức/ chỉ tiêu chính, nguồn thu ngân sách tại xã và chỉ tiêu thường xuyên cho xã. Chính quyền đã đưa vào một số chương trình phát triển nông thôn và giảm nghèo, nhưng do điều kiện khó khăn chính quyền không thể đáp ứng mọi nguyện vọng của người nghèo nông thôn. Do thiếu kinh phí, chính quyền không thể thông báo trước về ngân sách chương trình và trong nhiều trường hợp người dân trong xã không thể đưa ngân sách chương trình vào trong kế hoạch PTKTXH xã như mong muốn.

RUDEP là Chương trình trợ giúp về phát triển nông thôn tại Quảng Ngãi. Sự tham gia của người dân tại các thôn trong việc lập kế hoạch cho chính họ để thực hiện dự án là đáng ghi nhận, tuy nhiên kế hoạch của các hoạt động đều tập trung vào những hợp phần được tài trợ từ RUDEP. Các hợp phần chính của RUDEP là tạo thu nhập nông thôn, cơ sở hạ tầng nông thôn quy mô nhỏ, nâng cao năng lực và theo dõi & đánh giá chương trình.

Hiện nay, hầu hết các thôn và xã tại Quảng Ngãi chưa có một tầm nhìn rõ ràng về phát triển. Các kế hoạch thiết lập cho sự phát triển thôn hoặc xã được tách rời theo sự quan tâm của chính quyền hoặc các cơ quan tài trợ. Cần phải giúp người nghèo nông thôn hình dung các vấn đề và các tiềm năng của sự phát triển từ đó họ sẽ có được một quy trình lập kế hoạch phát triển bền vững theo cách tiếp cận có sự cùng tham gia. Đồng thời cần có sự lồng ghép mọi nguồn lực vào trong một kế hoạch phát triển tổng hợp để có thể mang lại nhiều hiệu quả và hiệu suất hơn cho sự phát triển. Đây là cơ hội để RUDEP vừa hỗ trợ phát triển nông thôn tại Quảng Ngãi vừa có thể theo đuổi các vấn đề và đề ra một quy trình cụ thể về lập kế hoạch phát triển.

Có 10 bước được đề xuất cho việc thiết lập các kế hoạch phát triển thôn/ xã cũng như kế hoạch phát triển hàng năm cho xã, đó là:

- Thành lập tổ công tác huyện;
- Các thúc đẩy viên và tập huấn các thúc đẩy viên;
- Thành lập Ban phát triển xã;
- Tiến hành khảo sát cơ sở, các hoạt động PRA và lập chương trình;
- Lập kế hoạch phát triển thôn theo định hướng;
- Lập kế hoạch phát triển xã theo định hướng;
- Lập kế hoạch phát triển xã hàng năm;
- Phê duyệt và phản hồi;
- Thực hiện kế hoạch phát triển xã;
- Theo dõi và đánh giá.

1. Giới thiệu

Mọi dự án khi được thực hiện ở bất kỳ lĩnh vực nào đều phải thiết lập kế hoạch thực hiện. Ngày nay, sự tham gia của người dân trong việc lập kế hoạch dự án trở thành một nguyên tắc chính của mọi dự án phát triển nông thôn. Tuy nhiên quá trình lập kế hoạch thực hiện dự án vẫn còn tập trung vào cái mà cơ quan tài trợ quan tâm và đưa đến cho người dân nông thôn. Ngay cả trong quy trình lập kế hoạch của chính phủ về kế hoạch phát triển KTXH của xã, người dân cũng được yêu cầu đóng góp ý kiến thông qua các đại biểu của mình một cách hình thức. Việc thành lập và tham gia trong một quy trình lập kế hoạch toàn diện về phát triển KTXH cùng với sự tham gia thực sự của người dân vẫn còn là thách thức đối với những người làm việc cho lĩnh vực phát triển nông thôn.

Tại Việt Nam, Bên cạnh Quy chế dân chủ cơ sở (Nghị định 79/QĐ-CP ngày 7 tháng 7 năm 2003) được ban hành ở cấp thôn và xã nhằm nâng cao dân chủ và đảm bảo người dân tích cực tham gia vào mọi hoạt động, Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo (CPRGS) là kế hoạch hành động nhằm cụ thể hóa các kế hoạch phát triển KTXH 5 năm và 10 năm thành những biện pháp với những lộ trình thực hiện được xác định rõ. Hai chủ trương này khuyến khích mọi bên liên quan về phát triển nông thôn tìm ra một quy trình toàn diện và bền vững cho việc lập và thực hiện các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội trong đó mọi nguồn lực đều được kết hợp lại cho sự phát triển hiệu suất và hiệu quả.

RUDEP đang hỗ trợ về phát triển nông thôn tại Quảng Ngãi, đặc biệt là trong lĩnh vực giảm nghèo. Chương trình đã giới thiệu quy trình lập kế hoạch có sự tham gia tại các xã dự án và thúc đẩy người dân tham gia tốt vào việc lập kế hoạch cho chính họ với nguồn kinh phí tài trợ từ RUDEP. Đây là một môi trường và cơ hội để RUDEP hỗ trợ người dân Quảng Ngãi trong việc xây dựng một quy trình lập kế hoạch phát triển xã lồng ghép để hội nhập mọi nguồn lực cho phát triển nông thôn.

2. Quy trình lập kế hoạch cấp xã của nhà nước

2.1 Các bước chính trong thực hiện lập kế hoạch phát triển xã

Xã là đơn vị hành chính thấp nhất ở Việt Nam. Theo hệ thống lập kế hoạch về phát triển kinh tế xã hội của chính phủ Việt Nam, xã là đơn vị cơ sở phải lập kế hoạch hàng năm và gửi lên các cấp cao hơn để tổng hợp và phê duyệt. Hiện nay việc lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội ở cấp xã ít nhiều là giống nhau trên hầu hết Việt Nam. Phương pháp này được chuyển giao từ thời kỳ các hợp tác xã nông nghiệp còn ở vị trí mạnh mẽ với sự kiểm soát chỉ đạo từ cấp trung ương theo hệ thống lập kế hoạch từ trên xuống. Vì vậy ngày nay nó dường như trở thành một công việc rất hình thức và chủ yếu phục vụ cho việc thu thập số liệu thống kê để ước tính sự phát triển chung cùng với thu chi ngân sách ở cấp xã hơn là phục vụ cho một mục đích lập kế hoạch thực sự. Bản kế hoạch thông thường có bốn cột: gồm *chỉ tiêu, đơn vị tính, sản lượng dự kiến* và *ghi chú*.

Các bước chính thực hiện kế hoạch hàng năm về phát triển kinh tế xã hội ở cấp xã tại Quảng Ngãi có thể được hiểu như sau:

- Bước 1: Vào thời điểm tháng 10, cán bộ xã được yêu cầu tổng hợp các số liệu kinh tế/ sản lượng của 10 tháng đầu năm đồng thời ước số liệu kinh tế/ sản lượng cho hai tháng 11 và 12 còn lại cũng như thu chi ngân sách ở xã trong năm thực hiện. Xã cũng được UBND huyện thông báo về ngân sách mà xã có thể được phân bổ cho năm kế tiếp. Căn cứ vào tình hình thực hiện của năm và ngân sách cho năm kế tiếp, xã sẽ đề ra kế hoạch cho năm sau chủ yếu là về các chỉ tiêu. Công việc này chủ yếu do Chánh văn phòng UBND xã chủ trì.
- Bước 2: Những con số ước tính về các chỉ tiêu thực hiện của năm và các chỉ tiêu kinh tế xã hội đề ra cho năm sau được trình bày tại cuộc họp gồm các thành viên trong Thường vụ đảng ủy, UBND và Hội đồng nhân dân xã. Tại cuộc họp này, các thành viên thảo luận về báo cáo, do Chánh văn phòng UBND xã chủ trì và soạn thảo, và đưa ý kiến điều chỉnh để hoàn chỉnh báo cáo.
- Bước 3: Sau khi được hoàn chỉnh, báo cáo sẽ được trình ra một lần nữa tại một cuộc họp gồm các đại biểu HĐND, các tổ chức hội đoàn thể, các trưởng thôn và cán bộ xã để tham gia thảo luận và đóng góp ý kiến cho các chỉ tiêu phát triển kinh tế xã hội của xã được ghi trong báo cáo. Cơ chế thực hiện cũng được thảo luận tại cuộc họp này. Kết quả của cuộc họp sẽ là một bản kế hoạch phát triển được hoàn chỉnh và nó sẽ được HĐND xã thông qua bằng nghị quyết thực hiện. Sau đó, kế hoạch phát triển KTXH xã sẽ được UBND xã theo dõi thực hiện.

Bước 4: Kế hoạch phát triển KTXH xã đã được thông qua sẽ được thông báo cho người dân tại một cuộc họp được tổ chức tại thôn do trưởng thôn chủ trì. Mục đích chính là để người dân biết về Kế hoạch phát triển KTXH của xã và Nghị quyết của HĐND xã, để người dân lấy đó làm bản phận thực hiện của mình. Đồng thời, những ý kiến đa số của người dân về Kế hoạch phát triển KTXH xã và Nghị quyết HĐND có thể được xem xét và phản hồi về nội dung điều chỉnh.

Qua tham khảo Sổ Kế hoạch năm 2005 của huyện Mộ Đức bao gồm các kế hoạch xã, nhận thấy rằng kế hoạch được thể hiện bằng các bảng biểu giản đơn. Nó rất dễ theo dõi (theo các chỉ tiêu và ước thực hiện) nhưng rất khó cho việc đánh giá.

2.2 Các nội dung chính trong kế hoạch phát triển KTXH xã:

Một kế hoạch xã cho năm dương lịch kế tiếp sẽ bao gồm các **chỉ tiêu KTXH** sẽ thực hiện trong năm, **nguồn thu ngân sách** thu tại xã và **chỉ tiêu thường xuyên** của xã từ ngân sách được phân bổ từ huyện.

- Các chỉ tiêu KTXH để thực hiện gồm các chỉ tiêu bắt buộc (thuỷ lợi phí, huy động ngày công lao động công ích, đóng góp quỹ để phòng chống thiên tai và nghĩa vụ quân sự); các chỉ tiêu định hướng về sản xuất nông nghiệp, gia súc, phát triển kinh tế trang trại, phát triển nông lâm ngư nghiệp, các vấn đề về phân chia đất đai và cấp giấy chứng nhận (sổ đỏ), sản xuất công nghiệp quy mô nhỏ và dịch vụ, đầu tư cho phát triển CSHT (các chương trình/ dự án do Chính phủ giao), và một số chỉ tiêu về phát triển văn hoá và xã hội. Hầu hết tất cả các chỉ tiêu này sẽ do các hộ gia đình hay các nhóm hộ thực hiện và Chính phủ đóng vai trò “thúc đẩy” trong việc hỗ trợ phát triển kinh tế hộ gia đình. Ngoại trừ các công trình CSHT là do nhà nước tài trợ với yêu cầu có sự đóng góp một số phần trăm nào đó của nhân dân.
- Nguồn thu của xã bao gồm thuế, lệ phí và các khoản thu khác trong phạm vi cấp xã. Thực tế, đó là một khoản tiền nhỏ ở hầu hết các xã trên địa bàn tỉnh và do đó các khoản thu này không thể trang trải đủ các khoản chi thường xuyên của xã.
- Các khoản chi tiêu thường xuyên của xã bao gồm tiền lương cho cán bộ xã, kinh phí cho các hoạt động điều hành của bộ máy chính quyền, chính trị và đoàn thể trong xã.

3. Các chương trình đầu tư lớn hiện thời của Chính phủ tại các xã

Qua thảo luận với các cán bộ tại một số phòng ban của xã, huyện và tỉnh, được biết rằng hầu hết các chương trình liên quan đến cấp xã hay giao phó cho cấp xã để thiết lập kế hoạch phát triển xã là các chương trình của Chính phủ về việc bê tông hoá các đường nông thôn, các chương trình về bê tông hoá kênh mương, kiên cố hoá trường học, chương trình 134 về giao đất cho những người không có đất đai để sản xuất, đất thổ cư, đào giếng nước cho người nghèo, chương trình 120 về hỗ trợ các dự án sản xuất tạo công ăn việc làm cho người dân. Thông tin chi tiết về các chương trình này có thể được nói rõ hơn dưới đây:

- Chương trình của Chính phủ về bê tông hoá đường giao thông nông thôn là một chương trình có chủ trương của Chính phủ. Chính phủ sẽ tài trợ 60% tổng kinh phí của công trình và người dân xã phải đóng góp 40% (nếu là đồng bằng) hoặc 20% (nếu là miền núi). Theo tiêu chí của chương trình, thì số dự án sẽ phụ thuộc vào yêu cầu của xã và xã phải cam kết huy động người dân đóng góp đủ theo đúng tỷ lệ yêu cầu. Nhưng thực tế cho thấy mọi vùng nông thôn đều có nhu cầu bê tông hoá đường giao thông nông thôn và do đó Chính phủ không thể thực hiện được tất cả các yêu cầu này. Vì vậy xã nào yêu cầu bê tông hoá đường giao thông nông thôn phải làm một kế hoạch dự án và đệ trình lên cấp huyện. Sau đó nó sẽ được chuyển đến các sở ban ngành cấp tỉnh có liên quan để xem xét và có sự phê duyệt cuối cùng. Và sau cùng dự án đó sẽ được cấp vốn khi đã sẵn sàng. Tại thời điểm này chương trình này chỉ tập trung chủ yếu vào các đường ở quy mô xã và không có nhiều phê duyệt về xây dựng đường thôn/ làng. Ví dụ, trong 3 năm 2002 – 2004, huyện Mộ Đức đã nhận được từ Chính phủ 6.525 triệu đồng để xây dựng 41.3km đường nông thôn xã theo chương trình này.
- Chương trình của Chính phủ về kênh mương hoá nội đồng, là một chương trình nhằm xây dựng hệ thống kênh mương tưới tiêu kiên cố. Theo chương trình này nhà nước cũng yêu cầu nông dân phải cam kết đóng góp 40% trong tổng chi phí khi dự án được thực hiện. Các thủ tục khác để làm cho chương trình được thực hiện tại xã cũng giống như chương trình bê tông hoá đường giao thông nông thôn. Vấn đề được nói ở đây là nhu cầu về kênh mương hoá nội đồng của các làng/ xã vẫn rất cao trong khi đó Chính phủ không thể phê duyệt tất cả các dự án đã đệ trình và do đó nhiều hồ sơ dự án vẫn còn bỏ ngỏ.
- Chương trình về kiên cố hoá trường học là một chương trình tập trung vào việc xây kiên cố các trường học để loại bỏ các trường học tạm bợ tranh tre nứa lá tại vùng nông thôn và miền núi. Cũng giống như hai chương trình

trên, Chính phủ cũng kêu gọi sự đóng góp khoản 20 – 30% của những người dân trong xã tùy thuộc theo mỗi địa bàn.

- Chương trình 134 được ra đời theo sau Quyết định 134/2004/QĐ-TTg ngày 20/6/2004 của Thủ tướng Chính phủ quy định về việc điều chỉnh đất đai sản xuất, đất thổ cư và nước uống cho đồng bào dân tộc thiểu số trên toàn quốc. Mỗi một hộ gia đình (không có đất canh tác) sẽ được cấp ít nhất 0,5 ha đất và ít nhất 0,25 ha đất ruộng lúa nước trồng một vụ và ít nhất 0,15 ha ruộng lúa nước trồng hai vụ. Chính phủ sẽ cấp 5 triệu đồng cho những hộ nghèo có nhà tạm bợ để làm nhà mới kiên cố và cấp 0,5 tấn xi măng để xây dựng một bể chứa nước hoặc 300.000 đồng để đào giếng. Chương trình dự kiến sẽ kết thúc vào cuối năm 2006 theo yêu cầu của Văn phòng Chính phủ. Ban Dân tộc - Miền núi đã thông báo rằng hiện tại tỉnh Quảng Ngãi có 6.627 hộ không có đất sản xuất, 4.872 hộ không có đất để xây dựng nhà ở, 1.604 hộ đang ở tạm trong các nhà tranh tre nứa lá, 5.105 hộ cần có giếng nước sinh hoạt và 6.711 hộ cần có bể nước sinh hoạt chung hay cần được cung cấp vòi nước uống chung.
- Chương trình 135 là chương trình nhằm vào việc thực hiện Quyết định 135/1998/QĐ-TTg ngày 31/7/1998 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chương trình về phát triển KTXH ở các xã đặc biệt khó khăn ở vùng sâu vùng xa và miền núi trong thời gian 1998 – 2005. Ban Dân tộc- Miền núi có chức năng như là một cơ quan thường trực của Chính phủ trong quá trình thực hiện chương trình. Nó được thiết kế để khởi động cho chương trình phát triển KTXH ở các xã nằm trong các vùng có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn như ở các vùng miền núi, vùng xa, biên giới và hải đảo. Chương trình này sẽ cấp vốn cho các dự án về xây dựng CSHT, các trung tâm của cụm xã, đào tạo các cán bộ xã, tái định cư và canh tác cố định. Hiện tại, Quảng Ngãi có 57 xã đang được chương trình cấp vốn, mỗi xã sẽ nhận 400.000.000 triệu đồng mỗi năm để thực hiện các công trình đã được phê duyệt.

Nhìn chung, Chính phủ đã đề ra nhiều chương trình tốt để phát triển nông thôn và xoá đói-giảm nghèo. Nhưng với những điều kiện còn hạn chế, Chính phủ không thể cấp vốn cho tất cả các yêu cầu đó, hay ít nhất thông báo các nguồn lực có sẵn cho mỗi năm đến cấp xã. Chỉ có chương trình 135 Chính phủ mới thông báo khoản kinh phí sẵn có đến cấp huyện, xã để người ta có thể điều phối trong việc thiết lập kế hoạch phát triển KTXH của mình. **Các chương trình khác không thể nhận được sự xác nhận của các cán bộ để khẳng định rằng Chính phủ đã thông báo nguồn kinh phí sẵn có của chương trình đến cấp xã trước được để họ có thể kết hợp chặt chẽ trong kế hoạch phát triển của xã. Vì vậy, điều này làm cho xã luôn nằm trong thế bị động để tạo ra một kế hoạch phát triển vững chắc theo lịch năm.**

Dự án Xây dựng CSHT nông thôn dựa vào Cộng đồng (CBRIP) cũng đang được triển khai ở Quảng Ngãi. Dự án này được thực hiện cho các xã nghèo và rất nghèo và chỉ chuyên về CSHT nông thôn. Một xã có thể nhận ngân sách từ ba đến chín trăm triệu đồng để thực hiện các dự án về CSHT tùy theo số dân của xã. Để thực hiện dự án ở cấp xã, người ta cũng thực hiện quy trình lập kế hoạch có sự tham gia của người dân.

4 Quy trình Lập kế hoạch có sự tham gia (PPP) của RUDEP hiện tại:

Theo báo cáo PPP 2004-2005, kể từ khi bắt đầu chương trình RUDEP đã có nhiều bổ sung với những ý tưởng mới được thử nghiệm cũng như những hình thức và tài liệu mới được xuất bản. Và lẽ tự nhiên nó đang trong quá trình phát triển. PPP của RUDEP trong năm 2004-2005 bao gồm 15 bước, bắt đầu từ Ban Quản lý Chương trình đến việc đạt được một sự thoả thuận giữa hai bên Chính phủ Úc và Việt Nam về việc thực hiện chương trình. Sau đó nó sẽ được đem xuống thôn bản để thảo luận bàn bạc nhằm xác định và giải quyết các vấn đề với 10 công cụ PRA được dùng để hỗ trợ cho quá trình này. Các Nhân viên Phát triển Huyện hoàn toàn chịu trách nhiệm và làm cho quá trình này được thực hiện trôi chảy. Sau khi đề ra được các giải pháp theo nguyện vọng của bà con trong thôn bản kèm theo với các hoạt động đã được lên kế hoạch, nó sẽ được phổ biến tại một cuộc họp ở cấp xã để thông qua lần cuối kế hoạch hoạt động ở cấp xã dựa trên các nguồn lực mà RUDEP tài trợ. Trong thực tế thì bản thảo kế hoạch hoạt động chủ yếu tập trung vào việc phục vụ các cầu phần được thiết kế của chương trình RUDEP.

Gần đây, RUDEP đã đề nghị Việc lập Kế hoạch Phát triển Xã phải theo hướng phân cấp lập kế hoạch và kế hoạch ngân sách ở 19 xã và 1 huyện.

Có 9 bước chính trong việc thực hiện:

- Tập huấn thúc đẩy viên/PRA
- Hội thảo và Chuẩn bị Kế hoạch Định hướng cấp Huyện.
- Chiến dịch Nâng cao Nhận thức và Thông tin.
- Các Buổi họp Lập kế hoạch Thôn
- Các Buổi họp Chuẩn bị Kế hoạch Xã.
- Xem xét việc phê duyệt Kế hoạch Phát triển Xã
- Phản hồi ý kiến về Kế hoạch Thôn và Xã
- Thành lập nhóm Hoạt động; và
- Rà soát & đánh giá việc Lập Kế Hoạch Phát triển xã.

Chín bước này là cách cải thiện hơn nữa quá trình có sự tham gia mà các hướng dẫn viên được đào tạo để hướng dẫn trong quá trình lập kế hoạch phát triển thôn. Trong số 9 bước này, Hội thảo và Chuẩn bị Kế hoạch Định hướng cấp Huyện và Chiến dịch Nâng cao Nhận thức và Thông tin có thể được xem như là một điều kiện tiên quyết trong việc thực hiện quá trình lập kế hoạch hay là một phần của việc xây dựng năng lực. Thành lập Nhóm Hoạt động không nên được xem như là một bước của quá trình này bởi vì nó có thể là một trong những hoạt động nhỏ cần thiết trong việc hỗ trợ các hoạt động chính của kế hoạch phát triển thôn/ xã để đạt được một số mục tiêu sản xuất hay các mục tiêu khác.

5. Các Cấu phần/Hoạt động Chính của RUDEP:

- a. Cấu phần 1: Tạo thu nhập
 - i. Các mô hình trình diễn và thử nghiệm về các hoạt động tạo thu nhập;
 - ii. Các chuyên tham quan để học hỏi về các mô hình;
 - iii. VSCFs hỗ trợ quỹ cho các hoạt động tăng thu nhập;
 - iv. Các hoạt động xã hội (Y tế cộng đồng, phòng chống thiên tai và đào tạo nghề)

- b. Cấu phần 2: CSHT quy mô nhỏ
 - i. Tài trợ cho các công trình CSHT quy mô nhỏ do cộng đồng xác định;
 - ii. Hỗ trợ các hoạt động tạo thu nhập thông qua các công trình CSHT đã hoàn tất;
 - iii. Nâng cao mức sống;

- c. Cấu phần 3: Xây dựng năng lực
 - i. Cho các cán bộ xã, huyện và tỉnh;
 - ii. Thông qua các khoá đào tạo;
 - iii. Các chuyên tham quan học tập;

- d. Cấu phần 4: *Kiểm tra và Đánh giá*
 - i. Kiểm tra tiến độ thực hiện
 - ii. Đánh giá liên tục để có những bài học kinh nghiệm và cải thiện cách thực hiện & quản lý chương trình.

6. Đề nghị các bước chính trong lập kế hoạch phát triển xã.

Kế hoạch phát triển xã có sự tham gia với sự tham gia thực sự của người dân vẫn còn là một khái niệm mới ở Việt Nam. Ngay cả khi GTZ đã thử nghiệm ở tỉnh Sơn La để chỉ ra một kế hoạch phát triển có sự tham gia ở cấp thôn và sau đó cấp xã với tất cả các nguồn lực mà thôn và xã đang nhận để phát triển và cùng với các chỉ tiêu phát triển KTXH có thể được trình bày trong bản kế hoạch phát triển. Để trở thành một công cụ hữu ích và có tính thực tiễn hơn, nó cần phải được thử nghiệm và áp dụng ngày càng nhiều hơn ở nhiều nơi với điều kiện có sự hỗ trợ của các tổ chức tài trợ.

Với RUDEP, đây là một cơ hội để thử nghiệm và tìm ra phương pháp tối ưu hoá cho một kế hoạch phát triển xã có sự tham gia cho tỉnh Quảng Ngãi nói riêng và Việt Nam nói chung. Cũng nên xem xét để đưa vào thử nghiệm trong khoảng thời gian 2- 3 năm và do đó cần phải huy động thêm nhiều nỗ lực và đầu vào. Với những kinh nghiệm và quan sát có được, tôi muốn đề nghị 10 giải pháp chính này để thử nghiệm nhằm xây dựng một kế hoạch phát triển xã có sự tham gia. Đối với các bước 1 và 2, cần phải mất hai năm đầu tiên của giai đoạn thử nghiệm khi mà người ta chưa quen với việc xây dựng một kế hoạch phát triển xã có sự tham gia với việc liên quan nhiều đến phương pháp tiếp cận có sự tham gia. Các bước 1 và 2 nên xoá bỏ khi mà người dân trong xã đã quen với phương pháp này rồi và có thể tự lập được kế hoạch. Sau đó, bước 5 và 6 về việc lập kế hoạch phát triển thôn và xã có định hướng sẽ được bổ sung và chuyển thành các buổi hội họp tổng kết thường lệ để tìm ra hướng phát triển và các chỉ tiêu của thôn /xã có phù hợp với môi trường xung quanh vào thời điểm đó hay không.

6.1 Thành lập tổ công tác huyện:

Tổ công tác huyện nên được thành lập vào buổi đầu của quá trình quản lý kế hoạch phát triển xã có sự tham gia. Tổ công tác này nên do Chủ tịch UBND huyện làm trưởng nhóm và các thành viên khác của nhóm có thể từ Phòng KHĐT Huyện, Phòng Địa chính- Nông nghiệp & PTNT huyện, Phòng Khuyến Nông huyện và Phòng Thương mại và Công nghiệp huyện. Bất cứ một chuyên viên dự án nào (như nhân viên phát triển huyện) đang làm việc tại huyện cũng nên được mời tham gia vào tổ công tác huyện với tư cách là thành viên hoặc khi phân bổ tài chính cho các dự án hỗ trợ nên có đại diện trong buổi họp của nhóm hoạt động. Phòng Kế hoạch, Đầu tư & Tài chính huyện nên đóng vai trò là người điều phối với sự hỗ trợ của Nhân viên phát triển huyện của RUDEP.

Tổ công tác sẽ chịu trách nhiệm về:

- Hướng dẫn việc thực hiện Kế hoạch phát triển xã (CDP);
- Hỗ trợ các vấn đề kỹ thuật trong việc thiết lập CDP khi cần thiết;

- Xem xét lại kế hoạch phát triển xã theo định hướng và kế hoạch phát triển xã hàng năm để thu thập ý kiến phản hồi và kiến nghị cho cấp tỉnh;

6.2 Hướng dẫn viên & Đào tạo hướng dẫn viên:

HDV là người sẽ hướng dẫn, giúp đỡ người dân thôn bản và người dân trong xã/Ban phát triển xã (CDB) trong việc tiến hành PRA, phân tích dữ liệu căn bản, thực trạng, các tiềm năng, vấn đề và giải pháp của các thôn/xã để thiết lập VDP/CDP có định hướng cũng như CDP hàng năm. Hướng dẫn viên nên được đào tạo nhằm xây dựng năng lực cho việc hướng dẫn được tốt nhất. Phương pháp tiếp cận có sự tham gia sẽ được nâng cao với sự có mặt của các hướng dẫn viên. Có hai cấp độ hướng dẫn. Cấp độ thứ nhất là ở huyện và cấp độ thứ hai là ở xã.

Hướng dẫn viên ở cấp độ huyện có thể là thành viên của tổ công tác huyện và cũng có thể bổ sung vào một số người khác từ các tổ chức/đoàn thể quần chúng khác ở huyện. HDV ở cấp huyện sẽ rất hữu ích trong giai đoạn đầu của việc thiết lập CDP có định hướng và CDP năm đầu. Họ sẽ giúp CDB trong việc thiết lập CDP theo định hướng và CDP năm đầu tiên. Họ sẽ giúp CDB trong việc thiết lập CDP theo định hướng thông qua việc cung cấp thêm kiến thức, chia sẻ thực tiễn ở một số nơi v.v. giúp người dân xã phân tích và mở rộng hình ảnh để chọn lựa giải pháp bền vững và kế hoạch phát triển. Các HDV huyện nên được cử đến để giúp đỡ và cùng làm việc với các HDV cấp xã tại các xã mà người dân vẫn còn bị giới hạn về kiến thức để phát triển KTXH, đặc biệt là tại các xã mà người dân tộc chiếm đa số.

Các HDV cấp xã có thể được chọn lựa từ những người dân trong thôn có hiểu biết rộng. Các HDV cấp xã sẽ chịu trách nhiệm hướng dẫn toàn bộ quá trình lập VDP có định hướng và CDP tại xã họ, đặc biệt là khuyến khích phương pháp tiếp cận có sự tham gia. Tốt hơn hết là các HDV nên được đào tạo và trang bị kỹ năng về thực hiện PRA, phân tích tình huống và hỗ trợ người dân trong việc đưa ra các quyết định về lập VDP/CDP có định hướng.

Với kiến thức có hạn của những người dân, kinh nghiệm chỉ ra rằng chất lượng của việc lập kế hoạch, đặc biệt là các kế hoạch phát triển có định hướng quá phụ thuộc vào chất lượng của các hướng dẫn viên. Đây là những người biết cách hướng dẫn, biết chia sẻ thông tin và kinh nghiệm và biết cách gợi ý các giải pháp cho những người tham dự lựa chọn và ra quyết định. Nếu HDV có kinh nghiệm tốt và tầm nhìn rộng, thì họ sẽ đóng góp nhiều cho sự thành công và có chất lượng trong việc lập kế hoạch phát triển. Vì vậy, các HDV nên được đào tạo một cách bài bản để có kiến thức vững chắc nhằm hỗ trợ hướng dẫn trong việc thực hiện kế hoạch phát triển có sự tham gia.

Các HDV nên được đào tạo về các điểm mấu chốt sau đây:

- Các kỹ năng về việc thực hiện phương pháp tiếp cận có sự tham gia.
- Thu thập các dữ kiện cơ bản và thực hiện PRA để lập kế hoạch;
- Các kỹ năng về chia sẻ thông tin, kinh nghiệm và phân tích vấn đề cùng với việc gợi ý các giải pháp cho những người tham dự đưa ra quyết định.
- Tư duy có logic và đề ra các hoạt động;
- Hiểu biết về theo dõi và đánh giá.

Cần có một khoá đào tạo kéo dài 5 – 7 ngày để trang bị những điểm mấu chốt trên đi đôi với việc cung cấp một bộ tài liệu hoàn chỉnh có chất lượng dưới sự hướng dẫn của một giảng viên có kinh nghiệm.

6.3 Thành lập Ban Phát triển Xã:

Mỗi xã nên có một Ban Phát triển Xã. Ban này do Chủ tịch xã làm trưởng ban. Thành viên của ban này nên gồm có 3 thành viên của UBND xã, 2 thành viên của Đảng Ủy xã, trưởng các đoàn, hội quần chúng xã và trưởng thôn.

Ban Phát triển Xã sẽ chịu trách nhiệm về:

- Hỗ trợ việc lập CDP/VDP;
- Hỗ trợ các thôn trong việc tiến hành điều tra số liệu và PRA;
- Xem xét lại VDP/CDP đã định hướng (sau khi thiết lập);
- Chỉ đạo việc thực hiện CDP hàng năm;
- Thực hiện việc theo dõi và đánh giá có sự tham gia.

6.4 Tiến hành điều tra khoanh vùng, PRA và các hoạt động chương trình:

Tiến hành điều tra khoanh vùng là để thiết lập các thông tin cơ bản về các dữ liệu có định tính và định lượng. Các thông tin cơ bản bao gồm việc thu thập các dữ liệu thứ cấp có thể đã có sẵn tại các văn phòng thôn xã hay các dữ liệu chính khi cần thiết thông qua các bản câu hỏi điều tra hoặc phỏng vấn để hoàn tất các thông tin cần thiết trong một cái khung. Các thông tin này cùng với kết quả tiến hành PRA (mà hầu hết liên quan đến thông tin định lượng) sẽ phục vụ cho việc phân tích vấn đề/thực trạng và đề ra các mục tiêu của giải pháp.

Mục tiêu của PRA trong quá trình lập kế hoạch nông thôn đó chính là một phương pháp luận giúp làm cho người dân trong thôn hiểu rõ hơn về thực trạng của chính họ, để xác định các vấn đề của thôn/xã và đưa ra các giải pháp với sự tham gia tích cực của người dân. Đặc biệt hơn là PRA trong quá trình lập kế hoạch nông thôn cho phép biết được kết quả nhanh và có hệ thống của:

- Mô tả và phân tích (các) làng xã và hoàn cảnh của nó;
- Xác định vấn đề và các giải pháp tiềm năng bằng cách chia sẻ thông tin và cùng nhau phân tích; và
- Lên chương trình hoạt động để thực hiện, kiểm tra và đánh giá.

Có một số loại thông tin sử dụng các công cụ PRA để phục vụ cho quá trình lập kế hoạch. Có thể tham khảo trong bảng 1 bên dưới. Công cụ PRA nên được dùng để mô tả và phân tích, và để việc xác định vấn đề cũng như đề ra các giải pháp tiềm năng sẽ phụ thuộc vào kinh nghiệm và quyết định của người quản lý chương trình hay của chính quyền. Không nên dùng cùng một loạt các công cụ PRA cho một thôn ở vùng biển như một thôn ở vùng núi. Mà nên bổ sung các công cụ PRA này hay thậm chí đôi lúc cũng cần bổ sung sửa đổi các công cụ ở PRA truyền thống hay xây dựng các công cụ PRA mới để phù hợp hơn trong việc thực hiện các bài tập để “người trong cuộc và người ngoài cuộc” có thể chia sẻ thông tin và phân tích vấn đề tốt hơn.

Bảng 1. Các công cụ PRA có thể được sử dụng trong quá trình lập kế hoạch

ST T	Các thông tin cơ bản	Các biểu đồ, ma trận, phác đồ
1	Thông tin chung	<ol style="list-style-type: none"> 1. Các thông tin chung & tổ chức xã hội của thôn bản 2. Các mối quan hệ thể chế (sơ đồ Venn)
2	Không gian và tài nguyên	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bản đồ thôn bản 2. Bản đồ tài nguyên
3	Thời gian & Lịch sử phát triển	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lịch sử của thôn bản (Mốc thời gian) 2. Phân tích khuynh hướng (chung và/hoặc một chủ đề riêng)
4	KTXH	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sinh kế, thu nhập và chi tiêu 2. Các ví dụ khác: <ul style="list-style-type: none"> • Lịch nghỉ ngơi; • Lịch di dân • Lịch ma trận marketing 3. Phân tích & phân loại trình trạng sức khỏe
5	Sản xuất & thông tin về kỹ thuật	<ol style="list-style-type: none"> 1. Biểu đồ lát cắt trang trại & làng 2. Sơ đồ dòng về hệ thống sản xuất 3. Sơ đồ trang trại 4. Lịch thời vụ 5. Ma trận ưu tiên 6. Các công cụ đánh giá về một sản phẩm hay một đồng ruộng nào đó.
6	Xác định vấn đề & giải pháp	<ol style="list-style-type: none"> 1. Các công cụ đánh giá cho một vấn đề nào đó 2. Liệt kê & phân loại vấn đề 3. Cây vấn đề 4. Đề xuất giải pháp 5. Tính khả thi & phân tích (Ma trận khả thi & phân tích SWOT)
7	Lập kế hoạch hoạt động/dự án	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lên chương trình ma trận

6.5 Lập kế hoạch phát triển thôn có định hướng:

Kế hoạch phát triển thôn có định hướng được xem như là một kế hoạch phát triển lâu dài của thôn hay là một chiến lược phát triển của thôn. Nó sẽ phản ánh quá trình phát triển KTXH như mong đợi hay hướng phát triển mà người dân trong thôn bản đang tìm kiếm. Vì vậy, nó nên đề cập tất cả các phương diện của phát triển KTXH với một tiến trình phát triển có logic. Nó không nên chỉ đề cập các kế hoạch về phát triển CSHT và các chỉ tiêu kinh tế mà nó còn nên đề cập đến kế hoạch phát triển xã hội cho sự phát triển xã hội nói chung, hay trong một số phần là sự hỗ trợ cho phát triển bền vững các công trình CSHT và chỉ tiêu kinh tế. Lê dĩ nhiên, kế hoạch phát triển có định hướng chính là kết quả của những người dân trong làng đã tham gia vào việc xác định vấn đề và đề ra các giải pháp tiềm năng, phân tích vấn đề và đi đến việc lên chương trình các hoạt động. Sự đồng lòng về kết quả cuối cùng được xem như là một nguyên tắc làm việc.

Có hai điều cần lưu ý trong khi hướng dẫn và hỗ trợ việc lập kế hoạch phát triển thôn có định hướng. Điều đầu tiên là cần phải xem xét liệu những người dân trong thôn có thể tự thực hiện được hay không, hay cách nào là tốt nhất để giúp họ lập một kế hoạch phát triển thôn có định hướng, đặc biệt là tại những thôn mà trình độ của những người dân ở đó bị hạn chế và đó là lần đầu tiên chính họ tham gia vào việc lập kế hoạch phát triển. Vì vậy, Chính quyền ở đó có thể quyết định làm thế nào để giúp họ thiết lập một kế hoạch có sự tham gia đích thực của người dân. Điều thứ hai cần được xem xét ở đây chính là những người HDV xã, liệu họ có đủ kiến thức và kỹ năng để hướng dẫn người dân lập được một kế hoạch có chất lượng hay không, hay là chúng ta cần cử những HDV cấp huyện đến giúp đỡ họ.

Với sự tham gia của người dân trong việc lập kế hoạch phát triển thôn theo định hướng cũng có hai cách cần xem xét. Cũng cần phụ thuộc vào trình độ của người dân để xem xét liệu cách nào là phù hợp cho người dân để thực hiện một kế hoạch có thể chấp nhận. Trong những trường hợp tại những thôn mà người dân có trình độ dân trí thấp, đặc biệt là việc xác định các giải pháp tiềm năng và phân tích tình huống hay thiếu kiến thức để đưa ra quyết định đúng hay lên kế hoạch cho những hoạt động, do đó trong trường hợp này, cần phải thành lập một nhóm những người dân cốt lõi để làm việc với các HDV trong toàn bộ quá trình từ giai đoạn thu thập thông tin cơ bản, làm PRA vào thảo một VDP có định hướng. Sau đó bản thảo VDP này sẽ được trình bày trong một cuộc họp thôn để cho người dân có quyền thảo luận lại, phân tích và hoàn tất VDP có định hướng. Cuối cùng khi họ đã quen với phương pháp này rồi, họ có thể tự thực hiện lấy.

Trong trường hợp tại những thôn những người dân ở đó có trình độ dân trí cao, thì họ có thể bắt tay ngay vào việc tham gia thảo luận các kết quả của PRA, phân tích vấn đề và cùng đưa ra quyết định. Cuộc họp thôn cũng có thể có đại diện của các thôn tham dự và với số đông nên họ có thể được phân chia ra thành các nhóm chịu một phần trách nhiệm công việc nào đó và rồi họ sẽ cùng nhau tổng hợp và hoàn tất.

Nói tóm lại, một kế hoạch phát triển thôn có định hướng nên được tiến hành như sau:

- a) Thu thập thông tin cơ sở (các nhóm hoạt động/các HDV);
- b) Làm PRA (các HDV và nhóm những người dân);
- c) Xem xét lại PRA, phân tích vấn đề và các giải pháp tiềm năng (tại cuộc họp thôn);
- d) Lên chương trình các hoạt động (tại cuộc họp thôn);
- e) Hoàn tất bản kế hoạch phát triển thôn theo định hướng (tại cuộc họp thôn)

Kế hoạch phát triển thôn có định hướng phải được đặt trong một bảng ma trận chương trình có các cột sau:

- a. Chỉ tiêu kinh tế/Các dự án
- b. Các mục tiêu
- c. Ưu tiên
- d. Các đầu vào mong đợi (quỹ nội bộ hay đóng góp và quỹ bên ngoài)
- e. Các đầu ra mong đợi
- f. Các chỉ số
- g. Cơ cấu làm việc
- h. Các phương pháp tiếp cận các giải pháp.
- i. Các vai trò/trách nhiệm.

6.6 Lập kế hoạch phát triển xã theo định hướng:

KH phát triển xã theo định hướng cũng là một KH phát triển dài hạn của xã hay còn được xem như là một chiến lược phát triển của xã. KH phát triển này có đề cập đến một phần là phần tổng hợp và hoàn tất các VDP theo định hướng và phần khác chính là quá trình phát triển theo mong muốn chung của người dân trong xã. Hai phần này cần phải đặt cùng nhau hay nó có thể xuất hiện và cần được đặt trong một kế hoạch để nó có thể liên kết tất cả những người dân lại cùng nhau làm việc cho sự phát triển bền vững hay như là một phần của sự phát triển để liên kết với những xã khác (ở cấp độ thôn, người dân không thể nghĩ về). Nó nên thành lập một nhóm hoạt động để thực hiện việc phân tích, tổng hợp và phát triển thành một bản thảo KH phát triển xã có định hướng. Sau đó CDP bản thảo có định hướng này sẽ được trình bày tại một cuộc họp mà có sự tham dự của UBND xã, Đảng Ủy xã, các thành viên của HĐND, các chủ tịch các hộ đoàn thể quần chúng xã, trưởng thôn, và đại diện các hội đoàn thể thôn. Tại cuộc họp này, những người tham dự phải thảo luận và phân tích các giải pháp ưu việt sắp đến và các chỉ tiêu kinh tế, các hoạt động và dự án của các kế hoạch phát triển xã có định hướng cũng nên được ưu tiên để chỉ ra rằng hoạt động nào sẽ được thực hiện đầu tiên trong những năm đến. KH phát triển xã có định hướng cuối cùng nên được HĐND xã công bố dưới hình thức một nghị quyết.

Bản kế hoạch phát triển xã có định hướng nên được lưu vào trong một cuốn sổ gồm có hai phần. Phần thứ nhất bao gồm các chỉ tiêu chung về kinh tế, các hoạt động, và các dự án cùng với những yêu cầu đầu vào hợp lý và các đầu ra mong đợi. Phần thứ hai của bản kế hoạch phải gồm có các chỉ tiêu cụ thể về kinh tế, các hoạt động và các dự án trong sự hỗ trợ hợp lý cho các chỉ tiêu chung và các hoạt động chính, thậm chí có thể có một số giải trình về các hoạt động/các giải pháp.

Tóm lại, một KH phát triển xã có định hướng nên được trình bày như sau:

- a) Tổng hợp, xem xét lại và phân tích các kế hoạch phát triển thôn có định hướng và bản thảo kế hoạch phát triển xã có định hướng (thành lập nhóm hoạt động xã)
- b) Thảo luận, phân tích và hoàn tất kế hoạch phát triển xã có định hướng (ở cuộc họp xã);
- c) Công bố bản kế hoạch phát triển xã có định hướng dưới hình thức một nghị quyết (HĐND xã)

KH phát triển xã có định hướng có thể được đặt trong một biểu đồ ma trận bao gồm các cột chính sau:

- a. Các dự án, hoạt động và các chỉ tiêu kinh tế
- b. Các mục tiêu
- c. Ưu tiên
- d. Các đầu vào mong muốn (quỹ nội bộ hay đóng góp và quỹ bên ngoài)
- e. Các đầu ra mong muốn
- f. Các chỉ số
- g. Cơ cấu làm việc.
- h. Các phương pháp tiếp cận giải pháp
- i. Các vai trò và nhiệm vụ

6.7 Lập CDP hàng năm:

Việc lập KH xã hàng năm được dựa trên KH phát triển có định hướng và các nguồn lực sẵn có trong năm lập kế hoạch. Thực ra, các kế hoạch phát triển hàng năm phải được cân đối và hài hoà các lợi ích của người dân, của chính quyền, các nhà tài trợ hay các tổ chức cấp vốn. Vì vậy, KH phát triển xã có định hướng sẽ trở thành một “thực đơn ngon” cho họ để lựa chọn và hỗ trợ các hoạt động cho những yêu cầu phát triển đã lên kế hoạch của xã. Ví dụ như ban phát triển xã phải ngồi lại với các tổ chức cấp vốn/chính quyền để bàn bạc và lựa chọn các chỉ tiêu kinh tế, các hoạt động, các dự án để thiết lập một kế hoạch phát triển xã theo năm dương lịch để thực hiện.

KH phát triển xã cho một năm phải chi tiết hơn và nhiều hoạt động rõ ràng với cơ cấu làm việc và các trách nhiệm. Kinh nghiệm và thực tiễn cho thấy rằng khi một số dự án/ hoạt động được đưa ra thực hiện và hoàn tất thành một kế hoạch phát triển của năm, họ cần được nhận lại, trong nhiều trường hợp, một số công cụ PRA nào đó cần phải được thực hiện để hỗ trợ trong việc phân tích sâu hơn và tiến đến các giải pháp cụ thể hơn. Việc quyết định của các tổ chức cấp vốn mà sẽ tham gia hay một số các dự án/ các hoạt động để thực hiện phụ thuộc vào các tiêu chí và mục đích của việc cấp kinh phí. Một số các dự án/hoạt động có thể phù hợp với một số thôn này và một số khác có thể phù hợp với việc liên kết một số thôn khác cùng nhau làm việc. Một vài hoạt động có thể cần được đồng cấp vốn từ các tổ chức tài trợ. Điều này sẽ mang lại hiệu quả kinh tế cao nếu như nó có cơ hội và được

lựa chọn. Nhưng tất cả các dự án/ các hoạt động sẽ được trình bày rõ trong kế hoạch phát triển của năm khi đã được xem xét lại, phân tích và đồng ý thực hiện theo phương pháp tiếp cận có sự tham gia.

KH phát triển xã hàng năm sẽ là một KH phát triển tổng hợp chỉ ra được tất cả các chỉ tiêu kinh tế mà hoặc là do Chính phủ muốn xã phải đạt được hoặc là các tổ chức tài trợ cung cấp cho những người dân trong xã để thực hiện. Vì vậy, trong bảng kế hoạch, mục các hoạt động cần phải có các cột để chỉ ra các nguồn kinh phí hay sự đóng góp và phạm vi trách nhiệm của mỗi bên tham gia. Cũng cần lưu ý đối với bảng kế hoạch phát triển hàng năm rằng Chính phủ yêu cầu phải chỉ ra trong kế hoạch phát triển của xã. Do đó, KH phát triển xã cũng nên được lập dưới dạng một cuốn tập có hệ thống và được trình bày thành hai phần như các mục tiêu chung và các hoạt động chi tiết hay các công việc kèm theo với các nguồn ngân sách, sự đóng góp và trách nhiệm rõ ràng.

Tóm lại, một KH phát triển xã hàng năm nên được làm như sau:

- a) Dựa vào KH phát triển theo định hướng của xã để lựa chọn hoạt động nào là phù hợp với nguồn lực/quỹ để làm trong năm (do ban phát triển xã thực hiện);
- b) Các hoạt động được lựa chọn sẽ được xem xét lại, phân tích và tìm ra mô hình giải pháp phù hợp (do ban phát triển xã thực hiện);
- c) Nếu cần thiết, thì các nghiên cứu và công cụ PRA phù hợp có thể được áp dụng để tìm ra giải pháp cụ thể và kế hoạch với sự đóng góp và tham gia của người dân (các HDV và người dân);
- d) Phác thảo một kế hoạch phát triển xã lồng ghép cho một năm dựa trên các chỉ tiêu và các nguồn lực/quỹ có sẵn từ Chính phủ và các tổ chức tài trợ (ban phát triển xã);
- e) Bản phác thảo kế hoạch phát triển xã cho năm sẽ được trình bày tại cuộc họp xã để thảo luận lần cuối (ban phát triển xã và những người tham dự);
- f) Công bố kế hoạch phát triển xã hàng năm như là một nghị quyết (HĐND xã).

KH phát triển hàng năm của xã có thể đặt trong một biểu đồ ma trận bao gồm các cột sau đây:

- a. Các dự án/ hoạt động/các chỉ tiêu kinh tế
- b. Các đầu vào (quỹ nội bộ hay đóng góp và quỹ bên ngoài)
- c. Các đầu ra
- d. Các chỉ số
- e. Phương tiện xác nhận
- f. Thời khoá biểu/cơ cấu làm việc
- g. Các vai trò và nhiệm vụ

6.8 Phê duyệt & Phản Hồi

Thực tế ở Việt Nam và Quảng Ngãi một số huyện và xã đã được yêu cầu quy hoạch thành những khu kinh tế rồi. Các khu này sẽ tập trung vào việc sản xuất một loại sản phẩm hay vật liệu nào đó với quy mô lớn để phục vụ các mục đích kinh tế của tỉnh hay cả nước. KH phát triển xã có định hướng là một chiến lược phát triển của xã, do đó nó cần chính quyền huyện xem xét cẩn thận liệu một số hoạt động có phù hợp với mức độ vĩ mô nào đó không hay nó tạo ra sự đối nghịch. Việc xem xét của chính quyền huyện cũng giúp tạo ra được một cái nhìn rộng lớn hơn cho sự phát triển dài hạn của xã để có phương hướng phát triển đúng đắn và bền vững. Với quan điểm này, việc xem xét của chính quyền cấp huyện để phê duyệt một kế hoạch phát triển của xã có định hướng là một yêu cầu bắt buộc.

Đối với KH phát triển xã hàng năm thì nó phải đề cập đến những phần nào đó liên quan đến các dự án/các hoạt động/ các phần của KH phát triển xã theo định hướng dựa trên những nguồn lực/quỹ sẵn có để thực hiện từ chính phủ đến các tổ chức viện trợ. Vì vậy nó cần chính quyền huyện cũng như nhà quản lý các tổ chức cấp vốn phê duyệt như là một thủ tục bình thường. Việc phê duyệt cũng giúp kiểm tra liệu các hoạt động có đáp ứng với các yêu cầu và chủ trương của các tổ chức viện trợ hay chính phủ không để duy trì sự hỗ trợ đó. Hơn nữa, biên bản ghi nhớ giữa CDB và tổ chức viện trợ có thể được các bên liên quan ký và bổ sung vào hồ sơ kế hoạch để làm rõ hơn các tiêu chí và nguyên tắc bắt buộc của các tổ chức viện trợ.

Việc kiểm tra và phê duyệt của cả KH phát triển xã có định hướng và KH phát triển xã hàng năm có thể phát hiện ra một điều nào đó cần cải thiện. Trong trường hợp này nó phải được đệ trình lại cho xã để sửa đổi và CDG phải triệu tập một cuộc họp xã khác để sửa đổi bổ sung và hoàn tất lại.

6.9 Thực hiện KH phát triển xã hàng năm đã được phê duyệt:

Dựa trên kế hoạch đã được phê duyệt, ban phát triển xã sẽ tổ chức thực hiện và giám sát các hoạt động đã lên kế hoạch. Trên thực tế, KH phát triển xã lồng ghép cũng bao gồm nhiều chỉ tiêu về sản xuất và các phong trào xã hội của Chính phủ mà hầu hết do các hộ nông dân thực hiện. Để đạt được các mục tiêu này, cần phải phát động một phong trào nhằm khuyến khích các hộ nông dân hoàn thành tốt công việc của họ nói riêng đồng thời đóng góp vào sự phát triển của xã nói chung, do đó mà CDB cần chỉ đạo vấn đề này.

Kinh nghiệm cho thấy rằng chính quyền xã thường gặp những khó khăn liên quan đến việc phân bổ nguồn kinh phí mà không thể đáp ứng kịp thời với tiến độ của công việc trong nhiều công trình CSHT của Chính phủ. Để thực hiện tốt thì cần phải lập kế hoạch tốt; điều này có nghĩa là kế hoạch nên được lập cho những nguồn lực/kinh phí đã biết rõ và đang sẵn có để tránh những khó khăn trong việc thực hiện, đặc biệt là với kế hoạch lồng ghép mà chúng ta đang tìm kiếm. Ngoài ra, việc ghi chép sổ sách liên quan đến việc phân bổ và sử

dụng kinh phí cho các hoạt động đã lên kế hoạch nên được tổ chức tốt để nó cũng có thể đóng góp vào việc gia tăng chất lượng của việc thực hiện.

6.10 Theo dõi & đánh giá:

Việc theo dõi là để đảm bảo rằng việc phân bổ đầu vào, kế hoạch làm việc, các đầu ra mục tiêu và những hoạt động cần thiết khác là đang tiếp diễn theo đúng kế hoạch. Việc kiểm tra dưới hình thức các báo cáo tiến độ, quan sát những người chịu trách nhiệm trong việc kiểm tra những hoạt động thực hiện, gặp gỡ những người dân trong việc kiểm tra tiến độ các hoạt động nên được dùng như là những cách tốt nhất để phản ánh tiến độ của công trình. Việc kiểm tra cũng nên đi kèm với việc chi tiêu cũng như phân bổ kinh phí và sự đóng góp của người dân trong những công trình cần thiết.

Đánh giá chính là sự quyết định một cách có hệ thống và khách quan tính phù hợp, hiệu quả, hiệu lực và những tác động của những hoạt động theo như các mục tiêu/mục đích đang được mong đợi từ những hoạt động đã vạch. Đó là một quá trình có tổ chức để cải thiện các hoạt động đang diễn ra và để hỗ trợ việc quản lý trong việc lập kế hoạch, lên chương trình và đưa ra quyết định cho những kế hoạch sắp đến. Việc đánh giá tiến độ có thể được thực hiện hàng quý, nửa năm hay một năm việc thực hiện các kế hoạch. Hơn nữa, nó cũng tận dụng được các dữ liệu của các buổi họp dân thảo luận về các hoạt động để phân tích như là một phần của việc đánh giá.

7. Các nhu cầu nâng cao năng lực:

Việc lập KH phát triển xã tuân thủ theo hệ thống của Chính phủ đã được thực hiện theo một cách rất hình thức với những biểu mẫu. Nó trông giống như một đường mòn mà những người lập kế hoạch phải đi qua mỗi khi lập kế hoạch. KH phát triển xã đã được giới thiệu là một phương pháp mới được thực hiện trên diện rộng với sự tham gia thực sự của người dân trong quá trình lập kế hoạch. Nó cũng thực hiện việc phân tích rộng rãi hơn các vấn đề và tìm ra những sự lựa chọn khác nhau cho những giải pháp và việc lên chương trình các hoạt động cho những giải pháp bền vững hơn. Thoạt đầu, chất lượng của KH phát triển xã phụ thuộc vào năng lực của các hướng dẫn viên cả ở cấp huyện và xã. Nó không giống như lĩnh vực kỹ thuật trong đó các hoạt động bị giới hạn theo một hướng nào đó và các hướng dẫn viên phải đi theo các hướng đó. KH phát triển KTXH là rất rộng lớn và bao trùm do đó cần phải có những hướng dẫn viên có hiểu biết rộng để trợ giúp họ, đặc biệt là trong giai đoạn đầu giới thiệu phương pháp mới này. Nếu các HDV được trang bị kiến thức kỹ, có tầm nhìn rộng và các kỹ năng phân tích và dẫn dắt thì người dân sẽ có nhiều cơ hội tốt để chia sẻ kinh nghiệm, thông tin và phân tích vấn đề/ tình huống để tiến đến một quyết định đúng. Vì vậy, các HDV nên được trang bị một bộ công cụ đào tạo tốt. Như trên đã đề cập, họ phải được đào tạo để nâng cao năng lực của mình về:

- Các kỹ năng thực hiện phương pháp tiếp cận có sự tham gia.
- Thu thập thông tin cơ sở và thực hiện PRA để lên kế hoạch;
- Các kỹ năng về chia sẻ thông tin, kinh nghiệm và phân tích vấn đề cũng như những kiến nghị về những giải pháp cho những người tham dự để đưa ra quyết định;
- Suy nghĩ có logic và đề ra các hoạt động;
- Kiến thức về giám sát và đánh giá.

Hai nhóm khác cũng ảnh hưởng trực tiếp đến việc đề ra và thực hiện KH phát triển xã lồng ghép đó là tổ công tác huyện và ban phát triển xã. Trong trường hợp hầu hết các thành viên của hai nhóm này cũng tham gia vào nhóm hướng dẫn thì họ cũng cần được đào tạo thêm về kỹ năng quản lý, thành lập nhóm và ghi chép sổ sách kế toán.

Buổi họp trình bày tiến độ lập kế hoạch phát triển xã lồng ghép và việc triển khai nó nên được tổ chức theo định kỳ ở cấp độ tỉnh để rút ra các bài học kinh nghiệm nhằm cải thiện tiến độ, phương pháp và tiềm năng mở rộng.

Việc duy trì và cải thiện các hoạt động nâng cao năng lực về các lĩnh vực kỹ thuật của RUDEP cũng góp phần vào việc lập và thực hiện kế hoạch phát triển xã lồng ghép vì nó sẽ cung cấp thêm nhiều thông tin và kinh nghiệm cho người dân/các bên tham gia để quyết định và thực hiện. Sau này hoặc khi mà KH phát triển xã lồng ghép được thực hiện cho tất cả các xã của một huyện, thì cần phải phát triển một phần mềm để giúp cho việc quản lý các kế hoạch có hệ thống.

Một hoặc hai bộ máy vi tính cần được cung cấp cho mỗi xã có dự án để họ có thể lưu giữ các hồ sơ và thực hiện được tốt hơn. Mạng Cục bộ (LAN) hay nối mạng Internet có thể được cung cấp vào một thời điểm thích hợp.

8. Kết luận:

Xã là một đơn vị quản lý thấp nhất ở Việt Nam và kế hoạch phát triển được chính quyền thực hiện cho mỗi năm với những công việc hình thức và chủ yếu phục vụ cho việc thu thập các số liệu thống kê để đánh giá sự phát triển nói chung ở nông thôn. Nhiều chương trình hay về xoá đói-giảm nghèo và phát triển nông thôn được Chính phủ thiết lập nhưng với điều kiện nghèo nàn, kinh phí không thể đáp ứng được nhu cầu cũng như Chính phủ không thể xác định chắc chắn ngân sách cho mỗi một chương trình trong mỗi năm cho xã được. Điều này làm cho xã luôn ở trong tình trạng bị động để lập một KH phát triển chắc chắn theo năm dương lịch được.

RUDEP và các dự án tài trợ khác đã lên kế hoạch để thực hiện chương trình/dự án ở cấp độ thôn và xã với phương pháp huy động sự tham gia cao. Nhưng các kế hoạch này đều bị giới hạn trong các nguồn lực được cấp và sự quan tâm của mỗi dự án/chương trình.

Đúng về phương diện kinh tế hiệu quả và hiệu lực của một chương trình phát triển nông thôn, thì cần phải thiết lập các kế hoạch phát triển xã lồng ghép trong đó tất cả các nguồn lực nên được đưa vào để phát triển. Các KH phát triển thôn/xã có sự định hướng sẽ giúp ích cho những người dân nông thôn hiểu rõ hơn về phương hướng và sự sẵn lòng của họ để phát triển cũng như cần có các hành động cần thiết nhằm huy động các nguồn lực. KH phát triển xã hàng năm sẽ là một KH phát triển mô tả tất cả các nguồn đầu tư bao gồm Chính phủ, các nhà tài trợ, các tổ chức cấp vốn và sự đóng góp của người dân địa phương cho sự phát triển của năm.

9. Các vấn đề:

- Các cán bộ xã đang lập KH phát triển xã theo yêu cầu của Chính phủ theo một cách rất đơn giản và sự tham gia của người dân là rất hình thức. Việc thay đổi từ phương pháp truyền thống sang một quá trình lập kế hoạch lồng ghép với đòi hỏi cao về sự tham gia của người dân, thì cần phải mất nhiều thời gian để làm quen với phương pháp mới.
- Vì ngân sách nghèo nàn và điều kiện khó khăn ở hầu hết mọi nơi trong tỉnh, nên tỉnh không thể phân bổ thêm đầu vào cho những xã mà các nhà tài trợ đang cấp vốn để thực hiện chương trình. Trong trường hợp này, sự lồng ghép và kết hợp chặt chẽ có thể không có ý nghĩa và thực tế do đó cần phải thuyết phục tỉnh tập hợp lại các quỹ cho một xã thí điểm.
- Việc thành lập các tổ công tác huyện và ban phát triển xã có thể cần sự hỗ trợ từ UBND tỉnh bằng một quyết định, thậm chí là trong giai đoạn thử nghiệm.
- Các thành viên của nhóm tiếp xúc huyện và nhóm tiếp xúc xã có thể được tổ công tác huyện và nhóm hoạt động xã mời tham dự hay vấn đề sẽ do PMU và UBND tỉnh quyết định.
- Việc giới thiệu KH phát triển xã lồng ghép là một phương pháp mới. Vì vậy, các hoạt động nâng cao nhận thức không những cần được thực hiện ở cấp cơ sở mà cần được thực hiện ở tất cả các cấp từ tỉnh xuống thôn dưới hình thức thích hợp và các đối tác cụ thể.
- Việc tổ chức các cuộc họp thôn nên được thực hiện vào thời gian nông nhàn để có thể nâng cao chất lượng cuộc họp.
- Tất cả các tiến trình và các vấn đề xuất hiện trong quá trình thử nghiệm nên được ghi chép chi tiết để phân tích và sửa đổi nhằm tiến đến một cơ chế thiết lập VDP/CDP có hiệu quả.

TOR cho Các Chuyên gia Nghiên Cứu Thể chế

Thời gian: 14 ngày.

Báo cáo cho: Trưởng đoàn Úc/Đồng giám đốc

Đối tác chính: Đồng giám đốc Chương trình Úc và DPI :

Chuyên gia nghiên cứu thể chế sẽ xem xét lại công tác biên soạn lại các Thể chế của Chính phủ và những mối liên kết ở Quảng Ngãi. Chuyên gia sẽ thảo ra các hợp phần chủ yếu và các hoạt động về Chiến lược Tăng trưởng và Xoá đói- Giảm nghèo Toàn diện (CPRGS) và đưa ra những đề xuất cho RUDEP về các Nghị định và Chiến lược của Chính phủ có liên quan đến sự phân bổ ngân sách, lập ngân sách và lên kế hoạch lồng ghép hỗ trợ việc thực hiện các hoạt động của chương trình.

Các trách nhiệm:

- Xem xét lại Phương pháp lập kế hoạch lồng ghép có sự tham gia của RUDEP (ví dụ: Các cuộc họp lập kế hoạch thôn, các cuộc họp chuẩn bị lập kế hoạch xã) và các bước đồng thời cung cấp những đề xuất để lồng ghép thêm điều này vào các phương pháp tiếp cận lập kế hoạch xã.
- Thông qua các chuyến thăm thực địa với các chính quyền cấp xã, huyện tỉnh có liên quan, thảo ra các chương trình và dự án Chính phủ phù hợp với việc phân bổ vốn thông qua việc lập kế hoạch phát triển xã.
- Dựa trên danh mục sơ bộ về các dự án và các chương trình của Chính phủ được xác định là phù hợp với việc phân bổ thông qua việc lập KH xã, chỉ định những người sở hữu dự án, các chỉ tiêu về đầu tư, thời hạn cấp vốn, số lượng vốn ước tính cho mỗi xã và dự án.
- Xem xét lại các đầu ra của RUDEP từ các cuộc họp lập kế hoạch thôn và đề xuất về cách mà các kết quả này có thể được kết hợp chặt chẽ thành lập kế hoạch phát triển xã lồng ghép và các cuộc họp chuẩn bị lập kế hoạch xã.
- Cung cấp những đề xuất về việc nâng cao năng lực và nhu cầu đào tạo trong tương lai cần thiết để thực hiện cho việc lập KH phát triển xã và phương pháp lập kế hoạch có sự tham gia.
- Đệ trình một báo cáo tổng kết bằng tiếng Anh cho Trưởng Đoàn Úc trước khi rời khỏi tỉnh Quảng Ngãi và hoàn tất tất cả các hoạt động.

Các đầu ra:

- Chi tiết về các ngân sách sẵn có ở cấp xã để kết luận trong kế hoạch lồng ghép.
- Các đề xuất về việc lồng ghép KH của Chính phủ Việt nam và của RUDEP PPP/CDP.
- Chi tiết về công tác nâng cao năng lực cần thiết để thực hiện việc lập kế hoạch có sự lồng ghép (CDP)
- Bảng về KH có sự lồng ghép

Năng lực /kinh nghiệm:

- Có bằng đại học về khoa học chính trị, QTKD hay các văn bằng khác có liên quan.
- Kinh nghiệm thực tiễn rộng về phân tích thể chế, cải cách hành chính công và các quá trình lập kế hoạch phân quyền.

- Kỹ năng tổ chức và quản lý nhân sự tốt để chuyển tải các thông điệp có hiệu quả đến các quan chức và các sở ban ngành, biết dành ưu tiên công việc và đáp ứng thời hạn cuối cùng
- Có kỹ năng giao tiếp nói và viết tốt
- Thông thạo tiếng Anh
- Biết vi tính