

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Người dịch: Nguyễn Thị Thanh Minh
Nguyễn Thị Việt Phương
Hoàng Quốc Hùng
Phạm Hồng Vân
Nguyễn Đình Thọ
Vũ Đức Dũng

Người hiệu đính: Nguyễn Quốc Thắng

**Báo cáo nghiên cứu chính sách
của Ngân hàng Thế giới**

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

NGÂN HÀNG THẾ GIỚI

Bình luận về cuốn *Đánh giá viện trợ: Khi nào có tác dụng, khi nào không, và tại sao*

Cuốn sách tốt nhất và đầy đủ nhất về ảnh hưởng của viện trợ. Mọi người quan tâm đến mối quan hệ giữa các nước giàu và nước nghèo (ai mà không?) đều nên đọc. Tôi hy vọng tất cả những cơ quan chịu trách nhiệm phân phối viện trợ đều buộc cán bộ quản lý của mình phải đọc cuốn sách này.

Alberto Alesina, Giáo sư kinh tế, Đại học Harvard

Nếu các nhà tài trợ muốn nghiêm túc sử dụng viện trợ để giúp người dân thoát khỏi đói nghèo, họ cần đọc cuốn sách này trước khi làm bất kỳ điều gì. Bằng chứng của tác giả đưa ra cho thấy có thể tăng cường hiệu quả viện trợ lên rất nhiều nhờ những thay đổi đơn giản nhưng căn bản trong chính sách viện trợ.

Giáo sư Jan Willem Gunning, Đại học Oxford

Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế châu Phi

Cuốn *Đánh giá viện trợ* là một bước tiếp theo trong quá trình đổi mới tư duy của Ngân hàng Thế giới về chiến lược phát triển và viện trợ. Đây là một bước đi xa hơn khỏi thế giới chật hẹp tâm cổ điển của các thị trường hoàn hảo.

Shigeru Ishikawa, Giáo sư Danh dự, Đại học Hitotsubashi

Đánh giá viện trợ đưa ra một tình huống tuyệt vời trong đó viện trợ có thể và đã có tác dụng - đó là khi nó hỗ trợ cho các cải cách trong chính sách và quản lý nhà nước là yếu tố chủ đạo để tăng trưởng nhanh và giảm đói nghèo. Nhưng đồng thời cũng có một bi kịch là một phần rất lớn viện trợ vẫn đang bị lãng phí. Đánh giá chân thực và mới mẻ này về viện trợ nói chung và viện trợ của Ngân hàng Thế giới là một tài liệu quan trọng cho những người làm chính sách liên quan tới cải cách cải cách các cơ quan quốc tế và viện trợ.

Nancy Birdsall, Thành viên Cao cấp, Quỹ Hoà bình Carnegie

Một phân tích mới mẻ về một chủ đề quan trọng, viết một cách tinh tế, thẳng thắn và dũng cảm.

Robert Klitgaard, Giáo sư Cao cấp về Phát triển và An ninh Quốc tế của Ford, Giám đốc trường Sau đại học RAND

Đánh giá Viện trợ là cuốn thứ bảy trong tập Báo cáo Nghiên cứu Chính sách với dự định mang đến cho bạn đọc đông đảo kết quả nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới về các vấn đề chính sách phát triển. Các báo cáo này tổng kết những điều được biết và chưa biết về các vấn đề này và góp phần tranh luận về các chính sách công cộng thích hợp cho các nước đang phát triển.

Tham khảo mạng internet theo địa chỉ <http://www.worldbank.org/research/aid/>

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

Mục lục

<i>Lời nói đầu</i>	xiii
<i>Nhóm làm báo cáo</i>	xv
Tổng quan Đổi mới tư duy về đồng tiền và các ý tưởng viện trợ	1
Môi trường quốc tế mới	8
Tư duy mới về chiến lược phát triển	11
Tiền cũng quan trọng - trong một môi trường chính sách tốt.....	15
Viện trợ có thể làm bà đỡ cho các chính sách tốt	19
Tiền cũng quan trọng - trong một môi trường thể chế tốt	22
Viện trợ có thể làm bà đỡ cho các thể chế hiệu quả	24
Tiền, nhưng cũng nhiều ý tưởng hơn	26
1. Tiền cũng quan trọng - Trong một môi trường chính sách tốt	32
Các nước khác nhau - vận mệnh khác nhau.....	33
Tại sao có sự chênh lệch?	36
Với các nước có cơ chế quản lý tốt.....	38
Viện trợ chưa ưu tiên các nước có cơ chế quản lý tốt.....	46
Viện trợ có trọng điểm.....	48
2. Viện trợ có thể làm bà đỡ cho các chính sách tốt	53
Đồng tiền- lợi hay hại đối với cải cách?	54
Ý thức làm chủ - tiền cũng không thể mua được.....	56
Khuyến khích cải cách	60
Nếu cam kết - cung cấp tiền, nếu không cam kết - cung cấp ý tưởng	65
3. Tiền cũng quan trọng - Trong một môi trường thể chế tốt	68
Tính bất phân định?	70
Chi tiêu công cộng - Chất lượng chứ không phải số lượng.....	83
Các nhà tài trợ nên làm gì?	88
4. Viện trợ có thể làm bà đỡ cho các thể chế hiệu quả	94
Cung ứng công cộng tốt hơn.....	95
Cung ứng công cộng không qua cơ quan công cộng	104
Làm cho viện trợ có tác động giúp dịch vụ công cộng tốt hơn.....	107

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

5. Tiên, nhưng cũng cần nhiều ý tưởng hơn 115

Việt Nam: điều chỉnh không cần tín dụng.....	117
Phân quyền và cải cách giáo dục ở En Xanvađo, Pakixtan và Braxin	120
Camêrun: nguồn tài chính cho y tế và việc cung cấp dịch vụ.....	124
Sáng kiến duy tu đường bộ ở châu Phi	126
Kết luận	128

Phụ lục 133

Đánh giá tác dụng của viện trợ đối với tăng trưởng.....	133
Giải thích về thành công hay thất bại của các chương trình điều chỉnh cơ cấu... ..	138
Phân tích tính bất phân định của viện trợ nước ngoài.....	143
Tác động của tự do công dân và chế độ dân chủ tới hoạt động của chính phủ....	148
Đánh giá tác động của nghiên cứu phân tích.....	152

Khung

1. Định nghĩa viện trợ	7
2. Tính lượng viện trợ	9
3. Định nghĩa về cơ chế quản lý tốt: chính sách và thể chế	14
4. Chức năng của Ủy ban Hỗ trợ Phát triển	15
5. Quan điểm của các bên liên quan về mức độ hiệu quả của viện trợ	27
1.1 Viện trợ và các nước nghèo mắc nhiều nợ.....	47
2.1 Cải cách chế độ lương hưu.....	61
4.1 Viện trợ và tập quyền.....	97
4.2 Một sự trở ngại hữu ích của các tổ chức phi chính phủ	106
4.3 Tái định cư trong phát triển	110
5.1 Cải cách các cơ quan viện trợ trong những năm 1990	131

Hình

1. Dòng tài chính đổ vào các nước đang phát triển.....	8
2. ODA so với GNP, các nhà tài trợ chính ¹⁰	
3. Khoảng cách giữa mô hình và thực tế ở Zambia, 1961-94	10
4. Tăng trưởng GDP tính theo đầu người ở các quốc gia có thu nhập thấp nhưng có cơ chế quản lý tốt	11
5. Kết quả hoạt động dự án theo môi trường chính sách và thể chế	16
6. Viện trợ song phương và quan hệ thuộc địa.....	17
7. Bầu cử, nhiệm kỳ, và khả năng cải cách thành công	20
8. Đầu tư công cộng từ một đôla của doanh thu từ thuế hay viện trợ phát triển chính thức	21
9. Thành công trong các dự án cung cấp nước nông thôn với các mức độ tham gia khác nhau của đối tượng thụ hưởng.....	25
10. Sự phân bổ viện trợ trên thực tế, 1996 và sự phân bổ tối ưu để giảm nghèo.....	26

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

MỤC LỤC

1.1	Tử vong ở trẻ sơ sinh ở một số nước, 1967 và 1994	34
1.2	Quản lý kinh tế và tăng trưởng ở một số nước đang phát triển.....	38
1.3	Tốc độ tăng trưởng và mức thu nhập	39
1.4	Viện trợ và tăng trưởng ở một số nước đang phát triển, 1970-1993	40
1.5	Tác động cận biên của việc tăng viện trợ thêm 1% GDP đối với tăng trưởng.....	41
1.6	Tăng trưởng kinh tế và nghèo khổ	43
1.7	Giảm tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh nhờ lượng viện trợ tương đương 1% GDP	44
1.8	Tác động cận biên của lượng viện trợ tương đương 1% GDP tới đầu tư tư nhân	45
1.9	Viện trợ song phương, đa phương và NHTG tính bình quân đầu người và mức thu nhập	46
1.10	Viện trợ và dân số.....	47
1.11	Phân bổ viện trợ song phương 1970-1993	49
1.12	Phân bổ viện trợ đa phương 1970-1993	50
1.13	Nghèo khổ và chính sách, 113 nước đang phát triển, 1996	51
2.1	Dambia: Viện trợ và chính sách.....	56
2.2	Gana: Viện trợ và chính sách.....	58
2.3	Bôlivia: Viện trợ và chính sách.....	59
3.1	Phân bổ các nguồn viện trợ, theo loại hình và ngành	69
3.2	Bất phân định hoàn toàn.....	70
3.3	Bất phân định một phần	71
3.4	Một đôla viện trợ và chi tiêu Chính phủ	73
	Ước lượng từ mẫu nhiều nước	
	Ước lượng theo từng nước và từ mẫu nhỏ	
3.5	Một đôla viện trợ và chi tiêu đầu tư công cộng	76
3.6	Viện trợ song phương và chi tiêu của Chính phủ.....	76
3.7	Một đôla viện trợ cho nông nghiệp và chi tiêu cho nông nghiệp.....	77
3.8	Một đôla viện trợ cho giáo dục, y tế và chi tiêu cho giáo dục, y tế	78
3.9	Chi tiêu của Chính phủ cho y tế tính % GDP và tình trạng sức khoẻ	86
4.1	Sự tham gia của người hưởng lợi và thành công dự án	98
4.2	Tự do công dân và xác suất thất bại các dự án của NHTG	99
4.3	Chi phí và lợi ích khi thêm một tuần công cho công tác phân tích.....	113
5.1	Việt Nam: viện trợ và chính sách.....	119
5.2	Pakistan: Tỷ lệ nhập học của trẻ em gái từ 5 đến 8 tuổi	122
5.3	Camêrun: Thay đổi về mức sử dụng các trung tâm y tế, 1990-1991	125

Hình khung.....

2	Tổng viện trợ ODA và viện trợ chính thức đã điều chỉnh của OECD.....	9
3	Các thể chế, chính sách và tăng trưởng.....	14

Bảng

1.1	Thu nhập đầu người thực tế so với Mỹ	35
-----	--	----

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

- 2.1 Đặc điểm của các chương trình điều chỉnh cơ cấu thành công và thất bại 59
- 3.1 Viện trợ trong tổng chi tiêu đầu tư ở hai nước châu Phi (phần trăm) 80
- 3.2 Đánh giá tác động của dự án khi các nguồn viện trợ là bất phân định 81

Bảng phụ lục

- A.1.1 Ước lượng tác động của viện trợ đối với tăng trưởng 136
- A.1.2 Các nước trong bảng số liệu..... 137
- A.2.1 Dự tính kết quả của việc điều chỉnh vốn vay 142
- A.3.1 Tác động của viện trợ nước ngoài đối với tổng chi tiêu, chi tiêu thường xuyên và chi đầu tư, 1971-1990..... 146
- A.3.2 Tác dụng của tín dụng ưu đãi đối với chi tiêu ngành của chính phủ, 1971-1990..... 147
- A.4.1 Đặc điểm cơ bản của các nhân tố phi quản lý quyết định tới lợi suất kinh tế của các dự án chính phủ..... 150
- A.4.2 Tác động của các chỉ tiêu về tự do công dân đối với lợi suất kinh tế của các dự án chính phủ, có đối chứng với các biến số về kinh tế và dự án... 151
- A.5.1 Tác động của ESW đối với kết quả dự án và mức sinh lời kinh tế..... 155

Lời nói đầu

Trong viện trợ nước ngoài kiến thức cũng không kém phần quan trọng so với tiền bạc. Giúp các nước và các cộng đồng hình thành kiến thức cần thiết cho phát triển là vai trò cơ bản của viện trợ. Và viện trợ cũng là một lĩnh vực cần học hỏi liên tục khi các bài học thành công và thất bại trở nên rõ ràng.

Đánh giá viện trợ là đóng góp cho quá trình học hỏi không ngừng này. Cuốn sách góp phần vào việc “đổi mới tư duy về viện trợ” mà cộng đồng quốc tế đang tiến hành - đổi mới tư duy theo hai nghĩa. Thứ nhất, với việc kết thúc chiến tranh lạnh, có những người đặt vấn đề là liệu có cần thiết phải viện trợ hay không trong một thế giới mà các thị trường vốn liên hệ chặt chẽ với nhau. Với xu hướng này, chúng tôi đã chứng minh được rằng viện trợ từ nước giàu sang nước nghèo vẫn có vai trò của nó.

Thứ hai, các nước đang phát triển và các nước phát triển đều đang xem xét lại vai trò của viện trợ dưới ánh sáng của mô hình phát triển mới. Viện trợ hữu hiệu có thể giúp phát triển thể chế và cải cách chính sách là các yếu tố tối quan trọng cho quá trình phát triển. Trong suốt 50 năm qua dù đã có rất nhiều cố gắng nhưng sự nghèo khổ trên thế giới vẫn là một vấn đề nghiêm trọng.

Nghiên cứu về viện trợ, tăng trưởng và giảm nghèo khổ cung cấp những bằng chứng quan trọng để chúng ta tăng cường hiệu quả của viện trợ. Báo cáo này tóm tắt những kết quả nghiên cứu gần đây của Ngân hàng Thế giới về hiệu quả viện trợ. Công trình nghiên cứu gốc đã hoặc sắp được công bố trên các tạp chí chuyên môn. Còn báo cáo này có mục đích phổ biến các kết quả nghiên cứu cho các đối tượng độc giả rộng hơn. Cần nhấn mạnh rằng có những khía cạnh quan trọng trong hợp tác phát triển mà công trình nghiên cứu này chưa đề cập đến. Báo cáo này chỉ hạn chế ở những lĩnh vực mà chúng tôi có những phát hiện mới.

Viện trợ thông qua các hoạt động khác nhau nhằm cung cấp tiền của và những ý tưởng. Có hai chủ đề chính được nêu trong báo cáo này. Chủ đề thứ nhất là viện trợ muốn có hiệu quả phải đúng lúc, và chủ đề thứ hai là nó đòi hỏi phải kết hợp tiền và ý tưởng một cách hợp lý.

Xác định viện trợ đúng lúc rất quan trọng để giúp các nước cải thiện chính sách và thể chế của mình. Khi các nước cải cách các chính sách kinh tế của mình, viện trợ đúng lúc có thể giúp tăng cường ích lợi của cải cách và duy trì sự ủng hộ của công chúng. Cũng tương tự như thế, ở cấp địa phương khi các cộng đồng tự tổ chức lại với nhau để cải thiện dịch vụ thì viện trợ đôi khi có thể quyết định đến thành công hay thất bại của các sáng kiến này.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Về các lĩnh vực hoạt động khác nhau, chúng tôi thấy viện trợ có tác động lớn – nhưng chỉ ở các nước có thu nhập thấp và có cơ chế quản lý tốt. Trước khi các nước tiến hành cải cách, tài chính có rất ít tác dụng. Do đó, các nhà tài trợ phải dựa vào các công cụ của mình để hỗ trợ phát triển trong môi trường bị bóp méo – và báo cáo xem xét chi tiết khi nào viện trợ có tác dụng và khi nào thì không.

Để có tác động lớn hơn đối với việc giảm nghèo khổ trên phạm vi toàn cầu thông qua phát triển công bằng và bền vững, viện trợ nước ngoài đòi hỏi phải có sự hợp tác ba bên giữa các nước nhận viện trợ, các cơ quan viện trợ và các nước tài trợ.

Nước nhận viện trợ cần phải hướng về các chính sách và thể chế tốt. Sự tham gia tích cực của xã hội dân sự có thể giúp duy trì được cơ chế quản lý tốt ở các nước đang phát triển. May mắn là nhiều nước nghèo đang tiến hành các cuộc cải cách nghiêm túc về chính sách và quản lý nhà nước, do đó môi trường đã tạo nhiều thuận lợi cho viện trợ có hiệu quả trong hàng thập kỷ qua.

Các cơ quan phát triển cần chuyển trọng tâm khỏi mục tiêu tổng lượng giải ngân và đánh giá hoạt động dự án một cách cục bộ sao cho viện trợ có hiệu quả cao hơn. Các cơ quan này cần phải được đánh giá theo mức độ phân bổ các nguồn lực của mình, cả nguồn kiến thức và tài chính, với mục đích khuyến khích cải cách chính sách và đổi mới thể chế nhằm cải thiện đời sống của người dân. Rất may là các cơ quan đa phương và song phương đang tự đổi mới và hợp tác với nhau để hoạt động trở nên hiệu quả hơn.

Cuối cùng, dân chúng của các nước tài trợ cần tiếp tục ủng hộ viện trợ. Rất tiếc là tại thời điểm viện trợ được coi là hiệu quả nhất như hiện nay thì lượng viện trợ lại giảm sút và đang ở mức thấp nhất. Báo cáo này có mục đích kêu gọi các nước tài trợ tiếp tục cung cấp viện trợ và tham gia tích cực vào sự nghiệp phát triển và hợp tác phát triển.

Phát triển có hiệu quả hơn có nghĩa là cải thiện cuộc sống của hàng trăm triệu người dân: bữa ăn được đầy đủ hơn, con cái khỏe mạnh hơn, nhiều trẻ em được tới trường hơn. Đây là những mục tiêu đáng để chúng ta phấn đấu – và nếu được quản lý tốt thì viện trợ có thể đóng góp rất nhiều.

Joseph E. Stiglitz
Phó chủ tịch cao cấp phụ trách kinh tế phát triển
Chuyên viên kinh tế trưởng
Ngân hàng Thế giới
Tháng 11-1998

Nhóm làm báo cáo

Báo cáo nghiên cứu chính sách này do David Dollar và Lant Pritchett thuộc Nhóm Nghiên cứu phát triển viết. Đây là đỉnh cao của chương trình nghiên cứu về hiệu quả viện trợ do Lyn Squire khởi xướng và giám sát. Các công trình nghiên cứu làm tiền đề cho báo cáo này là của các tác giả như Craig Burnside, Claus Deiningger, Shanta Devarajan, William Easterly, Deon Filmer, Jonathan Isham, Dani Kaufmann, Elizabeth King, Jennie Litvack, Luis Serven, Lyn Squire, Vinaya Swaroop và Jakob Svensson. Các tác giả đã sử dụng nhiều và trích dẫn các đánh giá và nghiên cứu của các đơn vị khác trong Ngân hàng Thế giới. Hầu hết các nghiên cứu nên đã được trình bày và thảo luận ở hội thảo Quỹ đầu tư hải ngoại Nhật Bản (OECD) - Ngân hàng Thế giới “Tầm nhìn Hợp tác Phát triển mới cho thế kỷ XXI” (Tokyo, tháng 9-1997). Các tác giả cũng ghi nhận những hỗ trợ nghiên cứu quý báu của Mita Chakraborty, Charles Chang, Giuseppe Iarossi và Pablo Zoido-Lobaton và những hỗ trợ hành chính tuyệt vời của Emily Khine, Kari Labrie và Raquel Luz. Lawrence MacDonald đã giúp đỡ rất tận tình trong suốt quá trình chuẩn bị báo cáo. Bruce Ross-Larson cùng Jessica Moore và Sharifah Albukhary đã hiệu đính lại báo cáo trước khi xuất bản.

Những ý kiến trong báo cáo nghiên cứu chính sách này không nhất thiết phản ánh quan điểm của Hội đồng Quản trị Ngân hàng Thế giới hay của các chính phủ mà Hội đồng đại diện.

Tổng quan

Đổi mới tư duy về đồng tiền và các ý tưởng viện trợ

Viện trợ nước ngoài đôi khi rất thành công. Bốtswana và Hàn Quốc vào những năm 1960, Indônêsiya vào những năm 1970, Bôlivia và Gana vào cuối những năm 1980, Uganda và Việt Nam vào những năm 1990 là những dẫn chứng cho thấy các nước đã thoát ra từ khủng hoảng để có được sự phát triển nhanh chóng. Viện trợ nước ngoài giữ một vai trò quan trọng trong từng sự biến đổi, đóng góp các ý tưởng về chính sách phát triển, đào tạo các nhà hoạch định chính sách công và tài trợ cho cải cách và mở rộng các dịch vụ công cộng. Viện trợ nước ngoài cũng làm biến đổi toàn bộ các ngành. Hoạt động đổi mới, đầu tư và chính sách trong nông nghiệp, những yếu tố đã tạo nên Cách mạng Xanh - cải thiện đời sống của hàng triệu người nghèo trên thế giới - đã được hỗ trợ tài chính, được ủng hộ và phổ biến thông qua sự hợp tác của các nhà tài trợ song phương và đa phương. Các chương trình có sự tài trợ và phối hợp của quốc tế đã làm giảm mạnh bệnh tật chẳng hạn như bệnh mù do nước sông và tiến hành các chương trình tiêm chủng mở rộng chống lại các bệnh cơ bản ở trẻ em. Hàng trăm triệu người, nếu không nói là đã được đổi đời, thì cũng đã được tới trường, sử dụng nước sạch, vệ sinh, điện, trạm y tế, đường sá và tưới tiêu - tất cả đều nhờ viện trợ nước ngoài.

Ngược lại, đôi khi viện trợ nước ngoài cũng thất bại hoàn toàn. Trong khi Môbutu Sese Seko, nhà độc tài của Daia trước kia theo báo cáo là một trong những người có tài sản cá nhân kếch xù nhất thế giới (đĩ nhiên được đầu tư ở nước ngoài) thì viện trợ quy mô lớn của nước ngoài trong hàng thập kỷ qua cũng không đem lại một chút tiến bộ nào. Daia (hiện nay là Cộng hoà Dân chủ Cônggô) chỉ là một trong một số các dẫn chứng về việc nguồn viện trợ được cung cấp đều đặn mà không tính đến - nếu không muốn nói là khuyến khích - sự bất tài, tham nhũng và các chính sách lệch hướng. Láy Tandia làm ví dụ, trong 20 năm qua các nhà tài trợ đã rót vào đây một lượng lớn tiền tài trợ, 2 tỷ đôla cho việc xây dựng đường sá. Mạng lưới đường sá đã được cải thiện hay chưa? Chưa. Do thiếu duy tu, bảo dưỡng, đường sá thường bị hỏng nhanh hơn so với mức xây dựng mới.

Viện trợ nước ngoài đôi khi rất thành công - nhưng đôi khi lại thất bại hoàn toàn

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Do đó, ở những giai đoạn và địa điểm khác nhau, viện trợ nước ngoài hoặc rất hiệu quả, hoặc hoàn toàn không hiệu quả hoặc hiệu quả ở mức độ nào đó. Đây có lẽ là điều mong đợi trong nửa thế kỷ qua của hàng loạt các nỗ lực với vô số các nước tài trợ, hàng trăm nước nhận tài trợ, hàng chục ngàn các hoạt động cụ thể và gần một nghìn tỷ đôla tiền viện trợ. Nhưng sự nhận thức muộn màng này chỉ có giá trị nếu nó tạo ra được sự hiểu biết. Lịch sử sôi động về viện trợ đã đưa đến những cải thiện về viện trợ nước ngoài, tạo cơ hội để tiếp tục cải cách. Câu hỏi cấp bách đặt ra là: Làm thế nào để viện trợ phát triển có thể giảm tình trạng nghèo khổ trên phạm vi toàn cầu một cách hiệu quả nhất?

Cần sớm có câu trả lời cho vấn đề này. Mặc dù trong 50 năm qua việc giảm nghèo đã đạt được nhiều tiến bộ hơn so với bất kỳ giai đoạn nào có thể so sánh được trong lịch sử nhân loại, nhưng nghèo khổ vẫn còn là một vấn đề gay gắt mang tính toàn cầu. Hơn 1 tỷ người sống trong cảnh nghèo khổ cùng cực - với mức sống dưới 1 đôla/ngày, thậm chí thiếu cả những dịch vụ cơ bản mà người dân ở các nước phát triển cho là lẽ đương nhiên phải có: nước sạch, vệ sinh, điện, trường học. Thật trở trêu và đáng buồn là khi cải cách kinh tế trải qua hàng thập kỷ mới tạo ra được môi trường tốt nhất cho viện trợ có hiệu quả thì các nhà tài trợ đột nhiên cắt giảm mạnh viện trợ. Năm 1997, các nhà tài trợ OECD dành cho viện trợ một khoản nhỏ nhất trong GNP của mình - nhỏ hơn 0,25% - mức thấp nhất kể từ khi các số liệu thống kê mang tính so sánh được bắt đầu thu thập vào những năm 1950. Phải cần thêm khoảng 50% viện trợ nữa mới trở lại được mức của năm 1991.

Có rất nhiều nghiên cứu xuất sắc về viện trợ nước ngoài¹. Tuy nhiên, có ba lý do quan trọng để xem xét lại lĩnh vực đã được quan tâm theo dõi này. Thứ nhất, những thay đổi mới đây trong môi trường kinh tế và chính trị toàn cầu - nhất là việc chiến tranh lạnh kết thúc và dòng vốn tư nhân ồ ạt đổ vào các nước đang phát triển - đã tác động tới bức tranh toàn cục của viện trợ phát triển tới mức người ta phải đặt ra rất nhiều câu hỏi cho vấn đề tồn tại của viện trợ. Thứ hai, chiến lược phát triển thay đổi đòi hỏi có một phương thức viện trợ mới với vai trò như một biện pháp chiến thuật trong chương trình nghị sự luôn thay đổi. Thứ ba, một bằng chứng thực tế gần đây đã giúp trả lời được câu hỏi thế nào là viện trợ hiệu quả và thế nào là viện trợ không hiệu quả.

Đổi mới tư duy về viện trợ đã dẫn tới những phát hiện

***Viện trợ tài chính
phát huy tác dụng
trong một môi trường
chính sách tốt***

sau:

▪ *Viện trợ tài chính phát huy tác dụng trong môi trường chính sách tốt.* Hỗ trợ tài chính ở các nước đang phát triển có cơ chế quản lý kinh tế tốt sẽ giúp tăng trưởng nhanh hơn, giảm tình trạng nghèo khổ và đạt được các chỉ tiêu xã hội. Ảnh hưởng của nó là rất lớn: với cơ chế quản lý đất nước tốt thì 1% GDP viện trợ sẽ làm giảm 1% nghèo khổ và cũng giảm tương tự như vậy tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh. Tuy nhiên, trong môi trường yếu kém, tiền lại có tác động ít hơn nhiều. Tăng 10 tỷ đôla viện trợ một năm sẽ cứu được 25 triệu người thoát khỏi nghèo khổ - nhưng chỉ đối với các nước có cơ chế quản lý kinh tế tốt. Nếu trái lại, cho dù có tăng 10 tỷ đôla viện trợ cho tất cả các lĩnh vực thì cũng chỉ cứu được 7 triệu người khỏi cảnh kiếm ăn lần hồi.

▪ *Cải thiện thể chế và chính sách kinh tế ở những nước đang phát triển là chìa khóa để tạo bước nhảy vọt về lượng trong việc giảm tình trạng nghèo khổ.* Đúng vậy, trong thập kỷ qua vấn đề quản lý và chính sách đã có những cải thiện đáng kể, nhưng nếu tiếp tục cải cách với cùng một quy mô thì hàng năm sẽ cứu thêm được 60 triệu người nữa thoát khỏi nghèo khổ. Khi các nước mong muốn cải cách, thì viện trợ nước ngoài có thể đóng góp sự hỗ trợ cần thiết - về ý tưởng, đào tạo và tài chính. Ngược lại, những cố gắng hòng "mua" những cải thiện về mặt chính sách ở những nước không có nỗ lực cải cách đã thất bại thảm hại.

▪ *Viện trợ hiệu quả bổ sung cho đầu tư tư nhân.* Ở những nước có cơ chế quản lý kinh tế tốt thì viện trợ nước ngoài không thay thế cho sáng kiến tư nhân. Đúng vậy, viện trợ đóng vai trò như nam châm "hút" đầu tư tư nhân theo tỷ lệ xấp xỉ 2 đôla trên 1 đôla viện trợ. Đối với những nước đã cam kết cải cách thì viện trợ góp phần củng cố niềm tin tưởng cho khu vực tư nhân và hỗ trợ các dịch vụ công cộng quan trọng. Tại những môi trường bị bóp méo nghiêm trọng thì viện trợ lại "loại trừ" đầu tư tư nhân, điều này giải thích tại sao trong những trường hợp như vậy tác động của viện trợ lại rất nhỏ.

▪ *Giá trị của các dự án phát triển là ở chỗ thể chế và chính sách được củng cố để có thể cung cấp các dịch vụ một cách hiệu quả.* Viện trợ đem lại cả sự hiểu biết lẫn tài chính. Hầu hết viện trợ được phân bổ qua các dự án đầu tư trong những lĩnh vực cụ thể như đường sá, cấp nước, hoặc giáo dục. Tuy nhiên, tài trợ theo dự án thường không làm tăng chỉ tiêu của ngành hơn nhiều so với viện trợ không

Giá trị của các dự án phát triển là ở chỗ thể chế và chính sách được củng cố để có thể cung cấp các dịch vụ một cách hiệu quả

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

điều kiện, không hoàn lại - bởi vì viện trợ nói chung là bất phân định (không quy định mục đích sử dụng cụ thể - ND). Do vậy, việc chọn những lĩnh vực đang được đề cao như chăm sóc sức khỏe ban đầu hoặc giáo dục cơ sở cũng chưa thể bảo đảm rằng tiền đã được sử dụng một cách hiệu quả. Viện trợ cung cấp tài chính cho toàn bộ khu vực công và chất lượng tổng thể của các chính sách và thể chế là yếu tố cơ bản để bảo đảm đạt được lợi suất cao từ việc đầu tư này. Những phát hiện này cho thấy đóng góp quan trọng nhất của các dự án không phải để tăng nguồn tài chính cho các ngành cụ thể nào đó, mà là để giúp cải thiện việc cung cấp dịch vụ bằng cách củng cố các thể chế địa phương và thể chế ngành. Việc tạo ra được kiến thức với sự trợ giúp của viện trợ sẽ dẫn tới một số cải thiện trong những ngành cụ thể, trong khi một phần tài chính của viện trợ sẽ mở rộng các dịch vụ công cộng nói chung.

- *Một xã hội dân sự tích cực sẽ cải thiện các dịch vụ công cộng.* Một ý tưởng tốt mà rất nhiều dự án trong những năm qua đã tạo ra là phương thức tham gia (từ dưới lên - ND) được áp dụng trong việc cung cấp dịch vụ, thường đem lại những cải thiện lớn. Các dự án viện trợ tốt nhất đã hỗ trợ cho các sáng kiến làm thay đổi cách làm ăn của khu vực công cộng. Phương thức áp đặt từ trên xuống mang tính kỹ trị được áp dụng cho việc thiết kế dự án và cung cấp dịch vụ đã không phát huy tác dụng trong những lĩnh vực phát triển quan trọng - cấp nước nông thôn, giáo dục cơ sở, quản lý nguồn tài nguyên thiên nhiên và nhiều lĩnh vực khác.

- *Viện trợ có thể nuôi dưỡng cải cách, thậm chí trong những môi trường bị bóp méo nghiêm trọng - nhưng đòi hỏi phải kiên nhẫn và chú trọng tới vấn đề ý tưởng chứ không phải tiền.* Ở một số nước nghèo nhất trên thế giới, chính phủ không đưa ra được những chính sách và dịch vụ hiệu quả, đó là lý do tại sao viện trợ giữa chính phủ này với chính phủ khác không thu được những kết quả tốt. Tuy nhiên, ở cấp ngành hoặc địa phương thường vẫn có những nhà cải cách thành công, viện trợ đôi khi rất hiệu quả trong việc hỗ trợ những sáng kiến này. Công việc này có sự tham gia của nhiều nhân viên và chỉ phải chi tiêu rất ít. Viện trợ thành công ở đây nhằm giúp các nhà cải cách xây dựng và thử nghiệm các ý tưởng của mình.

Để viện trợ hiệu quả hơn trong việc giảm nghèo đòi hỏi phải tiến hành năm biện pháp cải cách chính sách. Thứ nhất, viện trợ tài chính phải chú trọng một cách hiệu quả hơn nữa tới những nước có thu nhập thấp mà có cơ chế

Viện trợ tài chính cần phải chú trọng một cách hiệu quả hơn nữa tới các nước có thu nhập thấp nhưng có cơ chế quản lý kinh tế tốt

quản lý kinh tế tốt. Trong môi trường chính sách tốt, viện trợ tài chính là chất xúc tác để tăng trưởng nhanh, đạt được các chỉ số xã hội nhanh hơn, và đầu tư tư nhân cao hơn (chương 1). Tuy nhiên, trong một môi trường yếu kém thì viện trợ lại có ít tác động hơn nhiều. Rõ ràng là, những nước nghèo có chính sách tốt cần phải nhận được nhiều tài chính hơn so với những nước cũng nghèo như vậy nhưng có cơ chế quản lý kinh tế yếu kém. Tuy nhiên, cho tới đầu những năm 1990 lượng tài chính đổ vào những nước có cơ chế quản lý tốt và những nước có cơ chế quản lý tồi là như nhau. Hơn thế nữa, phần lớn viện trợ vẫn tiếp tục dành cho những nước có thu nhập trung bình, những nước không cần tới hình thức viện trợ này. Hoàn toàn có thể tập trung viện trợ một cách hiệu quả hơn vào những nước nghèo nhưng có cơ chế quản lý tốt.

Thứ hai, viện trợ trên cơ sở chính sách phải được dành để nuôi dưỡng cải cách chính sách trong những nước cải cách đáng tin cậy. Kinh nghiệm cho thấy rằng nguồn viện trợ có điều kiện nghiêm ngặt nhưng không được giới lãnh đạo và chính trị trong nước ủng hộ mạnh mẽ nói chung sẽ không tạo ra được sự thay đổi bền vững nào (chương 2). Vấn đề ở đây là nguồn tài chính trên thực tế vẫn tiếp tục được dành cho các chính phủ chỉ cải cách xuông. Tài trợ trên cơ sở chính sách chỉ nên dành cho những nước đã có thành tích lớn hoặc có cơ sở lạc quan rõ ràng (ví dụ nhằm hỗ trợ cho những hành động cải cách cụ thể được trong nước khởi xướng hoặc một chính phủ vừa mới thắng cử bằng cương lĩnh cải cách). Các chính phủ mới lên nắm quyền sau xung đột thường là những ứng viên tốt cho viện trợ. Tại những nước có chính sách yếu kém và không có động thái cải cách đáng tin cậy thì viện trợ nên giữ vai trò khiêm tốn và kiên nhẫn hơn trong việc phổ biến ý tưởng, truyền bá kinh nghiệm của các nước khác, đào tạo các nhà lãnh đạo và hoạch định tương lai và tăng cường năng lực tranh luận về chính sách trong xã hội dân sự được thông tin đầy đủ. Các biện pháp này tương đối rẻ và không mâu thuẫn với đề xuất cho rằng phần lớn nguồn tài chính nên dành cho các nước có cơ chế quản lý kinh tế tốt.

Thứ ba, hàng loạt các hoạt động viện trợ phải được thiết kế trên cơ sở các điều kiện của các quốc gia và ngành (chương 3). Thậm chí ở những nơi có thể chế và chính sách yếu kém thì các nhà tài trợ vẫn cố gắng tìm ra một cái gì đó hữu ích để tài trợ. Chắc chắn chăm sóc sức khoẻ ban đầu hoặc giáo dục cơ sở là những lĩnh vực cần phải tài trợ? Tuy nhiên, bằng chứng cho thấy viện trợ thường mang tính

Viện trợ trên cơ sở chính sách cần phải dành để nuôi dưỡng cải cách chính sách ở những nước đáng tin cậy

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

bất phân định, bởi vậy cái mà bạn thấy không phải là cái mà bạn nhận được. Trong trường hợp các dự án tương tự đằng nào cũng phải được tiến hành, tiền tài trợ cho các dự án và ngành cụ thể không nhất thiết phải "cứng nhắc" - mà đơn giản chỉ tăng thêm ngân sách cho chính phủ. Do đó, trong một môi trường bị bóp méo thì cho dù các dự án có được lựa chọn hoặc nguồn tài chính của các nhà tài trợ có được phân bổ lại một cách mạnh mẽ cho các hoạt động được đề cao thì cũng chưa chắc đã bảo đảm tính hiệu quả của viện trợ. Để xác định mức độ hiệu quả của tài trợ, các nhà tài trợ cần xem xét một cách tổng thể việc phân bổ và quan trọng hơn cả là mức hiệu quả của chi tiêu công cộng.

Chỉ phân bổ các khoản chi tiêu không thôi thì không bảo đảm cho sự thành công bởi chất lượng của chi tiêu công cộng cũng quan trọng như số lượng chi tiêu. Ở những nước có cơ chế quản lý kinh tế tốt (cả về chính sách kinh tế vĩ mô và cung cấp các dịch vụ công cộng), viện trợ có thể được bổ sung dưới dạng hỗ trợ ngân sách, điều này sẽ đơn giản hóa về mặt hành chính và giảm bớt chi phí quản lý. Ở những nước có chính sách nói chung tốt nhưng khả năng cung cấp dịch vụ công cộng yếu, viện trợ dự án phải là chất xúc tác nâng cao tính hiệu quả của các chi tiêu công cộng. Các nước không có chính sách tốt, không có dịch vụ công cộng hiệu quả, hoặc không phân bổ chi tiêu hợp lý sẽ không có lợi nhiều từ viện trợ; và viện trợ trước hết phải tập trung vào việc cải thiện cho cả ba lĩnh vực này.

Thứ tư, các dự án cần tập trung vào việc tạo ra và chuyển giao kiến thức và năng lực. Vai trò chính của các dự án phát triển phải là hỗ trợ cho những thay đổi về mặt thể chế và chính sách nhằm cải thiện việc cung cấp các dịch vụ công cộng (chương 4). Thậm chí, ở những nơi mà tiền có thể không giải quyết được vấn đề thì kiến thức và năng lực thể chế của địa phương do viện trợ làm chất xúc tác tạo ra lại có thể giúp giải quyết được. Đối với những dự án mang tính đổi mới thì việc đề ra mục tiêu, tiến hành đánh giá nghiêm túc kết quả và phổ biến thông tin mới là cần thiết. Nhận thức được khi nào viện trợ phát huy tác dụng trong việc cung cấp dịch vụ - và khi nào không - là một trong những đầu ra quan trọng nhất của viện trợ phát triển. Trong rất nhiều trường hợp, các phương thức đổi mới được áp dụng cho việc cung cấp dịch vụ sẽ thu hút sự tham gia đồng đẳng hơn của các cộng đồng địa phương và việc ra quyết định sẽ được phân cấp.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TỔNG QUAN

Khung 1 Định nghĩa viện trợ

Sự khác biệt giữa Viện trợ phát triển chính thức (ODA) và Tài chính phát triển chính thức (ODF) là gì? ODA là một phần của ODF, trong đó có yếu tố viện trợ không hoàn lại cộng với cho vay ưu đãi và phải chiếm ít nhất 25% trong tổng viện trợ. Tài chính phát triển chính thức là tất cả các nguồn tài chính mà chính phủ các nước phát triển và các tổ chức đa phương dành cho các nước đang phát triển. Một số khoản tài trợ này có mức lãi suất gắn với lãi suất thương mại. "Viện trợ nước ngoài" thường liên quan tới Viện trợ phát triển chính thức và thường dành cho các nước nghèo nhất và là trọng tâm của nghiên cứu này, nhưng nhiều phát hiện lại có thể áp dụng với hình thức rộng hơn là Tài chính phát triển chính thức.

Cả hai loại viện trợ này đều có thể chia thành song phương và đa phương. Viện trợ song phương do các cơ quan

của chính phủ tài trợ quản lý (chẳng hạn Cơ quan phát triển quốc tế của Mỹ hoặc Quỹ hợp tác kinh tế hải ngoại của Nhật Bản). Viện trợ đa phương do các nước giàu có đóng góp và do các tổ chức như Chương trình phát triển Liên hợp quốc và Ngân hàng Thế giới quản lý. Trong số tất cả viện trợ phát triển chính thức thì khoảng 1/3 là viện trợ đa phương.

Một phần viện trợ song phương mang tính điều kiện, nghĩa là nó phải được sử dụng để mua sắm hàng hóa và dịch vụ của nước tài trợ. Các nghiên cứu cho thấy viện trợ theo hình thức này đã làm giảm giá trị của viện trợ khoảng 25% và có sự nhất trí rộng rãi rằng viện trợ song phương không điều kiện sẽ hiệu quả hơn. Một số nước thuộc OECD có một xu hướng rõ rệt là tránh hình thức viện trợ có điều kiện này. Năm 1995, viện trợ dưới hình thức này chỉ chiếm khoảng 1/5 tổng số viện trợ.

Thứ năm, do các phương pháp truyền thống đã trở nên bất lực nên các cơ quan viện trợ cần phải tìm ra được những phương thức thay thế để hỗ trợ cho những quốc gia có nền kinh tế bị bóp méo nghiêm trọng (hình 5). Các cộng đồng dân cư và chính phủ là những thực thể không đồng nhất và thậm chí trong những môi trường khó khăn nhất vẫn ẩn chứa những ý tưởng cải cách. Các nhà tài trợ cần phải kiên nhẫn, linh hoạt và tìm kiếm cơ hội để nuôi dưỡng những nỗ lực cải cách này. Nhiều khi những ý tưởng sẽ trở nên hữu hiệu hơn so với nguồn tài chính quy mô lớn. Khả năng làm việc của các nhà tài trợ trong những môi trường này bị cản trở bởi "lệ lối phê chuẩn và giải ngân", theo đó không đánh giá cao các hoạt động quy mô nhỏ cần nhiều nhân lực. Trước đây, các cơ quan thường chú trọng vào tiến độ giải ngân và vào các biện pháp thực hiện mang nghĩa vật chất nhỏ hẹp của các dự án "thành công" mà họ tài trợ; nhưng chẳng có biện pháp nào trong số đó cho biết được nhiều về mức độ hiệu quả của viện trợ. Thay vào đó, đánh giá về viện trợ phát triển cần tập trung vào mức độ mà các nguồn tài chính đã đóng góp để cải thiện môi trường chính

Do các phương pháp truyền thống đã trở nên bất lực nên các cơ quan viện trợ cần phải tìm ra được những phương thức thay thế để hỗ trợ cho những quốc gia có nền kinh tế bị bóp méo nghiêm trọng.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

sách. Đánh giá này cần chú trọng vào mức độ sử dụng nguồn lực của các cơ quan trong việc thúc đẩy cải cách chính sách và thay đổi thể chế để tạo ra được những kết quả tốt hơn. Đây không phải là những câu hỏi dễ trả lời, nhưng những nghiên cứu độc lập của các cơ quan phát triển - với sự tham gia của các nhà hoạch định chính sách của các nước đang phát triển và những nước hưởng thụ dự án - có thể giúp xác định được liệu các cơ quan này đang làm một công việc tốt hay không.

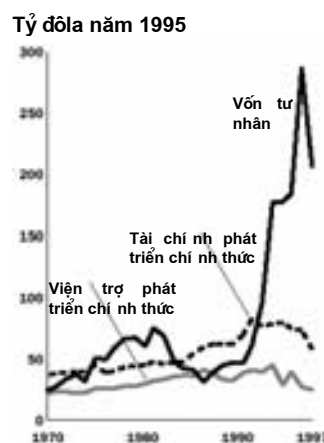
Môi trường quốc tế mới

Viện trợ nước ngoài là một hiện tượng nổi lên sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Ngay từ khi bắt đầu, nó đã có hai mục tiêu tồn tại song song, nhưng thực chất lại mâu thuẫn với nhau. Mục tiêu thứ nhất là thúc đẩy tăng trưởng dài hạn và giảm nghèo ở những nước đang phát triển; động cơ chính của các nhà tài trợ là kết hợp giữa tinh thần vị tha và mối quan tâm mang tính cá nhân hơn là xét về lâu dài an ninh kinh tế chính trị của họ sẽ có lợi khi các nước nghèo tăng trưởng. Mục tiêu thứ hai là tăng cường lợi ích chiến lược và chính trị ngắn hạn của các nước tài trợ. Viện trợ được dành cho những chế độ là đồng minh chính trị của các cường quốc phương Tây lớn. Vì vậy, các mục tiêu chiến lược và mục tiêu phát triển có ẩn chứa mâu thuẫn nhưng không nhất thiết phải thể hiện ra. Hãy xem xét trường hợp của Bolivia và Daia. Cả hai nước này đều nhận viện trợ của Mỹ, một phần vì những lý do chiến lược, tuy nhiên kết quả lại rất khác nhau. Bolivia sử dụng các nguồn lực tương đối có hiệu quả sau các cuộc cải cách vào giữa những năm 1980 và thập kỷ vừa qua đã ổn định và bước đầu đã thành công. Daia trước đây thì ngược lại, khó có thể nhận ra được một lợi ích nào trong những năm qua khi họ là nước nhận viện trợ chủ yếu.

Trong những năm 1970 và 1980, viện trợ nước ngoài từ các nước thuộc OECD tăng liên tục (hình 1)². Năm 1991, viện trợ phát triển chính thức đã đạt tới con số đỉnh điểm là 69 tỷ đôla (theo giá năm 1995, xem khung 1 và 2). Tuy nhiên, vào những năm 1990, có ba sự kiện đã làm giảm tầm quan trọng tuyệt đối và tương đối của viện trợ nước ngoài: các vấn đề về ngân sách ở các nước OECD, chiến tranh lạnh kết thúc và nguồn vốn tư nhân đổ vào các nước đang phát triển tăng mạnh.

Viện trợ đã giảm sau khi lên tới đỉnh điểm vào năm 1991

Hình 1: Dòng tài chính đổ vào các nước đang phát triển



Nguồn: Tài chính phát triển toàn cầu 1998

Trong những năm gần đây, các nước OECD đang phải đấu tranh để kiểm soát việc thâm hụt ngân sách và kiềm chế việc gia tăng trong chi tiêu của chính phủ. Mặc dù viện trợ cho nước ngoài chiếm một phần rất nhỏ của ngân sách, nhưng nó là một trong những hạng mục đầu tiên phải cắt giảm. Trong giai đoạn từ năm 1991 đến năm 1997, tất cả các nhà tài trợ lớn đều giảm tỷ lệ viện trợ trong GNP của mình (hình 2). Mỹ là nước giảm viện trợ mạnh nhất, vào năm 1997 viện trợ của nước này chỉ còn chiếm 0,08% GNP. Thụy Điển và các nước Bắc Âu khác có truyền thống là những nước hào phóng cũng chỉ đóng góp 1% GNP cho viện trợ. Nhưng trong số các nước lớn thì Pháp là nước duy nhất đóng góp hơn 0,45%. Tựu chung thì năm 1997 các nước OECD chỉ đóng góp được 0,22% GNP. Việc chiến tranh lạnh kết thúc đã ảnh hưởng tới quyết định của một số nước. Tầm quan trọng chiến lược của viện trợ đã giảm đi; do đó có nguy cơ mất đi sự hỗ trợ to lớn của chính phủ các nước tài trợ.

Khung 2 Tỷ lệ viện trợ

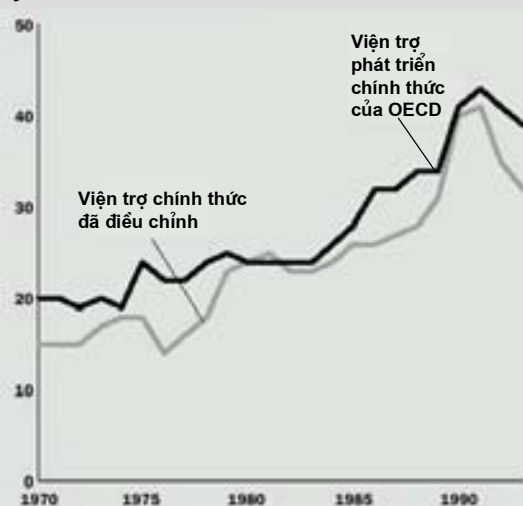
Ủy ban hỗ trợ phát triển của OECD công bố thông tin về tình hình viện trợ của các thành viên cho các quốc gia đang phát triển - đó là viện trợ cộng với phần giải ngân ròng của các khoản cho vay ưu đãi có tỷ lệ không hoàn lại tối thiểu là 20%. Một cách khác để tính viện trợ là bóc tách phần không hoàn lại ra khỏi mỗi khoản vay ưu đãi rồi cộng với các khoản viện trợ 100% không hoàn lại. Với cách này, Chang, Fernandez-Arias và Serven (1998) đã tính được số viện trợ mà 103 quốc gia đã nhận được (xem số liệu).

Có ba điểm đáng lưu ý về số liệu mới này. Thứ nhất, con số đã điều chỉnh này dường như thấp hơn so với cách tính cũ. Thứ hai, hai số liệu này tương quan chặt chẽ với nhau và đều cho kết quả tương tự về mặt phân tích kinh tế lượng. Hầu hết viện trợ là dưới dạng viện trợ không hoàn lại, do đó cách tính mới này không ảnh hưởng nhiều lắm tới cách tính tổng thể. Tác động về mặt kinh tế vĩ mô của viện trợ là như nhau cho dù sử dụng cách tính lượng viện trợ nào đi chăng nữa (xem chương 1). Thứ ba, so với cách tính của OECD thì số liệu viện trợ đã điều chỉnh cho thấy viện trợ vào những năm 1990 đã giảm xuống rất nhiều. Lý do là vì lãi suất quốc tế trong những năm gần đây thấp, do vậy phần viện trợ trong các khoản vay ưu đãi cũng nhỏ hơn. Phần viện trợ trong khoản vay với lãi suất 2% được coi

là nhỏ nếu lãi suất quốc tế là 5% và được coi là lớn nếu lãi suất quốc tế là 10%.

Hình khung 2: Tổng viện trợ ODA và Viện trợ Chính thức đã điều chỉnh của OECD

Tỷ đôla năm 1993



Nguồn: Chang, Fernando-Arias và Serven 1998

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

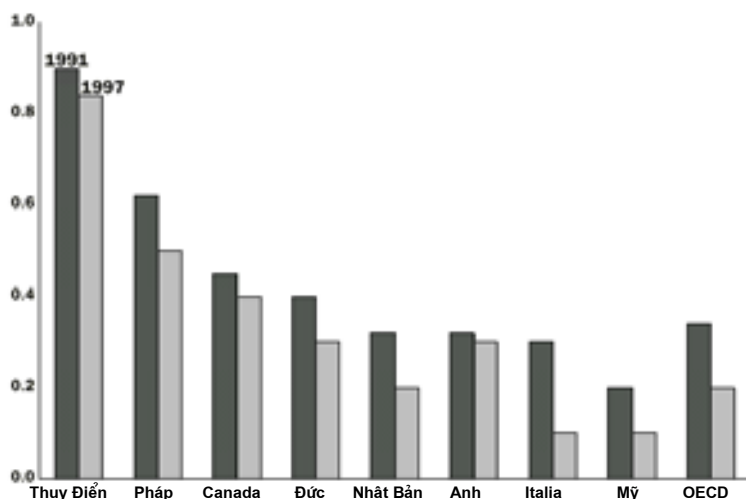
TỔNG QUAN

Đã có một thời kỳ vốn tư nhân ô ạt đổ vào các quốc gia đang phát triển. Vào những năm 1970 và 1980 nguồn tài chính chính thức - đó là tiền của các nhà tài trợ song phương và các tổ chức đa phương - chiếm khoảng một nửa nguồn tài chính mà các nước phát triển đổ vào các nước đang phát triển (xem hình 1). Tuy nhiên, do năm 1996 nguồn vốn của tư nhân đã tăng lên hơn 250 tỷ đôla nên nguồn tài chính chính thức dành cho các nước đang phát triển hiện chỉ còn chiếm một phần tư tổng nguồn tài chính đổ vào.

Viện trợ giảm xuống ở khắp mọi nơi

Hình 2: ODA so với GNP, các nhà tài trợ chính, 1991 và 1997

Phần trăm ODA so với GNP



Nguồn: Các chỉ số phát triển thế giới 1998

Tuy nhiên, dòng vốn tư nhân tập trung phần lớn vào rất ít nước - và một số dòng vốn mang tính chất bất ổn. Thời kỳ đầu tư ô ạt này của tư nhân vào cuối những năm 1970 đã giảm xuống khi khủng hoảng nợ bắt đầu xảy ra vào năm 1982. Đợt đầu tư vốn lớn tiếp theo xảy ra vào giữa những năm 1990, nhưng khủng hoảng tài chính nổ ra ở Đông Á vào năm 1997 đã làm cho đầu tư nước ngoài giảm mạnh. Lượng tiền của tư nhân đổ vào các nước đang phát triển từ năm 1996 đến 1997 đã giảm 80 tỷ đôla. Trong bất cứ trường hợp nào, dòng vốn tư nhân sẽ tiếp tục đổ vào một số ít nước (chủ yếu là) có thu nhập trung bình. Năm 1996, 26 nước nhận được 95% đầu tư tư nhân; số còn lại cho 140 nước đang phát triển khác. Đối với một quốc gia có thu nhập thấp điển hình, viện trợ vẫn là nguồn tài chính chủ yếu của nước ngoài, chiếm tới 7-8% GNP.

Các thành tựu phát triển vào những năm 1990 đã làm thay đổi mạnh mẽ môi trường cho viện trợ nước ngoài. Chiến

tranh lạnh chấm dứt đã mở ra những khả năng mới: viện trợ sẽ không còn bị hạn chế bởi các mục tiêu chiến lược, do đó nó sẽ có khả năng đạt hiệu quả hơn nhằm đáp ứng mục tiêu cơ bản là tăng trưởng dài hạn và giảm nghèo.³ Tuy nhiên, với tình hình ngân sách eo hẹp và dòng vốn tư nhân gia tăng các nhà tài trợ rõ ràng đang cân nhắc lại tầm quan trọng và giá trị của viện trợ nước ngoài.

Tư duy mới về chiến lược phát triển

Viện trợ nước ngoài, một trong nhiều cách để thúc đẩy sự phát triển, cần phải phù hợp với một chiến lược tổng thể rộng lớn. Trước đây điều kiện chính trị và niềm tin vào chiến lược phát triển trong nước và quốc tế đã quyết định cơ cấu của các tổ chức, các công cụ và việc thực hiện hoạt động viện trợ. Nhưng những niềm tin này đang thay đổi nhanh và ngày càng mạnh mẽ.

Ở thời kỳ đầu của viện trợ phát triển, chính phủ được coi là tác nhân tích cực cho sự thay đổi. Người ta nghĩ rằng tại các nước đang phát triển, thị trường không tồn tại và không có khả năng phát triển. Thị trường quốc tế bị lũng đoạn do sự cấu kết với chủ nghĩa thực dân, cũng như do sự sụp đổ của thị trường hàng hoá và tín dụng trong thời kỳ Đại suy thoái vào những năm 1930. Ở nhiều nước đang phát triển, làn sóng độc lập đầu tiên đã tạo ra tư tưởng lạc quan về những chính phủ mới, coi đó là những tác nhân cho sự thay đổi về chính trị, xã hội và kinh tế. Việc chính phủ này viện trợ cho chính phủ khác đã có một lý do hợp lý, coi đó là cách tốt nhất để thúc đẩy sự phát triển.

Các nhà kinh tế phát triển không chỉ tin rằng các nước nghèo bị kìm hãm chủ yếu bởi thiếu nguồn nhân lực và vật lực (điều này đã và vẫn đúng) mà còn tin rằng nghèo khổ trong nước và các khiếm khuyết của thị trường quốc tế đã không cho các nước đang phát triển được tiếp cận với các nguồn vốn đầu tư cần thiết để phát triển kinh tế.⁴ Việc tính toán “yêu cầu” về nguồn tài chính cho đầu tư hoặc ngoại hối (hoặc cả hai) để phục vụ cho mục đích tăng trưởng của các quốc gia - và so sánh những yêu cầu này với cái hiện có - đã nhấn mạnh tới quy mô thiếu hụt cần bù đắp. Cách ứng phó mang tính tự phát là lấp chỗ trống bằng viện trợ nước ngoài thông qua việc chuyển nhượng số ngoại hối có thể đầu tư. Nếu vấn đề chỉ là tiền thì việc “*làm cho đồng tiền chuyển động*” là một mục tiêu thích hợp của viện trợ và các cơ quan viện trợ thì lúc đó sự đóng góp của viện trợ có thể tính bằng đôla.

Nếu tất cả các khoản viện trợ cho Dambia được đưa vào đầu tư một cách hiệu quả thì ngày nay nước này đã trở nên giàu có.

Hình 3: Khoảng cách giữa mô hình và thực tế ở Dambia, 1961-94



ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Nguồn: Easterly 1997

Thật đáng buồn, thời gian đã tác động tiêu cực tới tư tưởng lạc quan tốt đẹp về các chiến lược phát triển dựa vào nguồn tài trợ mang tính tích lũy do chính phủ khởi xướng. Giả sử viện trợ phát triển chỉ cung cấp tài chính cho đầu tư và đầu tư thực sự đóng vai trò quan trọng như các mô hình trước đã dự đoán, thì trong trường hợp này viện trợ dành cho Dambia lẽ ra phải là nguồn tài chính tạo ra sự tăng trưởng nhanh, đẩy thu nhập bình quân đầu người lên trên 20.000 đôla, trong khi trên thực tế thu nhập đầu người vẫn dừng ở mức khoảng 600 đôla (hình 3). Hai mươi năm qua đã chứng kiến sự sụp đổ của các nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, sự trì trệ của các mô hình thay thế nhập khẩu hàng đầu của những năm 1970 (Mêhicô và Braxin) và thất bại kinh tế xảy ra trên phạm vi rộng khắp (nếu không nói là sự tan rã hoàn toàn) của châu Phi sau khi giành được độc lập, châu lục này đã theo đuổi chiến lược do nhà nước khởi xướng⁵. Hai mươi năm qua cũng đã được chứng kiến cảnh mức thu nhập và xuất khẩu của các nền kinh tế Đông Á tăng ngoạn mục - trước tiên là Hàn Quốc, Đài Loan (Trung Quốc), Hồng Kông (hiện đã được trả về cho Trung Quốc) và Xingapo, sau đó là Thái Lan, Malaixia, Inđônêsi và sau hàng loạt các cuộc cải cách quan trọng là Trung Quốc; việc Chilê nổi lên như một nền kinh tế Mỹ Latinh năng động nhất và sự phục hồi gần đây của các quốc gia khác; và những thành công gặt hái được ở châu Phi, như Bốtswana và Môrixơ. Thực tế cho thấy hoàn toàn có thể phát triển nhanh, nhưng phải dựa vào thị trường và vào một nhà nước hiệu quả đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ chứ không phải thống trị nền kinh tế.

Bởi vậy, có ba giai đoạn nhìn nhận sự phát triển khác nhau. Ở giai đoạn đầu, khiếm khuyết thị trường được xem như xảy ra trên quy mô toàn diện và phổ biến, còn chính phủ thì được coi là giải pháp duy nhất để chữa tất cả những căn bệnh này. Ở giai đoạn thứ hai tương đối ngắn này thì thất bại của chính phủ được coi là hiện tượng phổ biến và toàn diện, còn thị trường nếu không phải là giải pháp thì cũng là hy vọng duy nhất. Quan điểm thứ ba như hiện nay - mang tính thực dụng nhưng không thoả mãn về mặt lý luận - là ở chỗ cả thị trường và chính phủ đều gặp phải những thất bại lớn nhưng thường không mang tính toàn diện. Điều này ý muốn nhấn mạnh rằng chính phủ nên chú trọng vào những lĩnh vực mà các vấn đề trở nên trầm trọng nhất khi thiếu sự can thiệp, nhưng chính phủ phải có đủ năng lực để cải thiện tình hình. “Chúng ta cần công nhận

Một chương trình nghị sự rộng lớn hơn ra đời cùng với chiến lược mới

cả hạn chế và ưu thế của thị trường, cũng như bất lợi và thuận lợi của việc chính phủ can thiệp nhằm sửa chữa các khiếm khuyết của thị trường” (Stiglitz, 1989, tr. 202).

Chiến lược phát triển nổi lên từ quan điểm này là chiến lược hai mục tiêu - thực thi các chính sách định hướng thị trường, thúc đẩy tăng trưởng (môi trường kinh tế vĩ mô ổn định, luật pháp hiệu quả, tự do hoá thương mại, v.v..) và bảo đảm việc cung cấp các dịch vụ công cộng quan trọng mà thị trường tư nhân không thể cung cấp một cách chu đáo và công bằng. Các nước đang phát triển có các cơ quan nhà nước chất lượng cao và các chính sách phù hợp đã tăng trưởng nhanh hơn nhiều so với những nước không có những yếu tố đó - thu nhập tính theo đầu người tăng 2,7% so với mức -0,5% (khung 3). Nói một cách đơn giản, những thất bại trong hoạch định chính sách, xây dựng thể chế và cung cấp các dịch vụ công cộng đã trở thành rào cản đối với phát triển còn trầm trọng hơn so với việc thiếu vốn.

Cùng với chiến lược mới, một chương trình nghị sự rộng lớn hơn cũng đã ra đời. Phát triển trước đây tập trung vào việc tăng thu nhập đầu người. Nhưng trên thực tế, các quốc gia đang phát triển lại quan tâm tới những cải thiện rộng hơn về mặt chất lượng cuộc sống - thu nhập cao hơn, đúng vậy, nhưng đồng thời cũng phải giảm nghèo, tăng cường sức khoẻ, nâng cao trình độ văn hoá và phát triển bền vững môi trường. Chương trình nghị sự mới được thể hiện trong những mục tiêu do cộng đồng các nhà tài trợ đề ra, có tham khảo ý kiến của đối tác là các quốc gia đang phát triển:

- Tới năm 2015 giảm một nửa số người sống trong tình trạng nghèo khổ cùng cực.
- Tới năm 2015 phổ cập giáo dục tiểu học ở tất cả các quốc gia.
- Tới năm 2005 đạt tiến bộ trong vấn đề bình đẳng về giới và quyền lực của phụ nữ bằng cách xoá bỏ sự chênh lệch về giới trong giáo dục tiểu học và trung học.
- Tới năm 2015 giảm hai phần ba tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh và trẻ em dưới 5 tuổi và ba phần tư tỷ lệ tử vong khi sinh nở.
- Trước năm 2015, thông qua hệ thống chăm sóc sức khoẻ ban đầu để tạo điều kiện cho tất cả phụ nữ và chị em đang trong độ tuổi sinh đẻ được tiếp cận ở mức tối đa với các dịch vụ y tế liên quan đến vấn đề sinh nở.
- Tới năm 2005 thực hiện các chiến lược quốc gia về phát triển bền vững ở tất cả các nước nhằm bảo đảm nguồn lực môi trường đã bị mất đi được tái tạo ở từng

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

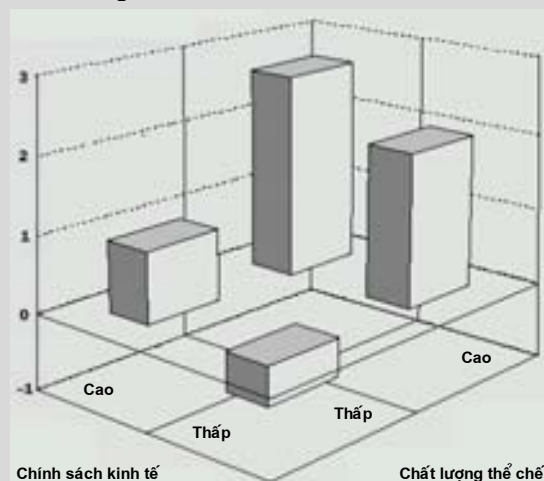
quốc gia và trên toàn cầu cho tới năm 2015.

Khung 3 Định nghĩa về cơ chế quản lý tốt: chí nh sách và thể chế

Quản lý tốt bao gồm các thể chế và chính sách dẫn tới sự phát triển nhanh và giảm được nghèo khổ ở một đất nước nào đó. Các nước đang phát triển rút ra được những chính sách tốt và không tốt từ chính kinh nghiệm của họ và họ học hỏi lẫn nhau. Việc quản lý tốt khó nhưng không phải là không thể đo lường được bằng cách sử dụng một số chỉ số thay thế.

Hình khung 3: Các thể chế, chí nh sách và tăng trưởng

Tỷ lệ tăng trưởng hàng năm so với GDP thực tế tỉ nh theo đầu người



Nguồn: Burnside và Dollar 1998.

Chỉ số về chính sách kinh tế sử dụng trong hình khung 3 đã kết hợp ba yếu tố nêu trong các nghiên cứu thực tiễn để phản ánh tình hình tăng trưởng của các nước đang phát triển: lạm phát, thặng dư ngân sách, và mở cửa thương mại, như Sachs và Warner đã tính được (1995). Một nước với các chính sách không phù hợp sẽ có tỷ lệ lạm phát cao, mất cân đối ngân sách lớn và chế độ thương mại đóng (Nicaragua vào những năm 1980 chẳng hạn). Một ví dụ về quốc gia có chính sách kinh tế phù hợp là Uganda vào giữa những năm 1990.

Việc đo lường chất lượng thể chế bao gồm một đánh giá về sức mạnh của hệ thống pháp quyền, chất lượng của bộ máy hành chính Nhà nước và mức độ phổ biến của tham nhũng. Như khủng hoảng 1997-1998 cho thấy, Indônêsi là nước có chất lượng thể chế kém. Bốtsoana là một ví dụ khác có chất lượng thể chế cao.

Khi các nhà tài trợ có nhiều nỗ lực để hỗ trợ cho cơ chế quản lý tốt, họ thường muốn mở rộng cách tính này chứ không hạn chế ở các chỉ số về thể chế và kinh tế vĩ mô như đã trình bày ở đây. Ví dụ, những nỗ lực nhằm cải thiện hệ thống giáo dục và y tế là rất quan trọng để thúc đẩy thành công. Và sự hỗ trợ từ phía chính phủ cho việc mở rộng và nghiên cứu nông nghiệp và cho các nỗ lực đoàn kết cộng đồng có một đóng góp quan trọng cho thành công của Đông Á (Ishikawa 1960, 1978). Điểm chung ở đây là định nghĩa về “quản lý tốt” được đúc kết từ những kinh nghiệm thực tiễn của các nước đang phát triển.

Những mục tiêu này được chi tiết hoá trong báo cáo *Kiến tạo thế kỷ XXI: Vai trò của hợp tác phát triển* của Ủy ban hợp tác phát triển (khung 4).

Tất cả điều này muốn nói tới một vai trò khác của viện trợ. Viện trợ phát triển chú trọng chủ yếu vào việc hỗ trợ cho các thể chế và các chính sách phù hợp chứ không phải để cấp vốn. Dĩ nhiên tiền cũng là một vấn đề quan trọng nhưng viện trợ hiệu quả phải mang lại cả tài chính lẫn ý tưởng - và một trong những điều cốt lõi là tìm ra được sự kết hợp đúng đắn cho cả hai nhằm giải quyết những tình huống và vấn đề khác nhau.

Khung 4 Chức năng của Ủy ban hỗ trợ phát triển

Từ khi thành lập năm 1960, Ủy ban hỗ trợ phát triển (DAC) của OECD đã hoạt động với tư cách là một cơ quan chính yếu của các nhà tài trợ song phương lớn có chức năng đề ra chính sách, chiến lược và đánh giá kết quả thực hiện.

Các chương trình viện trợ song phương không được xem xét và thực hiện trong một môi trường phi chính trị. Đúng vậy, chúng phải chịu áp lực đáng kể từ phía các nhóm có quyền lợi chính trị và thương mại khác nhau tại các nước tài trợ. Và các cơ quan tài trợ song phương có thể phải tuân theo những loại động lực lấy giải ngân làm mục tiêu như các ngân hàng phát triển đa phương đã làm, khuyến khích nhân viên của mình chú trọng tới khối lượng phê duyệt chứ không phải tới kết quả của chương trình. Sự quan tâm của các cơ quan này vào việc giương cao lá quốc kỳ của mình ở những dự án phát triển cũng có thể nhiều hơn so với việc phối hợp những nỗ lực để cải thiện khu vực tập thể mà sáng kiến của các nhà tài trợ đã đề xuất.

DAC là diễn đàn nơi các nhà tài trợ lớn ngồi với nhau bàn bạc để giữ cho các chương trình của họ đi đúng mục tiêu phát triển, nhằm tăng cường sự hợp tác và đánh giá mức hiệu quả của viện trợ. Cứ ba năm thì đến lượt một thành viên của DAC được các thành viên khác trong Ủy ban xem xét lại chính sách và kết quả thực hiện viện trợ của mình, trên cơ sở những nghiên cứu do nhân viên của OECD thực hiện và hai “thanh tra viên” đặc biệt được bổ nhiệm từ Ủy ban làm trưởng nhóm. Từ năm 1994, các Đánh giá hợp tác phát triển này, kể cả các kết luận của DAC đã được công bố.

Trong thập kỷ rưỡi qua, DAC đã hệ thống hoá và xuất bản một bộ hoàn chỉnh về Các nguyên tắc để viện trợ có hiệu quả. Những hướng dẫn và ví dụ tốt nhất này đề cập những định hướng chính sách chủ yếu và các vấn đề vận hành trong những lĩnh vực chính của quản lý viện trợ như vấn đề điều phối, hỗ trợ dự án, hỗ trợ chương trình, hỗ trợ kỹ thuật, mua sắm và đánh giá - cũng như các khía cạnh cơ bản của phát triển như sự tham gia và điều hành tốt, môi trường và sự bình đẳng về giới.

Nhóm Đánh giá viện trợ hiện tại của DAC đã tập hợp được những người đứng đầu của các bộ phận đánh giá trong các cơ quan phát triển song phương và đa phương để xem xét về năng lực đánh giá ở các nước đang phát triển.

Ở cấp độ chiến lược, năm 1996 DAC đã cho ra đời bản báo cáo, *Kiến tạo thế kỷ XXI: Vai trò của hợp tác phát triển*, xây dựng cơ sở cho sự hợp tác, chủ yếu để đạt bước tiến cho sự phát triển: về phía các quốc gia đang phát triển là sự cam kết mạnh mẽ cho một môi trường chính sách hiệu quả và các ưu tiên phát triển chủ yếu nhằm mục đích cho tăng trưởng ưu tiên người nghèo; còn về phía các nhà tài trợ là việc tăng cường sự hỗ trợ về mặt tài chính cho những chính sách liên quan tới vấn đề chương trình và mức ngân sách đồng thời nhấn mạnh tới yếu tố tham gia và xây dựng năng lực (tạo điều kiện cho chuyển giao “kiến thức và ý tưởng”)

Nguồn: Thông tin do nhân viên DAC cung cấp.

Tiền cũng quan trọng - trong một môi trường chính sách tốt

Bởi vậy, với tư duy mới về phát triển thì điều gì là quan trọng đối với tăng trưởng dài hạn? Môi trường kinh tế vĩ mô ổn định, chế độ thương mại mở cửa và quyền sở hữu được bảo hộ, cũng như bộ máy hành chính công hiệu quả có thể đảm đương việc cung cấp các dịch vụ như giáo dục, y tế và các dịch vụ khác. Khi các nước đang phát triển có cơ chế quản lý tốt thì hỗ trợ tài chính sẽ có tác động lớn tới tăng trưởng và vấn đề giảm nghèo, cải thiện các chỉ số xã hội sao cho chúng vượt lên trên mức mà việc quản lý tốt tự nó có thể tạo ra. Công bằng mà nói, viện trợ ít tác động tới sự phát triển của những quốc gia có trình độ quản lý tồi. Viện trợ chỉ

Viện trợ có tác động lớn hơn khi các quốc gia có cơ chế quản lý tốt.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

có tác động lâu dài trong môi trường lành mạnh cho đầu tư hiệu quả và phát triển nguồn nhân lực. Bằng chứng có thể lấy từ ba nguồn - các nghiên cứu liên quốc gia, nghiên cứu thành công và thất bại của các dự án đầu tư do Ngân hàng Thế giới tài trợ và các nghiên cứu tình huống về mức hiệu quả của viện trợ.

Rất ít nghiên cứu liên quốc gia chứng minh được rằng viện trợ có tác động mạnh mẽ tới tăng trưởng. Tuy nhiên, tình hình sẽ đổi khác, nếu các quốc gia được chia theo trình độ quản lý. Nói chung, viện trợ có tác động lớn trong những môi trường quản lý tốt: 1% GDP viện trợ dẫn đến mức tăng trưởng bền vững tương đương với 0,5% GDP. Một số nước có cơ chế quản lý tốt chỉ nhận được khoản viện trợ nhỏ nhưng đã đạt tốc độ tăng trưởng ở mức 2,2% tính theo đầu người. Tuy nhiên, với những nước vừa quản lý tốt vừa có nhiều viện trợ thì tốc độ tăng trưởng còn nhanh hơn nhiều - 3,7% tính theo đầu người (hình 4). Đối với những nước có cơ chế quản lý tồi thì không có sự khác biệt như vậy. Nước nhận ít viện trợ cũng như nước nhận nhiều viện trợ đều tăng trưởng một cách chậm chạp (nếu có tăng một chút). Sử dụng những biến số khác không làm thay đổi tình hình.

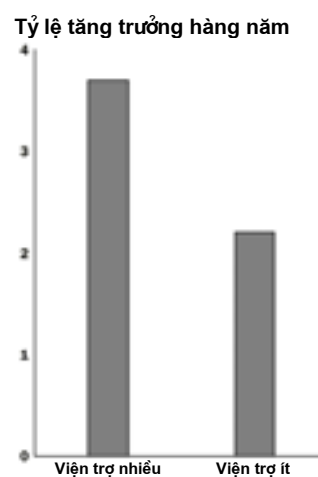
Tác động của viện trợ không chỉ dừng ở sự tăng trưởng. Ở quốc gia có cơ chế quản lý tốt, 1% GDP viện trợ sẽ làm giảm 1% nghèo khổ. Viện trợ có tác động tương tự đối với tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh, nhưng phải có cơ chế quản lý hiệu quả.

Bài học cuối cùng rút ra từ những nghiên cứu liên quốc gia là với cơ chế quản lý tốt, viện trợ sẽ phát huy tác dụng cùng với nguồn vốn của tư nhân. Cụ thể là 1% GDP viện trợ sẽ tạo thêm 1,9% GDP đầu tư tư nhân. Nói cách khác, viện trợ cho những nước có cơ chế quản lý tốt sẽ củng cố niềm tin của khu vực tư nhân và góp phần hỗ trợ cho các dịch vụ công cộng quan trọng. Không cần phải đề cập nhưng ở những nước quản lý tồi, viện trợ sẽ loại trừ đầu tư tư nhân.

Còn có nhiều bằng chứng hơn nữa về mối quan hệ giữa viện trợ, quản lý và phát triển được lấy từ các nghiên cứu về thành công và thất bại của các dự án đầu tư công cộng do Ngân hàng Thế giới tài trợ - chẳng hạn, về đường sá, điện và giáo dục. Tại các quốc gia có sự quản lý kinh tế vĩ mô tốt và các thể chế nhà nước hiệu quả, 86% các dự án là thành công với tỷ lệ hoàn vốn cao hơn nhiều. Tại những quốc gia có hệ thống chính sách và thể chế yếu kém, con số tương ứng chỉ đạt có 48% (hình 5).

Nghiên cứu tình huống về hiệu quả của viện trợ đã đưa ra những kết luận tương tự. Lần nữa, hãy xem xét một số so

Hình 4: Tăng trưởng GDP tính theo đầu người ở các quốc gia có thu nhập thấp nhưng có cơ chế quản lý kinh tế tốt

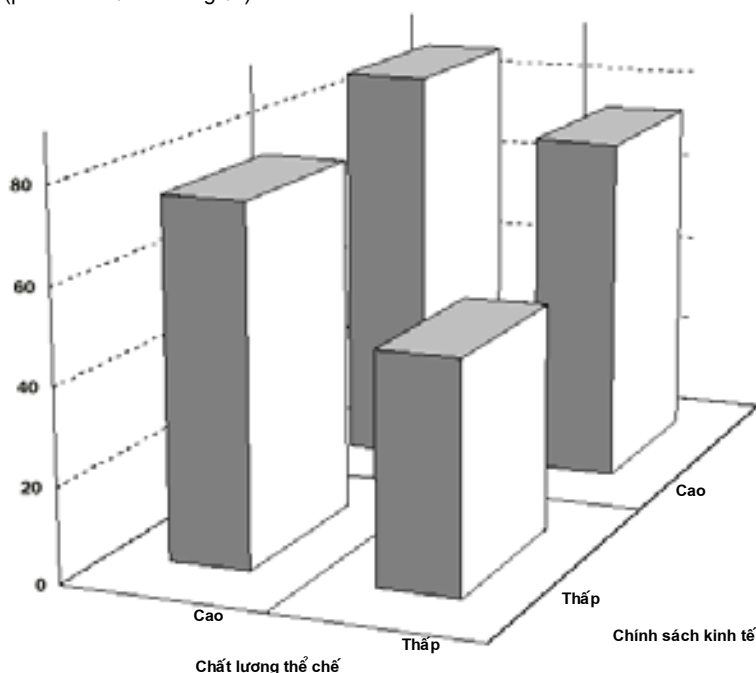


Nguồn: Burnside và Dollar 1998.

sánh trước đây: vai trò quan trọng của viện trợ đối với Bolivia sau cải cách, được so với tình trạng viện trợ phi hiệu quả tràn lan ở Nicaragua, chính sách của nước này suốt những năm 1980 đều kém hiệu quả; hoặc viện trợ với hiệu quả cao cho Bốtsoana (một trong những quốc gia có chính sách và thể chế tốt nhất) so với nhiều thất bại ở Tandia.

Hình 5: Kết quả thực hiện dự án theo môi trường chính sách và thể chế

Các dự án đạt yêu cầu
(phần trăm so với tổng số)



Với các chính sách và thể chế tốt hơn các dự án cũng được thực hiện tốt hơn.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới 1997a.

Mặc dù việc minh họa để rút ra được một sự khác biệt cơ bản giữa quản lý kinh tế tốt và quản lý tồi là cần thiết nhưng các chế độ chính sách trên thực tế nằm ở giữa hai thái cực này. Nhiều nước đang phát triển rơi vào vùng xám giữa quản lý tốt và quản lý tồi. Từ những phát hiện này, nhận xét chính rút ra không phải là tài chính chỉ nên đổ vào những nước được quản lý tốt mà chúng tôi đề xuất viện trợ nên được phân bổ trên cơ sở mức độ nghèo khổ và cơ chế quản lý kinh tế. Đối với các quốc gia có mức nghèo khổ như nhau nhưng chế độ chính sách khác nhau thì tài chính nên phân bổ nhiều hơn cho các quốc gia có cơ chế quản lý tốt.

Việc phân bổ nguồn viện trợ trên thực tế thường chịu tác động bởi quyền lợi chiến lược của các nhà tài trợ. Mặc dù hành vi tài trợ khác nhau, nhưng toàn bộ số viện trợ song phương đều có xu hướng đổ vào các nước thuộc địa

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

trước đây và các đồng minh chính trị nhiều hơn so với các nền kinh tế mở hay dân chủ. Một quốc gia phi dân chủ nhưng trước đây là thuộc địa nhận được viện trợ gấp khoảng hai lần so với một quốc gia dân chủ nhưng không phải là thuộc địa và cũng đúng như vậy đối với một quốc gia đóng cửa trước kia là thuộc địa so với một quốc gia mở cửa nhưng không phải là thuộc địa (hình 6). Kết quả là phần lớn viện trợ song phương đều đổ vào những nước có cơ chế quản lý tồi. Đúng vậy, các quốc gia quản lý tồi nhận được khoản viện trợ song phương gần bằng với các quốc gia quản lý tốt (khi đối chứng thu nhập tính theo đầu người và dân số).

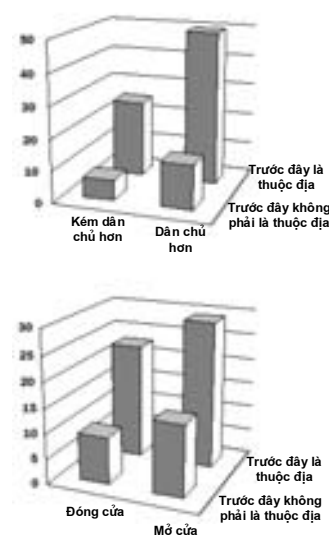
Tổng hợp các dòng viện trợ của các nhà tài trợ lại với nhau sẽ làm lu mờ tiêu chí phân bổ viện trợ. Ở các nước Bắc Âu, các biến số mang tính chiến lược - như việc trước kia là thuộc địa hay chế độ biểu quyết của Liên hợp quốc - hầu như chẳng đóng vai trò gì trong việc phân bổ. Viện trợ của các nước Bắc Âu nhằm vào các quốc gia nghèo nhất, ưu tiên các nền kinh tế mở và dân chủ. Viện trợ đa phương đã hướng đúng hơn so với viện trợ song phương cho các quốc gia có cơ chế quản lý tốt, mặc dù vẫn cần cải thiện nhiều. Nói chung, khi được đưa vào các nước nghèo nhưng quản lý tốt thì viện trợ thúc đẩy tăng trưởng và giảm nghèo hiệu quả hơn. Viện trợ thêm 10 tỷ đôla nữa sẽ cứu giúp cho 25 triệu người thoát khỏi cảnh nghèo khổ hàng năm - nếu viện trợ này là cho các quốc gia có cơ chế quản lý tốt. Nếu trái lại, cho dù viện trợ ở tất cả các lĩnh vực tăng lên cũng chỉ cứu được 7 triệu người thoát khỏi nghèo khổ.

Có hai lý do để hy vọng rằng viện trợ nước ngoài trong tương lai có thể được phân bổ hiệu quả hơn. Thứ nhất, chiến tranh lạnh kết thúc, áp lực phải viện trợ cho các đồng minh chiến lược không còn lớn như trước nữa. Vào đầu những năm 1990, viện trợ đã giảm một cách khủng khiếp ở một vài nền kinh tế có chính sách bị bóp méo nghiêm trọng (như Mianma, Nigieria, Daia). Thứ hai, xu hướng cải cách kinh tế đã lan rộng trên phạm vi toàn thế giới ở các quốc gia đang phát triển. Do vậy, ngày càng nhiều nước nghèo ban hành những chính sách tương đối tốt. Êtiôpia, Ấn Độ, Uganda và Việt Nam chẳng hạn, có số dân lớn và nhiều người nghèo, nhưng trong những năm qua đã có rất nhiều nỗ lực cải cách kinh tế. Viện trợ nhằm vào những nước cải cách có thu nhập thấp này có thể có tác động lớn tới tăng trưởng và giảm nghèo. Vì vậy nên phần lớn tài chính không thể được sử dụng hiệu quả nếu các nước chưa tiến hành cải cách. Trong những môi trường đã bị bóp méo nghiêm trọng, các nhà tài trợ cần

Việc trước đây là thuộc địa sẽ thu hút được nhiều viện trợ hơn so với việc có chỉ nh sách hợp lý.

Hình 6: Viện trợ song phương và quan hệ thuộc địa

Đôla theo đầu người



Nguồn: Alesina và Dollar 1998

tìm ra những công cụ khác để hỗ trợ cho sự phát triển.

Viện trợ có thể làm bà đỡ cho các chính sách tốt

Ngoài việc cung cấp tiền, viện trợ nước ngoài cần phải thúc đẩy các chính sách phù hợp và giúp phát triển các thể chế. Các tài liệu gần đây cho thấy cải cách chính sách nếu không khó khăn về mặt kỹ thuật (ổn định hoá và tự do hoá thương mại) có thể tăng thêm 2-3% cho tăng trưởng ở các nước đang phát triển. Do mức tăng trưởng bình quân của những nước này chỉ đạt 1% tính theo đầu người nên đây sẽ là một sự cải thiện lớn.

Mục tiêu của phần lớn viện trợ phát triển là đẩy nhanh cải cách chính sách và kết quả thu được có cả thành công lẫn thất bại. Những cải cách như vậy phụ thuộc phần nhiều vào các yếu tố chính và xã hội trong nước, mà những yếu tố này người bên ngoài khó mà tác động. Nhưng ở những nơi nào viện trợ phát triển dành cho những nước có chính sách bị bóp méo nghiêm trọng thúc đẩy được cải cách chính sách thì khía cạnh phi tài chính của viện trợ thường là yếu tố quan trọng. Do đó, các nhà tài trợ có thể đi đầu trong việc thúc đẩy cải cách chính sách trong những môi trường khó khăn mà không mâu thuẫn với khuyến nghị đầu tiên: cấp nhiều tiền hơn cho những nước thực hiện cải cách chính sách hiệu quả. Trong những môi trường chính sách nghèo nàn, ý tưởng quan trọng hơn tiền.

Khó có thể đo lường được một số cách thức thúc đẩy quan trọng nhất của viện trợ nước ngoài đối với cải cách chính sách. Vào những năm 1990, trên khắp thế giới diễn ra xu thế tự do hoá kinh tế và việc tuyên truyền về những ý tưởng chính sách tốt của các cơ quan phát triển chắc chắn đã phát huy tác dụng. Các nhà tài trợ và các tổ chức cũng đóng vai trò quan trọng trong việc đào tạo các nhà hoạch định chính sách ở nước ngoài. Nhóm cựu sinh viên ở Berkeley, tác giả của hàng loạt các chính sách cải cách ở Indônêsi vào những năm 1970, là một ví dụ được nhắc đến nhiều lần. Nhiều cuộc cải cách đây ấn tượng ở Mỹ Latinh vào những năm 1980 và 1990 được khởi xướng bởi các chính trị gia và các quan chức đã được đào tạo lên trình độ cao. Một phần nguồn tài chính của hoạt động đào tạo này được lấy từ viện trợ.

Một số nỗ lực chỉ có thể có tác dụng trong dài hạn. Vào đầu những năm 1990, chẳng hạn, Ngân hàng Thế giới đã phát động chiến dịch giáo dục quần chúng ở Ucraina nhằm khuấy động cuộc tranh luận về cải cách kinh tế trong xã hội dân sự. Ucraina phải có được những chính sách thực sự hợp

Cải cách chính sách phụ thuộc phần lớn vào các yếu tố chính trị và xã hội ở trong nước.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

lý nhưng sự hỗ trợ cho giáo dục quảng đại cũng có thể không đạt được thành công lớn. Khó có thể xác định được một cách chính xác ảnh hưởng của việc truyền bá kiến thức, giáo dục các quan chức và khuyến khích tranh luận trong công chúng. Tuy nhiên, các nghiên cứu tình huống cho thấy chúng đều đóng vai trò quan trọng để có được một chương trình cải cách thành công.

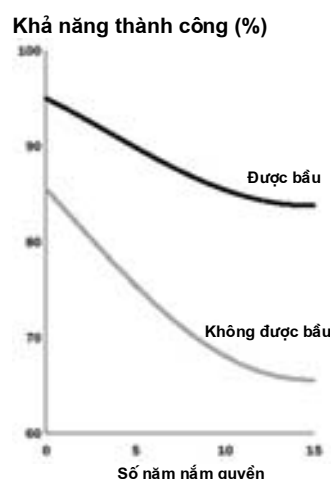
Một cách thức đẩy cải cách chính sách nhanh hơn thông qua viện trợ là đặt điều kiện tài trợ, bắt buộc áp dụng một số chính sách nhất định - phương pháp tiếp cận mà Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF) và Ngân hàng Thế giới đã áp dụng khá lâu. Các kết quả chưa bao giờ đồng nhất với nhau. Trong nhiều trường hợp, các biện pháp chính sách đã không được tiến hành, tuy nhiên, vốn vay vẫn được giải ngân. Khoảng một phần ba khoản vay điều chỉnh của Ngân hàng Thế giới đã không đạt được mục tiêu cải cách đó: “cải cách chính sách hiếm khi thành công trừ khi chính phủ thực sự bị thuyết phục rằng cần phải cải cách và coi chương trình cải cách là của chính bản thân mình” (Ngân hàng Thế giới 1997a, tr.37). Mặc dù những năm 1990 đã có những biến chuyển về mặt kết quả, nhưng vẫn cần tiếp tục đạt nhiều tiến bộ hơn nữa - kết hợp bài học kinh nghiệm vừa qua của Đông Á.

Một nghiên cứu gần đây phát hiện ra rằng thành công (hay thất bại) của những khoản cho vay điều chỉnh hầu như có thể đoán trước được chủ yếu bằng cách xem xét các đặc điểm chính trị và thể chế nổi bật của một quốc gia, kể cả việc liệu lãnh tụ của nước đó có được bầu một cách dân chủ hay không và chính phủ nắm được quyền hành trong bao lâu. Đối với một chính phủ cải cách mới lên nắm quyền thì khả năng thành công lớn hơn so với chính phủ độc đoán nắm quyền hành đã lâu (hình 7). Nói chung, các chính phủ mới, kể cả những chính phủ mới nổi lên sau xung đột, thường tiến hành cải cách với tỷ lệ thành công cao và là các ứng cử viên xứng đáng được hỗ trợ. Nghiên cứu này cũng cho thấy rằng các biến số thuộc sự kiểm soát của Ngân hàng Thế giới như số lượng các điều kiện hay nguồn lực cho công tác chuẩn bị và giám sát, không có tác động đáng kể tới khả năng thành công hay thất bại của cải cách.

Ý nghĩa: việc áp đặt điều kiện có thể không mang lại cải cách lâu bền nếu trong nước không có động thái mạnh mẽ cho sự thay đổi. Khi các khu vực cử tri trong nước cam kết cải cách, các khoản cho vay điều chỉnh và viện trợ nước ngoài có thể giúp thống nhất các thành tựu về mặt chính sách bằng ba cách. Thứ nhất, cho vay có điều kiện là cách thức để một chính phủ chủ trương cải cách có thể công khai

Các chỉ nh phủ mới lên nắm quyền hào hứng cải cách hơn.

Hình 7: Bầu cử, nhiệm kỳ, và khả năng cải cách thành công



Nguồn: Dollar và Svensson 1998.

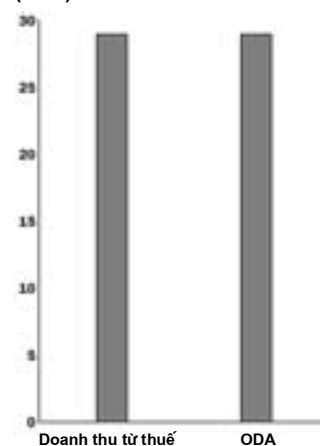
cam kết thực hiện các biện pháp chính sách. Thứ hai, đưa ra điều kiện chính là để phát tín hiệu thông báo cho khu vực tư nhân biết rằng chương trình cải cách là đáng tin cậy và điều này sẽ khuyến khích các nhà đầu tư hưởng ứng nhanh hơn. Thứ ba, viện trợ thúc đẩy tăng trưởng trong một môi trường chính sách tốt. Bởi vậy, nếu các cải cách thúc đẩy nhanh và cải thiện được môi trường chính sách thì hỗ trợ tài chính sẽ phát huy nhiều tác dụng, đổi lại điều đó sẽ giúp tăng cường sự hỗ trợ về mặt chính trị đối với cải cách. Đây là kết luận rút ra từ đánh giá về tám nước cải cách thành công trong giai đoạn sau chiến tranh (Sachs 1994). Sachs nhận xét rằng trong tất cả các trường hợp này các chính phủ đã hoàn toàn cam kết cải cách nhưng viện trợ kịp thời của nước ngoài đóng vai trò quan trọng. Cái mà viện trợ đã làm đó là "giúp các chính phủ có chính sách tốt này tồn tại để có đủ thời gian giải quyết vấn đề" (tr. 512). Các nhà tài trợ dần dần đã nhận thức được bài học này và thực tế cho thấy họ đã thận trọng hơn khi viện trợ trên cơ sở chính sách: trong giai đoạn 1990-1995, tỷ lệ thành công của các khoản cho vay điều chỉnh của Ngân hàng Thế giới lên tới 76%, so với 67% trước năm 1990 (Ngân hàng Thế giới, 1997a).

Do đó, để hỗ trợ cho cải cách chính sách, việc kết hợp cung cấp một cách kịp thời các ý tưởng và tài chính đóng vai trò quan trọng cho sự hỗ trợ hiệu quả. Tại những nước không có phong trào cải cách, các nhà tài trợ có thể nuôi dưỡng chúng thông qua các công trình nghiên cứu, các hoạt động đào tạo và hỗ trợ kỹ thuật. Những hỗ trợ phi tài chính đó cũng vẫn rất quan trọng khi phong trào cải cách đã phát triển và các kế hoạch cải cách được củng cố. Thời điểm cung cấp tài chính trên quy mô lớn cũng cần phải chính xác. Nếu cung cấp quá sớm thì sự khởi đầu của một chương trình chặt chẽ có thể bị phá vỡ và nguồn tài chính đó có thể không có tác động mấy tới tăng trưởng. Nếu cung cấp quá muộn thì cơ hội sẽ qua đi - lỡ dịp phát huy ảnh hưởng của cải cách đối với tăng trưởng và giúp củng cố cơ chế chính sách. Trong vấn đề quyết định thời gian, các nhà tài trợ phải theo dõi tiến trình cải cách, cũng như những điều kiện cơ bản để cải cách thành công (chính phủ mới thắng cử chẳng hạn). Đặt điều kiện ràng buộc cũng cần thiết - để cho phép chính phủ cam kết với cải cách và tạo tín hiệu thông báo về mức độ nghiêm túc của cải cách - nhưng để có thể hiệu quả cần phải nhấn mạnh một vài biện pháp thực sự quan trọng.

Một đôla viện trợ sẽ làm cho đầu tư công cộng tăng đúng bằng lượng mà bất kỳ một đồng đôla nào của ngân sách nhà nước tạo ra.

Hình 8: Đầu tư công cộng từ một đôla của doanh thu từ thuế hay viện trợ phát triển chí nh thức

Mức tăng của đầu tư công cộng (cent)



Nguồn: Feyzioglu, Swaroop và Zhu 1998.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Tiền cũng quan trọng - trong một môi trường thể chế tốt

Thành phần và mức độ hiệu quả của chi tiêu công cộng ảnh hưởng tới cả tăng trưởng lẫn giảm nghèo. Mặc dù việc nhà nước cung cấp một số dịch vụ là cần thiết nhưng trong những dịch vụ khác thì sự tham gia của nhà nước tốt nhất là ở mức trung lập - sự can thiệp này đôi khi làm méo mó nền kinh tế và làm mất đi sự quan tâm và nguồn lực dành cho các nhiệm vụ cấp bách hơn của khu vực nhà nước. Mặc dù hầu hết viện trợ nước ngoài đều dành cho các dự án đầu tư cụ thể nhưng cái bạn thấy chưa chắc là cái bạn nhận được. Trong nhiều trường hợp, nguồn tài chính phát triển mang tính bất phân định. Ví dụ, mặc dù mục tiêu của hầu hết các khoản viện trợ là nhằm trang trải các chi phí đầu tư nhưng các con số ước tính cho thấy tác động ròng của một đồng đôla viện trợ sẽ làm cho đầu tư công cộng chỉ tăng được 29 cent - hoàn toàn bằng với lượng mà bất cứ đồng đôla ngân sách nào cũng tạo ra được (hình 8). Tương tự, một đôla viện trợ được sử dụng để tài trợ cho các dự án giáo dục có xu hướng làm tăng chi tiêu của chính phủ ở mọi lĩnh vực, ngang với mức một đôla của chính phủ thu từ bất cứ một nguồn nào.

Nếu viện trợ mang tính bất phân định thì tác động của “viện trợ bằng tiền” và “viện trợ bằng ý tưởng” cần phải được đánh giá một cách riêng biệt. Tính bất phân định có nghĩa là một chính phủ có thể sử dụng các nguồn lực bổ sung tùy theo sự lựa chọn của chính phủ đó - để tăng chi tiêu, bù đắp phần thuế giảm, hay giảm thâm hụt ngân sách. Mức độ hiệu quả của tài chính phụ thuộc vào chất lượng của tất cả các đầu tư và chi tiêu công cộng, chứ không chỉ đơn giản phụ thuộc vào các khu vực và dự án nhận viện trợ. Phát hiện này có ý nghĩa quan trọng đối với việc quản lý và đánh giá viện trợ. Các cơ quan thường lấy tỷ lệ thành công của các dự án đơn lẻ làm thước đo hiệu quả của họ. Thoạt nhìn, cách này dường như tập trung vào vấn đề “chất lượng” nhưng có thể dẫn tới những biện pháp khuyến khích méo mó, lệ thuộc vào tiêu chí đánh giá thành công. Vì tiền thường mang tính bất phân định được nên tỷ lệ hoàn vốn của bất kỳ một dự án nhận tài trợ nào cũng không cho thấy tác động thực chất của viện trợ. Hơn thế nữa, nếu các tổ chức được đánh giá chủ yếu dựa trên tỷ lệ thành công của các dự án (được xác định theo nghĩa hẹp, không tính tới phần lợi ích ngoại hiện) thì các nhà quản lý sẽ tránh né những dự án rủi ro, đổi mới mà chỉ muốn thực hiện cái mà họ đã biết. Tỷ lệ hoàn vốn phụ thuộc vào mức hiệu quả nói

chung của chi tiêu công cộng. Ngoài ra, còn có một câu hỏi quan trọng là dự án đã được thực hiện khác đi như thế nào khi có và không có sự tài trợ.

Một khi tính bất phân định đã được công nhận thì việc lựa chọn mức viện trợ và công cụ viện trợ đòi hỏi phải có sự hiểu biết về chất lượng quản lý tổng thể đối với khu vực công. Nhưng làm thế nào để đánh giá được cơ cấu và mức độ hiệu quả của chi tiêu công cộng? Các chính phủ cần phải cân nhắc trong chi tiêu, luôn luôn lưu ý tới tác động ròng của chi tiêu bổ sung cho tăng trưởng và giảm nghèo. Và điều đó phụ thuộc vào cái mà khu vực tư nhân sẽ cung ứng khi không có nhà nước. Quá nhiều nước đang phát triển đã dùng ngân sách để chi cho các hoạt động không có tiềm năng tăng trưởng và không có tác động tới nghèo khổ: các doanh nghiệp nhà nước phi hiệu quả và lãng phí, trợ cấp nhiên liệu, điện cho tầng lớp trung lưu và hơn thế nữa phần lớn trợ cấp là cho người giàu, ví dụ như trợ cấp tín dụng và giáo dục đại học miễn phí. Thêm vào đó, mức hiệu quả của chi tiêu công cộng cũng không kém phần quan trọng như cơ cấu của chi tiêu công cộng. Nên đánh giá chính phủ không chỉ ở khía cạnh họ chi tiêu bao nhiêu mà còn ở khía cạnh họ thực hiện được bao nhiêu.

Những quốc gia có khu vực nhà nước cung cấp các dịch vụ hiệu quả và chất lượng cao là những ứng cử viên hàng đầu để được nhận khoản viện trợ tài chính lớn và một phần nên dưới dạng hỗ trợ chung cho ngân sách. Cách tiếp cận này công nhận tính bất phân định là một thực tế và tiết kiệm được chi phí phân bổ viện trợ (đối với cả nước nhận viện trợ và nước viện trợ). Các nghiên cứu về viện trợ nước ngoài trong một thời gian dài đã chỉ ra sự phối hợp không tốt giữa các nhà tài trợ và gánh nặng nó gây ra cho các nước đang phát triển. Tài trợ nhiều hơn nữa theo hình thức hỗ trợ chung cho ngân sách sẽ loại bỏ được vấn đề này.

Như đã lưu ý, nhiều quốc gia có thu nhập thấp đã rơi vào vùng xám giữa quản lý tốt và quản lý tồi. Vì về mặt kỹ thuật thì việc tiến hành các cải cách kinh tế vĩ mô và thương mại dễ dàng hơn so với việc củng cố các thể chế (chẳng hạn bộ máy công vụ và nhà nước pháp quyền) nên những nước này thường có các chính sách kinh tế vĩ mô tương đối tốt nhưng cung cấp các dịch vụ lại không có hiệu quả. Do vậy, cần phải tăng cường hỗ trợ hơn nữa cho việc xây dựng thể chế và tiến hành cải cách ở những khu vực khác nhau - nhiều ý tưởng hơn, ít tiền đi. Phần tài chính lớn hơn nên đổ vào các dự án có giá trị gia tăng được tính bằng mức độ đóng góp của quá trình thiết kế và thực hiện dự án vào việc cải thiện

Những quốc gia có khu vực nhà nước cung cấp các dịch vụ hiệu quả và chất lượng cao là những ứng cử viên hàng đầu để được nhận khoản viện trợ tài chính lớn

Các nhà tài trợ nên sẵn sàng cắt giảm tài chính nh dành cho các nước có khu vực nhà nước hoạt động kém hiệu quả triển miên.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

kết quả hoạt động của các khu vực đó.

Cuối cùng, các nhà tài trợ nên sẵn sàng cắt giảm tài chính dành cho các nước có khu vực nhà nước hoạt động kém hiệu quả triển miên. Mặc dù việc ngừng cung cấp tài chính không phải là dễ dàng nhưng những nỗ lực để phối hợp với khu vực nhà nước kém chất lượng có thể sẽ chẳng làm được điều gì có giá trị hoặc lâu bền. Viện trợ của các nhà tài trợ trong những trường hợp này nên hướng vào giảm việc cung cấp tài chính và tăng cường các hoạt động về lâu dài có thể đặt nền móng cho cải cách thể chế và chính sách – một lần nữa quay trở lại với các ý tưởng, với một lượng tài chính vừa đủ để làm cho các ý tưởng trở thành hiện thực. Điểm chung ở đây là các môi trường quốc gia khác nhau đòi hỏi các công cụ hỗ trợ khác nhau.

Viện trợ có thể làm bà đỡ cho các thể chế hiệu quả

Nhiều dịch vụ công cộng quan trọng - chẳng hạn như phần lớn cơ sở hạ tầng cơ bản - khó (hoặc không thể) phân bổ thông qua thị trường. Nhưng các đặc tính kinh tế làm cho nhà nước trở thành ứng cử viên cung cấp các dịch vụ này cũng gây trở ngại khi thiết kế các thể chế và chính sách khuyến khích khu vực nhà nước hoạt động hiệu quả. Một thách thức lớn đối với vấn đề phát triển từ năm 2000 trở đi là làm cho các chính phủ làm tốt chức năng mà họ đáng phải làm.

Viện trợ với thiết kế tốt có thể giúp cho các tổ chức nhà nước hoạt động hiệu quả và quản lý tốt bằng cách giúp tiến hành thử nghiệm, học hỏi, truyền bá và thực hiện những ý tưởng mới trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ. Ở nơi nào có nhu cầu cần thay đổi thì viện trợ có thể có đóng góp lớn, thường là qua các dự án. Như đã đề cập, yếu tố tài chính của một dự án không nhất thiết gắn liền với một ngành cụ thể bởi vì thu ngân sách của chính phủ mang tính bất phân định. Do vậy, mục tiêu chính của các dự án phải là hỗ trợ cải cách thể chế và chính sách của ngành và chỉ ra phương hướng mới để đạt được kết quả phát triển.

Điều kiện về lịch sử, pháp lý, chính trị và kinh tế làm cho mỗi nước có hoàn cảnh đặc thù - và thường đòi hỏi phải có những kiến thức mới. Viện trợ có thể giúp các chính phủ rút ra các bài học từ chính bản thân mình, hay từ kinh nghiệm của quốc tế và tạo điều kiện cho việc tiến hành thử nghiệm và quan trọng hơn cả là đánh giá. Các dự án viện trợ có thể hỗ trợ các quốc gia cải thiện hoạt động cho toàn bộ các khu vực kinh tế của mình.

Đáng tiếc là viện trợ đôi khi lại gây ra một phần rắc rối. Viện trợ trước đây hầu như chỉ dành cho (hoặc chuyển qua) chính quyền trung ương và đã tác động tới cách thức cung cấp các dịch vụ công cộng. Mặc dù một số chính quyền địa phương có thể cung cấp các dịch vụ hiệu quả hơn nhưng các nước đang phát triển có xu hướng tập quyền một cách không cần thiết đối với việc cung cấp dịch vụ có đóng góp của viện trợ. Kiểu thiết kế và quản lý viện trợ truyền thống cũng đã hạn chế sự tham gia của cộng đồng địa phương vào việc thiết kế và thực hiện các dự án phát triển.

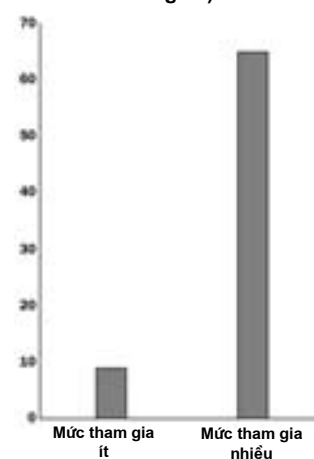
Những phản ứng trước đây của nhà tài trợ đối với các thể chế yếu kém thường không có tác dụng. Do năng lực thực hiện kém và do áp lực phải “làm cho đồng tiền vận động”, các cơ quan viện trợ trong một thời gian dài đã cố gắng “làm kén” cho các dự án của mình khi sử dụng hỗ trợ kỹ thuật một cách biệt lập, các đơn vị thực hiện dự án độc lập và các chuyên gia nước ngoài - chứ không phải cố gắng cải thiện môi trường thể chế cho việc cung cấp dịch vụ. Những nỗ lực này trong nhiều trường hợp đã gặp thất bại thảm hại như hoặc thậm chí còn hơn cả những nỗ lực tác động tới cải cách chính sách kinh tế vĩ mô. Chúng không cải thiện được các dịch vụ trong ngắn hạn mà cũng không tạo ra những thay đổi thể chế trong dài hạn.

Viện trợ bằng nhiều cách có thể giúp cải thiện các thể chế và chính sách ở cấp độ ngành:

- Công trình phân tích của các cơ quan tài trợ, như Ngân hàng Thế giới đã được chứng minh là làm tăng khả năng thành công của các dự án công cộng. Một nghiên cứu cho biết 10.000 đôla được bổ sung vào công việc nghiên cứu đã làm tăng thêm 80.000 đôla lợi ích cho dự án.
- Trong mẫu điều tra về các dự án cung cấp nước nông thôn có nhận tài trợ, tỷ lệ thành công là 68% đối với những dự án mà bên thụ hưởng tham gia nhiều nhưng chỉ là 12% đối với những dự án mà bên thụ hưởng tham gia ít (hình 9). Quan trọng hơn cả là các nỗ lực của nhà tài trợ nhằm tăng cường sự tham gia của các bên thụ hưởng đã góp phần để phương pháp này được áp dụng cho lĩnh vực cung cấp dịch vụ.
- So sánh các trường hợp thực hiện thành công dự án ở các nước cho thấy tầm quan trọng của môi trường thể chế đối với các hoạt động đầu tư công cộng. Nói chung, trong nước càng có nhiều yếu tố tự do (tự do báo chí, tự do hội họp...) thì càng có nhiều dự án thành công. Để cung cấp

Hình 9: Thành công trong các dự án cung cấp nước ở nông thôn với các mức độ tham gia khác nhau của đối tượng thụ hưởng

Các dự án thành công (phần trăm so với tổng số)



Nguồn: Isham, Narayan và Pritchett 1995.

Những nước nghèo có chỉ số sách tốt lẽ ra phải nhận được nhiều viện trợ hơn so với những nước có chỉ số sách bình thường - nhưng trên thực tế họ lại nhận được ít hơn

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

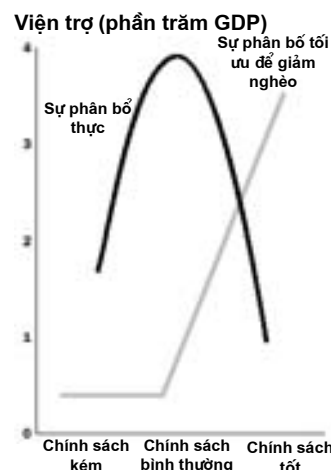
ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

một cách hiệu quả các dịch vụ cộng đồng thì các ý kiến của công dân phải được lắng nghe.

- Khoảng 40% dự án của Ngân hàng Thế giới đã tác động đáng kể tới việc phát triển thể chế - đó là chúng đã góp phần làm thay đổi cách hoạt động của khu vực công.

Các phát hiện cho thấy vai trò chủ yếu của các dự án viện trợ phát triển là không phải làm đồng tiền vận động mà là hỗ trợ quá trình xây dựng khu vực công thành khu vực hiệu quả. Các cơ quan viện trợ có thể đưa ra những ý tưởng về việc làm thế nào để cải thiện dịch vụ và hỗ trợ cho cách tiếp cận sáng tạo. Học hỏi từ những sáng kiến này sẽ cho kiến thức để nhận biết được cái gì có tác dụng và cái gì không có tác dụng. Quan điểm này của các dự án phát triển có ý nghĩa quan trọng, tác động không chỉ tới sự lựa chọn và đánh giá dự án mà còn tới cách thức thiết kế và đánh giá các cơ quan tài trợ. Việc đánh giá các dự án trên quan điểm của các nhà tài trợ đặc biệt phải chú trọng tới việc liệu các dự án đó có tác động tích cực đối với các thể chế và chính sách khu vực hay không.

Hình 10: Sự phân bổ viện trợ trên thực tế, 1996 và sự phân bổ tối ưu để giảm nghèo.



Nguồn: Collier và Dollar 1998.

Tiền, nhưng cũng nhiều ý tưởng hơn

Hơn ai hết các nước đang phát triển đang nắm trong tay số phận của mình. Quản lý kinh tế trong nước còn quan trọng hơn cả viện trợ tài chính nước ngoài. Các nền kinh tế bị tụt hậu là do những khiếm khuyết về chính sách và thể chế hơn là do thiếu tài chính. Viện trợ bằng tiền có tác dụng chỉ khi các nước đạt được tiến bộ đáng kể trong cải cách chính sách và thể chế. Những nước nghèo có chính sách tốt lẽ ra phải nhận được nhiều viện trợ hơn so với những nước có chính sách bình thường - nhưng trên thực tế họ lại nhận được ít hơn (hình 10).

Viện trợ nước ngoài đã tập trung quá nhiều vào việc chuyển giao vốn mà (thường) hiếm khi chú ý tới môi trường chính sách và thể chế qua đó các nguồn lực có thể lưu chuyển. Cách làm này là hậu quả của việc hiểu sai khái niệm phát triển - nhấn mạnh quá nhiều vào tài chính mà bỏ qua chính sách và thể chế - và là do các cơ quan viện trợ phải chịu áp lực từ trong và ngoài nước. Đối với các cơ quan phát triển thì việc giải ngân (các khoản vay và viện trợ) có thể dễ dàng tính được và có xu hướng trở thành một thước đo đầu ra quan trọng. Các cơ quan viện trợ cảm thấy mình chủ yếu có vai trò chi tiền, do vậy chẳng có gì ngạc nhiên khi phần lớn viện trợ được đổ vào các nước có cơ chế

quản lý tồi - với kết quả đạt được rất ít ỏi.

Do đó, cộng đồng quốc tế có thể làm được gì có ích trong những môi trường bị méo mó nhiều như vậy? Dĩ nhiên vấn đề này chẳng có câu trả lời đơn giản. Trong ba thập kỷ qua, hầu như chẳng có điều gì khả quan xảy ra ở Mianma hay ở Nigieria, bởi vậy sẽ quá chủ quan khi nói rằng có một số giải pháp thần kỳ cho các nước này và các nước tương tự. Tuy nhiên, ở những nước đó cũng có những ví dụ về viện trợ thành công trong việc cải thiện cuộc sống của người dân.

Chương cuối cùng của bản báo cáo này đưa ra bốn nghiên cứu tình huống về viện trợ có hiệu quả ở những điều kiện khó khăn: điều chỉnh mà không cần vay điều chỉnh ở Việt Nam; hỗ trợ cho phân cấp giáo dục ở En Xanvađo, Pakixtan và Braxin; đổi mới công tác tài trợ cho y tế ở Camêrun; và sáng kiến bảo dưỡng đường sá ở châu Phi. Xuyên suốt những trường hợp thành công này trong những môi trường khó khăn là bốn chủ đề:

Khung 5 Quan điểm của các bên liên quan về mức độ hiệu quả của viện trợ

Để chuẩn bị cho báo cáo này, các thông điệp đã được gửi đi và được thảo luận rộng rãi với hàng loạt nước liên quan thuộc khu vực đang phát triển và phát triển. Mặc dù chắc chắn sẽ có một số quan điểm khác nhau nhưng đã có sự nhất trí cao về những yếu tố tạo nên thành công trong viện trợ phát triển:

Chẳng có gì phải ngạc nhiên, những yếu tố này hoá ra là một môi trường chính sách và thể chế thuận lợi cho việc đạt được nhiều lợi ích từ các nguồn lực dành cho phát triển; vai trò hàng đầu của nước nhận viện trợ trong việc thiết kế và quản lý các chương trình viện trợ, góp phần củng cố cam kết đối với thành công và sự điều hành thông thoáng nhằm tăng cường tinh thần trách nhiệm và sự thận trọng.

Benno Ndulu,
Viện trưởng Viện nghiên cứu kinh tế châu Phi

Khái niệm mới về "làm chủ" được nhấn mạnh trong chiến lược phát triển mới của Ủy ban hỗ trợ phát triển là nhằm mục đích nâng cao mức hiệu quả và tác dụng bằng cách phân tán trách nhiệm rủi ro và chi phí cho các bên liên quan. Chính quyền trung ương của các nước đang phát triển có vai trò đầu tầu trong việc hoạch định chính sách phát triển. Tuy nhiên, đối với hình thức phát triển tham gia thì các công dân tham gia - và gánh chịu một phần gánh nặng - hợp tác với nhau để bảo đảm

Điều này bảo đảm sự tham gia nhiệt tình của công chúng và duy trì tính bền vững cho dự án.

Toru Shinotsuka,
Kinh tế trưởng, OECD tại Nhật Bản

Sự phối hợp chặt chẽ với các tổ chức phi chính phủ (NGO) trong các dự án phát triển đã chứng tỏ có hiệu quả trong việc tăng cường ý thức sở hữu và tham gia của cộng đồng, do đó củng cố sự bền vững của các dự án, đặc biệt các dự án cung cấp các dịch vụ (và trao quyền) cho các cộng đồng địa phương. Nhưng thái độ của cả các cơ quan tài trợ lẫn chính phủ nhận tài trợ đối với sự tham gia của các NGO là quan trọng và ở đây thái độ đó không thuận nhất. Không phải tất cả các nhà tài trợ đều hoan nghênh vai trò mạnh mẽ của NGO. Tương tự như vậy, ở mỗi nước thì thái độ tiếp nhận sự tham gia của NGO từ phía chính phủ - chưa nói tới sự phối hợp - là khác nhau. Thậm chí trong nội bộ một nước, như Philippin chẳng hạn, giữa các cấp chính quyền đã có sự khác nhau về quan điểm. Phần lớn công tác viện trợ vẫn phải tiến hành và vai trò chỉ đạo của Ngân hàng Thế giới để tăng cường sự phối hợp của xã hội dân sự trong quá trình hợp tác phát triển là cần thiết.

Cielito Habito,
Bộ trưởng Kế hoạch Kinh tế - Xã hội
Cộng hoà Philippin

Nguồn: OECD/Ngân hàng Thế giới 1998, tr. 23,15,21.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

cho dự án đạt hiệu quả. Công chúng sẽ lập kế hoạch và kêu gọi viện trợ, chịu một số chi phí xây dựng và lãnh trách nhiệm bảo dưỡng và quản lý.

▪ *Tìm một nhà vô địch.* Các nước, các chính phủ và cộng đồng là những thành phần không đồng nhất. Trong khi việc xếp Mianma về cơ bản là "nước có cơ chế quản lý tồi" là công bằng thì trong cộng đồng và thậm chí trong chính phủ nước này có thể có những yếu tố hướng tới cải cách. Nếu viện trợ có thể tìm ra phương thức hỗ trợ cho những quốc gia cải cách này thì ảnh hưởng của nó có thể rất lớn.

▪ *Sự nhìn nhận dài hạn về những thay đổi mang tính hệ thống.* Những nước cải cách thành công đã nhìn thấy điều gì sẽ có thể khác đi trong 10 năm nữa - khác cả về kết quả (nhiều trẻ em tới trường hơn, nhiều sinh viên tốt nghiệp hơn, nhiều công ăn việc làm hơn) lẫn quy trình (sự tham gia của cộng đồng vào trường học, công chúng hỗ trợ rộng rãi hơn cho các chính sách cải cách).

▪ *Hỗ trợ quá trình tạo ra kiến thức.* Mặc dù đặc trưng của các nước cải cách là có tầm nhìn dài hạn nhưng họ cần phải thường xuyên bổ sung chi tiết bằng cách cải tiến và đánh giá. Hơn thế nữa, để cải cách tận gốc đòi hỏi phải chứng minh được rằng cải cách trên thực tế có phát huy tác dụng. Đánh giá và cung cấp tài chính cho các hoạt động cải tiến là vai trò chính yếu của viện trợ phát triển.

▪ *Sự tham gia của xã hội dân sự.* Trong những môi trường bị méo mó nhiều, chính phủ không thể đưa ra được những chính sách hỗ trợ và các dịch vụ hiệu quả. Bởi vậy, việc chuyển giao tài chính từ chính phủ này sang cho chính phủ khác lại gây ra những kết quả không tốt. Trong trường hợp này, viện trợ hiệu quả thường phải có sự tham gia hỗ trợ của xã hội dân sự hoặc để gây áp lực cho chính phủ phải thay đổi hoặc để lôi kéo việc cung cấp dịch vụ trực tiếp về tay mình.

Những điểm trình bày ở trên cho thấy các đặc điểm của những môi trường thuận lợi cho sự thay đổi và việc làm thế nào để các nhà tài trợ có thể tăng cường được những đặc điểm này. Những khoản viện trợ thành công cũng rút ra bài học về hành vi của nhà tài trợ. Tài trợ sẽ có hiệu quả hơn khi:

▪ *Các cơ quan tài trợ tập trung vào cải cách dài hạn.* Điều đáng lưu ý đối với thành công trong các môi trường khó khăn điển hình là các nhà tài trợ cần phải sử dụng nhiều cán bộ và giải ngân nhỏ giọt. Vượt ra ngoài khuôn khổ dự án, thành công này còn hỗ trợ cho các cải cách mang tính hệ thống. Viện trợ hiệu quả trong các môi

Để cải cách tận gốc đòi hỏi phải chứng minh được rằng cải cách trên thực tế có phát huy tác dụng.

trường khó khăn thường thiên về hỗ trợ ý tưởng hơn là tiền hay dự án. Tiền có thể là một đầu vào, như trong các ví dụ ở chương 5. Các dự án cũng có thể là một đầu vào có ích. Nhưng trọng tâm của hỗ trợ trong những trường hợp này là nhằm cung cấp những ý tưởng mới hay giúp tìm kiếm ý tưởng mới.

▪ *Các nhà tài trợ hoạt động bằng phương thức hợp tác chứ không phải cạnh tranh.* Các nghiên cứu về viện trợ trong một thời gian dài đã cho biết số lượng các nhà tài trợ trong thời gian qua đã gia tăng nhanh nhưng họ vẫn chưa phối hợp chặt chẽ với nhau. Các quốc gia có cơ chế quản lý tốt buộc các nhà tài trợ phải phối hợp với nhau nhưng trong các môi trường yếu kém các nhà tài trợ thường hay “*manh ai người nấy chạy*”. Khó có thể giải thích được hành vi này, ngoại trừ việc các nhà tài trợ muốn “*cắm cờ của mình*” trên một cái gì đó hữu hình. Trong những trường hợp viện trợ thành công, chúng tôi thấy có sự phối hợp chặt chẽ giữa các nhà tài trợ chú trọng vào sự chuyển đổi rộng lớn hơn, chứ không phải vào từng dự án và sắc cờ cụ thể.

Vì mục tiêu của viện trợ là nhằm vào vấn đề tiền và ý tưởng nên công việc quản lý và đánh giá trở nên nghiêm ngặt hơn. Các cơ quan tài trợ đang cố gắng hỗ trợ cho cải cách chính sách và phát triển thể chế ở cả cấp kinh tế vĩ mô lẫn cấp ngành. Thành phần được ưu tiên sẽ là chương trình quốc gia hay chương trình ngành. Các dự án đơn lẻ sẽ đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ ngành phát triển nhưng nên đánh giá những dự án này trước hết trên cơ sở đóng góp của chúng đối với công cuộc cải cách thể chế và chính sách ngành, như khi xây gạch để thử móng. “*Đánh giá hiệu quả của Ngân hàng Thế giới có thể sẽ chẳng còn chỉ chú trọng tới các hoạt động dự án mà cần phải đo lường được tác động của hàng loạt các hoạt động về ngân hàng ở cấp ngành và quốc gia. Điều này đòi hỏi phải có các công cụ và hình thức mới...*” (Ngân hàng Thế giới 1997a, tr.1).

Từ thành công và thất bại, các cơ quan tài trợ đã rút ra được bài học cho mình. Trong những năm 1990, tất cả các cơ quan tài trợ lớn đều đã tiến hành cải cách với mục tiêu củng cố việc hướng trọng tâm vào kết quả. Hầu hết các cơ quan này cũng đã triển khai các chiến lược hỗ trợ quốc gia sao cho ngày nay các hoạt động đơn lẻ phải phù hợp với kế hoạch tổng thể hơn của công cuộc cải cách chính sách và thay đổi thể chế. Cũng với tinh thần như vậy, trọng tâm của đánh giá đã vượt qua cấp độ dự án mà chú trọng vào việc đánh giá tổng thể chương trình quốc gia. Điều này chắc chắn sẽ dẫn tới câu hỏi: liệu các cơ quan này đã sử dụng

Trong trường hợp viện trợ thành công, các nhà tài trợ chú trọng vào sự chuyển đổi rộng lớn hơn, chứ không phải vào từng dự án và sắc cờ cụ thể.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

nguồn lực của mình để thúc đẩy quá trình thay đổi thể chế và chính sách từ đó cải thiện dịch vụ và chất lượng cuộc sống hay chưa? Câu hỏi này khó có thể trả lời, nhưng lại là câu hỏi nên đặt ra. Hội đồng phát triển hải ngoại vừa qua đã tài trợ cho một đánh giá tác động tổng thể của viện trợ tại tám nước châu Phi, do chuyên gia của các nước đang phát triển liên quan và các nước tài trợ lớn cùng phối hợp tiến hành - dường như đây là một phương pháp hữu hiệu. Tương tự, các cố đồng của IMF vừa qua đã cử một nhóm các chuyên gia bên ngoài đi đánh giá viện trợ của Quỹ đối với các nước có thu nhập thấp đang cải cách. Ngân hàng Thế giới cũng đã bắt đầu đề xướng các đánh giá viện trợ quốc gia với nguồn đầu vào do hàng loạt các thành viên của nó cung cấp.

Các đánh giá độc lập của các cơ quan phát triển với đầu vào được huy động mạnh mẽ từ các nước đang phát triển chú trọng tới hai vấn đề: Liệu khoản tài chính khổng lồ đó có được đầu tư vào môi trường chính sách và thể chế phù hợp không? Các cơ quan đã đóng góp cho cải cách chính sách và thay đổi thể chế chưa? Đánh giá những vấn đề phù hợp phải được áp dụng vào công tác quản lý và khuyến khích trong nội bộ các cơ quan. Với việc quản lý và đánh giá tốt hơn, các cơ quan phát triển sẽ trở nên:

- *Chọn lọc kỹ hơn* - đổ nhiều tiền hơn vào những nước có cơ chế kinh tế tốt.
- *Chú trọng tới kiến thức hơn* - sử dụng các nguồn lực để hỗ trợ cho các phương thức tiếp cận mới trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ, mở rộng kiến thức về sự hiệu quả của các phương thức đó và truyền bá thông tin này, coi đó là công việc chính yếu.
- *Phối hợp tốt hơn* - các cơ quan chú trọng tới kết quả sẽ ít quan tâm hơn tới việc cấm cản của mình trên một dự án cụ thể nào đó mà chú trọng vào việc làm thế nào để các cộng đồng, các chính phủ và các nhà tài trợ phối hợp với nhau cùng cải thiện các dịch vụ.
- *Có ý thức tự phê bình hơn* - các cơ quan sẽ không ngừng tự hỏi mình: Tại sao chúng ta làm cái chúng ta đang làm? Và có tác động gì?

Khi đã hiểu rõ hơn về phát triển và tác dụng của viện trợ, cùng với việc kết thúc áp lực của chiến tranh lạnh, người ta có lý do để tin tưởng rằng công cuộc cải cách của các cơ quan viện trợ sẽ thành công.

Có lý do để tin tưởng rằng cải cách của các cơ quan tài trợ sẽ thành công.

¹ Thậm chí một phần danh mục tài liệu cũng đã bao gồm cả những cuốn sách của các cơ quan tài trợ

bên ngoài (Cassen 1986, cập nhật năm 1994); Riddell 1996; Mosley 1987; Krueger, Michalopoulos và Ruttan 1989), các đánh giá thể chế khác nhau và danh mục sách tham khảo về các chủ đề chuyên sâu, như viện trợ và kinh tế học vĩ mô (White 1992), cho vay trên cơ sở chính sách (Killick 1991), viện trợ và các tổ chức phi chính phủ (Riddell, Bebbington và Peck 1995) và viện trợ và tái thiết sau xung đột (Ngân hàng Thế giới 1998b).

² Trên cơ sở những số liệu hiện có, trọng tâm của nghiên cứu này là hỗ trợ của các nước OECD cho các nước đang phát triển, không đề cập viện trợ Nam-Nam (chẳng hạn, từ Côoét hay Arập Xêút) hay viện trợ mở rộng của Liên bang Xô viết.

³ Trọng tâm của bản báo cáo này là những nỗ lực quốc tế nhằm hỗ trợ cho tăng trưởng dài hạn và giảm nghèo ở các quốc gia đang phát triển. Còn có các hình thức hợp tác quốc tế khác nữa không được đề cập trong nghiên cứu này, như các nỗ lực nhằm hạn chế vận chuyển ma túy qua biên giới hay xúc tiến giải quyết xung đột bằng con đường hoà giải. Ngoài ra, viện trợ nhân đạo chiếm gần 10% của viện trợ phát triển và chủ yếu là những nỗ lực cứu trợ trong ngắn hạn là vấn đề riêng biệt không đề cập trong báo cáo này.

⁴ Sự đồng tình lúc đầu là về đầu tư vật chất và gần đây là đầu tư con người - đó là nhận xét thường thấy mà các tài liệu và thực tế đã chứng minh là sai. Tác phẩm *Vở ca kịch châu Á cổ* của Gunnar Myrdal, được viết vào những năm 1950 đã báo hiệu cho thấy giới trí thức đã có cách nhìn tương đối công bằng giữa vốn nhân lực và vật lực.

⁵ Sẽ sai lầm nếu quá coi trọng những quan điểm trước đây hay những người có quan điểm đó vì kinh tế học không phải là môn khoa học chính xác và vấn đề luận chứng là vấn đề khó. Một nhà kinh tế phát triển 50 tuổi hoạch định chính sách năm 1960 trong cuộc đời sẽ được chứng kiến: cuộc Đại suy thoái, Chiến tranh thế giới thứ hai chấm dứt tình trạng thất nghiệp và tăng mức sản xuất của thời chiến, sự nổi lên kỳ diệu của Liên bang Xô viết với chế độ kế hoạch hoá tập trung và việc Nhật Bản đuổi kịp được các cường quốc châu Âu.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Chương 1

Tiền cũng quan trọng - trong một môi trường chí nh sách tốt

Trong nhiều năm qua, nhiều nước đang phát triển đã nhận được một số lượng viện trợ nước ngoài rất lớn. Liệu những khoản viện trợ này có thể làm giảm nghèo và tỷ lệ tử vong ở trẻ em hay không? Viện trợ nước ngoài có góp phần làm tăng thu nhập theo đầu người hay không? Viện trợ hiệu quả hơn có tăng thu nhập và giảm nghèo trong tương lai hay không? Và liệu tác dụng của viện trợ tới tình hình nghèo khổ có thể được cải thiện bằng cách phân bổ lại viện trợ giữa các nước hay không?

Cho dù là các mục tiêu trung gian là gì, thì mục tiêu cuối cùng của viện trợ vẫn là thúc đẩy tăng trưởng và giảm nghèo. Trong một thế giới lý tưởng, viện trợ một triệu đôla cho một nước sẽ có tác dụng đối với tăng trưởng và quá trình giảm nghèo giống như kết quả khi viện trợ cùng một số tiền cho một quốc gia khác. Thực tế điều này không xảy ra. Một số nước thu được kết quả cao hơn so với các nước khác. Tại sao? Hiệu quả của viện trợ phụ thuộc chủ yếu vào các thể chế và chính sách của các nước nhận viện trợ. Với những nước quản lý kinh tế tốt, viện trợ sẽ làm tăng đầu tư tư nhân, thúc đẩy tăng trưởng, hạ thấp tỷ lệ tử vong ở trẻ em, đẩy nhanh quá trình giảm nghèo. Với các nước quản lý kinh tế kém, viện trợ có tác dụng rất ít tới quá trình phát triển.

Phần đầu chương này tổng kết các diễn biến tăng trưởng khác nhau của các nước đang phát triển. Tăng trưởng góp phần làm giảm nghèo và cải thiện các chỉ tiêu về xã hội, đây chính là lý do giải thích tầm quan trọng của mối quan hệ giữa viện trợ và tăng trưởng. Sau đó chương này xem xét một số bài học thực tiễn về sự tăng trưởng, các thể chế, chính sách và câu hỏi đặt ra là - tại sao viện trợ lại có sự ảnh hưởng tới sự tăng trưởng. Chúng ta cũng sẽ xem xét các mối quan hệ giữa viện trợ và tăng trưởng, viện trợ và nghèo khổ, viện trợ và đầu tư tư nhân. Sau đó là một câu hỏi khác được đặt ra: viện trợ (cả song phương và đa phương) đã được phân bổ như thế nào. Sau cùng là một số kiến nghị về cách nâng cao hiệu quả viện trợ.

**Nhiều biện pháp
thúc đẩy tăng trưởng
dài hạn cũng góp
phần giảm nghèo.**

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN CŨNG QUAN TRỌNG - TRONG MỘT MÔI TRƯỜNG CHÍNH SÁCH TỐT

Các nước khác nhau - vận mệnh khác nhau

Năm 1966, Êtiôpia, Ấn Độ và Thái Lan đều là các nước nghèo. Ở đó, đa số người dân sống với mức dưới 1 đôla/người/ngày (giá năm 1995). Trong giai đoạn từ năm 1966 đến 1990, so với nhiều nước đang phát triển khác Ấn Độ đã đạt kết quả tốt, thu nhập đầu người thực tế tăng gấp hai lần và giảm số người nghèo xuống còn 53% số dân. Nhưng cũng trong thời kỳ này, Thái Lan đã tăng thu nhập theo đầu người lên gấp ba lần và giảm tỷ lệ người nghèo xuống còn 2% số dân. Sự khác biệt này được Robert Lucas gọi là “những kết quả về phúc lợi gây sửng sốt” của tốc độ tăng trưởng và phát triển khác nhau. Sự tương phản giữa Thái Lan và Êtiôpia thậm chí càng rõ rệt hơn. Năm 1966, mức thu nhập bình quân theo đầu người của Thái Lan cao gấp bốn lần mức thu nhập bình quân theo đầu người của Êtiôpia. Đến năm 1990, thu nhập của Êtiôpia không tăng trưởng trong khi thu nhập theo đầu người của Thái Lan cao hơn gấp 10 lần.

Các vấn đề tăng trưởng không chỉ vì mục đích tăng trưởng mà còn vì mục tiêu nâng cao mức sống. Năm 1967, cứ 1000 trẻ em sinh ra ở Thái Lan thì có đến 84 em bị chết ở dưới một năm tuổi. Đến năm 1994, con số trẻ em tử vong sau khi sinh ở Thái Lan đã giảm đi 2/3. Ấn Độ và Êtiôpia cũng có những tiến bộ nhưng không bằng Thái Lan. Tỷ lệ trẻ tử vong sau khi sinh ở Ấn Độ trong thời kỳ này giảm một nửa, còn ở Êtiôpia tử vong ở trẻ em chỉ giảm 27%. Các chỉ tiêu xã hội khác cũng phản ánh được thực tiễn tương tự. Vào năm 1990, Thái Lan đã phổ cập tiểu học cho toàn bộ các bé gái trong khi ở Ấn Độ mới chỉ là 91% và ở Êtiôpia là 19%.

Tăng trưởng không loại bỏ hết nghèo khổ nhưng thu nhập đầu người và các chỉ tiêu xã hội khác được cải thiện (hoặc xấu đi). Điều này có nghĩa là tuổi thọ, tỷ lệ nhập học, tử vong ở trẻ em và trẻ em suy dinh dưỡng đều có mối liên hệ chặt chẽ với thu nhập bình quân đầu người. Mặc dù trên toàn cầu, mức sống đã cao hơn, song sự khác biệt lớn về mức sống giữa các nước nói lên tầm quan trọng của quá trình phát triển. Đơn cử đối với tỷ lệ tử vong ở trẻ em; trong giai đoạn từ 1967-1994 hầu hết ở các nước đang phát triển nói chung, tỷ lệ tử vong ở trẻ em đều đã giảm. Tuy nhiên, mức độ giảm lại có sự khác nhau rất lớn giữa các nước (hình 1.1). Các quốc gia có nền kinh tế trì trệ như Daia (Cộng hòa dân chủ Cônggô ngày nay), Êtiôpia, Nigiêria, Dambia có tỷ lệ tử vong ở trẻ em giảm rất ít,

Tốc độ tăng trưởng GDP đầu người thực tế luôn thay đổi, ngay cả trong một thời kỳ ổn định. Trong thời kỳ 1960-1980, chúng tôi đã thấy rằng tốc độ tăng trưởng GDP đầu người thực tế của Ấn Độ là 1,4%, Ai Cập là 3,4%, Hàn Quốc là 7%... Từ giữa thập niên 1960 đến giữa thập niên 1970, tốc độ tăng trưởng của Indônêsia tăng từ 3,9% lên 7,5%.

Tôi không hiểu làm sao mà một người có thể xem xét những con số mà lại không xem chúng như là các khả năng đang trở thành hiện thực. Có cách nào để Chính phủ Ấn Độ có thể làm cho nền kinh tế nước này tăng trưởng nhanh như Indônêsia không? Nếu có, chính xác đó là gì? Kết quả của việc đưa phúc lợi con người vào trong các câu hỏi này là: Một khi một người bắt đầu suy nghĩ đến các câu hỏi này thì chẳng còn đâu óc đầu mà nghĩ đến các điều khác.

Robert E. Lucas, Jr.

"Bàn về cơ chế phát triển kinh tế", tr. 4-5.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

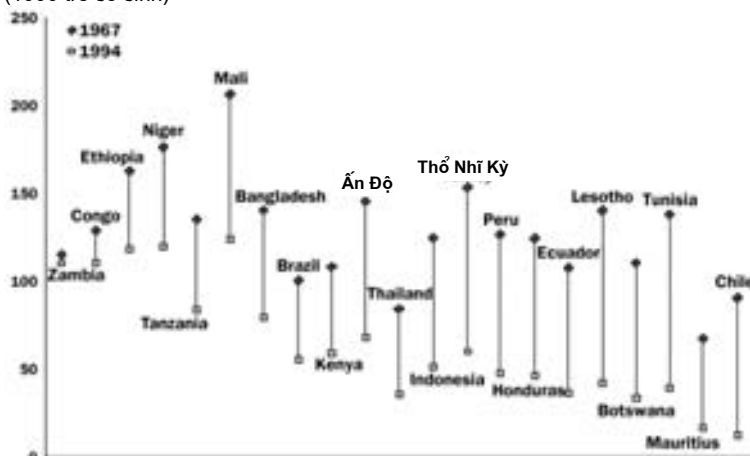
trong khi đó ở các nước tăng trưởng nhanh như Bốtxoana, Chilê, Lêxôthô, Môrixơ, Tuynidi thì tỷ lệ tử vong ở trẻ em giảm mạnh khoảng 70% hoặc hơn.

Thu nhập của người nghèo tăng lên đã mở rộng khả năng cải thiện sức khỏe, giáo dục và mức sống của họ. Hơn nữa nhiều biện pháp thúc đẩy tăng trưởng bền vững như giáo dục hoặc tự do hoá thương mại cũng góp phần giảm bớt tình trạng nghèo khổ. Nhưng tăng trưởng kinh tế không giải quyết mọi vấn đề như huỷ hoại môi trường, tội phạm và bạo lực, phân biệt đối xử về giới, sự cảm đoán của xã hội và các vấn đề tương tự có ảnh hưởng đến thu nhập. Khi người dân cải thiện được mức thu nhập từ thấp đến mức trung bình thì sẽ có nhiều thách thức nảy sinh đối với xã hội. Ví dụ như những đám mây khói bao trùm bầu trời các nước Đông Nam Á mùa hè năm 1997 mà nguyên nhân là đốt rừng làm trang trại. Hoặc là các vấn đề về ùn tắc giao thông và ô nhiễm không khí ở các thành phố của các nước đang phát triển.

Hiện nay đối với các nước có thu nhập thấp, việc tự duy trì mức tăng trưởng vẫn là biện pháp quan trọng trong quá trình phát triển. Nếu tổng giá trị sản phẩm của Êtiôpia được phân bổ đều giữa các hộ gia đình thì mọi người đều nghèo. Tăng trưởng rõ ràng là cần thiết để giải quyết tình trạng nghèo khổ và các vấn đề phát sinh như suy dinh dưỡng, sức khỏe kém, thất học và thiếu các dịch vụ xã hội khác.

Hình 1.1. Tử vong ở trẻ sơ sinh ở một số nước, 1967 và 1994

Tử vong ở trẻ sơ sinh
(1000 trẻ sơ sinh)



Nguồn: Các chỉ tiêu phát triển thế giới 1998.

Xét trên tổng thể các nước đang phát triển đã thu được rất nhiều thành tựu lớn như giảm số tử vong ở trẻ sơ sinh, nguồn

Từ một xuất phát điểm giống nhau năm 1967, năm 1994 tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh của Bốtxoana giảm xuống còn 3,3%, trong khi con số này của Dambia gần như không đổi là 11%.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN CŨNG QUAN TRỌNG - TRONG MỘT MÔI TRƯỜNG CHÍNH SÁCH TỐT

lượng thực được tạo ra nhiều hơn, số trẻ em đến trường đông hơn, số người chết vì những bệnh có thể phòng ngừa giảm xuống nhiều. Nói chung trên toàn cầu mức tăng tuổi thọ của người dân trong 40 năm gần đây còn cao hơn mức tăng tuổi thọ của cả 4000 năm trước đó (Ngân hàng Thế giới, 1993). Cải cách giáo dục đã được mở rộng tới nhiều thế hệ; 60 năm trước 62% dân số Trung Quốc không được đến trường, đến nay con số này chỉ còn là 5%. Ở Indônêsi, 60 năm trước 80% dân số không được đến trường nay con số này chỉ còn là 15%.

Nhưng xét về mọi phương diện thì những tiến bộ đạt được không có tính đồng đều. Ở các nước tăng trưởng nhanh thì tình hình được cải thiện nhiều nhất. Kể từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai, các nước đang phát triển được phân thành ba nhóm: thứ nhất là nhóm các nước tăng trưởng nhanh, thứ hai là nhóm các nước tăng trưởng chậm và không tăng trưởng, thứ ba là nhóm các nước tụt lùi (Pritchett 1998). Một nhóm nhỏ nhưng gây ấn tượng lớn gồm các nước Bốtsoana, Indônêsi, Hàn Quốc và Thái Lan, đã tăng trưởng nhanh hơn các nước công nghiệp (bảng 1.1). Khoảng cách giữa các nước này so với Mỹ (nước dẫn đầu về thu nhập) đã được rút ngắn lại một cách ngoạn mục.

Nhóm các nước tăng trưởng nhanh cũng đã có sự thay đổi: có một số nước mới gia nhập và một số nước khác bị loại khỏi nhóm. Hàn Quốc là một nước nghèo trước khi nước này cất cánh năm 1960. Năm 1966, Indônêsi còn rất mờ nhạt vì lúc đó nước này tăng trưởng quá thấp, có mức lạm phát cao và xã hội luôn bất ổn. Trước khi bùng nổ vào năm 1974, Mờixơ có thu nhập bình quân đầu người thấp hơn so với năm 1960. Gần đây có nhiều nước đã gia nhập nhóm các nước tăng trưởng nhanh; Trung Quốc vào cuối những năm 1970 và Chilê vào năm 1984. Đồng thời, một số nước cũng rời khỏi nhóm những nước tăng trưởng nhanh. Từ năm 1965 đến 1980, Braxin có tốc độ tăng trưởng bình quân là 4,2% năm, nhưng đến thời kỳ 1980-1992 tốc độ tăng trưởng là -0,2% năm. Chắc chắn đà tăng trưởng của Indônêsi sẽ giảm do hậu quả của cuộc khủng hoảng tài chính gần đây.

Nhóm các nước tăng trưởng chậm gồm Băngladét, Ấn Độ, Malaui và Pakixtan, có tốc độ tăng trưởng tương đương các nước công nghiệp. Các nước này chưa thể theo kịp nhóm các nước tăng trưởng nhanh nhưng cũng không bị tụt lùi. Năm 1990 thu nhập đầu người của Mỹ cao gấp 18 lần thu nhập đầu người của Ấn Độ, nhưng do thu nhập đầu người của mỗi nước đều tăng lên gấp đôi, nên khoảng

Bảng 1.1. Thu nhập đầu người thực tế so với Mỹ

	Tỷ lệ % so với thu nhập của Mỹ	
	1966	1990
<i>Các nước tăng trưởng nhanh</i>		
Bốtsoana	4,7	12,5
Indônêsi	5,0	10,9
Hàn Quốc	9,6	37,0
Thái Lan	10,1	19,8
<i>Các nước tăng trưởng chậm</i>		
Băngladét	8,8	7,7
Ấn Độ	5,4	7,0
Malaui	3,6	2,9
Pakixtan	7,3	7,7
<i>Các nước không tăng trưởng</i>		
Cốt Đivoa	11,6	6,7
Êtiôpia	2,4	1,8
Haiti	7,3	4,5
Iran	29,0	18,8
Nicaragoa	18,7	7,2
Daia	5,1	2,2
Dambia	8,5	3,8

Nguồn: Summers và Heston 1991.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

cách về số tuyệt đối hiện nay là lớn hơn nhiều. Các nước tăng trưởng chậm cũng đã thu được một số kết quả trên lĩnh vực giảm nghèo và nâng cao các tiêu chí xã hội, nhưng những kết quả này không cao bằng các nước tăng trưởng nhanh.

Trong mấy thập niên qua, thu nhập bình quân đầu người của một số lớn dân cư trên thế giới không hề tăng, thậm chí còn giảm xuống đáng kể (đặc biệt là gần đây). Số đông những người này sống ở châu Phi (ví dụ, Cốt Đivoa, Êtiôpia, Dambia) hoặc các nước như Haiti, Nicaragua và Iran. Khi so sánh với các nước khác trên thế giới thì các nước này có thu nhập đầu người quá thấp. Năm 1966 thu nhập đầu người của Mỹ gấp 20 lần thu nhập đầu người của Daia (Cộng hoà dân chủ Cônggô), đến nay khoảng cách này đã là 50 lần.

Tại sao có sự chênh lệch?

Giải thích như thế nào về những diễn biến tăng trưởng rất khác nhau nêu trên? Mọi người đã từng nghĩ rằng nguyên nhân chính của các nước nghèo chính là thiếu tích lũy và thiếu nguồn ngoại tệ cho đầu tư. Một phần cơ sở lý luận ban đầu của viện trợ nước ngoài là giúp đỡ các nước khắc phục “thiếu hụt tích lũy”, nhằm tạo nguồn đầu tư cần thiết và khắc phục “thiếu hụt ngoại tệ” để có các máy móc, thiết bị nhập khẩu làm nền tảng cho sự đầu tư cần thiết. Các cơ quan phát triển đã lập ra mô hình “hai thiếu hụt”, mô hình này xem nhập khẩu và đầu tư cơ bản là các động lực cho tăng trưởng. Vai trò của viện trợ nước ngoài trong việc thúc đẩy tăng trưởng là cần thiết, vì viện trợ nước ngoài có thể góp phần giải quyết hai “thiếu hụt” trên.

Sự trì trệ kéo dài và sự sụp đổ nhanh chóng hệ thống kế hoạch hoá tập trung kiểu xô viết (chính hệ thống này là cha đẻ của “tư duy thiếu hụt” và chế độ hoạch định phát triển) đã chứng minh rằng chỉ có đầu tư thì không thể bảo đảm sự tăng trưởng. Vào những năm 1990, các nghiên cứu lý thuyết và thực tiễn đã chú trọng vào nghiên cứu có chiều sâu hơn. Trọng tâm nghiên cứu đã chuyển sang các đòn bẩy khuyến khích chứ không còn là đầu tư như trước kia. Nghĩa là từ đơn thuần về vốn nay chuyển sang nghiên cứu các thể chế, các chính sách, thúc đẩy tăng trưởng thông qua khuyến khích đầu tư có hiệu quả, hỗ trợ phát triển nguồn lực con người và tạo điều kiện phát triển công nghệ.

Kết luận của các nghiên cứu mới về tăng trưởng là gì?

Nhiều bằng chứng thể hiện rằng quản lý kinh tế vĩ mô tốt sẽ tạo ra một môi trường thuận lợi cho tăng trưởng.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN CŨNG QUAN TRỌNG - TRONG MỘT MÔI TRƯỜNG CHÍNH SÁCH TỐT

Một môi trường kinh tế vĩ mô ổn định là rất quan trọng. Lạm phát cao sẽ rất bất lợi cho đầu tư và tăng trưởng (Fischer, 1993). Tương tự, thâm hụt ngân sách lớn làm chậm quá trình tăng trưởng (Easterly và Rebelo, 1993). Tăng trưởng cần một định hướng phát triển hướng ngoại và một môi trường phù hợp cho hội nhập quốc tế; tự do hoá thương mại tối đa cũng sẽ thúc đẩy tăng trưởng nhanh (Sachs và Warner, 1995)¹, các chính sách tài chính, thương mại, tiền tệ sẽ thể hiện trình độ quản lý kinh tế vĩ mô cao hay thấp và thực tế đã chỉ ra rằng quản lý kinh tế vĩ mô tốt sẽ tạo ra một môi trường thuận lợi cho sự tăng trưởng.

Các thể chế tốt và quản lý kinh tế tốt ở cấp vĩ mô cũng rất cần thiết. Sức mạnh của quyền sở hữu, pháp quyền và chất lượng hệ thống công vụ có tác động đến tăng trưởng dài hạn (Knack và Keefer, 1995). Tương tự, tệ tham nhũng trong bộ máy quản lý nhà nước cũng gây tổn hại đến sự tăng trưởng (Mauro, 1995).

Để nghiên cứu về viện trợ và tăng trưởng, Burnside và Dollar (1997, 1998) đã thu thập các dữ liệu về 56 nước đang phát triển nhận viện trợ nước ngoài và xác định tốc độ tăng trưởng bình quân cùng viện trợ nước ngoài và các biến số khác trong các thời kỳ bốn năm (bắt đầu từ 1970-1973 đến 1990-1993). Các tác giả này đã thiết kế các chỉ số quản lý kinh tế, dựa trên các đánh giá của Sachs và Warner về độ mở cửa, thặng dư ngân sách, mức độ lạm phát và hiệu quả của các thể chế. Tất nhiên còn nhiều vấn đề khác có liên quan đến quản lý kinh tế, nhưng những chỉ số này là các biến số đại diện có thể đo lường được và hữu ích trong phân tích². Một lần nữa, mối quan hệ giữa tăng trưởng về thu nhập bình quân đầu người với chỉ số quản lý kinh tế khẳng định rằng cơ chế quản lý tốt - cả ở cấp vĩ mô và cấp thể chế - là yếu tố rất quan trọng đối với sự tăng trưởng (hình 1. 2).

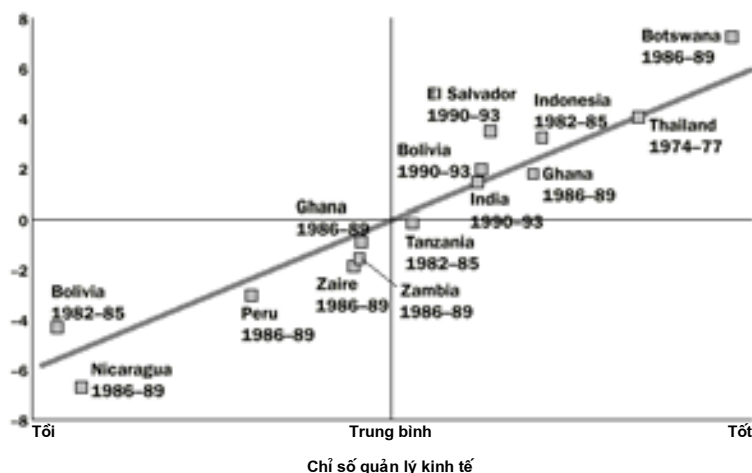
Kết quả này chỉ ra rằng các nước nghèo đang bị tụt hậu không chỉ vì “thiếu hụt tài chính” mà còn vì “thiếu hụt thể chế” và “thiếu hụt chính sách”. Nếu các nước có thể khắc phục các thiếu hụt này, thì họ có thể bắt đầu tăng trưởng một cách thành công. Bốtswana và Thái Lan là các điển hình về cơ chế quản lý tốt - Tandia và Dambia là các điển hình về cơ chế quản lý tồi. Ví dụ: sự chênh lệch về trình độ quản lý giữa Thái Lan và Dambia ứng với chênh lệch bốn điểm phần trăm tăng trưởng (ví dụ nếu tăng trưởng của Dambia là 2% thì của Thái Lan là 6% -ND), Indônêsi có chính sách kinh tế vĩ mô tốt nhưng lại yếu về thể chế.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Hình 1.2. Quản lý kinh tế và tăng trưởng ở một số nước đang phát triển

Tốc độ tăng GDP đầu người hàng năm



Các nước có các chính sách tốt hơn sẽ tăng trưởng nhanh hơn và cải cách có thể giúp họ trong việc này - như ở Ghana và Bolivia.

Nguồn: Burnside và Dollar 1998.

Qua thời gian các nước có thể điều chỉnh vị trí của họ. Bolivia và Ghana đầu những năm 1980 có trình độ quản lý tồi, nhưng đến những năm 1990 đã trở thành các nước có trình độ quản lý tốt. Các chính sách kinh tế vĩ mô trong chỉ số này có thể thay đổi nhanh chóng nếu xã hội và các chính phủ thực sự muốn tiến hành cải cách. Các khía cạnh khác về thể chế của một cơ chế quản lý loại tốt, như khuôn khổ pháp lý chẳng hạn, đòi hỏi một thời gian lâu hơn mới hoàn thiện được (North 1990).

Tốc độ tăng trưởng của các nước đang phát triển dao động nhiều hơn so với các nước công nghiệp (Easterly và các tác giả khác 1993). Các nước đang phát triển có thể có tốc độ tăng thu nhập bình quân đầu người là 5% trong một giai đoạn bốn năm và ngay trong giai đoạn sau đó tốc độ này có thể giảm xuống còn -3%. Các nghiên cứu thực tế về tăng trưởng có thể giải thích phần nào sự thay đổi tốc độ tăng trưởng của các nước đang phát triển.

Với các nước có cơ chế quản lý tốt...

Các nước có cơ chế quản lý tốt có rất nhiều lợi thế. Nhưng những lợi thế này chỉ có thể thành hiện thực khi có các chính sách tốt (Sachs và Warner, 1995). Mẫu nghiên cứu của Burnside và Dollar được phân thành nhóm cơ chế quản lý tốt và nhóm cơ chế quản lý tồi nhằm chỉ ra mối quan hệ giữa thu nhập trong thời kỳ đầu của mỗi giai đoạn

Các nước nghèo có tiềm năng để phát triển nhanh.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN CŨNG QUAN TRỌNG - TRONG MỘT MÔI TRƯỜNG CHÍNH SÁCH TỐT

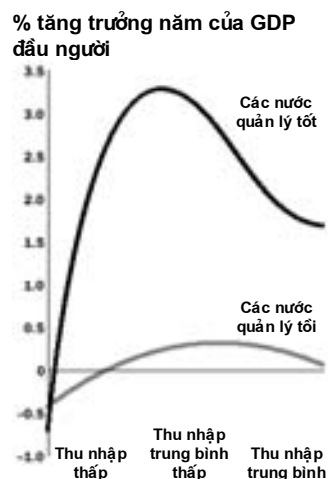
và sự tăng trưởng sau đó (hình 1.3). Trong số các nước có cơ chế quản lý tốt, các nước có thu nhập trung bình tăng trưởng nhanh hơn các nước có thu nhập cao. Các siêu sao - những con hổ Đông Á (trước khủng hoảng 1997) hoặc Chile - đều là các nước có cơ chế quản lý tốt, có thu nhập trung bình đã tăng trưởng nhanh hơn so với các nước có thu nhập cao. Nhìn chung, các nước có thu nhập trung bình với cơ chế quản lý tốt đều thu hút rất nhiều đầu tư nước ngoài trực tiếp, tiếp thu công nghệ tiên tiến từ nước ngoài và có lợi suất đầu tư cao. Các nước này đang cố bắt kịp các nước công nghiệp hoá, nhưng càng ngày xu thế tăng trưởng càng chậm lại, cơ hội tiếp thu công nghệ từ nước ngoài cũng giảm đi, lợi suất cũng giảm xuống. Ngược lại, các nước có cơ chế quản lý tồi không hề có lợi thế. Các nước này tăng trưởng chậm bất kể thu nhập của họ là cao hay thấp. Các nước không tham gia vào quá trình toàn cầu hoá vẫn duy trì hàng rào thương mại và các chính sách kinh tế vĩ mô không ổn định là các nước thiệt thòi nhất.

Khi các nước thu nhập thấp, chẳng hạn như Mali, đưa ra các chính sách tốt thì họ sẽ tăng trưởng nhanh hơn, nhưng kết quả của họ cũng không thể bằng các nước thu nhập trung bình. Có một số lý do giải thích hiện tượng này. Các nước này có thể có các đặc trưng khác gây bất lợi cho quá trình tăng trưởng - ví dụ quỹ đất bị hạn chế. Mặt khác sự nghèo khổ cũng gây khó khăn cho việc tích lũy và đầu tư ngay cả khi các nước này có các chính sách tốt. Giả định rằng thị trường vốn quốc tế là hoàn hảo thì vốn tư nhân sẽ đổ vào các nước đang tiến hành cải cách nghiêm túc. Nhưng thị trường trên thực tế lại không hoàn hảo, nghĩa là các nhà đầu tư tư nhân không thể đánh giá chính xác được tình hình và họ có thể lùi bước, làm hại đến một chương trình cải cách có triển vọng thành công.

Điều này đã tạo ra cho viện trợ nước ngoài một vai trò xúc tác tăng trưởng của các nước đang phát triển. Viện trợ tài chính cho các nước nghèo có chính sách tốt sẽ đem lại hiệu quả cao và có thể giúp các nước này tăng tốc độ tăng trưởng. Ngược lại, viện trợ cho các nước có cơ chế quản lý tồi sẽ không giúp thúc đẩy tăng trưởng của các nước đó.

Viện trợ phát triển cũng có thể khuyến khích cải cách chính sách (theo cách nào chính là chủ đề của chương sau). Cải cách nghiêm túc có thể tăng tốc độ tăng trưởng lên 2 đến 3 điểm phần trăm. Chênh lệch này sẽ tạo ra sự khác biệt rất lớn ở các nước đang phát triển mà trong 25 năm qua thu nhập đầu người tăng rất ít hoặc không hề tăng.

Hình 1.3. Tốc độ tăng trưởng và mức thu nhập



Nguồn: Burnside và Dollar 1998.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

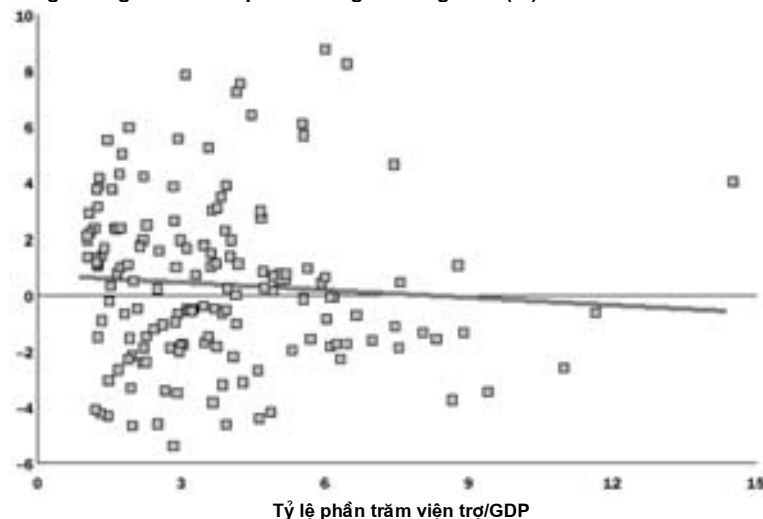
... viện trợ nước ngoài thúc đẩy tăng trưởng

Mối quan hệ đơn giản giữa viện trợ và tăng trưởng bình quân đầu người ở các nước đang phát triển nếu có thì cũng không rõ lắm (hình 1.4)³. Một số nước nhận viện trợ rất nhiều song tăng trưởng vẫn chậm chạp (ví dụ Dambia), trong khi một số nước tăng trưởng nhanh mà cũng chỉ nhận một lượng viện trợ không lớn (Bốtsoana, Gana).

Từ xuất phát điểm đơn giản này, đã nảy sinh hai vấn đề lớn khi phân tích tác dụng của viện trợ đối với tăng trưởng. Thứ nhất, cũng cần phải xem xét các yếu tố khác có ảnh hưởng tới tăng trưởng. Thứ hai, trong một số trường hợp người ta chủ động viện trợ cho một số nước tăng trưởng chậm. Ví dụ, nếu một nước bị tổn thất do thiên tai tàn phá nông nghiệp làm cho nước này tăng trưởng chậm thì viện trợ tạm thời có thể tăng. Do vậy, dù mối quan hệ đơn giản này cho thấy tương quan tỷ lệ nghịch giữa viện trợ và tăng trưởng, việc suy luận rằng viện trợ làm giảm tăng trưởng sẽ là một sai lầm.

Hình 1.4. Viện trợ và tăng trưởng ở một số nước đang phát triển, 1970-1993

Tăng trưởng GDP bình quân đầu người hàng năm (%)



Nguồn: Burnside và Dollar 1998.

Một số nước nhận nhiều viện trợ mà thu nhập giảm, trong khi một số nước nhận ít viện trợ nhưng thu nhập tăng.

Một nghiên cứu gần đây đã đề cập vấn đề này song cũng chưa chỉ ra mối quan hệ giữa viện trợ và tăng trưởng (Boone 1994). Thậm chí ngay khi đưa thêm một loạt các biến số khác vào phân tích nhưng kết quả cũng không khác - không có mối quan hệ.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN CŨNG QUAN TRỌNG - TRONG MỘT MÔI TRƯỜNG CHÍNH SÁCH TỐT

Tuy nhiên, điều làm thay đổi hoàn toàn bức tranh chính là sự phân biệt các nước có cơ chế quản lý tốt và các nước có cơ chế quản lý tồi. Burnside và Dollar (1997) thử nghiệm một giả định và chỉ ra rằng viện trợ không phát huy tác dụng ở các nước không có các đòn bẩy phát triển mạnh. Đối với các nước có cơ chế quản lý tồi thì sự thật là: dù số tiền viện trợ là bao nhiêu thì tăng trưởng vẫn rất thấp, thậm chí còn âm. Trong vài thập niên qua, thực tế một số nước nhận nhiều viện trợ song vẫn không tăng trưởng đã gây tai tiếng cho viện trợ nước ngoài.

Xét các nước có cơ chế quản lý tốt, việc chia các nước này thành nhóm “nhiều viện trợ” và nhóm “ít viện trợ” có thể đem lại các kết quả bất ngờ. Các nước có cơ chế quản lý tốt với ít viện trợ đã tăng trưởng với tốc độ 2,2%, trong khi hầu hết các nước có cơ chế quản lý tốt với nhiều viện trợ đều đã tăng trưởng nhanh gấp đôi với tốc độ khoảng 3,7% theo đầu người. Khi tính cả các yếu tố khác (thể chế, chính trị, chính sách) thì viện trợ có một tác dụng rất lớn và tích cực tới sự tăng trưởng ở các nước có cơ chế quản lý tốt (phụ lục 1). Nếu không đưa các nước thu nhập trung bình nhận ít viện trợ vào phân tích, thì còn thấy tác động của viện trợ lớn hơn tới tăng trưởng. Đối với các nước có cơ chế quản lý tốt khi viện trợ tăng lên 1% GDP thì tốc độ tăng trưởng tăng lên 0,5 điểm phần trăm - một lợi suất khoảng 40% với giả định mức khấu hao là 10%/năm (hình 1.5). Các nước có cơ chế quản lý tốt đã nhận viện trợ nhiều và đã sử dụng tốt trong những năm 1990 có thể kể là Bolivia, En Xanvado, Gana, Ôndurát và Mali.

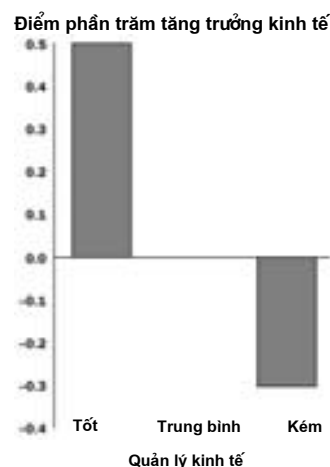
Hiệu suất cận biên của viện trợ giảm dần, do vậy - ngay cả khi cơ chế quản lý tốt - kết quả thu được sẽ giảm khi lượng viện trợ tăng lên. Tuy nhiên, với một lượng viện trợ nhất định mà các nước có cơ chế quản lý tốt thực sự nhận được, thì kết quả của việc tăng viện trợ cho các nước này vẫn rất tích cực. Ví dụ, trong thời kỳ 1990-1993 ở Gana lẽ ra cần tăng viện trợ lên gấp đôi để đạt tới điểm mà tại đó lợi suất cận biên của một khoản viện trợ bằng 0.

Hơn nữa nếu một nước đang nhận viện trợ với mức trung bình khoảng 2% GDP theo sức mua tương đương (PPP) thì khi chỉ số quản lý của nước này tăng lên 1 điểm, tốc độ tăng trưởng có thể tăng lên 1,3 điểm phần trăm. Khi số viện trợ này tăng lên gấp đôi, thì thậm chí tác dụng của cơ chế quản lý tốt còn mạnh hơn - tăng trưởng sẽ tăng lên 1,9 điểm phần trăm.

Các nhà nghiên cứu khác cũng đã rút ra các kết luận tương tự. Trong một nghiên cứu gần đây bằng việc thông

Khi có cơ chế quản lý tốt, viện trợ tăng lên 1% GDP, tăng trưởng tăng 0,5 điểm phần trăm.

Hình 1.5. Tác động cận biên của việc tăng viện trợ thêm 1% GDP đối với tăng trưởng



Nguồn: Phụ lục 1

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

qua so sánh hiệu quả viện trợ ở Bôlivia, Còsta Rica và Nicaragua, ông Cecilia Lopez, Bộ trưởng Kế hoạch của Còlombia đã tìm ra rằng viện trợ đã không có tác dụng lớn tới sự tăng trưởng ở Nicaragua do các chính sách của nước này bị bóp méo một cách nghiêm trọng - thâm hụt ngân sách lớn và lạm phát cao. Viện trợ ở Bôlivia nói chung đem lại hiệu quả, nước này đã hoàn tất một chương trình cải cách vào những năm 1980. Kết luận của Lopez xuất phát từ ba nghiên cứu tình huống:

- Viện trợ nước ngoài tự nó độc lập với sự phát triển vì các tác dụng tích cực hay tiêu cực của viện trợ phụ thuộc vào chính sách của chính phủ. Tác động đối với sự phát triển kinh tế có xu hướng là tích cực khi viện trợ được sử dụng để tạo ra các nguồn lực hoặc tạo nguồn đầu tư cho các dự án công cộng góp phần tăng khả năng sinh lời của đầu tư tư nhân hoặc đầu tư cho phát triển nguồn lực con người.
- Các chính sách tài chính nên tạo ra các khoản tích lũy cho chính phủ để các nguồn lực trong nước và nước ngoài cùng tập trung đầu tư các dự án công cộng. Nếu không làm được điều này thì các nguồn lực từ nước ngoài có thể bị dùng để trang trải cho các chi tiêu thường xuyên của chính phủ chứ không phải là đầu tư vào các dự án như thực tiễn ở Nicaragua.
- Mọi quan hệ giữa các ảnh hưởng tích cực của viện trợ và các chính sách phù hợp trong nước luôn luôn được duy trì, thậm chí trong thời kỳ điều chỉnh (Lopez 1997).

Một nghiên cứu về bảy nước châu Phi do các nhà nghiên cứu từ các nước viện trợ và các nước nhận viện trợ (dưới sự bảo trợ của Hội đồng phát triển hải ngoại) đã chỉ ra rằng, các chính sách kinh tế tốt là một điều kiện kiên quyết cho sự thành công của các khoản viện trợ.

“Rõ ràng, nguồn viện trợ lớn đã không thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ở hầu hết các nước châu Phi và chỉ góp phần rất nhỏ vào việc giảm nghèo. Vậy làm thế nào để dung hòa được những thiếu sót nêu trên và đạt được một nhận thức rõ ràng về những tác động kinh tế của viện trợ? Không may là có một số các nhân tố ngăn cản sự hình thành một mối liên hệ rõ ràng giữa viện trợ và tình hình kinh tế chung. Thứ nhất, chính các chính sách kinh tế của chính phủ có thể ngăn cản viện trợ phát huy các tác dụng đáng có của nó. Các chính sách kinh tế có tác động quan trọng tới hiệu quả viện trợ, với cùng một cách thức như tác động tới tăng

Các chính sách kinh tế có tác động quan trọng tới hiệu quả viện trợ, cùng một cách thức như tác động tới tăng trưởng kinh tế.

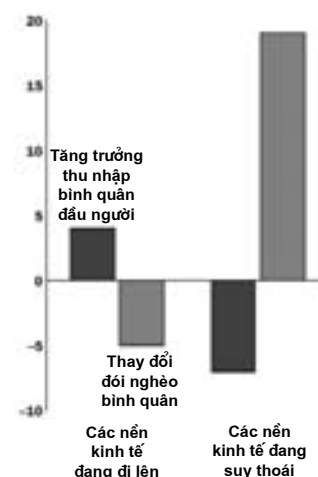
Đối với các nền kinh tế đang suy thoái, thu nhập bình quân đầu người giảm 7% làm cho tỷ lệ nghèo khổ tăng lên 19%.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN CŨNG QUAN TRỌNG - TRONG MỘT MÔI TRƯỜNG CHÍNH SÁCH TỐT

trường kinh tế. Các chính sách kinh tế gây ra khó khăn về cân cân thanh toán, thâm hụt ngân sách lớn hoặc mức lạm phát cao có thể làm cho môi trường kinh tế bất ổn, làm giảm sự hưởng ứng của khu vực tư nhân trước những dự án đầu tư công cộng sử dụng viện trợ. Một ví dụ điển hình cho hiện tượng này là một dự án khuyến nông sử dụng viện trợ không đạt được các mục tiêu tăng sản lượng hay năng suất, bởi vì các chính sách kinh tế vĩ mô đã tạo ra một đồng tiền được định giá quá cao, chính điều đó đã làm giảm tính cạnh tranh của các sản phẩm tạo ra. Tương tự, các chính sách tạo ra sự bóp méo thị trường có thể hủy hoại chất lượng việc sử dụng các nguồn lực khan hiếm gây hậu quả xấu cho xã hội. Với ví dụ về dự án khuyến nông, nông dân không hưởng ứng vì các chính sách nông nghiệp của chính phủ không khuyến khích nông dân sử dụng các công nghệ mới tăng năng suất. Đây không phải là các ví dụ ngẫu nhiên. Vào giữa những năm 1980, hầu hết các chuyên gia đều tin rằng nỗ lực của các nhà tài trợ và các chính phủ nhằm phát triển và hiện đại hóa nông nghiệp ở nhiều nước châu Phi gần như bị vô hiệu hóa vì các chính sách vĩ mô và chính sách ngành đã làm trầm trọng thêm những ảnh hưởng của sự tụt giá nông sản trên thế giới. Ví dụ, các chuyên gia này cho rằng môi trường chính sách của họ là kết quả của thành công trong sản xuất nông nghiệp ở Kênia và là hậu quả hoạt động yếu kém trong khu vực nông nghiệp ở Tandania và Dambia” (van de Walle và Johnston 1996, tr. 36 - 37).

Hình 1.6. Tăng trưởng kinh tế và nghèo khổ



Nguồn: Ravallion và Chen, 1997.

... viện trợ góp phần giảm nghèo

Mục tiêu chính của viện trợ là giảm nghèo. Quá trình giảm nghèo ở các nước đang phát triển có mối quan hệ chặt chẽ với tăng thu nhập đầu người. Các nhà kinh tế học phát triển trước kia đã từng lo ngại rằng các lợi ích của tăng trưởng sẽ bị sự mất công bằng trong thu nhập làm vô hiệu hoá khi các nước nghèo phát triển. Tuy nhiên, các chứng cứ gần đây đã chỉ ra rằng điều lo lắng này là không thể có.

Một nghiên cứu về các xu hướng trong việc phân phối thu nhập của 45 nước đã đưa ra các số liệu tin cậy về thu nhập và chi phí của các hộ gia đình trong một khoảng thời gian (Li, Squire và Zou 1998). Có 29 nước không xuất hiện xu hướng nào, trong số 16 nước còn lại thì 8 nước có xu hướng tăng và 8 nước có xu hướng giảm sự chênh lệch

Khi cơ chế quản lý tốt, viện trợ tăng lên 1% GDP làm cho tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh giảm 0,9%.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

trong phân phối thu nhập. Nếu việc phân phối thu nhập không thay đổi nhiều theo thời gian, mức tăng thu nhập đầu người sẽ tác động đến các bộ phận khác nhau của xã hội một cách đồng đều. Do vậy ở các nước tăng trưởng nhanh, thu nhập của những người nghèo sẽ tăng nhanh, mức độ nghèo khổ sẽ giảm xuống. Nhưng ở các nước có thu nhập không tăng và phân phối thu nhập ổn định thì tình trạng nghèo khổ sẽ không được cải thiện.

Một nghiên cứu khác về tăng thu nhập đầu người và giảm nghèo ở 67 nước trong đó sử dụng các số liệu về hộ gia đình. Nghiên cứu này cho thấy các nước có thu nhập đầu người theo hộ gia đình tăng thì nghèo khổ giảm xuống và các nước có thu nhập giảm thì nghèo khổ lại tồi tệ hơn. Trong các nền kinh tế đang tăng trưởng, thu nhập đầu người tăng với mức 4% thì mức nghèo khổ giảm 5%. Trong các nền kinh tế đang suy thoái thu nhập đầu người giảm bình quân 7% đã dẫn đến mức độ nghèo khổ tăng lên 19% (hình 1. 6).

Trong nghiên cứu của Burnside và Dollar không có đủ các số liệu về tình trạng nghèo khổ đối với tất cả các nước và trong các giai đoạn, do vậy không thể trực tiếp xem xét tác dụng của viện trợ. Nhưng theo Bruno, Ravallion và Squire (1998), bình quân ở các nước đang phát triển thu nhập đầu người tăng thêm 1% dẫn đến tỷ lệ nghèo khổ giảm xuống 2%. Nói cách khác, ở các nước có cơ chế quản lý tốt viện trợ tăng lên 1% GDP thực tế tạo ra thêm 0,5% tăng trưởng và do vậy dẫn tới giảm tỷ lệ nghèo khổ xuống 1%. Với các nước có cơ chế quản lý tồi tác dụng mong đợi của viện trợ đối với giảm nghèo thấp hơn nhiều.

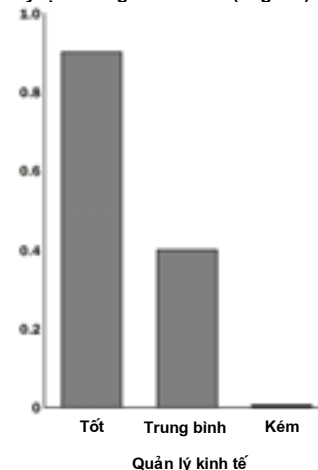
Viện trợ có thể ảnh hưởng đến con người theo nhiều cách. Chẳng hạn có thể xét sự thay đổi trong tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh, một chỉ tiêu xã hội quan trọng mà số liệu có tương đối đầy đủ. Burnside và Dollar phát hiện ra rằng viện trợ góp phần giảm tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh nếu một nước có cơ chế quản lý tốt, viện trợ tăng lên 1% GDP làm giảm tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh 0,9% (hình 1.7). Ngược lại, nếu một nước có cơ chế quản lý tồi viện trợ tăng lên 1% GDP cũng không đem lại một tác động nào đối với tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh.

... viện trợ “thúc đẩy” đầu tư tư nhân

Tác dụng của viện trợ đối với tăng trưởng ở các nước có cơ chế quản lý tốt rất cao. Điều này có thể xảy ra vì một khi cơ chế quản lý tốt sẽ có những đề án đầu tư công cộng có hiệu quả dành cho viện trợ. Nếu một nền kinh tế đang

Hình 1.7. Giảm tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh nhờ lượng viện trợ tương đương 1% GDP

Tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh (% giảm)



Nguồn: Burnside và Dollar 1998

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN CŨNG QUAN TRỌNG - TRONG MỘT MÔI TRƯỜNG CHÍNH SÁCH TỐT

tăng trưởng nhanh, lợi nhuận đầu tư vào khôi phục đường giao thông, chẳng hạn, sẽ cao. Nếu nền kinh tế trì trệ, lợi nhuận rất thấp và thậm chí không có. Tương tự, kinh tế tăng trưởng làm tăng tỷ lệ nhập học và hiệu quả đầu tư vào phát triển con người sẽ cao. Ngược lại, một nền kinh tế trì trệ sẽ làm yếu động lực cho trẻ em tới trường. Do vậy khi có cơ chế quản lý tốt, viện trợ giúp các chính phủ có nhiều nguồn để đầu tư vào lĩnh vực đem lại hiệu quả cao này. Những bằng chứng kinh tế ở cấp vi mô cũng thống nhất với những phát hiện này. Ví dụ, các dự án đầu tư công cộng do Ngân hàng Thế giới tài trợ có tỷ lệ thành công cao (86%) trong một môi trường thể chế và chính sách tốt so với mức 48% trong một môi trường thể chế và chính sách kém (xem hình 5 phần Tổng quan).

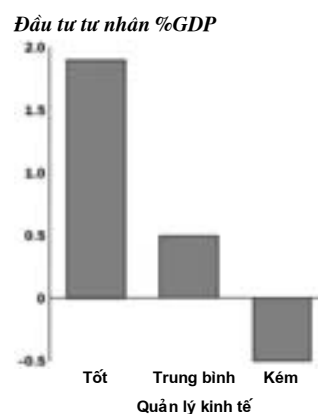
Có một sự lý giải khác về mối quan hệ giữa viện trợ và tăng trưởng, đó là khi một nước nghèo áp dụng các chính sách tốt còn các nhà đầu tư trong và ngoài nước không tin Vietnamào tính bền vững của quá trình cải cách; nếu còn e ngại về sự thay đổi, các nhà đầu tư sẽ chờ đợi. Thậm chí các nước có cơ chế quản lý tốt nhưng thu nhập thấp có thể gặp các trở ngại khác, trong đó có cơ sở hạ tầng yếu kém. Viện trợ nước ngoài dành cho các chính quyền đang tiến hành cải cách có thể cải thiện môi trường đầu tư cho đầu tư tư nhân cả bằng cách tạo ra lòng tin đối với các chương trình cải cách và bằng cách giải quyết những khó khăn về cơ sở hạ tầng.

Với một nước có cơ chế quản lý tồi, viện trợ nước ngoài có thể loại trừ đầu tư tư nhân. Viện trợ có thể khuyến khích khu vực Nhà nước tiến hành các khoản đầu tư thương mại đáng ra là do các nhà đầu tư tư nhân thực hiện. Với một nước có cơ chế quản lý tốt, tác dụng của viện trợ nước ngoài có thể tăng mạnh nhờ việc thúc đẩy đầu tư tư nhân.

Có căn cứ để ủng hộ ý tưởng này (Dollar và Easterly 1998): ở các nước có cơ chế quản lý tốt, viện trợ tăng với quy mô 1% GDP sẽ làm tăng đầu tư tư nhân thêm 1,9% GDP (hình 1.8). Do vậy các nhà đầu tư tư nhân rất hoan nghênh sự kết hợp giữa cơ chế quản lý tốt và viện trợ nước ngoài và điều này giúp giải thích rõ tác động lớn của viện trợ đối với tăng trưởng trong môi trường cơ chế quản lý tốt. Tuy nhiên ở một nước có cơ chế quản lý tồi, ước tính 1% GDP viện trợ làm đầu tư tư nhân giảm 0,5% GDP, điều này lý giải vì sao viện trợ không có tác dụng mấy đối với tăng trưởng.

Những phát hiện về tác dụng của viện trợ đối với tăng trưởng và đầu tư tư nhân trên đây đã làm sáng tỏ các vấn đề của các nước nghèo mắc nhiều nợ và cách họ có thể được

Hình 1.8. Tác động cận biên của lượng viện trợ tương đương 1% GDP tới đầu tư tư nhân



Nguồn: Dollar và Easterly 1998

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

giúp đỡ (Khung 1.1).

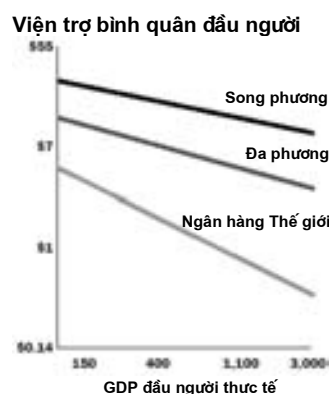
Viện trợ chưa ưu tiên các nước có cơ chế quản lý tốt

Hướng viện trợ vào các nước nghèo có thể chế và chính sách tốt sẽ thu được lợi nhất từ nguồn viện trợ khan hiếm để khuyến khích đầu tư, thúc đẩy tăng trưởng và giảm tỷ lệ nghèo khổ. Nhưng trong thời kỳ 1970-1973 việc phân bổ viện trợ của các nhà tài trợ song phương và đa phương lại bị chi phối bởi các yếu tố chính trị - cả chính trị quốc tế của cuộc chiến tranh lạnh và chính trị đối nội của các tổ chức viện trợ.

Viện trợ nước ngoài nhằm giúp nước nghèo, nhưng không hoàn toàn như vậy. Viện trợ song phương tính theo đầu người mà các nước đang phát triển nhận được có mối quan hệ tỷ lệ nghịch (tuy nhỏ) với thu nhập đầu người của các nước (hình 1.9). Nói chung khi thu nhập đầu người tăng lên hai lần thì viện trợ giảm xuống 33%. Nhưng hành vi của các nhà tài trợ song phương rất khác nhau (Ehrenpreis 1997): một nửa viện trợ của Thụy Điển dành cho 12% số nước nghèo nhất (có tính đến trọng số theo dân số). Trong tổng số viện trợ song phương chỉ một phần năm dành cho các nước này. Một nghiên cứu khác cũng phát hiện ra rằng, viện trợ của Canada, Hà Lan, Bắc Âu đều nhằm vào các nước nghèo (Alesina và Dollar 1998). Mối quan hệ giữa thu nhập và viện trợ theo đầu người của viện trợ đa phương mạnh hơn so với viện trợ song phương và hỗ trợ của Hiệp hội phát triển quốc tế (IDA) thuộc Ngân hàng Thế giới cũng cao hơn. Đối với IDA, khi thu nhập đầu người tăng gấp đôi thì viện trợ theo đầu người giảm 90%.

Một yếu tố quan trọng khác trong phân bổ viện trợ là dân số. Các nước dân số thấp nhận viện trợ theo đầu người so với GDP cao hơn (hình 1.10). Điều này đúng với một số loại viện trợ. Ví dụ, chi phí trợ giúp kỹ thuật dành cho Ngân hàng trung ương của Ấn Độ và Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào cũng tương tự như nhau. Nhưng nếu viện trợ dành cho dịch vụ công cộng như giáo dục hoặc xây dựng đường sá thì không nên có sự phân biệt thiết thời ấy cho các nước lớn. Hơn một nửa số người nghèo trên thế giới sống ở Ấn Độ và Trung Quốc được nhận tương ứng 2 và 1 đôla tiền viện trợ tính theo đầu người trong thời kỳ 1990-1993. Trong khi đó, các nước nhỏ thường nhận 50 đôla viện trợ/đầu người là một thực tế giải thích mối quan hệ không mạnh giữa phân bổ viện trợ và thu nhập.

Hình 1.9. Viện trợ song phương, đa phương của Ngân hàng Thế giới tính bình quân đầu người và mức thu nhập



Nguồn: Tính toán từ số liệu của Burnside và Dollar.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN CŨNG QUAN TRỌNG - TRONG MỘT MÔI TRƯỜNG CHÍNH SÁCH TỐT

Khung 1.1 Viện trợ và các nước nghèo mắc nhiều nợ

Các nước nghèo mắc nhiều nợ là các nước thu nhập thấp, có nhiều khoản nợ mà họ không thể thanh toán cả gốc lẫn lãi. Vấn đề phát sinh không phải là do viện trợ nước ngoài (chủ yếu là viện trợ không hoàn lại) mà bởi vì các nước này đã vay quá nhiều trên thị trường vốn tư nhân hoặc các nguồn viện trợ chính thức có mức lãi suất gần như mức lãi suất thị trường. Các nước này gặp phải rắc rối như thế nào? Nên giúp đỡ các nước này như thế nào?

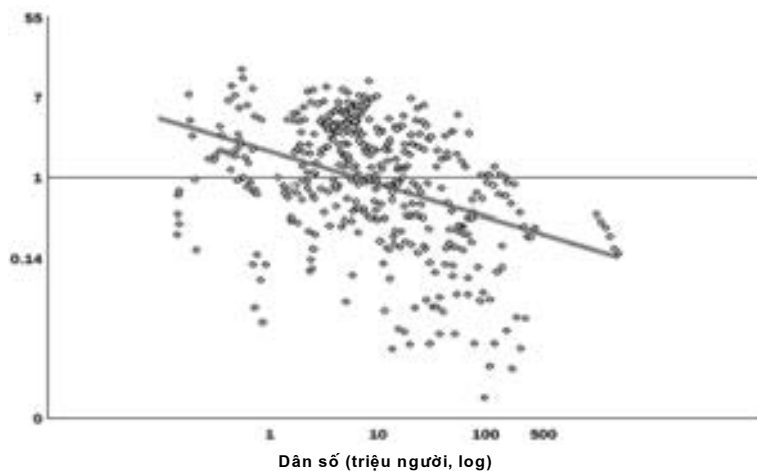
So với các nước thu nhập thấp khác, vào những năm 1970-1980 các nước này có thể có cơ chế quản lý tồi hơn. Trong thời kỳ 1970-1993 thu nhập đầu người của các nước này không tăng nhưng vẫn vay được khối lượng lớn. Nhưng số tiền vay được này không được sử dụng tốt và chắc chắn không sinh lời đủ cao để có thể thanh toán nợ.

Trong những năm 1990, các nước nghèo mắc nhiều nợ đã nhận một số lượng viện trợ bất thường lớn nhằm thanh toán những khoản nợ

này - nhiều gấp hai lần so với mức họ đáng có dựa trên các chỉ tiêu thu nhập đầu người, dân số và các chính sách... Cho dù có viện trợ để giải quyết nợ nhưng các khoản nợ lớn đang treo lơ lửng đã tạo ra những bất ổn trong nền kinh tế. Điều gì sẽ xảy ra nếu các nhà tài trợ không quan tâm đến việc phân bổ những khoản viện trợ này?

Ngân hàng Thế giới (WB), Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF) và các nhà tài trợ khác đã khởi xướng việc xóa phần lớn số nợ này, tạo nhiều nguồn lực hơn cho các nước mắc nợ để họ đầu tư vào các dịch vụ công cộng quan trọng. Xóa nợ còn có một tác dụng quan trọng trong việc cải thiện môi trường cho đầu tư tư nhân. Xóa dứt điểm các khoản nợ không thể hoàn trả sẽ làm giảm những bất ổn của nền kinh tế. Xóa nợ là một hình thức viện trợ và sẽ có tác động cao hơn ở các nước có cơ chế quản lý tốt. Xóa nợ đối với những nước có cơ chế quản lý tồi sẽ không có tác dụng. Vì những lý do trên mà các ý tưởng giảm nợ cho các nước nghèo mắc nhiều nợ đòi hỏi phải theo dõi chặt chẽ quá trình cải cách chính sách. Những nước đầu tiên được hưởng lợi qua việc giảm nợ giữa những năm 1990 đã rất thành công trong việc cải cách chính sách - đó là Uganda và Bolivia.

Hình 1.10. Viện trợ và dân số
Viện trợ theo 1% GDP (log)



Nguồn: Tính toán từ số liệu của Burnside và Dollar.

Yếu tố thứ hai ảnh hưởng xấu đến mối quan hệ này là việc phân bổ viện trợ thường phụ thuộc vào lợi ích chính trị và các chiến lược của các nhà tài trợ. Ví dụ viện trợ của Mỹ ở Trung Đông hoặc viện trợ của châu Âu dành cho các thuộc địa cũ. Burnside và Dollar (1997) phát hiện ra rằng các nhân tố chính trị đã giải thích việc phân bổ viện trợ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

song phương nhưng viện trợ đa phương lại không bị ảnh hưởng nhiều bởi các nhân tố chính trị. Các nhân tố chính trị này là không quan trọng chỉ đối với một nhóm các nhà tài trợ như Canada, Đan Mạch, Phần Lan, Hà Lan, Na Uy và Thụy Điển (Alesina và Dollar 1998).

Hai mục tiêu song hành - theo đuổi các mục đích chiến lược và thưởng cho các chính sách tốt - cùng vận động với nhau. Điều này thể hiện rõ trong sự tương quan giữa viện trợ song phương và cơ chế quản lý (hình 1.11). Vậy các nhà tài trợ song phương đã đối xử với hai nước có cùng thu nhập và cùng số dân nhưng khác nhau về cơ chế quản lý như thế nào? Cơ chế quản lý tốt hay xấu đều nhận được viện trợ bình quân gần như nhau. Thuộc địa cũ của một nước viện trợ chính thường có lợi hơn trong việc thu hút viện trợ song phương dù có cơ chế quản lý tốt hay không (Alesina và Dollar 1998).

Sự phân bổ viện trợ đa phương phụ thuộc vào thu nhập, dân số và cơ chế quản lý tốt, những cân nhắc về chính trị và chiến lược đều không quan trọng. Do vậy, đối với viện trợ đa phương, các nước thu nhập mức trung bình kém nhưng có cơ chế quản lý tốt sẽ nhận được viện trợ lớn hơn 30% so với các nước cùng mức thu nhập và dân số nhưng có cơ chế quản lý tồi (hình 1.12). Đối với các nước thu nhập cực kỳ thấp, sự khác biệt giữa cơ chế quản lý tốt và cơ chế quản lý tồi là rất nhỏ.

Do hầu hết viện trợ phát triển chính thức là viện trợ song phương, nên việc phân bổ tổng viện trợ (đa phương và song phương) không phản ánh mối quan hệ với chất lượng quản lý của một nước. Viện trợ chiến tranh lạnh vì mục tiêu chiến lược có thể đã hoàn thành được các mục đích chính trị, nhưng viện trợ cho các nước nghèo có cơ chế quản lý tồi đã không giảm được nghèo khổ ở các nước này.

Viện trợ có trọng điểm

Rõ ràng, viện trợ phát triển cần phải tập trung hơn nữa vào những nơi mà nó có thể giảm nghèo một cách hiệu quả nhất. Cần xem xét nhiều hơn nữa về môi trường cho viện trợ. Hỗ trợ tài chính có thể giảm nghèo một cách hiệu quả nhất ở các nước nghèo khổ trên diện rộng nhưng có môi trường thể chế và các chính sách tốt. Ngược lại, ở các nước ít nghèo khổ hơn hoặc có môi trường chính sách và thể chế kém thì viện trợ không đạt được hiệu quả cao.

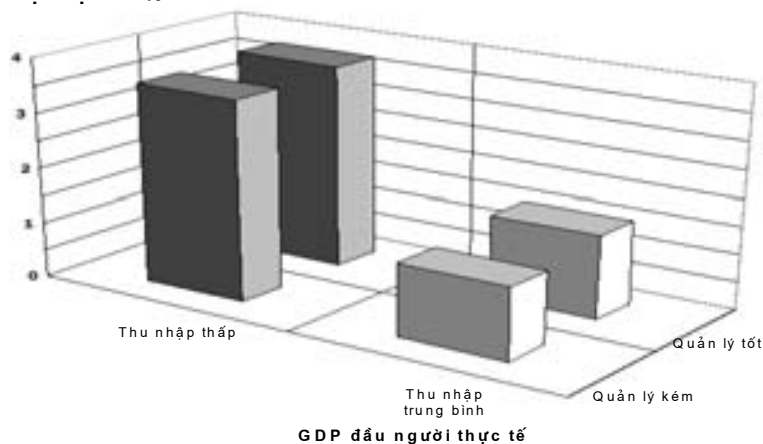
Hiện nay, nhiều nước nghèo khổ diện rộng nhưng lại có các chính sách và thể chế tốt.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN CŨNG QUAN TRỌNG - TRONG MỘT MÔI TRƯỜNG CHÍNH SÁCH TỐT

Hình 1.11. Phân bố viện trợ song phương 1970-1993

Viện trợ theo %GDP



Nguồn: Tính toán từ số liệu của Burnside và Dollar.

Nhưng liệu có cơ hội cho một giải pháp trọng điểm hơn không? Có thể nào sự nghèo khổ trên diện rộng thường gắn chặt với các thể chế kém và chính sách không phù hợp đến nỗi chúng ta không tìm được mô hình kết hợp giữa nghèo khổ diện rộng và các chính sách tốt trong đó hiệu quả viện trợ cao? Không phải như vậy, hiện tại nhiều nước nghèo khổ trên diện rộng lại có các chính sách và thể chế tốt. Tại sao? Đó chính là làn sóng cải cách chính sách và xây dựng thể chế đã tràn qua các nước nghèo trong những năm 1990.

Hình 1.13 phân hạng 113 nước đang phát triển tốt dựa trên mức độ nghèo khổ và chất lượng các chính sách của họ trong năm 1996⁴.

Những nước có cơ hội nhận viện trợ nước ngoài lớn nằm trong góc phần tư thứ nhất, đó là 32 nước có mức nghèo khổ trên 50% và cũng có các chính sách trên trung bình. Trong những điều kiện đó, viện trợ sẽ giảm nghèo một cách có hiệu quả, một số nước trong góc phần tư này là những nước nghèo nhất thế giới ví dụ như Êtiôpia, Uganda, Mali và Ấn Độ. Đây là góc phần tư *Tác động lớn* của viện trợ.

Ngược lại, viện trợ không có hiệu quả ở góc phần tư thứ ba: 16 nước có tỷ lệ nghèo khổ rất thấp và các chính sách dưới mức trung bình. Không có nhiều người nghèo cần giúp đỡ và viện trợ không giúp họ được nhiều vì các chính sách tồi đã cản trở viện trợ làm việc đó.

Với hai góc phần tư còn lại, viện trợ cũng không cao bằng góc phần tư thứ nhất.

Tại sao? Bởi vì làn sóng cải cách chính sách và xây dựng các thể chế đã tràn qua các nước nghèo trong những năm 1990.

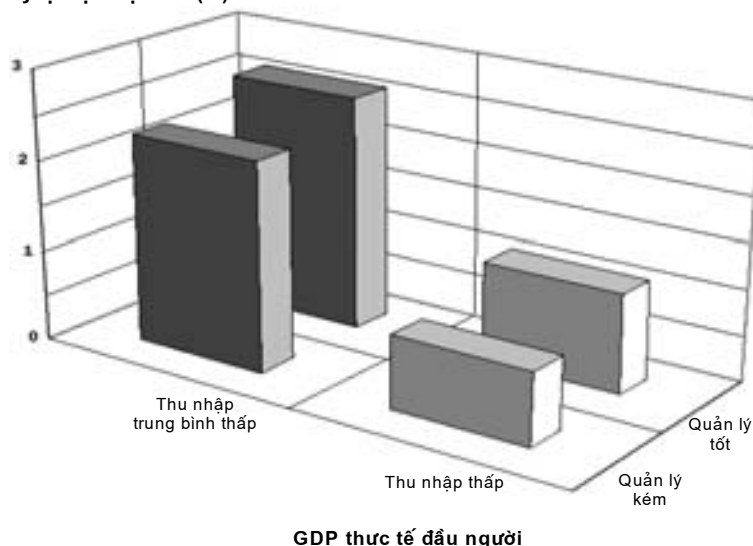
ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Có 32 nước với mức nghèo khổ trên 50% ở góc phần tư thứ hai, hàng triệu người nghèo ở những nền kinh tế này đang cần sự giúp đỡ, nhưng thật không may, môi trường chính sách không được tốt để viện trợ phát huy tác dụng. Sự ưu tiên của cộng đồng thế giới đối với các nước này là nhằm giúp các nước này thay đổi chính sách, nghĩa là bằng cách đóng góp kiến thức chứ không phải cung cấp nguồn tài chính lớn hơn. Tất nhiên lượng tài chính lớn hơn sẽ tạo cơ hội đối thoại và chuyển giao kiến thức mạnh hơn. Viện trợ cho các nước này cần phải được biện minh theo sự đóng góp gián tiếp của chúng đối với những thay đổi chính sách chứ không phải là theo tác động trực tiếp của nó trong việc giải quyết nghèo khổ.

Hình 1.12. Phân bố viện trợ đa phương, 1970-1993

Tỷ lệ viện trợ/GDP (%)



Nguồn: Tính toán từ số liệu của Burnside và Dollar.

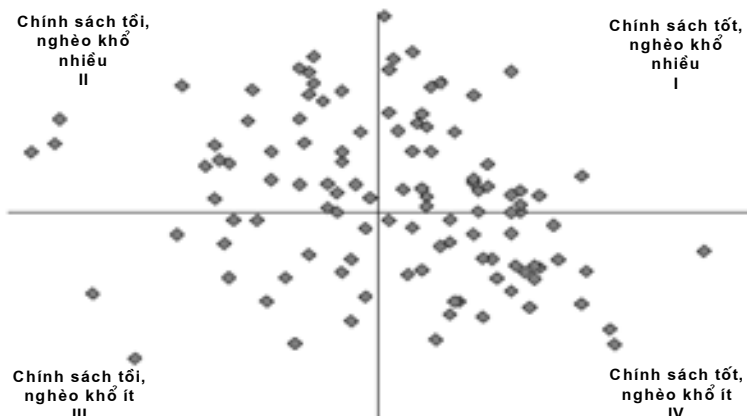
Ở góc phần tư thứ tư là 31 nước có các chính sách trên trung bình. Viện trợ có tác dụng trong các môi trường này nhưng viện trợ làm được sẽ ít hơn, bởi vì ở đây mức nghèo khổ không cao.

Vậy, chắc chắn là sẽ có một giải pháp viện trợ có trọng điểm: viện trợ tài chính cho các nước *tác động lớn* ở góc phần tư thứ nhất sẽ hiệu quả hơn nhiều so với các nước nằm ở các góc khác. Nhưng liệu có cơ hội để viện trợ có trọng điểm hơn nữa so với hiện nay hay không? Chắc hẳn là các nhà tài trợ khi xem xét phân bổ tài chính vào đâu đã tính đến các yếu tố như tỷ lệ nghèo khổ và chất lượng chính sách?

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN CŨNG QUAN TRỌNG - TRONG MỘT MÔI TRƯỜNG CHÍNH SÁCH TỐT

Hình 1.13. Nghèo khổ và chính sách, 113 nước đang phát triển, 1996



Nguồn: Collier và Dollar 1998.

Thực ra thì họ chưa làm được vậy. Để xem xét vấn đề này, giả định rằng cộng đồng thế giới đã huy động được thêm 10 tỷ đôla viện trợ và phân bổ viện trợ này theo tỷ lệ phân bổ viện trợ hiện tại. Khi phân bổ như vậy, khoản viện trợ tăng thêm này có thể sẽ giúp 7 triệu người thoát ra khỏi cảnh nghèo khổ. Giả sử thay cho việc phân bổ như cũ, 10 tỷ đôla viện trợ được tập trung vào các nước thuộc góc *tác động lớn* của viện trợ thì tác dụng sẽ lớn hơn với khoảng 25 triệu người sẽ thoát ra khỏi cảnh nghèo khổ (Collier và Dollar, 1998).

Do vậy khi phân bổ viện trợ có trọng điểm hơn, ta có thể nâng cao hiệu quả trong việc giảm nghèo. Số người được đưa khỏi tình trạng nghèo khổ tăng gần gấp bốn lần với cùng một lượng viện trợ, tất nhiên nếu viện trợ có hiệu quả hơn thì lượng viện trợ cũng sẽ tăng lên. Quá trình giảm nghèo nhanh chóng là một thách thức toàn cầu và tính hiệu quả được thể hiện có thể tạo ra sự hậu thuẫn lớn hơn cho viện trợ.

Tăng 10 tỷ đôla viện trợ theo tỷ lệ phân bổ hiện tại sẽ giúp 7 triệu người thoát khỏi đói nghèo, nhưng nếu viện trợ có trọng điểm sẽ đưa con số này lên 25 triệu người.

¹ Cả ba nghiên cứu này đều xem xét liệu chính sách tốt dẫn tới tăng trưởng hay là tăng trưởng làm nảy sinh các chính sách tốt - và rút ra kết luận cải cách chính sách dẫn tới tăng trưởng cao hơn.

² Collier và Dollar 1998 chỉ ra rằng trong những năm 1990 viện trợ phát huy tác dụng hơn trong một môi trường quản lý tốt, thông qua các thước đo rộng hơn đối với các thể chế, chính sách, trong đó có các vấn đề như tham nhũng, cơ chế quản lý, công bằng và an sinh xã hội. Với mục đích nghiên cứu, thước đo rộng rãi này có nhược điểm là không phải thời điểm nào cũng có số liệu.

³ Đối với phân tích tăng trưởng, viện trợ được tính theo GDP ngang giá sức mua (Summers và Heston 1991), ở các nước thu nhập thấp, giá trị của GDP ngang giá sức mua thường cao gấp ba lần GDP theo mức giá nội địa, vì giá các hàng hóa phi mậu dịch ở các nước nghèo rất thấp. Các nước đang phát triển

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

bình quân nhận được viện trợ vào khoảng 2% so với GDP theo ngang giá sức mua. Trong khi nếu xác định theo giá nội địa thì con số này có thể là 6-7% GDP.

⁴ Thước đo về chính sách được thiết lập để xác định hình này là Đánh giá về chính sách và thể chế quốc gia của Ngân hàng thế giới. Thước đo này có nhiều bộ phận hơn so với chỉ số quản lý trong nghiên cứu của Burnside - Dollar, kể cả các lĩnh vực như các chính sách xã hội và hệ thống an sinh. Thước đo này có ưu điểm là nó xem xét rất nhiều nước và luôn luôn được cập nhật, nhưng nó không phải là một thước đo nhất quán trong các thời kỳ lịch sử khác nhau.

Chương 2

Viện trợ có thể làm bà đỡ cho các chí nh sách tốt

Cơ chế quản lý tốt, ổn định kinh tế vĩ mô, nhà nước pháp quyền và hạn chế tham nhũng sẽ dẫn tới tăng trưởng cao và giảm nghèo. Nó cũng tạo ra một môi trường tốt để viện trợ góp phần giảm nghèo. Trong khi mỗi năm viện trợ tăng lên 10 tỷ đôla thì có khoảng 25 triệu người có thể thoát khỏi tình trạng nghèo khổ, cuộc tấn công nghèo khổ quy mô lớn hơn trên phạm vi toàn cầu sẽ đòi hỏi phải xây dựng thể chế và cải cách chính sách mạnh hơn nữa. Trong giai đoạn giữa những năm 1980 đến giữa những năm 1990 chất lượng chính sách của các nước đang phát triển đã có những tiến bộ rất lớn. Một cải thiện tương ứng có thể sẽ tăng đà phát triển của các nước đang phát triển thêm một điểm phần trăm và giúp 60 triệu người thoát khỏi vực sâu của nghèo khổ trong một năm. Chìa khóa thành công là cải cách chính sách và khả năng xây dựng thể chế. Kết hợp ý tưởng với đồng tiền sẽ làm được nhiều việc hơn so với chỉ riêng đồng tiền.

Trong chương này chúng ta xem xét mối quan hệ giữa viện trợ và cải cách chính sách ở mức độ kinh tế vĩ mô và mức độ ngành của nền kinh tế. Viện trợ nhận được có tác động tới các chính sách của các nước hay không? Một số nhà phê bình bảo thủ cho rằng các khoản tài trợ sẽ dẫn tới các chính sách tồi. Bằng chứng là gì? Chúng ta cũng xem xét các khoản tín dụng trên cơ sở chính sách (hoặc có điều kiện) và mức độ mà các khoản tín dụng này giúp cải thiện các chính sách kinh tế của các nước đang phát triển. Sau đó, chúng ta tập trung vào các cơ chế vô hình để viện trợ tác động đến các chính sách - việc phổ biến các ý tưởng, việc đào tạo thế hệ lãnh đạo tương lai, việc khuyến khích các cuộc tranh luận về chính sách trong một xã hội dân sự. Có thể biện luận rằng đây là một trong những vai trò quan trọng nhất của viện trợ.

Tuy vậy, khó có thể khái quát hóa về viện trợ và chính sách. Thứ nhất, không phải là các nước nhận nhiều viện trợ luôn có chính sách tồi, đáng ngạc nhiên là gần như không hề có quan hệ giữa lượng viện trợ với các chính sách. Thứ hai, các khoản tín dụng có điều kiện đem lại

Trong giai đoạn từ giữa những năm 1980 đến giữa những năm 1990, chất lượng chí nh sách ở các nước đang phát triển đã có những tiến bộ rất lớn.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

một kết quả không đồng nhất. Nhiều nước đã khởi xướng các chương trình cải cách nghiêm túc, và các khoản tín dụng điều chỉnh cơ cấu đã thành công trong việc hỗ trợ các chương trình cải cách này và duy trì được những thay đổi chính sách. Đồng thời, tín dụng điều chỉnh cơ cấu cũng thất bại ở những nước không có quá trình cải cách trong nước đủ mạnh. Nếu không có sự tự vận động ở các nước, thì viện trợ nước ngoài không thể là thúc đẩy quá trình cải cách. Sau cùng, một phần là suy đoán, các nghiên cứu tình huống cho thấy viện trợ có thể đóng một vai trò quan trọng là khuyến khích cải cách trong một thời gian khó khăn và kéo dài. Viện trợ giúp đào tạo nhiều nhà lãnh đạo ở nước ngoài, một khoản đầu tư chỉ thể hiện trong chính sách sau 20 năm hoặc hơn nữa. Cũng có nhiều trường hợp viện trợ nước ngoài đã làm dấy lên các cuộc tranh luận về chính sách trong xã hội dân sự, nhưng lại khó đo lường được tác động.

Các khoản tín dụng đem lại kết quả cao ở những nơi cải cách được trong nước ủng hộ mạnh. Tuy nhiên, nói chung, các nhà tài trợ đã không xét duyệt kỹ lưỡng cho tín dụng có điều kiện. Với các nước có chính sách tồi hoặc không có xu hướng cải cách từ trong nước thì cần phải tìm cách để làm xuất hiện các nhà cải cách và sự vận động cải cách từ bên trong, nhưng việc này không dễ dàng. Các khoản tín dụng điều chỉnh không phải là các công cụ hữu dụng về mặt này và đôi khi chúng còn phản tác dụng. Trong một môi trường khó khăn như vậy, vai trò của viện trợ là đào tạo các nhà lãnh đạo cho các thế hệ sau và khuyến khích các cuộc tranh luận về chính sách trong toàn xã hội dân sự, cũng như là chia sẻ những thông tin về các chính sách.

Tín dụng có điều kiện đem lại kết quả tốt ở những nước mà cải cách có được sự ủng hộ nghiêm túc từ trong nước.

Đồng tiền - lợi hay hại đối với cải cách?

Các nhà khoa học xã hội đã tranh luận rất nhiều về vai trò của viện trợ chính thức trong việc hỗ trợ cải cách. Nếu cải cách chính sách có những chi phí, tổn thất, thiệt hại ngắn hạn tác động tới một bộ phận nào đó của dân cư thì viện trợ nước ngoài có thể giúp loại bỏ những cải cách này. Chính sách ổn định hoá thường đòi hỏi phải có sự điều chỉnh ngân sách kéo theo tăng thuế hoặc giảm dịch vụ công cộng cho một nhóm người nào đó. Tự do hóa thương mại gây tổn hại cho doanh nghiệp và công nhân trong các ngành trước kia được bảo hộ. Cải cách doanh nghiệp nhà nước và tư nhân hóa thường gây ra tình trạng thất nghiệp tạm thời.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

VIỆN TRỢ CÓ THỂ LÀM BÀ ĐỠ CHO CÁC CHÍNH SÁCH TỐT

Nếu một chính phủ muốn thực hiện những cải cách này thì viện trợ nước ngoài có thể giúp đỡ trang trải các chi phí điều chỉnh.

Một nghiên cứu gần đây đã phân tích một số nước cải cách kinh tế hậu chiến như Bolivia, Chile, Đức, Ixraen, Mêhicô, Ba Lan và Thổ Nhĩ Kỳ (Sachs 1994). Trong mỗi trường hợp, viện trợ đã góp phần quan trọng mặc dù tất cả các chính phủ đều cam kết thực hiện cải cách trước khi có các khoản viện trợ quy mô lớn. Nghiên cứu này đã kết luận rằng viện trợ đã giúp "các chính phủ duy trì đủ thời gian để giải quyết các vấn đề" (tr. 512). Hơn nữa, viện trợ nước ngoài tăng cường tác dụng của các cải cách chính sách đối với tăng trưởng, do vậy tăng mỗi lợi so với chi phí. Điều này đã tăng khả năng cải cách được duy trì và phát triển.

Tuy nhiên, các nghiên cứu khác chỉ ra rằng "Viện trợ cũng có thể giúp cho các chính phủ tồi sống sót" (Rodrik, 1996). Để tranh luận, người ta có thể đề cập ít nhất là các trường hợp mà Sachs đã dùng để thể hiện mối liên hệ giữa viện trợ và cải cách bị *trì hoãn*... Một trong những luận điểm truyền thống về cải cách ở Hàn Quốc và Đài Loan (Trung Quốc) trong những năm 1960 là những cải cách này đã diễn ra trên quy mô lớn bởi vì nguồn viện trợ lớn của Mỹ trước đây (những năm 1950) không còn nữa (tr. 31).

Burnside và Dollar đã nghiên cứu mối quan hệ giữa viện trợ với các chỉ số về chính sách vĩ mô và chính sách thương mại của 56 nước chọn mẫu. Trước tiên họ chỉ ra rằng các chính sách có thể được giải thích bằng đặc điểm của một nước, như là pháp quyền, sự phân hoá sắc tộc (có liên quan tới các chính sách tồi) hoặc sự bất ổn về chính trị (cũng có liên hệ tới chính sách tồi). Khi thêm biến số viện trợ vào phân tích này thì viện trợ không có ảnh hưởng gì đến chỉ số chính sách. Điều này không phủ định quan điểm của Sachs cho rằng viện trợ trong một số trường hợp đã góp phần vào cải cách - mà đơn giản là bởi viện trợ đã hỗ trợ các chính phủ có chính sách tồi bằng mức hỗ trợ các chính phủ đang tiến hành cải cách.

Tuy không có mối quan hệ giữa lượng viện trợ mà các nước nhận được với *trình độ* của các chính sách của họ, song viện trợ vẫn có thể hỗ trợ các thay đổi về chính sách. Nếu các nhà tài trợ dự kiến tốt về "thời điểm bước ngoặt" và tăng các khoản viện trợ *ngay trước* cải cách thì chúng ta cũng sẽ thấy viện trợ đang chảy vào các nước có chính sách tồi nhưng viện trợ phải dẫn đến cải cách. Alesina và Dollar (1998) đã điều tra khả năng này. Trong một mẫu 60

Viện trợ đã hỗ trợ các chính phủ có chính sách tồi bằng mức hỗ trợ các chính phủ đang tiến hành cải cách.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

nước, họ tìm ra 87 tình huống trong đó viện trợ tăng đột biến (một sự thay đổi lớn so với những gì mà các nước này đã nhận được trước đó) chỉ 6 trong số 87 tình huống trên, viện trợ tăng kéo theo cải cách. Ngược lại trong 92 trường hợp viện trợ giảm mạnh đã có 16 trường hợp kéo theo cải cách. Do vậy, cải cách thường phát sinh sau khi viện trợ giảm chứ không phải sau khi viện trợ tăng. Nhưng điểm chính nổi bật trong nghiên cứu này là mối quan hệ giữa sự thay đổi viện trợ với cải cách chính sách là rất nhỏ, yếu. Nói chung, không phải các nhà tài trợ đã đánh giá chính xác các "thời điểm bước ngoặt" và tăng cường viện trợ trước khi xảy ra các cuộc cải cách.

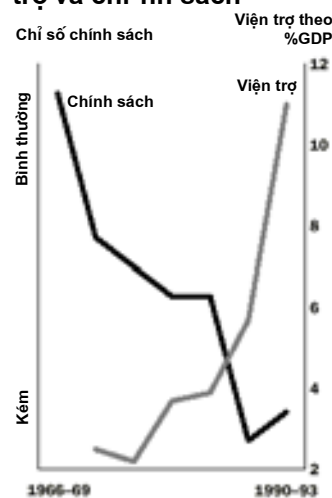
Mối quan hệ biến đổi giữa viện trợ và chính sách có thể được xem xét ở từng nước riêng lẻ. Ví dụ Dambia là một chứng cứ cho quan điểm rằng viện trợ cho phép các chính phủ trì hoãn cải cách. Các chính sách ở Dambia trước kia đã tồi và giai đoạn 1970-1993 lại càng tồi hơn, cho dù vậy, số lượng viện trợ mà nước này nhận được tăng không ngừng - vào đầu những năm 1990 số viện trợ đã đạt 11% GDP thực tế (hình 2.1).

Tuy nhiên, ứng với mỗi Dambia lại có một Gana. Gana đã nhận rất ít viện trợ khi nước này có chính sách tồi - nhưng lại nhận được sự ủng hộ mạnh hơn kể từ khi nước này tiến hành cải cách (hình 2.2). Các nghiên cứu tình huống về Gana nói chung đều nhận ra rằng viện trợ nước ngoài đã giúp nước này củng cố một chương trình cải cách tốt. Trong 56 nước được Burnside và Dollar chọn làm mẫu, những sự khác biệt này đã triệt tiêu lẫn nhau: viện trợ và chính sách không liên quan với nhau. Khi đưa các biến số khác được coi là có ảnh hưởng đến chính sách vào phân tích thì vẫn không thấy liên hệ giữa viện trợ và chính sách.

Do vậy, không có một mối quan hệ đơn giản giữa số lượng viện trợ mà các nước nhận được với chất lượng các chính sách của các nước này. Tuy nhiên, trong một số trường hợp viện trợ có thể vẫn góp phần cải cách chính sách, thông qua các điều kiện đặt ra hoặc thông qua việc phổ biến ý tưởng mới.

Ở Dambia, các chính sách càng tồi hơn khi nước này nhận càng nhiều viện trợ...

Hình 2.1. Dambia: Viện trợ và chính sách



Nguồn: Dollar và Easterly 1998.

Ý thức làm chủ - tiền cũng không thể mua được

Nếu viện trợ có thể trì hoãn cũng như khuyến khích cải cách thì tại sao không đặt điều kiện được nhận viện trợ là cải cách chính sách? Suy cho cùng, sự hỗ trợ tài chính của IMF

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

VIỆN TRỢ CÓ THỂ LÀM BÀ ĐỠ CHO CÁC CHÍNH SÁCH TỐT

và các khoản tín dụng điều chỉnh cơ cấu của Ngân hàng Thế giới chỉ được giải ngân khi các biện pháp cải cách được thực hiện. Cho dù đây là một bộ phận của nguồn tài chính chính thức, nhiều nhà tài trợ vẫn chú ý đến các chương trình điều chỉnh cơ cấu khi quyết định phân bổ viện trợ.

Tuy nhiên, vì nhiều lý do khác nhau, điều kiện viện trợ có thể không giúp cải thiện các chính sách được lâu dài. Thứ nhất là khó khăn trong khâu giám sát. Ví dụ một điều kiện đơn giản là thâm hụt ngân sách không được vượt quá một mức độ nhất định. Thâm hụt ngân sách không chỉ bị ảnh hưởng bởi các chính sách của chính phủ mà còn do các cú sốc ngoài tầm kiểm soát của chính phủ. Do vậy, vì một cú sốc nào đó mà một nước không thể thực hiện được một mục tiêu đã thỏa thuận; trên thực tế, thất bại này là cần thiết vì một chính sách tốt ở trong một môi trường này chưa chắc đã là một chính sách tốt trong một môi trường khác. Việc các mục tiêu về chính sách đặt ra có được thực hiện hay không vẫn cần có đánh giá chủ quan. Đánh giá chủ quan càng quan trọng hơn khi cải cách trở nên phức tạp hơn về mặt thể chế.

Khó khăn thứ hai đối với việc đặt ra các điều kiện là các điều kiện chỉ có hiệu lực trong thời kỳ đang diễn ra các chương trình điều chỉnh. Một chính phủ đang gặp khó khăn về tài chính có thể đồng ý thực hiện cải cách và tiến hành cải cách để đổi lấy viện trợ có điều kiện. Nếu không có một cam kết mạnh mẽ về cải cách, các cải cách này có thể và thường là sẽ bị đảo ngược khi chương trình kết thúc.

Vấn đề thứ ba, và có thể là vấn đề nghiêm trọng nhất liên quan đến động lực của các tổ chức tài trợ. Việc giải ngân các khoản viện trợ là một trong những mục tiêu cơ bản của các tổ chức này. Vì việc giám sát các cải cách chính sách đòi hỏi một số đánh giá chủ quan, nên các nhà tài trợ có xu hướng xuê xoa coi là các chính phủ đang có nhiều nỗ lực cải cách - điều này có thể đúng hay sai - và giải ngân các khoản viện trợ. Tạp chí *Nhà Kinh tế* mô tả hành vi này của các nhà tài trợ như sau:

“Trong một số năm qua Kênia đã thực hiện một nghi lễ thân thiện với các nhà tài trợ của họ. Các bước như sau: thứ nhất, Kênia dành được các cam kết viện trợ hàng năm. Thứ hai: chính phủ bắt đầu thay đổi quan điểm, từ bỏ cải cách kinh tế và có thái độ rất độc đoán. Thứ ba, hội nghị các nước tài trợ với sự có mặt của các nước viện trợ đang âm ức chuẩn bị khiển trách Kênia. Thứ tư, Kênia nói xoa dịu một cách đồng dài. Thứ năm, các nhà tài trợ người giận và lại cam kết viện trợ và toàn bộ điều nhảy lại bắt đầu trở

***... nhưng ở Gana
viện trợ tăng song
song với chất lượng
các chính sách tốt
hơn.***

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

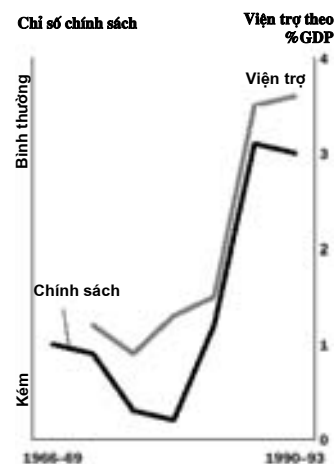
lại (số ngày 19-8-1995, tr. 37)”.

Có một núi các nghiên cứu về tín dụng điều chỉnh cơ cấu và tác dụng của chúng đối với chính sách (Ví dụ: Mosley 1987, Mosley và các tác giả khác 1995, Thomas 1991). Tất cả các nghiên cứu này kết luận với sự nghi ngờ về khả năng các điều kiện đặt ra có thể thúc đẩy cải cách ở các nước không hề có định hướng cải cách. Một nghiên cứu đã rút ra kết luận rằng ở châu Phi các khoản tín dụng điều chỉnh cơ cấu của Ngân hàng Thế giới đã có tác động “quá ít, không như Ngân hàng Thế giới mong đợi” tới các chính sách của các nước nhận viện trợ (Mosley và các tác giả khác 1995). Vấn đề chính là Ngân hàng Thế giới đã quá phấn khích khi giải ngân các khoản tín dụng - và chính vì thế họ mong muốn nhìn thấy những nỗ lực cải cách ngay cả ở những nơi không hề có các nỗ lực này. Trên thực tế trong số các khoản tín dụng điều chỉnh được chọn làm mẫu nghiên cứu chỉ 53% các điều kiện đặt ra được thỏa mãn, tuy vậy hầu hết các khoản tín dụng vẫn được giải ngân. Ví dụ, Dambia đã nhận 18 khoản tín dụng điều chỉnh cơ cấu trong khoảng thời gian 1966-1969 và 1990-93 trong khi các chính sách của nước này càng ngày càng tồi tệ hơn (hình 2.1). Ngân hàng Thế giới đã năm lần cung cấp viện trợ nhằm hỗ trợ cùng một chương trình cải cách chính sách nông nghiệp ở Kênia. Mỗi lần như vậy cải cách hoặc không được thực hiện hoặc kết quả lại bị đảo ngược, trong khi tất cả các khoản tín dụng vẫn được giải ngân đầy đủ. Bài học là gì? Một khoản tín dụng có điều kiện không thể bảo đảm rằng cải cách sẽ được tiến hành hoặc duy trì được lâu dài.

Dù vậy các khoản tín dụng điều chỉnh cơ cấu của IMF và Ngân hàng Thế giới đã hỗ trợ nhiều chương trình cải cách thành công. Bolivia là một ví dụ tốt về các khoản tín dụng điều chỉnh cơ cấu cung cấp tài chính cho một chính phủ quyết tâm thực hiện cải cách; ở nước này sự hỗ trợ tăng dần theo đà cải cách chính sách (Lopez 1997; hình 2.3). Phần lớn nguồn tài chính tăng lên ở nước này là thông qua tín dụng điều chỉnh cơ cấu. Một báo cáo kiểm điểm về tín dụng dựa trên chính sách đã rút ra kết luận: "Rõ ràng là các khoản tín dụng có điều kiện chỉ phát huy tốt khi các chính sách của nước nhận tín dụng, chủ yếu là do các nước này tự hoạch định với hỗ trợ kỹ thuật từ bên ngoài, có định hướng rõ ràng nhằm giải quyết các yêu cầu cải cách, thực hiện các thay đổi về chính sách và tiếp cận cộng đồng quốc tế để tranh thủ sự hỗ trợ về tài chính nhằm đạt được mục tiêu trên (Ranis 1995, tr. 10).

Trong một tổng kết nội bộ, Ngân hàng Thế giới cũng

Hình 2.2. Gana: Viện trợ và chính sách



Nguồn: Dollar và Easterly 1998.

Ở Bolivia, tín dụng điều chỉnh cơ cấu cung cấp tài chính cho một chính phủ quyết tâm tiến hành cải cách.

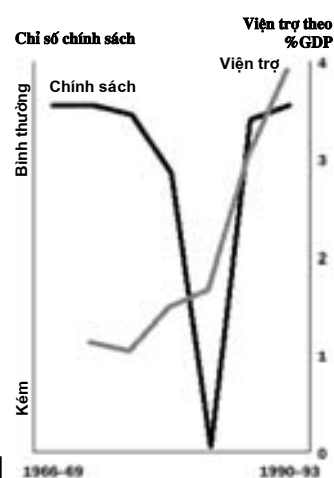
ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

VIỆN TRỢ CÓ THỂ LÀM BÀ ĐỠ CHO CÁC CHÍNH SÁCH TỐT

đã rút ra một kết luận tương tự - "ý thức làm chủ" hay sự ủng hộ cải cách mạnh ở trong nước là điều kiện cần thiết cho sự thành công của các khoản tín dụng điều chỉnh cơ cấu. Trước năm 1990, khoảng 1/3 các khoản tín dụng điều chỉnh cơ cấu không đem lại cải cách như mong đợi. Việc thiếu "ý thức làm chủ" hoặc thiếu cam kết của nước đi vay là một nhân tố quan trọng gây ra những thất bại này (Branson và Jayarajah 1995).

Từ số lớn các khoản tín dụng điều chỉnh cơ cấu của Ngân hàng Thế giới được chọn làm mẫu nghiên cứu (105 trường hợp cải cách được thực hiện thành công và 55 trường hợp không thành công), một nghiên cứu gần đây đã thấy rằng một số đặc điểm về chính trị và thể chế có quan hệ với các chương trình cải cách thành công (Dollar và Svensson 1997). Quan trọng nhất là 52% các chính phủ tiến hành cải cách thành công là các chính phủ được bầu ra một cách dân chủ, trong khi chỉ 29% số các chính phủ thất bại trong cải cách là các nước được bầu cử một cách dân chủ. Các chính phủ cầm quyền trong thời gian dài khó có thể thực hiện cải cách thành công. Hơn nữa sự bất ổn chính trị có mối quan hệ tương tác chặt chẽ với các thất bại trong cải cách (bảng 2.1). Những biến số kinh tế, chính trị đã dự đoán đúng kết quả của 75% các khoản tín dụng điều chỉnh cơ cấu (phụ lục 2).

Hình 2.3. Bolivia: Viện trợ và chính sách



Nguồn: Dollar và Easterly 1998.

Bảng 2.1. Đặc điểm của các chương trình điều chỉnh cơ cấu Thành công và thất bại

	Thành công	Thất bại
<i>Thống kê quốc gia</i>		
Được bầu dân chủ	52%	29%
Khủng hoảng chính phủ trong thời kỳ cải cách	9%	24%
<i>Các biến số Ngân hàng Thế giới</i>		
Chuẩn bị (tuần công của nhân viên)	143	135
Phân tích trước (tuần công của nhân viên)	84	80
Số các điều kiện ràng buộc	45	47
Quy mô tín dụng (triệu USD)	169	166

Nguồn: Dollar và Svensson 1998.

Nghiên cứu này cũng xem xét các nhân tố thuộc tầm kiểm soát của Ngân hàng Thế giới, bao gồm quy mô khoản tín dụng điều chỉnh, số điều kiện, các nguồn lực sử dụng để chuẩn bị khoản tín dụng và các nguồn lực dành cho việc phân tích trong bốn năm trước khi cấp tín dụng. Nghiên cứu và tìm ra rằng các biến số "nỗ lực ngân hàng" nêu trên là như nhau đối với cả các chương trình điều chỉnh thành công và chương trình thất bại (xem bảng 2.1) khi tất cả các biến số này được đưa vào phân tích thì rõ ràng là cải cách thành công phụ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

thuộc cơ bản vào các đặc thù về thể chế và chính trị của một nước.

Trước đây, Ngân hàng Thế giới không xem xét một cách đầy đủ rằng sự thành công hay thất bại của cải cách phụ thuộc rất nhiều vào chính nỗ lực của một nước. Dãmbia là một trường hợp điển hình: trong những năm 1980 Ngân hàng Thế giới đã duyệt bốn khoản tín dụng điều chỉnh cơ cấu với tổng số tiền là 212 triệu đôla và các khoản tín dụng này gần như đã được giải ngân hoàn toàn. Sau khi hoàn thành giải ngân, Ngân hàng Thế giới đã đánh giá ba trong bốn khoản tín dụng trên là thất bại nghĩa là cải cách mà các khoản tín dụng này hỗ trợ đã không được thực hiện như đã mong đợi. Các kết quả nghiên cứu của Dollar và Svensson chỉ ra rằng điều này là nhân tiên. Các điều kiện đặt ra cho Dãmbia thời gian đó không có định hướng cải cách. Chính phủ Dãmbia là một chính phủ không được bầu cử một cách dân chủ, đã nắm quyền quá lâu - không thể là một nhà cải cách. Khoản tín dụng đầu tiên cho Dãmbia thời gian đó lẽ ra phải tạo tiền đề cho cải cách, nhưng người ta đã phải thừa nhận rằng việc cấp liên tục các khoản tín dụng điều chỉnh sau này ở Dãmbia không phải là cách sử dụng nguồn lực tốt nhất. Các nhà tài trợ dần dần đã nhận ra bài học này và đã thận trọng hơn trong việc lựa chọn, cung cấp các khoản viện trợ có điều kiện. Trong giai đoạn 1990-1995, tỷ lệ thành công của các khoản tín dụng điều chỉnh cơ cấu của Ngân hàng Thế giới tăng lên tới 76% (Ngân hàng Thế giới, 1997a).

Những nghiên cứu trên nêu ra rằng cải cách chính sách phụ thuộc rất nhiều vào các đặc thù thể chế và chính trị của các nước. Một điều kiện tiên quyết cho sự thành công là ý thức làm chủ quá trình cải cách của các nước nhận tín dụng. Nhưng một khi chương trình cải cách nghiêm túc được khởi xướng thì các khoản viện trợ có thể góp phần củng cố chương trình này.

Khuyến khích cải cách

Nghiên cứu thực tế đủ chỉ ra rằng cải cách trong tâm với của các nước thu nhập thấp có thể tăng đà phát triển của các nước này lên 2 đến 3 điểm phần trăm. Với đà tăng trưởng dài hạn của hầu hết các nước này từ 0 đến 1%, thì đây cũng đã là một sự cải thiện rất lớn. Đối với nhiều nước nghèo nhất thế giới - các nước tụt hậu quá xa - việc tiến hành cải cách chính sách một cách nghiêm túc có lẽ là vấn đề quan trọng nhất trong chương trình nghị sự của họ. Đồng thời, việc tạo nền móng cho cải cách không phải là

Trước đây, Ngân hàng Thế giới không xem xét một cách đầy đủ sự thành công hay thất bại của cải cách phụ thuộc rất nhiều vào chí nh nỗ lực của một nước.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

VIỆN TRỢ CÓ THỂ LÀM BÀ ĐỠ CHO CÁC CHÍNH SÁCH TỐT

dễ dàng và các khoản tín dụng có điều kiện cấp cho các nước có môi trường thể chế và chính sách tồi đã bị thất bại. Do vậy, liệu các nhà tài trợ có thể thúc đẩy cải cách chính sách trong các môi trường bị bóp méo nghiêm trọng không? Ví dụ như ở Mianma, Nigiêria, hay Cộng hòa dân chủ Cônggô. Hay đơn giản chỉ là lắc đầu bó tay?

Rõ ràng không thể chấp nhận việc bỏ rơi các nước đang khó khăn. Khi mà tỷ lệ nghèo khổ đang giảm xuống ở các nước đang phát triển có các chính sách tốt thì các nước có các chính sách bị bóp méo sẽ chiếm tỷ phần ngày càng tăng trong tổng số người nghèo trên thế giới. Câu trả lời là gì? Đã có các chứng cứ chứng tỏ rằng các nhà tài trợ có thể thay đổi tình thế mà không cần một lượng tài chính quy mô lớn. Các nỗ lực vô hình có chi phí thấp có thể thúc đẩy cải cách chính sách trong một thời gian dài - bằng cách chia sẻ những ý tưởng phát triển, đào tạo thế hệ lãnh đạo tương lai và khuyến khích việc tranh luận về chính sách trong một xã hội dân sự.

Các cơ quan phát triển đóng một vai trò quan trọng trong việc truyền bá thông tin về chính sách hiệu quả cả ở cấp độ kinh tế vĩ mô và cấp độ ngành cụ thể như cải cách giáo dục, y tế, lương hưu (khung 2.1). Nhưng chính sách tốt không phải là một cái gì đó được quyết định chủ quan theo Ngân hàng Thế giới mà là các bài học rút ra từ kinh nghiệm của các nước đang phát triển. Khách quan mà nói cơ chế quản lý tốt chính là những gì đã thúc đẩy sự tăng trưởng và giảm bớt nghèo khổ ở các nước đang phát triển.

Khung 2.1 Cải cách chế độ lương hưu

Các nền kinh tế đang phát triển và quá độ có chế độ lương hưu công cộng không bền vững - nghĩa là chế độ đóng góp quỹ lương hưu chỉ phát huy vai trò khi số lao động đang làm việc nhiều, số người nghỉ hưu ít; nhưng chế độ này không có tác dụng khi số người nghỉ hưu nhiều hơn số lao động đang làm việc. *Tránh khủng hoảng người cao tuổi*, một báo cáo của Ngân hàng Thế giới, cùng các trao đổi ý kiến nảy sinh từ báo cáo này và sự trợ giúp kỹ thuật là một ví dụ tốt về cách thức viện trợ quy mô nhỏ có thể khuyến khích cải cách chính sách. Căn cứ vào bản báo cáo, các nhà tài trợ đã giúp nhiều nước như Argentina, Trung Quốc, Hunggari,

Mêhicô, Ba Lan và Uruguay nghiên cứu các hậu quả về tài chính và phân phối mang tính dài hạn của hệ thống bảo trợ tuổi già. Các nhân viên có hiểu biết về cải cách lương hưu thành công - ví dụ như ở Chilê - đã được sử dụng để trao đổi, phổ biến các kiến thức quan trọng. Mục tiêu của sự hỗ trợ kỹ thuật là giúp các nước lập mô hình mô phỏng chế độ lương hưu hiện tại của họ và tác động của các giải pháp cải cách. Trong nhiều trường hợp, những phân tích trên đã trở thành chủ đề cho các cuộc thảo luận rộng rãi về cải cách lương hưu và là một phương pháp để chính phủ thuyết phục công chúng rằng cải cách là cần thiết.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Một số chính sách phát triển then chốt (ổn định kinh tế vĩ mô và mở cửa) đã được biết đến như là "thỏa thuận Oasinhton". Đây là một điều mỉa mai bởi vì trong những năm 1970, các tổ chức như Ngân hàng Thế giới đã không thúc đẩy các chính sách này. Trên thực tế, Ngân hàng Thế giới đã ủng hộ các chính sách quốc gia chủ nghĩa ví dụ như các chính sách của Julius Nyerere ở Tandania. Tuy nhiên, qua kinh nghiệm thế giới người ta đã biết rằng giải pháp này không đem lại sự phát triển ổn định. Đồng thời các nhà hoạch định chính sách như T.S. Chiang và T.C. Liu ở Đài Loan (Trung Quốc) cũng đã thử nghiệm các chính sách không theo kiểu của cộng đồng phát triển quốc tế.

Tới tận những năm đầu thập niên 1980, các cơ quan phát triển mới bắt đầu đánh giá đầy đủ giá trị của cơ chế quản lý kinh tế vĩ mô tốt và bắt đầu thúc đẩy tự do hóa thương mại, khuyến khích các nền kinh tế đóng học tập thành công của các nền kinh tế mở. Khó có thể đánh giá tác động của việc trao đổi các ý tưởng này. Sachs và Warner (1995) nghiên cứu 35 nước tiến hành tự do hóa thương mại trong 10 năm qua. Các nước này chắc chắn đều chịu ảnh hưởng của sự thành công của các nước khác. Các cơ quan phát triển có đóng một vai trò quan trọng trong quá trình phổ biến kiến thức về các chính sách tốt không? Chắc chắn là có, nhưng không thể chứng minh được theo một cách này hay cách khác.

Viện trợ phát triển cũng có thể thúc đẩy việc phổ biến kiến thức về phát triển bằng cách cung cấp tài chính để đào tạo sinh viên ở nước ngoài - nghiên cứu kinh tế học, luật học, quản lý hành chính và các môn khác. Những sinh viên sau khi học ở nước ngoài quay trở về thường có đóng góp quan trọng trong quá trình cải cách chính sách với tư cách trực tiếp là các quan chức chính phủ hoặc gián tiếp thông qua các hoạt động ở các trường đại học hoặc các tổ chức khác. Một ví dụ nổi tiếng là nhóm cựu sinh viên Berkeley đã thiết kế cải cách của Indônêsi vào cuối những năm 1960 và đầu 1970. Hơn 10 năm qua, cải cách ở các nước Mỹ Latinh đều do các bộ trưởng đã từng nghiên cứu kinh tế ở nước ngoài thiết kế và thực hiện. Cơ quan phát triển quốc tế của Mỹ đã có một chương trình nổi tiếng đào tạo hầu hết các quan chức chính phủ Bótsoana.

Một nghiên cứu kinh tế chính trị học về cải cách đã kết luận rằng có thể khái quát hóa về sự thành công trong cải cách của các nước đang phát triển (Williamson 1994, tr. 589). Quan trọng nhất là một "đội ngũ các nhà kinh tế hùng mạnh". Nói chung, các thành viên quan trọng của các

Ở các nước mà các yếu tố chí nh trị trong nước đã khởi động một phong trào cải cách, thì các nhà kinh tế và công chức được đào tạo tốt là yếu tố rất quan trọng đối với sự thành công của cải cách.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

VIỆN TRỢ CÓ THỂ LÀM BÀ ĐỠ CHO CÁC CHÍNH SÁCH TỐT

đội ngũ này ở những nước đang tiến hành cải cách đều đã được đào tạo về kinh tế ở nước ngoài, với sự hỗ trợ của các nhà tài trợ hoặc các tổ chức phi chính phủ như Quỹ Ford.

Tuy vậy đào tạo ở nước ngoài không phải là phương thuốc bách bệnh cho cải cách, thay vào đó khi các yếu tố chính trị trong nước bắt đầu khởi xướng phong trào cải cách thì các nhà kinh tế và công chức được đào tạo tốt là yếu tố rất quan trọng đối với thành công của cải cách. Trong nhiều trường hợp có nhiều người được đào tạo nhưng không được sử dụng một cách có hiệu quả. Một nghiên cứu gần đây về viện trợ ở châu Phi do Hội đồng phát triển hải ngoại tiến hành đã xem xét các trường hợp thành công hoặc không thành công:

“Các chính phủ gặp khó khăn trong việc giữ lại các nhân viên có trình độ cao do những vướng mắc trong quản lý nội bộ và do mức lương thấp của khu vực nhà nước. Làm việc cho nhà nước không đem lại mức lương thỏa đáng so với làm việc trong khu vực tư nhân. Ví dụ ở Tanzania và Kenya trong những năm 1970 một người làm việc cho nhà nước có thu nhập cao hơn 14 và 11-16% so với người làm cùng công việc có cùng kinh nghiệm và trình độ đào tạo nhưng làm việc trong khu vực tư nhân. Tuy nhiên đến cuối những năm 1980, chế độ bảo trợ thiếu cân nhắc cùng với lạm phát cao và khủng hoảng ngân sách kéo dài đã gây khó khăn cho thu nhập của cán bộ công nhân viên. Số công chức ở Tanzania đã tăng từ 135.000 năm 1970 lên 302.000, nhưng lương của người làm công cho nhà nước giảm 94% so với sức mua trước đây. Các chính phủ châu Phi gặp khó khăn trong việc giữ các nhân viên có năng lực, đặc biệt là những người có trình độ và tay nghề cao. Do vậy một dự án do CIDA tài trợ đã đào tạo 13 thạc sĩ kinh tế cho Kenya trong giai đoạn từ 1985-1991, tuy vậy trong vòng một năm, 10 người đã tìm việc làm bên ngoài và 3 người khác vừa trở về từ Canada đang tìm kiếm việc làm có mức lương cao hơn ở khu vực tư nhân. Vấn đề đơn giản chỉ là vì các công chức chính phủ có trình độ thạc sĩ chỉ nhận được mức lương bằng 1/5 số thu nhập nếu họ đi làm cho một trong những công ty tư vấn quản lý quốc tế ở Nairobi hoặc một đơn vị thường trú của các tổ chức viện trợ.

Nhìn chung ở châu Phi, các viên chức đã chấp nhận một công việc trong khu vực tư nhân hoặc di cư ra

Công chức chính phủ có trình độ thạc sĩ chỉ nhận được mức lương bằng 1/5 số thu nhập nếu họ đi làm cho một trong những công ty tư vấn quản lý quốc tế ở Nairobi.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

nước ngoài. Theo tổ chức Liên hợp quốc, trong thời kỳ 1986-1990 khoảng 50.000 - 60.000 nhân viên quản lý có trình độ cao và trung bình ở châu Phi đã rời khỏi đất nước. Trong đó nhiều người đi làm việc cho các tổ chức viện trợ do sự thu hút của mức lương cao gấp 5-10 lần mức lương trước đây họ đã nhận được. Ví dụ ở Kênia, một dự án của Ngân hàng Thế giới đã thuê 8 người Kênia, dự án này trả lương cho họ từ 3000-6000đôla/tháng. Mức lương này cao hơn nhiều lần so với mức lương 250 đôla mà các nhà kinh tế cao cấp làm việc trong chính phủ nhận được.

Ở một nước không bị ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế như Bốtsoana, khái niệm đạo đức đã tạo ra một động thái hoàn toàn khác. Hưởng mức lương không đến nỗi nào và được cung cấp các phương tiện để thực hiện công việc đã giữ được các công chức chính phủ tiếp tục công việc của họ. Không hiếm những thư ký chuyên nghiệp làm việc hơn 10 năm liền, cho dù gần đây tiền lương trong khu vực tư nhân đã tăng lên và một số công chức đã bỏ nhà nước, có rất ít người di cư ra nước ngoài. Một báo cáo nghiên cứu tình huống đã ghi lại lời nhận xét của USAID rằng: Trong số 1300 người Bốtsoana nhận bằng thạc sĩ ở Mỹ kể từ khi nước này giành độc lập chỉ có 3 người không trở về nước” (van de Walle và Johnston 1996, tr. 89 - 92).

Rõ ràng các quan chức được đào tạo cẩn thận có thể là một đầu vào quan trọng để đưa ra các chính sách tốt (Bốtsoana là một chứng cứ). Tuy nhiên, nếu có các yếu tố khác theo hướng duy trì các chính sách lỗi thời thì các quan chức được đào tạo có thể sẽ rời bỏ khu vực nhà nước (cho dù họ vẫn có thể góp phần cho quá trình phát triển). Nhưng những người này thường di cư ra nước ngoài, trong trường hợp đó việc đào tạo sẽ không đem lại lợi ích cho một nước như đã mong đợi.

Việc khuyến khích tranh luận về chính sách trong xã hội dân sự là một cách để hỗ trợ phát triển có thể tác động tới cải cách chính sách. Điều này không dễ thực hiện, lãnh đạo ở các nước có các chính sách tồi cố duy trì những chính sách này vì các quyền lợi của mình. Các chế độ thương mại, tỷ giá hối đoái, giá cả trong nông nghiệp bị bóp méo nghiêm trọng có thể gây ra tham nhũng và kiếm lợi bất chính trong một nhóm người có quyền lực. Trong những trường hợp này các nhà tài trợ nên tìm kiếm cơ hội tiếp xúc với bộ máy công chức bậc trung - những người này thường thiên về kỹ trị hơn là chính trị - và các tổ chức của xã hội dân sự.

Việc khuyến khích tranh luận về chính sách trong xã hội dân sự là một cách để hỗ trợ phát triển có thể tác động tới cải cách chính sách.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

VIỆN TRỢ CÓ THỂ LÀM BÀ ĐỠ CHO CÁC CHÍNH SÁCH TỐT

Ví dụ ở Ucraina, trong một thời kỳ tồn tại của các chính sách tồi, Ngân hàng Thế giới đã quyết định rằng cho vay sẽ phản tác dụng. Tín dụng sẽ trì hoãn cải cách lâu hơn, do đó cần có sự can thiệp khác - ví dụ như giúp tăng cường công tác giáo dục công cộng trong chính phủ và cho toàn xã hội dân sự. Các cơ quan thông tin, các nhà cải cách trong chính phủ, các thành viên quốc hội, các tổ chức phi chính phủ và khu vực tư nhân được tham gia các hội thảo chính, các cuộc mít tinh toàn thành phố trên cả nước, các tiếp xúc hàng tuần với các cơ quan thông tin để thông báo về các vấn đề cải cách kinh tế và thể chế. Một nhà vô địch của chương trình này là Thống đốc Ngân hàng Trung ương Ucraina. Ông ta đã tham gia rất tích cực các chương trình trên và thông báo trước toàn bộ dân chúng rằng điều mà Ngân hàng Thế giới đã làm trong những năm đầu thời kỳ quá độ nhằm thúc đẩy cải cách và phát triển là không cung cấp các khoản tín dụng điều chỉnh cơ cấu mà tập trung thực hiện các chương trình giáo dục công cộng.

Có ít kết quả nghiên cứu kết luận rằng việc trao đổi các ý tưởng tốt, gửi sinh viên ra nước ngoài đào tạo hay khuyến khích tranh luận chính sách trong xã hội dân sự sẽ dẫn tới cải cách chính sách và hoạt động tốt hơn ở các nước đang phát triển. Nhưng các nghiên cứu tình huống đã nêu ra rằng các nhân tố này rất quan trọng, hơn nữa các hoạt động này cũng sử dụng rất ít các nguồn lực tài chính.

Nếu cam kết - cung cấp tiền, nếu không cam kết - cung cấp ý tưởng

Việc cung cấp một lượng tiền lớn cho một nước có các chính sách tồi không đem lại một giá trị nào, ngay cả khi nước này cam kết thực hiện các điều kiện của một chương trình cải cách. Việc cấp tín dụng điều chỉnh cơ cấu cho các chính phủ không tiến hành cải cách nghiêm túc đã trở thành một vấn đề lớn của viện trợ nước ngoài.

Đối với các nước có thu nhập thấp, việc khởi xướng cải cách kinh tế có ý nghĩa rất quan trọng cho những tiến bộ trong tương lai. Nhưng người ngoài cuộc không dễ gì tạo ra quá trình cải cách trong nước. Với các nước có chính sách tồi, các nhà tài trợ nên tập trung vào các hoạt động hỗ trợ cải cách trong dài hạn - như học bổng nước ngoài, trao đổi các ý tưởng về cải cách chính sách và phát triển, khuyến khích tranh luận về chính sách trong xã hội dân sự. Trong hầu hết

***Người ngoài cuộc
không dễ gì tạo ra
quá trình cải cách
trong nước.***

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

các trường hợp, đây là các biện pháp tương đối tiết kiệm chi phí, do vậy không có sự mâu thuẫn với quan điểm cho rằng nguồn tài chính nên tập trung hết vào các nước nghèo đã đạt được những kết quả tốt trong cải cách chính sách.

Nghiên cứu của chúng tôi cũng đã phát hiện ra rằng tín dụng điều chỉnh cơ cấu là phương tiện hiệu quả nhất khi một chính phủ cam kết một cách chắc chắn về việc tiến hành cải cách. Tuy nhiên, có một câu hỏi là nếu cải cách phải có sự ủng hộ mạnh mẽ từ trong nước mới thành công thì có cần đến các khoản tín dụng có điều kiện hay không? Một nghiên cứu cho rằng các khoản tín dụng có điều kiện vẫn có vai trò hữu ích, nhưng với điều kiện cách quản lý các khoản tín dụng này phải được đổi mới (Collier 1997). Trước kia các tổ chức tài trợ đã nỗ lực để "mua cải cách" bằng cách hỗ trợ các chính phủ không muốn tiến hành cải cách, giải pháp này đã bị thất bại. Hơn nữa, việc sử dụng các điều kiện kiểu này đã làm vô hiệu các giá trị tiềm năng của chính chúng. Các chính phủ thực sự cam kết cải cách có thể đồng ý với một số khoản tín dụng có điều kiện ràng buộc với một chính sách và giúp ngăn cản một số đặc quyền đặc lợi trong nước. Khoản tín dụng đó sẽ là một hình thức hạn chế các chính phủ đi lệch khỏi các chính sách tốt vì lợi ích thiên cận.

Các khoản tín dụng có điều kiện cũng có thể là một công cụ tín hiệu hữu ích. Sự bất ổn về chính sách làm chậm trễ đầu tư. Các khoản tín dụng có điều kiện sẽ ra tín hiệu cho khu vực tư nhân biết rằng chính phủ đang tiến hành cải cách nghiêm túc và hệ thống các chính sách mới sẽ được duy trì. Với các nước có chính sách tốt, viện trợ thường đi đôi với việc tăng đầu tư tư nhân; sự kết hợp giữa cải cách và viện trợ nước ngoài có thể tăng cường lòng tin của các nhà đầu tư. Collier chỉ ra rằng cách quản lý các khoản tín dụng có điều kiện hiện nay có thể làm hỏng tác dụng dây cương và đèn tín hiệu của nó. Các khoản tín dụng này đã không thực hiện được chức năng dây cương (bởi các khoản tín dụng đã được giải ngân bất kể cải cách có được tiến hành hay không) và cũng không phải là các tín hiệu đúng về tính nghiêm túc của việc cải cách (trước năm 1990, một phần ba các khoản tín dụng bị thất bại).

Vai trò của các tổ chức như Ngân hàng Thế giới không phải là bắt buộc các chính phủ làm những gì mà họ không muốn làm. Không phải là khi Ngân hàng Thế giới hoạt động tích cực hơn hoặc tăng thêm nguồn cho tín dụng điều chỉnh cơ cấu thì một nhà cải cách thất bại có thể trở thành một nhà cải cách thành công. Vai trò của các tổ chức quốc tế là nên

Để có hiệu quả các khoản tín dụng điều chỉnh cơ cấu cần tập trung vào một số thước đo thực sự quan trọng.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

VIỆN TRỢ CÓ THỂ LÀM BÀ ĐỠ CHO CÁC CHÍNH SÁCH TỐT

trao đổi các thông tin có thể tác động đến sự thảo luận chung của mỗi xã hội về cải cách chính sách và học cách nhận biết các tín hiệu rằng liệu các chính phủ có tiến hành cải cách nghiêm túc hay không. Các sai sót là không thể tránh khỏi, nhưng sự thành công của các khoản tín dụng điều chỉnh cơ cấu phải là khoảng 85% chứ không phải là 67%. Chỉ có thể đạt được những mục tiêu này bằng các lựa chọn các môi trường tốt hơn cho viện trợ điều chỉnh cơ cấu.

Collier đã cho rằng, để cách tiếp cận này có hiệu quả các khoản tín dụng điều chỉnh cơ cấu cần phải tập trung vào một số thước đo quan trọng thực sự (trong mẫu nghiên cứu của Dollar-Svensson trung bình có 46 điều kiện và tối đa là 193 điều kiện). Để các khoản tín dụng điều chỉnh làm tốt chức năng dây cương cần phải có những sự thống nhất rõ ràng giữa chính phủ và các tổ chức tài trợ về những chỉ tiêu quan trọng và các trường hợp buộc phải ngừng giải ngân. Để các khoản tín dụng điều chỉnh làm tốt vai trò tín hiệu của mình, chúng phải có tỷ lệ thành công cao (ví dụ 85%). Lúc đó chúng sẽ là các tín hiệu chính xác báo cho khu vực tư nhân biết rằng chính phủ đang nhận khoản tín dụng này đã cam kết thực hiện cải cách một cách nghiêm chỉnh.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Chương 3

Tiền cũng quan trọng - Trong một môi trường thể chế tốt

Tiền cũng quan trọng - nhưng không theo như cách chúng ta từng nghĩ. Các dự án được tài trợ bởi các nguồn viện trợ nước ngoài thường là những thành quả quan trọng và dễ nhận thấy, đó là hệ thống đường sá, trường học và bệnh viện, hệ thống cấp thoát nước, các nhà máy điện. Nhưng chúng ta có thể đánh giá thành công ở hai cấp: cấp vi mô hay dự án, ở cấp này mức độ thành công thường rất cao; ở cấp vĩ mô xét tới sự tăng trưởng của toàn bộ nền kinh tế và mức giảm nghèo, ở cấp này, như chương 1 đã chỉ ra, mức độ thành công thấp hơn rất nhiều. Nếu các nguồn viện trợ là bất phân định, lợi ích của một dự án viện trợ ít liên quan tới những lợi ích thực của việc tài trợ vốn. Tác động thực tế của các nguồn viện trợ phụ thuộc vào một câu hỏi quan trọng (nhưng khó có thể đánh giá) là: điều gì đã có thể xảy ra nếu như không có viện trợ?

Phần lớn viện trợ được dành cho những dự án nhằm hỗ trợ một số ngành nhất định (hình 3.1). Liệu những nguồn viện trợ với mục tiêu định trước này có tới được những ngành đó hay không? Cụ thể, liệu nước nhận viện trợ có chi cho giáo dục nhiều hơn khi các nhà tài trợ cấp vốn cho một dự án về giáo dục trị giá 1 triệu đôla so với trong trường hợp các nhà tài trợ chỉ đơn giản cấp 1 triệu đôla để hỗ trợ cho ngân sách nhà nước? Vấn đề ở đây không phải là nạn tham ô hay việc quản lý các nguồn viện trợ. Thay vào đó, một cá nhân - hay một quốc gia - khi nhận được các nguồn hỗ trợ “bằng hiện vật” sẽ điều chỉnh lại các khoản chi tiêu khác.

Nếu viện trợ được phân định (mục đích sử dụng), chúng ta sẽ dễ dàng đánh giá tác động chung của viện trợ: vì đơn giản đó là tác động tổng hợp của các dự án độc lập. Nếu giáo dục tiểu học là quan trọng, càng nhiều dự án cho lĩnh vực này sẽ càng cải thiện tốt tình hình chung. Tuy nhiên, nếu viện trợ là bất phân định thì việc quản lý và đánh giá tác động của viện trợ sẽ trở nên phức tạp hơn rất nhiều. Những gì mà chúng ta nhìn thấy *không phải* là những gì chúng ta thu được. Việc đánh giá tác động của viện trợ không chỉ đòi hỏi xem xét những gì đã xảy ra trong thời gian hoạt động của dự án, mà còn phải đánh giá điều gì đã có thể xảy ra nếu như không có viện trợ.

Hầu hết các nguồn viện trợ được dành cho các dự án - và hầu hết viện trợ theo dự án được dành cho những cơ sở hạ tầng về xã hội, kinh tế và quản lý.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN CŨNG QUAN TRỌNG - TRONG MỘT MÔI TRƯỜNG THỂ CHẾ TỐT

Phân đầu của chương này sẽ giải thích chi tiết về tính bất phân định của viện trợ. Sau đó chúng ta sẽ xem xét những bằng chứng có thực về một vài đặc điểm của tính bất phân định. Nếu nước viện trợ cấp vốn cho một dự án đầu tư, cho giáo dục chẳng hạn, cơ sở nào để họ tin rằng những nguồn viện trợ này sẽ:

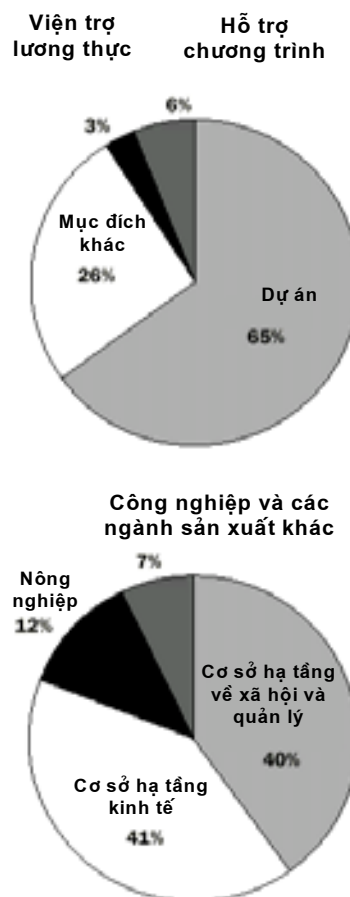
- Được chính phủ sử dụng chứ không phải dùng để tài trợ cho những mục đích khác, ví dụ như bù đắp cho việc cắt giảm thuế?
- Tài trợ cho đầu tư chứ không phải tăng chi cho tiêu dùng?
- Tài trợ cho giáo dục chứ không phải cho một ngành nào khác?

Những nước viện trợ không thể biết chắc rằng những nguồn viện trợ sẽ được dành cho ngành mà dự án hướng tới. Vì vậy, chúng ta sẽ xem xét ý nghĩa của tính bất phân định đối với việc đánh giá dự án.

Trên thực tế, tác động của việc tài trợ cho dự án là nhằm tăng chi tiêu chính phủ giống hệt như trong trường hợp trợ cấp chung cho ngân sách. Điều này ngụ ý rằng ngay cả khi các nhà tài trợ hỗ trợ vốn cho các dự án thì việc đánh giá tác động của viện trợ với tư cách là một cơ chế chuyển giao tài chính phụ thuộc vào việc đánh giá chi tiêu chung của chính phủ - liệu vốn có được phân bổ cho những hoạt động nhằm tăng cường phát triển kinh tế hay không và hiệu quả của các khoản chi tiêu của chính phủ. Điều này liên quan tới việc đánh giá tính hợp lý trong hoạt động chi tiêu của chính phủ. Như đã nói ở trên, những gì mà chúng ta nhìn thấy không nhất thiết phải là những gì chúng ta thu được: điều gì xảy ra nếu không có sự can thiệp của chính phủ?

Tính bất phân định có ý nghĩa như thế nào trong việc phân tích sự phân bổ và tính hiệu quả của chi tiêu chính phủ và trong việc quản lý và đánh giá các nguồn hỗ trợ phát triển? Đối với những quốc gia ở đó chính phủ thực thi những chính sách vững chắc, phân bổ hợp lý các khoản chi tiêu và cung cấp những dịch vụ hiệu quả cao, các nhà tài trợ có thể cung cấp những nguồn viện trợ lớn dưới hình thức các khoản hỗ trợ chung cho ngân sách, do họ biết chắc rằng những nguồn hỗ trợ này sẽ được sử dụng hiệu quả. Ở những nước mà chính phủ và nhà tài trợ đều có cùng quan điểm trong việc phân bổ các khoản chi tiêu nhưng hiệu quả của các khoản chi tiêu không cao, việc đánh giá các dự án có viện trợ và việc viện trợ không nên chỉ dựa vào số tiền cấp cho từng dự án cụ thể mà còn phải tính đến sự đóng góp của

Hình 3.1 Phân bổ các nguồn viện trợ, theo loại hình và ngành



Nguồn: OECD 1998.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

chúng trong việc nâng cao hiệu quả chung của chỉ tiêu chính phủ (xem chương 4). Ở những nước mà nhà tài trợ và chính phủ không đồng nhất quan điểm trong việc phân bổ các khoản chi tiêu và hiệu quả của chúng lại thấp thì cách tốt nhất là giảm viện trợ và tăng cường hỗ trợ cho việc hoạch định chính sách và xây dựng thể chế - cho tới khi những nhà tài trợ thấy rằng viện trợ của họ sẽ đóng góp cho sự phát triển.

Tính bất phân định?

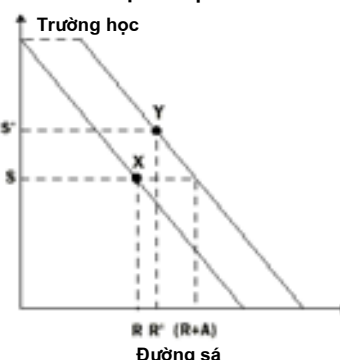
Trước hết chúng ta sẽ nghiên cứu một đoạn dẫn dắt ngắn nhưng chứa đựng nhiều thông tin. Có nhiều chương trình của chính phủ nhằm hỗ trợ về thu nhập cho các cá nhân - đó là những thu nhập gắn liền với việc mua hàng hoá cụ thể hay được trợ cấp dưới hình thức hiện vật chứ không phải bằng tiền mặt. Một ví dụ điển hình là chương trình tem phiếu lương thực trong đó nhà nước cấp tem phiếu cho người dân để đổi lấy một lượng lương thực nhất định. Ngay cả khi chương trình này không làm nảy sinh vấn đề tham ô (mỗi đôla trị giá của tem phiếu lương thực sẽ được đổi lấy lương thực), liệu những chương trình như vậy có tác động mạnh hơn lên tiêu dùng lương thực của người dân so với trường hợp họ được trợ cấp bằng tiền mặt hay không?

Chúng ta hãy so sánh hai quan điểm. Quan điểm đơn giản “những gì ta nhìn thấy là những gì ta thu được” cho rằng nếu tem phiếu lương thực được dùng để mua lương thực thì chỉ tiêu cho lương thực sẽ tăng lên tương ứng với nguồn thu nhập bổ sung từ tem phiếu. Quan điểm “bất phân định” cho rằng, những người được cấp tem phiếu lương thực không suy nghĩ đơn giản như vậy và họ có những mục tiêu riêng của mình. Trong trường hợp như vậy người được cấp tem phiếu sẽ giảm chi tiêu về lương thực từ những nguồn thu nhập khác ngoài tem phiếu lương thực tương ứng với phân tăng lên nhờ có tem phiếu lương thực. Do vậy một đôla trị giá của tem phiếu lương thực, ngay cả khi được dùng để chi mua lương thực sẽ tăng khoản chi tiêu về lương thực lên một lượng đúng bằng như trong trường hợp trợ cấp một đôla tiền mặt.

Quan điểm nào là đúng? Có những bằng chứng rõ ràng về chương trình hỗ trợ tem phiếu lương thực. Đó là trường hợp về chương trình hỗ trợ tem phiếu lương thực của Puetô Ricô năm 1982, thực tế chỉ ra rằng chương trình này tác động rất ít, thậm chí không hề có tác động gì đến

Tính bất phân định chỉ trở thành vấn đề tranh luận khi những nhà tài trợ và chính phủ nhận viện trợ theo đuổi những mục tiêu khác nhau

Hình 3.2. Bất phân định hoàn toàn



Nguồn: Minh hoạ mang tính giả thuyết.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN CŨNG QUAN TRỌNG - TRONG MỘT MÔI TRƯỜNG THỂ CHẾ TỐT

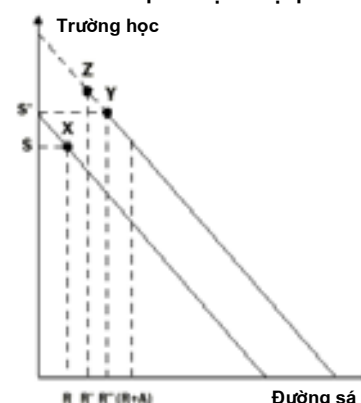
chi tiêu cho lương thực (Moffitt 1989). Ở Hoa Kỳ qua hai chương trình trợ cấp bằng hiện vật thử nghiệm theo phương pháp chọn mẫu ngẫu nhiên người ta không thấy chúng có tác động gì đến chi tiêu cho lương thực ở Alabama và chỉ có tác động nhỏ ở San Diego (Franker và các tác giả khác 1995). Đối với sự hỗ trợ bằng tem phiếu lương thực, những bằng chứng thực tế đã cho thấy rõ một điều rằng quan điểm đơn giản là sai, còn quan điểm “tính bất phân định” là (gần như hoàn toàn) đúng. Nhưng điều này liên quan gì tới viện trợ nước ngoài?

Một đô thị đơn giản sẽ giúp chúng ta mô tả ba đặc điểm của tính bất phân định của viện trợ nước ngoài (hình 3.2). Giả sử chính phủ chỉ chi tiêu cho hai hàng hoá, đó là đường sá và trường học và ngân sách phân bổ khoản chi tiêu R cho đường sá và S cho trường học (điểm X trên đường giới hạn ngân sách). Bây giờ giả sử rằng có một nhà tài trợ sẵn sàng viện trợ một khoản tiền A cho việc đầu tư vào đường sá. Nếu nguồn viện trợ này hoàn toàn được phân định, toàn bộ số tiền đó sẽ được chi cho đường sá. Vì vậy chính phủ sẽ chi $R+A$ cho đường sá và một lượng tiền không đổi (S) cho trường học. Nhưng nếu số tiền này hoàn toàn bất phân định, ngân sách mới của chính phủ chính bằng ngân sách trước khi có viện trợ cộng với A (miễn là chính phủ thoả mãn điều kiện sẽ chi nhiều hơn A cho đường sá). Trong ví dụ này chính phủ sẽ chi R' cho đường sá (nhiều hơn mức trước khi có viện trợ R và nhiều hơn A nhưng ít hơn $R+A$) và S' cho trường học. Điều này giải thích ba vấn đề sau đây.

Thứ nhất, toàn bộ số tiền viện trợ (A), được chi cho đường sá nếu xét đơn thuần về mặt hành chính, nhưng mức độ ảnh hưởng của nguồn viện trợ này lên *tổng* chi tiêu cho đường sá có thể có giá trị từ không đến tổng số tiền A .

Thứ hai, tính bất phân định hoàn toàn không có nghĩa là viện trợ không hề được chi tiêu cho đường sá, mà tác động của việc hỗ trợ số tiền A cho đường sá đối với tổng chi tiêu cho đường sá hoàn toàn không khác gì so với trong trường hợp nhà tài trợ dùng số tiền A này để hỗ trợ chung cho ngân sách. Ý nghĩa thực tiễn của tính bất phân định phụ thuộc vào việc nhà tài trợ và chính phủ nhận viện trợ có cùng mục tiêu hay không. Nếu nhà tài trợ chỉ đơn giản mong muốn hỗ trợ thêm vốn cho chính phủ, nhưng sẽ thuận lợi hơn về mặt hành chính nếu họ cấp vốn cho đường sá, khi đó tính bất phân định không quan trọng. Nếu ngược lại nhà tài trợ có những mục tiêu khác và họ thực sự muốn chính phủ nhận viện trợ sẽ chi khoản viện trợ A cho đường

Hình 3.3. Bất phân định một phần



Nguồn: Nguồn: Minh hoạ mang tính giả thuyết.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

sá, lúc này tính bất phân định sẽ là một vấn đề.

Thứ ba, tính bất phân định đòi hỏi số tiền viện trợ dành cho đường sá phải nhỏ hơn số tiền mà chính phủ chi cho đường sá từ chính những nguồn thu của chính phủ trong trường hợp không có viện trợ. Giả sử rằng chính phủ chọn mức chi tiêu tại điểm X cho đường sá và trường học và sau đó nhận được khoản viện trợ A (hình 3.3). Chi tiêu thực tế sẽ tăng tới điểm Y, nhưng chính phủ mong muốn chọn điểm Z. Vì vậy tính bất phân định ít có khả năng trở thành vấn đề nếu số viện trợ lớn hơn nhiều so với ngân sách chính phủ (như ở nhiều nền kinh tế phụ thuộc vào viện trợ nước ngoài) hay nếu viện trợ nhằm hỗ trợ cho một đối tượng cụ thể và chỉ có một phần rất nhỏ ngân sách chính phủ được chi cho đối tượng đó (ví dụ, viện trợ theo dự án hỗ trợ cho một hoạt động chi tiêu hoàn toàn mới).

Hầu hết viện trợ nước ngoài được dành cho các dự án, trong đó nhà tài trợ hỗ trợ vốn hoặc cho một dự án đầu tư lớn (như một công trình xây dựng đường cao tốc) hoặc phổ biến hơn là cho một tập hợp các dự án đầu tư có liên quan tới nhau (đường sá nông thôn, nhà ở đô thị, hệ thống kênh thủy lợi, cấp nước sinh hoạt cho nhiều làng mạc, các chương trình xây dựng trường học). Tuy nhiên, người ta nhận thấy tính bất phân định của viện trợ sẽ là một vấn đề ngay từ đầu khi cấp các nguồn viện trợ quy mô lớn.¹ Lý luận về vấn đề này không có gì mới, nhưng cái mới ở đây là những bằng chứng về tính bất phân định. Giả sử nhà tài trợ cấp 1 triệu đôla cho chính phủ để đầu tư vào một dự án cụ thể, chẳng hạn như giáo dục. Ba câu hỏi thích hợp ở đây là:

- Chi tiêu của chính phủ có tăng lên 1 triệu đôla hay không?
- Chi tiêu đầu tư của chính phủ có tăng lên 1 triệu đôla hay không?
- Chi cho giáo dục có tăng lên 1 triệu đôla hay không?

Viện trợ có làm tăng chi tiêu chí nh phủ hay không?

Chính phủ có một số cách xử lý khác nhau khi họ được nhận viện trợ. Họ có thể dùng toàn bộ số tiền viện trợ để tăng chi tiêu. Họ có thể giảm thuế tương ứng với số tiền viện trợ. Hay họ có thể giữ nguyên mức chi tiêu và thuế hiện tại và sử dụng viện trợ để bù đắp thâm hụt ngân sách (tương đương với việc cắt giảm thuế trong tương lai) - hay bất kỳ sự kết hợp nào giữa ba cách giải quyết đó.

Đã có rất nhiều nghiên cứu về tác động của các nguồn

Rõ ràng hiệu ứng "bầy ruồi" của các khoản vay ưu đãi mạnh hơn so với của các nguồn viện trợ không hoàn lại.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN CŨNG QUAN TRỌNG - TRONG MỘT MÔI TRƯỜNG THỂ CHẾ TỐT

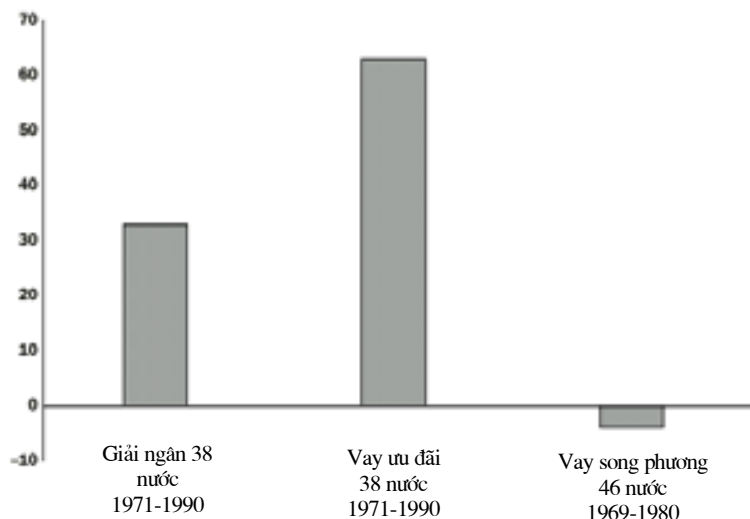
chuyển giao ngân sách giữa các cấp chính quyền trong cùng một quốc gia - ví dụ, giữa chính quyền trung ương và các cơ quan chính quyền cấp tỉnh (hay cấp tiểu bang). Bằng chứng cho thấy rằng, tiền chuyển từ các cơ quan chính quyền cấp cao xuống các cơ quan chính quyền địa phương có xu hướng dành cho tăng chi tiêu chính phủ nhiều hơn và ít được dùng để tài trợ cho việc cắt giảm thuế so với mức mà quan điểm tính bất phân định hoàn toàn đã chỉ ra. Xu hướng nguồn thu ngoài thuế chỉ làm tăng chi tiêu của chính phủ mà không được dùng để hỗ trợ việc cắt giảm thuế được gọi là hiệu ứng “bẫy ruồi”.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

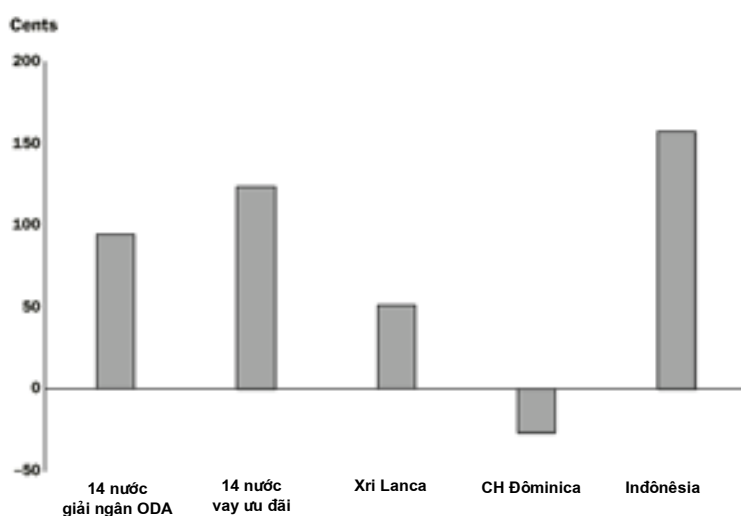
Hình 3.4. Một đôla viện trợ và chi tiêu chính phủ

Ước lượng từ các mẫu điều tra nhiều nước



Nguồn: Feyzioğlu, Swaroop và Zhu 1998; Cashel-Cordo và Craig 1990.

Ước lượng từ các mẫu nhỏ và một số nước cụ thể



Nguồn: Feyzioğlu, Swaroop và Zhu 1998; Pack và Pack 1990, 1993, 1996.

Trong các mẫu điều tra lớn, một đôla viện trợ làm tăng chi tiêu chính phủ lên chưa đến một đôla...

...nhưng đối với từng quốc gia cụ thể đôi khi người ta ghi nhận những hiệu ứng "bầy ruồi" rất mạnh.

Có rất nhiều công trình nghiên cứu về hiệu ứng “bầy ruồi” của viện trợ nước ngoài. Hai công trình dựa trên các mẫu điều tra quy mô lớn gồm nhiều quốc gia chỉ ra rằng 1 đôla viện trợ làm tăng chi tiêu chính phủ lên ít hơn 1 đôla. Feyzioğlu, Swaroop và Zhu (1997) nghiên cứu vấn đề này ở 38 quốc gia và thấy rằng 1 đôla cho vay ưu đãi (ví dụ những khoản cho vay của Hiệp hội phát triển quốc tế) làm tăng thêm 63 cent trong chi tiêu chính phủ (hình 3.4). Khi kết hợp các khoản cho vay ưu đãi với các nguồn viện trợ,

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN CŨNG QUAN TRỌNG - TRONG MỘT MÔI TRƯỜNG THỂ CHẾ TỐT

tác động này chỉ là 33 cent. Vì vậy, rõ ràng hiệu ứng “bẫy ruồi” mạnh hơn đối với các khoản vay ưu đãi so với các nguồn viện trợ. Cashel-Cordo và Craig (1990) khi nghiên cứu một mẫu điều tra khác gồm 46 quốc gia đã thấy rằng những khoản vay song phương không hề có tác động lên chi tiêu chính phủ.

Những nghiên cứu dựa trên các mẫu điều tra quy mô nhỏ hơn và từng quốc gia cụ thể cho thấy hiệu ứng “bẫy ruồi” mạnh hơn. Feyzioglu, Swaroop và Zhu (1997) sử dụng mẫu điều tra nhỏ gồm 14 quốc gia mà họ có số liệu chi tiết về chi tiêu chính phủ chia theo ngành trong nhiều năm (phụ lục 3). Họ tìm thấy có hiệu ứng “bẫy ruồi” tuyệt đối: 1 đôla viện trợ làm tăng chi tiêu chính phủ xấp xỉ 1 đôla (95 cent đối với các khoản vay song phương và 1,24 đôla đối với các khoản vay ưu đãi). Trong trường hợp của Indônêsi, Pack và Pack (1990) thấy rằng 1 đôla viện trợ làm tăng chi tiêu chính phủ lên 1,50 đôla (hình 3.4). Vì vậy, thay vì hỗ trợ cho việc cắt giảm thuế do các nguồn viện trợ có thể thay thế cho một phần nguồn lực huy động trong nước, viện trợ có thể làm tăng thuế do “tác động làm tăng” chi tiêu chính phủ. Tác động tăng chi tiêu chính phủ này có thể là do viện trợ giúp chính phủ khai thác được các nguồn vốn khác thông qua việc nâng cao hiệu quả công tác thu thuế hay tạo điều kiện khai thác các nguồn vốn thương mại-hay nhờ có viện trợ mà có thể rũ bỏ các rào cản đối với chi tiêu chính phủ.

Điều này ủng hộ quan điểm cho rằng các nguồn viện trợ có tính bất phân định lớn. Tính bất phân định có nghĩa là một chính phủ có thể sử dụng những nguồn vốn bổ sung để tăng chi tiêu, hỗ trợ cho việc giảm thuế, hay giảm thâm hụt ngân sách (thông qua cắt giảm thuế tương lai). Mỗi xã hội khác nhau sẽ có những lựa chọn khác nhau, vì vậy chúng ta có thể tìm được những ví dụ (như Indônêsi) trong đó chi tiêu chính phủ tăng đồng thời với các nguồn viện trợ. Nhưng khó mà tìm thấy mối quan hệ này đồng loạt xuất hiện trong các mẫu điều tra lớn gồm nhiều quốc gia, điều đó cho thấy rằng mặc dù có hiệu ứng “bẫy ruồi” ở một mức độ nhất định nhưng nói chung là không đúng khi cho rằng 1 đôla viện trợ sẽ tăng chi tiêu chính phủ lên cả 1 đôla. Một phần trong số đó sẽ được dùng để hỗ trợ việc cắt giảm thuế hay giảm thâm hụt ngân sách.

Khó có thể tìm được mối liên hệ giữa viện trợ và chi tiêu đầu tư

Viện trợ có làm tăng chi tiêu đầu tư hay không?

Các nhà tài trợ khi hỗ trợ vốn cho các dự án thường

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

không nhằm mục tiêu tăng chi tiêu chính phủ một cách chung chung. Thay vào đó, viện trợ thường nhằm vào các dự án nhất định hoặc các khoản chi tiêu cụ thể, ví dụ như đầu tư vào cơ sở hạ tầng hay cung ứng các dịch vụ xã hội. Trong ngân sách nhà nước của những nước đang phát triển có sự phân biệt giữa các khoản “chi thường xuyên” và “chi tiêu đầu tư”.

Nhiều nước đang phát triển không có số liệu rõ ràng về phân bổ giữa chi tiêu đầu tư và các khoản chi tiêu khác (như cho quản lý hành chính, trợ cấp, an ninh quốc phòng...). Vì vậy rất khó tìm ra mối liên hệ giữa vốn viện trợ và chi tiêu đầu tư trong một mẫu điều tra lớn gồm nhiều quốc gia. Tuy nhiên chúng ta có thể rút ra một ý tưởng chung thông qua việc xem xét mối quan hệ giữa viện trợ nước ngoài và chi cho tiêu dùng của chính phủ.

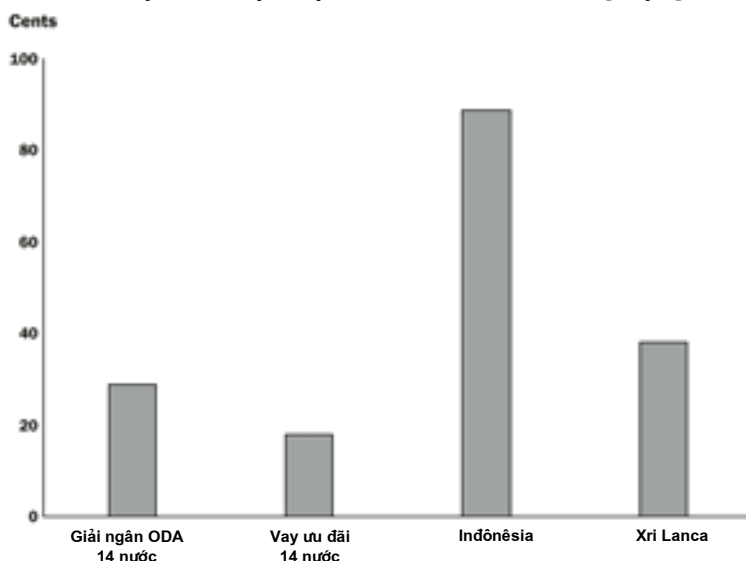
Trong mẫu điều tra gồm 14 quốc gia của mình, Feyzioglu, Swaroop và Zhu thấy rằng 1 đôla viện trợ nước ngoài thường làm tăng 29 cent đầu tư công cộng (hình 3.5). Lưu ý rằng, những nước này có hiệu ứng “bẫy ruồi” mạnh vì vậy viện trợ hầu như được dành hết để tăng chi cho tiêu dùng của chính phủ. Dường như viện trợ đã hỗ trợ cho chính phủ nói chung chứ không nhằm vào chi tiêu đầu tư như mục đích nhà tài trợ thường đặt ra. Trong mẫu điều tra này 29 cent đúng bằng phần dành cho đầu tư trong 1 đôla chi tiêu chính phủ được lấy từ tất cả các nguồn (viện trợ và không viện trợ). Vì vậy 1 đôla viện trợ có cùng tác động như 1 đôla từ bất kỳ nguồn thu nào khác của chính phủ.

Chúng ta có thể xem xét tác động mạnh của viện trợ (đặc biệt viện trợ song phương) lên chi cho tiêu dùng của chính phủ trong mẫu điều tra lớn gồm nhiều quốc gia được sử dụng trong chương 1 (hình 3.6). Mối liên kết mạnh giữa việc tăng viện trợ với việc tăng tiêu dùng của chính phủ (ngay cả khi tính đến các yếu tố quyết định khác trong chi tiêu chính phủ) cho thấy có sự hiện diện của cả hiệu ứng “bẫy ruồi” và tính bất phân định (nó cho phép viện trợ dành cho đầu tư được dùng để hỗ trợ cho tiêu dùng của chính phủ).

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN CŨNG QUAN TRỌNG - TRONG MỘT MÔI TRƯỜNG THỂ CHẾ TỐT

Hình 3.5. Một đôla viện trợ và chi tiêu đầu tư công cộng

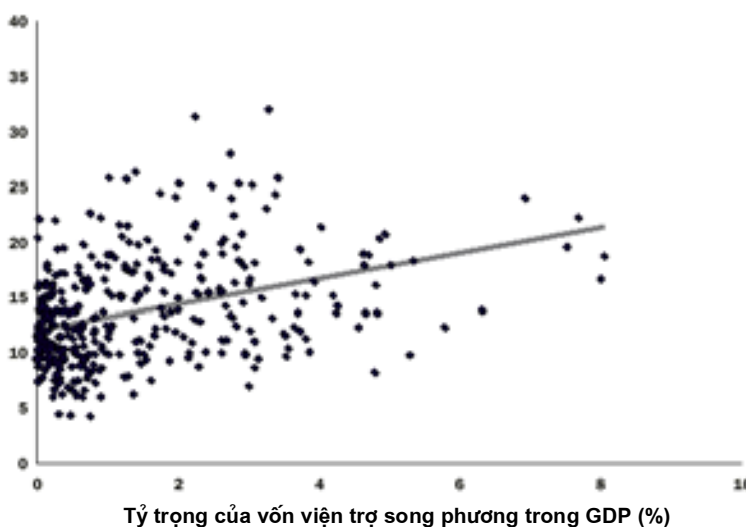


Một đôla viện trợ thường làm tăng 29 cent cho đầu tư công cộng...

Nguồn: Feyzioğlu, Swaroop và Zhu 1998; Pack và Pack 1990, 1993, 1996.

Hình 3.6 Viện trợ song phương và chi tiêu của chính phủ

Tỷ trọng chi tiêu của chính phủ tính theo %GDP



...phần lớn phần còn lại được dành cho tiêu dùng của chính phủ.

Nguồn: Tính toán từ số liệu của Burnside và Dollar.

Những nghiên cứu thực nghiệm ở Indonesia và Sri Lanka cũng chỉ ra rằng viện trợ tác động lên chi tiêu đầu tư ít hơn so với tổng chi tiêu chính phủ, vì vậy không phải toàn bộ viện trợ được chuyển thành đầu tư. Một lần nữa những sự khác biệt giữa các nước lại rất lớn. Ở Sri Lanka một đôla viện trợ làm tăng thêm 52 cent trong chi tiêu chính phủ. Trong đó, 38 cent dành cho chi tiêu đầu tư và 14 cent dành cho chi tiêu dùng. Ở Indonesia một đôla viện trợ làm tăng 1,58 đôla trong chi tiêu chính phủ, trong đó chi tiêu đầu tư chiếm 89 cent.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

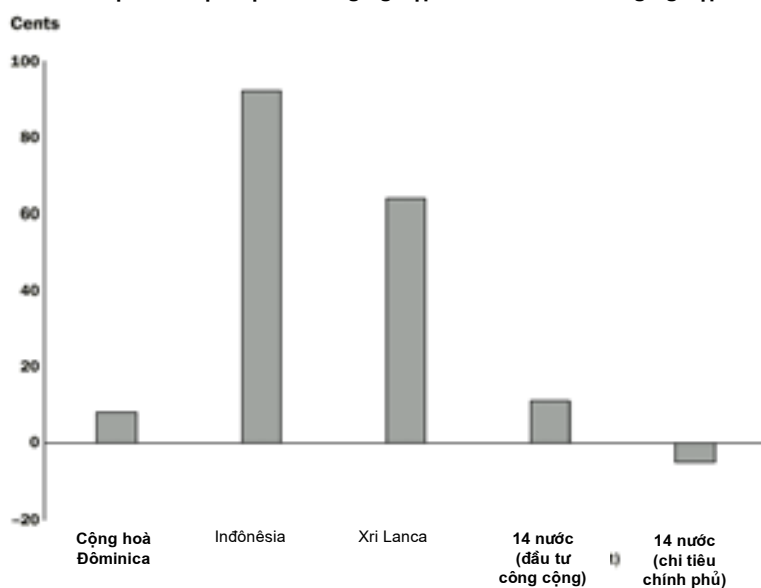
Bằng chứng cho thấy rằng ngay cả khi viện trợ được dành hầu hết cho chi tiêu chính phủ, hiệu ứng của nó đối với tiêu dùng và đầu tư cũng khó xác định, dù là về mặt hành chính viện trợ có được đưa vào những dự án đầu tư cụ thể hay không.

Các nguồn viện trợ theo dự án có hỗ trợ vốn cho các ngành cụ thể nào đó hay không?

Các nhà nghiên cứu cũng cố gắng tìm hiểu tính bất phân định theo ngành - nghĩa là, liệu những nguồn viện trợ nước ngoài cho một ngành nhất định (ví dụ, nông nghiệp hay giáo dục) tăng lên có làm tăng chi tiêu cho ngành đó hay không? Có hai cách để trả lời câu hỏi đó: bằng cách so sánh mức chi tiêu của một nước qua các năm và so sánh mức chi tiêu giữa các nước với nhau. Cho dù theo phương pháp nào đi nữa thì câu trả lời chỉ là một: mức độ bất phân định không đồng nhất. Ở một số nước và một số ngành các nguồn viện trợ hoàn toàn bất phân định giữa các ngành, trong khi ở các nước và các ngành khác viện trợ dường như rất cứng nhắc.

Pack và Pack (1990) chỉ ra rằng đối với mỗi đôla tăng lên trong vốn tài trợ cho nông nghiệp của Indônêsi, chi tiêu trong ngành đó tăng lên 92 cent. Ngược lại, một nghiên cứu đối với 14 quốc gia sử dụng các số liệu theo ngành lại cho thấy rằng chi tiêu cho nông nghiệp giảm 5 cent đối với mỗi đôla viện trợ cho nông nghiệp (hình 3.7).

Hình 3.7. Một đôla viện trợ cho nông nghiệp và chi tiêu cho nông nghiệp.



Nguồn: Feyzioğlu, Swaroop và Zhu 1998; Pack và Pack 1990, 1993, 1996

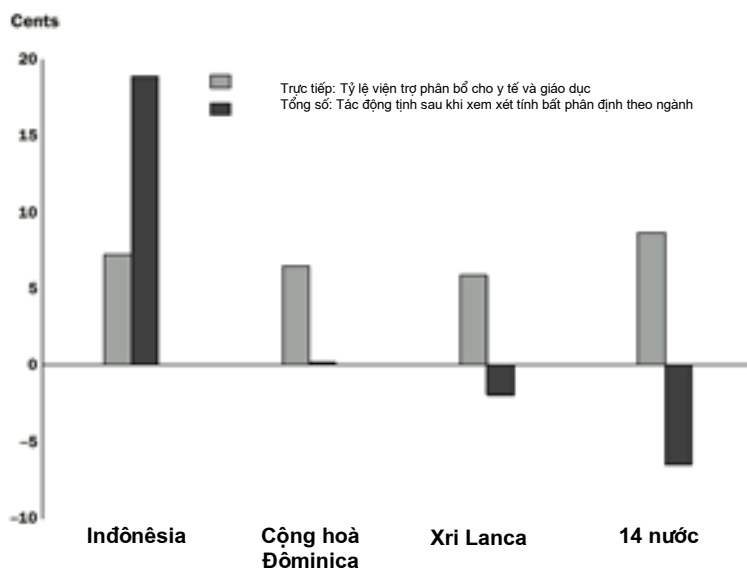
Một đôla viện trợ cho nông nghiệp làm tăng chi tiêu cho nông nghiệp lên chưa đến một đôla.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN CŨNG QUAN TRỌNG - TRONG MỘT MÔI TRƯỜNG THỂ CHẾ TỐT

Tác động ròng của một đôla viện trợ đối với chi tiêu cho một ngành cụ thể không chỉ phụ thuộc vào thành phần viện trợ nhận được mà còn phụ thuộc vào việc chính phủ xử lý các nguồn viện trợ như thế nào. Chúng ta sẽ xem xét vấn đề này đối với ngành giáo dục và y tế với kết quả điều tra số liệu theo ngành của 14 nước. Tác động trực tiếp lên chi cho giáo dục của một đôla viện trợ phụ thuộc vào sự phân bổ nguồn viện trợ giữa các ngành: 8,7 cent trong một đôla viện trợ được dành cho giáo dục và y tế. Tuy nhiên, đó không phải đã là hoàn chỉnh nếu cân nhắc về tính bất phân định theo ngành, chúng ta còn phải xem xét tới việc liệu viện trợ cho giáo dục có làm giảm phần chi cho giáo dục mà chính phủ đã lên dự toán khi không có viện trợ hay không và liệu các nguồn viện trợ cho các ngành khác có khiến chính phủ chi nhiều hơn cho giáo dục hay không. Theo các kết quả điều tra 14 nước, tác động thực của một đôla viện trợ là làm giảm 6,5 cent trong chi tiêu cho giáo dục và y tế, mặc dù trong 1 đôla viện trợ trung bình có 8,7 cent được dành cho giáo dục và y tế (hình 3.8).

Hình 3.8. Một đôla viện trợ cho giáo dục, y tế và chi tiêu cho giáo dục, y tế



Nguồn: Feyzioglu, Swaroop và Zhu 1998; Pack và Pack 1990, 1993, 1996.

Tác động này ở mỗi nước một khác. Xri Lanca dành 5,9 cent trong 1 đôla viện trợ cho giáo dục và y tế, nhưng tác động thực ước tính lại làm giảm 1,9 cent trong chi ngân sách cho ngành đó. Indônêsi-a nhận được một phần tương tự cho giáo dục và y tế là 7,2 cent, nhưng tác động lại là tăng chi tiêu lên 18,9 cent; rõ ràng tiền cấp cho các ngành khác đã được phân phối lại cho giáo dục và y tế. Vấn đề quan

Cam kết của chính phủ đối với một ngành nào đó còn quan trọng hơn dành viện trợ cho nó.

Một đôla viện trợ cho giáo dục gần như không làm tăng chi tiêu ngân sách cho giáo dục.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

trọng ở đây là cam kết của chính phủ đối với một ngành nào đó còn quan trọng hơn dành viện trợ cho nó.

Những con số thống kê này không nói lên hết được tất cả vấn đề. Có thể là những thay đổi trong chi tiêu của chính phủ mà chúng ta đã thấy lại chính là những gì mà các nhà tài trợ mong muốn. Chẳng hạn, mục tiêu của nhà tài trợ có thể không phải là tăng tổng chi cho giáo dục, mà là tăng chi cho giáo dục tiểu học đồng thời giảm chi cho giáo dục bậc cao. Nhưng để có được sự dịch chuyển trong việc phân bổ chi tiêu đòi hỏi nhà tài trợ và chính phủ phải thống nhất quan điểm với nhau dựa trên các phân tích và thảo luận.

Cơ chế ngân sách của tí nh bất phân định

Mức độ bất phân định phụ thuộc vào cơ cấu ngân sách của nước nhận viện trợ, khả năng chính phủ có thể quản lý các nguồn tài chính của mình và mức độ tham gia của nhà tài trợ.

Ví dụ ở Ấn Độ, trong hệ thống tài chính liên bang rất phức tạp về phân bổ vốn ngân sách giữa chính quyền trung ương và các tiểu bang, hệ thống ngân sách được lập ra sao cho những nguồn hỗ trợ vốn thông qua chính quyền trung ương dành cho các dự án ở một số bang nhất định không ảnh hưởng tới các dự án được chọn và cũng không ảnh hưởng tới tổng vốn ngân sách cấp cho các bang đó. Điều này rõ ràng tạo ra tính bất phân định. Theo hệ thống ngân sách của Ấn Độ, người ta xác định các dự án được chọn có nằm trong kế hoạch đầu tư công cộng của chính phủ hay không và tìm nguồn tài trợ (hoặc từ ngân sách nhà nước hoặc từ nguồn nước ngoài - ND) cho những dự án đó. Những bằng chứng thu được từ một cuộc điều tra thực nghiệm cho thấy rằng viện trợ cho chính quyền trung ương Ấn Độ là hoàn toàn bất phân định, giữa các khoản chi tiêu đầu tư và các khoản chi cho các mục đích khác và giữa các khoản chi tiêu phân theo ngành (Jha và Swaroop 1997). Những nước khác, chẳng hạn như Mêhicô, đã áp dụng các cơ chế tạo ra tính bất phân định trong hệ thống ngân sách của họ: mục đích của hệ thống ngân sách nhằm bảo đảm việc phân bổ vốn ngân sách không bị ảnh hưởng bởi các nguồn vốn tài trợ.

Hệ thống ngân sách của Ấn Độ cũng xác định lượng vốn hỗ trợ đầu tư chính quyền trung ương cấp cho từng bang. Trước đây, nếu các bang nhận được các nguồn vốn

Thực chi khác rất nhiều so với dự toán

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN CŨNG QUAN TRỌNG - TRONG MỘT MÔI TRƯỜNG THỂ CHẾ TỐT

tài trợ từ phía các nhà tài trợ nhiều hơn so với dự kiến thì phần vốn ngân sách cấp cho đầu tư từ phía chính quyền trung ương sẽ giảm xuống một lượng tương ứng (Jha và Swaroop 1997).

Một hạn chế của viện trợ ở châu Phi là thiếu sự kiểm soát ngân sách một cách chặt chẽ của cả chính phủ và xã hội đối với đầu tư của chính phủ. Một nghiên cứu ở Gana, Malauy và Uganda cho thấy khả năng kiểm soát quá yếu kém đến nỗi không thể thực hiện được bất kỳ mục tiêu nào trong số ba mục tiêu chính của hệ thống ngân sách: áp dụng kỷ cương ngân sách, định ra các mục tiêu ưu tiên có tính chất chiến lược và tăng cường hiệu quả kỹ thuật (Campos và Pradhan 1996). Có một vấn đề lớn đối với những nước này là việc thực hiện ngân sách thường tùy tiện, thực chi khác rất nhiều so với dự toán và không có mối liên hệ giữa chi tiêu thường xuyên và chi tiêu đầu tư. Ngoài ra, viện trợ đặc biệt cho các dự án lại chiếm một phần lớn của chi tiêu đầu tư và tổng chi tiêu. Ví dụ, các nguồn viện trợ cho dự án chiếm 71% chi tiêu đầu tư ở Gana và 87% ở Uganda (bảng 3.1).

Bảng 3.1. Viện trợ trong tổng chi tiêu đầu tư ở hai nước châu Phi (%)

	Gana	Uganda
Viện trợ cho dự án/chi đầu tư	71	87
Viện trợ cho dự án/tổng chi tiêu	27	43
Tổng viện trợ/tổng chi tiêu	32	67

Nguồn: Campos và Pradhan 1996

Hệ thống lập kế hoạch, kiểm soát và quản lý ngân sách yếu kém cộng với những nguồn viện trợ lớn thường dẫn tới việc “Chương trình đầu tư công cộng được quyết định bởi các mục tiêu ưu tiên do nhà tài trợ đặt ra, do đó làm hại tới quá trình xác định mục tiêu ưu tiên của các quốc gia đó” (Campos và Pradhan 1996, tr. 29). Một nghiên cứu gần đây do Hội đồng phát triển hải ngoại cùng với một số nhà nghiên cứu Mỹ (van de Wale và Johnston 1996) thực hiện đã chỉ ra rằng một trong những vấn đề quan trọng của các nguồn viện trợ ở châu Phi là thiếu sự kiểm soát của chính phủ đối với việc chọn lựa các dự án và đối với quá trình phân bổ ngân sách. Trong nghiên cứu đối với 70 nước các tác giả đã thấy rằng các nhà tài trợ thường quyết định việc chọn lựa các dự án và có rất ít dự án do nước nhận viện trợ chọn. Ví dụ, ở Xênegan chỉ có 170 trong số 316 dự án trong kế hoạch đầu tư của chính phủ được đánh giá theo

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

các thủ tục của quốc gia nhận viện trợ. Sự kiểm soát của nhà tài trợ thường có nghĩa rằng viện trợ sẽ kém bất phân định hơn, nhưng điều đó lại đặt ra những vấn đề khác - chẳng hạn như thiếu sự ủng hộ cũng như sự làm chủ của chính phủ đối với các chỉ tiêu thường xuyên cho dự án.

Đánh giá dự án khi viện trợ bất phân định

Những điểm khác nhau về tính bất phân định giữa các quốc gia cho thấy chắc chắn rằng những gì mà chúng ta nhìn thấy *không* phải là những gì chúng ta thu được. Hơn nữa, cũng khó có thể biết mức độ bất phân định trước hay sau khi nhà tài trợ cấp vốn và do đó khó xác định được chính xác những gì đã được tài trợ. Nhưng nếu viện trợ bất phân định thì việc đánh giá các dự án được tài trợ vốn lại không trở nên quan trọng vì tác động của các dự án này không giống tác động khi nhà tài trợ viện trợ thẳng cho dự án.

Bảng 3.2 Đánh giá tác động của dự án khi các nguồn viện trợ là bất phân định					
	Các dự án thực hiện	Tác động danh nghĩa của dự án có viện trợ		Tác động thực tế của viện trợ	
		Dự án	Lợi nhuận	Dự án	Lợi nhuận
Trường hợp cơ sở	ABCDE				
Nhà tài trợ hỗ trợ vốn cho A, dự án có lợi suất cao nhất, vốn dôi ra được tài trợ cho F, dự án “ngập nghề” (đứng hàng đầu trong số các dự án chưa được xét)	ABCDE, F	A	100%	F	40%
Nhà tài trợ hỗ trợ vốn cho dự án “ngập nghề” do chính phủ chọn	ABCDE, F	F	40%	F	40%
Nhà tài trợ hỗ trợ vốn cho A, dự án có lợi suất cao nhất, vốn dôi ra được tài trợ cho K, dự án có lợi suất rất thấp	ABCDE, K	A	100%	K	0%
Nhà tài trợ hỗ trợ vốn cho A, dự án có lợi suất cao nhất, vốn dôi ra được tài trợ cho chi cho tiêu dùng hay hỗ trợ cho việc cắt giảm thuế	ABCDE	A	100%	Không	Không xác định, có thể lớn hoặc nhỏ
<p><i>Lưu ý:</i> Dựa vào ví dụ hoàn toàn mang tính giả thuyết trong đó có một tập hợp các dự án có thể thực hiện được (chi phí cho mỗi dự án là 10 triệu đôla) với các mức lợi suất khác nhau - và nếu không có viện trợ, chính phủ sẽ chọn thực hiện năm dự án.</p> <p><i>Nguồn:</i> Minh họa mang tính giả thuyết.</p>					

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN CŨNG QUAN TRỌNG - TRONG MỘT MÔI TRƯỜNG THỂ CHẾ TỐT

Lấy một ví dụ có tính giả thuyết: giả sử có 11 dự án độc lập, chi phí cho mỗi dự án là 10 triệu đôla. Giả sử rằng lợi suất kinh tế của các dự án giảm từ 100% (đối với dự án A), tới 90% (đối với dự án B) và tiếp tục xuống 0% (đối với dự án K). Cuối cùng, giả sử nước nhận viện trợ sẽ đầu tư 50 triệu đôla từ những nguồn vốn trong nước và nhà tài trợ cấp tổng số 10 triệu đôla, đủ để tài trợ cho 6 dự án. Có một số các khả năng sau đây (bảng 3.2).

Trước hết, chính phủ đồng ý cho nhà tài trợ cấp vốn cho dự án có lợi suất cao nhất (A). Do đó lợi suất rõ ràng là 100%: nghĩa là, khi nhà tài trợ đánh giá lợi ích đạt được họ sẽ thấy rằng viện trợ của họ là một thành công lớn. Tuy nhiên, vấn đề thực sự trong việc đánh giá tác động của viện trợ lại là cách giải quyết của chính phủ đối với số vốn lẽ ra nó sẽ đầu tư cho dự án nếu không có viện trợ. Chính phủ có thể đầu tư cho một dự án “ngấp nghé” là dự án hàng đầu trong số những dự án chưa được xét và đó sẽ là dự án F (với lợi suất bằng 40%), do chính phủ đã cam kết thực hiện các dự án B, C, D và E. Hoặc chính phủ có thể chọn thực hiện dự án K vì các lợi ích chính trị chứ không phải kinh tế và ích lợi dự án mang lại cho nền kinh tế bằng không. Chính phủ cũng có thể chọn cách phân bổ lại các khoản chi tiêu đầu tư chuyển bớt sang chi tiêu thường xuyên. Lợi ích của những khoản bổ sung cho chi tiêu thường xuyên bổ sung này như thế nào, cao hay thấp? Thông thường các khoản chi cho tiêu dùng, ví dụ chi cho duy tu và bảo dưỡng, không được các nhà tài trợ hỗ trợ về vốn nhưng chúng đem lại những lợi ích to lớn vì nhờ những khoản chi tiêu này mà các khoản đầu tư hiện tại đạt được hiệu quả cao. Chính vì vậy, việc chuyển vốn từ đầu tư sang chi tiêu thường xuyên có thể mang lại lợi ích lớn, 200% chẳng hạn. Tuy nhiên, chi tiêu thường xuyên có thể là những khoản vung vãi, ăn tiêu xa xỉ của những người có quyền lực và vì vậy không đem lại lợi ích kinh tế. Hay nguồn viện trợ có thể hỗ trợ cho việc cắt giảm thuế, và “dự án” đó cũng có thể mang lại lợi ích lớn nếu nó giảm các khoản thuế có tác động sai lệch.

Viện trợ qua con đường dự án đem lại một số lợi thế cho nhà tài trợ. Đó là những lợi thế về mặt quản lý do có thể tổ chức công việc trong những đơn vị độc lập và có khả năng quản lý. Các dự án đầu tư tỏ ra rất phù hợp với quan điểm cho rằng tăng đầu tư chính là yếu tố quyết định tới sự phát triển. Thông qua việc viện trợ cho những lĩnh vực cụ thể (kế hoạch hoá gia đình, giáo dục ...), những dự án này sẽ thu hút sự quan tâm đối với liên minh đơn mục đích của các nước viện trợ.

Mặc dù cách thức viện trợ theo dự án đem lại một số lợi thế cho nhà tài trợ, nhưng điều đó không bảo đảm rằng viện trợ sẽ được sử dụng tốt.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Mặc dù cách thức viện trợ theo dự án đem lại một số lợi thế cho nhà tài trợ, nhưng điều đó không bảo đảm rằng viện trợ sẽ được sử dụng tốt. Điều đó cũng không tạo thuận lợi cho việc đánh giá hiệu quả của các nguồn viện trợ. Nếu chẳng hạn viện trợ được dành cho một dự án xây dựng đường sá có lợi suất là 20%, con số này chẳng nói lên điều gì về hiệu quả của viện trợ. Liệu tính bất phân định có chỉ ra rằng cách tiếp cận dự án tỏ ra không phù hợp và không nên được sử dụng như một cách thức tổ chức và chuyển giao các nguồn viện trợ hay không? Hoàn toàn không phải như vậy. Phương thức viện trợ theo dự án có thể được sử dụng để thu được giá trị gia tăng. Trong rất nhiều trường hợp, giá trị gia tăng của dự án không chỉ từ bản thân khoản đầu tư. Các nhà tài trợ thường không cố gắng để tác động tới việc lựa chọn dự án hay trực tiếp thay đổi cơ cấu chỉ tiêu cho các ngành nhưng họ sử dụng các dự án như là phương tiện để chuyển giao công nghệ hoặc để nâng cao hiệu quả về mặt thể chế hay cải cách các chính sách ngành.

Trong ví dụ về đường sá, sự tham gia của nhà tài trợ có thể làm tăng hiệu quả hoạt động của những cơ quan chức năng có liên quan - hay thay đổi các chính sách về đường sá theo chiều hướng tốt hơn. Các dự án là nơi chứa đựng tiền của và ý tưởng. Do tiền không nhất thiết phải gắn với ngành đã lựa chọn, việc xây dựng và đánh giá dự án nên tập trung vào những ý kiến đóng góp để thay đổi các thể chế và chính sách đối với ngành được viện trợ (xem chương 4).

Chi tiêu công cộng - Chất lượng chứ không phải số lượng

Giả thiết an toàn nhất cho những nhà tài trợ là họ hầu như đang tài trợ cho cái mà chính phủ nhận viện trợ muốn. Các nhà tài trợ hỗ trợ tài chính chung cho chính phủ nên họ cần phải xem xét tất cả các khoản chi tiêu chính phủ, cả về khía cạnh phân bổ lẫn hiệu quả, khi quyết định cấp bao nhiêu viện trợ và phương pháp viện trợ. Vì vậy, mỗi nhà tài trợ sẽ phải quyết định tài trợ như thế nào để giúp cho chương trình chi tiêu chính phủ trở nên có hiệu quả hơn?

Giả thiết an toàn nhất cho những nhà tài trợ là họ hầu như đang tài trợ cho cái mà chính phủ nhận viện trợ muốn.

Công bằng và hiệu quả

Chính phủ nên tham gia vào những việc mà ở đó sự can thiệp của chính phủ là hoàn toàn hợp lý. Khoảng hai mươi năm trước đây, các nhà tài trợ sẵn sàng hỗ trợ vốn cho hầu

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN CŨNG QUAN TRỌNG - TRONG MỘT MÔI TRƯỜNG THỂ CHẾ TỐT

hết các công việc mà chính phủ muốn tham gia vào - như nhà máy dệt, công ty giấy, nhà máy luyện kim và tất cả các ngành sản xuất. Vô số các công ty nhà nước được thành lập do có quá nhiều các nguồn viện trợ. Tuy nhiên đã có một sự thay đổi tư duy lớn về giá trị của các khoản đầu tư của chính phủ trong các ngành sản xuất giấy và dệt vải. Ngày nay ít người phản đối rằng khu vực tư nhân có thể thực hiện những hoạt động đó dễ dàng với hiệu quả cao hơn. Nói chung, sự hợp lý trong việc can thiệp của chính phủ chính là tăng cường sự công bằng và hiệu quả. Nhưng để đạt được những mục tiêu này không phải là dễ.

Công bằng. Nhiều khoản chi tiêu chính phủ - ngay cả những khoản chi được xác định từ cách đây rất lâu do chúng có khả năng nâng cao tính công bằng - thường không thực hiện tốt mục tiêu giảm nghèo. Ví dụ, một đánh giá ở Braxin cho thấy chi cho bảo hiểm xã hội năm 1980 chỉ giúp đỡ cho những công chức nhà nước khá giả, do tiền trợ cấp mà 20% số công chức giàu có nhất nhận được gấp 12 lần so với của 20% những người nghèo nhất. Đối với giáo dục cũng vậy, việc thực hiện công bằng khác xa nhau giữa giáo dục tiểu học và giáo dục bậc cao. Một nghiên cứu ở Indônêsi cho thấy rằng 20% những hộ gia đình giàu nhất chỉ nhận được 60% trợ cấp bình quân từ nguồn chi tiêu chính phủ cho giáo dục tiểu học ngang bằng 20% những hộ nghèo nhất. Tuy nhiên, con cái của những gia đình khá giả có khả năng học lên cao hơn, do đó trình độ học vấn càng cao thì càng nhiều trợ cấp chính phủ rơi vào túi những hộ gia đình khá giả. Tính tới năm cuối của bậc học phổ thông, lợi ích mà 20% những hộ giàu nhất nhận được gấp 17 lần so với của những hộ nghèo nhất (van de Walle 1995).

Hiệu quả. Đánh giá những hoạt động của chính phủ để nâng cao hiệu quả cũng không phải dễ. Chúng ta phải tính đến sự hiện diện của các khiếm khuyết của thị trường. Và chúng ta cũng phải tính đến mức độ ảnh hưởng của chúng, đặc biệt khi so sánh với “khiếm khuyết của chính phủ” có thể có khi thực hiện một phương thuốc cứu chữa các khiếm khuyết của thị trường. Quan niệm cho rằng các khiếm khuyết của thị trường có tác động rộng khắp và toàn bộ, do đó đòi hỏi phải có sự can thiệp của chính phủ, đã được thay thế bởi một quan niệm tinh tế hơn - cho rằng cả khiếm khuyết của thị trường và của chính phủ đều có tác động lớn, nhưng không toàn bộ. Vì vậy, mặc dù theo nguyên tắc thông thường, nhưng cần có sự đánh giá giữa các quốc gia để xác định độ lớn của các khiếm khuyết của thị trường và bề sâu năng lực của chính phủ (Ngân hàng Thế giới 1997b).

***Chất lượng của chi tiêu
chỉ nh phủ thường quan
trọng hơn số lượng.***

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Tuy nhiên, nguyên tắc hiệu quả thường đưa ra những khuyến nghị rõ ràng. Ví dụ, các chính phủ, đôi khi được viện trợ về vốn, đã dành các nguồn vốn lớn đầu tư cho các ngành công nghiệp và thương mại là những ngành mà bản thân thị trường có thể hoạt động rất tốt và do đó xét về mặt hiệu quả thì sự can thiệp của chính phủ là không cần thiết. Ngoài ra, chính phủ thường trợ cấp trên diện rộng trong đó không hợp lý cả về mặt công bằng lẫn hiệu quả - ví dụ như các khoản trợ cấp quy mô lớn cho các sản phẩm nông nghiệp hay chất đốt mà chủ yếu được sử dụng bởi những người giàu có, điều vô hình chung đã đặt ra một loại thuế đối với những người làm nông nghiệp nghèo hơn.

Chất lượng và số lượng

Chất lượng của chỉ tiêu chính phủ thường quan trọng hơn số lượng. Mặc dù có những bằng chứng về những loại hàng hoá công cộng nào là cần thiết cho sự tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo (chẳng hạn như cơ sở hạ tầng và giáo dục cơ bản), nhưng lại có rất ít hoặc thậm chí không có bằng chứng chứng minh cho việc tăng chỉ tiêu chính phủ sẽ có tác động lên những mục tiêu này. Do tác động của viện trợ ở từng nước là khác nhau nên tác động của việc tăng chỉ tiêu chính phủ đối với việc tăng sản lượng cũng khác nhau giữa các nước. Những bằng chứng khi so sánh giữa các nước và các khu vực, cũng như trong các trường hợp cụ thể, chỉ ra rằng những yếu tố đầu vào như tiền vốn thường không phải là vấn đề quan trọng nhất đối với sản lượng của khu vực nhà nước.

Lý thuyết về tăng trưởng thực nghiệm cho thấy chỉ cho tiêu dùng của chính phủ không có tác động tích cực đối với tăng trưởng kinh tế. Một số nghiên cứu tìm thấy tác động tiêu cực, một số khác không tìm thấy tác động nào. Những kết quả tìm được về việc phân lớn các nguồn viện trợ hỗ trợ cho chỉ tiêu dùng của chính phủ, mà khoản chi đó lại không có ảnh hưởng tích cực tới tăng trưởng, một lần nữa giúp chúng ta giải thích vì sao các nguồn viện trợ không thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ở nhiều nước đang phát triển.

Một nghiên cứu sử dụng số liệu về tăng trưởng kinh tế và phân bổ ngân sách chính phủ của 43 nước đang phát triển cho thấy rằng không có mối liên hệ giữa tăng trưởng kinh tế và chỉ tiêu đầu tư phát triển của chính phủ (Devarajan, Swaroop và Zou 1996). Các tác giả thấy rằng nếu tăng phần

Lượng chi tiêu của chính phủ cho y tế chỉ có tác động nhỏ tới việc giảm tỷ lệ tử vong.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

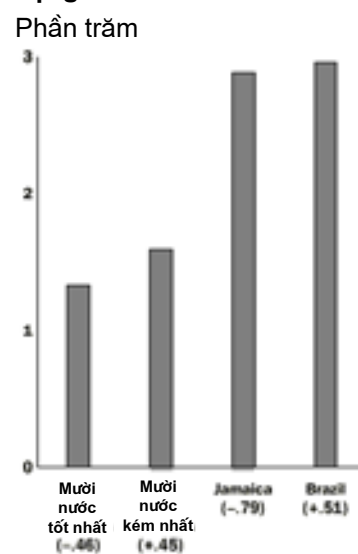
TIỀN CŨNG QUAN TRỌNG - TRONG MỘT MÔI TRƯỜNG THỂ CHẾ TỐT

chi tiêu cho đầu tư phát triển của chính phủ (so với chi cho tiêu dùng thường xuyên) lên 1% thì sẽ làm giảm tăng trưởng kinh tế đi 0,5% hàng năm. Một nghiên cứu khác, sử dụng một tập hợp số liệu đặc biệt về đầu tư của chính phủ, sau khi kiểm tra một tập hợp chuẩn các yếu tố quyết định tăng trưởng, đã chỉ ra rằng phần GDP dành cho đầu tư của chính phủ không hề liên quan đến tăng trưởng kinh tế (Easterly và Rebelo 1993). Vậy là, trong khi một mục tiêu của viện trợ là tăng chi tiêu đầu tư của chính phủ, bản thân vốn đầu tư lại không liên quan đến tăng trưởng kinh tế. Xem xét tác động của lượng vốn đầu tư của chính phủ giữa các nước cho thấy sự khác nhau về hiệu quả đầu tư của chính phủ là một yếu tố quan trọng để giải thích sự tăng trưởng kinh tế nhờ vào vốn đầu tư của chính phủ (Pritchett 1996).

Các số liệu cũng chỉ ra rằng không có mối liên hệ giữa các khoản chi tiêu theo ngành và tăng trưởng kinh tế. Devarajan, Swaroop và Zou không tìm thấy mối liên hệ giữa tăng trưởng và chi tiêu chính phủ cho giáo dục và y tế. Ngoài ra họ còn thấy rằng chi phí bình quân đầu người cho giáo dục và y tế tỷ lệ nghịch với tăng trưởng. Easterly và Rebelo cũng thấy phần GDP dành cho đầu tư của chính phủ, cho giáo dục và y tế không ảnh hưởng tới tăng trưởng kinh tế. Trong việc so sánh giữa các quốc gia, có rất ít bằng chứng cho thấy khi tăng chi tiêu đầu tư của chính phủ, hay phân bổ lại ngân sách giữa các ngành, sẽ tự động tạo ra mức tăng trưởng kinh tế cao hơn.

Kết quả này phù hợp với những đánh giá về hiệu quả của chi tiêu chính phủ đối với ba ngành chính: y tế, giáo dục và cơ sở hạ tầng. Việc so sánh số liệu giữa các quốc gia cho thấy rằng chi tiêu của chính phủ có tác động ở một mức độ nào đó (nhỏ) đối với y tế. Trong danh sách các quốc gia được sắp xếp dựa vào khoảng chênh lệch giữa chỉ số tử vong thực tế ở trẻ em và mức dự tính dựa vào những yếu tố quyết định tới sức khỏe về xã hội và kinh tế, 10 quốc gia mà người dân có sức khỏe tốt nhất thường chi 1,3% GDP cho y tế - và chỉ số tử vong ở trẻ em thấp hơn 40% mức dự tính (hình 3.9). Đối với 10 quốc gia mà người dân có sức khỏe kém nhất, chỉ số tử vong ở trẻ em cao hơn khoảng 40% so với dự tính, nhưng trên thực tế những nước này lại dành phần nhiều GDP hơn cho các khoản chi của chính phủ cho y tế so với 10 nước tốt nhất (Filmer và Pritchett, 1997). Khi giải thích phép đo con số tử vong (trẻ sơ sinh, trẻ em) hay tuổi thọ, phân tích hồi quy tìm thấy mối liên hệ mờ nhạt hay thậm chí không có liên hệ giữa chi tiêu chính phủ và tình trạng sức khỏe (Musgrove 1996).

Hình 3.9 Chi tiêu của chính phủ cho y tế (%GDP) và Tình trạng Sức khỏe



Lưu ý: Số đặt trong ngoặc là số dư của hồi quy hàm log cơ số tự nhiên của biến số tỷ lệ tử vong ở trẻ em dưới 5 tuổi đối với GDP bình quân đầu người và các yếu tố kinh tế xã hội quyết định tới tỷ lệ tử vong.

Nguồn: Filmer và Prichett 1997.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Tương tự, đối với giáo dục có rất ít bằng chứng cho rằng tăng chi tiêu đồng nghĩa với việc tăng chất lượng giáo dục. Sử dụng những đánh giá về chất lượng giáo dục đối với môn toán và khoa học dựa trên kết quả của những cuộc thi tương đương ở các nước, một nghiên cứu đã chỉ ra rằng cả tổng chi tiêu và chi thường xuyên cho giáo dục được đo theo tỷ lệ phần trăm trong GDP đều tỷ lệ nghịch với kết quả thi (Hanushek và Kim 1995). Mặc dù hầu hết mọi người đều đồng ý rằng khả năng nâng cao kỹ năng nhanh chóng chính là yếu tố quyết định cho sự thành công của những nền kinh tế Đông Á với tốc độ tăng trưởng kinh tế cao trong giai đoạn trước năm 1997, nhưng những quốc gia này lại không lấy gì làm nổi bật về lượng vốn dành cho giáo dục trong suốt giai đoạn cất cánh và sau đó (chi tiêu của chính phủ cho giáo dục chiếm khoảng 3% trong GDP ở Hàn Quốc) hay về những đầu vào vật chất cho giáo dục như tỷ lệ học sinh/giáo viên, tỷ lệ đó vào năm 1985 là 38 ở Hàn Quốc, 31 ở Philippin và 32 ở Xri Lanca (Tan và Mingat 1992).

Đối với cơ sở hạ tầng, số liệu cũng chỉ ra những điểm khác biệt tương tự về chi phí và kết quả giữa các nước với nhau (Ngân hàng Thế giới 1994). Mặc dù các công trình cơ sở hạ tầng rất quan trọng đối với tăng trưởng kinh tế, nhưng khó có thể chỉ ra rằng chi tiêu cho cơ sở hạ tầng (và cả tổng lượng cơ sở hạ tầng) là quan trọng (Hulten 1996).

Đối với những người có kinh nghiệm về các nước đang phát triển, sẽ không có gì làm họ ngạc nhiên khi việc so sánh các số liệu đã chỉ ra mối liên hệ mờ nhạt giữa chi đầu tư của chính phủ và kết quả đầu tư. Tuy nhiên, điều này không có nghĩa rằng chi tiêu của chính phủ không thể ảnh hưởng tới kết quả đầu tư. Tác động thực tế của chi tiêu chính phủ trong hầu hết các lĩnh vực mà chính phủ tham gia đầu tư - từ cơ sở hạ tầng đến giáo dục - nhỏ hơn nhiều so với tác động tiềm năng.

Khi đồng thời đặt ra các câu hỏi *cái gì và kết quả ra sao* và khi chính phủ làm *tốt những việc cần làm*, kết quả đạt được có thể làm người ta kinh ngạc. Một ví dụ điển hình là những thành công về giáo dục ở Đông Á, nơi mà các nước, ví dụ như Hàn Quốc, từ chỗ đại bộ phận dân chúng còn mù chữ đã vươn tới đạt được chất lượng giáo dục ngang hàng (và cao hơn) chất lượng giáo dục ở những nước giàu có hơn nhiều. Chúng ta cũng có thể tìm thấy những ví dụ tương tự đối với y tế. Những nỗ lực trong việc bảo vệ sức khoẻ cộng đồng nhằm chống lại những bệnh dịch lây lan, bệnh dịch hạch và những bệnh lây qua nước

Tác động thực tế của chi tiêu chính phủ trong hầu hết các lĩnh vực mà chính phủ tham gia đầu tư - từ cơ sở hạ tầng đến giáo dục - nhỏ hơn nhiều so với tác động tiềm năng.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN CŨNG QUAN TRỌNG - TRONG MỘT MÔI TRƯỜNG THỂ CHẾ TỐT

đã tạo nên một cuộc cách mạng về tình trạng sức khoẻ. Ở Xri Lanca và bang Kerala của Ấn Độ tuổi thọ của người dân cao hơn rất nhiều so với mức dự đoán dựa vào thu nhập và trình độ giáo dục của họ. Khi bang Ceara của Braxin tăng cường và hỗ trợ cho những công chức nhà nước làm việc trong ngành y tế, con số tử vong ở trẻ sơ sinh giảm mạnh chỉ trong một vài năm.

Khi vấn đề đặt ra là chính phủ nên làm gì và cụ thể chính phủ nên chi bao nhiêu, thì các nguồn viện trợ chính là nguồn hỗ trợ cho chi tiêu chính phủ. Vì vậy, các nguồn viện trợ hoàn toàn độc lập với mức độ hiệu quả của chi tiêu chính phủ trong việc thực hiện mục tiêu giảm nghèo. Trong nhiều trường hợp, ngay cả khi viện trợ giúp tăng đầu tư trong một lĩnh vực cần thiết, điều đó cũng không hề tạo ra mức tăng trưởng cao hơn. Vì vậy vấn đề không chỉ đơn giản là chính phủ nên làm gì, mà còn nên thực hiện như thế nào và hiệu quả ra sao.

Các nhà tài trợ phải có chí nh kiến về sự phân bổ và tí nh hiệu quả của các khoản chi tiêu chí nh phủ của một quốc gia.

Các nhà tài trợ nên làm gì?

Tính bất phân định và những điểm khác biệt về chất lượng của chi tiêu chính phủ có ý nghĩa như thế nào đối với công việc của các nhà tài trợ? Những vấn đề thu hút nhiều tranh luận trong chính sách viện trợ tập trung vào vấn đề các nhà tài trợ nên hỗ trợ về vốn cho cái gì: giáo dục cho học sinh nữ hay xây dựng đường giao thông nông thôn, phát triển nông nghiệp hay các cơ sở y tế phục vụ kế hoạch hoá gia đình, nhà máy điện hay các chương trình tiêm chủng. Nếu như tiền là bất phân định giữa các ngành (và thường là như vậy), quan điểm theo nghĩa hẹp về tăng cường chi tiêu cho rằng việc các nhà tài trợ hỗ trợ vốn cho lĩnh vực nào lại không thành vấn đề. Tuy nhiên, phần lớn những nhà nghiên cứu về sự phát triển đều biết rõ về tính bất phân định và họ theo quan điểm theo nghĩa rộng hơn về tác động của các nguồn viện trợ: nhiều vấn đề cần lưu tâm hơn là chỉ đơn giản tăng cường vốn. Điều này đặt ra câu hỏi là các nhà tài trợ nên phân bổ các nguồn vốn như thế nào để hỗ trợ cho từng quốc gia một cách tốt nhất. Trong phạm vi chính sách ở tầm quốc gia, chúng ta sẽ chuyển sang hai chủ đề về lựa chọn mức độ và cách thức hỗ trợ: thời gian và sự lựa chọn và vai trò của đồng tiền và các ý tưởng.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Hình thành quan điểm...

Để theo đuổi một chiến lược phát triển hiệu quả, các nhà tài trợ phải có chính kiến về sự phân bổ và tính hiệu quả của các khoản chi tiêu chính phủ của mỗi một quốc gia. Các nhà tài trợ chỉ có thể giúp đỡ khi họ biết quốc gia đó đang cần những gì. Trong thập kỷ trước những phân tích về chi tiêu chính phủ trở thành một công cụ hữu hiệu trong việc đánh giá giá trị của đầu tư chính phủ vào những lĩnh vực khác nhau. Các báo cáo nhận xét về chi tiêu chính phủ tập trung vào mức độ ngân sách nhà nước đáp ứng ba chỉ tiêu của quản lý ngân sách là: kỷ luật ngân sách, ưu tiên giữa các ngành và hiệu quả.

Các nhà tài trợ cần phải nhận thức được mức độ hiệu quả trong chi tiêu chính phủ theo từng chỉ tiêu trên. Việc rà soát chi tiêu đã loại bỏ rất nhiều các khoản đầu tư không vì lợi ích kinh tế. Một đóng góp tích cực của việc phân tích chi tiêu chính phủ là đã rà soát (và thường cắt giảm) các khoản đầu tư lớn theo kế hoạch mà thường sau đó kéo theo việc phân bổ ngân sách.

Phân tích chi tiêu chính phủ cũng đã cảnh báo về những vấn đề nảy sinh giữa các ngành - giữa các bộ phận trong từng ngành và giữa các cơ quan chức năng. Khi các nước tiến hành điều chỉnh tài chính, có hai xu hướng phổ biến là cắt bỏ một số khoản mục ngân sách và cắt giảm chi tiêu cho tất cả các khoản, tuy nhiên phương pháp cắt giảm tiền lương tỏ ra không hiệu quả. Việc phân tích cũng đã tập trung vào những ưu tiên giữa các bộ phận trong từng ngành- chẳng hạn như đối với việc cắt giảm chi ngân sách cho giáo dục thì nên cắt giảm phần chi cho giáo dục bậc cao còn nên giữ nguyên phần chi cho giáo dục tiểu học.

Những phân tích chi tiêu chính phủ đầu tiên mới chỉ dừng lại ở mức độ phân tích đơn giản. Những phân tích đó thường không sử dụng hệ thống các khoản chi tiêu chính phủ và hướng dẫn chung về các bộ phận thích hợp trong chi tiêu chính phủ giữa các khu vực (Swaroop 1997). Kiểm điểm 113 báo cáo của Ngân hàng Thế giới về chi tiêu chính phủ cho thấy rất ít báo cáo xem xét tới vai trò của nhà nước và ranh giới giữa nhà nước và khu vực tư nhân (McCarthy 1995). Ngoài ra, rất ít báo cáo xem xét một cái gì đó vượt ra khỏi phạm vi các khoản chi tiêu và liên hệ chúng với những kết quả cụ thể.

Một bài học kinh nghiệm đau đớn là về tầm quan trọng của vấn đề làm chủ của chính phủ và cộng đồng đối với các dự án.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN CŨNG QUAN TRỌNG - TRONG MỘT MÔI TRƯỜNG THỂ CHẾ TỐT

... và sử dụng quan điểm đó

Sau khi nhà tài trợ đã có quan điểm về việc phân bổ và tính hiệu quả của chi tiêu chính phủ, họ nên làm gì tiếp sau đó? Một phản ứng chung của nhà tài trợ đối với tính bất phân định của tiền tệ là cố gắng tránh nó bằng cách đặt ra những điều kiện bổ sung cho việc viện trợ ra ngoài phạm vi một dự án nhằm bảo đảm nguồn vốn đầu tư tăng lên cho ngành. Đây là một ý tưởng rất tồi.

Một cách để bảo đảm các nguồn vốn đầu tư tăng lên đó là việc các nhà tài trợ chỉ hỗ trợ vốn cho những khoản mục hay dự án mà chính phủ không đầu tư. Tuy nhiên, chúng ta cũng dễ nhận thấy lập luận này còn nhiều thiếu sót. Nó có nghĩa là các nhà tài trợ chỉ hỗ trợ vốn cho những gì mà quốc gia và chính phủ không muốn làm. Và chính phủ ít hoặc không cam kết thực hiện hay duy trì các dự án sau khi các nhà tài trợ kết thúc công việc của họ. Một số chính phủ (chủ ý hoặc vô tình) đã cho phép các nhà tài trợ tự ý làm những gì mà họ cảm thấy nên làm. Tiền vốn cấp cho những dự án như vậy rõ ràng “tăng lên”, nhưng chắc chắn chính những dự án này lại trở nên vô dụng, trừ một vài trường hợp hãn hữu dự án kéo theo các điều kiện với chính phủ. Sẽ tốt hơn nhiều nếu cả nước nhận viện trợ và nhà tài trợ có những cam kết chặt chẽ để bảo đảm sự tồn tại của các dự án. Nhưng điều này có thể đạt được khi đồng tiền bất phân định.

Có một bài học kinh nghiệm đau đớn về tầm quan trọng của vấn đề làm chủ của chính phủ và cộng đồng đối với các dự án. Việc cố gắng tăng nguồn tài trợ lại hàm ý rằng các nhà tài trợ và chính phủ có thể mâu thuẫn với nhau về việc phân bổ các khoản chi tiêu của chính phủ nhưng các nhà tài trợ có đủ thế mạnh để bảo đảm rằng các chính phủ phải chấp nhận tuân theo lời khuyên của các nhà tài trợ đối với việc phân bổ các khoản chi tiêu xét trên tổng thể. Trên thực tế điều này là không thể. Vấn đề không phải ở chỗ nói rằng nếu một nhà tài trợ cung cấp thêm một triệu đôla thì chi tiêu cho hoạt động được tài trợ đó sẽ phải tăng một triệu đôla vì bản thân khoản chi tiêu đó cũng có thể được chính phủ tăng thêm một triệu đôla ngay cả khi không có khoản viện trợ thêm. Để bảo đảm việc gia tăng chi tiêu cho hoạt động được tài trợ, các nhà tài trợ cần phải yêu cầu chính phủ cam kết chi thêm một triệu đôla so với mức mà họ lẽ ra đã chi tiêu nếu như họ không nhận được khoản viện trợ. Nhưng có lẽ đằng nào thì chính phủ cũng nói được?

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Trên thực tế, các nhà tài trợ cần phải thừa nhận rằng viện trợ của họ là bất phân định bởi vì đó là một thực tế. Vấn đề này đòi hỏi phải cân nhắc thêm về cách thức điều phối viện trợ. Việc điều phối viện trợ một cách hiệu quả ở các nước khác nhau phụ thuộc vào tính chất của hoạt động chỉ tiêu công cộng và hiệu quả hoạt động của khu vực công cộng. Một thước đo tính hiệu quả của khu vực công cộng là chỉ số quản lý kinh tế. Một khuyến nghị nêu ra trước đây đó là trong hai nước nghèo như nhau, thì nước có cơ chế quản lý tốt cần phải nhận được sự tài trợ nhiều hơn nước có cơ chế quản lý tồi (xem chương 1).

Nếu một nước có khả năng quản lý chỉ tiêu công cộng tốt thì tỷ phần viện trợ dưới dạng hỗ trợ ngân sách chung có thể lớn hơn so với các nước khác. Điều này xuất phát từ việc thừa nhận tính bất phân định và tiết kiệm chi phí hành chính của hoạt động viện trợ. Những điều này rất quan trọng - một dự án đặc trưng của Ngân hàng Thế giới thường tiêu tốn khoảng một triệu đôla cho các khoản chi phí hành chính. Nếu một dự án chẳng qua chỉ lặp lại một cái gì đó mà một nước đã làm tương đối tốt (xây dựng một nhà máy điện khác trong một hệ thống tổ chức quản lý thành thạo), thì có rất ít giá trị gia tăng từ các khoản chi phí hành chính. Cung cấp hỗ trợ ngân sách chung có thể sẽ giải phóng các nhân viên và nguồn lực của các nhà tài trợ cho mục đích khác, các hoạt động mang lại giá trị gia tăng cao hơn.

Các vấn đề của quản lý chỉ tiêu công cộng thường tồn tại dưới một trong hai dạng: không hiệu quả trong phân bổ nguồn lực giữa các hoạt động khác nhau và không hiệu quả trong việc sử dụng các nguồn lực được phân bổ.

Cơ cấu chỉ tiêu. Trước hết hãy xem xét trường hợp một nước thực hiện mọi hoạt động khá tốt, nhưng vẫn tiếp tục chi tiêu vào nhiều khoản không hiệu quả bởi vì thị trường tư nhân cũng không thể làm những việc này tốt hơn hay đơn giản là lợi suất xã hội quá thấp. Hãy cứ giả sử rằng một nước cứ nhất định đầu tư các khoản tài chính công cộng lớn vào giáo dục bậc cao. Các nhà tài trợ thì thông thường lại muốn tài trợ cho giáo dục tiểu học để tăng tỷ phần ngân sách tương đối của khoản chi tiêu này. Nhưng do tính bất phân định nên cách tiếp cận này là không có cơ sở. Một cách tiếp cận tốt hơn có thể là hỗ trợ tài chính theo cách "chia nhỏ thời gian" cho ngân sách giáo dục.

Các công cụ như Chương trình Đầu tư ngành đã được phát triển để phục vụ riêng cho mục đích này. Các nhà tài

Các nhà tài trợ cần phải thừa nhận rằng viện trợ của họ là bất phân định bởi vì đó là một thực tế.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN CŨNG QUAN TRỌNG - TRONG MỘT MÔI TRƯỜNG THỂ CHẾ TỐT

trợ và chính phủ nhận viện trợ tiến tới một thoả thuận chung về các mục tiêu cho ngành cụ thể - xây dựng các dự án và các chương trình để đạt được mục tiêu này. Các nhà tài trợ sau đó hỗ trợ tài chính cho những dự án cụ thể trong phạm vi chương trình đã thoả thuận hoặc hỗ trợ chung cho ngân sách của ngành đó. Việc đánh giá định kỳ Chương trình Đầu tư ngành tạo ra một diễn đàn cho các nhà tài trợ và chính phủ nhận viện trợ trao đổi một cách thành thật các ý kiến liên quan tới chương trình chỉ tiêu ngành tổng thể. Các nhà tài trợ có thể sử dụng cuộc đối thoại chính sách này để cải tiến việc phân bổ các khoản chi tiêu. Một cơ chế khác mà một số nước đã thử nghiệm là xây dựng Khung chỉ tiêu trung hạn nhằm tìm cách tạo ra các định hướng chiến lược cho chính phủ. Tuy nhiên, các nghiên cứu tình huống ở Gana và Uganda đã phát hiện ra rằng cơ chế này không được thành công như mong đợi. Ở Gana, các khoản chi tiêu được lựa chọn là những chi tiêu nòng cốt. Sức ép để đưa thêm những khoản chi tiêu khác vào chi tiêu nòng cốt dẫn đến việc tạo nên các khoản chi tiêu "siêu nòng cốt", một khái niệm cũng được ép ra như vậy. Cả hai khái niệm này đều được huỷ bỏ vào năm 1990. Tuy vậy, chẳng ai có thể mong đợi một sự kỳ diệu có thể xảy ra và những kinh nghiệm trước đây đối với những sáng kiến này cho thấy rằng có rất nhiều khó khăn căn bản khi thực hiện.

Các cuộc đối thoại cởi mở là rất bổ ích, nên sẽ là không thực tế nếu chúng ta hy vọng có một sự nhất trí hoàn toàn về các hoạt động quan trọng mà chính phủ cần phải thực hiện. Có rất nhiều ý kiến khác nhau về vai trò của chính phủ giữa nước viện trợ và nước nhận viện trợ và giữa các nước viện trợ với nhau. Nhiều người tin rằng chính phủ cần phải trợ cấp cho giáo dục đại học và sau đại học. Nhiều người khác không cho rằng như vậy là đúng. Nhiều người tin rằng chính phủ cần phải đóng vai trò quan trọng trong việc phân bổ tín dụng. Nhiều người khác lại nói rằng không cần. Chính phủ cần phải cung cấp điện, một vài người nói như vậy. Nhiều người khác không đồng ý. Bất đồng không chỉ xảy ra với mức độ và tính chất của các khiếm khuyết của thị trường mà còn xảy ra những vấn đề như là mức độ chính phủ can thiệp vào việc phân phối lại. Các tư vấn mang tính chính trị - kỹ thuật đơn thuần sẽ không đủ để giải quyết hầu hết các xung đột liên quan tới việc phân bổ giữa các ngành và trong một ngành nhưng giữa các hạng mục chi tiêu khác nhau. Năm 1990, Thụy Điển chi tiêu gấp ba lần mức 11,5% GDP cho trợ cấp xã hội (Lindert 1994). Căn cứ vào sự khác biệt rất lớn giữa các nước viện trợ trong việc phân bổ các khoản chi tiêu và

Có rất nhiều ý kiến khác nhau về vai trò của chính phủ giữa nước viện trợ và nước nhận viện trợ và giữa các nước viện trợ với nhau.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

trách nhiệm của khu vực tư nhân và công cộng thì khó có thể tin được rằng sẽ có một sự nhất trí cao thông qua cơ chế dân chủ, ngay cả giữa các nhà tài trợ với nhau, còn giữa các nhà tài trợ và nước nhận viện trợ sự nhất trí đó sẽ thấp hơn nhiều.

Hiệu quả chi tiêu. Bây giờ hãy giả sử rằng một nước nhận viện trợ có các khoản phân bổ chi tiêu được các nhà tài trợ hỗ trợ chung nhưng phân phối dịch vụ không hiệu quả. Nếu một nước đã tiến hành cải cách kinh tế vĩ mô, nước đó cần phải nhận được một khoản viện trợ lớn. Cải cách kinh tế vĩ mô không khó khăn về mặt kỹ thuật, nhưng xây dựng một khu vực công cộng hiệu quả thì là một thách thức lớn hơn. Trong trường hợp này, các nhà tài trợ cần phải gắn chặt về cơ bản vào phương pháp tiếp cận dự án. Lúc này, mục tiêu chính của dự án không phải là tăng chi tiêu cho một hoạt động cụ thể, mà là giúp đỡ thay đổi thể chế và chính sách ở tầm vĩ mô nơi ảnh hưởng tới phân phối dịch vụ. Cần đánh giá hiệu quả khu vực công cộng để ra quyết định sáng suốt về phương thức phân phối viện trợ. Một khi các nước đã tiến hành cải cách kinh tế vĩ mô, nước nào có khu vực công cộng hiệu quả có thể nhận hỗ trợ ngân sách, còn nước nào có khu vực công cộng không hiệu quả sẽ được nhận ít tiền và nhiều ý tưởng hơn.

Nếu việc phân bổ các khoản chi tiêu ở một nước nào đó bị bóp méo một cách thậm tệ và lĩnh vực công cộng hoạt động không hiệu quả thì thể chế và chính sách của nước đó sẽ rất kém cỏi và các khoản tài chính hỗ trợ sẽ có ít giá trị. Tuy nhiên, phản ứng thông thường của các nhà tài trợ sẽ là tìm ra một cái gì đó có ích để đầu tư. Tính bất phân định giúp chúng ta giải thích tại sao các khoản viện trợ lớn không có tác dụng lâu dài trong những môi trường bị bóp méo cao độ này. Không có một phương án nào khác ngoài sự kiên nhẫn. Nhưng có rất nhiều cách không tốn kém mà các nhà tài trợ có thể hỗ trợ tạo ra một môi trường chi tiêu công cộng hữu hiệu. Đây chính là chủ đề của chương 4.

¹ Chuyên viên kinh tế trưởng đầu tiên của Ngân hàng Thế giới, Paul Rodenstein-Rodan, trong những năm 1950 nhấn mạnh rằng ngay cả khi việc tài trợ được gắn với các dự án, tiền thường vẫn là bất phân định. Việc đánh giá viện trợ ngay từ những năm 1960 đã đưa ra vấn đề tính bất phân định (Little và Clifford 1965).

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Chương 4

Viện trợ có thể làm bà đỡ cho các thể chế hiệu quả

Vì các nền kinh tế thế giới đang dịch chuyển một cách không tránh khỏi theo hướng theo đuổi chính sách ủng hộ thị trường, khu vực công cộng đang được định hướng lại và giảm dần quy mô. Người ta hô hào rằng "càng giảm càng tốt". Nhưng liệu sự phản ứng này có thể đi được bao xa? Trong rất nhiều lĩnh vực quan trọng, có rất nhiều nghĩa vụ công cộng thiết yếu - phát triển cơ sở hạ tầng vật chất, thể chế và con người - mà chính phủ phải tiếp tục thực hiện. Trong các lĩnh vực này, càng giảm không nhất thiết là càng tốt, mà phải là "càng tốt thì càng tốt hơn".

Chìa khoá của sự phát triển là chính phủ phải làm tốt những việc mà chính phủ phải làm. Do viện trợ (cả tiền và ý tưởng) chủ yếu hỗ trợ lĩnh vực công cộng, chúng ta có thể đưa ra câu hỏi: Thiết kế viện trợ phát triển như thế nào để nó giúp đỡ các chính phủ thực hiện tốt hơn các hoạt động thiết yếu đối với tăng trưởng và giảm nghèo? Câu hỏi khác là: Làm thế nào để viện trợ có thể kết hợp hỗ trợ tài chính và sự giúp đỡ nâng cao kiến thức cho nước nhận viện trợ để các chính phủ có thể cải thiện chất lượng và hiệu quả của dịch vụ công cộng?

Việc nâng cao kiến thức không đồng nghĩa với việc các tổ chức tài trợ (hoặc chuyên gia do họ thuê) có những thông tin và kỹ thuật và đơn giản là chuyển giao cho nước nhận viện trợ. Trong lĩnh vực công cộng, kiến thức phát triển là cần thiết để có thể thiết kế và quản lý một cách hiệu quả các tổ chức có trách nhiệm cung ứng dịch vụ công cộng: trường tiểu học ở En Xanvado, cung cấp nước ở Ghinê, bảo dưỡng đường ở Tandania, hay điều tiết về dịch vụ công ích ở Áchentina. Kiến thức này không tồn tại ở đâu đó để có thể gói trong va li và đem tới các nước đang phát triển. Kiến thức này buộc phải được tạo ra tại nước sở tại và nội địa hoá thì mới có tác dụng. Các nguyên lý đang tồn tại phải luôn luôn được điều chỉnh để thích ứng với hoàn cảnh mới hoặc hoàn cảnh địa phương (hoặc cả hai) và chính phủ và công dân các nước đang phát triển phải đi đầu trong việc tạo ra những kiến thức mới này. Tuy nhiên, các cơ quan phát triển cũng có thể đem tới những giá trị gia tăng đặc biệt.

Sự tập trung nhất quán vào việc cải thiện chất lượng khu

Thiết kế viện trợ phát triển như thế nào để nó giúp đỡ các chính phủ thực hiện tốt hơn các hoạt động là thiết yếu đối với tăng trưởng và giảm nghèo?

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

VIỆN TRỢ CÓ THỂ LÀM BÀ ĐỒ CHO CÁC THỂ CHẾ HIỆU QUẢ

vực công cộng đồng nghĩa với việc dịch chuyển căn bản phương thức thực hiện công tác viện trợ - trong việc lựa chọn các công cụ, cách thức sử dụng và đánh giá các công cụ đó cách thức các nhà tài trợ gắn chính phủ với xã hội dân sự.

Trước khi lựa chọn các công cụ, trước hết các nhà tài trợ cần phải có mục tiêu rõ ràng. Vai trò của viện trợ thay đổi phụ thuộc vào hoàn cảnh của từng nước; kết hợp viện trợ phát triển tài chính và phi tài chính phải được thiết kế theo yêu cầu cụ thể. Ở một số nước nghèo có lĩnh vực công cộng đã hoạt động hiệu quả, nhiệm vụ của viện trợ nước ngoài là rõ ràng: đơn giản là tài trợ cho việc mở rộng dịch vụ công cộng chắc chắn sẽ thành công và có lợi. Tuy nhiên, ở hầu hết các nước đang phát triển, chính phủ hoạt động không hiệu quả trong việc cung cấp các dịch vụ công cộng và tài trợ thêm cho các hoạt động không hiệu quả như vậy chắc hẳn sẽ không thành công và không có lợi. Trong những trường hợp này, viện trợ nước ngoài cần tập trung vào tăng hiệu quả các dịch vụ công cộng cốt lõi. Việc này đòi hỏi một hỗn hợp hợp lý các khoản tài trợ và ý tưởng để tạo ra giá trị gia tăng lớn nhất. Tiên thông thường không phải là quan trọng nhất. Các cơ quan viện trợ cần phải có tầm nhìn vượt ra ngoài việc cung cấp tài chính tới sự hỗ trợ tạo ra kiến thức mới.

Kết hợp giữa các cuộc đối thoại chính sách và hỗ trợ tài chính sẽ có khả năng tăng hiệu quả hơn là việc tập trung một cách thiên cận vào việc thực hiện thành công dự án được tài trợ. Đôi khi, các nhà tài trợ gây trở ngại cho việc tạo ra lĩnh vực công cộng hiệu quả vì họ đã cho rằng luôn lách quanh các thể chế của nước sở tại là cách dễ nhất để đạt được mục tiêu dự án. Các nhà tài trợ cần phải thuyết phục các nước về giá trị của chính sách và thể chế hoàn thiện hơn hơn là khư khư bảo vệ dự án "của họ" khỏi những hậu quả tồi tệ của các chính sách đó.

Cung ứng công cộng tốt hơn

Cung ứng dịch vụ công cộng một cách có kết quả và hiệu quả đòi hỏi tất cả các thành viên tham gia - chính phủ, người cung ứng (cho dù là công chức hay tư nhân), và các công dân - phải có khuyến khích hợp lý. Các biện pháp khuyến khích này có rất nhiều vẻ: từ việc làm cho chính phủ đáp ứng lại các công dân trong việc bảo đảm cơ cấu quyền lợi của các khoản chi trả công vụ, cho đến việc thiết kế các thoả thuận nhượng bộ phù hợp với hoàn cảnh của đất nước và của từng ngành kinh tế.

Trước khi lựa chọn các công cụ, trước hết các nhà tài trợ cần phải có mục tiêu rõ ràng.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Trách nhiệm giải trình

Đã qua rồi cái thời chính phủ là các nhà cung ứng dịch vụ độc quyền (giáo dục, y tế, đường sá, v.v..) mà không có trách nhiệm giải trình cho công dân (trực tiếp hay gián tiếp) về các hoạt động của họ. Trong những năm gần đây, các nhà tài trợ ngày càng hướng sự hỗ trợ tới trách nhiệm giải trình và lãnh đạo cũng như các sáng kiến nhằm hỗ trợ sự tham gia và nâng cao tiếng nói của cộng đồng trong hoạt động của chính phủ. Trong hàng loạt ngành, các cải cách này mang những cái tên khác nhau và dưới những dạng khác nhau nhưng cùng phản ánh cùng một nhân tố thúc đẩy - cung cấp nước nông thôn ("tham gia"), hệ thống thủy lợi ("nhóm sử dụng nước"), trường học ("phân cấp" và "tự quản trường học"), vận tải ("ban quản lý đường bộ"), y tế ("hiệp hội cộng đồng") và quản lý môi trường ("lâm nghiệp cộng đồng").

Các khoản tài trợ có thể tác động tích cực hoặc tiêu cực tới trách nhiệm giải trình và chất lượng dịch vụ công cộng. Trong lĩnh vực thủy lợi, có đầy rẫy các ví dụ về cách thức trong đó chính phủ và các nhà tài trợ do quá chú ý vào mục tiêu số lượng (hay đầu tư) và công nghệ hiện đại đã dẫn tới việc loại trừ người hưởng lợi dự kiến ra khỏi quá trình lập kế hoạch, thiết kế và triển khai dự án. Đôi khi việc loại bỏ đó có thể dẫn tới những kết cục ngớ ngẩn. Một hệ thống thủy lợi được tài trợ lớn ở Nepal đã được chuyên gia kỹ thuật thiết kế với giả định là vùng hưởng lợi chưa được tưới tiêu (Ostrom 1996). Một sự chậm trễ tình cờ của dự án cho phép người ta có thời gian để phát hiện ra rằng trên thực tế đã có 85 hệ thống thủy lợi do nông dân quản lý hoạt động tốt ở đó. Một dự án thủy lợi ở Nepal khác trên thực tế đã làm giảm năng suất nông nghiệp do làm tan rã các thỏa thuận tồn tại trước đó giữa nông dân với nhau (Hilton 1990, 1992).

Một vấn đề tái diễn với các dự án thủy lợi là không có đủ nguồn thu cho duy tu bảo dưỡng. Việc chỉ nâng thủy lợi phí sẽ không giải quyết được vấn đề trừ phi các nhà cung cấp có thể giải trình được và các khoản thu cần thiết phải được sử dụng để bảo dưỡng. Ngay cả khi nguồn thu đủ cho duy tu bảo dưỡng, cơ cấu tổ chức của người cung cấp cũng có thể là vấn đề nan giải. Có một nghiên cứu so sánh các hệ thống thủy lợi ở Ấn Độ và Hàn Quốc (Wade 1995). Trong khi hai hệ thống là giống nhau, sự thiết kế các ban thủy lợi (có trách nhiệm phân phối nước) của họ khác nhau dẫn đến sự khác nhau căn bản trong thực hiện. Ở Ấn Độ là một vụ quản lý tập trung dựa vào nguồn ở kho bạc; ở Hàn Quốc các quan chức thủy lợi là người địa phương và có liên lạc trực tiếp với nông dân.

Các khoản tài trợ có thể tác động tích cực hoặc tiêu cực tới trách nhiệm giải trình và chất lượng dịch vụ công cộng.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

VIỆN TRỢ CÓ THỂ LÀM BÀ ĐỒ CHO CÁC THỂ CHẾ HIỆU QUẢ

Các vấn đề như vậy không phải là đặc trưng cho thủy lợi, mà là căn bệnh của hoạt động phân phối dịch vụ ở rất nhiều ngành khác - cung cấp nước sinh hoạt, chăm sóc y tế, giáo dục, bảo dưỡng đường sá - một phần do cách thức xây dựng dự án viện trợ. Sự chú ý vào tăng khối lượng viện trợ tài chính để giải quyết vấn đề tăng trưởng đã hướng các cơ quan viện trợ tới các mục tiêu tập trung vào quy mô và tốc độ giải ngân và áp dụng phương pháp kỹ trị để thiết kế các dự án đầu tư. Ngay cả khi các bên đều biết có phương án tốt hơn thì "giải ngân" có thể dễ dàng và nhanh chóng trở thành mục tiêu quan trọng nhất của các cơ quan viện trợ (xem Tendler 1975). Với cách nghĩ đó, các cơ quan viện trợ thường dễ lựa chọn dự án lớn so với các dự án nhỏ và thích quan hệ trực tiếp với các cơ quan trung ương để quá trình nhanh chóng và hiệu quả (Khung 4.1). Làm như vậy công việc kế toán và quản lý hành chính sẽ dễ dàng hơn. Trong rất nhiều trường hợp, dự án đầu tư của các nhà tài trợ - với tiến độ và ngân sách cố định - đã ngăn cản sự tham gia của những người hưởng lợi vào dự án. Trong vài trường hợp, điều này dẫn đến một "thói quen được thừa nhận" ở các tổ chức viện trợ, nơi thành công được đánh giá bởi khối lượng tiền được giải ngân (Ngân hàng Thế giới 1992).

Khung 4.1 Viện trợ và tập quyền

"Tăng cường vai trò của chính quyền địa phương, đặc biệt là trong hoạt động phân phối dịch vụ công cộng - ví dụ như y tế, phúc lợi xã hội, khuyến nông, và cung cấp cơ sở hạ tầng nông thôn, tất cả những cái đó đã được phát triển ở Philippin - về thực quan là thích hợp. Nhưng trên thực tế, việc phân quyền đã dẫn tới những khó khăn khi xây dựng các dự án tài trợ. Các vấn đề này không hay nảy sinh ở các dự án viện trợ không hoàn lại như là ở các dự án vay nợ, khi mà vấn đề quản lý tiền vay trở thành một rào cản. Các cơ

quan tài trợ thường không sẵn sàng cho các nhà cầm quyền địa phương vay trực tiếp mà không có sự bảo lãnh của chính phủ. Tuy nhiên, bảo lãnh như thế đi ngược lại nguyên tắc giao trách nhiệm cho nhà cầm quyền địa phương. Khi địa phương không có năng lực cần thiết để quản lý tiền vay, các cơ quan chính phủ có xu hướng xây dựng các dự án trong đó địa phương bị tước bớt quyền, và điều này huỷ hoại quá trình chuyển giao trách nhiệm xuống cấp dưới" (xem Habito, trong OECF/Ngân hàng Thế giới 1998, 21).

Khi đánh giá kết quả kinh nghiệm hoạt động 30 năm của cơ quan tài trợ Đan Mạch đối với ngành nước nông thôn ở Tanzania người ta đã phát hiện ra các vấn đề tương tự (duy tu bảo dưỡng yếu kém và cộng đồng ít tham gia) xảy ra thường xuyên, nhưng vẫn không chịu sửa đổi đáng kể công tác thiết kế dự án. Phương pháp tiến hành của các cơ quan viện trợ được định hướng bởi nhu cầu thực hiện dự án chứ không phải là tạo ra nguồn cung cấp nước thoả mãn nhu cầu của người hưởng lợi dự án. Một đánh giá về kinh nghiệm trong lĩnh vực

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

thuỷ lợi của Ngân hàng Thế giới cũng chỉ ra rằng mặc dù lợi ích của việc tham gia của người sử dụng vào dự án là rất lớn, "các chuyên gia thuỷ lợi rất miễn cưỡng huy động sự tham gia đó bởi vì họ hiểu rằng điều đó sẽ kéo dài thời gian thực hiện dự án" (xem Jones 1995, tr. 141).

Một số thước đo đo tầm quan trọng của sự tham gia của những người hưởng lợi đối với thành công của dự án có thể được chỉ ra từ việc đánh giá 121 dự án nước nông thôn được tài trợ bởi các nhà tài trợ và tổ chức phi chính phủ ở 49 nước (Narayan 1995; Isham, Narayan và Pritchett 1995). Phân khái quát chỉ ra rằng 68% các dự án có sự tham gia ở mức độ cao rất thành công. Nhưng trong số các dự án có ít sự tham gia của những người hưởng lợi, chỉ có 12% là có kết quả. Một phát hiện quan trọng khác là không chỉ sự tham gia của những người hưởng lợi là có ý nghĩa quan trọng tới thành công của dự án, mà nó có thể được khuyến khích hoặc ngăn cản bởi việc thiết kế dự án và hành động của chính phủ. Những cơ quan thực hiện tích cực huy động sự tham gia của người hưởng lợi dự kiến của dự án đã có 62% số dự án thành công (hình 4.1). Ngược lại, các cơ quan chính phủ không tích cực huy động sự tham gia của người hưởng lợi kết thúc dự án của họ với kết quả kém hơn và chỉ có 10% là thành công cao.

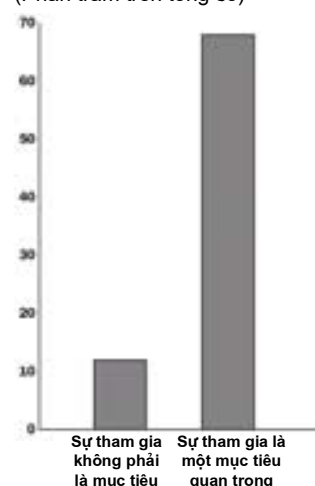
Một nghiên cứu khác phát hiện ra rằng các dự án đầu tư có kết quả tốt hơn ở những nước mà người dân được hưởng tự do công dân (Isham, Kaufmann, và Pritchett 1997). Đây không phải là thước đo mức độ dân chủ chính trị mà là thước đo mức độ tự do thể hiện quan điểm của người dân (tự do báo chí, tự do hội họp, tự do chất vấn chính phủ). Tự do công dân là rất quan trọng ngay cả đối với các dự án đánh giá theo lợi suất kinh tế - là các dự án được coi hoàn toàn là vấn đề kỹ trị của các nhà kỹ sư và kinh tế, hoàn toàn tách rời khỏi sức ép của cộng đồng (Phụ lục 4). Một sự thật là thất bại của một dự án (dự án với lợi suất kinh tế tổng kết thấp hơn 10%) ở các nước có mức độ tự do công dân thấp hơn có xác suất cao hơn 50% (hình 4.2).

Các nhà tài trợ ngày càng khuyến khích sự tham gia của những người hưởng lợi và sự làm chủ địa phương. Nhằm mục đích đó, họ đã bắt tay vào hàng loạt sáng kiến mới, bao gồm cả các quỹ đầu tư xã hội. Các quỹ này không quy định cụ thể tập hợp các dự án theo lĩnh vực (dự án đường bộ, hay cụ thể xây dựng các trường học mới ở các làng cụ thể). Thay vào đó, họ quy định thủ tục theo đó các cộng đồng dân cư có thể xin tiền cho bất kỳ một dự án nào mà họ có thể thực hiện trên cơ sở điều kiện chi phí hợp lý cần phải bền vững và đóng góp lợi ích cho cộng đồng, v.v.. Quỹ kiểu đó đã được

Khi coi sự tham gia của người hưởng lợi là một mục tiêu, 62% số dự án thành công - nếu không làm như vậy, chỉ có 10% thành công.

Hình 4.1. Sự tham gia của người hưởng lợi và thành công của dự án

Dự án thành công
(Phần trăm trên tổng số)



Nguồn: Isham, Narayan và Pritchett 1995

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

VIỆN TRỢ CÓ THỂ LÀM BÀ ĐỒ CHO CÁC THỂ CHẾ HIỆU QUẢ

lập ra ở trên 20 nước và theo đánh giá sơ bộ, chúng khá thành công. Điều này buộc các nhà tài trợ phải thay đổi từ việc xây dựng dự án sang xây dựng thủ tục: quỹ cần phải quy định rõ ràng thủ tục để tài trợ cho các dự án và đánh giá khả năng các thủ tục đó sẽ giúp tạo ra các dự án có lợi ích lâu dài. Nhưng đánh giá này cũng phát hiện ra rằng ngay cả các quỹ xã hội cũng có những đặc tính thể hiện là một cuộc chạy đua nước rút tránh các khiếm khuyết về mặt thể chế và vì thế chỉ là một giải pháp tạm thời.

Các nhà tài trợ cũng trở nên linh hoạt hơn đối với việc cho phép điều chỉnh dự án trong quá trình thực hiện và khuyến khích "học tập dân" nhằm đạt được các mục tiêu phát triển. Ví dụ: là sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới cho dự án vệ sinh PROSANEAR của Braxin. Được Quỹ kinh tế liên bang (Caixa Economica Federal) tài trợ một phần, dự án này sử dụng một chiến lược thu gom nước thải hữu hiệu. "PROSANEAR tự hào về mức độ tham gia của cộng đồng và việc chia sẻ trách nhiệm. Cộng đồng tham gia sâu hơn vào việc kiểm soát việc sử dụng của các hộ gia đình, hoạt động của hệ thống và quản lý việc sửa chữa hệ thống của mình. Đặc trưng đáng ngạc nhiên nhất của dự án là sự nhiệt tâm của Quỹ nhằm điều chỉnh thiết kế và công việc theo các bài học rút ra" (Ngân hàng Thế giới 1995a, tr. 6).

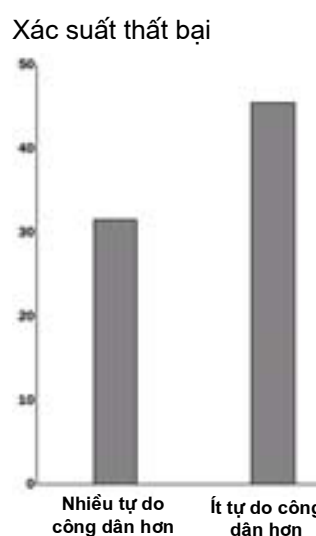
Tự do công dân là quan trọng đối với các dự án kinh tế.

Thù lao và kết quả hoạt động của khu vực công cộng

Phương pháp tiếp cận các khoản viện trợ nhấn mạnh vào lượng đầu tư và kỹ năng kỹ trị có xu hướng không lường hết vai trò của các biện pháp khuyến khích trong việc quy định các hành động mà người cung ứng dịch vụ công cộng phải tiến hành. Trước đây, các nhà kỹ trị của chính phủ và các nhà tài trợ giả định rằng một khi nhà máy điện được xây dựng, chúng sẽ hoạt động hữu hiệu; các con đường mới sẽ được bảo trì; các trạm y tế, một khi được xây dựng, sẽ cung cấp dịch vụ có chất lượng. Trên thực tế, lợi ích sẽ chỉ vận động khi các nhà cung ứng dịch vụ (chủ yếu là bộ máy công chức) nhận được các biện pháp khuyến khích một cách đầy đủ. Cả các nhà tài trợ song phương và đa phương giờ đây nhận ra rằng các biện pháp khuyến khích là hết sức quan trọng đối với sự thành công và đã hỗ trợ cải cách quản lý khu vực công cộng và ngành công vụ.

Nhiều nước nghèo phát hiện ra rằng, khó có thể duy trì các công vụ một cách tận tâm, hiệu quả và thành thạo do mức lương thực tế của khu vực công cộng đã ngày càng xuống dốc trong vòng 15-20 năm qua. Trả lương thấp (nhưng không phải làm việc đặc biệt quá mức) cùng với động cơ làm việc thấp đã làm cho các công chức, đặc biệt

Hình 4.2. Tự do công dân và xác suất thất bại các dự án của Ngân hàng Thế giới.



Nguồn: Isham, Kaufmann, và

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

là ở cấp cao, đã chuyển sang làm thêm ngoài giờ hoặc tham nhũng (Ngân hàng Thế giới 1995b). Thí dụ cho đến 1986, mức lương thực tế ở Tanzania đã giảm tới mức bằng một phần năm giá trị mức lương năm 1969-1977. Lương của các công chức cấp cao nhất còn giảm hơn nhiều, chỉ còn bằng 6% mức trước đây. Tỷ lệ tiền trả cho quan chức cấp cao nhất so với mức lương tối thiểu chỉ là 5/1. Tiền lương thường không phải là vấn đề. Ngay cả ở những nước mà tiền trả cho công chức đủ cao, cơ cấu khuyến khích cũng chưa đủ. Sự bảo đảm chỗ làm và tăng lương theo thâm niên chẳng khuyến khích một cái gì ngoài việc tham quyền.

Pritchett 1997.

Đặc biệt là ở những nước nghèo và phụ thuộc vào viện trợ, các nhà tài trợ nhiều khi làm nhiều việc có hại hơn là có lợi. Do nỗ lực tìm những người tốt nhất để phục vụ cho dự án, các nhà tài trợ có thể đã không sáng suốt khi giành hết các cán bộ giỏi giang và thông minh nhất bằng cách đưa ra những mức lương và điều kiện làm việc mà chính phủ không có được. Một nghiên cứu độc lập ghi nhận rằng Ngân hàng Thế giới đã tuyển tám nhân viên với mức lương 3000-6000 đôla một tháng cho một dự án nông nghiệp ở Kênia; trong số tám người thì bảy người là thuê từ khu vực công chức, nơi mức lương tháng cho một nhà kinh tế học cao cấp là khoảng 250 đôla. Các tổ chức quốc tế ở Môdambích đã trả gấp năm lần mức lương công chức cho các chuyên gia và gấp 10 lần cho các kỹ thuật viên (Fallon và Pereira da Silva 1995). Sự kết hợp giữa tiền lương khu vực công vụ thấp và cạnh tranh giữa các nhà tài trợ để thu hút các cán bộ có kỹ năng làm cho công tác hỗ trợ tăng cường năng lực của công chức hết sức khó khăn. Các nhân viên rời cơ quan ngay sau khi được đào tạo. Một chương trình ở Kênia được Cơ quan phát triển quốc tế Canada (CIDA) tài trợ đã đào tạo 13 nhà kinh tế học ở trình độ thạc sĩ; trong vòng một năm, 10 người trong số họ đã tìm được công việc ngoài khu vực chính phủ và 3 người còn lại đang tìm kiếm vào lúc đó (van de Walle và Johnston 1996).

Thông thường một dự án thất bại là do thể chế và các tổ chức công cộng yếu kém.

Cải cách công vụ cũng thường tước đi các nhân viên thành thạo nhất của khu vực công cộng. Cải cách thường đi kèm với giảm biên chế (biệt ngữ cho khái niệm sa thải lao động thừa). Khi điều này mang tính "tự nguyện" (nhân viên được nhận một khoản chi trọn gói, thông thường hào phóng hơn là theo quy định của pháp luật), thì các nhân viên có kỹ năng nhất thường là những người rời bỏ đầu tiên. Tuy nhiên, việc giảm biên chế không thành vấn đề. Năm 1991, Peru thông báo hai đợt giảm biên chế lớn trong đội ngũ công chức. Một đợt giảm biên chế đồng loạt trên mọi lĩnh vực đã làm giảm 250.000 nhân viên. Sau đó 163.000 trong số này đã

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

VIỆN TRỢ CÓ THỂ LÀM BÀ ĐỒ CHO CÁC THỂ CHẾ HIỆU QUẢ

được thuê trở lại. Ngược lại, việc giảm biên chế nhằm vào những kỹ năng không cần thiết trong ngành thuế đã giảm được hai phần ba số nhân viên. Số còn lại được tăng lương và doanh thu thuế đã tăng gấp đôi (Haltiwanger và Singh chuẩn bị xuất bản).

Thể chế công cộng hữu hiệu

Thông thường một dự án thất bại là do thể chế và các tổ chức công cộng yếu kém. Có hàng loạt các bằng chứng về cách mà năng lực thể chế ảnh hưởng tới tăng trưởng kinh tế và sự thành công của các dự án đầu tư. Một nghiên cứu gần đây chỉ ra rằng trong vòng 30 năm tính đến năm 1994, các nước có chính sách lành mạnh và một thể chế chính phủ hữu hiệu và có khả năng đã tăng trưởng với tốc độ khoảng 3% tính theo mức bình quân đầu người mỗi năm, trong khi các nước có chính sách lành mạnh nhưng thể chế yếu kém chỉ tăng trưởng khoảng 1,4% một năm (Ngân hàng Thế giới 1997a).

Sử dụng một chỉ số dựa trên thước đo khác nhau về chất lượng hoạt động của chính phủ, một đánh giá của nhân viên Ngân hàng Thế giới gần đây đối với các dự án do Ngân hàng tài trợ phát hiện ra rằng, trong khi tỷ lệ thành công trung bình của các dự án do Ngân hàng tài trợ là 68%, thì tỷ lệ dự án thành công ở các nước có chính sách lành mạnh và thể chế vững vàng là 86%. Các nước không có chính sách lành mạnh và thể chế có khả năng bị thất bại 52%, gấp khoảng bốn lần tỷ lệ thất bại của các nước có chính sách và lãnh đạo tốt (hình 5 phần Tổng quan). Nghiên cứu này kết luận là: "Khi xây dựng dự án ở những nước có chính sách và thể chế yếu kém, tốt nhất là Ngân hàng tập trung vào các dịch vụ vay nợ và phi vay nợ dựa trên cơ sở chính sách hỗ trợ cho công tác lập chính sách chiến lược và khả năng thực hiện của chính phủ" (Ngân hàng Thế giới 1997a, tr. 13).

Liệu một dự án viện trợ phát triển chính thức được thiết kế tốt có nghĩa là các thể chế công cộng hữu hiệu hơn không? Do viện trợ gần như chỉ cấp cho (hay cấp qua) chính quyền trung ương nên chúng đã ảnh hưởng tới cách thức phân phát các dịch vụ công cộng. Nhìn chung, dịch vụ được chính phủ cung cấp phải là các loại dịch vụ khó có thể được phân phối qua thị trường, hoặc do chúng là hàng hoá công cộng đơn thuần có lợi chung (an ninh quốc gia, luật pháp) hoặc do chúng có các tác động ngoại hiện khó có thể lượng giá được (dịch vụ y tế, bảo vệ môi trường). Tuy nhiên, bản chất của các dịch vụ này bao hàm các vấn đề trong việc thiết kế các thể chế bền vững và các biện

Thiết kế của các dự án cần phải được điều chỉnh phù hợp với thực tế là tiền hay nguồn vốn không quan trọng bằng thể chế hữu hiệu hay ý tưởng hay

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

pháp khuyến khích để việc phân phối và hoạt động của khu vực công cộng đạt hiệu quả.

Quan tâm tới việc thực hiện dự án hữu hiệu, các nhà tài trợ thường thiết lập các đơn vị thực hiện dự án gần như độc lập đối với các bộ chuyên ngành (và đôi khi bên ngoài cơ quan chính phủ). Các nhà tài trợ làm như vậy để "khư khư bảo vệ" các dự án do họ tài trợ khỏi những yếu kém tồi tệ trong khu vực công cộng. Khi dự án được thực hiện "thành công" và chuyển giao cho bộ chủ quản điều phối hoạt động, bộ này thiếu sự nhiệt tâm, khả năng và nguồn lực để tiếp tục điều phối hoạt động. Các dự án đơn lẻ có thể có tác dụng cho mục đích thử nghiệm, giới thiệu hay đánh giá. Nhưng "thành công" được đo lường theo nghĩa hẹp có được với cái giá của sự hy sinh việc nâng cao năng lực thể chế chẳng qua chỉ là một chiến thắng Pyrrhic (chiến thắng phải trả giá quá đắt không bù đắp được - BT) và là kẻ thù của sự thành công thực sự của viện trợ.

Thiết kế của các dự án cần phải được điều chỉnh phù hợp với thực tế là tiền hay nguồn vốn không quan trọng bằng thể chế lành mạnh hoặc ý tưởng hay. Mục tiêu của một dự án giáo dục không phải là tăng nguồn quỹ cho dự án đó (điều này có thể thực hiện được mà không cần có dự án) mà là giúp đỡ các nhà cải cách thay đổi ý tưởng, thể chế và chính sách cho lĩnh vực giáo dục. Một dự án hữu hiệu thực sự là một loạt các hoạt động không phải là xây dựng trường học, mà quan trọng hơn, giúp đỡ thay đổi cách thức hoạt động của các trường để nâng cao chất lượng giáo dục. Xây dựng các trường học, bệnh viện hay đường sá tốt nhất sẽ là vô nghĩa nếu không có thể chế để duy trì hoạt động của chúng.

Điều đó có nghĩa là những dự án thành công nhất thường phải có sự đổi mới. Nếu một nước có khả năng xây dựng trường học và quản lý chúng, các nhà tài trợ sẽ đơn giản chỉ cần cung cấp hỗ trợ ngân sách chung. Tính đúng đắn của một dự án là nó làm được những việc khác so với hiện tại. Nếu các trường học đang tồn tại và hoạt động hữu hiệu thì một dự án hữu ích có thể là nâng cấp chúng và giúp đỡ điều chỉnh các cơ chế tổ chức (ví dụ, tăng sự tham gia của cộng đồng vào việc ra quyết định). Một dự án như vậy có thể được rút kinh nghiệm từ một dự án khác được thực hiện ở đâu đó, nhưng nó là một sáng kiến ở chỗ xét xem nơi nào là nơi dự án cần được thực hiện.

Một hệ quả quan trọng rút ra từ điều này là tỷ lệ thành công của các dự án được tài trợ không phải là yếu tố quan trọng đặc biệt - nếu như sự thành công chỉ được xác định theo nghĩa hẹp. Một cơ quan hoạt động hữu hiệu phải tài trợ cho rất nhiều dự án đổi mới và một vài dự án này có thể "thất bại" - với cái nghĩa là nó không dẫn tới các dịch vụ tốt hơn. Câu

Nếu một dự án được coi là "thành công" chỉ vì chúng lập lại thành công trước đây, thì cơ quan viện trợ đã có động cơ sai

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

VIỆN TRỢ CÓ THỂ LÀM BÀ ĐỒ CHO CÁC THỂ CHẾ HIỆU QUẢ

hỏi quan trọng đặt ra là liệu các nước đang phát triển có thu được các kiến thức một cách có hệ thống từ các thí nghiệm kiểu như vậy hay không. Các dự án thất bại thường đem lại nhiều bài học bổ ích như là (và thường là nhiều hơn) các dự án thành công. Nếu một dự án được coi là "thành công" chỉ vì chúng lặp lại thành công trước đây, thì cơ quan viện trợ đã có động cơ sai trong việc cung cấp viện trợ hữu hiệu. Các nhà quản lý sẽ muốn tránh những dự án đổi mới và có rủi ro nên thường ủng hộ các dự án đã được biết là hoạt động có hiệu quả. Điều này dẫn đến sự cạnh tranh không hữu ích và không thích đáng giữa các nhà tài trợ để "hốt váng" và chỉ tài trợ cho các hạng mục trong chương trình đầu tư công cộng có vẻ sẽ thành công - ngay cả khi có hoặc không có viện trợ của các nhà tài trợ.

trong việc cung cấp viện trợ hữu hiệu.

Để khắc phục nhược điểm này, các nhà tài trợ đã chuyển theo hướng đánh giá sự thành công của dự án theo tiêu chuẩn rộng hơn. Họ thường đánh giá tác động của các dự án đối với năng lực thể chế của các cơ quan trong lĩnh vực liên quan. Lấy ví dụ một dự án xây dựng đường sá. Liệu có nên đưa vào các công nghệ tốt hơn cho việc thiết kế và xây dựng đường? Liệu chính sách giá cả và các chính sách khác có đảm bảo việc duy tu bảo dưỡng đường hay không? Liệu nhân viên của các cơ quan có nhận được sự đào tạo cần thiết? Đánh giá liệu đã có một "tác động thể chế quan trọng" hay không chủ yếu là do việc đặt câu hỏi cho nước nhận viện trợ xem dự án đã giúp đỡ nước nhận viện trợ thay đổi cách thức quản lý lĩnh vực đường bộ như thế nào.

Chú ý rằng một dự án có thể đã có "kết quả" thành công - con đường được xây dựng và có lợi ích cao - nhưng không có tác động lâu dài. Ở một khía cạnh khác, dự án có thể đã "thất bại" nhưng đã dẫn tới sự phát triển thể chế quan trọng. Điều này càng đúng đối với các phương thức sáng tạo trong việc phân phối dịch vụ mà rất nhiều viện trợ hiện nay nhằm vào. Phương pháp đổi mới này có thể cũng không có kết quả, nhưng nếu nó được đánh giá một cách hệ thống và kiến thức được đưa vào các dự án cải cách rộng hơn, thì dự án cũng góp phần vào cải tiến công tác quản lý của lĩnh vực liên quan.

Loại đánh giá cụ thể này thường không được thực hiện cho các dự án viện trợ phát triển, nhưng nó có ý nghĩa tiềm năng rất lớn. Một lần nữa, sự đổi mới có thể thất bại, nhưng viện trợ phát triển sẽ tăng cường năng lực của thể chế liên quan bằng cách giúp đỡ việc thiết kế và đánh giá phương pháp mới và tạo ra kiến thức cho các thành viên. Các nhà tài trợ ngày càng nhấn mạnh tầm quan trọng đặc biệt của kiến thức được tạo ra nhờ dự án này. Lấy ví dụ Vương quốc Anh. Cuốn Sách trắng về phát triển quốc tế gần đây viết:

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

"Nghiên cứu là một vũ khí quan trọng trong cuộc đấu tranh chống lại nghèo khổ. Nếu không có nghiên cứu thì nhiều sự can thiệp nhằm thúc đẩy phát triển có thể sẽ thất bại hoặc kém thành công rất nhiều; và nghiên cứu có tác động nhân rộng rất quan trọng - các biện pháp giải quyết nguyên nhân nghèo khổ ở một nước đang phát triển có thể được áp dụng lại ở một nước khác. Nguyên lý chia sẻ kiến thức là một bộ phận quan trọng của sự hợp tác tối cần thiết cho sự phát triển. Chính phủ coi các dự án đầu tư liên tục vào việc tạo kiến thức như là một yếu tố then chốt trong việc đạt được mục tiêu và mục đích của chính phủ đối với vấn đề phát triển quốc tế" (Sách trắng, Vương quốc Anh, 1997, tr. 48).

Ngân hàng Thế giới đánh giá mỗi dự án đã kết thúc dựa vào việc đánh giá xem nó có "tác động phát triển thể chế quan trọng hay không" Điều này được coi là "tiêu thức đánh giá quan trọng nhất đối với tác động phát triển dài hạn" (Ngân hàng Thế giới 1997a, tr. 24). Tuy nhiên, thành phần này cũng rất khó xác định. Trong một khoảng thời gian dài, khoảng 30% các dự án do Ngân hàng Thế giới tài trợ có tác động "quan trọng" đối với thể chế và chỉ trong mấy năm gần đây con số này mới tăng lên tới 39%. Như vậy, dự án phát triển có khả năng giúp đỡ cho sự thay đổi căn bản cách thức khu vực công cộng hoạt động. Nhưng điều này cũng chỉ xảy ra trong một số rất ít các trường hợp.

Theo ý kiến của chúng tôi, một cơ quan phát triển hoạt động hữu hiệu phải chấp nhận rủi ro, đánh giá một cách hệ thống các kết quả dự án và phổ biến các kiến thức thu được. Sự tạo ra và phổ biến kiến thức là một trong những đóng góp lớn nhất mà viện trợ phát triển có thể thực hiện. Cùng với các nguyên lý căn bản cũ đối với viện trợ, trong đó các khoản tài trợ nhằm giải quyết các khiếm khuyết của thị trường vốn, hoạt động của các nhà tài trợ cần phải hướng tới những khiếm khuyết của thị trường "kiến thức" (Stiglitz 1988). Tuy nhiên, những đánh giá mạnh mẽ và nghiêm chỉnh nhằm tạo ra kiến thức cụ thể thường rất tốn kém và không một chính phủ nào có động cơ đủ mạnh để tiến hành các đánh giá sẽ đem lại lợi ích cho nước khác.

Nếu không có nghiên cứu thì nhiều can thiệp nhằm thúc đẩy phát triển có thể sẽ thất bại hoặc kém thành công rất nhiều.

Cung ứng công cộng không qua cơ quan công cộng

Để các khoản viện trợ hoạt động hữu hiệu hơn, chính phủ các nước đang phát triển đang có xu hướng khắc phục truyền thống dành việc cung ứng dịch vụ có tính chất độc quyền cho các cơ quan hành chính quan liêu. Rất nhiều

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

VIỆN TRỢ CÓ THỂ LÀM BÀ ĐỒ CHO CÁC THỂ CHẾ HIỆU QUẢ

dịch vụ công cộng có thể được cung cấp một cách hữu hiệu (và thường hữu hiệu hơn) bởi các tổ chức tư nhân theo hình thức thầu và khoán. Các nhà tài trợ và chính phủ hay chọn các tổ chức phi chính phủ. Các nguồn tài chính mới cũng tạo ra những thay đổi quan trọng đối với động cơ khuyến khích cho các nhà cung ứng, tăng tiếng nói của những người hưởng lợi dự kiến và tăng hiệu quả viện trợ.

Thầu và khoán

Tư nhân hoá và giảm dần nghĩa vụ đầu tư đã giúp giảm gánh nặng cho ngân sách và giảm năng lực của khu vực công cộng trong một số lĩnh vực mà vai trò của nó không còn quá quan trọng. Tuy nhiên, ngay cả khi chính phủ giữ lại trách nhiệm cung ứng dịch vụ, họ không nhất thiết phải quản lý chúng thông qua các cơ quan thông thường của khu vực công cộng. Rất nhiều hoạt động có thể đem đầu thầu cho khu vực tư nhân và sự cạnh tranh giữa các nhà cung cấp tiềm năng có thể sẽ tạo ra sức ép làm tăng hiệu quả chi phí.

Điều này xảy ra như thế nào? Hãy nghiên cứu trường hợp của AGETIPs (Agences d'Execution des Travaux d'Interêt Public), một hiệp hội phi lợi nhuận tham gia vào các hợp đồng khoán của chính phủ để thực hiện các dự án cơ sở hạ tầng. Dự án đầu tiên là ở Xênegan, một dự án (được thực hiện thông qua hợp đồng với các nhà cung cấp tư nhân bằng cách đấu thầu mở rộng) đã cho phép giảm chi phí và sự chậm trễ. Các nước Tây Phi khác cũng đã nhanh chóng sử dụng mô hình này (Ngân hàng Thế giới 1997c).

Khoán là cách ký hợp đồng với các nhà cung cấp tư nhân để cung ứng dịch vụ mà chính phủ không từ bỏ quyền sở hữu công cộng đối với tài sản hoặc kiểm soát công cộng đối với các điều kiện phân phối dịch vụ. Một hợp đồng khoán ở Ghinê theo đó một hãng quản lý tư nhân đảm nhiệm việc vận hành một hệ thống nước, hợp đồng được hỗ trợ bởi tiền vay của Hiệp hội phát triển quốc tế theo hình thức Hiệp hội trả phân chênh lệch giữa chi phí và doanh thu từ người sử dụng. Trợ cấp được giảm từ từ và hoạt động của hệ thống này giờ đây hoàn toàn mang tính thương mại. Điều này chỉ ra cách thức viện trợ có thể giúp áp dụng những thoả thuận mới một cách suôn sẻ. Và quan trọng là các nhà tài trợ có thể chuyển giao các kinh nghiệm tích cực (và tiêu cực) tới các cơ quan viện trợ khác và các nước khác đang xem xét những thoả thuận tương tự - đó là việc phân quyền quản lý điện ở Chile, khoán quản lý nước ở Áchentina, hay là quản lý đường thu phí giao thông ở Mêhicô.

Phổ biến kinh nghiệm và bài học của những nhà đổi mới là đặc biệt quan trọng để nâng cao hiệu quả viện trợ. Hãy

Rất nhiều hoạt động dịch vụ công cộng có thể được cung cấp một cách hữu hiệu (và thường hữu hiệu hơn) bởi các tổ chức tư nhân theo hình thức thầu và khoán.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

nghiên cứu công trình đường sắt, một thí dụ rõ ràng về phổ biến thông tin cải cách trong quản lý. Đường sắt ở các nước đang phát triển thường hay hỏng hóc và chi phí cao với đa số đầu máy toa xe hết hạn sử dụng - tất cả là do quản lý công cộng không hiệu quả và cạnh tranh của đường bộ và đường không. Argentina là một nước đổi mới trong lĩnh vực đường sắt. Nước này chia nhỏ hệ thống liên bang công kênh thành nhiều mạng lưới đường sắt chở người và hàng và trao quyền điều khiển chúng cho các hãng tư nhân, đôi khi thông qua các thoả thuận khoán "âm" (khi các hãng bỏ thầu mức trợ cấp thấp nhất mà chính phủ phải trả cho họ). Mặc dù một số thoả thuận khoán này có nhiều vấn đề, năng suất lao động đã tăng gấp bốn lần, giá cả giảm và khu vực công cộng tiết kiệm khoảng 600 triệu đôla (Thompson và Budin 1997). Quan trọng hơn đối với các dự án viện trợ là các cơ quan phát triển đã tìm cách bảo đảm rằng các ưu nhược điểm rút ra từ kinh nghiệm của Argentina được đưa vào trong chương trình ở Braxin, Chilê, Mêhicô và các nước ở châu Phi, những nước đã chuyển theo hướng thực hiện khoán đường sắt.

Các tổ chức phi chính phủ là người cung cấp dịch vụ

Việc sử dụng các tổ chức phi chính phủ (NGO) làm các cơ quan thực hiện cho các dự án được tài trợ là một xu hướng ngày càng tăng (Khung 4.2). Nhiều NGO cũng nhận được hợp đồng cung ứng dịch vụ với chính phủ.

Các NGO có lợi thế trong cung cấp dịch vụ hơn cả các cơ quan chính phủ lẫn các doanh nghiệp vì lợi nhuận. Các NGO có thể tiếp cận các nhóm địa phương và mục tiêu một cách có kết quả hơn các cơ quan chính phủ truyền thống. Nhưng các NGO không phải là phương thuốc cho các khiếm khuyết của khu vực công cộng. Hơn nữa, các NGO nước ngoài cũng có nhiều vấn đề như các nhà tài trợ trong việc tạo ra sự tồn tại bền vững và tính làm chủ địa phương (Ngân hàng Thế giới 1998a). Như vậy, trong khi các NGO có thể là một phần của hệ thống phân phối dịch vụ, họ không thể thay thế chính phủ và không thể là một sự thay thế lâu dài cho năng lực của khu vực công cộng.

khuyến khích hoạt động của các tổ chức phi chính phủ trên khắp thế giới. Chính phủ của cả các nước công nghiệp và các nước đang phát triển đã hiểu khá rõ vai trò rộng lớn của các tổ chức phi chính phủ đối với sự phát triển của đất nước. OECF đã phối hợp với các NGO địa phương để tiến hành nghiên cứu trước và sau khi thực hiện

Khung 4.2 Một sự trỗi dậy hữu ích của các tổ chức phi chính phủ

Một báo cáo mới đây của Quỹ hợp tác kinh tế hải ngoại Nhật Bản (OECF) ghi nhận rằng "sự mở rộng dân chủ và sự tham gia của dân chúng vào các hoạt động chính trị ngày một nhiều hơn theo sau sự kết thúc của cuộc chiến tranh lạnh đã

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

VIỆN TRỢ CÓ THỂ LÀM BÀ ĐỠ CHO CÁC THỂ CHẾ HIỆU QUẢ

đối với rất nhiều dự án, bao gồm dự án trồng cây gây rừng Aravalli Hills ở Ấn Độ và dự án lâm nghiệp ở Philippin. OECF cũng đã uỷ quyền cho một NGO của Nhật, có tên là Hội Chim hoang dã Nhật Bản, tiến hành khảo sát môi trường sống của sếu là một phần của viện trợ đặc biệt của OECF cho việc xây dựng dự án phát triển nông nghiệp ở các nông trường quốc doanh ở tỉnh Hắc Long Giang Trung Quốc.

Một NGO địa phương đã thực hiện các khảo sát cơ bản các khu vực đất bị trưng dụng cho dự án cầu đà năng Jamuna ở Bangladesh. Có rất nhiều thí dụ trong đó các NGO quốc tế và địa phương đã đóng góp những tư vấn giá trị cho khảo sát khu vực, các nghiên cứu trước thực hiện, thẩm định và thực hiện dự án (OECF 1996, tr. 60).

Phí sử dụng, tính hữu hiệu và tài trợ cho mặt cầu

Dịch vụ của chính phủ (đặc biệt là những dịch vụ sử dụng viện trợ) thường được cung cấp không mất tiền cho người sử dụng - chăm sóc y tế, thủy lợi, nước, dịch vụ mở rộng, cung cấp trường học, đường sá và v.v.. Trong nhiều trường hợp phương pháp tiếp cận này là lý tưởng về mặt xã hội nhưng làm nảy sinh ba vấn đề trong đó hai vấn đề là nghiêm trọng, còn một vấn đề đỡ hơn. Vấn đề ít quan trọng nhất là dịch vụ miễn phí thường bị sử dụng quá mức, gây ách tắc cho hệ thống - dù là mạng lưới đường bộ hay dịch vụ y tế. Hai vấn đề nghiêm trọng hơn có tính chất thể chế và liên quan trực tiếp tới viện trợ. Thứ nhất, do dịch vụ không tạo ra doanh thu, người cung cấp lệ thuộc vào ngân quỹ kho bạc. Đặc biệt là ở những nước nghèo có các cuộc khủng hoảng tài chính tái diễn thâm niên, thì đó là một điều khó chịu; không có gì bảo đảm là tiền cần cho thuốc men và duy tu hệ thống thủy lợi sẽ có ngay khi cần. Thứ hai, do nguồn quỹ lấy từ kho bạc, khó có thể trao quyền cho người hưởng lợi và mang đến cho họ ý thức làm chủ là điều cần thiết cho sự thành công của dự án viện trợ. Người sử dụng bị tách ra khỏi quá trình xác định ưu tiên, lập kế hoạch và phân phối dịch vụ.

Trong những năm gần đây các nhà tài trợ đã tài trợ cho các cách đổi mới để tăng tính hữu hiệu của dịch vụ

Trong những năm gần đây, các nhà tài trợ đã tài trợ cho các cách đổi mới để tăng tính hữu hiệu của dịch vụ bằng cách thu phí đối với phân chất lượng được cải thiện - từ thủy lợi tới giáo dục, y tế tới nông nghiệp. Y tế là một thí dụ hay. Cung cấp dịch vụ chăm sóc y tế phổ cập ở các nước nghèo là một mục tiêu được đề cao. Nhưng do không có đủ ngân quỹ nên nhiệt huyết với công việc cũng nguội đi và quan trọng hơn các trạm y tế thường không có kim tiêm, dược phẩm và thuốc uống. Điều này dẫn đến vòng luẩn quẩn: bệnh nhân biết chất lượng tồi của trạm y tế nên tìm đến dịch vụ y tế ở chỗ khác, dẫn đến các trạm y tế được sử dụng không hết công suất và điều đó khó có thể chứng minh được việc đầu tư ngân sách để cải tiến chất lượng là cần thiết (Filmer, Hammer và Pritchett 1998).

Năm 1988 Sáng kiến Bamako tìm cách xoay chuyển

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

vòng luẩn quẩn này bằng cách đưa chi phí sử dụng vào Camêrun. Một dự án được Cơ quan Phát triển quốc tế của Mỹ tài trợ đã tiến hành một đánh giá có đối chứng sự kết hợp giữa thu phí sử dụng và sử dụng chúng để cải tiến chất lượng bằng cách tạo ra sự cung cấp được phẩm đáng tin cậy. Nghiên cứu này phát hiện ra rằng không chỉ nhiều người tới trung tâm y tế hơn mà tỷ lệ người nghèo so với người giàu đi khám bệnh cũng tăng lên (Litvack và Bodart 1993). Thí nghiệm tương tự có kết quả tương tự ở các lĩnh vực khác, ví dụ như trong giáo dục (Birdsall và Orivel 1996). Các thí dụ kiểu này chỉ ra rằng các nhà tài trợ đóng vai trò quan trọng trong việc cung cấp tài chính và đánh giá các sáng kiến trong phân phối dịch vụ.

Làm cho viện trợ có tác động giúp dịch vụ công cộng tốt hơn

Sự dịch chuyển của các tư tưởng phát triển từ chiến lược tích tụ tư bản theo định hướng của chính phủ sang tập trung vào các nền tảng kinh tế, tính hữu hiệu và hiệu quả của hoạt động công cộng cốt yếu đòi hỏi phải có một sự chuyển hướng các công cụ viện trợ. Cụ thể, điều này có nghĩa là phải xem xét lại phương pháp viện trợ tài chính (dự án hoặc chương trình) và phi tài chính (trợ giúp kỹ thuật, phân tích chính sách và đào tạo) và xem xét lại cách thức chúng được điều chỉnh phù hợp để hỗ trợ chiến lược phát triển mới.

Sự thay đổi tư tưởng phát triển đòi hỏi phải có một sự chuyển hướng các công cụ viện trợ.

Cung cấp tài chí nh thông qua dự án

Chúng ta vẫn chưa bàn bạc về một chủ đề chính cho việc phân tích tính hữu hiệu của dự án: các chi tiết mang tính hành chính và kỹ thuật để làm cho dự án có kết quả hơn. Sở dĩ như vậy là do hai lý do. Thứ nhất, và cũng là quan trọng nhất, lĩnh vực này đã được đề cập trong rất nhiều đánh giá, xem xét kinh nghiệm và nghiên cứu trước đây và việc bổ sung thêm của chúng tôi sẽ chẳng có mấy giá trị. Rất nhiều cơ quan tài trợ tiến hành đánh giá lại kết quả thực hiện của các dự án hoàn chỉnh. Sự kết hợp kinh nghiệm của các dự án đơn lẻ và so sánh chéo giữa các nước cho phép các đánh giá này có thể đề xuất được các kiến nghị phê phán có tính xây dựng xuất phát từ các bài học kinh nghiệm thu được để cải tiến hoạt động của tổ chức. Hơn nữa, một số bộ phận đánh giá và kỹ thuật của các cơ quan tài trợ đã tiến hành cả các báo cáo đánh giá cho các ngành cụ thể về cả các vấn đề mà ngành đó phải đối phó lẫn các phương án có nhiều triển vọng cho các ngành¹. Tài liệu phong phú về kết quả dự án và các ngành đã cung cấp những nguồn tài sản thông tin cần

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

VIỆN TRỢ CÓ THỂ LÀM BÀ ĐỒ CHO CÁC THỂ CHẾ HIỆU QUẢ

thiết để thực hiện thành công dự án.

Lý do thứ hai để chúng ta không đi sâu hơn vào chủ đề dự án viện trợ hữu hiệu là chúng ta quan tâm nhiều hơn tới tác động gián tiếp hơn là tác động trực tiếp của dự án. Các dự án viện trợ có tác động lan truyền từ các dự án đơn lẻ sang vận hành chung của hệ thống nhà nước.

Gần như ngay từ lúc đầu, người ta đã cho rằng các dự án tài trợ bằng viện trợ nước ngoài có tác động gián tiếp quan trọng. Hirschmann (1967) lập luận rằng lợi ích gián tiếp lớn nhất là việc các cá nhân và tổ chức có thể học hỏi từ các khái niệm, công tác hoạch định và thực hiện dự án. Ông tin rằng dự án là các yếu tố ưu tiên của phát triển có thể tạo ra sự cách tân trên cơ sở giải quyết các vấn đề phát sinh. Những lợi ích này nhấn mạnh vào các giá trị gia tăng của việc các nhà tài trợ tham gia vào dự án. Điều này cho phép có một "cơ sở hạ tầng" thuận lợi cho hỗ trợ kỹ thuật và thể chế để thực hiện dự án, mà nếu không có sự tham gia của các nhà tài trợ thì có thể đã không xuất hiện.

Các dự án phát triển có thể là các cơ sở thử nghiệm cho các ý tưởng hay khái niệm mới đối với một nước, trình diễn cho chính phủ và công dân của nước đó những việc có (hoặc không có) tác dụng - thầu khoán dịch vụ công cộng, sử dụng các NGO, vận động các nhóm sử dụng tham gia vào quản lý, v.v.. Giá trị gia tăng của các nhà tài trợ xuất hiện ở hai khía cạnh. Một là khả năng sử dụng nguồn lực để đánh giá thận trọng các kinh nghiệm. Kiến thức dạng này là hàng hoá công cộng quốc tế, và không chính phủ nào có động cơ đủ mạnh để tiến hành đánh giá và phổ biến chúng. Dự án tài trợ cũng có thể giúp phá vỡ những quan điểm trói buộc khu vực công cộng vào những cơ chế không hiệu quả. Chính phủ dù có tư tưởng đổi mới cũng thấy khó thực hiện các ý tưởng mới - nhất là khi các ý tưởng thách thức các quyền lợi đã bám rễ và đặc biệt là nếu không có một bảo đảm nào là chúng sẽ có tác dụng. Vấn đề chúng sẽ có tác dụng chỉ có thể được chứng minh bằng cách thực hiện chúng. Các nhà tài trợ có thể phá vỡ cái vòng luẩn quẩn này bằng cách hỗ trợ thực hiện những dự án như vậy. Trong một cuộc họp mặt liên ngành giữa các quan chức Gambia và Ngân hàng Thế giới để cải tiến quan hệ làm việc, người Gambia đã nhấn mạnh "tầm quan trọng của Ngân hàng trong việc áp dụng những ý tưởng và kinh nghiệm của các nước khác vào nguyên tắc chắc chắn nhất trong quan hệ hợp tác. Cung cấp tài chính là quan trọng, nhưng quan trọng hơn là nó mang lại khả năng làm một cái gì đó - thay đổi xa hơn những lời nói cửa miệng" (Marshall 1997, tr. 26).

Nhưng lợi ích phụ thuộc vào sự thực hiện dự án theo

Các dự án phát triển có thể là các cơ sở thử nghiệm cho các ý tưởng hay khái niệm mới đối với một nước.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

cách thức khác nhau và việc đánh giá sự khác nhau đó của dự án. Một điều không may là cả hai yêu cầu này khó có thể được đáp ứng do các dự án viện trợ thường không có cơ chế để có thể đánh giá một cách mạnh mẽ kết quả- hay nói đúng hơn là cho đến nay thì chưa đưa ra được.

Các dự án cũng tạo điều kiện để có thể tham gia vào các cuộc đối thoại trong từng lĩnh vực của nền kinh tế với chính phủ. Nhiều dự án thực hiện thất bại có liên quan tới chính sách của chính phủ đối với từng lĩnh vực, mà thông thường các chính sách này hay xung đột và có mục tiêu không phù hợp với mục tiêu dự án. Ví dụ, các dự án vận tải, thủy lợi và khuyến nông nhằm khuyến khích nông dân sản xuất một sản phẩm nào đó có thể bị lấn át do các chính sách kinh tế vĩ mô và vi mô làm thuế nông nghiệp quá cao. Các dự án đầu tư vào đường sá, thủy lợi và cơ sở hạ tầng ở các nước khác đã được bảo trì một cách yếu kém (hoặc chẳng bảo trì gì cả) bởi vì các cơ quan công cộng không có khả năng thu hồi chi phí và đối vốn. Thay đổi các chính sách chung có được từ các cuộc đối thoại với chính phủ sẽ cải thiện khả năng bền vững của các dự án được tài trợ và cải thiện triển vọng của tất cả các dự án trong lĩnh vực liên quan. Tác động này có thể là giá trị gia tăng quan trọng nhờ có sự tham gia của các nhà tài trợ vào dự án.

Có một ví dụ về việc tái định cư khó khăn do liên quan tới chuyện trưng dụng đất đai của các dự án đầu tư công cộng (xem Khung 4.3). Do dự án có cả tác động trực tiếp (xây một con đường mới nối liền các cộng đồng, chuyên chở người và hàng hoá) và tác động lan truyền (cải tiến thể chế và chính sách ngành), cả hai cần phải được đánh giá.

Khung 4.3 Tái định cư trong phát triển

Một báo cáo đánh giá toàn diện của Ngân hàng Thế giới về kinh nghiệm thực hiện chính sách tái định cư của các dự án của Ngân hàng kết luận rằng:

"Là một cơ quan phát triển đầu tiên thực hiện chính sách tái định cư, Ngân hàng đã thúc đẩy chính sách này với các nước đi vay có các dự án liên quan tới tái định cư tự nguyện. Một kết quả chủ yếu của tác động xúc tác của Ngân hàng trong khoảng thời gian từ 1986 tới 1993 là có rất nhiều nước đi vay đã ban hành và cải tiến các chính sách đối nội và khung pháp lý cho hoạt động tái định cư.

Tái định cư có tác dụng khi chính phủ muốn như vậy. Cách thức tốt nhất để chính phủ thể hiện cam kết của mình để có được sự tái định cư lành mạnh là tạo ra năng lực thể chế đầy đủ, nghĩa là

hợp lực giữa chính sách, tổ chức và nguồn lực. Khi nước đi vay không thực sự theo chính sách tái định cư của Ngân hàng ngay từ buổi đầu, việc tái định cư thường không được thực hiện tốt - nếu không tính đến các phái đoàn của Ngân hàng và tần suất Ngân hàng đe dọa ngừng giải ngân.

Ngân hàng sẽ có tác động lớn hơn nhiều và các hoạt động trực tiếp sẽ có lợi hơn, khi thoả thuận với nước vay nợ về khung chính sách ngành và chính sách đối nội phù hợp với hoạt động hỗ trợ của Ngân hàng, hơn là giới hạn nỗ lực của Ngân hàng trong phạm vi thoả thuận pháp lý với từng dự án riêng lẻ. Ngược lại, các nghĩa vụ đưa ra cho từng thoả thuận vay nợ và "chính sách dự án" được thoả thuận đôi khi là cơ sở để bàn bạc và cải thiện khung luật pháp và chính sách trong nước" (Ngân hàng Thế giới 1996a, tr. 8).

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

VIỆN TRỢ CÓ THỂ LÀM BÀ ĐỒ CHO CÁC THỂ CHẾ HIỆU QUẢ

Cung cấp tài chính phi dự án

Hình thức viện trợ ít ràng buộc với việc thực hiện một dự án cụ thể - ví dụ như các viện trợ theo chương trình, cung cấp tài chính đầu tư cho các ngành, các chương trình điều chỉnh cơ cấu ngành, hoặc các công cụ cung cấp tài chính theo thời gian - có những ưu nhược điểm nhất định so với các cung cấp tài chính theo dự án.

Với các nước mà việc phân bổ tài chính lành mạnh và chi tiêu có khả năng mang lại hiệu quả cao thì giá trị gia tăng của các nhà tài trợ khi tham gia vào công tác thiết kế và thực hiện dự án là rất nhỏ. Tài trợ phi dự án tiết kiệm chi phí thực hiện và chi phí chuẩn bị dự án, cả đối với các nhà tài trợ và nước nhận viện trợ. Một nguồn lực khan hiếm của các nhà tài trợ là nhân viên có kỹ năng kỹ thuật và kinh nghiệm của hàng loạt các nước. Do công tác chuẩn bị dự án sử dụng nhiều nhân viên nên việc sử dụng dự án dưới dạng hỗ trợ ở các nước có cơ chế quản lý tốt không phải bao giờ cũng tạo điều kiện sử dụng được nhân viên ở những nơi mà kỹ năng của họ được cần đến nhất và được sử dụng tốt nhất. Các kỹ năng khan hiếm có thể được sử dụng ở đâu đó một cách hiệu suất hơn. Đối với các nước nhận viện trợ, viện trợ phi dự án giúp đỡ cho việc điều phối của các nhà tài trợ. Việc sắp đặt hành chính cần thiết để kiểm soát dự án, có khi là hàng trăm dự án tài trợ một lúc, là điều phiến toái cho chính phủ có năng lực quản lý khu vực công cộng hạn chế. Thông thường mỗi nhà tài trợ và mỗi dự án có những yêu cầu riêng đối với thủ tục tiến hành, lập kế hoạch, báo cáo và mua sắm.

Bản thân việc cung cấp tài chính cho dự án cũng có những lệch lạc nhất định đối với cơ chế khuyến khích của các cơ quan viện trợ: ưu tiên đầu tư hơn là chi tiêu thường xuyên, ưu tiên dự án lớn hơn là dự án nhỏ, tăng sản lượng hơn là nâng cao hiệu quả, nguyên vật liệu nhập khẩu hơn là nội địa. Các nước nhận viện trợ thường coi trách nhiệm xây dựng và triển khai các dự án là của các cơ quan viện trợ khiến người trong nước thấy mình không phải là chủ.

Việc sử dụng hỗ trợ ngân sách chung làm mất mối liên hệ giữa dự án và thực hiện dự án với những mục tiêu viện trợ tổng thể - đó là, quy mô của dự án thường được điều chỉnh để đạt các mục tiêu của tổng viện trợ được giải ngân chứ không phải tối đa hoá giá trị gia tăng của các dự án. Đôi khi quy mô của dự án được đề ra khác với dự kiến ban đầu.

Tuy nhiên, tất cả các nghiên cứu này được áp dụng chủ yếu cho một số ít các nước may mắn và một số lĩnh vực mà ở đó cung ứng dịch vụ công cộng đã hữu hiệu và có thể có hiệu

Bản thân việc cung cấp tài chính phi dự án cũng mang lại những lệch lạc nhất định đối với cơ chế khuyến khích của các cơ quan viện trợ: ưu tiên đầu tư hơn là chi tiêu thường xuyên, ưu tiên dự án lớn hơn là dự án nhỏ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

quả. Nếu một trong những vấn đề quan tâm của phát triển là cải thiện chính sách và tăng năng lực thể chế của chính phủ (và đó cần phải là vấn đề quan tâm của phát triển), viện trợ nước ngoài chỉ nhằm mở rộng khả năng chi tiêu của ngân sách cho các hoạt động đang có mà không thay đổi cơ cấu hay thay đổi cơ chế khuyến khích đối với các hoạt động phân phối dịch vụ thì chắc hẳn sẽ không mang lại nhiều kết quả. Vấn đề đặt ra là: hình thức hỗ trợ nào sẽ cải thiện được khu vực công cộng? Đôi khi dự án là cần thiết nhưng đôi khi lại phải cần các cuộc đối thoại chính sách - liên quan tới viện trợ theo chương trình. Và đôi khi không viện trợ tài chính chút nào lại là tốt nhất.

Một nghiên cứu xuất sắc về viện trợ ở châu Phi do Hội đồng phát triển hải ngoại tài trợ dựa trên cơ sở nghiên cứu tình huống phối hợp ở bảy nước châu Phi, đã đề xuất như sau:

"[Viện trợ theo chương trình] chắc chắn sẽ không hỗ trợ cho phát triển nếu không có chính sách kinh tế đúng đắn. Trong những trường hợp đó, các nhà tài trợ cần phải duy trì một cuộc đối thoại chính trị với chính phủ, nhưng hạn chế luồng viện trợ và định hướng chúng trực tiếp vào các viện trợ theo dự án, thường là tập trung vào khu vực ngoài quốc doanh. Sau khi các chính sách kinh tế đúng đắn được đưa ra, các nhà tài trợ cần phải mở rộng viện trợ theo chương trình, có thể là trong khung cảnh các chiến lược đầu tư theo lĩnh vực đã được đàm phán với chính phủ" (van de Walle và Johnston 1996, tr. 8).

Điều đó thừa nhận các nhân tố phức tạp khi lựa chọn phương pháp và mức độ viện trợ phát triển. Các khoản viện trợ có kết quả phụ thuộc không chỉ vào các dạng và phương pháp viện trợ được lựa chọn, mà còn phụ thuộc chính yếu vào các chính sách của chính phủ, năng lực thể chế và cam kết cải tiến dịch vụ.

Hỗ trợ phi tài chính

Hỗ trợ phi tài chính cũng có thể thu được kết quả cao, tuy nhiên thành tích của nó cũng pha trộn. Năng lực thể chế yếu kém ở các nước đang phát triển từ lâu đã được thừa nhận là rào cản lớn đối với phát triển². Một giải pháp truyền thống là sử dụng ba loại viện trợ kỹ thuật: thuê chuyên gia nước ngoài ngắn hoặc dài hạn, đào tạo quan chức chính phủ (trong nước hoặc ở nước ngoài), và cung cấp tài chính cho các chương trình học bổng dài hạn. Trong khi các nhà tài trợ đã sử dụng rất nhiều chuyên gia nước ngoài để cải tiến thể chế (đã có nhiều thành công) kết quả tổng quan thật đáng thất vọng (Ngân hàng Thế giới 1996b).

Một xã hội (hay cơ quan chính phủ) nếu tự hình thành được chương trình cải cách của mình thì dễ tiếp thu các viện trợ kỹ thuật và xây dựng thể chế.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

VIỆN TRỢ CÓ THỂ LÀM BÀ ĐỒ CHO CÁC THỂ CHẾ HIỆU QUẢ

Một đánh giá của Chương trình Phát triển Liên hợp quốc năm 1993 đã đề nghị rằng "có một cảm giác ngày càng gia tăng rằng hợp tác kỹ thuật không phát huy hiệu quả, rằng theo thực tế hiện nay thì hợp tác kỹ thuật hoạt động không có kết quả và rằng những lợi ích mà nó đem lại rất tốn kém và trong tất cả các trường hợp nó có rất ít tác động lâu dài" (Berg 1993, tr. 3-4).

Một xã hội (hay cơ quan chính phủ) nếu tự hình thành được chương trình cải cách của mình thì dễ tiếp thu các viện trợ kỹ thuật và xây dựng thể chế. Khi không được định hướng bởi nhu cầu trong nước đối với một tư vấn chuyên môn cụ thể nào đó, các chuyên gia nước ngoài thường không phối hợp được với các bộ để kiến thức có thể được chuyển giao. Hỗ trợ kỹ thuật của các nhà tư vấn quốc tế và các chuyên gia kỹ thuật độc lập đã phục vụ được một vài mục đích, nhưng với tư cách là một phương thức để thúc đẩy và cải tiến khu vực công cộng thì chúng thường là những thất bại đắt giá.

Đào tạo kỹ năng kỹ thuật cho các quan chức chính phủ cũng đã có những kết quả thành công và thất bại. Ở nhiều nước, đào tạo đã không thành công vì các quan chức chính phủ không có đủ động cơ cần thiết để thể hiện, bị ngăn cản về mặt chính trị nên không thể thể hiện được, hoặc không có cơ sở vật chất và nguồn lực để thực hiện. Ở rất nhiều nước, không có cách nào để đẩy nhanh quá trình chậm chạp liên quan tới không chỉ năng lực phân tích và đối thoại chính sách (cả trong chính phủ và trong xã hội dân sự) mà còn liên quan tới yêu cầu của nước nhận viện trợ đối với viện trợ kỹ thuật hữu ích. Tác động của các tư tưởng rất khó có thể kiểm soát, đánh giá và đặc biệt là lượng hoá bởi vì cách thức phân tích chính sách góp ích cho việc thực hiện dự án tương lai thường là vô hình và gián tiếp.

Một nghiên cứu đã tiến hành phân tích kinh nghiệm của các dự án của Ngân hàng Thế giới (hầu hết được thông qua trong những năm 1980) đã điều tra sự đóng góp tương đối của hai nguồn nhân viên đầu vào (Deininger, Squire và Basu 1998). Một là nguồn nhân viên liên quan trực tiếp tới dự án - chuẩn bị trước khi dự án bắt đầu và giám sát khi dự án được thực hiện và tài chính được giải ngân. Nguồn thứ hai là "lao động cho các ngành và cả nền kinh tế", nơi chuẩn bị các báo cáo về nền kinh tế và các ngành cụ thể giúp cho chính phủ, đồng thời đảm nhiệm các cuộc đối thoại với chính phủ và các cơ quan phát triển khác.

Nghiên cứu phát hiện ra rằng (ngay cả sau khi đã tính đến các yếu tố liên quan tới các điều kiện kinh tế, ngành và

Công tác phân tích

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

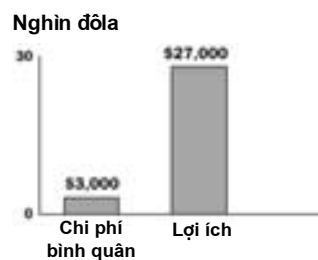
ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

quốc gia và cả các yếu tố liên quan đến việc chuẩn bị và giám sát của nhân viên đối với một dự án cụ thể) các công tác phân tích trước khi thực hiện dự án nâng cao chất lượng dự án. Tính trung bình các hoạt động này có kết quả cao, do lợi ích của một tuần làm việc tăng thêm của công tác phân tích bởi Ngân hàng Thế giới cao gấp 9 lần chi phí - bao gồm cả thời gian, đi lại và chi phí hành chính cho nhân viên (hình 4.3). Hơn nữa, do công tác phân tích ảnh hưởng tới dự án rất nhiều, lợi ích tổng hợp thậm chí còn lớn hơn thế. Và đây mới chỉ tính tới lợi ích mang lại cho dự án được tài trợ bởi Ngân hàng. Nếu những thay đổi nhờ có phân tích chính sách ảnh hưởng tới dự án được tài trợ, hay có thể ngay cả các dự án của chính phủ, lợi suất của việc tham gia vào các hoạt động ngoài vay vốn có thể rất lớn.

Tuy công tác phân tích có lợi suất cao, các tác giả lại phát hiện ra rằng Ngân hàng Thế giới đã đầu tư quá ít vào việc thực hiện công tác đó và đầu tư quá nhiều vào các nguồn lực sử dụng để bảo đảm một dòng dự án ổn định chảy tới Ban điều hành (Phụ lục 5). Theo ước lượng của họ, một sự dịch chuyển nguồn lực từ việc chuẩn bị dự án cho công tác phân tích có thể làm giảm vốn cam kết nhưng tăng tỷ lệ dự án thành công. Nói cách khác, có thể ít dự án hơn sẽ được thông qua, nhưng chúng sẽ được thiết kế và thực hiện tốt hơn. Nghịch lý là việc dịch chuyển nguồn lực từ việc chuẩn bị dự án cho công tác phân tích sẽ đẩy nhanh tốc độ giải ngân các nguồn quỹ. Lý do là các dự án có vấn đề thường được thực hiện một cách chậm chạp và vì thế giải ngân rất chậm.

Có thể đem lại lợi khổng lồ

Hình 4.3. Chi phí và lợi ích khi thêm một tuần công cho công tác phân tích



Nguồn: Deininger, Squire và Basu 1998.

Các phương pháp viện trợ và hiệu quả khu vực công cộng

Nếu được quản lý hoàn hảo, viện trợ có thể khuyến khích khu vực công cộng thông qua các hoạt động dự án và phi dự án (và thường là thông qua sự kết hợp của cả hai). Cả hai có thể đem lại những kiến thức mà các nước cần. Các dự án hỗ trợ việc thử nghiệm và cải cách, trình diễn, thí điểm, đánh giá và cách tân. Cũng có rất nhiều cách để các nhà tài trợ có thể giúp các nước thông qua các hoạt động phi dự án, như là tạo ra và phổ biến các bài học kinh nghiệm. Bởi các cơ quan viện trợ tiến hành nhiều dự án ở nhiều nước khác nhau với các cấu trúc thể chế khác nhau và đã có năng lực đánh giá các dự án, họ có thể có nhiều dẫn chứng và bài học so sánh mà một nước đơn lẻ không thể rút ra được. Phân tích chính sách và chia sẻ kinh

Nếu được quản lý hoàn hảo, viện trợ có thể khuyến khích khu vực công cộng thông qua các hoạt động dự án và phi dự án

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

VIỆN TRỢ CÓ THỂ LÀM BÀ ĐỠ CHO CÁC THỂ CHẾ HIỆU QUẢ

nghiệm của chuyên gia là những công việc hữu ích. Đào tạo - giúp cán bộ trong nước những năng lực cần thiết để hoàn thành nhiệm vụ, cung cấp kinh nghiệm hay trang bị kỹ năng mới cho các nhà hoạch định chính sách - đều có vai trò cực kỳ quan trọng.

¹ Thậm chí chỉ một phần tài liệu của Ngân hàng Thế giới cũng thể hiện điều này. Từ Vụ đánh giá hoạt động đã có những kiểm điểm về thủy lợi, khuyến nông và vay điều chỉnh cơ cấu và nhiều lĩnh vực khác. Các báo cáo chính sách ngành xem xét lại kinh nghiệm của Ngân hàng Thế giới trong các ngành như năng lượng, nước, giáo dục và vay điều chỉnh cơ cấu.

² Krueger, Michalopoulos và Ruttan (1989) nêu rằng trong những năm 1950, Cơ quan Phát triển quốc tế của Mỹ là nơi diễn ra những cuộc tranh luận nảy lửa giữa trường phái viện trợ đầu tư và viện trợ kỹ thuật.

Chương 5

Tiền, nhưng cũng cần nhiều ý tưởng hơn

Đối với các nước đang phát triển, vấn đề quản lý kinh tế quan trọng hơn so với vấn đề viện trợ tài chính nước ngoài. Chính các thiếu hụt về chính sách, về thể chế đã gây ra hiện tượng tụt hậu của các nền kinh tế chứ không phải là các thiếu hụt tài chính. Số tiền viện trợ chỉ có tác dụng lớn sau khi các nước đã đạt được những tiến bộ lớn trong quá trình cải cách chính sách và thể chế. Tuy vậy, điều này không nên bị xuyên tạc với ý nghĩa rằng các nước có các thể chế và chính sách kém (gọi là các môi trường khó khăn, yếu hay có vấn đề) thì không thể giúp được. Ngược lại, các nước này hoàn toàn có thể giúp được. Có thể làm rất nhiều điều đem lại lợi ích cho các nước này.

Nhưng trước hết chúng ta biết những gì "không có khả năng" thực hiện dựa trên kinh nghiệm:

- *Các khoản tiền lớn.* Việc cung cấp các khoản tài chính lớn đã không giải quyết được nhiều tình trạng nghèo khổ ở các nước quản lý kém.
- *Việc đi mua cải cách.* Nếu các nước không có sự vận động trong nước theo định hướng cải cách thì tín dụng có điều kiện cũng không tạo ra được cải cách.
- *Việc tập trung vào các dự án cụ thể.* Trong các môi trường khó khăn, các nhà tài trợ thường dựa vào một chương trình các dự án nhỏ, hầu hết là thuộc lĩnh vực xã hội. Nhưng thành công của các dự án cụ thể này (thường rất khó đạt được) không có tác dụng lớn trừ khi nó khuyến khích "thay đổi có tính chất hệ thống". Mặt khác, do tính bất phân định của đồng tiền, nên toàn bộ khu vực nhà nước (với chính sách bị bóp méo) được nhận tài trợ chứ không chỉ những ngành được ưu tiên.

Cộng đồng quốc tế không nên chỉ dừng ở các dự án, cần khuyến khích thay đổi có tính chất hệ thống ở các ngành và ở các nước. Trong ba thập niên qua, không có một tác động tích cực nào diễn ra ở Mianma nay Nigieria. Hiển nhiên, không có một phương thuốc bách bệnh cho tình trạng ốm yếu của các nước này. Tuy vậy, cũng có những ví dụ về sự thành công của viện trợ, đó là viện trợ đã cải thiện đời sống nhân dân ở các nước có sự quản lý kém và các chính sách tồi. Trong một số trường hợp, viện trợ đã góp phần tạo ra những thay đổi lớn hơn và tạo ra một sự khác

Cộng đồng quốc tế không nên chỉ dừng ở các dự án, cần khuyến khích thay đổi có tính chất hệ thống ở các ngành và ở các nước.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN, NHUNG CŨNG CẦN NHIỀU Ý TƯỞNG HƠN

biệt to lớn.

Sau đây, chúng tôi giới thiệu bốn nghiên cứu về hiệu quả viện trợ trong các điều kiện khó khăn. Các nghiên cứu này có bốn chủ điểm sau:

- *Tìm một nhà vô địch.* Các nước, các chính phủ và các cộng đồng đều có thành phần cấu tạo khác nhau. Trong khi việc coi toàn bộ Mianma là nước "quản lý kém" là phù hợp, thì vẫn có thể có các yếu tố "có đầu óc cải cách" trong cộng đồng này và thậm chí trong Chính phủ Mianma. Nếu có thể tìm ra và hỗ trợ những nhà cải cách này, thì viện trợ có thể có tác dụng cao.
- *Có một tầm nhìn dài hạn về thay đổi có tính chất hệ thống.* Các nhà cải cách thành công có một tầm nhìn về những thay đổi, ví dụ sau 10 năm - sự thay đổi cả về mặt kết quả (tăng số trẻ em đến trường, tốt nghiệp và có việc làm) và về mặt quá trình (sự tham gia của cộng đồng vào giáo dục, sự ủng hộ mạnh mẽ của công chúng đối với các chính sách cải cách).
- *Hỗ trợ sự hình thành kiến thức.* Khi các nhà cải cách đã có một tầm nhìn lâu dài họ thường xây dựng các chi tiết cải cách thông qua sự cải tiến và đánh giá. Hơn nữa, để cải cách được chắc chắn chắc chắn đòi hỏi phải có sự chứng minh rằng cải cách sẽ thành công. Tài trợ và đánh giá các sáng kiến là một vai trò then chốt của viện trợ.
- *Huy động xã hội dân sự.* Trong các môi trường bị bóp méo nghiêm trọng, chính phủ không thể đưa ra các chính sách hỗ trợ và không thể cung cấp các dịch vụ có hiệu quả. Đây là lý do tại sao các khoản viện trợ tài chính giữa các chính phủ tạo ra các kết quả tồi. Trong những môi trường này, viện trợ hiệu quả thường liên quan tới việc giúp xã hội dân sự gây sức ép để chính phủ phải đổi mới việc cung ứng dịch vụ hoặc giao bớt công tác cung cấp dịch vụ cho xã hội dân sự (hoặc kết hợp cả hai).

Những điểm nêu trên liên quan tới các đặc trưng của các môi trường hứa hẹn cho sự thay đổi và các cách thức để các nhà tài trợ có thể phát triển những đặc trưng này. Những bài học từ thành công của viện trợ cũng là những chỉ dẫn về hành vi của nhà tài trợ. Viện trợ sẽ có hiệu quả hơn khi:

- *Các tổ chức tập trung vào cải cách dài hạn.* Viện trợ thành công trong các môi trường khó khăn điển hình liên quan tới đầu vào đội ngũ các nhân viên chuyên trách và một số tiền giải ngân nhỏ. Viện trợ thành công cũng hoạt động "bên ngoài các dự án" để hỗ trợ cải

Trong các môi trường khó khăn, viện trợ có hiệu quả là thông qua các ý tưởng nhiều hơn bằng tiền hoặc các dự án.

Các nước quản lý tốt đã điều phối các nhà tài trợ, nhưng ở các nước quản lý tồi các nhà tài trợ mạnh ai nấy làm

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

cách hệ thống.

- *Các nhà tài trợ là đối tác, chứ không phải là đối thủ cạnh tranh của nhau.* Các nghiên cứu về viện trợ từ lâu đã chỉ ra sự sinh sôi nảy nở của các nhà tài trợ và việc thiếu phối hợp giữa các nhà tài trợ. Các nước quản lý tốt đã điều phối các nhà tài trợ, nhưng ở các nước quản lý tồi các nhà tài trợ mạnh ai nấy làm. Khó có thể lý giải hiện tượng này, ngoại trừ lý do là các nhà tài trợ thích "cắm cờ của họ" vào một cái gì đó hữu hình (bất cứ thứ gì). Trong những trường hợp viện trợ thành công, có xu hướng xuất hiện sự phối hợp chặt chẽ giữa các nhà tài trợ chú trọng vào những thay đổi lớn hơn, chứ không phải vào từng màu cờ sắc áo riêng của mình.

Việt Nam: điều chỉnh không cần tí n dụng

Khó có thể tưởng tượng ra một môi trường khó khăn cho viện trợ phát triển hơn là Việt Nam vào giữa những năm 1980. Là một trong số những nước nghèo của thế giới, Việt Nam đã phải kêu gọi viện trợ lương thực quốc tế vào một số thời điểm của thập niên đó. Mặc dù đã có viện trợ của Liên Xô (khoảng 10% GNP mỗi năm) nhưng thực tế vẫn không có một sự phát triển nào diễn ra (trong việc xóa đói giảm nghèo hay việc cải thiện các chỉ tiêu xã hội). Quản lý kinh tế yếu kém, chế độ thương mại đóng cửa; trong nền kinh tế không có chỗ cho khu vực tư nhân; thâm hụt ngân sách trầm trọng được bù đắp bằng việc in tiền, dẫn đến siêu lạm phát.

Việt Nam trong thời kỳ 1985-1986 là một ví dụ tốt về việc tại sao một khoản viện trợ tài chính lại không có một tác động nào trong một môi trường có chính sách và thể chế bị bóp méo. Xã hội, chính phủ và Đảng cộng sản lãnh đạo đều không chấp nhận những kết quả tồi tệ này. Trong một đại hội có tính lịch sử năm 1986, Đảng cộng sản đã quyết định thay đổi định hướng và bắt đầu đổi mới. Một trong những nhà cải cách hàng đầu là ông Võ Văn Kiệt, Phó thủ tướng phụ trách kinh tế. Động lực thúc đẩy sự thay đổi này không chỉ là thực tế nghèo khổ của Việt Nam, mà còn là thành công của các nền kinh tế láng giềng đang thực hiện mở cửa hơn nữa đối với thương mại và đầu tư nước ngoài. Mặc dù đội ngũ các nhà kinh tế Việt Nam đã có một định hướng chung cho chính sách kinh tế - nói lỏng cho khu vực tư nhân và mở cửa rộng hơn - nhưng họ vẫn chưa có một chương trình cải cách chi tiết (Ljunggren 1993).

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN, NHUNG CŨNG CẦN NHIỀU Ý TƯỞNG HƠN

Cuối những năm 1980 viện trợ của Liên Xô giảm đột ngột, nguồn viện trợ cho Việt Nam chỉ còn giới hạn là do UNDP và Thụy Điển (SIDA) cấp với giá trị chưa đầy 1% GDP. Trong khi đang phải vật lộn với các vấn đề về điều chỉnh cơ cấu, Việt Nam vẫn không nhận được sự hỗ trợ về tài chính của Quỹ Tiền tệ quốc tế hay của Ngân hàng Thế giới do còn sự bất hòa về chính trị giữa Việt Nam với các cổ đông chính của các tổ chức này. Tuy nhiên, hai tổ chức này đã đóng góp bằng thời gian làm việc của các nhân viên để tư vấn cho chính phủ. Hơn nữa, UNDP và SIDA đã mời Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ quốc tế quản lý một số dự án hỗ trợ kỹ thuật do họ tài trợ. Do vậy Quỹ Tiền tệ quốc tế đã quản lý dự án hỗ trợ kỹ thuật cho Ngân hàng nhà nước do UNDP tài trợ và đã đóng góp thời gian hoạt động của các nhân viên của họ. Đồng thời, Ngân hàng Thế giới cũng đã quản lý dự án hỗ trợ kỹ thuật cho Ủy ban kế hoạch nhà nước (nay là Bộ Kế hoạch và đầu tư) do UNDP tài trợ.

Trong những giai đoạn đầu cải cách, sự hợp tác giữa các tổ chức này đã tạo ra những đầu vào quan trọng. Trong năm 1991, Ngân hàng Thế giới và UNDP đã tổ chức một cuộc họp tại Kuala Lumpur, tại đây ông Võ Văn Kiệt và phái đoàn Việt Nam đã gặp gỡ các bộ trưởng kinh tế các nước Indônêsi-a, Hàn Quốc và Malaixia. Mỗi nước đều đã nêu ra một số chính sách đã đem lại hiệu quả cho họ và đoàn Việt Nam đã đưa ra những câu hỏi chi tiết về ổn định hóa, tự do hóa thương mại, đầu tư nước ngoài và các chính sách kinh tế khác. Về mức độ kỹ thuật sâu hơn, các tổ chức tài trợ này đã tổ chức các khóa đào tạo, hội thảo về chính sách, các chuyến khảo sát nghiên cứu nước ngoài cho các nhân viên của các bộ thuộc khối kinh tế của Việt Nam.

Tất cả những việc làm này nhằm giúp Việt Nam học hỏi kinh nghiệm của các nước láng giềng và tạo ra những kiến thức cần thiết để Việt Nam quản lý kinh tế thành công. Việc nâng cao kiến thức cũng đã được sự hỗ trợ ở cấp vi mô hơn. UNDP, SIDA và Ngân hàng Thế giới đã phối hợp giúp chính phủ thực hiện cuộc điều tra hộ gia đình đầu tiên ở Việt Nam, thu nhập nhiều thông tin về sản xuất hộ gia đình, mức thu nhập và tình trạng nghèo khổ, giáo dục, sức khỏe và dinh dưỡng trẻ em. Tiến hành vào năm 1992-1993, cuộc điều tra này đã cho thấy rằng 55% số dân Việt Nam đang sống dưới mức nghèo khổ¹ mà thế giới vẫn áp dụng (Dollar và các tác giả khác 1998)*.

Cải cách của Việt Nam đã tạo điều kiện cho xã hội dân sự phát triển và hoạt động của các nhà tài trợ đã khuyến khích việc này

* 1. Số liệu này khác với số liệu thống kê của Việt Nam (B.T).

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

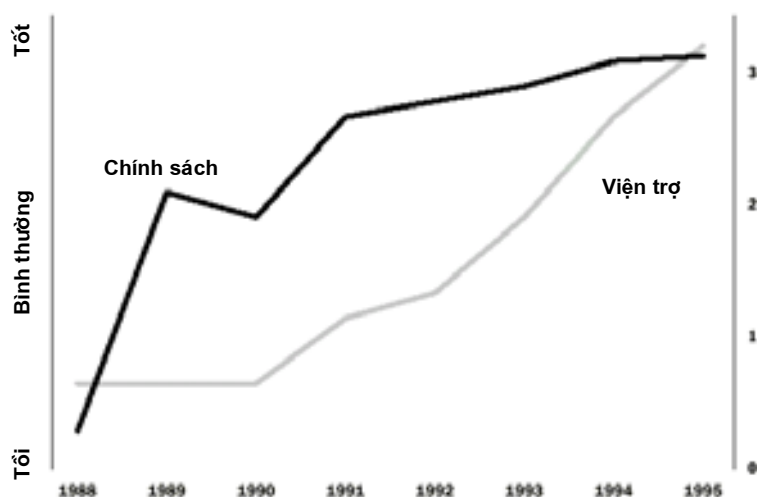
Cải cách của Việt Nam đã mở ra nhiều điều kiện cho xã hội dân sự và hoạt động của các nhà tài trợ khuyến khích việc này. Hai ví dụ: các tổ chức Asian Foundation và Ngân hàng Thế giới đã tổ chức cuộc họp đầu tiên giữa khu vực tư nhân Việt Nam với các quan chức lãnh đạo để thảo luận về các chính sách kinh tế và một số trở ngại đối với khu vực tư nhân. Một nhóm các nhà tài trợ đã tổ chức các hội thảo về nông thôn để thảo luận về tình trạng nghèo khổ phát sinh từ điều tra hộ gia đình và các cách thức để các nhà tài trợ có thể hỗ trợ các địa phương thực hiện xóa đói giảm nghèo.

Người ta không thể xác định chính xác tác động của những hoạt động này của các nhà tài trợ. Nhưng rõ ràng đã có một sự cải thiện rất lớn về chính sách kinh tế ở Việt Nam và sự cải thiện này đã làm cho đời sống mọi người tốt hơn. Các chính sách của Việt Nam được cải thiện từ mức thực sự khủng khiếp vào giữa những năm 1980 lên mức tương đối tốt vào năm 1990 (hình 5.1). (Sự cải thiện gồm tăng quyền sở hữu đối với đất nông nghiệp và bước đầu ổn định, lạm phát từ 400% xuống còn khoảng 70%). Vào đầu những năm 1990 đã có những cải thiện hơn nữa về mặt chính sách, ví dụ như kiểm soát được lạm phát, tự do hóa thương mại và tạo ra một môi trường pháp lý rõ ràng cho khu vực tư nhân.

Hình 5.1. Việt Nam: Viện trợ và chính sách

Chỉ số chính sách

Viện trợ/GDP (%)



Viện trợ ở Việt Nam tập trung chủ yếu vào tư vấn về chính sách và sự hỗ trợ kỹ thuật trong quá trình điều chỉnh và cải cách. Hỗ trợ tài chính quy mô lớn chỉ tới sau khi có một môi trường chính sách tốt.

Nguồn: Dollar và Easterly 1998.

Lưu ý rằng trong thời kỳ 1989-1993 Việt Nam chỉ nhận lượng viện trợ nhỏ (khoảng 1% GDP). Trước 1994-1995 không hề có các khoản viện trợ tài chính quy mô lớn, vào thời kỳ 1995 môi trường về chính sách và thể chế được đánh

giá là khá đối với một nước thu nhập thấp như Việt Nam.

Việt Nam là một ví dụ điển hình về thay đổi có tính chất hệ thống, vào giữa những năm 1980 các hộ gia đình bị hạn chế đối với những công việc họ có thể làm với đất đai và lao động. Tới giữa những năm 1990, các hộ gia đình đã được tự do lao động trên ruộng đất của họ, hộ gia đình được coi là đơn vị kinh tế có thể thuê lao động. Các sáng kiến đem lại kết quả ở các địa phương được "nhân rộng" trên quy mô cả nước. Môi trường chính sách tốt hơn đã dẫn tới nhu cầu đầu tư bổ sung cho việc xây dựng đường sá, cung cấp năng lượng, giáo dục và các khu vực khác.

Với những cải cách chính sách lớn, tốc độ tăng trưởng đã tăng nhanh hơn. Trong số 40 nước nghèo nhất trên thế giới năm 1986, Việt Nam đã đạt được tốc độ tăng trưởng cao nhất trong thập niên 1990. Lợi ích do tăng trưởng đem lại đã được phân bổ rộng rãi. Một nghiên cứu thực hiện năm 1998 về các hộ gia đình đã được nghiên cứu năm 1992-1993 đã chỉ ra rằng thu nhập bình quân thực tế của các hộ gia đình này đã tăng lên 39% và tỷ lệ hộ nghèo đã giảm gần một nửa - từ 55% xuống còn 30% trên tổng số hộ nghiên cứu.

Những bài học từ viện trợ nước ngoài là gì? Các nhà tài trợ giúp một nhà cải cách xây dựng các chính sách cho Việt Nam và cho thấy chúng có thể phát huy hiệu quả. Các mục tiêu rõ ràng của các nhà lãnh đạo Việt Nam đã góp phần điều phối các nhà tài trợ với nhau.

Rõ ràng trọng tâm viện trợ trong thời kỳ 1989-1992 là các ý tưởng, chứ không phải là tiền. Vì các lý do chính trị quốc tế, các nhà tài trợ lớn như Ngân hàng Thế giới không thể cung cấp tiền cho Việt Nam cho đến tận năm 1993, do vậy họ đã phải làm những việc khác có ích cho Việt Nam. Việc đóng góp công sức nhân viên của các tổ chức này đòi hỏi lượng chi phí nhỏ nhưng đã đóng góp lớn cho quá trình cải cách và phát triển của Việt Nam.

Trong những năm gần đây các nước đang phát triển đã thử nghiệm việc phân quyền trong giáo dục

Phân quyền và cải cách giáo dục ở En Xanvado, Pakixtan và Braxin

Chính phủ ở các nước đang phát triển thường góp một vai trò quan trọng trong việc phân bổ và quản lý các nguồn lực giáo dục. Ngay cả khi các tỉnh, thành phố được trao cho thêm quyền, thì cá nhân các nhà quản lý trường học và các phụ huynh học sinh vẫn chỉ có một tiếng nói rất hạn chế.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Giải pháp tập quyền này đã đem lại nhiều thành tựu trong giáo dục, nhưng chúng thường không quan tâm tới các nhóm người do yếu tố lịch sử có trình độ giáo dục thấp (ví dụ, những người nghèo và các bé gái). Và sự tập quyền quá mức đã chèn ép sự sáng tạo của các cá nhân có vai trò quyết định đối với các sản phẩm của trường học - giáo viên, hiệu trưởng và các bậc phụ huynh học sinh.

Trong những năm gần đây, các nước đang phát triển đã thử nghiệm việc phân quyền trong giáo dục theo hai cách sau: Thứ nhất, cho phép các địa phương được quyền tự chủ cao hơn và tăng đầu vào cho các trường công lập, thứ hai, tạo ra các điều kiện thuận lợi cho khu vực phi chính phủ phát triển. Trong một vài trường hợp các nhà tài trợ đã tài trợ và thiết kế mô hình cho những sáng kiến này. Điều quan trọng hơn cả là đã hỗ trợ cho các nỗ lực của chính phủ trong việc đánh giá những sáng kiến này một cách nghiêm túc, theo dõi các nhóm thử nghiệm và so sánh các nhóm này với các nhóm đối chứng bên ngoài. Đối với cải cách ở các nước như En Xanvado, Pakixtan và Braxin, hiện nay đã có những bằng chứng chắc chắn rằng những cải cách này đem lại kết quả tốt.

Chương trình trường học do cộng đồng quản lý của En Xanvado - thường được biết đến dưới tên viết tắt là EDUCO (*Education con Participación de la Comunidad*) là một nỗ lực cải cách tiến hành phân quyền trong giáo dục đối với cả hai cấp tiểu học và trung học, thông qua việc tăng cường mối quan hệ và sự tham gia trực tiếp của các phụ huynh học sinh và các nhóm cộng đồng. Một mô hình thử nghiệm về các trường học EDUCO ngày nay đã được xây dựng trong những năm 1980, khi mà các trường công lập không thể vươn tới các vùng nông thôn vì lý do nội chiến. Một số cộng đồng đã chấp nhận sáng kiến tổ chức các trường học riêng cho cộng đồng, họ quản lý các trường học này với sự hỗ trợ tài chính của các hội gia đình. Mặc dù những nỗ lực ban đầu này bị hạn chế bởi cơ sở thu nhập nông thôn thấp, nhưng chúng cũng thể hiện nhu cầu về giáo dục, cũng như một mong muốn tham gia quản lý các trường học. Năm 1991, Bộ Giáo dục, dưới sự hỗ trợ của các tổ chức tài trợ như Ngân hàng Thế giới, đã quyết định sử dụng mô hình thử nghiệm này làm phương pháp chính để mở rộng giáo dục ở các vùng nông thôn, thông qua chương trình EDUCO.

Ngày nay, các trường học EDUCO do Hiệp hội giáo dục cộng đồng (ACE) đứng ra quản lý, hiệp hội này do các phụ huynh học sinh bầu ra. Các hiệp hội ACE đóng vai trò trung tâm trong việc quản lý và giám sát, họ tham gia các

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN, NHUNG CŨNG CẦN NHIỀU Ý TƯỞNG HƠN

hợp đồng với Bộ Giáo dục, theo đó họ phải đào tạo một số môn nhất định cho một số lượng học sinh nhất định theo hợp đồng. Hiệp hội (ACE) sẽ chịu trách nhiệm thuê và thay đổi giáo viên qua việc giám sát chặt chẽ chất lượng của giáo viên. Hiệp hội còn chịu trách nhiệm về trang thiết bị và duy trì các trường học. Sự phối hợp giữa Bộ Giáo dục và các hiệp hội ACE nhằm cải thiện việc quản lý các trường học qua việc đáp ứng nhu cầu của địa phương.

Chương trình EDUCO là một phương pháp để mở rộng giáo dục ra các vùng nông thôn hẻo lánh một cách nhanh chóng. Nhưng liệu phương pháp này có làm xấu đi chất lượng đào tạo không? Không. Các trường học cộng đồng quản lý không hề có chất lượng đào tạo kém. Những thành tựu mà sinh viên đạt được trong các kỳ thi toán và ngôn ngữ tương đương với thành tựu của các trường học truyền thống. Trên thực tế, các trường học EDUCO có thể có chất lượng cao nhất. Ở các trường này học sinh không bị mất giờ lên lớp do thiếu giáo viên như các trường khác (Jimenez và Sawada 1998). Dựa trên thành công này, hiện nay chính phủ đang lập kế hoạch để áp dụng mô hình quản lý cộng đồng vào tất cả các trường học truyền thống.

Ở Pakixtan, trẻ em gái ít được đến trường đang là một vấn đề tồn tại đã lâu. Thời kỳ 1994-1995, chính quyền tỉnh Balochistan bắt đầu ủng hộ các trường cộng đồng (phi chính phủ), với trọng tâm là tăng tỷ lệ nhập học của trẻ em gái. Dựa trên số trẻ em gái đã tuyển, nhà nước trợ cấp cho các trường cộng đồng. Sau ba năm, theo dự tính, các trường này sẽ có thể tự hạch toán thông qua thu phí và các hỗ trợ tư nhân.

Mỗi vùng nghèo ở đô thị đều có một trường tư được thành lập theo mẫu chọn ngẫu nhiên cho chương trình này. Tỷ lệ tuyển học sinh nữ tăng 25 điểm phần trăm so với tỷ lệ tuyển trong các trường không nằm trong chương trình này (hình 5.2). Hơn nữa, mặc dù chương trình này chỉ trực tiếp trợ cấp cho việc tuyển học sinh nữ, nhưng nó đã có một tác động lan truyền tới tỷ lệ nhập học của học sinh nam. Thành công này không bị ảnh hưởng bởi thu nhập hoặc các đặc điểm kinh tế xã hội khác của vùng này. Nó cho thấy việc mở rộng trường tư ở các vùng nghèo khó của Pakixtan cũng sẽ thành công.

Tỷ lệ nhập học của trẻ em gái rất thấp ở nông thôn. Do vậy chương trình này hỗ trợ việc thành lập các trường dành cho nữ sinh, các trường này thường do một nữ giáo viên đứng đầu, đây được xem là một nhân tố góp phần tăng sự quan tâm của các phụ huynh đến việc gửi con gái của họ tới trường. Các kết quả, một lần nữa, cho thấy rằng chương trình

Các trường học do cộng đồng quản lý của En Xanvado ra đời vào những năm 1980 khi các trường công lập không thể vươn tới các vùng nông thôn vì lý do nội chiến

Một chương trình cải tiến nhằm hỗ trợ việc thành lập các trường nữ sinh ở Balochistan đã dẫn tới một bước nhảy trong việc tuyển các nữ sinh đến trường

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

này làm tăng nhanh số trẻ em gái tới trường, khi so sánh với các vùng không có trường dành cho nữ sinh, cũng giống như ở đô thị, chương trình này cũng đem lại tác động lan truyền cho việc tăng tỷ lệ nhập học của các em nam.

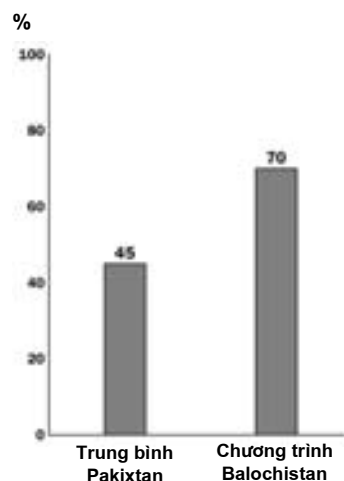
Rose Neubauer, Bộ trưởng Giáo dục tiểu bang Sao Paulo của Braxin đã khởi xướng việc phân quyền trong giáo dục và cải thiện hiệu quả giáo dục. Hệ thống giáo dục cũ sử dụng cùng một cơ sở cho trường tiểu học vào buổi sáng và buổi chiều cho trường trung học, còn các giáo viên thì dạy ở các địa điểm trường học khác nhau. Mức lương thấp và sự kém nhiệt tình của các giáo viên cũng là một vấn đề thường gặp trong hệ thống cũ. Kết quả là mức tuyển sinh thấp, nhiều học sinh lưu ban và bỏ học, kết quả học tập kém.

Cải cách được tiến hành theo ba bước. Thứ nhất, hệ thống được hợp lý hóa, sắp xếp, tập trung học sinh tiểu học vào các trường tiểu học, học sinh trung học vào các trường trung học. Giáo viên cũng được phân tới một trường cụ thể, giảm thời gian phải điều chuyển giáo viên và tạo ra các bộ môn cố định. Việc này đã tập trung các nguồn lực để kéo dài ngày lên lớp và tăng lương cho giáo viên. Ngân sách tiểu bang dành chỉ cho giáo dục tăng lên 10% trong khi đó lương của giáo viên gần như được tăng lên gấp đôi - có thể là do hiệu quả tăng lên.

Bước thứ hai là thực hiện việc phân quyền, chính quyền liên bang đã giao trách nhiệm về giáo dục tiểu học cho các đô thị có nguồn lực, có năng lực và thực sự muốn đảm đương trách nhiệm này. Hiệu trưởng các trường cũng được trao quyền nhiều hơn. Trước kia hiệu trưởng được chỉ định theo quyết định mang tính chất chính trị và thường không có được những chuyên môn cần thiết, theo hệ thống mới, hiệu trưởng phải qua một kỳ thi về sự phạm và phải lập một kế hoạch hành động cho nhà trường.

Bước thứ ba của quá trình cải cách là sự cam kết về việc đánh giá và nghiên cứu - nghĩa là cam kết "chú trọng vào kết quả". Sự đánh giá nghiêm túc cho phép chính quyền nhanh chóng quyết định rằng cải cách đang đem lại kết quả tốt. Trong vòng một vài năm số học sinh tham gia các trường tiểu học ở các khu đô thị đã tăng gấp đôi từ 600.000 lên 1,2 triệu học sinh. Tỷ lệ học sinh lưu ban giảm từ hơn 10% xuống dưới 4%. Tỷ lệ bỏ học ở các trường tiểu học giảm từ 9% xuống còn 5%, ở các trường trung học tỷ lệ này giảm từ 20% xuống còn 12%. Thử nghiệm cuối cùng của cải cách sẽ là ảnh hưởng của cải cách đối với kết quả học tập của học sinh và hệ thống kiểm tra sẽ cho phép đánh giá một cách cẩn thận trong một vài năm tới. Các kết

Hình 5.2. Pakixtan: Tỷ lệ nhập học của trẻ em gái từ 5-8 tuổi.



Nguồn: Kim, Alderman và Orazem 1998.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN, NHUNG CŨNG CẦN NHIỀU Ý TƯỞNG HƠN

quả ban đầu rất hứa hẹn và các giáo viên cũng cảm thấy vui hơn. Trong 20 năm qua, Rose Neubauer là Bộ trưởng giáo dục đầu tiên nắm quyền ba năm mà chưa có sự đình công của giáo viên.

Có thể học được những gì từ cải cách giáo dục ở En Xanvađo, Pakixtan và Braxin? Trong mỗi trường hợp, việc phân quyền và sự tham gia của xã hội dân sự trong giáo dục đã dẫn tới sự cải thiện trong chất lượng các dịch vụ công cộng, đặc biệt là việc tạo điều kiện cho các nhóm người không có lợi thế tham gia vào các trường học. Trong mỗi trường hợp, vấn đề then chốt là chấp nhận các ý tưởng tốt và xem liệu chúng có tác dụng hay không, tạo ra tiềm năng cho thay đổi có tính chất hệ thống, nghĩa là tiềm năng cải cách toàn bộ ngành. Chính phủ En Xanvađo và Braxin đang vận động theo định hướng này. Pakixtan vẫn đang xem xét liệu sáng kiến này có được phổ biến ra rộng rãi không.

Nhưng đối với các nhà tài trợ những cải cách giáo dục trên là các ví dụ rõ ràng về cách thức viện trợ có thể hỗ trợ các nhà cải cách trong việc thử nghiệm ban đầu, trong quá trình đánh giá tác động một cách nghiêm túc và nhân ra diện rộng. Hơn nữa, những cố gắng cải cách này có thể khuyến khích việc phân quyền và sự tham gia của cộng đồng vào giáo dục - có thể sẽ có tác dụng lan truyền lớn hơn làm tăng sự tham gia của cộng đồng vào các lĩnh vực khác như đường giao thông và chăm sóc sức khỏe - một lĩnh vực quan trọng cho các nghiên cứu trong tương lai.

Việc phân quyền và cho phép sự tham gia của xã hội dân sự ở En Xanvađo, Pakixtan và Braxin đã dẫn tới sự cải thiện đối với các dịch vụ công cộng

Camêrun: nguồn tài chính cho y tế và việc cung cấp dịch vụ

Camêrun bước vào thập niên 1980 với tốc độ tăng trưởng 10% năm và bước ra với tốc độ là -10%. Phần nào do kết quả của các cú sốc bên ngoài, sự biến động này đã bị các chính sách kinh tế tồi làm trầm trọng hơn nữa. Chính phủ đã không điều chỉnh kịp thời với môi trường quốc tế đầy biến động, để thâm hụt ngân sách chính phủ lên tới mức 12% GDP năm 1988. Sự mất cân đối ngân sách buộc chính phủ phải thực thi một số biện pháp điều chỉnh cơ cấu, kể cả việc giảm tổng chi tiêu 19%. Giống như các nước châu Phi khác đã gặp phải vấn đề này, cắt giảm chi tiêu của nước này không đồng đều và thiên vị đầu tư cũng như các chi tiêu thường xuyên ngoài lương. Ngân sách y tế thậm chí còn bị cắt giảm nhiều hơn nữa - trong thời gian từ 1987-1990 giảm 46%.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Những cắt giảm chi tiêu này là một yếu tố gây ra tình trạng chất lượng chăm sóc sức khỏe kém và các trung tâm y tế công cộng làm việc tồi. Những trung tâm y tế công cộng chỉ còn lại 4 hoặc 5 y tá nhưng không hề có thuốc hay các nguồn cung ứng khác. Không có gì ngạc nhiên, các nhân viên y tế đã mất hết sự nhiệt tình. Chỉ một số ít bệnh nhân đến các trung tâm y tế công cộng mỗi ngày để chữa bệnh và cơ hội cung cấp các hoạt động dự phòng đã giảm xuống. Hầu hết mọi người phớt lờ trung tâm y tế và "tự điều trị" bằng các phương thuốc truyền thống hoặc bằng việc mua các loại thuốc có chất lượng đáng ngờ từ các cửa hàng tư nhân hoặc tranh thủ có việc đến các thị trấn xa để mua các loại thuốc đắt tiền ở các hiệu thuốc.

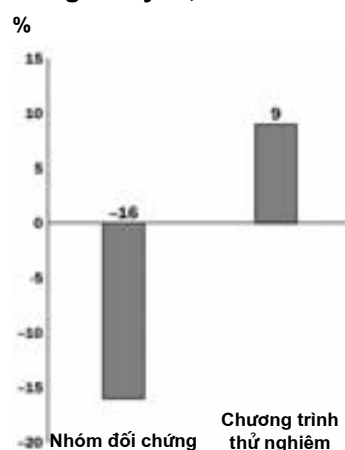
Sau đó, năm 1989 Bộ Y tế đã quyết định phân quyền quản lý và phân nguồn tài chính của việc thực hiện chăm sóc sức khỏe nông thôn. Giải pháp này giống như giải pháp đang được thử nghiệm ở một số nước châu Phi khác dưới sự hỗ trợ của Quỹ Nhi đồng Liên hợp quốc (UNICEF). Bộ Y tế đã yêu cầu Cơ quan Phát triển quốc tế của Mỹ (USAID) giúp thiết kế và đưa giải pháp này vào hoạt động chăm sóc sức khỏe ở hai tỉnh. Các nhà tài trợ khác và các tổ chức phi chính phủ (Cơ quan Hợp tác kỹ thuật của Đức, UNICEF, CARE, Quỹ Cứu trợ nhi đồng) đang chú trọng vào các khía cạnh khác nhau của việc chăm sóc sức khỏe ban đầu. Nhưng dự án do USAID tài trợ là dự án đầu tiên trong đó chính phủ thử nghiệm một giải pháp hoàn toàn mới trong việc cung cấp tài chính và thực hiện các dịch vụ y tế.

Các uỷ ban y tế địa phương được thành lập để theo dõi hoạt động của các trung tâm y tế và giải thích với người dân về tầm quan trọng của các phương pháp phòng bệnh. Các trung tâm y tế được cung cấp các loại thuốc chữa bệnh và các phương tiện khác, các nguồn cung cấp này sẽ được cung cấp thêm thông qua việc thu phí tư vấn và tiền bán thuốc. Các biện pháp phòng bệnh (tiêm phòng, kế hoạch hóa gia đình, thông tin về nước sạch) vẫn được cung cấp miễn phí.

Bằng việc tập trung các loại thuốc thông thường bảo đảm chất lượng ở các trung tâm y tế và bán với giá phải chăng, người ta có cơ sở để cho rằng người dân sẽ tăng cường đến các trung tâm y tế. Trên thực tế, việc sử dụng các trung tâm y tế của các hộ gia đình trong vùng đã tăng lên đáng kể khi có chính sách mới này, nhưng lại giảm ở các vùng đối chứng (hình 5.3). Có người cũng nghĩ rằng người nghèo có thể không muốn tới các trung tâm này do

Trong thời kỳ điều chỉnh ngân sách và cắt giảm chi tiêu ở Camêrun, việc sử dụng các trung tâm y tế đã giảm 16%, nhưng ở các làng có chương trình cải tiến về phí dịch vụ và các quỹ quay vòng thuốc, việc sử dụng đã tăng lên 9%

Hình 5.3. Camêrun: Thay đổi về mức sử dụng các trung tâm y tế, 1990-1991.



Nguồn: Litvack và Bodart 1993.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN, NHUNG CŨNG CẦN NHIỀU Ý TƯỞNG HƠN

phải trả phí dịch vụ. Nhưng điều này đã không xảy ra. Những người nghèo không bị bỏ rơi. Thực tế, họ dường như lại có lợi nhiều hơn những người khác. Tại sao vậy? Vì trước khi có chính sách này họ thiếu các loại thuốc có chất lượng tin cậy, do vậy chính sách này đã có tác động lớn hơn đối với họ (Litvack và Bodart 1993).

Mặc dù chương trình thử nghiệm thành công này đã kết thúc năm 1994 nhưng các cơ hội nhân rộng vẫn chưa thể thành hiện thực. Nhiều sáng kiến chính sách đã thực hiện ở hai tỉnh này đòi hỏi phải từ bỏ một số các thủ tục thông thường và để nhân rộng thử nghiệm này ra toàn quốc cần có những thay đổi lớn hơn về mặt chính sách và luật pháp. Ví dụ, thử nghiệm này dự kiến rằng mỗi uỷ ban sức khỏe phải là một hiệp hội tư nhân, phi lợi nhuận có quan hệ với đại diện Bộ Y tế để bảo đảm sự độc lập của uỷ ban này. Trong dự án do USAID tài trợ cũng đã thảo ra những quy định pháp lý cần thiết, nhưng những dự thảo này vẫn chưa được trình lên quốc hội. Còn nhiều vấn đề khác cần phải xử lý trước khi nhân rộng mô hình thử nghiệm này: làm thế nào để giải quyết tình hình ở các vùng khó khăn hơn; làm thế nào để chuyển giao ngân sách giữa các cấp chính quyền có tính minh bạch và có thể theo dõi nhằm tạo ra các sáng kiến thu hồi chi phí và làm thế nào để cải thiện chế độ thu mua tập trung đối với các loại dược phẩm.

Kết quả của sự phối hợp giữa các nhà cải cách khu vực y tế với các tổ chức tài trợ là gì? Ít ra thì hai tỉnh ở Camêrun đang cung cấp các dịch vụ chăm sóc sức khỏe tốt hơn cho nhân dân. Hơn nữa, đã thu được một bài học rằng sự tham gia của cộng đồng với sự hỗ trợ tốt của chính phủ có thể là một biện pháp hữu hiệu để cải thiện việc cung cấp các dịch vụ ở nông thôn, đặc biệt là cho người nghèo. Đây có thể là một đầu vào quan trọng cho một chương trình cải cách lớn hơn trong ngành y tế và các ngành khác. Nhưng do vẫn chưa có những cải cách lớn, nên các nhà tài trợ khó có thể làm gì nhiều hơn cho tới khi có một sự vận động thay đổi lớn trong nước.

Ngành đường bộ của châu Phi là một ví dụ điển hình về việc tiên không thể đem lại tác dụng lớn trong một môi trường thể chế, chí nh sách kém

Sáng kiến duy tu đường bộ ở châu Phi

Ngành đường bộ của châu Phi là một ví dụ điển hình về việc tiên không thể đem lại tác dụng lớn trong một môi trường thể chế, chính sách kém. Gần 1/3 tổng số tiền đầu tư 150 tỷ đôla của châu Phi phần nhiều do viện trợ giúp đỡ vào đường bộ đã bị lãng phí do không được duy tu tốt.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Bước vào những năm 1990 khoảng một nửa đường bộ có xử lý bề mặt và 70% đường bộ không xử lý bề mặt (đường đất) của châu Phi trong điều kiện trung bình hoặc kém. Tình trạng yếu kém của hệ thống giao thông là một trở ngại nghiêm trọng, làm giảm giá trị cải cách hoặc giá trị các khoản đầu tư công cộng khác.

Những nhược điểm về chính sách và thể chế đã không cho phép các chính phủ tổ chức việc duy tu, bảo dưỡng đường sá, cho dù có nguồn tài chính dồi dào. Việc duy tu đường bộ ở hầu hết các nước phụ thuộc chủ yếu vào các công ty quản lý đường bộ nhà nước, mà các công ty này có một khối lượng lớn các thiết bị chuyên dụng nhưng mức độ sử dụng chúng quá thấp. Đồng thời, các công ty này cũng có đội ngũ nhân viên dư thừa. Do vậy số tiền đã được tập trung vào các thiết bị và đội ngũ nhân viên, chứ không dành cho các đầu vào quan trọng khác (phụ tùng và nhiên liệu). Vấn đề đang tồn tại là hoạt động chỉ nhằm thực hiện các mục tiêu (ví dụ như tạo việc làm) ngoài việc duy tu đường sá. Hơn nữa, những nhược điểm chung về ngân sách quốc gia thường gây ra nguồn vốn hoạt động không đều, gây tổn hại đến hiệu quả công việc nói chung.

Để đối mặt với khủng hoảng đang tăng lên, năm 1987 các bộ trưởng giao thông châu Phi đã đưa ra chương trình giao thông Nam Sahara châu Phi, trong đó yếu tố then chốt là sáng kiến duy tu đường bộ. Tiền đề của sáng kiến này là xem vấn đề trọng tâm của việc duy tu đường bộ không phải là về mặt kỹ thuật và tài chính mà "nguyên nhân thực sự là thể chế quản lý và phân phối tài chính cho việc duy tu đường bộ không phù hợp" (Heggie 1994, tr. 2). Với mục tiêu là thúc đẩy thay đổi có tính chất hệ thống lâu dài, do vậy vào năm 2000 các nước có thể sẽ thành công trong việc xây dựng các hệ thống duy tu có thể đem lại kết quả.

Đặc điểm mới của sáng kiến này là gì? Thứ nhất, sáng kiến này bắt đầu bằng việc tập trung các nhà hoạch định chính sách trong khu vực giao thông và những người sử dụng đường sá vào các cuộc hội thảo. Trọng tâm thảo luận là những hậu quả của việc bỏ qua duy tu đường bộ và những nhược điểm về thể chế và chính sách đã sinh ra tình trạng duy tu đường bộ quá kém. Các nước đã phát hiện ra rằng họ có các khó khăn chung và họ cũng đã thấy những ví dụ về sự thành công của cải cách.

Thứ hai, sáng kiến này đã chú ý đến những yếu kém về thể chế. Việc các đơn vị duy tu đường bộ là một bộ phận trong bộ máy công vụ với các chính sách cứng nhắc về nhân công đã gây khó khăn cho việc tuyển dụng, khuyến khích và sa thải nhân viên. Việc trao quyền tự chủ cho các đơn vị

Khó khăn chính của việc duy tu đường bộ không phải là khó khăn về mặt tài chính hay kỹ thuật mà là các thể chế không phù hợp

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN, NHUNG CŨNG CẦN NHIỀU Ý TƯỞNG HƠN

quản lý đường bộ có thể làm cho việc sử dụng lao động được thực hiện hợp lý hơn. Đồng thời quyền tự chủ về tài chính cũng tạo điều kiện tốt cho các đơn vị quản lý đường bộ. Nhìn chung, duy tu đường bộ là một loại hàng hóa công cộng và các đơn vị quản lý đường bộ không thể thu phí trực tiếp cho việc cung cấp hàng hóa của họ. Nhưng lệ phí giao thông và thuế nhiên liệu có thể được điều chỉnh bảo đảm được "giá cả" của việc làm mới và duy tu đường bộ.

Chính phủ của một nước quản lý ngân sách tốt có thể không muốn quy định rành rọt rằng lệ phí giao thông và thuế nhiên liệu phải để trang trải cho chi phí duy tu và xây dựng đường sá. (Bất kể nguồn thu là gì, nó sẽ được sử dụng vào những nơi đem lại lợi nhuận xã hội cao nhất). Nhưng cái tốt nhất có thể là kẻ thù của cái tốt. Nếu ngân sách không được quản lý tốt và không có nguồn ngân sách cho duy tu đường sá - dù hiệu quả của việc duy tu là cao nhất - thì tốt hơn là nên tìm kiếm một thể chế phù hợp với trường hợp này và đem lại những kết quả tốt.

Một số nước tham gia sáng kiến duy tu đường bộ đã lập ra "quỹ đường bộ", trong đó một số nhất định tiền thuế và phí được dành cho việc duy tu đường bộ. Sự sắp xếp này có những lợi ích sau:

- Giúp cải thiện việc thu thuế. Việc thu thuế hay dựa vào tính tự nguyện của người nộp thuế. Khi những người sử dụng đường bộ tin rằng tiền thuế họ nộp không góp phần cung cấp các dịch vụ công cộng, họ sẽ cố tránh nộp thuế. Nếu người sử dụng đường bộ tin rằng các khoản thuế tạo ra nguồn tài chính cho các dịch vụ phục vụ chính họ, họ sẽ sẵn sàng nộp thuế.
- Giúp tạo một nguồn tài chính ổn định cho việc hoạt động thường ngày của các đơn vị quản lý đường bộ. Trước kia các thiết bị đắt tiền và các nhân viên của đơn vị quản lý đường bộ có thể bị lãng phí trong khi chính phủ phải giải quyết khủng hoảng lớn về ngân sách. Với thể chế mới này, sẽ có một nguồn tài chính ổn định hơn.
- Giúp cải thiện việc chi tiêu ngân sách. Các "quỹ đường bộ" sẽ do các "Ban giao thông" giám sát (Ban này gồm các nhân viên nhà nước và người tham gia giao thông như nông dân, thương nhân, các công ty vận tải). Sự kết hợp giữa nhà nước và khu vực tư nhân không chỉ giúp thu lệ phí giao thông tốt hơn mà còn sử dụng các quỹ một cách hiệu quả hơn.

Các "Ban giao thông" cũng là các đầu vào quan trọng đối với những thay đổi về thể chế khác, giảm phụ thuộc vào khu vực nhà nước là người độc quyền duy tu đường bộ.

Sự kết hợp giữa chính phủ và khu vực tư nhân không những giúp thu lệ phí giao thông tốt hơn mà còn sử dụng nguồn thu hiệu quả hơn

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Ngày nay quỹ thiết bị đang được sử dụng theo cơ chế thị trường, nhiệm vụ duy tu đường bộ và bảo dưỡng thiết bị được thực hiện theo các hợp đồng (Carapetis và các tác giả khác 1991).

Một bài học then chốt là việc xây dựng một kế hoạch lâu dài cho cải cách có một ý nghĩa rất quan trọng. Sáng kiến này bắt đầu năm 1987 nhưng chỉ đến năm 1992 nó mới thể hiện các kết quả lớn. Đồng thời, sáng kiến này cũng thể hiện tầm quan trọng của việc "hình thành kiến thức"- thuật ngữ chúng tôi sử dụng trong nghiên cứu này. Trong các môi trường bị bóp méo nghiêm trọng, mọi người ngừng mong đợi chính phủ cung cấp dịch vụ và họ nghi ngờ về khả năng cải cách. Những gì cần thiết trong tình hình này không phải chỉ là các ý tưởng tốt mà còn là các minh chứng rằng cải cách có thể đem lại kết quả tốt. Ngày nay đã có những bằng chứng rõ ràng về giá trị của cải cách, các ý tưởng tốt từ sáng kiến duy tu đường bộ ở châu Phi đang nhanh chóng lan rộng ra các nước. Sự tham gia của xã hội dân sự vào các thể chế nhà nước cũng là rất cần thiết đối với cải cách.

Kết luận

Nghèo khổ luôn đồng hành với chúng ta. Viện trợ phát triển mới chỉ được 50 tuổi đời. Điều đáng khích lệ là trong hoạt động viện trợ đã thu được nhiều thành công lớn và không có gì ngạc nhiên khi cũng có một vài thất bại đáng nhớ. Nhiều thất bại liên quan tới các khoản đầu tư dựa trên những tính toán chiến lược bị ảnh hưởng của chiến tranh lạnh. Nhưng sự thất bại của viện trợ không đơn giản là sự theo đuổi các mục tiêu phi phát triển. Nhiều người nghèo trên thế giới sống ở các nước có thể chế và chính sách tồi, do vậy các cơ quan viện trợ phải hoạt động trong các môi trường khó khăn. Những tư tưởng phát triển trước đây cho rằng một lượng vốn lớn đổ vào những nước này sẽ thúc đẩy tăng trưởng. Trường hợp này không thể như vậy. Các ví dụ ở đây chỉ ra rằng có thể giúp sự phát triển ở các nước có môi trường thể chế và chính sách tồi, nhưng trọng tâm phải là hỗ trợ các nhà cải cách chứ không phải là tăng thành tích giải ngân.

Có một số các chủ đề chung xuyên suốt những ví dụ về viện trợ có hiệu quả, phải có *những nhà cải cách hàng đầu có tầm nhìn chiến lược* cả ở cấp địa phương và cấp quốc gia. Viện trợ phải giúp các nhà cải cách này *hình thành*

Có thể giúp phát triển

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN, NHUNG CŨNG CẦN NHIỀU Ý TƯỞNG HƠN

những kiến thức cần thiết để thúc đẩy phát triển có hiệu quả. Trong các môi trường khó khăn, dịch vụ công cộng có chất lượng kém hoặc không tồn tại. Bởi vì trong những trường hợp này các chính phủ thực hiện các chức năng quá kém, những sáng kiến có hiệu quả luôn liên quan đến việc gắn liền với xã hội dân sự - nhằm dẫn tới cải cách trong nhà nước hoặc tạo ra những cơ chế cung cấp thay thế.

Trong khi có thể tạo ra sự khác biệt ở các nước có thể chế và chính sách tồi thì việc bảo đảm viện trợ có được các tác dụng lớn nói chung đòi hỏi phải cải cách trên quy mô toàn quốc. Việt Nam cải cách toàn quốc vào cuối những năm 1980 đã tạo đà cho việc giảm nghèo vào những năm 1990. Nhưng trong khu vực y tế của Camêrun, sự sáng kiến thành công ở hai tỉnh không được nhân rộng ra toàn quốc gia. Điều thiết yếu là quản lý kinh tế quốc gia vẫn còn kém và không tận dụng những lợi thế về sáng kiến thành công.

Những thay đổi cơ cấu quốc gia thường làm cho các nhà quan sát ngạc nhiên. Cuối những năm 1980, không ai có thể nhìn trước được những thay đổi về kinh tế chính trị có thể diễn ra với Liên Xô. Những cải cách ở Việt Nam, Ấn Độ vào đầu những năm 1990 và ở Êtiôpia hoặc En Xanvado sau nội chiến, tất cả đều khó có thể dự đoán trước một vài năm. Điều này có ý nghĩa gì đối với các nhà tài trợ. Đối với các nhà tài trợ cần tìm kiếm các cơ hội hỗ trợ cho các cuộc cải cách trong điều kiện khó khăn, tuy không có được nhiều ảnh hưởng đối với việc liệu những thành công ở địa phương có được nhân rộng ra toàn quốc hay không.

Một chủ đề chung khác liên quan tới hành vi của nhà tài trợ. Trong các trường hợp viện trợ thành công, các nhà tài trợ đã hợp tác cùng nhau chứ không phải cạnh tranh lẫn nhau, họ tập trung nhiều hơn vào việc hình thành kiến thức chứ không phải vào tiến độ giải ngân. Để có được hiệu quả nhất quán đòi hỏi các nhà tài trợ phải thay đổi cách thức làm việc và động cơ đối với các nhà quản lý của mình - bởi những yếu tố này thường khuyến khích chú trọng vào khối lượng tài chính hay chú trọng vào việc đánh giá "sự thành công" của dự án theo nghĩa hẹp, họ không chú trọng vào sự đóng góp của viện trợ đối với sự thay đổi có tính chất hệ thống. Một nghiên cứu gần đây về sự phụ thuộc vào viện trợ do SIDA tài trợ phân tích vấn đề như sau:

“Cả nhà tài trợ và nước nhận viện trợ đều có các hệ thống khuyến khích trong đó thưởng cho việc đạt được

ở các nước có môi trường thể chế và chính sách tồi nhưng trọng tâm phải là hỗ trợ các nhà cải cách chứ không phải là tăng thành tích giải ngân

Các nhà tài trợ cần tạo ra các cơ chế và các

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

chỉ tiêu chuyển giao nguồn lực được xác định theo mức trần đã định trước... Trong quản lý cả viện trợ song phương và đa phương đều chú trọng vào việc giải ngân và sự phân bổ theo quốc gia. Những khoản tiền không được giải ngân sẽ bị lãnh đạo để ý và có thể dẫn tới việc giảm lượng viện trợ được phân bổ trong tài khoá tiếp theo.

Về phía các nước nhận viện trợ, các quan chức của các bộ tài chính và kế hoạch được thưởng vì họ đã giành được vốn cam kết từ các nhà tài trợ thông qua đàm phán song phương hoặc trong các cuộc gặp mặt các nhà tài trợ, ngay cả khi lượng giải ngân không như đã cam kết. Các kết quả được xác định dựa trên số lượng mà không căn cứ vào chất lượng quản lý viện trợ như thế nào. Chất lượng được xác định dựa trên những đánh giá thường xuyên, nhưng mặt này của viện trợ rất phức tạp và luôn luôn gây tranh cãi. Hơn nữa, khi đến lúc cần đánh giá kết quả thực sự thì hầu hết những người chịu trách nhiệm đối với dự án (cả ở phía tài trợ và phía nước nhận viện trợ) đều đã thay đổi công tác.

Những thông lệ này có mối liên hệ trực tiếp với chất lượng chương trình cũng như với cảm giác của những người chủ của chương trình. Với các nước phụ thuộc vào viện trợ hiện nay, các nhà tài trợ và các bộ kế hoạch dưới sức ép thời gian đã thúc ép các chương trình mới thực hiện nhanh chóng. Trong những chương trình quy mô lớn này chất lượng bị xếp thứ hai sau số lượng và câu hỏi về ý thức làm chủ chưa bao giờ nảy sinh: chính những người chủ luôn hối thúc các chương trình này (Edgren 1996, tr. 11).

Các nhà tài trợ cần tạo ra các cơ chế và các đòn bẩy nội tại nhằm tăng cường sự lựa chọn và tập trung các nguồn tài chính quy mô lớn vào các nước đang phát triển có các chính sách tốt. Với các nước có chính sách tồi, các nhà tài trợ cần phải kiên nhẫn hơn và chấp nhận rằng sự hỗ trợ tối ưu có thể là các hoạt động không đòi hỏi nhiều nguồn lực.

Các tổ chức tài trợ đã học được từ những thành công và thất bại của họ. Trong những năm 1990, tất cả các tổ chức lớn đều đã khởi xướng các cải cách nhằm tăng cường chú trọng vào các kết quả bề nổi (Khung 5.1). Hầu hết các tổ chức đã xây dựng các chiến lược viện trợ quốc gia, để các hoạt động riêng biệt phải phù hợp với một kế hoạch lớn hơn đối với cải cách chính sách và thay đổi thể chế. Vẫn với một cách như trên, trọng tâm của việc đánh giá đã vượt

đòn bẩy nội tại nhằm tăng cường sự lựa chọn và tập trung các nguồn tài chính quy mô lớn vào các nước đang phát triển có các chính sách tốt

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

TIỀN, NHUNG CŨNG CẦN NHIỀU Ý TƯỞNG HƠN

lên trên tầm của các dự án trong các chương trình đánh giá quốc gia. Câu hỏi cần thiết là: các nhà tài trợ đã sử dụng các nguồn lực của họ để khuyến khích thay đổi về thể chế và chính sách dẫn tới việc cải thiện các dịch vụ công cộng và nâng cao chất lượng cuộc sống hay chưa? Đây không phải là câu hỏi dễ trả lời. Nhưng đây là một câu hỏi rất tốt. Gần đây Hội đồng phát triển hải ngoại (ODC) đã tài trợ cho nghiên cứu về tác dụng toàn diện của viện trợ ở tám nước châu Phi, do các học giả ở các nước đang phát triển nhận viện trợ và một số nước tài trợ chính đảm nhiệm - đây được xem là một giải pháp có kết quả cao. Đồng thời các cổ đông của Quỹ Tiền tệ quốc tế gần đây đã sử dụng một nhóm học giả bên ngoài để đánh giá sự hỗ trợ của Quỹ Tiền tệ quốc tế đối với các nước cải cách thu nhập thấp. Ngân hàng Thế giới đã khởi xướng việc nghiên cứu viện trợ quốc gia với sự tham gia rộng rãi của các bên có liên quan.

Khung 5.1 Cải cách các cơ quan viện trợ trong những năm 1990

Một thách thức chính đối với các cơ quan viện trợ trong những năm gần đây là phải điều chỉnh các chiến lược về thể chế, phong cách làm việc và khả năng làm việc trong vấn đề phát triển có sự tham gia của người dân. Các phương thức mới trong việc tuyển dụng, phân công và đánh giá hoạt động của các nhân viên, các phương pháp quản lý dự án mới, và các tiêu chuẩn mới để đánh giá sự thành công, tất cả đều nổi lên ngày càng mạnh. Tiến trình này đã đạt được những gì? Những gì cần phải được thực hiện tiếp.

Đối với các ngân hàng phát triển đa phương, các báo cáo tự thực hiện đã dẫn tới việc phải xem xét lại hiệu quả của các công cụ truyền thống của các ngân hàng này - tín dụng dự án. Bắt đầu bằng báo cáo Wapenhans của Ngân hàng Thế giới, sau đó là các báo cáo tương tự của Ngân hàng phát triển Liên Mỹ (Inter-American Development Bank), Ngân hàng phát triển châu Á (ADB) và Ngân hàng phát triển châu Phi. Tất cả rút ra kết luận rằng số lượng các khoản cho vay đã vượt xa chất lượng. Động lực của các nhân viên là đạt được sự phê chuẩn khoản vay chứ không phải là bảo

đảm cho các dự án thành công hoặc đạt được các mục tiêu phát triển lớn hơn. Các nhân tố thể chế quyết định việc tác động tới sự phát triển ổn định đã bị bỏ qua. Hiện nay, những thay đổi trong các tổ chức đa phương và cách tiếp cận ngành đang từng bước thay thế cách tiếp cận dự án. Ngân hàng Thế giới đã lồng các mục tiêu và phong cách làm việc vào một chiến lược hợp tác hướng tới các đối tác trong và ngoài chính phủ.

Trong các tổ chức song phương cũng có những thay đổi tương tự, các tổ chức này từng hoạt động theo định hướng giải ngân. Nhưng các công cụ của họ chủ yếu là các khoản viện trợ không hoàn lại chứ không phải các khoản tín dụng, họ có thể cung cấp hỗ trợ kỹ thuật linh hoạt hơn. Trọng tâm hoạt động của các tổ chức này đã chuyển từ các dự án đầu tư sang việc xây dựng năng lực và hỗ trợ cải cách chính sách.

Trong tất cả những thay đổi này, trọng tâm là các kết quả phát triển - chú trọng đến phát triển nhân lực và các tiến bộ về kinh tế, chính trị và xã hội do các nỗ lực của các nước đang phát triển và các đối tác của họ tạo ra.

Nguồn: Nhân viên Ủy ban viện trợ phát triển (DAC).

Các nghiên cứu độc lập của các tổ chức phát triển với sự tham gia mạnh mẽ của các nước đang phát triển được sử dụng để nghiên cứu với trọng tâm là hai vấn đề sau: nguồn tài chính lớn đã tập trung vào các môi trường thể chế,

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

chính sách tốt chưa? Và các tổ chức có góp phần vào quá trình cải cách chính sách và thay đổi thể chế hay không? Việc đánh giá chính xác sẽ tạo thông tin phản hồi cho quá trình quản lý và các đòn bẩy trong các tổ chức tài trợ. Khi việc quản lý và đánh giá được cải thiện thì các tổ chức phát triển sẽ:

- *Có sự lựa chọn chặt hơn* - đầu tư nhiều tiền hơn vào các nền kinh tế quản lý tốt.
- *Dựa trên cơ sở kiến thức cao hơn* - sử dụng nguồn lực hỗ trợ các giải pháp cung cấp dịch vụ mới, nâng cao trình độ hiểu biết về những giải pháp đem lại kết quả và phổ biến rộng rãi các thông tin này.
- *Phối hợp với nhau tốt hơn* - các tổ chức hướng theo kết quả sẽ không lo lắng nhiều về màu cờ sắc áo của họ trên các dự án cụ thể và họ sẽ tính toán nhiều hơn về việc làm cách nào để các cộng đồng, các chính phủ và các nhà tài trợ có thể cùng hợp tác nhằm cải thiện các dịch vụ công cộng.
- *Tự nghiêm khắc với mình hơn* - các tổ chức cần liên tục tự hỏi rằng: Tại sao chúng ta làm những việc đó? Và tác dụng là gì?

Với sự hiểu biết tốt hơn về phát triển và hiệu quả viện trợ, khi không còn sức ép chiến lược của chiến tranh lạnh nữa, sẽ có những lý do để lạc quan rằng cải cách các cơ quan viện trợ sẽ thành công.

Phụ lục 1

Đánh giá tác động của viện trợ đối với tăng trưởng

Phân phụ lục sẽ cung cấp các chi tiết kỹ thuật về một số kết quả nghiên cứu quan trọng nổi bật trong nghiên cứu này. Các kết quả này dựa vào các tài liệu nghiên cứu dưới hình thức các bài báo hoặc các báo cáo công tác được truy nhập từ trang điện tử Đánh giá Viện trợ (<http://www.worldbank.org/research/aid>). Những bạn đọc nào muốn có thêm chi tiết nên trực tiếp tìm đến các nguồn trên. Nói chung, các dữ liệu đều có sẵn ở trang điện tử này. Phụ lục đầu tiên sẽ xem xét tác động của viện trợ đối với tăng trưởng.

Nền tảng lý thuyết cho các nghiên cứu thực tiễn gần đây về tăng trưởng chủ yếu là dựa vào các mô hình động về vận trù liên thời. Trong các mô hình này, sự tích lũy vốn vật chất và nhân lực phụ thuộc vào những điều kiện ban đầu và các thể chế, chính sách là các yếu tố có tác động tới kết quả đầu tư và tích lũy. Do vậy, tăng trưởng là một hàm số của các điều kiện ban đầu, các thể chế, chính sách và các cú "sốc" bên ngoài như những thay đổi về điều kiện giá thương mại hoặc những thay đổi về khí hậu.

Đối với viện trợ, kiểu phân tích này phải xét đến thực tế là tăng trưởng kém có thể làm cho các nhà tài trợ tăng viện trợ. Các kỹ thuật phân tích biến số gián tiếp (instrumental variables) tách các luồng viện trợ thành các yếu tố thường xuyên và tạm thời. Chỉ các khoản viện trợ thường xuyên mới được đưa vào hồi quy. Những hồi quy trong bảng A1.1 sử dụng các dữ liệu từ mẫu của Burnside và Dollar (1997). Biến số phụ thuộc là tốc độ tăng của GNP trên đầu người được tính bình quân bốn năm một từ 1970-1973 đến 1990-1993. Mẫu này xem xét 56 nước đang phát triển và 6 thời kỳ bốn năm (Bảng A1.2) tuy vẫn thiếu một số quan sát do không có số liệu.

Hồi quy 1 lý giải rằng tăng trưởng là một hàm số của các điều kiện ban đầu, chế độ khuyến khích và một biểu thức sai số phản ánh các cú sốc từ bên ngoài. Theo các nghiên cứu khác, các đại lượng của hệ thống khuyến khích bao gồm tỷ lệ lạm phát (Fischer 1993), thặng dư

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

ngân sách (Easterly và Rebelo 1993), một đại lượng về sự mở cửa thương mại (Sachs và Warner 1995) và một đại lượng về chất lượng thể chế (Knack và Keefer 1995). Mức tiêu dùng của chính phủ cũng được xem xét, nhưng đại lượng này không có quan hệ lớn với tăng trưởng.

Chỉ số quản lý kinh tế sử dụng trong chương này được hình thành theo tổng gia quyền của tỷ lệ lạm phát, thặng dư ngân sách, mở cửa thương mại và chất lượng các thể chế, trong chỉ số này trọng số là các hệ số hồi quy trong hồi quy 1. Chỉ số này có thể được hiểu là tốc độ tăng trưởng dự đoán, trong điều kiện cho trước về cơ chế khuyến khích và với giả định rằng nước được dự báo có các giá trị bình quân đối với các biến số điều kiện ban đầu. Chỉ số quản lý bình quân là 1,1 với độ lệch chuẩn 1,6 (Cụm từ "quản lý tốt" trong tài liệu đề cập mức 2,7 điểm hoặc lớn hơn).

Trong hồi quy 2, chỉ số quản lý kinh tế thay thế các yếu tố riêng biệt, chỉ số này được xem là có mối quan hệ rất mạnh với tăng trưởng. Hồi quy 3 đưa thêm biến số tỷ lệ viện trợ theo GDP và các số liệu về viện trợ và công cụ gián tiếp là dân số và các biến số phản ánh sự quan tâm chiến lược của các nhà tài trợ. Giống như "Boone 1994" đã chỉ ra, không tồn tại mối quan hệ giữa tăng trưởng và viện trợ. Tuy vậy, tình hình thay đổi khi viện trợ tương tác với chỉ số quản lý. Hồi quy 4 bao gồm sự tương tác giữa viện trợ và viện trợ bình phương với chỉ số quản lý (khả năng nội sinh hoá đòi hỏi các công cụ gián tiếp phải được sử dụng cho cả biến số viện trợ lẫn các biến số khác). Hệ số dương của viện trợ nhân với chỉ số quản lý và hệ số âm của viện trợ bình phương nhân với chỉ số quản lý cho biết rằng viện trợ đã có tác động tỷ lệ thuận đối với tăng trưởng ở một môi trường chính sách tốt nhưng lợi ích cận biên của viện trợ giảm dần. Tuy vậy, cần nhấn mạnh rằng ước lượng về lợi ích viện trợ giảm dần là không chính xác. Để đánh giá lợi ích của viện trợ cần phải có các trường hợp trong đó các chính sách tốt và số lượng viện trợ rất lớn. Những trường hợp này chỉ có rất ít, do vậy ước lượng lại phụ thuộc vào những quan sát hiếm hoi nằm tách khỏi đại bộ phận các quan sát. Khi bỏ bớt các quan sát hiếm hoi này, hệ số hồi quy tích số viện trợ bình phương với chỉ số quản lý sẽ không còn ý nghĩa nữa. Tuy vậy, hệ số dương của tích số giữa viện trợ và chỉ số quản lý thể hiện rất rõ (hồi quy 5).

Mẫu nghiên cứu này có cả các nước thu nhập trung bình như Chilê và Mêhicô, đây là các nước đã nhận lượng viện trợ thấp và họ cũng đã tiếp cận với thị trường

vốn quốc tế. Các hồi quy từ 6 đến 8 lặp lại các hồi quy từ 3 đến 5, nhưng loại trừ các nước có thu nhập trung bình. Các kết quả càng rõ hơn khi xem xét hai mặt sau: thứ nhất, tác động dự kiến của viện trợ đối với tăng trưởng ở các nước quản lý tốt thường lớn hơn; và thứ hai, độ tin cậy thống kê đã tăng lên.

Với một chất lượng chính sách và mức độ viện trợ cho trước, các hồi quy 4, 5, 7 và 8 lần lượt là một ước lượng điểm về tác động cận biên của 1% GDP viện trợ đối với tăng trưởng. Giá trị bình quân của các ước lượng điểm này cho các mức chất lượng chính sách khác nhau là:

Tác dụng cận biên của 1% GDP viện trợ (*điểm phần trăm*):

Chính sách tồi (chỉ số=0)	Chính sách trung bình (1,1)	Chính sách tốt (2,7)
0,3	0	0,5

Nếu tác động ước lượng của viện trợ trong một môi trường chính sách tồi là âm, thì ước lượng này về giá trị cũng gần bằng 0. Tác động ước lượng của viện trợ trong một môi trường chính sách tốt là dương với giá trị tuyệt đối lớn. Những giá trị bình quân từ bốn hồi quy trên là những kết quả dự tính được thể hiện trên hình 1.5. Hệ số dương trong biểu thức tương tác cũng có nghĩa là những cải thiện về chính sách sẽ có tác dụng lớn hơn nếu một nước đang được viện trợ. Cuối cùng, lưu ý rằng tiêu dùng của chính phủ không có mối quan hệ mạnh với tăng trưởng - vì viện trợ thường tạo nguồn tài chính cho tiêu dùng của chính phủ (chương 3).

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Bảng A1.1. Ước lượng tác động của viện trợ đối với tăng trưởng

Biến số phụ thuộc: Tốc độ tăng trưởng GDP đầu người (bình quân 4 năm)

Mẫu: 56 nước đang phát triển, các thời kỳ 4 năm (1970-1973 đến 1990-1993)

	<i>Hồi quy</i>							
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
GDP đầu người ban đầu	-0,60 (1,04)	-0,63 (1,30)	-0,67 (1,00)	-0,74 (0,90)	-0,95 (1,09)	-0,80 (0,82)	-1,14 (1,22)	-1,42 (1,27)
Độ sâu tài chính	0,01 (0,95)	0,01 (1,12)	0,02 (1,68)	0,03 (1,66)	0,02 (1,62)	0,03 ^a (1,99)	0,05 ^a (1,99)	0,03 ^a (1,99)
Bất ổn chính trị	-0,42 (1,50)	-0,42 (1,57)	-0,39 (1,43)	-0,34 (1,15)	-0,34 (1,19)	-0,72 (1,15)	-0,93 (1,75)	-0,69 (1,32)
Quản lý kinh tế	-	1,00 ^b (7,17)	1,03 ^b (7,01)	0,50 ^a (1,93)	0,70 ^b (3,42)	1,20 ^b (7,00)	0,01 (0,01)	0,58 ^a (2,08)
Mở cửa thương mại	2,11 ^b (4,11)	-	-	-	-	-	-	-
Lạm phát	-1,56 ^b (3,92)	-	-	-	-	-	-	-
Thặng dư ngân sách	4,07 (1,03)	-	-	-	-	-	-	-
Chất lượng thể chế	0,66 ^b (3,75)	-	-	-	-	-	-	-
Tiêu dùng của chính phủ	-2,53 (0,55)	-1,96 (0,52)	-4,38 (0,68)	-1,53 (0,21)	-1,73 (0,25)	-2,38 (0,40)	2,10 (0,29)	1,13 (0,17)
Viện trợ/GDP	-	-	-0,08 (0,28)	-0,15 (0,35)	-0,37 (0,89)	-0,10 (0,49)	-0,28 (0,79)	-0,53 (1,69)
Chỉ số: quản lý x viện trợ/GDP	-	-	-	0,66 ^a (2,11)	0,24 ^a (2,38)	-	0,99 ^b (2,69)	0,36 ^b (3,64)
Chỉ số: quản lý x (viện trợ/GDP) ²	-	-	-	-0,07 (1,63)	-	-	-0,09 ^a (2,10)	-
<i>R</i> ²	0,41	0,41	0,39	0,35	0,39	0,46	0,36	0,46
<i>Số quan sát</i>	284	284	272	272	268	189	189	185

a. Kiểm định mức 5%

b. Kiểm định mức 1%

Bảng A1.2. Các nước trong bảng số liệu

<i>Nam Sahara châu Phi</i>	<i>Mỹ Latinh</i>	<i>Trung Đông và Bắc Phi</i>	<i>Đông Á</i>	<i>Nam Á</i>
Bốtsoana	Áchentina	Angiêri	Indônêsia	Ấn Độ
Camêrun	Bôlivia	Ai Cập	Hàn Quốc	Pakixtan
Cốt Đivoa	Braxin	Marốc	Philippin	Xri Lanca
Êtiôpia	Chilê	Tuynidi	Thái Lan	
Gabông	Côlômbia	Xyri	Malaixia	
Gãmbia	Côsta Rica	Thổ Nhĩ Kỳ		
Gana	CH Đôminica			
Kênia	Êcuado			
Mađagaxca	En Xanvađo			
Malauy	Goatêmalala			
Mali	Guyana			
Nigiê	Haiti			
Nigiêria	Ônđurát			
Xênegan	Giamaica			
Xiêra Liôn	Mêhicô			
Xômalì	Nicaragoa			
Tandania	Paragoay			
Tôgô	Pêru			
Daia	Torinidát			
Dãmbia	và Tôbagô			
Dimbabuê	Urugoay			
	Vênêxuêla			

Phụ lục 2

Giải thích về thành công hay thất bại của các chương trình điều chỉnh cơ cấu

Gần đây, lý thuyết quản lý kinh tế vĩ mô và cải cách kinh tế đã thay đổi trọng tâm. Thay vì coi quá trình xây dựng và thực hiện chính sách kinh tế là một bài toán đối chứng với ẩn số là một quy tắc chính sách tối ưu, trọng tâm của nghiên cứu đã hướng về chính quy trình chính sách. Chính sách kinh tế được lựa chọn phân tích theo mức độ hấp dẫn của các biện pháp khuyến khích có giới hạn mà các nhà hoạch định chiến lược được phép sử dụng. Nghiên cứu lý thuyết về kinh tế chính trị đã xác định một số yếu tố tác động tới khả năng thành công của cải cách (xem Rodrik 1996 điếm qua các nghiên cứu này). Để thử nghiệm những lý thuyết này và để điều tra việc liệu các yếu tố thuộc sự kiểm soát của Ngân hàng Thế giới có tác động nào tới thành công hay thất bại của cải cách không, cần phải có một đại lượng về mức độ cải cách chính sách.

Nghiên cứu trước đây nhằm lý giải tiến trình cải cách đã sử dụng các đại lượng kết quả hoạt động khác nhau (hoặc những thay đổi của chúng) làm biến số đại diện cho cải cách, những nghiên cứu này hiển nhiên là còn khiếm khuyết. Ví dụ, kết quả hoạt động một phần nào đó chịu sự tác động của các cú sốc ngoại sinh mà khó có thể tách biệt khỏi các tác động của các chính sách, có một độ trễ từ khi thay đổi chính sách đến khi thu được kết quả, các cải cách có các mục tiêu khác nhau và do đó có thể không được đánh giá theo cùng một thước đo kết quả. Dollar và Svensson (1998) tránh những vấn đề này bằng cách sử dụng một biến số nhị phân (0-1) phản ánh thất bại hay thành công của các chương trình cải cách có sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới. Biến số đánh giá theo hệ nhị phân được Vụ đánh giá hoạt động của Ngân hàng Thế giới (OED) xác định tại thời điểm sau sự kiện (ex-post).

Khi sử dụng biến số cải cách 0-1 làm biến số phụ thuộc thì có thể xác định một hàm hồi quy dạng probit gắn xác suất thành công của cải cách với các biến số về kinh tế chính trị trong nước, các biến số về nỗ lực của Ngân hàng

Thế giới và với các biến số đối chứng khác. Những hồi quy trong bảng A2.1 sử dụng các dữ liệu được tạo ra trong nghiên cứu của Dollar và Svensson (1998), bao gồm 182 khoản tín dụng điều chỉnh trong thời kỳ 1980-1995 là thời kỳ có số liệu so sánh: 36% của những chương trình cải cách này được xem là không đạt được mục tiêu cải cách.

Hồi quy 1 giải thích khả năng thành công của cải cách theo một hàm số của một số biến số kinh tế chính trị chính. Tất cả các biến số này đều có tác động lớn, nghĩa là cải cách thành công có quan hệ chặt chẽ với một chính phủ dân chủ và ổn định kinh tế. Ly khai sắc tộc và độ dài của mỗi nhiệm kỳ đương chức của các quan chức có tác động một cách phi tuyến tính, ý nghĩa chính ở đây là ly khai sắc tộc mức độ cao sẽ không có lợi cho cải cách chính sách và các quan chức cầm quyền quá lâu khó có thể là các ứng cử viên cải cách. Hồi quy 1 dự đoán chính xác 75% tổng mẫu quan sát.

Trong hồi quy 2 đã bổ sung một số biến số liên quan đến Ngân hàng, tuy vấn đề biến số nội sinh chưa được giải quyết. Một số các biến số này có thể là ngoại sinh, nghĩa là tín dụng điều chỉnh cơ cấu chú trọng vào cải cách thương mại hay cải cách ngành phụ thuộc vào tính chất của những vấn đề chính sách trong nước và mong muốn của chính phủ về việc giải quyết vấn đề này. Những gì Ngân hàng Thế giới có thể kiểm soát rõ ràng là số thời gian chuẩn bị và giám sát của các nhân viên Ngân hàng Thế giới. Trong hồi quy 2, thời gian chuẩn bị có mối liên hệ tỷ lệ thuận với khả năng thành công của cải cách, còn quá trình giám sát có mối liên hệ ngược chiều với khả năng thành công. Một khi đã nắm được hai biến số này, thì các biến số khác liên quan tới ngân hàng như số điều kiện, quy mô vốn vay và phân bổ điều kiện ràng buộc đều không có vai trò gì nữa.

Một giả thiết ngầm bên trong hồi quy 2 là Ngân hàng Thế giới không quan tâm tới các cú sốc ngoại sinh có thể làm giảm khả năng thành công của cải cách - nghĩa là biểu thức sai số trong hồi quy 2 được giả định là không tương quan với thời gian chuẩn bị và giám sát của nhân viên Ngân hàng Thế giới. Tuy nhiên, một cú sốc ngoại sinh làm giảm khả năng thành công có thể cần đến nhiều thời gian hơn cho việc chuẩn bị và giám sát. Do vậy, để có thể đánh giá được những mối liên hệ này nhất thiết phải chia nỗ lực của Ngân hàng Thế giới thành một phần có thể dự đoán độc lập với các cú sốc ngoại sinh và một phần không thể

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

dự đoán được. Có thể làm được điều đó bằng cách sử dụng kỹ thuật probit hai giai đoạn của Amemiya (1978). Hồi quy 3 cho kết quả khi đưa thêm vào biến số về phân có thể được dự đoán của nỗ lực Ngân hàng Thế giới. Một khi các biến số nỗ lực ngân hàng được coi là nội sinh, thì sẽ không có mối liên hệ giữa chúng với thành công hay thất bại của các chương trình điều chỉnh, trong khi mối liên hệ giữa các biến số kinh tế - chính trị với kết quả các chương trình điều chỉnh là ổn định. Kết quả này phù hợp với quan điểm cho rằng các yếu tố thể chế và chính trị có ảnh hưởng đến khả năng thành công của một chương trình cải cách. Với những yếu tố về thể chế và chính trị cho trước, không biến số nào trong sự kiểm soát của Ngân hàng Thế giới ảnh hưởng lớn đến thành công hay thất bại của các chương trình điều chỉnh. Nếu không tính đến vấn đề nội sinh thì sẽ có mối quan hệ tỷ lệ thuận giữa công tác chuẩn bị và kết quả, và mối quan hệ tỷ lệ nghịch giữa công tác giám sát của Ngân hàng Thế giới với các kết quả điều chỉnh cơ cấu. Việc các mối quan hệ này không xuất hiện trong các hồi quy probit hai giai đoạn chỉ ra rằng những mối liên hệ này phản ánh cách thức mà Ngân hàng Thế giới phân bổ các nguồn lực.

Để tìm hiểu kỹ hơn về vấn đề này, các phương trình hồi quy đối với việc giám sát và chuẩn bị đã được mô tả trong các cột từ 4 đến 6. Hồi quy 4 chỉ ra rằng việc chuẩn bị có liên hệ chặt chẽ với một số các biến số (các biến số giả cho địa bàn khu vực, quy mô khoản vay, số điều kiện ràng buộc, thu nhập và dân số) không có quan hệ với xác suất thành công - nhưng có quan hệ rất mờ nhạt với các biến số kinh tế chính trị.

Có một tình huống tương tự đối với việc phân bổ các nguồn lực giám sát (các hồi quy 5 và 6). Không giống như phương trình của công tác chuẩn bị, các biến số giả cho địa bàn khu vực không còn quan trọng nữa. Các Vụ khu vực của Ngân hàng Thế giới đầu tư công sức chuẩn bị cho các khoản tín dụng không giống nhau, nhưng một khi các khoản tín dụng này đã được duyệt, các Vụ khu vực dành nguồn lực như nhau để giám sát các khoản vay với các đặc điểm đã được biết trước. Trong phương trình giám sát cũng cần phải xem xét sự ảnh hưởng của công tác chuẩn bị đối với công tác giám sát. Trong hồi quy bình phương nhỏ nhất OLS (hồi quy 5) tồn tại một mối quan hệ mạnh tỷ lệ thuận giữa việc chuẩn bị và việc giám sát. Quan hệ này phản ánh thực tế là biểu thức sai số trong các phương trình chuẩn bị

và giám sát chắc chắn có sự tương quan với nhau. Bất cứ điều gì không được quan sát mà dẫn tới công tác chuẩn bị cao hơn (thấp hơn) so với dự tính sẽ chắc chắn dẫn đến công tác giám sát cao hơn (thấp hơn) so với dự tính. Việc biến số giả cho địa bàn khu vực chỉ xuất hiện trong phương trình chuẩn bị mà không có trong phương trình giám sát nói lên một điều là có thể sử dụng chúng làm công cụ gián tiếp để khắc phục vấn đề đồng biến (simultaneity) này. Trong hồi quy bình phương nhỏ nhất hai giai đoạn (hồi quy 6), mối quan hệ giữa chuẩn bị và giám sát không còn ý nghĩa gì nữa.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Bảng A2.1. Dự tí nh kết quả của việc điều chỉnh vốn vay

Biến phụ thuộc	Hồi quy					
	1	2	3	4	5	6
	Kết quả hoạt động	Kết quả hoạt động	Kết quả hoạt động	Chuẩn bị	Giám sát	Giám sát
Phương pháp hồi quy	Probit	Probit	Probit IV ^a	OLS	OLS	IV ^a
Số quan sát	220	182	179	179	179	179
Số nước	67	60	60	60	60	60
Hằng số	-0,098 (0,32)	-0,762 (0,72)	-0,366 (0,25)	3,311 (4,38)	2,685 (4,02)	3,272 (3,11)
Ly khai sắc tộc	5,930 (4,16)	8,176 (4,40)	7,763 (4,04)	0,018 (0,04)	-0,134 (0,42)	-0,144 (0,46)
Ly khai sắc tộc bình phương	-6,513 (4,27)	-8,501 (4,32)	-8,046 (3,79)	0,043 (0,10)	0,213 (0,59)	0,254 (0,73)
Khủng hoảng Chính phủ	-1,301 (3,94)	-2,372 (4,46)	-2,285 (4,29)	-0,223 (2,48)	-0,029 (0,39)	-0,017 (0,18)
Bầu cử dân chủ	0,585 (2,61)	0,887 (3,11)	0,912 (3,09)	0,124 (1,98)	-6,1E-3 (0,01)	-0,009 (0,18)
Thời gian cầm quyền	-0,089 (2,07)	-0,118 (2,23)	-0,113 (2,09)	0,004 (0,36)	0,003 (0,29)	0,004 (0,48)
Thời gian cầm quyền bình phương	0,003 (2,15)	0,004 (2,17)	0,004 (2,02)	-3,7E-3 (0,99)	3,6E-3 (1,14)	-4,7E-3 (1,47)
Thời gian chuẩn bị, tuần công (log)		0,966 (2,31)	0,323 (0,24)		0,339 (5,14)	0,364 (1,34)
Thời gian giám sát, tuần công (log)		-1,410 (2,92)	-0,869 (0,67)			
Điều kiện tài chính (%)		1,217 (1,84)	1,423 (2,02)	-0,149 (1,07)	-0,078 (0,67)	-0,123 (0,99)
Điều kiện vĩ mô và ngân sách (%)		0,910 (1,04)	0,766 (0,89)	-0,260 (1,33)	-0,323 (1,97)	-0,256 (1,41)
Điều kiện ngành (%)		1,386 (2,26)	1,161 (1,83)	0,002 (0,02)	0,180 (1,65)	0,175 (1,59)
Điều kiện thương mại		1,067 (1,70)	0,961 (1,46)	-0,021 (0,15)	-0,141 (1,25)	-0,141 (1,23)
Số điều kiện ràng buộc (%)				0,153 (3,29)	0,074 (1,85)	0,077 (1,28)
Quy mô vốn vay (log)				0,281 (5,29)	0,210 (4,37)	0,220 (2,50)
Vốn điều chỉnh cơ cấu				-0,145 (2,16)	-0,062 (1,10)	-0,105 (1,58)
Nam Sahara châu Phi				-0,080 (0,78)	0,093 (1,09)	
Mỹ Latinh và vùng Caribê				-0,284 (3,06)	0,020 (0,25)	
Đông Á				-0,148 (1,39)	-0,118 (1,33)	
GDP đầu người ban đầu (log)				-0,064 (1,04)	-0,453 (2,96)	-0,184 (3,39)
Dân số ban đầu (log)				-0,147 (3,90)	-0,099 (3,00)	-0,124 (2,66)
Dự báo năng lực	0,75	0,80				
Hệ số R ² đã điều chỉnh				0,34	0,45	

a. Hồi quy 3 ước lượng theo quy trình 2 giai đoạn nêu trong Dollar và Svensson (1998) với các thông số chuẩn bị và giám sát như của hồi quy 4 và 6. Hồi quy 6 áp dụng phương pháp bình phương nhỏ nhất hai giai đoạn với thông số chuẩn bị như của hồi quy 4. Giá trị t để trong ngoặc đơn.

Phụ lục 3

Phân tích tính bất phân định của viện trợ nước ngoài

Một trong các cách mà thông qua đó viện trợ nước ngoài ảnh hưởng đến phát triển là viện trợ tác động đến các chỉ tiêu công cộng của nước nhận viện trợ. Tuy nhiên, mối liên hệ giữa viện trợ nước ngoài và chỉ tiêu công cộng không phải là đơn giản, bởi vì viện trợ có thể là "bất phân định". Một nước nhận viện trợ có thể làm cho viện trợ nhận được trở thành bất phân định bằng cách làm giảm các nguồn lực của mình cho ngành nhận được viện trợ và chuyển chúng sang các ngành khác.

Năm 1998, Feyzioğlu, Swaroop và Zhu đã nghiên cứu vấn đề này bằng cách sử dụng dãy số liệu hàng năm trong thời kỳ 1971-1990 của 14 nước - Băngladét, Costa Rica, Êcuado, Ai Cập, Ôndurát, Kênia, Mêhicô, Malauy, Malaixia, Pêru, Xiêra Liôn, Thái Lan, Thổ Nhĩ Kỳ và Daia. Hai biến số về viện trợ nước ngoài được sử dụng là tổng viện trợ cho một nước (số giải ngân thực tế của ODA) và tỷ trọng theo ngành của các khoản tín dụng ưu đãi từ tất cả các nguồn trong khoảng thời gian 1971-1990. Các biến số khác trong các cơ sở dữ liệu gồm số liệu chỉ tiêu công cộng tổng cộng và theo ngành, GDP bình quân đầu người thực tế, tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh, số năm đi học bình quân, tỷ lệ nhập học, chỉ tiêu quân sự của các nước láng giềng và tỷ trọng nông nghiệp trong tổng thu nhập quốc dân.

Mô hình trong nghiên cứu này thiết lập các mối liên kết giữa viện trợ nước ngoài và chỉ tiêu công cộng với giả thiết rằng các kết quả quan sát được về cơ cấu chỉ tiêu công cộng xuất phát từ việc kết hợp những lựa chọn tối đa hóa lợi ích của chính phủ trong việc sử dụng các nguồn lực bất phân định - cả trong nước và ngoài nước - và việc mua các hàng hóa bằng phần viện trợ có phân định (mục đích sử dụng). Trong các phân tích thực tiễn, trước tiên sẽ ước lượng tác động của tổng viện trợ nước ngoài đối với tổng chỉ tiêu của chính phủ để xem xét liệu viện trợ nước ngoài có ảnh hưởng tới nỗ lực huy động các nguồn lực của nước nhận viện trợ hay không. Sau đó sẽ ước lượng tác động của viện trợ có phân định dành cho từng ngành trong cơ cấu chỉ tiêu của chính phủ và sau cùng là kiểm định giả thiết về tính bất phân định.

Với vấn đề đồng biến trong nghiên cứu này, các tác giả

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

đã cố giảm thiểu nó bằng cách (a) sử dụng các số liệu về giải ngân viện trợ hầu hết có thể được xác định trước; (b) thêm các biến số độc lập về kinh tế, chính trị và xã hội của các nước nhận viện trợ trong phân tích hồi quy.

Bảng A3.1 và A3.2 ghi chép những kết quả hồi quy chính của nghiên cứu này, hồi quy 1 chỉ ra một mối quan hệ tỷ lệ thuận và có ý nghĩa về mặt thống kê giữa tỷ trọng tổng chi tiêu chính phủ trong GDP và tỷ trọng giải ngân thực tế của ODA trong GDP. Hồi quy này cho biết rằng viện trợ tăng 1 đôla dẫn tới tổng chi tiêu chính phủ tăng 0,95 cent. Trong mẫu này không có tác động giảm thuế. Tuy nhiên, việc tăng lượng giải ngân các khoản tín dụng ưu đãi đã khuyến khích tổng chi tiêu của chính phủ tăng lên nhiều. Hồi quy 2 chỉ ra rằng khi các khoản tín dụng ưu đãi tăng lên 1 đôla thì chi tiêu chính phủ tăng lên 1,24 đôla. Nguyên nhân lý giải tại sao các khoản tín dụng ưu đãi lại có tác động lớn hơn đối với chi tiêu chính phủ so với ODA là các khoản tín dụng ưu đãi đòi hỏi phải có vốn đối ứng nghĩa là chính phủ cứ chi 1 đôla vào một hoạt động đã được quy định thì họ sẽ nhận được một số nhất định tín dụng ưu đãi tương ứng. Trong các biến số đối chứng thì tỷ trọng nông nghiệp trong GDP - một đại lượng về trình độ phát triển của một nước - là biến số duy nhất có vai trò quan trọng về mặt thống kê trong cả hai phương trình. Hệ số âm cho biết các nước có tỷ trọng nông nghiệp trong GDP cao được coi là các nước phát triển, có chi tiêu chính phủ thấp. Hồi quy 3 - bao gồm các tỷ trọng chi tiêu theo ngành - chỉ ra rằng khoảng 3/4 ODA được sử dụng cho các chi tiêu thường xuyên của chính phủ. Hệ số về ODA trong hồi quy 5 chỉ ra rằng 1/4 viện trợ còn lại (sau khi trang trải cho chi tiêu thường xuyên) được dành cho chi tiêu xây dựng cơ bản.

Các hồi quy được ghi lại trong bảng A3.2 xem xét mối liên hệ giữa mức giải ngân tịnh của tín dụng ưu đãi cho một ngành cụ thể và các chỉ tiêu công cộng trong ngành đó. Đối với cả sáu hồi quy - cho các ngành giáo dục, y tế, năng lượng, nông nghiệp, giao thông và vận tải - hệ số của biến số chi tiêu chính phủ trừ viện trợ trong GDP đều lớn và thể hiện cách thức phân phối 1 đôla được bổ sung mà chính phủ có được từ các nguồn trừ nguồn tín dụng ưu đãi. Hồi quy 5 có mối quan hệ có ý nghĩa về mặt thống kê và tỷ lệ thuận giữa tín dụng cho ngành giao thông và vận tải và chi tiêu công cộng trong ngành này; hệ số của biến số viện trợ là 0,92, về mặt thống kê hệ số này gần bằng 1. Các đánh giá khác chỉ ra rằng tín dụng cho nông nghiệp và năng lượng ở các nước này có tính chất bất phân định. Nhưng đối với ngành giáo dục và y tế các giả thiết không

(null) quan trọng đều không thể bị loại trừ. Có thể lý giải vấn đề này rằng dựa vào các số liệu sẵn có đối với các ngành này, mức độ kiểm định này không đủ mạnh để phủ định bất cứ giả thiết hợp lý nào. Những năm gần đây, cộng đồng các nhà tài trợ đang càng ngày càng lo ngại rằng viện trợ phát triển đang được sử dụng cho các chi tiêu quân sự. Tuy vậy, các dữ liệu từ các nước được nghiên cứu không ủng hộ giả thiết cho rằng viện trợ nước ngoài được chuyển sang các mục tiêu quân sự (hồi quy 6). Kết quả này cho thấy rằng không có mối liên hệ nhất quán giữa viện trợ cho một ngành và việc tăng chi tiêu công cộng cho ngành đó, nghĩa là viện trợ có xu hướng trở thành bất phân định.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Bảng A3.1. Tác động của viện trợ nước ngoài đối với tổng chi tiêu, chi thường xuyên và chi đầu tư, 1971-1990

<i>Biến số phụ thuộc</i>	<i>Hồi quy</i>					
	<i>Tổng chi tiêu của chính phủ</i>		<i>Chi tiêu công cộng thường xuyên</i>		<i>Chi tiêu đầu tư công cộng</i>	
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
Hàng số						1,80 (0,29)
Chi tiêu của chính phủ (trừ viện trợ) trong GDP			0,63 (15,33)	0,65 (14,44)	0,35 (9,15)	0,35 (8,80)
Tỷ trọng ODA trong GDP	0,95 (5,82)		0,72 (10,59)		0,29 (4,65)	
Tỷ trọng tín dụng ưu đãi trong GDP		1,24 (4,08)		1,22 (8,97)		0,27 (1,19)
GDP đầu người thực tế	0,01 (1,67)	0,01 (1,10)	-0,002 (0,43)	-0,004 (1,05)	0,002 (0,59)	0,002 (0,80)
Chi tiêu quân sự trong GDP ở nước láng giềng [trễ (-1)]	0,33 (1,04)	0,43 (1,26)	-0,10 (0,76)	-0,53 (0,37)	0,08 (0,64)	0,04 (0,30)
Số năm đi học trung bình của lực lượng lao động [trễ (-1)]	-1,78 (1,04)	-1,12 (0,61)	3,74 (4,19)	2,92 (2,90)	-3,58 (4,27)	-1,95 (2,66)
Tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh [trễ (-1)]	0,09 (1,51)	0,06 (0,94)	0,06 (2,19)	0,01 (0,26)	-0,05 (1,91)	-0,02 (0,89)
Tỷ trọng nông nghiệp trong GDP [trễ (-1)]	-0,63 (2,69)	-0,53 (2,09)	-0,12 (0,94)	-0,09 (0,63)	0,07 (0,59)	0,15 (1,55)
Chỉ số tự do chính trị và tự do công dân	0,39 (0,64)	0,32 (0,50)	-0,17 (0,50)	-0,48 (1,35)	0,04 (0,12)	-0,03 (0,10)
<i>R² có điều chỉnh</i>	<i>0,87</i>	<i>0,84</i>	<i>0,97</i>	<i>0,97</i>	<i>0,79</i>	<i>0,19</i>
<i>Số quan sát</i>	<i>128</i>	<i>128</i>	<i>89</i>	<i>89</i>	<i>89</i>	<i>89</i>
<i>Mô hình^b</i>	<i>Cố định</i>	<i>Cố định</i>	<i>Cố định</i>	<i>Cố định</i>	<i>Cố định</i>	<i>Ngẫu nhiên</i>

a. Biến số phụ thuộc tính theo tỷ trọng trong GDP.

b. Mô hình nói lên các biến số giả cho quốc gia trong hồi quy đại diện cho tác động cố định hay ngẫu nhiên của mô hình.

Lưu ý: Với các hồi quy theo mô hình tác động cố định, hệ số của biến số giả không thể hiện. Giá trị t để trong ngoặc đơn.

Bảng A3.2. Tác dụng của tín dụng ưu đãi đối với chi tiêu ngành của chính phủ, 1971-1990

	<i>Hồi quy</i>					
	<i>Giáo dục</i>	<i>Y tế</i>	<i>Năng lượng</i>	<i>Nông nghiệp</i>	<i>Giao thông vận tải</i>	<i>Quốc phòng</i>
<i>Biến số phụ thuộc</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
Hàng số	4,12 (1,49)	1,19 (1,28)	-0,63 (0,51)	-2,07 (1,20)	2,08 (3,44)	3,36 (0,59)
Chi tiêu công cộng (trừ viện trợ) trong GDP	0,08 (4,94)	0,02 (4,32)	0,01 (1,99)	0,03 (2,75)	0,10 (5,57)	0,11 (5,10)
<i>Tín dụng ngành (so với GDP)</i>						
Giáo dục	1,55 (1,08)	0,01 (0,03)	0,16 (0,27)	0,05 (0,05)	0,52 (0,31)	0,71 (0,38)
Y tế	-3,21 (0,73)	-0,31 (0,23)	3,07 (1,16)	3,45 (1,29)	1,10 (0,21)	5,19 (0,91)
Năng lượng	0,71 (1,21)	0,12 (1,84)	0,36 (3,82)	0,21 (1,59)	0,17 (3,75)	0,02 (0,07)
Nông nghiệp	0,56 (2,22)	0,19 (2,45)	0,09 (0,82)	-0,05 (0,32)	-0,01 (0,03)	0,21 (0,65)
Giao thông vận tải	0,59 (3,01)	0,14 (2,04)	0,16 (1,92)	0,21 (1,77)	0,92 (3,98)	0,36 (1,44)
Các ngành khác	-0,05 (0,15)	0,02 (2,30)	0,01 (0,79)	0,06 (3,25)	0,04 (1,09)	-0,01 (0,35)
GDP đầu người thực tế	0,0003 (0,26)	-0,0001 (0,15)	0,001 (1,44)	0,0003 (0,45)	-0,0002 (0,17)	0,0002 (0,15)
Chi tiêu quốc phòng ở nước láng giềng [trê (-1)]	-0,12 (1,28)	0,003 (0,17)	0,02 (0,41)	-0,004 (0,12)	-0,04 (0,67)	0,01 (0,16)
Số năm đi học trung bình của lực lượng lao động [trê (-1)]	-0,19 (0,68)	-0,08 (0,89)	-0,12 (0,99)	0,46 (2,55)	-1,65 (4,87)	-0,29 (0,75)
Tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh [trê (-1)]	0,01 (1,37)	-0,003 (0,91)	0,002 (0,53)	0,001 (1,60)	-0,03 (2,38)	-0,01 (1,12)
Tỷ trọng nông nghiệp trong GDP [trê (-1)]	-0,5 (1,17)	0,008 (0,65)	0,02 (1,12)	-0,04 (0,18)	-0,08 (1,92)	-0,03 (0,56)
Chỉ số tự do chính trị và tự do công dân	-0,17 (1,56)	-0,06 (1,92)	-0,06 (1,23)	-0,02 (0,32)	-0,07 (0,57)	-0,03 (0,2)
<i>R² có điều chỉnh</i>	<i>0,04</i>	<i>0,24</i>	<i>0,18</i>	<i>0,09</i>	<i>0,89</i>	<i>0,34</i>
<i>Số quan sát</i>	<i>128</i>	<i>128</i>	<i>128</i>	<i>128</i>	<i>128</i>	<i>128</i>
<i>Mô hình^b</i>	<i>Ngẫu nhiên</i>	<i>Ngẫu nhiên</i>	<i>Ngẫu nhiên</i>	<i>Ngẫu nhiên</i>	<i>Ngẫu nhiên</i>	<i>Ngẫu nhiên</i>

Xem bảng 1

a. Biến số phụ thuộc tính theo tỷ lệ trong GDP.

b. Mô hình nói lên các biến số giả cho quốc gia trong hồi quy đại diện cho tác động cố định hay ngẫu nhiên của mô hình.

Lưu ý: Với các hồi quy theo mô hình tác động cố định, hệ số của biến số giả không thể hiện. Giá trị t để trong ngoặc đơn.

Phụ lục 4

Tác động của tự do công dân và chế độ dân chủ tới hoạt động của chí nh phủ

Để đánh giá "tự do công dân", nghiên cứu được tiến hành là một bộ phận của chương trình nghiên cứu về hiệu quả viện trợ đã sử dụng một tập hợp các chỉ tiêu hiện có do các nhà khoa học chính trị đưa ra (Isham, Kaufmann và Pritchett 1997). Hai chỉ tiêu chung phổ biến nhất là chỉ số tự do công dân Freedom House (1997), chỉ số này xếp hạng các nước hàng năm dựa trên một thang 7 điểm căn cứ vào 14 yếu tố đánh giá như tự do báo chí, tự do hội họp và biểu tình, tự do tín ngưỡng và tự do lập hội. Một chỉ số khác do Humana tổng hợp (1996) xếp hạng các nước theo thang điểm từ 0 đến 100 dựa trên sự tôn trọng quyền con người của các nước theo thỏa thuận trong Công ước Liên hợp quốc năm 1966 về quyền công dân và quyền chính trị.

Để đánh giá "chế độ dân chủ" cũng có các hình thức xếp hạng tương tự do các nhà khoa học chính trị thiết lập, các hình thức này chú trọng vào mức độ bầu cử lãnh đạo của một nước (cả hai ngành lập pháp và hành pháp). Các hình thức này bao gồm cả chỉ số chính trị về chế độ dân chủ mà Freedom House thiết lập (1997) và các chỉ số khác.

Để đánh giá hoạt động của các chính phủ chúng tôi đã sử dụng một mẫu các Lợi suất kinh tế (ERR) của các dự án của Ngân hàng Thế giới, các công cụ này cần một số giải thích cụ thể. Bởi vì Ngân hàng Thế giới áp dụng cùng các quy trình giống nhau trong việc lựa chọn và thực hiện các dự án ở tất cả các nước, nên *sự chênh lệch* về lợi suất giữa các nước là một dấu hiệu về mức độ hiệu quả của chính phủ trong việc thực hiện các dự án công cộng.

Để đánh giá tác động của các biến số về quản lý nhà nước chúng tôi đã bắt đầu bằng việc xác định cơ sở về các yếu tố quyết định Lợi suất kinh tế (ERR) của Isham và Kaufmann (tài liệu sắp xuất bản), gồm các biến số chính sách (như mức thu lợi ở thị trường chợ đen, thặng dư ngân sách), các biến số kinh tế (thay đổi điều kiện giá thương mại, tăng trưởng GDP, hệ số vốn trên lao động) một số biến số giả cho "sự phức tạp" của các dự án và các biến giả cho ngành có dự án hoạt động. Đối với các biến số thay đổi theo thời gian, chúng tôi đã sử dụng giá trị bình quân trong ba năm trước thời điểm dự án được đánh giá (thường là các

năm hoàn thành dự án). Chúng tôi đã thử nghiệm trong trường hợp có các biến số giả về vùng và trường hợp không có các biến số giả này. Bảng A4.1 cho thấy các kết quả của trường hợp cơ bản được ước lượng bằng cách sử dụng quy trình Tobit để loại trừ sự giảm sút giá trị của biến số độc lập (lợi suất kinh tế bị giảm sút còn -5).

Sau đó chúng tôi thêm yếu tố tự do công dân vào phương trình này. Các biến số tự do công dân có tác động tỷ lệ thuận và có ý nghĩa quan trọng về mặt thống kê tới hoạt động của các dự án chính phủ do Ngân hàng Thế giới cấp vốn (Bảng A4. 2). Hai biến số đã tạo ra các kết quả như nhau về chất và các ước lượng gợi ý rằng việc cải thiện tự do công dân từ mức tối nhất tới mức tốt nhất sẽ cải thiện mức sinh lời của các dự án đầu tư của chính phủ lên khoảng từ 8 điểm phần trăm (chỉ số Freedom House) đến 22 điểm phần trăm (chỉ số Humana) (lợi nhuận bình quân trong mẫu nghiên cứu là 16).

Hai kết quả thú vị khác thu được từ hồi quy này đã vạch ra rằng tác động này phản ánh ảnh hưởng của tiếng nói người dân đối với hoạt động của chính phủ. Thứ nhất, các chỉ tiêu về xung đột dân sự (như nổi loạn, biểu tình và đình công mang tính chất chính trị) có quan hệ *tỷ lệ thuận* với lợi suất kinh tế của các dự án Ngân hàng Thế giới, nhưng sự tương quan một phần này được giải thích bằng thực tế là việc thể hiện những bất đồng này cao hơn ở các nước có tự do công dân cao hơn. Một khi ta coi tự do công dân đã cao hơn, điều đó sẽ loại bỏ bất cứ tác động độc lập nào của xung đột dân sự, cho thấy rằng tự do công dân sẽ thể hiện ở tiếng nói lớn hơn của người dân và cuối cùng tiếng nói này là một động lực cho các chính phủ cải thiện hoạt động của mình.

Thứ hai, một khi tự do công dân được đưa vào các hồi quy về hiệu quả dự án thì không còn tác động gì hơn của biến số bầu cử dân chủ. Do vậy, tuy chế độ bầu cử dân chủ và tự do công dân được liên kết một cách chặt chẽ trên thực tế cũng như trong số liệu nhưng kênh ảnh hưởng quyết định vẫn là tự do công dân chứ không phải là cơ chế chính trị đơn thuần trong việc lựa chọn lãnh đạo.

Bảng A4.1. Đặc điểm cơ bản của các nhân tố phi quản lý quyết định

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

tới lợi suất kinh tế của các dự án chính phủ

	Ước lượng không có các biến số giả về vùng	Ước lượng có các biến số giả về vùng
<i>Biến ngoại sinh</i>		
Hệ số vốn/lao động	-1,09 (0,067) ^a	-1,66 (0,060) ^a
Biến giả cho sự phức tạp của dự án	-4,29 (0,017) ^b	-4,23 (0,016) ^b
Cú sốc điều kiện thương mại	0,0015 (0,889)	0,001 (0,922)
<i>Biến số chính sách</i>		
Mức chênh lệch của thị trường chợ đen	-0,046 (0,000) ^b	-0,037 (0,000) ^b
Thặng dư ngân sách	0,197 (0,149)	0,266 (0,063) ^a
Tăng trưởng GDP	0,193 (0,357)	0,013 (0,949)
<i>Biến số giả về vùng</i>		
Đông Á		-3,33 (0,154)
Mỹ Latinh và Caribê		-4,74 (0,072) ^a
Châu Âu, Trung Đông và Bắc Phi		-4,93 (0,100) ^a
Nam Sahara châu Phi		-10,8 (0,000) ^b
<i>Biến số giả về ngành</i>		
Nông nghiệp	0,027 (0,992)	1,39 (0,602)
Năng lượng và dịch vụ công ích	-3,92 (0,136)	-3,18 (0,220)
Giao thông và du lịch	3,85 (0,137)	6,24 (0,016) ^b
Thành thị	10,1 (0,011) ^b	11,9 (0,003) ^b

a. Xác suất <10%.

b. Xác suất <5%.

Lưu ý: Chúng tôi nêu mức xác suất để xem hệ số có bằng 0 hay không chứ không nêu giá trị t. Mức xác suất p là mức ở đó giả thiết không (null) bị loại bỏ, do đó nếu mức xác suất p<5% có nghĩa là giả thiết không đã bị loại bỏ ở mức 5%. Mức xác suất p để trong ngoặc đơn. Mẫu có 761 quan sát.

Bảng A4.2. Tác động của các chỉ tiêu về tự do công dân đối với lợi suất kinh tế của các dự án chí nh phủ, có đối chứng với các biến số về kinh tế và dự án

<i>Chỉ số</i>	<i>Không có biến số vùng</i>	<i>Có biến số vùng</i>
Chỉ số tự do công dân <i>Freedom House</i> , 1978-1987	1,95 (0,000) ^a	1,32 (0,047) ^a
Chỉ số <i>Humana</i> , 1982-1985	0,251 (0,009) ^a	0,256 (0,025) ^a

a. Mức xác suất <5%
Lưu ý: Kích thước mẫu 649 cho chỉ số tự do công dân *Freedom House* và 236 cho chỉ số *Humana*.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Phụ lục 5

Đánh giá tác động của nghiên cứu phân tích

Tuy có rất nhiều phân tích về tác động của viện trợ nói chung, nhưng rất ít người chú ý đến việc điều tra tác động của các loại hình viện trợ khác nhau và cơ cấu viện trợ. Đặc biệt quan trọng là mối quan hệ giữa những chuyển giao tài chính và các nghiên cứu phân tích. Sự phân biệt này và nỗ lực nhằm đo lường tác động và lợi suất kinh tế đối với các dịch vụ phân tích đặc biệt cần thiết bởi - trong bối cảnh các nước đang phát triển càng ngày càng có khả năng tiếp cận cao hơn với các nguồn tài chính không ưu đãi - mọi người cho rằng lợi thế so sánh của các tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới là ở việc cung cấp các dịch vụ "phi tín dụng" này.

Đối với Ngân hàng Thế giới các nghiên cứu phân tích bao gồm hai lĩnh vực khác nhau. Các nghiên cứu quy mô quốc gia đưa ra một báo cáo tổng hợp về tình hình kinh tế và các triển vọng, cũng như các báo cáo theo chủ đề như đánh giá nghèo khổ, đánh giá chi tiêu công cộng và các báo cáo khác đều có ẩn các tư vấn về chính sách của Ngân hàng Thế giới. Những tư vấn này được bổ sung bởi các nghiên cứu theo ngành như những nghiên cứu về giao thông, y tế và giáo dục - các nghiên cứu này tạo ra khuôn khổ cho việc thực hiện các hoạt động cho các ngành này vay. Việc tổ chức nghiên cứu đa dạng và quy mô lớn như thế không phải là không tốn kém - chi tiêu hàng năm cho phân tích và tư vấn kinh tế lên đến trên 100 triệu đôla.

Các vấn đề, cách tiếp cận và dữ liệu

Ba câu hỏi then chốt được đề cập trong nghiên cứu của Deininger, Squire và Basu (1998) là: (1) phải chăng Các nghiên cứu kinh tế và nghiên cứu ngành (ESW) có nâng cao chất lượng dự án góp phần tích cực tới phát triển; (2) liệu việc phân bổ lại thời gian lao động của các nhân viên từ các công việc chuẩn bị và giám sát các dự án cụ thể sang ESW có nâng cao chất lượng tổng thể của các dự án không; (3) liệu các mục tiêu khác, như sự đánh đổi giữa số lượng và chất lượng tín dụng có giúp phân bổ các nguồn nhân lực khan hiếm hay không. Đánh giá các phương trình giản ước

về chất lượng dự án (cũng như nhu cầu nguồn lực trong việc chuẩn bị và giám sát các dự án) luận từ hàm mục tiêu của nhà quản lý đã tạo ra một cơ sở thử nghiệm thực tiễn về những giả thiết này. Thông tin về thực hiện dự án được thiết lập dựa trên cơ sở xếp hạng của Vụ Đánh giá hoạt động của Ngân hàng Thế giới hoặc về mức sinh lời ước tính sau khi dự án hoàn thành (đối với các dự án có thể làm các ước tính này) hoặc cách xếp hạng đơn giản đạt/không đạt. Cách xếp hạng đầu sử dụng cho 1.367 dự án và cách xếp hạng sau cho 3.957 dự án tuy việc thiếu dữ liệu trong các đầu vào của nghiên cứu ESW có làm giảm kích thước mẫu đôi chút.

Kết quả

Cách tiếp cận này thấy rằng ESW có một sự tác động tỷ lệ thuận và quan trọng tới các đại lượng khác nhau xác định chất lượng các dự án Ngân hàng Thế giới. Theo bảng A5.1 khi thời gian dành cho ESW tăng lên 1 tuần công với chi phí tổng hợp (hành chính, đi lại, v.v.) dưới 3.000 đôla trước khi dự án bắt đầu có mối liên hệ với từ 0,02 đến 0,04 điểm phần trăm lợi suất kinh tế của các dự án, tương đương với mức tăng giá trị hiện tại thực tế của dự án khoảng từ 12.000 đôla đến 25.000 đôla - như vậy 1 đôla cho ESW tạo ra từ 4 đến 8 đôla tác động đến phát triển. Nếu một tuần công dành cho ESW đem lại kết quả cho nhiều dự án thì ước tính này rõ ràng chưa thể hiện hết. Thực chất, việc nghiên cứu tác động ESW đối với toàn bộ chương trình tín dụng cho một nước chỉ ra rằng 1 đôla của ESW tạo ra từ 12 đến 15 đôla tác động phát triển. Thậm chí con số này cũng chưa nói lên được những ích lợi không liên quan tới các dự án của nghiên cứu ESW- ví dụ như tác động tới việc xây dựng và phân tích chính sách ở một số nước cụ thể.

Một câu hỏi phát sinh từ cách phân tích này là liệu sự phân bổ các nguồn lực giữa các hình thức hỗ trợ khác nhau đã hợp lý chưa. Giả định rằng nguồn nhân lực là bất phân định về mặt thời gian và giữa những mục đích sử dụng thì có thể hy vọng rằng sự đóng góp cận biên của ESW đối với chất lượng tín dụng thấp hơn sự đóng góp của dịch vụ tín dụng (chuẩn bị và giám sát), bởi vì - ngược lại với các dịch vụ tín dụng - ESW có thể có các tác động ngoài những tác động trực tiếp tới tín dụng. Thực chất ESW được tiến hành nhằm tạo ra một cơ sở cho việc đưa ra các tư vấn về chính sách cho các chính phủ và không nhất thiết phải liên hệ chúng với một dự án hoặc một chương trình tín dụng cụ thể. Tuy vậy, Deininger, Squire và Basu đã tìm ra kết quả

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

ngược lại - ESW có tác động tỷ lệ thuận và có tính hệ thống đối với chất lượng chương trình tín dụng, trong khi cả công tác chuẩn bị và giám sát đều không đóng vai trò quan trọng. Điều này gợi ý rằng việc phân bổ lại thời gian làm việc của nhân viên từ các dịch vụ tín dụng sang các hoạt động ESW sẽ tăng chất lượng của chương trình tín dụng. Phù hợp với điều này, chúng tôi thấy rằng các nhóm trưởng (task manager) cấp dự án có thể giảm thời gian làm việc dành cho các dịch vụ tín dụng đi 2,5 tuần đồng thời tăng 1 tuần làm việc cho hoạt động ESW. Chúng tôi suy ra rằng ESW giúp các nhân viên xác định và hỗ trợ các phương án đầu tư mới (tăng số lượng các dự án khả thi) và giúp thiết kế các dự án tốt hơn (cải thiện chất lượng các dự án hiện dự kiến trong chương trình đầu tư). Ngược lại, chuẩn bị và giám sát có thể cải thiện chất lượng một dự án (bất kể tốt hay xấu) chỉ sau khi dự án đã hình thành.

Dù các kết quả trước đây chỉ ra rằng ESW cao hơn sẽ cải thiện chất lượng của chương trình tín dụng, thì với một điều kiện nguồn lực cho trước, việc chuyển nhân công từ các dịch vụ tín dụng sang ESW có thể sẽ làm giảm tổng lượng tín dụng cấp cho các nước. Chúng tôi thấy rằng đúng là như vậy - các dịch vụ tín dụng có hiệu quả hơn 40-50% so với ESW trong việc tăng tổng lượng cam kết. Nhưng nếu việc giải ngân - chuyển giao nguồn lực - là biến số theo lãi suất, chúng tôi thấy rằng các nhà quản lý lẽ ra đã có thể tăng đồng thời cả chất lượng và số lượng tín dụng bằng cách dịch chuyển các nguồn lực từ các dịch vụ tín dụng sang các hoạt động ESW. Điều này - cùng với kết luận cho rằng việc đầu tư vào hoạt động ESW là chưa đủ dưới góc độ chất lượng dự án - gợi ý rằng lượng vốn cam kết đã là một mục tiêu bổ sung định hướng cho việc phân công lại các nguồn lực nhân viên. Những kết quả này đem lại một số hiểu biết về sự đánh đổi giữa số lượng và chất lượng. Phân tích này chỉ ra rằng nhìn chung một nhà quản lý hiện nay bằng quan giữa việc giảm giá trị hiện tại ròng của một chương trình tín dụng đi 2 triệu đôla và việc tăng lượng tín dụng thêm 4 triệu đôla. Nếu đánh giá này nói chung là chính xác, nó chỉ ra rằng các nhà quản lý đã sẵn sàng chấp nhận giảm chất lượng chương trình đi đáng kể để tăng một lượng vốn cam kết rất nhỏ (2%) so với quy mô trung bình của chương trình.

Bảng A5.1. Tác động của ESW đối với kết quả dự

án và mức sinh lời kinh tế

<i>Biến số phụ thuộc</i>	<i>Kết quả dự án</i>	<i>Mức sinh lời</i>
ESW	0,090 ^b (0,407)	4,229 ^c (1,664)
Thặng dư khu vực	0,719 (0,963)	14,974 (53,654)
Nhà nước	-0,037 ^a (0,021)	1,917 (10,248)
Lạm phát	0,739 ^c (0,018)	-3,495 (21,888)
Mức độ mở cửa	873	302
<i>Số dự án</i>		
<i>R²/LL</i>	-534,62	0,142
a. Kiểm định mức 10%		
b. Kiểm định mức 5%		
c. Kiểm định mức 1%		
<i>Lưu ý:</i> Hệ số và sai số chuẩn nhân với 100. Biến số giả cho ngành được đưa vào tuy không thể hiện ra. Sai số chuẩn trong ngoặc đơn.		

Danh mục sách tham khảo

- Alesina, Alberto và David Dollar, 1998, “Ai cung cấp viện trợ cho ai và tại sao?” (“Who Gives Aid to Whom and Why?”) Tài liệu công tác NBER 6612, Cục nghiên cứu kinh tế quốc gia, Cambridge, Mass.
- Amemiya, T. 1978. “Ước lượng mô hình probit tổng quát cho hệ phương trình” (“The Estimation of a Simultaneous Equation Generalized Probit Model.”) *Econometrica* 46.
- Bauer, P.T. 1971. *Những bất đồng về phát triển (Dissent on Development)*, London: Weidenfeld và Nicolson.
- Berg, Elliott. 1993. *Đổi mới tư duy về hợp tác kỹ thuật: cải cách công tác xây dựng năng lực ở châu Phi (Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa)*. New York: UNDP.
- Birdsall, Nancy và Francois Orivel. 1996. “Nhu cầu giáo dục tiểu học ở nông thôn Mali: có nên tăng học phí?” (“Demand for Primary Schooling in Rural Mali: Should User Fees Be Increased?”) *Kinh tế học giáo dục* 4(3).
- Boone, Peter. 1994. “Tác động của viện trợ nước ngoài đối với tiết kiệm và tăng trưởng.” (“The Impact of Foreign Aid on Savings and Growth.”), Trường Kinh tế London.
- Branson, William và Carl Jayarajah. 1995. *Điều chỉnh cơ cấu và điều chỉnh ngành: kinh nghiệm của Ngân hàng Thế giới, 1980-1992 (Structural and Sectoral Adjustment: World Bank Experience, 1980-1992)*. Nghiên cứu đánh giá hoạt động của Ngân hàng Thế giới. Oasinhton D.C.
- Bruno, Michael, Martin Ravallion và Lyn Squire. 1998. “Công bằng và tăng trưởng ở các nước đang phát triển: quan điểm cũ và mới về các vấn đề chính sách.” (“Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues.”) trích trong V. Tanzi và K. Chu, chủ biên, *Phân phối thu nhập và tăng trưởng chất lượng cao (Income Distribution and High-Quality Growth)*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Burnside, Craig và David Dollar. 1997. “Viện trợ, chính sách và tăng trưởng.” (“Aid, Policies, and Growth.”). Tài liệu công tác nghiên cứu chính sách 1777. Ngân hàng Thế giới, Nhóm nghiên cứu phát triển, Oasinhton D.C.
- . 1998. “Viện trợ, chế độ khuyến khích và giảm nghèo.” (“Aid, the Incentive Regime, and Poverty Reduction.”) Tài liệu công tác nghiên cứu chính sách 1937. Ngân hàng Thế giới, Nhóm nghiên cứu phát triển, Oasinhton D.C.
- Campos, Ed và Sanjay Pradhan. 1996. “Thể chế ngân sách và kết quả chi tiêu: buộc chính phủ phải có trách nhiệm với hoạt động ngân sách.” (“Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Government to Fiscal Performance.”). Tài liệu công tác nghiên cứu chính sách 1646. Ngân hàng Thế giới, Vụ nghiên cứu chính sách, Oasinhton D.C.
- Carapetis, Steve, Hernán Levy và Terje Wolden. 1991. *Sáng kiến duy tu bảo dưỡng đường bộ: xây dựng năng lực đổi mới chính sách (The Road Maintenance*

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

- Initiative: Building Capacity for Policy Reform*). Tài liệu hội thảo của EDI. Oasinhton D.C.: Ngân hàng Thế giới.
- Cashel-Cordo, P. và S. Craig. 1990. “Tác động đối với khu vực nhà nước của việc dịch chuyển nguồn lực quốc tế.” (“The Public Sector Impact of International Resource Transfers.”). *Tạp chí Kinh tế phát triển* 32(3).
- Cassen, Robert. 1994. *Viện trợ có tác dụng không? (Does Aid Work?)*. Oxford: Clarendon.
- Chang, Charles, Eduardo Fernandez-Arias và Luís Servén. 1998. “Đo lường dòng viện trợ: một phương pháp mới.” (“Measuring Aid Flows: A New Approach.”). Ngân hàng Thế giới, Nhóm nghiên cứu phát triển, Oasinhton D.C.
- Collier, Paul. 1997. “Thất bại của điều kiện ràng buộc.” (“The Failure of Conditionality.”) trong C. Gwin và J. Nelson, chủ biên, *Cách nhìn về viện trợ và phát triển (Perspectives on Aid and Development)*. Oasinhton D.C.: Hội đồng phát triển hải ngoại.
- Collier, Paul và David Dollar. 1998. “Phân bổ viện trợ và giảm nghèo.” (“Aid Allocation and Poverty Reduction.”). Ngân hàng Thế giới, Nhóm nghiên cứu phát triển, Oasinhton D.C.
- Deininger, Klaus, Lyn Squire và Swati Basu. 1998. “Phân tích kinh tế có cải thiện chất lượng hỗ trợ nước ngoài không?” (“Does Economic Analysis Improve the Quality of Foreign Assistance?”). *Tạp chí kinh tế Ngân hàng Thế giới*, 12(3).
- Devarajan, Shantayanan, Vinaya Swaroop và Heng-fu Zou. 1996. “Cơ cấu chi tiêu công cộng và tăng trưởng kinh tế.” (“The Composition of Public Expenditure and Economic Growth.”). *Tạp chí Kinh tế tiền tệ* 37.
- Dollar, David và William Easterly. 1998. “Đi tìm chìa khoá: viện trợ, đầu tư và chính sách ở châu Phi.” (“The Search for the Key: Aid, Investment, and Policies in Africa”). Ngân hàng Thế giới, Nhóm nghiên cứu phát triển, Oasinhton D.C.
- Dollar, David, Jennie Litvack và Paul Glewwe, chủ biên 1998. *Phúc lợi hộ gia đình và quá độ ở Việt Nam (Household Welfare and Vietnam's Transition)*. Oasinhton D.C.: Ngân hàng Thế giới.
- Dollar, David và Jakob Svensson. 1998. “Giải thích thành công và thất bại của các chương trình điều chỉnh cơ cấu?” (“What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs?”). Tài liệu công tác nghiên cứu chính sách 1938. Ngân hàng Thế giới, Nhóm nghiên cứu phát triển, Oasinhton D.C.
- Easterly, William. 1997. “Bóng ma bù đắp thâm hụt.” (“The Ghost of Financing Gap.”). Tài liệu công tác nghiên cứu chính sách 1807. Ngân hàng Thế giới, Nhóm nghiên cứu phát triển, Oasinhton D.C.
- Easterly, William, Michael Kremer, Lant Pritchett và Lawrence Summers. 1993. “Do chính sách tốt hay do vận may? Kết quả tăng trưởng quốc gia và những cú sốc tạm thời.” (“Good Policy or Good Luck? Country Growth Performance and Temporary Shocks.”). *Tạp chí Kinh tế tiền tệ* 32(3).
- Easterly, William và Sergio T. Rebelo. 1993. “Chính sách tài chính và tăng trưởng kinh tế: khảo sát thực tế.” (“Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation.”) *Tạp chí Kinh tế tiền tệ* 32(3).

- Edgren, Gus. 1996. “Thách thức đối với quan hệ viện trợ.” (“A Challenge to the Aid Relationship.”), Tại SIDA (1996).
- Ehrenpreis, Dag. 1997. “Khuôn khổ toàn cầu đang thay đổi.” (“The Changing Global Framework.”). Tại SIDA (1997a).
- En Xanvado, Bộ Giáo dục. 1995. *EDUCO học và dạy (EDUCO Learns and Teaches)*. San Salvador: Algier’s Impresores, SA de CV.
- Fallon, Peter R. và Luiz Pereira da Silva. 1995. “Nhận thức các hạn chế của thị trường lao động: cạnh tranh giữa nhà tài trợ và chính phủ vì nguồn nhân lực ở Môđambích.” (“Recognizing Labor Market Constraints: Government-Donor Competition for Manpower in Mozambique.”). Trong Lindauer và Nunberg (1995).
- Feyzioglu, Tarhan, Vinaya Swaroop và Min Zhu. 1998. “Phân tích số liệu tính bất phân định của viện trợ nước ngoài.” (“A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid.”). *Tạp chí Kinh tế Ngân hàng Thế giới* 12(1).
- Filmer, Deon, Jeffrey Hammer và Lant Pritchett. 1998. “Chính sách y tế ở các nước nghèo: những mắt xích yếu.” (“Health Policy in Poor Countries: Weak Links in the Chain.”). Tài liệu công tác nghiên cứu chính sách 1874. Ngân hàng Thế giới, Nhóm nghiên cứu phát triển, Oasinhton D.C.
- Filmer, Deon và Lant Pritchett. 1997. “Tỷ lệ tử vong trẻ em và chi tiêu công cộng dành cho y tế: tiền có tầm quan trọng thế nào?” (“Child Mortality and Public Spending on Health: How Much Does Money Matter?”). Tài liệu công tác nghiên cứu chính sách 1864. Ngân hàng Thế giới, Nhóm nghiên cứu phát triển, Oasinhton D.C.
- Fischer, Stanley. 1993. “Vai trò của các yếu tố kinh tế vĩ mô trong tăng trưởng.” (“The Role of Macroeconomic Factors in Growth.”). *Tạp chí Kinh tế tiền tệ* 32(3).
- Fraker, Thomas, Alberto Martini và James Ohls. 1995. “Tác động của hệ thống tem phiếu lương thực đối với chi tiêu cho lương thực: đánh giá những phát hiện của bốn mô hình.” (“The Effect of Food Stamp Cashout on Food Expenditures: An Assessment of the Findings from Four Demonstrations.”). *Tạp chí Nguồn nhân lực* 30(4).
- Freedom House. 1997. *Tự do trên thế giới: Quyền chính trị và tự do công dân (Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties)*. New York.
- Haltiwanger, John và Manisha Singh. Sắp xuất bản. “Bằng chứng liên quốc gia về tính thận trọng của khu vực nhà nước.” (“Cross-Country Evidence on Public Sector Retrenchment.”). *Tạp chí Kinh tế Ngân hàng Thế giới*.
- Hanushek, Eric và Dongwook Kim. 1995. “Học vấn, chất lượng lực lượng lao động và tăng trưởng kinh tế.” (“Schooling, Labor Force Quality, and Economic Growth.”) Tài liệu công tác NBER 5399. Cục Nghiên cứu kinh tế quốc gia, Cambridge, Mass.
- Heggie, Ian. 1994. *Quản lý và cấp tài chính cho đường bộ: kế hoạch cải cách (Management and Financing of Roads: An Agenda for Reform)*. Ngân hàng Thế giới Báo cáo kỹ thuật 275. Oasinhton D.C.
- Hilton, Rita. 1990. “Thu hồi chi phí và huy động nguồn lực ở trong nước: đánh giá các biện pháp khuyến khích hệ thống thủy nông ở Nêpan.” (“Cost Recovery and Local Resource Mobilization: An Examination of Incentives in Irrigation Systems in

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

- Nepal.”). Burlington Vt.: Tham gia vào phát triển nông thôn.
- . 1992. “Khuyến khích thể chế để huy động nguồn lực: phân tích các dự án thủy nông ở Nepal.” (“Institutional Incentives for Resource Mobilization: An Analysis of Irrigation Schemes in Nepal.”). *Tạp chí Chính trị kinh viện* 4(3).
- Hirschman, A. 1967. *Quan sát các dự án phát triển (Development Projects Observed)*. Quỹ thế kỷ XX. New York.
- Hulten, Charles R. 1996. “Đầu tư cơ sở hạ tầng và tăng trưởng kinh tế: cách sử dụng hiệu quả quan trọng hơn khối lượng.” (“Infrastructure Capital and Economic Growth: How Well You Use It May Be More Important than How Much You Have”). Tài liệu công tác NBER 5847. Cục Nghiên cứu kinh tế quốc gia, Cambridge, Mass.
- Humana, Charles. 1996. *Cẩm nang về quyền con người thế giới (World Human Rights Guide)*. London: Hodder và Stroughton.
- Isham, Jonathan và Daniel Kaufmann, sắp xuất bản. “Lý lẽ hay bị lãng quên của cải cách chính sách: tác động đến dự án.” (“The Forgotten Rationale for Policy Reform: The Impact on Projects.”). *Tạp chí Kinh tế ra hàng quý*.
- Isham, Jonathan, Daniel Kaufmann và Lant Pritchett. 1997. “Tự do công dân, dân chủ và kết quả của các dự án của chính phủ.” (“Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects.”). *Tạp chí Kinh tế Ngân hàng Thế giới* 11(2).
- Isham, Jonathan, Deepa Narayan và Lant Pritchett. 1995. “Sự tham gia của người dân có cải thiện chất lượng hoạt động không? Hình thành quan hệ nhân quả với số liệu chủ quan.” (“Does Participation Improve Performance? Establishing Causality with Subjective Data.”). *Tạp chí Kinh tế Ngân hàng Thế giới* 9(2).
- Ishikawa, Shigeru. 1960. *Phát triển kinh tế theo quan điểm châu Á (Economic Development in Asian Perspective)*. Tokyo: Kinokuniya.
- . 1978. *Sử dụng lao động trong nông nghiệp châu Á (Labor Absorption in Asian Agriculture)*. Băng Cốc: ILO-ARTEP.
- Jha, Shikha và Vinaya Swaroop. 1997. “Tác động tài chính của viện trợ: nghiên cứu tình huống Ấn Độ.” (“Fiscal Effects of Foreign Aid: A Case Study of India.”). Ngân hàng Thế giới, Nhóm nghiên cứu phát triển, Oasinhton D.C.
- Jimenez, Emmanuel và Yasuyuki Sawada. 1998. “Trường học cộng đồng có tác dụng hay không? Đánh giá chương trình EDUCO của En Xanvađo.” (“Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador’s EDUCO Program.”). Tài liệu công tác số 8 Đánh giá tác động của cải cách giáo dục. Ngân hàng Thế giới, Nhóm nghiên cứu phát triển, Oasinhton D.C.
- Jones, William. 1995. *Ngân hàng Thế giới và thủy lợi (The World Bank and Irrigation)*. Nghiên cứu đánh giá hoạt động của Ngân hàng Thế giới. Oasinhton D.C.
- Killick, Tony. 1991. “Hiệu quả phát triển của viện trợ ở châu Phi.” (“The Developmental Effectiveness of Aid to Africa.”). Tài liệu công tác nghiên cứu chính sách 646. Ngân hàng Thế giới, Vụ Kinh tế quốc tế, Oasinhton D.C.

- Kim, Jooseop, Harold Alderman và Peter Orazem. 1998. “Trợ cấp trường tư thục có làm người nghèo đi học nhiều hơn không? Chương trình học bổng thành thị Quetta.” (“Can Private Schools Subsidies Increase Schooling for the Poor? The Quetta Urban Fellowship Program.”). Tài liệu công tác 11 Đánh giá tác động của cải cách giáo dục. Ngân hàng Thế giới, Nhóm nghiên cứu phát triển, Oasinhton D.C.
- Knack, Stephen và Philip Keefer. 1995. “Thể chế và hoạt động kinh tế: kiểm nghiệm liên quốc gia sử dụng các thước đo thể chế khác nhau.” (“Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures.”). *Kinh tế và chính trị* 7(3).
- Krueger, Anne O., Constantine Michalopoulos và Vernon Ruttan. 1989. *Viện trợ và phát triển (Aid and Development)*. Baltimore và London: Johns Hopkins Press.
- Levy, Victor. 1987. “Viện trợ ưu đãi có làm tăng tỷ lệ đầu tư ở các nước thu nhập thấp?” (“Does Concessionary Aid Lead to Higher Investment Rates in Low-Income Countries?”). *Tạp chí Kinh tế và Thống kê*. 69(1)
- Li, Hongyi, Lyn Squire và Heng-fu Zou. 1998. “Lý giải các biến thiên quốc tế và biến thiên liên thời trong bất công về thu nhập.” (“Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality.”). *Tạp chí Kinh tế* 108.
- Lindauer, David và Barbara Nunberg, chủ biên. 1995. *Củng cố lại nhà nước: cải cách chế độ tiền lương và việc làm ở châu Phi (Rehabilitating Government: Pay and Employment Reform in Africa)*. Oasinhton D.C.: Ngân hàng Thế giới.
- Lindert, Peter. 1994. “Tăng chi tiêu xã hội, 1880-1930.” (“The Rise of Social Spending, 1880–1930.”). *Khảo sát lịch sử kinh tế* 31(1).
- Little, I.M.D. và J.M. Clifford. 1965. *Viện trợ quốc tế (International Aid)*. London: George Allen và Unwin.
- Litvack, Jennie và Claude Bodart. 1993. “Phí người sử dụng và chất lượng đồng nghĩa với khả năng tiếp cận dịch vụ y tế tốt hơn: kết quả của kiểm nghiệm thực tế ở Camêrun.” (“User Fees Plus Quality Equals Improved Access to Health Care: Results of a Field Experiment in Cameroon.”). *Khoa học xã hội và y tế* 37(3).
- Ljunggren, Borje. 1993. “Kinh tế thị trường trong chế độ cộng sản: Cải cách ở Việt Nam, Lào và Campuchia.” (“Market Economies under Communist Regimes: Reform in Vietnam, Laos and Cambodia.”). Trong B. Ljunggren, chủ biên, *Thách thức cải cách ở Đông Dương*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Lopez, Cecilia. 1997. Tác động của viện trợ nước ngoài đối với châu Mỹ La tinh, 1972-1992 (*Impacto de la Ayuda Externa en America Latina, 1972-1992*). Bogotá: Tercer Mundo.
- Lucas, Robert. 1988. “Về cơ chế phát triển kinh tế.” (“On the Mechanics of Economic Development.”). *Tạp chí Kinh tế tiền tệ* 22(1).
- Marshall, Katherine. 1997. “Tầm nhìn và quan hệ trong thế giới viện trợ quốc tế: diễn đàn đối tác Kairaba giữa Gambia và Ngân hàng Thế giới.” (“Vision and Relationships in the International Aid World: The Gambia–World Bank Kairaba Partnership Forum.”). Tài liệu thảo luận HIID 602. Viện phát triển quốc tế

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Harvard, Cambridge, Mass.

Mauro, Paul. 1995. “Tham nhũng và tăng trưởng.” (“Corruption and Growth.”). *Tạp chí Kinh tế ra hàng quý* 110.

McCarthy, Desmond. 1995. “Đánh giá công tác chi tiêu công cộng.” (“Review of Public Expenditure Work.”). Ngân hàng Thế giới, Vụ Nghiên cứu chính sách, Oasinhton D.C.

Moffitt, Robert. 1989. “Đánh giá việc trợ cấp bằng hiện vật: tem phiếu lương thực.” (“Estimating the Value of an In-Kind Transfer: The Case of Food Stamps.”). *Econometrica* 57(2).

Mosley, Paul. 1987a. “Điều kiện ràng buộc như một thủ tục đàm phán: cho vay điều chỉnh cơ cấu, 1980-1986.” (“Conditionality as a Bargaining Process: Structural Adjustment Lending, 1980-86.”). Các báo cáo của Trường Đại học Princeton về tài chính quốc tế 168. Đại học Princeton, Princeton, N.J.

———. 1987b. *Viện trợ nước ngoài: sự bệnh vực và cải cách (Overseas Aid: Its Defence and Reform)*. Brighton, England: Wheatsheaf.

Mosley, Paul, Jane Harrigan và John Toye. 1995. *Viện trợ và quyền lực (Aid and Power)*. Tập 1. Tái bản lần 2, London: Routledge.

Musgrove, Philip. 1996. *Vai trò của nhà nước và tư nhân trong y tế: Lý thuyết và mô hình tài trợ (Public and Private Roles in Health: Theory and Financing Patterns)*. Ngân hàng Thế giới Tài liệu thảo luận 339. Oasinhton D.C.

Narayan, Deepa. 1995. *Tác dụng của sự tham gia của cộng đồng: Thực tế từ 121 dự án cấp nước nông thôn (The Contribution of People's Participation: Evidence from 121 Rural Water Supply Projects)*. Báo cáo bất thường số 1 về phát triển bền vững về môi trường. Oasinhton D.C.: Ngân hàng Thế giới.

North, Douglass. 1990. *Thể chế, thay đổi thể chế và hoạt động kinh tế (Institutions, Institutional Change and Economic Performance)*. Cambridge: Cambridge University Press.

OECD (Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế). 1998. *Hợp tác phát triển: Báo cáo năm 1997 (Development Cooperation: 1997 Report)*. Paris.

———. 1996. *Kiến tạo thế kỷ XXI: vai trò của hợp tác phát triển (Shaping the 21st Century: The Role of Development Cooperation)*. Paris.

———. 1992. *Nguyên lý của viện trợ hiệu quả (Principles for Effective Aid)*. Paris.

OECD (Quỹ hợp tác kinh tế hải ngoại) Nhật Bản. 1996. *Vai trò của OECD tới năm 2010 (The Role of OECD toward 2010)*. Tokyo.

OECD của Nhật Bản và Ngân hàng Thế giới. 1998. *Quan điểm mới về hợp tác phát triển cho thế kỷ XXI (A New Vision of Development Cooperation for the 21st Century)*. Kết luận hội thảo tổ chức tại Tokyo, 9/1997. Tokyo.

Ostrom, Elinor. 1996. “Động lực, quy tắc trò chơi và phát triển.” (“Incentives, Rules of the Game, and Development.”) Trong Michael Bruno và Boris Pleskovic, *Hội thảo hàng năm của Ngân hàng Thế giới về Kinh tế học phát triển 1995 (Annual World Bank Conference on Development Economics 1995)*. Oasinhton D.C.: Ngân hàng Thế giới.

- Pack, Howard và Janet Rothenberg Pack. 1990, “Viện trợ nước ngoài có bất phân định không? Trường hợp Indônêsi-a.” (“Is Foreign Aid Fungible? The Case of Indonesia.”). *Tạp chí Kinh tế* 100 (tháng 3).
- . 1993. “Viện trợ nước ngoài và vấn đề tính bất phân định.” (“Foreign Aid and the Question of Fungibility.”). *Tạp chí Kinh tế và Thống kê* 75(2).
- . 1996. “Viện trợ nước ngoài và những căng thẳng về ngân sách.” (“Foreign Aid and Fiscal Stress.”). Đại học Pennsylvania, Philadelphia.
- Pritchett, Lant. 1996. “Hãy thận trọng: chi phí của đầu tư công cộng không chỉ là giá trị của vốn đầu tư.” (“Mind Your P’s and Q’s: The Cost of Public Investment Is Not the Value of Public Capital.”). Tài liệu công tác nghiên cứu chính sách 1660. Ngân hàng Thế giới, Nhóm nghiên cứu phát triển, Oasinhton D.C.
- . 1998. “Mô hình tăng trưởng kinh tế: đồi, cao nguyên, núi và bình nguyên.” (“Patterns of Economic Growth: Hills, Plateaus, Mountains, and Plains.”). Tài liệu công tác nghiên cứu chính sách 1947. Ngân hàng Thế giới, Nhóm nghiên cứu phát triển, Oasinhton D.C.
- Ranis, Gustav. 1995. “Về tín dụng theo chính sách và giải ngân nhanh.” (“On Fast-Disbursing Policy-Based Loans.”). Trường Đại học Yale, Khoa Kinh tế, New Haven.
- Ravallion, Martin và Shaohua Chen. 1997. “Số liệu điều tra mới cho chúng ta biết gì về những thay đổi mới đây trong phân phối và nghèo đói?” (“What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty?”). *Tạp chí Kinh tế Ngân hàng Thế giới* 11(2).
- Riddell, Roger. 1996. *Viện trợ trong thế kỷ XXI (Aid in the 21st Century)*. Tài liệu thảo luận ODS. UNDP, Văn phòng nghiên cứu phát triển. New York: Liên hợp quốc.
- Riddell, R.C., A. Bebbington và L. Peck. 1995. *Khuyến khích phát triển gián tiếp: Đánh giá tác động phát triển do hỗ trợ của chính phủ cho các tổ chức phi chính phủ Thụy Điển (Promoting Development by Proxy: An Evaluation of the Development Impact of Government Support to Swedish NGOs)*. Báo cáo đánh giá của SIDA 1995/2. Stockholm, Cơ quan phát triển quốc tế Thụy Điển.
- Rodrik, Dani. 1996. “Tìm hiểu cải cách chính sách kinh tế.” (“Understanding Economic Policy Reform.”). *Tạp chí Tài liệu kinh tế* 34(1).
- Sachs, Jeffrey. 1994. “Cuộc sống trong bối cảnh kinh tế khẩn cấp.” (“Life in the Economic Emergency Room.”). Trong Williamson (1994).
- Sachs, Jeffrey và Andrew Warner. 1995. “Cải cách kinh tế và quá trình hội nhập toàn cầu.” (“Economic Reform and the Process of Global Integration.”). *Tài liệu của Brookings về hoạt động kinh tế, số 1*.
- SIDA (Cơ quan phát triển quốc tế Thụy Điển). 1996. *Lệ thuộc vào viện trợ (Aid Dependency)*. Stockholm.
- . 1997a. *Hợp tác phát triển trong thế kỷ XXI (Development Cooperation in the 21st Century)*. Stockholm.
- . 1997b. *SIDA hướng ra phía trước (SIDA Looks Forward)*. Stockholm.
- Summers, Robert và Alan Heston. 1991. “Bảng số liệu thế giới của Penn, thế hệ V.” (“The Penn World Table, Version V.”). *Tạp chí Kinh tế ra hàng quý* 106.

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ

ĐÁNH GIÁ VIỆN TRỢ: KHI NÀO CÓ TÁC DỤNG, KHI NÀO KHÔNG, VÀ TẠI SAO

- Swaroop, Vinaya. 1997. “Kinh nghiệm đánh giá lại chi tiêu công cộng” (“Experience with Public Expenditure Reviews.”). Ngân hàng Thế giới, Nhóm nghiên cứu phát triển, Oasinhton D.C.
- Tan, Jee-Peng và Alain Mingat. 1992. *Giáo dục ở châu Á: Nghiên cứu so sánh về chi phí và nguồn tài chính (Education in Asia: A Comparative Study of Cost and Financing)*. Nghiên cứu vùng địa lý và ngành của Ngân hàng Thế giới. Oasinhton D.C.
- Tendler, Judith. 1975. *Bên trong viện trợ nước ngoài (Inside Foreign Aid)*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Thomas, Vinod, Ajay Chhibber, Mansour Dailami và Jaime de Melo, chủ biên. 1991. *Điều chỉnh các nền kinh tế đang sa lầy: cải cách chính sách và Ngân hàng Thế giới (Restructuring Economies in Distress: Policy Reform and the World Bank)*. New York: Oxford University Press
- Thompson, Louis S. và Karim-Jacques Budin. 1997. “Xu hướng toàn cầu cho thuê hệ thống đường sắt đã có những kết quả tốt.” (“Global Trend to Railway Concessions Delivering Positive Results.”). Quan điểm 134. Ngân hàng Thế giới, Mạng lưới tài chính, tư nhân và cơ sở hạ tầng, Oasinhton D.C.
- Vương quốc Anh, Bộ trưởng Phát triển quốc tế. 1997. *Xoá nghèo trên thế giới: thách thức của thế kỷ XXI (Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century)*. Sách trắng của Bộ Phát triển quốc tế. London.
- van de Walle, Dominique. 1995. “Phân phối trợ cấp thông qua dịch vụ y tế công cộng ở Indônêsi, 1978-1987.” (“The Distribution of Subsidies through Public Health Services in Indonesia, 1978-87.”). Trong Dominique van de Walle và Kimberly Nead, chủ biên, *Chi tiêu công cộng và người nghèo (Public Spending and the Poor)*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- van de Walle, Nicholas và Timothy Johnston. 1996. *Cải thiện viện trợ cho châu Phi (Improving Aid to Africa)*. Oasinhton D.C.: Hội đồng phát triển hải ngoại.
- Wade, Robert. 1995. “Cơ sở sinh thái của các thể chế thuỷ lợi: Đông và Nam Á.” (“The Ecological Basis of Irrigation Institutions: East and South Asia.”) *Phát triển Thế giới* 23.
- White, H. 1992. “Phân tích vĩ mô về tác động viện trợ.” (“The Macroeconomic Analysis of Aid Impact.”). *Tạp chí Nghiên cứu phát triển* 28.
- Williamson, John, chủ biên 1994. *Kinh tế chính trị của cải cách chính sách (The Political Economy of Policy Reform)*. Oasinhton D.C.: Viện Kinh tế Quốc tế.
- Ngân hàng Thế giới. 1992. “Triển khai có hiệu quả: chìa khoá cho tác động về mặt phát triển.” (“Effective Implementation: Key to Development Impact.”). Báo cáo của nhóm đặc nhiệm quản lý của Ngân hàng Thế giới. Oasinhton D.C.
- . 1993. *Báo cáo về tình hình phát triển thế giới 1993: Đầu tư vào y tế (World Development Report 1993: Investing in Health)*. New York: Oxford University Press.
- . 1994. *Báo cáo về tình hình phát triển thế giới 1994: Cơ sở hạ tầng cho phát triển (World Development Report 1994: Infrastructure for Development)*. New

York: Oxford University Press.

- . 1995. *Báo cáo về tình hình phát triển thế giới 1995: Công nhân trong một thế giới hội nhập (World Development Report 1995: Workers in an Integrating World)*. New York: Oxford University Press.
- . 1996a. “Tái định cư và phát triển: Đánh giá của Ngân hàng Thế giới đối với các dự án có tái định cư bắt buộc, 1986-1993.” (“Resettlement and Development: The Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement, 1986–1993.”). Báo cáo số 032 của Vụ Môi trường. Oasinhton D.C.
- . 1996b. “Hỗ trợ kỹ thuật.” (“Technical Assistance.”). Bài học và thực hành số 7. Ngân hàng Thế giới, Vụ Đánh giá hoạt động, Oasinhton D.C.
- . 1997a. “Kiểm điểm hàng năm về hiệu quả phát triển.” (“Annual Review of Development Effectiveness.”). Báo cáo số 17196. Ngân hàng Thế giới, Vụ Đánh giá hoạt động, Oasinhton D.C.
- . 1997b. *Báo cáo về tình hình phát triển thế giới 1997: Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi (World Development Report 1997: The State in a Changing World)*. New York: Oxford University Press.
- . 1998a. *Tài chính phát triển toàn cầu 1998 (Global Development Finance 1998)*. Oasinhton D.C.
- . 1998b. *Các chỉ báo về tình hình phát triển thế giới 1998 (World Development Indicators 1998)*. Oasinhton D.C.