

## Chương 14

# VIỆN TRỢ NƯỚC NGOÀI

Các nước giàu phải nhận ra rằng ngay cả với hành động can thiệp vào ngoại thương hay trợ cấp nông nghiệp, vẫn có một nhu cầu mang tính nền tảng nhằm nâng đỡ các nguồn lực cho các nước đang phát triển. Chúng tôi ước tính sẽ phải chi tiêu thêm từ 40 đến 60 tỷ USD một năm để đạt được các mục tiêu thiên niên kỷ - khoảng gấp đôi dòng viện trợ hiện nay – khoảng 0,5 phần trăm GNP, vẫn còn xa dưới mức chi tiêu 0,7 phần trăm mà các nhà lãnh đạo toàn cầu thỏa thuận mấy năm trước đây ... Liệu có ai thật sự tin rằng mục tiêu giảm phân nửa đói nghèo tuyệt đối vào năm 2015 là không xứng đáng với việc đầu tư này? (Chủ tịch Ngân hàng Thế giới James Wolfensohn, 2002).<sup>1</sup>

Từ lâu tôi vẫn phản đối những chương trình viện trợ nước ngoài làm đầy túi những kẻ độc tài tham nhũng, đồng thời tài trợ cho lương bổng của một bộ máy nhà nước ngày càng phình to căng phồng. (Thượng nghị sĩ Hoa Kỳ Jesse Helms, 11-01-2001)<sup>2</sup>

Hai nhận định trên đây thể hiện một cách súc tích sự đa dạng về ý kiến và diễn tiến của các cuộc tranh luận về viện trợ nước ngoài. Viện trợ nước ngoài luôn luôn gây nhiều tranh cãi. Ngay từ năm 1947, hạ nghị sĩ (sau này là thượng nghị sĩ) Everett Dirksen ở bang Illinois đã gọi **Kế hoạch Marshall**, một chương trình viện trợ sau Chiến tranh thế giới II để tái thiết châu Âu mà hiện được xem là một trong những chương trình viện trợ được đánh giá cao nhất của mọi thời đại, là một cái “Vận hành Kiểu Hang chuột” (Operation Rat-Hole). Các nhà kinh tế học nổi tiếng như Peter Bauer và nhà kinh tế học đoạt giải Nobel Milton Friedman đã cực lực phê phán viện trợ. Bauer tin rằng viện trợ chỉ làm giàu cho giới chức sắc ở các nước nhận viện trợ và câu châm biếm nổi tiếng của ông là “viện trợ là một quá trình trong đó người nghèo ở các nước giàu trợ cấp cho người giàu ở các nước nghèo.”<sup>3</sup> Từ đầu thập niên 50, Friedman lập luận, viện trợ chỉ củng cố và mở rộng chính quyền trung ương, vì thế viện trợ là lợi bất cập hại. Những người chỉ trích từ cánh tả và cánh hữu đều xem viện trợ như một công cụ chính trị làm méo mó các động cơ khuyến khích, tạo cơ hội cho tham nhũng, và tiếp sức cho những kẻ độc tài tham nhũng và quyền lợi nhóm kinh doanh cao cấp. Nhiều người tin rằng viện trợ có ít ảnh hưởng đến tăng trưởng và thường lợi bất cập hại đối với người nghèo trên thế giới. Họ viện dẫn tình trạng đói nghèo tràn lan ở châu Phi và Nam Á bất chấp bốn thập niên viện trợ và chỉ ra những nước nhận những khoản viện trợ đáng kể đồng thời vẫn có số liệu tăng trưởng thảm hại, như Cộng hòa Congo (trước đây là Zaire), Haiti, Papua New Guinea, và Zambia. Những người chỉ trích kêu gọi tích cực cải tổ các chương trình viện trợ, cắt giảm mạnh, hay xóa bỏ hoàn toàn.

Ngược lại, những người ủng hộ xem viện trợ là một thành phần quan trọng trong cuộc chiến chống đói nghèo và đẩy mạnh tăng trưởng kinh tế tại các nước đang phát triển, đặc biệt là những quốc gia nghèo nhất, nơi mà dân chúng không thể tạo ra nguồn lực cần thiết để tài trợ đầu tư hay các chương trình y tế và giáo dục. Những nhà kinh tế học cũng nổi tiếng không kém, như Jeffrey Sachs ở trường đại học Columbia và nhà kinh tế học đoạt giải Nobel Joseph Stiglitz, lập luận rằng, cho dù không phải lúc nào cũng hoạt động tốt, viện trợ vẫn đóng vai trò quan trọng trong việc giảm nghèo và hỗ trợ tăng trưởng tại nhiều nước và giúp ngăn chặn kết quả hoạt động tệ hại hơn tại nhiều nước khác. Những người ủng hộ viện trợ lập luận rằng phần lớn các nhược điểm

<sup>1</sup> James Wolfensohn, “A Partnership for Development and Peace,” trong World Bank (Washington, D.C.: World Bank, 2002), *A Case for Aid*, trang 11.

<sup>2</sup> Jesse Helms, “Towards a Compassionate Conservative Foreign Policy,” Nhận xét trình bày ở Viện Doanh nghiệp Mỹ, 11-1-2001, [www.aei.org/news/newsID.17927/newes\\_detail.asp](http://www.aei.org/news/newsID.17927/newes_detail.asp).

<sup>3</sup> Bauer, Peter, “*Dissent on Development* (Cambridge, MA: nhà xuất bản đại học Harvard, 1972). Tìm đọc những chỉ trích gần đây hơn về viện trợ trong nghiên cứu của William Easterly, *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics* (Cambridge, MA: nhà xuất bản MIT, 2001).

của viện trợ liên quan đến nước cung cấp viện trợ hơn là nước nhận viện trợ, và vì những lượng viện trợ lớn được thực hiện vì các mục đích chính trị, do vậy người ta chẳng lạ gì khi thấy nó không phải lúc nào cũng có tác dụng thúc đẩy phát triển. Họ chỉ ra nhiều nước nhận viện trợ thành công như Botswana, Hàn Quốc, Indonesia, Đài Loan, và gần đây hơn là Uganda và Mozambique, cùng với các chương trình viện trợ ưu tiên rộng lớn hơn được tài trợ như cuộc Cách mạng xanh, chiến dịch chống bệnh mù loà (do nhiễm ấu trùng từ ruồi đen truyền cho người), và việc phổ biến liệu pháp tái tạo lượng nước (mất nước do bệnh dịch tả chẳng hạn) qua đường uống. Họ lưu ý rằng trong 10 năm kể từ khi viện trợ trở nên phổ biến vào thập niên 60, các chỉ báo đói nghèo đã giảm tại nhiều nước, các chỉ báo y tế và giáo dục tăng nhanh hơn so với bất kỳ giai đoạn 40 năm nào khác trong lịch sử loài người.

Xuất phát điểm gần đây kể từ sau cuộc Chiến tranh thế giới II, viện trợ nước ngoài đã trở thành hình thức chi phối dòng vốn quốc tế từ những nước giàu nhất sang những nước nghèo nhất, cũng như một phương thức cung cấp chuyên môn kỹ thuật và các hàng hoá trợ giúp như gạo, lúa mì, và nhiên liệu. Tuy đóng một vai trò kém quan trọng hơn nhiều tại các nước thu nhập trung bình, viện trợ vẫn là một nguồn gây tranh luận và bất đồng ở những nước này chẳng kém gì so với ở những nước khác. Viện trợ nước ngoài cho các nước thu nhập thấp và trung bình tổng cộng là 79 tỷ USD vào năm 2004, và nếu bao gồm viện trợ cho những nước giàu hơn và các nhà nước thuộc Liên bang Xô viết trước đây thì tổng cộng là 84 tỷ USD. Năm 2004, có hơn 37 chính phủ các nước trên thế giới cung cấp viện trợ và có 150 nước nhận ít ra một phần viện trợ nào đó từ nguồn này. Đối với một số nước, giá trị viện trợ không đáng kể, chỉ chiếm nửa phần trăm hay một phần trăm GDP, hay ít hơn. Ở các nước khác, dòng viện trợ là đáng kể, tổng cộng đến 20 phần trăm GDP hay nhiều hơn.

Chương này tìm hiểu động cơ và tác động của viện trợ nước ngoài. Bằng chứng thực nghiệm về tính hữu hiệu của viện trợ có tính chất hỗn tạp: một số nghiên cứu cho thấy có ít hay gần như không có mối quan hệ gì giữa viện trợ và phát triển, trong khi những nghiên cứu khác lại thể hiện tác động tích cực. Sau khi cân nhắc kỹ, bằng chứng cho thấy rằng viện trợ hỗ trợ tăng trưởng và phát triển tại một số nước và góp phần dẫn đến cải thiện trên diện rộng trong những lĩnh vực nhất định như y tế và công nghệ nông nghiệp. Nhưng ở những nước khác, viện trợ gần như không có tác dụng và không đẩy mạnh tăng trưởng; ở một số quốc gia, viện trợ có lẽ còn làm chậm đi quá trình phát triển, đặc biệt khi các nhà tài trợ trao viện trợ cho các liên minh chính trị với các chính phủ tham nhũng hay vô dụng, chỉ thể hiện sự quan tâm mờ nhạt đối với phát triển kinh tế.

Kết quả hỗn tạp này đã dẫn đến những cuộc tranh luận gay gắt. Viện trợ nên được cung cấp ở đâu, khi nào, và như thế nào? Những nước nào có nhiều khả năng sử dụng viện trợ một cách hữu hiệu nhất? Ai nên chịu trách nhiệm chính trong việc thiết kế và thực hiện các chương trình viện trợ? Các nước viện trợ nên áp đặt các loại điều kiện gì đối với nước nhận viện trợ? Và làm thế nào các nhà tài trợ có thể bảo đảm rằng viện trợ không bị lãng phí và đến được với những người cần nó nhất và có thể sử dụng nó một cách hữu hiệu nhất?

## **NƯỚC VIỆN TRỢ VÀ NƯỚC NHẬN VIỆN TRỢ**

### **Viện trợ nước ngoài là gì?**

Viện trợ nước ngoài bao gồm các dòng tài chính, trợ giúp kỹ thuật, và hàng hoá được cư dân một nước trao cho cư dân nước khác dưới hình thức trợ cấp hay cho vay có trợ cấp. Viện trợ có thể được cho hay được nhận bởi chính phủ các nước, các tổ chức từ thiện, các quỹ, các doanh nghiệp hay cá nhân. Không phải mọi sự chuyển giao từ nước giàu sang nước nghèo đều được xem là

viện trợ nước ngoài (foreign aid hay từ tương đương foreign assistance). Nó còn tùy thuộc vào việc ai cho, cho vì mục đích gì, và cho với điều kiện gì. Một khoản vay thương mại từ tập đoàn Citibank để xây dựng một nhà máy phát điện không phải là viện trợ hay một khoản trợ cấp từ chính phủ Anh để mua thiết bị quân sự cũng không phải là viện trợ. Tuy nhiên, một khoản trợ cấp từ chính phủ Anh để xây dựng một nhà máy phát điện được xem là viện trợ nước ngoài.

Nguồn định nghĩa chính thức, số liệu và thông tin về viện trợ nước ngoài là Ủy ban Viện trợ phát triển (Development Assistance Committee, DAC) của Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD), một tổ chức quốc tế với thành viên bao gồm chính phủ của 30 quốc gia công nghiệp, bao gồm gần như toàn bộ các nhà tài trợ chính. Căn cứ theo DAC, sự trợ giúp phải đáp ứng hai tiêu chí để được xem là viện trợ nước ngoài:

1. Sự trợ giúp phải được thiết kế để đẩy mạnh phát triển kinh tế và phúc lợi như một mục tiêu chính (như vậy không bao hàm viện trợ vì mục tiêu quân sự hay các mục tiêu phi phát triển khác).
2. Sự trợ giúp phải được cung cấp như một khoản trợ cấp (a grant) hay cho vay có trợ cấp (a subsidized loan).

Các khoản trợ cấp hay cho vay có trợ cấp tạo thành viện trợ nước ngoài thường được gọi là **hỗ trợ ưu đãi (concessional assistance)**, trong khi các khoản vay theo các điều khoản thị trường hay gần như thị trường (và do đó không phải là viện trợ nước ngoài) được gọi là **hỗ trợ không ưu đãi (nonconcessional assistance)**<sup>4</sup>. Muốn phân biệt giữa cho vay có trợ cấp và cho vay không trợ cấp phải có một định nghĩa chính xác. Căn cứ theo DAC, một khoản vay được xem là viện trợ nếu nó có “cấu phần trợ cấp” (grant element) bằng hay cao hơn 25 phần trăm, có nghĩa là hiện giá của khoản vay (tính cả lãi suất và cơ cấu thời hạn) ít nhất phải thấp hơn 25 phần trăm so với hiện giá của khoản vay tương ứng theo lãi suất thị trường (thường được DAC cho là bằng 10 phần trăm, không có thời gian ân hạn, chứ không phải tùy ý). Như vậy, cấu phần trợ cấp sẽ bằng không đối với một khoản vay có lãi suất 10 phần trăm, và cấu phần trợ cấp sẽ bằng 100 phần trăm đối với một khoản trợ cấp hoàn toàn, và các khoản vay khác nằm trong khoảng giữa.

Sử dụng định nghĩa này, DAC chia các dòng viện trợ thành ba loại chính. **Viện trợ phát triển chính thức (official development assistance, ODA)** là lớn nhất, bao gồm viện trợ của chính phủ các nước tài trợ (vì thế được gọi là *chính thức*) dành cho các nước thu nhập thấp và trung bình. **Viện trợ chính thức (official assistance, OA)** là viện trợ cung ứng bởi chính phủ các nước tài trợ dành cho những quốc gia giàu hơn với thu nhập trên đầu người cao hơn khoảng 9000 USD<sup>5</sup> (bao gồm Bahamas, Cyprus, Israel, và Singapore) và những nước trước đây thuộc Liên bang Xô viết hay các quốc gia vệ tinh của Liên bang Xô viết (như Hungary, Ba Lan, Romania, và nước Nga). **Viện trợ tự nguyện tư nhân (Private voluntary assistance)** bao gồm trợ cấp từ các tổ chức phi chính phủ, các nhóm tôn giáo, các tổ chức từ thiện, các quỹ, và các công ty tư nhân.

## AI CHO VIỆN TRỢ?

Cho dù sự hỗ trợ kinh tế từ một nước này dành cho một nước khác đã xảy ra hàng thế kỷ, các chương trình viện trợ nước ngoài ngày nay có nguồn gốc từ thập niên 40 và từ sự ra đời của Liên hiệp quốc, Ngân hàng Thế giới, Quỹ Tiền tệ quốc tế và Kế hoạch Marshall (hộp 14-1). Về mặt

<sup>4</sup> Các khoản vay không ưu đãi từ các cơ quan cho vay được xem là một phần của *tài chính* phát triển chính thức nhưng không phải là *viện trợ* phát triển chính thức.

<sup>5</sup> Nói chính xác hơn, viện trợ cho những nước có thu nhập trên đầu người (trong ba năm liên tiếp) nằm trên ngưỡng “thu nhập cao” của Ngân hàng Thế giới thường được gọi là OA, nhưng DAC có một vài ngoại lệ.

lịch sử, phần lớn viện trợ được cung ứng là **viện trợ song phương** trực tiếp từ một nước này sang một nước khác. Một số cơ quan viện trợ song phương lớn ngày nay bao gồm Cơ quan Phát triển quốc tế Hoa Kỳ (USAID), Cơ quan Phát triển quốc tế Anh (DfID), Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật (JICA), Quỹ phát triển quốc tế Saudi, và các cơ quan phát triển quốc tế của Canada (CIDA) và Thụy Điển (SIDA). Chính phủ một số nước đã có các cơ quan viện trợ song phương. Chính phủ Hoa Kỳ có 18 bộ ngành và cơ quan cung ứng viện trợ song phương, bao gồm USAID; các tổ chức hoà bình (Peace Corps); các bộ Nông nghiệp, Quốc phòng, Y tế và dịch vụ dân chính, Ngoại giao, và Tài chính; tổ chức Millennium Challenge Corporation (thành lập năm 2004) và một số cơ quan tổ chức khác. Trong khi phần lớn viện trợ song phương được cung cấp cho Chính phủ các nước nhận viện trợ, một số cũng được giải ngân cho các nhà thờ, các tổ chức nghiên cứu, các trường đại học, trường học và đường đường tư nhân, và các tổ chức phi lợi nhuận địa phương. Ngay cả các công ty tư nhân đôi khi cũng nhận viện trợ nước ngoài như viện trợ của Hoa Kỳ thông qua “các quỹ doanh nghiệp” đầu tư vào các công ty (như ở Ba Lan vào đầu thập niên 90) hay viện trợ cho các cơ quan tài chính vi mô như Ngân hàng Gramenn ở Bangladesh chuyên cho các doanh nghiệp qui mô nhỏ vay tiền.

#### Hộp 14-1 Kế hoạch Marshall

Khi Chiến tranh thế giới II kết thúc vào năm 1945, các nhà lãnh đạo thế giới hy vọng rằng châu Âu sẽ không cần nhiều đến sự trợ giúp từ bên ngoài, và các nền kinh tế chủ lực (đặc biệt là Anh và Pháp) có thể nhanh chóng tự tái thiết. Thế nhưng, đến năm 1947 vẫn gần như không có tiến bộ, và người ta ngày càng lo ngại rằng tâm trạng bất mãn ở châu Âu có thể khuyến khích sự lan tràn của chủ nghĩa cộng sản hay chủ nghĩa phát xít. Bộ trưởng ngoại giao Hoa Kỳ George Marshall đề xuất một cách tiếp cận mới để tái thiết châu Âu trong bài diễn văn khai mạc ở đại học Harvard vào ngày 5-6-1947. Trong đó Hoa Kỳ sẽ cung cấp những nguồn tài trợ đáng kể, nhưng chỉ khi các quốc gia châu Âu, lần đầu tiên, có thể làm việc cùng nhau để vạch ra các kế hoạch tái thiết hợp lý.

Bất chấp một vài phản đối bởi các thành viên theo chủ nghĩa biệt lập trong quốc hội Hoa Kỳ, tổng thống Truman ký sắc lệnh tài trợ chương trình với tên gọi chính thức là Chương trình khôi phục châu Âu vào tháng 4-1948. Đến tháng 6-1952 (khi chương trình chính thức kết thúc), Hoa Kỳ đã cung cấp 13,3 tỷ USD viện trợ (tương đương hơn 100 tỷ theo USD ngày nay) cho 16 nước châu Âu. Gần 90 phần trăm tiền viện trợ là trợ cấp. Những nước nhận nhiều nhất tính theo giá trị USD là Anh, Pháp, Ý, Đức, và Hà Lan. Đối với hầu hết các nước nhận viện trợ lớn, số tiền viện trợ vượt quá 1 phần trăm GDP. Nhìn từ góc độ Hoa Kỳ, đây là những khoản tiền lớn tương ứng với 1,5 phần trăm GDP Hoa Kỳ. Kế hoạch Marshall gần như lớn gấp mười lần so với viện trợ phát triển chính thức hiện nay của Hoa Kỳ, mà vào năm 2004 chỉ bằng 0,16 phần trăm GDP nước Mỹ.

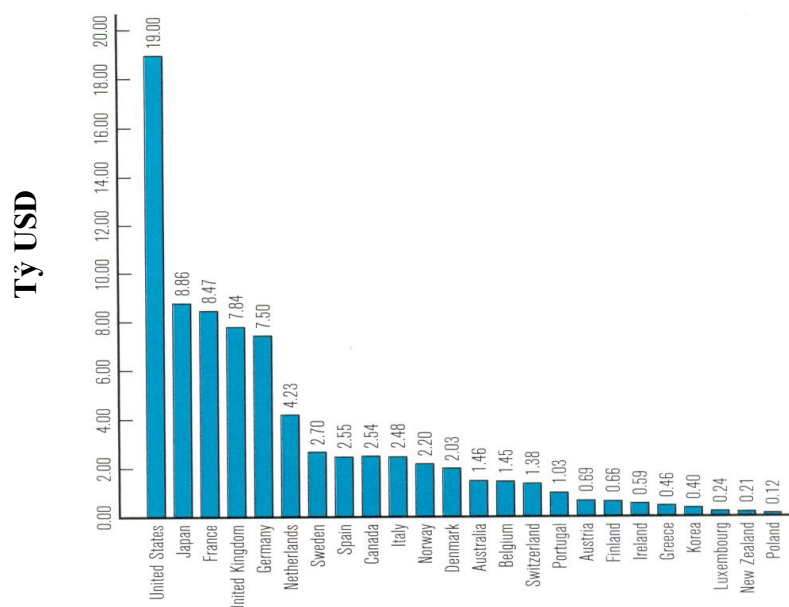
Nhìn chung, Kế hoạch Marshall được xem là một thành công to lớn trong việc giúp kích thích tăng trưởng và hồi phục kinh tế nhanh chóng ở châu Âu (cho dù một số nhà phân tích tin rằng sự hồi phục vốn đã xảy ra và vẫn sẽ xảy ra nếu không được tài trợ). Trong khi Kế hoạch Marshall thường được xem là kiểu mẫu (Marshall được giải Nobel Hoà bình vào năm 1953), nó có một vài điểm khác biệt so với các chương trình viện trợ ngày nay. Quan trọng hơn cả, nó nhắm vào những nước có thu nhập vốn dĩ tương đối cao, lực lượng lao động có kỹ năng cao, và các thể chế pháp lý và tài chính lâu đời, những đặc điểm không có tại hầu hết các nước thu nhập thấp. Kế hoạch Marshall được thiết kế để trợ giúp các nước tương đối tiên tiến xây dựng lại cơ sở hạ tầng và khôi phục lại trình độ năng suất trước kia của họ, trong khi các chương trình viện trợ ngày nay nhắm vào những nhiệm vụ khó khăn hơn nhiều là khởi động tăng trưởng và phát triển ở những nước mà nhìn chung chưa có tăng trưởng và phát triển. Tuy nhiên, Kế hoạch Marshall và thành công của nó mang lại nền tảng cho các chương trình viện trợ ngày nay.

Tính theo giá trị bằng USD, Hoa Kỳ liên tục là nước viện trợ lớn nhất thế giới, ngoại trừ một vài năm vào giữa thập niên 90, khi Nhật Bản cung cấp những khoản viện trợ lớn nhất. Năm 2004, Hoa Kỳ cung cấp 19 tỷ USD viện trợ cho các nước thu nhập thấp (ODA), với Nhật Bản, Pháp, Anh, và Đức là những nước viện trợ lớn tiếp theo (hình 14-1). (Tính cả OA, Hoa Kỳ cung cấp tổng cộng 20,5 tỷ USD.) Tuy nhiên, khi viện trợ được đo theo tỷ trọng trong thu nhập của nước viện trợ, ta thấy xuất hiện một xu hướng khác (hình 14-2). Những nước viện trợ hào phóng nhất nhìn từ góc độ này là Na Uy, Bỉ, Đan Mạch, Thụy Điển, và Hà Lan, mỗi nước cung cấp viện trợ phát triển chính thức từ 0,74 đến 0,87 phần trăm GDP vào năm 2004.<sup>6</sup> Hoa Kỳ là một trong những nước viện trợ ít nhất theo số đo này, với viện trợ phát triển chính thức năm 2004 chỉ tương đương với 0,16 phần trăm thu nhập của Hoa Kỳ. Con số này chỉ bằng khoảng một nửa so với mức 0,32 phần trăm vào năm 1970 và không bằng một phần ba mức bình quân trong thập niên 60, khi ODA bình quân chiếm 0,51 phần trăm thu nhập Hoa Kỳ. Viện trợ nước ngoài tạo thành khoảng ba phần tư của một phần trăm ngân sách liên bang Hoa Kỳ. Đây là con số nhỏ hơn nhiều so với niềm tin của công chúng: Các cuộc khảo sát cho thấy người Mỹ tin rằng Hoa Kỳ chi tiêu đến 15-20 phần trăm ngân sách cho viện trợ nước ngoài.<sup>7</sup> Cho dù viện trợ phát triển chính thức của Hoa Kỳ tính theo tỉ lệ phần trăm thu nhập chỉ có giá trị nhỏ so với các nước khác, nhưng Hoa Kỳ và các quốc gia giàu có ảnh hưởng đến các nước nghèo theo nhiều cách hơn chứ không chỉ qua viện trợ nước ngoài: Các chính sách về thương mại, công nghệ, di trú, an ninh, và các lĩnh vực khác cũng quan trọng, như mô tả trong hộp 14-2.

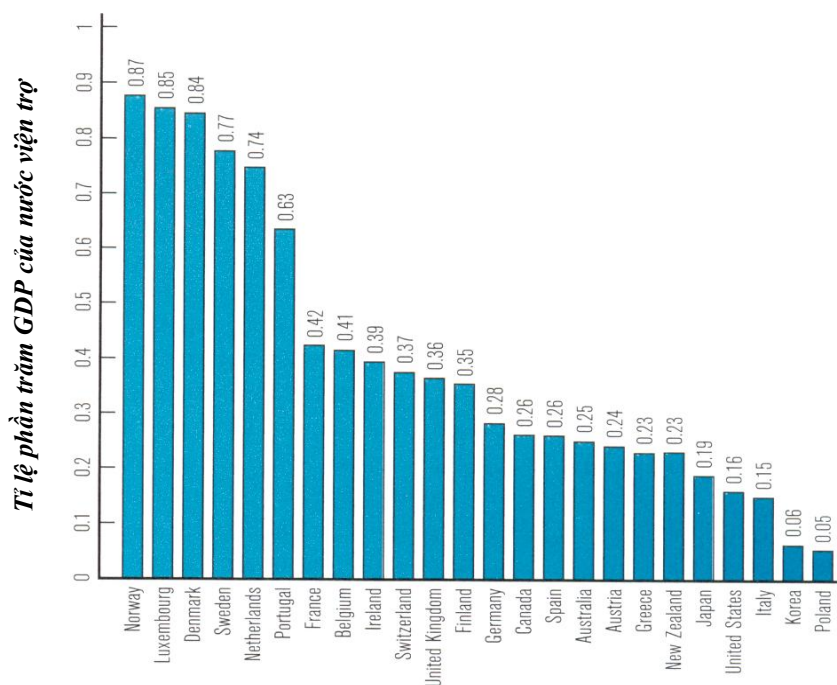
---

<sup>6</sup> Vào năm 2002 và 2003, nước cho viện trợ nhiều nhất trên thế giới đo theo tỷ trọng thu nhập là Ả Rập Saudi; đất nước này cung ứng hơn 1 phần trăm GDP trong hai năm này. Ả Rập Saudi từng là một nước cho viện trợ ít hơn nhiều cho đến khi họ tăng viện trợ cho Afghanistan và một số nước khác sau cuộc tấn công khủng bố ngày 9-11 vào nước Mỹ, và người ta không biết chắc liệu xu hướng này có tiếp tục trong một thời gian dài hơn hay không.

<sup>7</sup> Ví dụ, tìm đọc Chương trình về thái độ chính sách quốc tế, “Americans on Foreign Aid and World Hunger: A Study of U.S. Public Attitudes,” 2001, [www.pipa.org/OnlineReports/BFW/questionnaire.html](http://www.pipa.org/OnlineReports/BFW/questionnaire.html).



**Hình 14-1. Viện trợ phát triển chính thức ròng vào năm 2004**



**Hình 14-2. Viện trợ phát triển chính thức ròng vào năm 2004 tính theo tỉ lệ phần trăm GDP của nước viện trợ**

**Hộp 14-2 Chỉ số “cam kết phát triển”**

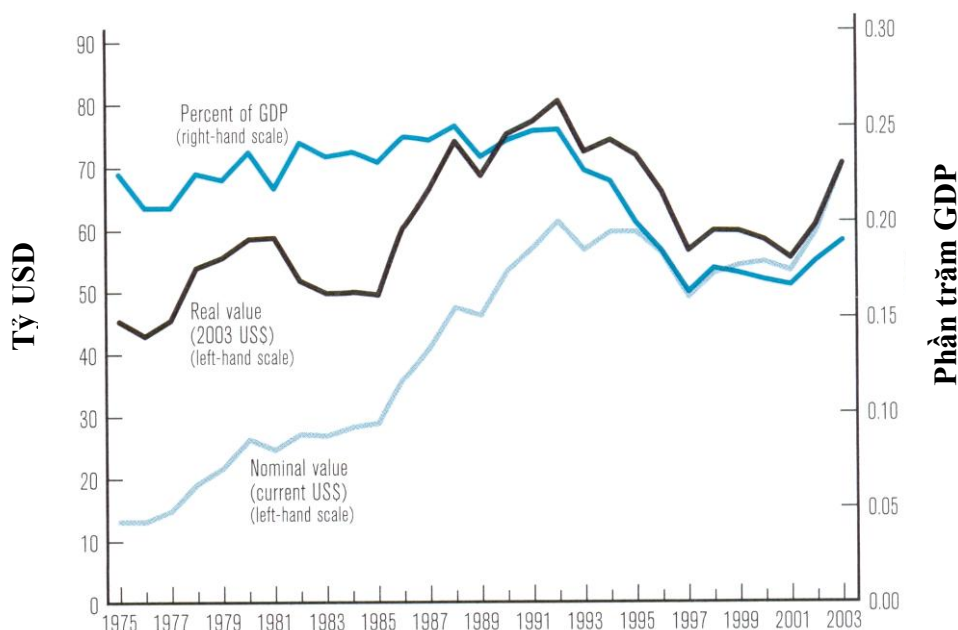
Các nước giàu ảnh hưởng đến các nước nghèo theo nhiều cách, bao gồm sự ảnh hưởng thông qua các chính sách của họ đối với viện trợ nước ngoài, thương mại, di trú, chi tiêu quân sự, và môi trường. Đôi khi, các chính sách này trợ giúp cho các nước nghèo nhưng cũng có đôi khi gây tổn thương cho họ. Các chính sách thương mại mở cửa có thể giúp mở ra thị trường cho các nước nghèo, nhưng thuế quan và hạn ngạch do các nước giàu ban hành có thể ngăn cản sự tiếp cận thị trường và làm chậm quá trình tăng trưởng và phát triển của họ. Để nắm bắt các kênh bao quát này cùng với viện trợ, Trung tâm phát triển toàn cầu và tạp chí *Foreign Policy* xây dựng một chỉ số “cam kết phát triển” thường niên, xếp hạng 21 quốc gia giàu nhất thế giới về chất lượng chính sách của họ mà ảnh hưởng đến các nước nghèo trong bảy lĩnh vực:

1. Viện trợ nước ngoài, tính theo số lượng (cả giá trị viện trợ chính phủ và đóng góp từ thiện tư nhân) và chất lượng, tính theo cách thức cho viện trợ, cho ai, và yêu cầu phải chi tiêu bao nhiêu ở nước viện trợ.
2. Các chính sách thương mại, bao gồm thuế quan, hạn ngạch và trợ cấp cho nhà nông nội địa làm cản trở thương mại hay gây bất lợi cho những nước nghèo đang cố gắng cạnh tranh trên thị trường các nước giàu.
3. Các chính sách đầu tư nước ngoài, bao gồm thuế suất; các chương trình cung cấp bảo hiểm rủi ro chính trị cho các nhà đầu tư trước các vụ đảo chính hay bất ổn chính trị; và các chính sách có liên quan khác.
4. Chính sách di trú, thể hiện mức độ dễ dàng hay ngăn cản sự di trú (đặc biệt đối với lao động không có kỹ năng hơn là với lao động có kỹ năng) từ nước nghèo đến nước giàu.
5. Các chính sách môi trường, bao gồm khí thải nhà kính, trợ cấp ngư nghiệp, hay những hành động khác dẫn đến suy thoái môi trường tại các nước nghèo.
6. Chính sách an ninh, bao gồm đóng góp tài chính cho các hoạt động gìn giữ hoà bình, các hoạt động hải quân nhằm bảo đảm các tuyến đường hàng hải quốc tế, và các biện pháp trừng phạt xuất khẩu vũ khí nhất định.
7. Chính sách công nghệ, bao gồm những chính sách hỗ trợ nghiên cứu và phát triển và bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ giúp sáng tạo và truyền bá các phát minh đổi mới để giúp đỡ các nước nghèo (như vắc xin phòng bệnh).

Năm 2005, Đan Mạch nổi lên như một nước đứng đầu nhờ vào các chương trình viện trợ to lớn (so với qui mô đất nước), đóng góp vào các hoạt động gìn giữ hoà bình, và giảm khí thải nhà kính. Hoa Kỳ đứng thứ 12, được đánh giá khá tốt về các chính sách thương mại và đầu tư nhưng kém về các chương trình viện trợ, vì qui mô viện trợ nhỏ so với thu nhập của nước Mỹ và chất lượng kém. Nhật Bản đứng dưới chót với thứ hạng thấp về viện trợ, thương mại, di trú, và an ninh. Cũng như bất kỳ một chỉ số xếp hạng nào khác, chỉ số cam kết phát triển còn xa mới hoàn chỉnh, và các giả định khác nhau có thể làm thay đổi thứ hạng. Tuy nhiên, mục đích của nó không phải là quyết định về thứ hạng mà là để tạo ra thảo luận và tranh luận về nhiều phương cách khác nhau qua đó các nước giàu ảnh hưởng đến các nước nghèo và về cách thức cải thiện những chính sách quan trọng nhất.

Nguồn: David Roodman, *The Commitment to Development Index: 2005 Edition* (Washington D.C: Trung tâm phát triển toàn cầu, 2005). Có sẵn trên trang mạng: [www.cgdev.org/doc/cdi/technicaldescrip05.pdf](http://www.cgdev.org/doc/cdi/technicaldescrip05.pdf).

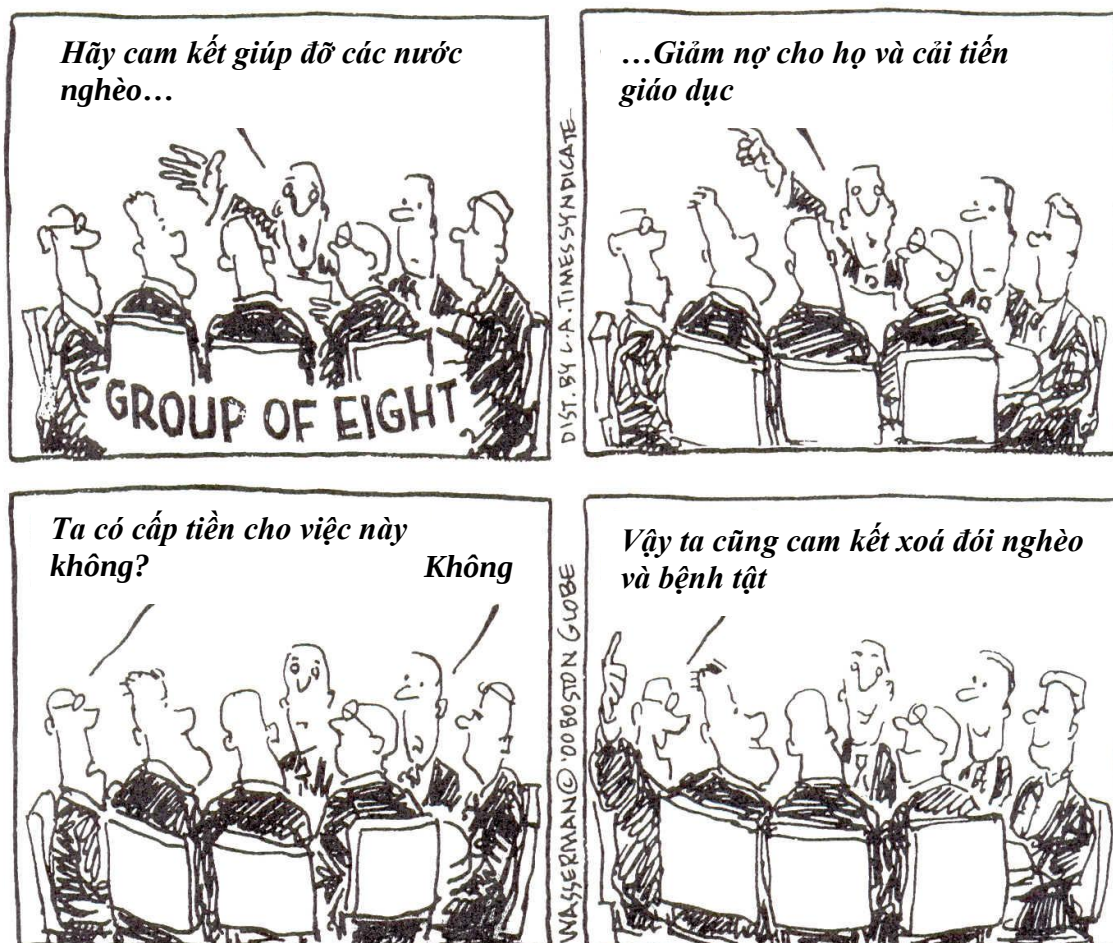
Theo giá trị danh nghĩa, viện trợ phát triển chính thức toàn cầu tăng đều từ thập niên 60 cho đến đỉnh cao 60 tỷ USD vào năm 1991, ngay sau khi kết thúc cuộc Chiến tranh lạnh (hình 14-3). Các dòng viện trợ sau đó giảm mạnh, chỉ còn dưới 48 tỷ USD vào năm 1997, trước khi hồi phục để đạt giá trị 69 tỷ USD vào năm 2004 (mọi số liệu đều sẽ cao hơn nếu bao gồm ODA). Theo giá trị thực, tổng ODA vào năm 2004 thấp hơn mức cuối thập niên 80 và đầu thập niên 90. Đo lường theo tỷ trọng trong thu nhập của nước viện trợ, ODA giảm mạnh trong thập niên 90 và chỉ phục hồi nhẹ.



**Hình 14-3. Viện trợ phát triển chính thức toàn cầu 1975-2003**

Theo giá trị danh nghĩa, ODA toàn cầu tăng cho đến đầu thập niên 90, sau đó giảm rồi tăng lại. Theo giá trị thực, ODA từ năm 1997 đến 2002 tương đương với giá trị vào cuối thập niên 70. Tính theo tỷ trọng thu nhập của nước viện trợ, ODA giảm mạnh vào đầu thập niên 90 và chỉ hồi phục nhẹ.

Các giá trị trong hình 14-1 và 14-2 bao gồm cả giá trị mà nước viện trợ trao trực tiếp như viện trợ song phương và giá trị mà họ trao một cách gián tiếp thông qua **viện trợ đa phương**, tập hợp toàn bộ nguồn lực từ nhiều nhà tài trợ. Các tổ chức đa phương chính bao gồm Ngân hàng Thế giới; Quỹ Tiền tệ quốc tế; các ngân hàng phát triển châu Phi, châu Á và Liên Mỹ; Liên hiệp quốc; và Ủy ban châu Âu. Cơ sở lý luận cơ bản của các thể chế đa phương là họ có thể cung cấp những lượng viện trợ lớn với chi phí hành chính được cho là thấp (vì các nước viện trợ không phải lặp lại các nỗ lực ở từng nước) và ít ràng buộc chính trị hơn (vì quyết định tài trợ không thể bị tác động một cách dễ dàng bởi các mối quan ngại chính trị của một nước viện trợ riêng lẻ).



Tổ chức đa phương lớn nhất là Ngân hàng Thế giới, mà thoạt đầu là Ngân hàng tái thiết và phát triển quốc tế (International Bank for Restruction and Development, IBRD) sau khi ra đời trong một hội nghị được tổ chức ở Bretton Woods, New Hampshire vào tháng 7-1944. Cụm từ *tái thiết* trong tên gọi ban đầu của Ngân hàng mô tả nhiệm vụ đầu tiên của tổ chức này là giúp tài trợ cho công cuộc tái thiết châu Âu sau Chiến tranh thế giới II. Ngân hàng Thế giới ngày nay gồm 5 tổ chức liên quan hoạt động tại hơn 100 quốc gia: IBRD, Hiệp hội phát triển quốc tế (International Development Association, IDA), Công ty tài chính quốc tế (International Finance Corporation, IFC), Cơ quan bảo đảm đầu tư đa phương (Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA) và Trung tâm giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế (International Center for Settlement of Investment Disputes, ICSID). Phần lớn tài trợ của Ngân hàng Thế giới *không* phải là viện trợ nước ngoài. IBRD cho các nước thu nhập trung bình vay theo lãi suất thị trường. Ngân hàng này huy động vốn thông qua vay mượn trên các thị trường vốn thế giới rồi cho các quốc gia thành viên vay lại theo lãi suất hơi cao hơn. Vì IBRD có thứ hạng tín dụng cao nên họ có thể vay mượn rồi cho các nước đang phát triển vay lại với lãi suất rẻ hơn so với khi họ tự đi vay trên các thị trường vốn tư nhân. IFC cho vay theo các điều khoản thương mại và đầu tư vốn sở hữu thiểu số vào các công ty tư nhân. MIGA thực hiện bảo lãnh cho các nhà đầu tư nước ngoài tư nhân trước thua lỗ gây ra do các rủi ro phi thương mại (chính trị), và ICSID giúp giải quyết các tranh chấp đầu tư giữa các nhà đầu tư nước ngoài và nước chủ nhà.

Bộ phận duy nhất trong Ngân hàng Thế giới thật sự cung cấp viện trợ nước ngoài là IDA. Chính phủ các nước viện trợ đóng góp tiền vào IDA, cơ quan này sử dụng tiền này để cung cấp các khoản vay ưu đãi và trợ cấp cho các nước thu nhập thấp. Tiền từ IDA được sử dụng vào nhiều mục đích phát triển, bao gồm xây dựng đường sá, bến cảng, tài trợ nghiên cứu nông nghiệp và khuyến nông, mua thuốc men và sách vở, và đào tạo các quan chức chính phủ. Các điều khoản vay tiêu chuẩn bao gồm một khoản “phí dịch vụ” dưới 1 phần trăm một năm và thời gian hoàn trả từ 20 đến 40 năm, bao gồm 10 năm “ân hạn” mà trong thời gian đó không yêu cầu hoàn trả. Có khoảng 15-20 phần trăm nguồn tài trợ của IDA là trợ cấp, tỷ trọng này gia tăng trong những năm gần đây. Để hội đủ tiêu chuẩn tài trợ của IDA, các nước phải có thu nhập trên đầu người (năm 2004) dưới 965 USD (cho dù Ngân hàng Thế giới cũng có một vài ngoại lệ) và không vay mượn trên thị trường vốn quốc tế tư nhân. Khoảng 80 nước hội đủ tiêu chuẩn vay từ IDA. Những nước vay nhiều nhất năm 2004 là Ấn Độ, Bangladesh, Cộng hòa dân chủ Congo, Uganda, Ethiopia, và Việt Nam. IDA giải ngân khoảng 6,9 tỷ USD vào năm 2003; sau các khoản hoàn trả từ các nước vay, tổ chức này đã cung cấp khoản ODA ròng là 5,2 tỷ USD.

Ngân hàng Thế giới được sở hữu và kiểm soát bởi 184 chính phủ các nước thành viên, mỗi thành viên có số phiếu biểu quyết được xác định theo qui mô vốn góp, mà qui mô này lại tỉ lệ với tỷ trọng GDP của quốc gia thành viên trong GDP toàn cầu. Số phiếu biểu quyết hơi khác nhau giữa năm cơ quan ngân hàng, trong đó Hoa Kỳ là cổ đông lớn nhất trong cả IBRD (17 phần trăm) và IDA (14 phần trăm). Các cổ đông lớn kế tiếp là Nhật Bản, Đức, Anh và Pháp.

**Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF)** cũng ra đời vào trong hội nghị Bretton Woods năm 1944.<sup>8</sup> Sứ mệnh ban đầu của IMF là xây dựng lại hệ thống quốc tế của các đồng tiền quốc gia như một phần của nỗ lực cách tân hoạt động thương mại quốc tế sau Chiến tranh thế giới II. Tất cả các chương trình đầu tiên của IMF đều nằm trong các quốc gia công nghiệp ngày nay, hoạt động cho vay thường xuyên với Hoa Kỳ, Anh, Pháp, Đức và các nước khác cho đến đầu thập niên 70. IMF đã đóng vai trò rất hạn chế đối với các nước đang phát triển mãi cho đến cuối những năm 70 và đầu thập niên 80, khi nhiều quốc gia thu nhập thấp bắt đầu đứng trước những vấn đề nghiêm trọng về cán cân thanh toán và các cuộc khủng hoảng nợ.

Ngày nay tất cả các hoạt động của Quỹ Tiền tệ quốc tế là ở các nước thu nhập thấp và trung bình. IMF có các chương trình ở 54 quốc gia vào năm 2004. Mục đích chính của IMF là cung cấp tài trợ tạm thời cho những nước đang gặp khó khăn đáng kể về cán cân thanh toán xuất phát từ tình trạng giảm sút mạnh giá xuất khẩu, gia tăng giá nhập khẩu (ví dụ do tăng giá dầu thế giới), do khủng hoảng tài chính dẫn đến tình trạng tháo chạy vốn quốc tế, hay các cú sốc khác. Nguồn vốn IMF được sử dụng để vực dậy dự trữ ngoại hối và bình ổn đồng tiền, chứ *không phải* để tài trợ các dự án đầu tư hay tiêu dùng. IMF chủ yếu quan tâm đến việc giúp đỡ các nước đạt được và duy trì ổn định kinh tế vĩ mô chứ không phải hỗ trợ trực tiếp cho tăng trưởng và phát triển kinh tế (cho dù dĩ nhiên một môi trường ổn định là quan trọng cho tăng trưởng dài hạn). Để nhận được sự tài trợ của IMF, các nước phải thỏa thuận (đôi khi có nhiều tranh cãi) thực hiện các cuộc cải cách chính sách mà thường nhằm vào việc giảm thâm hụt ngân sách nhà nước, thắt chặt chính sách tiền tệ, gia tăng tính linh hoạt của tỷ giá hối đoái, và nhanh chóng giảm thâm hụt tài khoản vãng lai để khôi phục ổn định kinh tế vĩ mô.

Đại đa số hoạt động tài trợ của IMF *không phải* là viện trợ nước ngoài. Đối với các khoản cho vay khẩn cấp (còn gọi là *tín dụng dự phòng – stand-by credits*), IMF thường cho vay trong thời

<sup>8</sup> Tổ chức thứ ba dự trù được thành lập trong hội nghị Bretton Woods là Tổ chức thương mại quốc tế (ITO). Tuy nhiên, quốc hội Hoa Kỳ không thông qua đạo luật cần thiết để bảo đảm sự tham gia của nước Mỹ, và ITO không bao giờ được khai sinh. Thay vì thế, cộng đồng quốc tế xây dựng Hiệp định chung về thuế quan và mậu dịch, là tiền thân của Tổ chức thương mại thế giới (WTO) ngày nay.

hạn từ một đến ba năm và tính lãi suất thị trường. Chỉ khoảng 10 phần trăm các khoản cho vay hiện hành (outstanding loans) của IMF được xếp loại như viện trợ phát triển chính thức ODA, tất cả đều dành cho các nước thu nhập thấp thông qua các phương tiện giảm nghèo và tăng trưởng. Giá trị giải ngân ODA gộp của IMF vào năm 2003 là 1,1 tỷ USD, nhưng sau khi hoàn trả, giá trị giải ngân ODA ròng chỉ vào khoảng 9 triệu USD (cho dù do tính chất không đều trong việc hoàn trả nên giá trị giải ngân ròng vào năm 2002 lên đến 567 triệu USD). Mặc dù các chương trình của IMF được thiết kế cho ngắn hạn, trong nhiều trường hợp, chúng được gia hạn trong nhiều năm. IMF có các chương trình liên tục hay gần như liên tục trong suốt thập niên 80 và 90 ở Bolivia, Ghana, Malawi, Philippines, Uganda, và một vài nước khác.

Châu Phi, châu Á, châu Mỹ Latinh đều có **ngân hàng phát triển khu vực** riêng: Ngân hàng phát triển châu Phi, Ngân hàng phát triển châu Á, và Ngân hàng phát triển châu Mỹ Latinh.<sup>9</sup> Cũng như Ngân hàng Thế giới, mỗi ngân hàng khu vực tài trợ theo các điều khoản ưu đãi cũng như không ưu đãi, tùy thuộc vào mức thu nhập của nước vay. Các nước thành viên của khu vực và các nước viện trợ chính góp vốn vào các ngân hàng này; đồng thời các ngân hàng cũng vay mượn trên các thị trường vốn tư nhân để tài trợ cho các khoản vay “cứng” (không ưu đãi) và nhận đóng góp từ các nước viện trợ để tài trợ cho các khoản vay “mềm” (ưu đãi) và các hoạt động trợ cấp. Các tổ chức viện trợ đa phương khác bao gồm Liên minh châu Âu (EU), Quỹ của Tổ chức các nước xuất khẩu dầu hỏa (OPEC) và Ngân hàng phát triển Hồi giáo (Islamic Development Bank).

Các chương trình viện trợ nước ngoài của Liên hiệp quốc chiếm khoảng 3,5 tỷ USD vào năm 2003, tất cả đều được cung cấp như trợ cấp. Phần lớn sự viện trợ này được thực hiện dưới hình thức hợp tác kỹ thuật (tư vấn, cố vấn và các khả năng chuyên môn khác), chủ yếu từ Chương trình phát triển Liên hiệp quốc (UNDP), Quỹ dân số Liên hiệp quốc (UNFPA) và Tổ chức y tế thế giới (WHO). Các cơ quan Liên hiệp quốc khác cung cấp trợ cấp cho các dự án phát triển và viện trợ nhân đạo, bao gồm Chương trình lương thực thế giới (WFP), Quỹ trẻ em Liên hiệp quốc (UNICEF, đơn vị đoạt giải Nobel hoà bình năm 1965), và Cao uỷ Liên hiệp quốc về người tị nạn (UNHCR).

### Viện trợ nước ngoài tư nhân

Không phải toàn bộ viện trợ nước ngoài đều được cung cấp bởi chính phủ các nước. Các quỹ tài trợ tư nhân như Quỹ Aga Khan hay Quỹ Bill và Melinda Gates cung cấp nguồn viện trợ đáng kể cho các nước thu nhập thấp, cũng như các tổ chức từ thiện như Catholic Relief Services, Tổ chức thầy thuốc không biên giới từng đoạt giải Nobel hoà bình, và các Hội chữ thập đỏ và Lưỡi liềm đỏ. Một số trong các nỗ lực này tập trung vào các vấn đề cụ thể. Tổ chức Rotary International cung ứng sự tài trợ đáng kể nhằm xoá bỏ bệnh bại liệt với thành công đáng kể. Các trường học và bệnh viện với “sứ mệnh” dựa vào tôn giáo hoạt động tại các nước thu nhập thấp trên khắp thế giới, trong nhiều trường hợp cung cấp những dịch vụ thiết yếu cho người nghèo. Nhiều cơ quan hoạt động trên tinh thần hợp tác nhà nước và tư nhân, như Quỹ toàn cầu phòng chống AIDS, bệnh lao và bệnh sốt rét, một quỹ tài trợ của Thụy Sĩ nhận tài trợ từ chính phủ các nước và cả các nguồn tư nhân. Ngoài ra, một số công ty đa quốc gia cũng thực hiện các hoạt động viện trợ nhân đạo tại những nước mà họ hoạt động kinh doanh. Căn cứ theo các giá trị ước lượng từ DAC, tổng viện trợ từ các nguồn tư nhân lên đến 10,2 tỷ USD vào năm 2003, trong đó 6,3 tỷ USD có nguồn gốc từ Hoa Kỳ. Những con số này gần như chắc chắn thể hiện thấp hơn giá trị viện trợ nước ngoài tư nhân thực tế, vì các tổ chức từ thiện tư nhân không phải báo cáo về các hoạt động thiện

<sup>9</sup> Ngân hàng phát triển thứ tư, Ngân hàng Tái thiết và phát triển châu Âu, tài trợ đầu tư ở Đông Âu và Trung Á, nhưng gần như không một chương trình tài trợ nào của họ là tài trợ ưu đãi.

nguyện của họ, và DAC không có cách nào dò tìm chính xác những con số này. Nhưng ngay cả nếu tính một cách chính xác, giá trị cũng sẽ không lớn. Trong trường hợp của Hoa Kỳ, các giá trị này tương đương với khoảng 6 cents trên một người Mỹ một ngày.

### Ai nhận viện trợ nước ngoài?

Một trăm năm mươi quốc gia và lãnh thổ trên thế giới nhận viện trợ vào năm 2003. Bảng 14-1 trình bày mười nước nhận viện trợ nhiều nhất, mỗi nước nhận hơn 1 tỷ USD. Tổng giá trị tính theo USD là quan trọng, nhưng con số đó không cho ta biết được toàn bộ câu chuyện. Trên cơ sở giá trị trên đầu người, dòng viện trợ chảy sang một số nước tương đối nhỏ. Bangladesh nhận 1,4 tỷ USD viện trợ vào năm 2002, nghe có vẻ như một con số lớn, nhưng Bangladesh là một đất nước rất rộng lớn với 138 triệu dân. Các dòng ODA chỉ tương đương với 2 phần trăm GDP của họ, hay khoảng 10 USD cho một người Bangladesh, chi phí của vài kilogram gạo. Nhưng đối với một số nước nhận nhiều viện trợ với dân số ít hơn, thì số lượng liên quan trở nên tương đối lớn. Jordan nhận 1,2 tỷ USD vào năm 2004, với dân số 5,3 triệu người, họ nhận được khoảng 233 USD một người. Đối với các nước khác (hầu hết đều nhỏ hơn), một chút viện trợ thôi cũng có tác dụng lớn. Đất nước Sao Tome và Principe nhỏ bé chỉ nhận được 38 triệu USD viện trợ, nhưng con số này tương ứng với 75 phần trăm GDP và khoảng 240 USD một người.

**Bảng 14-1. Các nước nhận viện trợ chính vào năm 2003**

| Thứ hạng                                | Quốc gia             | Tổng viện trợ (triệu USD hiện hành) |
|-----------------------------------------|----------------------|-------------------------------------|
| 1                                       | Iraq                 | 2.265                               |
| 2                                       | Việt Nam             | 1.769                               |
| 3                                       | Indonesia            | 1.743                               |
| 4                                       | Tanzania             | 1.669                               |
| 5                                       | Ethiopia             | 1.504                               |
| 6                                       | Bangladesh           | 1.393                               |
| 7                                       | Trung Quốc           | 1.325                               |
| 8                                       | Serbia và Montenegro | 1.317                               |
| 9                                       | Liên bang Nga        | 1.255                               |
| 10                                      | Jordan               | 1.234                               |
| Viện trợ tính theo tỷ lệ phần trăm GNI  |                      |                                     |
| 1                                       | Sao Tome và Principe | 75                                  |
| 2                                       | Guinea Bissau        | 64                                  |
| 3                                       | Timor Leste          | 48                                  |
| 4                                       | Micronesia           | 44                                  |
| 5                                       | Đảo quốc Marshall    | 41                                  |
| 6                                       | Burundi              | 39                                  |
| 7                                       | Sierra Leone         | 39                                  |
| 8                                       | Eritrea              | 34                                  |
| 9                                       | Malawi               | 30                                  |
| 10                                      | Liberia              | 28                                  |
| Viện trợ trên đầu người (USD hiện hành) |                      |                                     |
| 1                                       | French Polynesia     | 2.134                               |
| 2                                       | New Caledonia        | 2.022                               |
| 3                                       | Đảo quốc Marshall    | 1.076                               |
| 4                                       | Micronesia           | 923                                 |
| 5                                       | Cape Verde           | 306                                 |
| 6                                       | Bờ Tây và dải Gaza   | 289                                 |
| 7                                       | Tonga                | 270                                 |
| 8                                       | Sao Tome và Principe | 239                                 |

|    |          |     |
|----|----------|-----|
| 9  | Jordan   | 233 |
| 10 | Kiribati | 191 |

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, *Các chỉ báo phát triển thế giới 2005*.

Sự chênh lệch về độ lớn viện trợ tính theo tỷ trọng GDP (mà trong một số trường hợp xem ra tương đối lớn) và viện trợ trên đầu người (mà xem ra nhỏ hơn nhiều) thường phản ánh GDP rất thấp ở các nước nhận viện trợ. Thu nhập trên đầu người của Uganda chỉ bằng 240 USD theo giá trị USD danh nghĩa, vì thế giá trị nhận viện trợ 11 phần trăm GDP (tương như nhiều) nhưng tính ra chỉ có 26 USD một người. Ethiopia, Haiti, và Ai Cập nhận viện trợ lần lượt tương đương 22, 5, và 1 phần trăm GDP, nhưng trong mỗi trường hợp, viện trợ chỉ vào khoảng 19 USD một người, vì thế thật không chính xác khi nói rằng Ethiopia nhận được nhiều viện trợ hơn Ai Cập. Tỷ lệ viện trợ trên GDP cao có thể cho thấy giá trị viện trợ lớn, nhưng cũng có thể do GDP thấp.

Trên cơ sở khu vực, các nước châu Phi cận Sahara nhận dòng viện trợ bình quân 6 phần trăm GDP vào năm 2002, hay 34 USD một người (bảng 14-2). Hai khu vực khác, châu Âu và Trung Á, và Bắc Phi và Trung Đông, nhận được trên 20 USD một người, cho dù giá trị nhận viện trợ tính theo tỷ lệ phần trăm thu nhập thì nhỏ hơn nhiều. Đối với các nước thu nhập thấp trên thế giới, các nước viện trợ đã cung cấp bình quân khoảng 14 USD viện trợ trên một người. Các nước viện trợ cũng cung cấp giá trị viện trợ trên đầu người gần bằng như vậy (11 USD) cho các nước thu nhập trung bình cao, cho dù tính theo tỷ lệ phần trăm GDP thì thấp hơn nhiều.

**Bảng 14-2. Nhận viện trợ chính thức theo khu vực, 2003**

|                                   | Triệu USD | Tỷ lệ phần trăm GDP | USD trên đầu người |
|-----------------------------------|-----------|---------------------|--------------------|
| Châu Phi cận Sahara               | 24.144    | 6,0                 | 34                 |
| Nam Á                             | 6.169     | 0,8                 | 4                  |
| Đông Á và Thái Bình Dương         | 7.140     | 0,4                 | 4                  |
| Châu Âu và Trung Á                | 10.465    | 0,8                 | 22                 |
| Trung Đông và Bắc Phi             | 7.628     | 1,0                 | 24                 |
| Châu Mỹ Latin và Caribe           | 6.153     | 0,4                 | 12                 |
| Các nước thu nhập thấp            | 32.135    | 3,0                 | 14                 |
| Các nước thu nhập trung bình thấp | 21.775    | 0,5                 | 8                  |
| Các nước thu nhập trung bình cao  | 3.778     | 0,2                 | 11                 |
| Các nước thu nhập cao             | 1.273     | 0,0                 | 1                  |

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, *Các chỉ báo phát triển thế giới 2005*.

Nói chung, viện trợ là một dòng vốn quan trọng đối với các nước thu nhập thấp nhưng không phải đối với hầu hết các nước thu nhập trung bình. Dòng viện trợ bình quân là 3 phần trăm GDP tại các nước thu nhập thấp vào năm 2003 nhưng chỉ vào khoảng 0,2 phần trăm GDP tại các nước thu nhập trung bình cao. Như thảo luận trong chương 10, vào thập niên 90, các dòng vốn tư nhân tăng mạnh tại các nước thu nhập trung bình, dư sức bù đắp cho tình trạng giảm sút viện trợ. Tại các nước thu nhập thấp, vốn tư nhân tăng chậm hơn nhiều và vẫn nhỏ hơn nhiều so với viện trợ.

### Động cơ của viện trợ

Điều gì xác định việc các nhà tài trợ cung cấp viện trợ cho ai và cung cấp bao nhiêu? Các nhà tài trợ có nhiều động cơ khi cung cấp viện trợ, chỉ một số trong đó trực tiếp liên quan đến phát triển kinh tế.

*Các mục tiêu chính sách nước ngoài và các liên minh chính trị*

Gần như người ta không lạ gì việc chính sách nước ngoài và các mối quan hệ chính trị là những yếu tố then chốt xác định các dòng viện trợ. Trong thời kỳ Chiến tranh lạnh, cả Hoa Kỳ và Liên bang Xô viết đều sử dụng viện trợ để tranh giành sự ủng hộ của các nước đang phát triển trên thế giới. Hoa Kỳ cung cấp lượng viện trợ lớn cho những nước chống lại sự mở rộng chủ nghĩa cộng sản mà không quan tâm xem thử viện trợ có được sử dụng để phát triển hay không, bao gồm miền nam Việt Nam vào thập niên 60; Indonesia, Philippines, và Zaire vào thập niên 70 và 80; và một số nước ở Trung Mỹ vào thập niên 80. Liên bang Xô Viết đua tranh bằng viện trợ dành cho Bắc Hàn, Cuba, và các nước Đông Âu. Cả hai bên đều tranh giành sự ủng hộ của các nước mới độc lập ở châu Phi và sử dụng viện trợ nhằm đạt được sự ủng hộ biểu quyết quan trọng ở Liên hiệp quốc hay các tổ chức thế giới khác. Hoa Kỳ và Liên Xô không phải là những quốc gia duy nhất từng sử dụng viện trợ trong kiểu cạnh tranh này: Đài Loan và Trung Quốc từng sử dụng viện trợ (cùng với các công cụ chính sách khác) để ra sức tranh thủ sự ủng hộ và công nhận đối với chính phủ nước họ từ các nước trên thế giới.

Nhiều nước cung cấp viện trợ lớn cho các thuộc địa trước kia của họ như một phương tiện để duy trì ít nhiều ảnh hưởng chính trị. Quá khứ thuộc địa giúp các nước gia tăng lợi ích của việc nhận viện trợ hơn. Từ năm 1970 đến 1994, có đến 99,6 phần trăm viện trợ của Bồ Đào Nha là dành cho các thuộc địa trước đây của họ, trong khi 78 phần trăm viện trợ từ Anh và 50-60 phần trăm viện trợ từ Úc, Bỉ, và Pháp được chuyển đến các thuộc địa cũ của những nước này.<sup>10</sup>

Đối với Hoa Kỳ, mối quan ngại địa chính trị quan trọng nhất ngoài cuộc Chiến tranh lạnh là Trung Đông. Từ năm 1980, hai nước nhận viện trợ nước ngoài nhiều nhất của Hoa Kỳ (kể cả ODA và ODA) là Israel và Ai Cập khi nước Mỹ hỗ trợ tài chính để yểm trợ hiệp định hoà bình tại David được ký kết bởi hai nước này vào tháng 11-1979. Gần đây hơn, những nước nhận viện trợ Hoa Kỳ nhiều nhất là những nước quan trọng trong cuộc chiến chống khủng bố, như Afghanistan, Pakistan, và Jordan. Bắt đầu vào năm 2002, Iraq trở thành nước nhận viện trợ nhiều nhất của Hoa Kỳ (và nước nhận viện trợ nhiều nhất trên thế giới), và công cuộc tái thiết đất nước này có thể trở thành chương trình viện trợ nước ngoài riêng lẻ lớn nhất từng được ghi nhận.

*Mức thu nhập và đói nghèo*

Thu nhập và đói nghèo là những cân nhắc quan trọng trong việc phân bổ viện trợ, chỉ ít đối với một số nước viện trợ, cho dù không phải nhiều như là đôi khi người ta vẫn giả định.<sup>11</sup> Đối với nhiều người ở các nước giàu, cơ sở lý luận chính của viện trợ là giúp đỡ những người cần đến viện trợ nhất tại các nước nghèo nhất. Mức thu nhập và đói nghèo ảnh hưởng đến cả lượng viện trợ mà các nước tài trợ cung cấp và mức độ ưu đãi của nó. Nói chung, các nước viện trợ cung cấp viện trợ ưu đãi nhiều nhất cho những nước nghèo nhất và dành ít trợ cấp cũng như ít khoản cho vay ưu đãi hơn cho những nước thu nhập cao hơn. Một số chương trình viện trợ được thiết kế công khai vì mục tiêu này. Chương trình IDA của Ngân hàng Thế giới có một mức trần thu nhập (cũng như các chương trình ưu đãi của các ngân hàng phát triển khu vực). Một khi các nước đạt được mức trần (965 USD đầu người vào năm 2004), trong hầu hết các trường hợp, họ cũng “tốt nghiệp” hay “hoàn tất chương trình” của IDA để tiến tới các khoản vay không ưu đãi của IBRD. Các chương trình khác có ít qui tắc hoàn tất chính thức hơn nhưng cũng có xu hướng cung cấp ít viện trợ hơn khi thu nhập gia tăng.

<sup>10</sup> Alberto Alesina và David Dollar, “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?” *Journal of Economic Growth* (tháng 3-2000), 33-63.

<sup>11</sup> Alesina và Dollar, “Who Gives Foreign Aid?” nhận thấy rằng mức thu nhập là động cơ chủ yếu của viện trợ từ Đan Mạch, Phần Lan, Na Uy và Thụy Điển.

Khi thu nhập của những nước nghèo nhất gia tăng, thành phần của các dòng vốn vào đất nước họ có xu hướng thay đổi; dòng viện trợ giảm dần và dòng vốn tư nhân tăng lên. Cũng có những ngoại lệ cho cả hai diễn tiến này. Ấn Độ nhận viện trợ tương đối ít (tính theo đầu người cũng như theo tỷ lệ phần trăm GDP), so với những nước khác có thu nhập tương tự; Israel, French Polynesia, và Ba Lan nhận được giá trị viện trợ tương đối lớn, cho dù họ vốn có thu nhập trên đầu người tương đối cao. Botswana nhận dòng viện trợ tương đương 15 phần trăm GDP vào đầu thập niên 70, khi thu nhập bình quân không đến 800 USD trên đầu người, nhưng với thu nhập bình quân hiện nay hơn 4000 USD, dòng viện trợ đã giảm xuống dưới 1 phần trăm GDP.

Nhìn chung, việc chuyển từ nhận viện trợ nhiều sang ít phải qua nhiều năm. Ta hãy xem một quốc gia như Mozambique, với thu nhập đầu người năm 2004 là 250 USD. Thu nhập của họ sẽ phải tăng gần gấp bốn lần thì mới đạt được 965 USD và “hoàn tất chương trình” viện trợ của IDA, rồi (thông thường) bắt đầu chuyển từ ODA sang việc nhận tài trợ không ưu đãi. Nếu thu nhập đầu người của họ tăng với tỷ lệ nhanh chóng 5 phần trăm một năm, thì Mozambique sẽ phải mất 27 năm mới đạt được thu nhập 965 USD đầu người. Với tỷ lệ tăng trưởng khiêm tốn hơn nhưng vẫn nhanh là 3 phần trăm đầu người một năm, sự chuyển đổi này phải mất 46 năm. Một nghiên cứu gần đây tính toán rằng, đối với những nước thành công nhất, “nửa đời” của viện trợ là vào khoảng 12 năm, nghĩa là viện trợ sẽ giảm xuống còn khoảng 50 phần trăm so với mức độ đỉnh điểm sau 12 năm và giảm còn 25 phần trăm so với đỉnh điểm sau khoảng 24 năm.<sup>12</sup> Như vậy, đối với nhiều nước nghèo nhất, sự chuyển đổi nhanh sang các dòng vốn tư nhân xem ra là không thể.

### *Qui mô đất nước*

Các nhà tài trợ cung cấp nhiều viện trợ hơn (tính theo tỷ lệ phần trăm GDP hay theo giá trị đầu người) cho những nước nhỏ hơn so với những nước lớn. Nếu các nhà tài trợ quan tâm nghiêm ngặt đến việc phân bổ viện trợ đến nơi nào có đông người nghèo sinh sống nhất, thì sẽ có nhiều viện trợ hơn đến với Trung Quốc, Ấn Độ, Indonesia, Bangladesh và Pakistan. Tuy nhiên, chính qui mô của một số nước này đôi khi lại làm nản lòng các nước viện trợ. Họ thích cung cấp viện trợ cho những nước nhỏ hơn, nơi có thể tạo ra sự khác biệt dễ nhận thấy hơn. Viện trợ 50 triệu USD có thể làm nên sự khác biệt to lớn ở Gambia, nhưng sẽ chẳng thấm vào đâu ở Ấn Độ. Vì những lý do chính trị, các nước viện trợ nói chung muốn ảnh hưởng đến càng nhiều quốc gia càng tốt; điều này có xu hướng dẫn đến một số lượng viện trợ mất cân xứng dành cho những nước nhỏ. Một lá phiếu ở Đại hội đồng Liên hiệp quốc xuất phát từ một nước nhỏ hay từ một nước lớn thì cũng như nhau, vì thế các nước viện trợ cố gắng ảnh hưởng đến càng nhiều nước nhỏ càng tốt.

### *Các ràng buộc thương mại*

Viện trợ song phương thường được thiết kế ít nhất một phần nhằm hỗ trợ lợi ích kinh tế của những doanh nghiệp nhất định hay những khu vực cụ thể ở nước viện trợ. Viện trợ đa phương ít chịu những áp lực này hơn, cho dù không có nghĩa là được miễn trừ. Nhiều nhà phân tích kết luận rằng các ràng buộc thương mại là một yếu tố quan trọng xác định viện trợ của Nhật Bản. Viện trợ lương thực giúp hỗ trợ cho những nhà nông sản xuất ra lương thực này ở Hoa Kỳ và Liên minh châu Âu. Nhiều nước viện trợ “ràng buộc” một tỷ phần viện trợ của họ phải dành để

<sup>12</sup> Michael Clemens và Steven Radelet, “The Millennium Challenge Account: How Much Is Too Much, How Long Is Long Enough? Tài liệu hoạt động số 23 (tháng 2-2003), Trung tâm phát triển toàn cầu, Washington D.C.

mua hàng hoá ở nước viện trợ. Trong hầu hết các trường hợp, ô tô, vé máy bay, và dịch vụ tư vấn được tài trợ bằng viện trợ nước ngoài của Hoa Kỳ phải được mua từ các công ty Hoa Kỳ. Ràng buộc viện trợ có một lịch sử lâu đời: Phần lớn máy móc và thiết bị cho Kế hoạch Marshall được mua từ các công ty Hoa Kỳ, và tất cả phải được vận chuyển qua Đại Tây Dương trên các tàu buôn của Hoa Kỳ. Việc ràng buộc viện trợ có lẽ giúp củng cố sự ủng hộ chính trị đối với các chương trình viện trợ trong nội bộ các nước viện trợ, nhưng nó làm tăng thêm chi phí của các chương trình viện trợ và làm cho những chương trình này trở nên kém hữu hiệu hơn. Một nghiên cứu nhận thấy rằng ràng buộc viện trợ làm tăng thêm 15-20 phần trăm chi phí, có nghĩa là người nhận viện trợ sẽ nhận được ít lợi ích hơn từ khoản viện trợ được cho là dành cho nước họ.

### *Dân chủ*

Về mặt lịch sử, các nhà tài trợ cung cấp viện trợ nước ngoài gần như không quan tâm đến việc chính phủ nước nhận viện trợ là chuyên quyền hay dân chủ. Điều này đặc biệt xảy ra trong thời Chiến tranh lạnh, nhưng từ khi Liên Xô giải tán, các nước viện trợ có xu hướng gia tăng viện trợ cho những nước đã trở thành những nền dân chủ. Nhiều viện trợ hơn dành cho mục đích củng cố các nền dân chủ mong manh, hỗ trợ sự chuyển đổi từ phi dân chủ sang dân chủ, hay xây dựng các thể chế dân chủ, bao gồm tài trợ cho quốc hội, các hệ thống giám sát bầu cử, và các nhóm ủng hộ dân quyền và tự do ngôn luận. Alberto Alesina và David Dollar, trong một nghiên cứu cho giai đoạn từ năm 1970 đến 1994, nhận thấy rằng viện trợ dành cho một quốc gia điển hình tăng lên 50 phần trăm sau khi chuyển đổi thành một đất nước dân chủ.

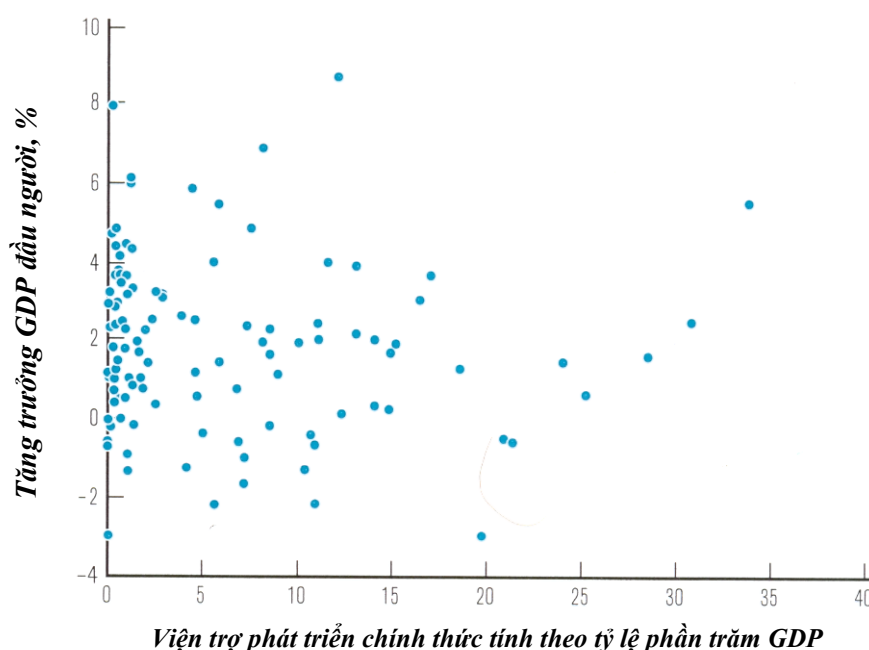
## **VIỆN TRỢ, TĂNG TRƯỞNG VÀ PHÁT TRIỂN**

Nhiều người nghĩ về viện trợ nước ngoài chủ yếu như việc xây dựng cơ sở hạ tầng (như đường sá hay đập nước) hay cung cấp sự cứu tế khẩn cấp cho người tị nạn, nhưng các mục đích của nó thường đa dạng hơn. Phần lớn viện trợ nước ngoài được thiết kế để đáp ứng một hay nhiều hơn trong số bốn mục tiêu phát triển và kinh tế tổng quát:

1. Kích thích tăng trưởng kinh tế thông qua xây dựng cơ sở hạ tầng, hỗ trợ các khu vực sản xuất như nông nghiệp, hay mang lại các ý tưởng và công nghệ mới.
2. Thúc đẩy các mục tiêu phát triển khác, như tăng cường giáo dục, y tế, các hệ thống chính trị và môi trường.
3. Hỗ trợ sự tiêu dùng cơ bản về lương thực và các hàng hoá thiết yếu khác, đặc biệt trong những tình huống khẩn cấp theo sau các trận thiên tai hay khủng hoảng nhân đạo.
4. Giúp bình ổn nền kinh tế sau các cú sốc kinh tế.

Mức độ thành công của viện trợ trong việc giúp đạt được các mục tiêu này là vấn đề còn tiếp tục tranh cãi và thảo luận.

Bất chấp những mục tiêu bao quát này của viện trợ, tăng trưởng kinh tế luôn luôn là thước đo chính được sử dụng để đánh giá tác dụng của viện trợ, và người ta kỳ vọng nhiều viện trợ hơn sẽ dẫn đến tăng trưởng nhanh hơn. Nhưng ở mức độ rất bao quát, không có một mối quan hệ đơn giản rõ ràng nào giữa viện trợ và tăng trưởng, như thể hiện qua hình 14-4. Một số nước nhận được những khoản viện trợ lớn có tăng trưởng nhanh, trong khi những nước khác có tăng trưởng chậm hoặc thậm chí tăng trưởng âm. Đồng thời, một số nước nhận rất ít viện trợ lại hoạt động rất khấm khá, trong khi những nước khác thì không thành công gì.



**Hình 14-4. Viện trợ nước ngoài và tăng trưởng, 1994-2003**

Tình trạng thiếu vắng một mối quan hệ đơn giản có ý nghĩa gì? Đối với một số nhà phân tích, đó là bằng chứng về sự thất bại của viện trợ trong việc đạt được các mục tiêu cơ bản. Nhưng đối với các nhà phân tích khác, tương quan đơn giản này là sai lạc, vì có những yếu tố khác ảnh hưởng đến cả viện trợ và tăng trưởng. Một số nước nhận những khoản viện trợ lớn có thể đứng trước những dịch bệnh địa phương hay điều kiện địa lý khắc nghiệt hay vươn lên từ xung đột nội bộ kéo dài, trong những trường hợp đó, viện trợ có thể có một tác động tích cực đối với tăng trưởng ngay cả nếu kết quả tăng trưởng chung vẫn yếu kém. Hay tính nhân quả có thể đi theo chiều ngược lại: các nhà tài trợ cung ứng nhiều viện trợ hơn cho những đất nước có tỷ lệ tăng trưởng chậm và ít viện trợ hơn cho những nước tăng trưởng nhanh như Trung Quốc. Các nhà phân tích này đề xuất rằng sau khi xem xét đến các yếu tố khác này, sẽ xuất hiện một mối quan hệ tích cực. Vẫn còn những người khác kết luận rằng viện trợ có tác dụng tốt trong những tình huống nào đó nhưng không có tác dụng trong những tình huống khác. Viện trợ có thể giúp kích thích tăng trưởng ở những nước có các chính sách kinh tế tốt hợp lý nhưng thất bại ở những nước tham nhũng tràn lan và những nền kinh tế quản lý yếu kém. Theo quan điểm này, tuy đường xu hướng chung là quan trọng, nhưng sự biến thiên quanh xu hướng và các lý do của sự biến thiên cũng rất quan trọng trong việc tìm hiểu các mối quan hệ nền tảng thật sự.

Cuộc tranh luận về những vấn đề này vẫn tiếp diễn qua nhiều năm và tiếp tục đến ngày nay, nhưng cũng có sự nhất trí chung về một số vấn đề bao quát. Ngay cả những người bi quan về viện trợ (ít nhất là phần lớn trong số họ) cũng đồng ý rằng viện trợ đã thành công tại một số nước (như ở Botswana hay Indonesia hay gần đây hơn là Mozambique và Tanzania), rằng viện trợ đã giúp cải thiện y tế thông qua cung cấp thuốc men cần thiết và viện trợ là một phương tiện quan trọng để cứu tế khẩn cấp sau các trận thiên tai. Tương tự, những người lạc quan về viện trợ nhất trí rằng phần lớn viện trợ đã bị lãng phí hay đánh cắp, như bởi chế độ của Marcos ở Philippines và chế độ Duvalier ở Haiti, và ngay cả trong những tình huống tốt nhất, viện trợ cũng có thể có những động cơ khuyến khích bất lợi đối với hoạt động kinh tế. Cuộc tranh luận vẫn còn tiếp diễn về các xu hướng chung, về những điều kiện trong đó viện trợ có tác dụng hay không có tác dụng, và về các biện pháp có thể được thực hiện để làm cho viện trợ trở nên hữu hiệu hơn. Bằng chứng

thực nghiệm thì có tính chất hỗn tạp, với những nghiên cứu khác nhau đi đến những kết luận khác nhau tùy thuộc vào khung thời gian, các nước liên quan, và các giả định cơ bản của nghiên cứu. Chúng tôi tóm tắt phần này thông qua xem xét ba quan điểm về viện trợ và tăng trưởng.

### **Quan điểm 1. Mặc dù không luôn luôn thành công, nhưng xét bình quân, viện trợ có một tác động tích cực đối với tăng trưởng và phát triển kinh tế**

Cơ sở lập luận về mặt kinh tế rõ ràng nhất của viện trợ là để đẩy mạnh tăng trưởng thông qua tài trợ đầu tư mới, đặc biệt đầu tư vào hàng hoá công. Viện trợ được sử dụng để xây dựng đường sá, bến cảng, nhà máy phát điện, trường học và các cơ sở hạ tầng khác giúp thúc đẩy quá trình tích lũy vốn, mà (nếu đầu tư hữu hiệu) sự tích lũy vốn này sẽ tăng tốc tỷ lệ phát triển. Động cơ viện trợ này đã được kêu gọi kể từ thời Kế hoạch Marshall. Quả thật, các phân tích đầu tiên về viện trợ nước ngoài, như quyển sách được ưa chuộng của Walter Rostow năm 1960 *The Stages of Economic Growth* (Các giai đoạn tăng trưởng kinh tế) xem xét viện trợ hoàn toàn dưới góc độ tài trợ đầu tư và bổ sung trữ lượng vốn.<sup>13</sup> Ý tưởng này hoàn toàn nhất quán với mô hình Harrod-Domar xem sự tạo lập vốn là động lực chính của tăng trưởng cũng như với mô hình Solow, xem tích lũy vốn là quan trọng đối với tăng trưởng, cho dù với sinh lợi giảm dần và với một vai trò mạnh mẽ của công nghệ mới. Trong bối cảnh các mô hình này, viện trợ bổ sung cho tổng giá trị tiết kiệm, làm tăng đầu tư và trữ lượng vốn, từ đó làm tăng tốc tỷ lệ tăng trưởng kinh tế.<sup>14</sup>

Theo quan điểm này, các nước nghèo không thể tự mình tạo ra đủ lượng tiết kiệm cần thiết để tài trợ những dự án đầu tư cần thiết nhằm khởi động tăng trưởng, hay nếu có thể làm được điều này thì họ cũng chỉ có thể tài trợ cho sự tăng trưởng rất chậm. Như thảo luận trong chương 10, tỷ lệ tiết kiệm có xu hướng thấp ở những nước nghèo nhất, và ngay cả ở nơi tỷ lệ tiết kiệm cao vừa phải, lượng tiết kiệm thực tế cũng thấp. Một nước với thu nhập trên đầu người 200 USD và tỷ lệ tiết kiệm 10 phần trăm chỉ tạo ra được lượng tiết kiệm 20 USD đầu người một năm, không thể mua được nhiều hàng hoá vốn. Trong phiên bản mạnh nhất của mô hình này, các nước nghèo nhất có thể rơi vào chiếc **bẫy đói nghèo (poverty trap)**, trong đó thu nhập của họ quá thấp không thể tạo ra được tiết kiệm cần thiết để khởi động quá trình tăng trưởng bền vững.<sup>15</sup> Tổng tiết kiệm có thể quá thấp không thể bù đắp khấu hao, đừng nói gì đến bổ sung trữ lượng vốn. Trong một phiên bản chùng mực hơn, các nước nghèo nhất có thể tiết kiệm đủ để bắt đầu tăng trưởng, nhưng chỉ với tỷ lệ tăng trưởng rất thấp. Như vậy, các dòng viện trợ mang lại một phương cách gia tăng tiết kiệm nội địa và tăng tốc quá trình tăng trưởng.

Viện trợ có thể giúp hỗ trợ tăng trưởng thông qua xây dựng tri thức và chuyển giao ý tưởng mới, công nghệ, và các thông lệ thực hành tốt nhất từ nước này sang nước khác. Một số viện trợ giúp hỗ trợ nghiên cứu ở các nước thu nhập thấp mà có thể đẩy nhanh nhịp độ tăng trưởng. Một trong những ví dụ hay nhất là hoạt động nghiên cứu được tài trợ bằng viện trợ vào thập niên 60 và 70 về các giống hoa màu mới, phân bón và thuốc trừ sâu giúp chuyển đổi nông nghiệp ở châu Á thông qua cuộc *Cách mạng xanh*. Tương tự, một phần viện trợ đáng kể nhằm tài trợ sự hỗ trợ kỹ thuật và tư vấn mà sau cùng vì mục đích củng cố thể chế và gia tăng năng suất. Loại viện trợ

<sup>13</sup> W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto* (Cambridge, UK: nhà xuất bản đại học Cambridge, 1960).

<sup>14</sup> Như đã thảo luận trong chương 4, trong mô hình Harrod-Domar, ảnh hưởng là sự gia tăng lâu dài của tỷ lệ tăng trưởng; trong mô hình Solow, đó là sự gia tăng nhất thời của tỷ lệ tăng trưởng cho đến khi nền kinh tế đạt đến mức sản lượng mới ở trạng thái dừng.

<sup>15</sup> Tìm đọc nghiên cứu của Jeffrey Sachs và những người khác, “Ending Africa’s Poverty Trap,” *Brookings Papers on Economic Activity* 1 (2004), 117-240.

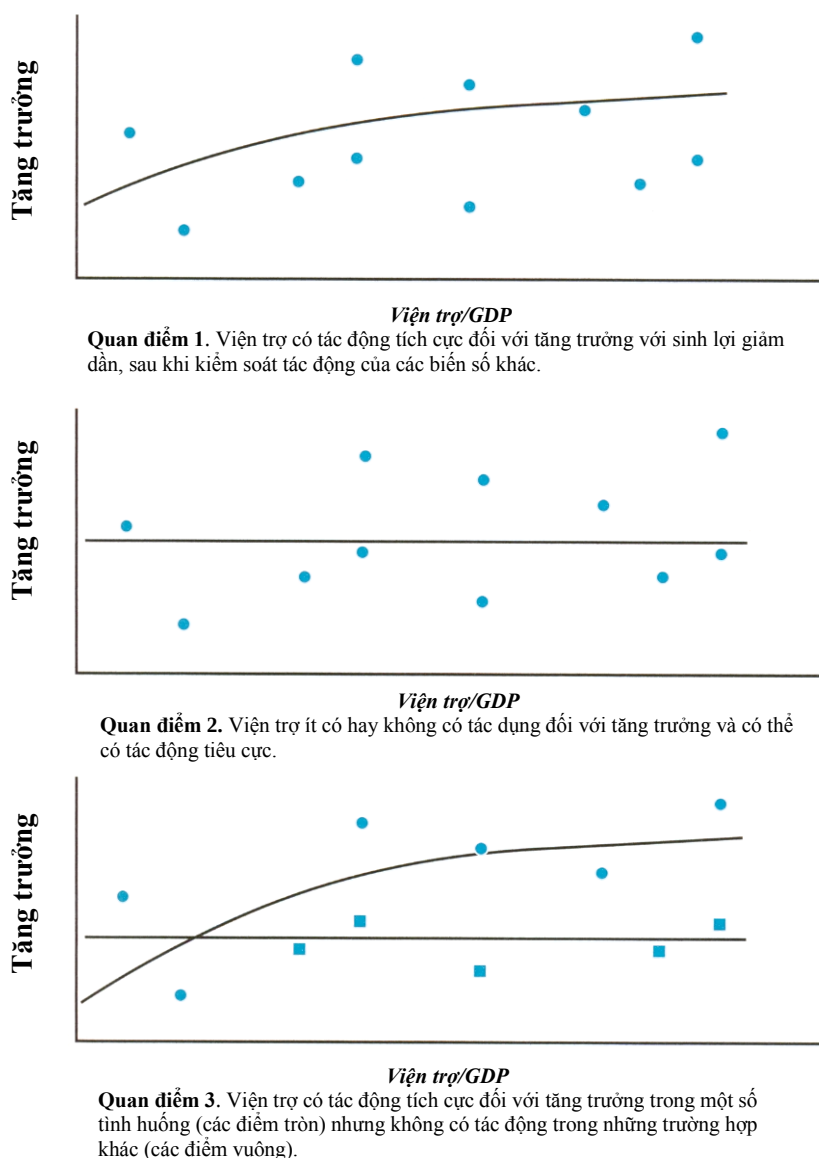
này, khi có tác dụng, có thể được xem là làm dịch chuyển hàm sản xuất hướng lên trên, qua đó giúp gia tăng tỷ lệ tăng trưởng.<sup>16</sup>

Một vài nghiên cứu, cho dù không phải là toàn bộ, đã tìm ra mối quan hệ đồng biến giữa viện trợ và tăng trưởng, xét bình quân, sau khi kiểm soát tác động của các yếu tố khác đối với tăng trưởng. Nói cụ thể ra, bắt đầu vào giữa thập niên 90, các nhà nghiên cứu bắt đầu khảo sát xem thử viện trợ có thúc đẩy tăng trưởng hay không, cho dù với sinh lợi giảm dần; nghĩa là những lượng nhỏ viện trợ có thể có tác động tương đối lớn đối với tăng trưởng, nhưng với từng USD viện trợ tăng thêm sẽ có tác dụng nhỏ dần. Điều này xem ra giống như một nhận định hiển nhiên, vì đó là giả định tiêu chuẩn về sự tích lũy vốn trong hầu hết các mô hình tăng trưởng (ví dụ như mô hình Solow), nhưng thật ngạc nhiên, các nghiên cứu đầu tiên chỉ kiểm định được một mối quan hệ tuyến tính. Phần nhiều những nghiên cứu này (nhưng không phải tất cả) mà cho phép có sinh lợi giảm dần và kiểm soát các biến số khác đã tìm thấy mối quan hệ đồng biến, xét bình quân, giữa tổng viện trợ và tăng trưởng.<sup>17</sup> Theo hình 14-4, những nghiên cứu này nhận thấy rằng các biến số khác như điều kiện địa lý, xung đột chính trị, chính sách, và thể chế giải thích cho phần lớn sự biến thiên tỷ lệ tăng trưởng giữa các nước nhận viện trợ. Họ kết luận rằng, sau khi kiểm soát các biến số khác này và cho phép có sinh lợi giảm dần thì sẽ xuất hiện mối quan hệ đồng biến giữa viện trợ và tăng trưởng, cho dù với sự biến thiên quan trọng xung quanh đường xu hướng. Quan điểm này được trình bày trong phần trên của hình 14-5. Nhưng như ta sẽ thấy, các nghiên cứu khác đi đến những kết luận hoàn toàn khác, vì thế cuộc tranh luận về mối quan hệ giữa viện trợ và tăng trưởng vẫn còn để ngỏ.

---

<sup>16</sup> Trong mô hình Solow, sự gia tăng tỷ lệ tăng trưởng chỉ kéo dài trong quá trình chuyển đổi lên một mức thu nhập ở trạng thái dừng mới.

<sup>17</sup> Các nghiên cứu kinh tế lượng so sánh các nước mà cho phép có sinh lợi giảm dần thường làm điều này bằng cách bao gồm viện trợ và bình phương viện trợ như các yếu tố xác định tăng trưởng. Cách làm này mang lại một đường parabol, trong đó viện trợ có ảnh hưởng đồng biến đối với tăng trưởng với sinh lợi giảm dần, nhưng trên lý thuyết, khi có đủ viện trợ, tác động biên sẽ trở nên nghịch biến. Tuy nhiên, trong những nghiên cứu này, các điểm số liệu tập trung vào nhánh bên trên của đường cong parabol, cho nên họ không kết luận rằng những giá trị viện trợ lớn có tác động nghịch biến. Ví dụ, tìm đọc nghiên cứu của Carl Johan Dalgaard, Henrik Hansen, và Finn Tarp (2004), “On the Empirics of Foreign Aid and Growth,” *Economic Journal* 114, số 496 (2004), 191-216; Robert Lensink và Howard White, “Are There Negative Returns to Aid?” *Journal of Development Studies* 37, số 6 (2001), 42-65; và Henrik Hansen và Finn Tarp, “Aid and Growth Regressions,” *Journal of Development Economics* 64 (2001), 547-70.



**Hình 14-5. Ba quan điểm về viện trợ và tăng trưởng**

Ngoài ra, đối với những người bảo vệ quan điểm 1, viện trợ có thể có tác động tích cực đối với các mục tiêu phát triển quan trọng khác mà có thể ảnh hưởng đến tăng trưởng một cách gián tiếp hay chỉ ảnh hưởng sau một thời gian dài, như y tế, giáo dục, hay môi trường. Tương tự, viện trợ có thể mang lại sự trợ giúp khẩn cấp hay cứu trợ nhân đạo hay được sử dụng để giúp đạt được ổn định kinh tế vĩ mô. Chúng ta sẽ lần lượt trình bày ngắn gọn từng điểm một sau đây.

#### *Thúc đẩy y tế, giáo dục, và môi trường*

Gần một nửa trong tất cả các dòng viện trợ là nhằm vào cải thiện y tế, giáo dục, môi trường và các mục tiêu khác. Viện trợ giúp tài trợ cho công tác tiêm chủng, cung ứng vật tư y tế, thuốc men, mùng màn (để ngăn sự lây lan bệnh sốt rét), nước sạch, và đồ dùng nhà trường là nhằm giúp cung cấp các hàng hoá và dịch vụ thiết yếu cho những người quá nghèo không thể có khả

năng chi trả. Theo thuật ngữ kinh tế, phần lớn các loại chi tiêu này được xem là bổ sung cho tiêu dùng chứ không phải chi tiêu đầu tư (cho dù một phần viện trợ cho giáo dục và y tế, như xây trường học và phòng khám chữa bệnh được xem là chi tiêu đầu tư).

Tăng trưởng kinh tế thường là một mục tiêu thứ cấp dài hạn của loại viện trợ này. Người lao động có trình độ hơn, sức khỏe tốt hơn sẽ làm việc có năng suất hơn, làm dịch chuyển hàm sản xuất và mở rộng sản lượng và thu nhập. Ta cũng có thể lập luận tương tự ít nhất cho một số dạng viện trợ nhằm vào mục đích bảo vệ môi trường. Cải tiến quản lý lâm nghiệp hay ngư nghiệp, làm sạch nguồn nước, hay giảm ô nhiễm không khí có thể giúp cải thiện phúc lợi và tăng năng suất theo thời gian. Tuy nhiên, tác động đối với tăng trưởng có thể phải mất một thời gian dài mới hiện thực hoá được. Các chương trình tiêm chủng trẻ em hay cải thiện chất lượng tiêu học chỉ ảnh hưởng đến năng suất lao động khi những trẻ em này tham gia lực lượng lao động, mà điều đó phải mất nhiều năm sau khi nhận được viện trợ.

Các nghiên cứu về mối quan hệ giữa viện trợ và các kết quả phát triển khác có xu hướng tập trung vào việc đánh giá các dự án cụ thể và các chương trình can thiệp chứ không tập trung vào xu hướng tổng quát của các nước. Cũng như với tăng trưởng, trong nhiều trường hợp, viện trợ xem ra có tác động mạnh đối với y tế và giáo dục, cùng với nhiều hành động can thiệp bị thất bại. Có lẽ chứng minh bằng tư liệu tốt nhất là các chương trình can thiệp vào y tế được tài trợ bằng viện trợ. Một nhóm chuyên gia do Trung tâm phát triển toàn cầu triệu tập đã chứng minh bằng tư liệu 17 trường hợp can thiệp vào y tế tại những nước đang phát triển mà rất thành công trong việc cải thiện kết quả y tế và cứu sống nhiều sinh mệnh, một số trường hợp đã được thảo luận trong chương 9 (xem hộp 14-3).<sup>18</sup> Một nỗ lực đại trà trên toàn cầu với sự tiên phong của Tổ chức y tế thế giới đã thành công trong việc xoá bỏ hoàn toàn bệnh đậu mùa trên toàn thế giới vào năm 1977, có lẽ là thành tựu y tế cộng đồng to lớn nhất từng đạt được. Một nỗ lực toàn cầu chống lại bệnh bại liệt, được hỗ trợ bởi các cơ quan chính phủ và các nhà tài trợ tư nhân như tổ chức Rotary International đã thành công trong việc gần như xoá bỏ căn bệnh này. Việc phổ biến liệu pháp chống mất nước qua đường uống đã cứu sống hàng triệu sinh mệnh sau lần đầu tiên được triển khai ở Đông Pakistan (hiện là Bangladesh) vào thập niên 70. Ở Ai Cập, chương trình chống mất nước qua đường uống được viện trợ đã giúp giảm tử vong trẻ em bị tiêu chảy với tỷ lệ phi thường là 82 phần trăm từ năm 1982 đến 1987.

**Hộp 14-3 Kiểm soát bệnh giun chỉ u (mù loà do nhiễm ấu trùng từ ruồi đen) ở châu Phi cận Sahara<sup>1</sup>**

Bệnh giun chỉ u (*Onchocerciasis* hay “river blindness”) là một căn bệnh nhiễm ký sinh trùng nguy hại ảnh hưởng đến khoảng 18 triệu người trên toàn thế giới, với hơn 99 phần trăm nạn nhân ở châu Phi cận Sahara. Lây lan do bị những con ruồi đen bị nhiễm ký sinh trùng sống ở các nguồn nước chảy xiết đốt, bệnh giun chỉ u gây ra những triệu chứng như mất cảm giác ngứa, phát ban, đau nhức cơ, tổn thương da, và bị mù trong những trường hợp nghiêm trọng nhất.

Năm 1974, chính phủ các nước và các nhà tài trợ ở 11 quốc gia Tây Phi liên kết phát động Chương trình kiểm soát bệnh giun chỉ u.<sup>2</sup> Vào lúc đó, 2,5 triệu trong số 30 triệu dân cư trong khu vực bị nhiễm bệnh, và khoảng 100.000 ca đã bị mù. Biện pháp can thiệp chủ yếu là phun thuốc laticide trên không hàng tuần vào mùa mưa dọc theo các dòng nước để kiểm soát loài ruồi đen lây bệnh. Việc phun thuốc trên không, được tăng cường bằng biện pháp phun tay ở các ổ sinh sản vẫn kiên trì thực hiện bất chấp xung đột nội bộ và khu vực cũng như các vụ bạo loạn. Vào năm 1987, chương trình bắt đầu phân phát

<sup>18</sup> Ruth Levine với Molly Kinder, *Millions Saved: Proven Success in Global Health* (Washington D.C.: Trung tâm phát triển toàn cầu, 2004).

thuốc ivermectin để trị triệu chứng bệnh bằng một liều duy nhất hàng năm.

Chương trình được thực hiện thông qua sự hợp tác khác thường giữa chính phủ một số nước và nhiều nhà tài trợ. Chương trình được phát động dưới sự lãnh đạo của Tổ chức y tế thế giới, Ngân hàng Thế giới, Tổ chức Lương nông, và Chương trình phát triển Liên hiệp quốc. Hai mươi hai quốc gia tài trợ đóng góp 560 triệu USD để hỗ trợ dự án trong 28 năm, phần lớn nguồn vốn được cung ứng qua các cam kết dài hạn. Công ty dược phẩm Merck bắt đầu tài trợ thuốc ivermectin cho chương trình vào năm 1987, cam kết phát thuốc cho bất kỳ ai cần đến trong suốt thời gian họ cần, làm cho chương trình tài trợ trở thành một trong những sự hợp tác nhà nước - tư nhân lớn nhất (public – private partnerships) từng được tổ chức. Chính phủ các nước và các tổ chức phi chính phủ ở các nước nhận viện trợ có vai trò vô cùng quan trọng trong việc triển khai chương trình một cách hữu hiệu.

Chương trình đạt được thành công ấn tượng vào giữa năm 1974 và kết thúc vào năm 2002. Bệnh hoàn toàn dừng lây lan ở tất cả 11 quốc gia Trung Phi tham gia. 600.000 ca mù lòa đã được ngăn chặn, và 18 triệu trẻ em sinh ra trong khu vực thực hiện chương trình hiện nay không còn chịu rủi ro nhiễm bệnh. Ngoài lợi ích tốt bậc về sức khỏe, tác động kinh tế cũng hết sức ấn tượng. Ước lượng khoảng 25 triệu hecta đất canh tác, đủ nuôi sống 17 triệu người hiện trở thành nơi an toàn để sinh sống. Ở Burkina Faso, 15 phần trăm diện tích đất cả nước từng bị bỏ hoang do bệnh giun chỉ u đã được khai phá hoàn toàn, và dân cư mới đang tận hưởng nền kinh tế nông nghiệp thịnh vượng.

Chương trình cực kỳ hiệu quả về mặt chi phí, với chi phí hàng năm không đến 1 USD trên một người được bảo vệ. Ngân hàng Thế giới tính toán rằng sinh lợi từ đầu tư hàng năm (chủ yếu qui theo sản lượng nông nghiệp gia tăng) là 20 phần trăm, và ước lượng 3,7 triệu USD sẽ được tạo ra từ năng suất nông nghiệp và lao động được cải thiện.

<sup>1</sup> Ruth Levine với Molly Kinder, *Millions Saved: Proven Success in Global Health* (Washington D.C.: Trung tâm phát triển toàn cầu, 2004), chương 6.

<sup>2</sup> Benin, Burkina Faso, Cote d’Ivoire, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Mali, Niger, Senegal, và Togo.

Cũng có một số chương trình giáo dục thành công.<sup>19</sup> Chương trình phát động giáo dục tiểu học nữ sinh ở Balochistan, Pakistan dẫn đến tăng gấp ba số trường học, hơn gấp đôi tỷ lệ phổ cập giáo dục nữ sinh, và tăng tỷ lệ tốt nghiệp tiểu học nữ sinh từ 7 lên đến 30 phần trăm từ năm 1990 đến 1998. Ở Ethiopia, các cuộc cải cách giáo dục toàn hệ thống được thực hiện trong thập niên 90 với sự hỗ trợ của USAID, Ngân hàng Thế giới, và UNICEF dẫn đến xây dựng nhiều trường học mới, tăng số giáo viên, cải tiến phương pháp giảng dạy và gia tăng số lượng sách giáo khoa. Từ năm 1991 đến năm 2001, tỷ lệ phổ cập giáo dục tiểu học chung tăng từ 20 đến 57 phần trăm, và tỷ lệ phổ cập giáo dục nữ sinh nhảy vọt từ 12 lên 47 phần trăm. Ở Indonesia, các nhà tài trợ hỗ trợ một phần việc xây dựng hơn 61.000 trường tiểu học vào giữa thập niên 70, mà theo phát hiện của nhà kinh tế học MIT Esther Duflo, đã dẫn đến gia tăng đáng kể tri thức giáo dục và tiền lương gia tăng đối với người lao động tốt nghiệp.<sup>20</sup>

Những câu chuyện thành công riêng lẻ này chỉ kể cho ta nghe một phần câu chuyện. Cũng có những thất bại ở những nơi mà các nhà tài trợ cung ứng viện trợ cho những cuộc cải cách y tế và giáo dục mà các cải cách này chẳng bao giờ xảy ra, cho sự hỗ trợ kỹ thuật mà không giúp đỡ được gì, hay cho những chương trình can thiệp gần như không dẫn đến thay đổi gì về y tế và giáo dục. Nhưng ngoài các nghiên cứu tình huống, người ta gần như không thu thập được bằng chứng

<sup>19</sup> Tìm đọc tóm tắt các chương trình can thiệp giáo dục thành công trong nghiên cứu của Maria Beatriz Orlando, *Success Stories in Policy Interventions towards High Quality Universal Primary Education* (Washington, D.C.: Trung tâm phát triển toàn cầu, 2004).

<sup>20</sup> Esther Duflo, “Schooling and Labor Market Consequences of School Construction in Indonesia: Evidence from an Unusual Policy Experiment” *American Economic Review* (tháng 9-2001).

hệ thống về những tình huống trong đó các chương trình can thiệp bằng viện trợ vào y tế và giáo dục đạt được thành công và những tình huống nào không thành công.

### *Cung cấp trợ giúp khẩn cấp và viện trợ nhân đạo*

Khoảng một phần mười trong tổng số viện trợ nước ngoài được dành cho sự cứu tế khẩn cấp sau các trận thiên tai hay khủng hoảng nhân đạo. Các chương trình cứu tế sau động đất, ngập lụt, và các trận thiên tai khác thường cung cấp lương thực, quần áo, các loại thuốc men cơ bản và các thứ khác giúp đáp ứng những nhu cầu cơ bản. Tương tự, viện trợ nhân đạo hỗ trợ người dân sống ở các trại tị nạn và những người bị mất nơi sinh sống do chiến tranh hay những cuộc xung đột khác. Nhìn từ góc độ kinh tế, phần lớn viện trợ này là nhằm hỗ trợ tiêu dùng cơ bản chứ không phải bản thân sự tăng trưởng, cho dù một phần cũng được sử dụng để khôi phục cơ sở hạ tầng bị hư hại và ngăn sản lượng không bị giảm sút hơn nữa như thường xảy ra sau các thảm họa thiên tai.

### *Hỗ trợ bình ổn kinh tế và chính trị*

Một số viện trợ được cung cấp để giúp các nước đối phó trước tình trạng bất ổn kinh tế vĩ mô. Giảm sút giá xuất khẩu, tăng giá nhập khẩu, hay một cú sốc kinh tế, như hạn hán, ngập lụt, động đất, có thể làm cho đồng tiền mất giá mạnh từ đó ảnh hưởng lan truyền trong nền kinh tế và làm tăng giá hàng hoá và dịch vụ ngoại thương. Dòng viện trợ bổ sung nguồn cung ngoại tệ và giúp điều hoà áp lực đối với tỉ giá hối đoái. IMF đóng vai trò dẫn đầu trong lĩnh vực này, các nhà tài trợ khác như Ngân hàng Thế giới cung cấp nguồn vốn hỗ trợ. Những dòng viện trợ nhằm phản ứng trước khủng hoảng kinh tế vĩ mô hay thiên tai, như mô tả trong đoạn trên đây, thường tương quan ngược chiều với tăng trưởng kinh tế. Tăng trưởng giảm do khủng hoảng, và viện trợ gia tăng như một hệ quả của điều đó. Tình huống này giải thích cho một số trường hợp “nằm dưới đường biểu diễn mối quan hệ đồng biến” trong hình 14-4, trong đó viện trợ gắn liền với tăng trưởng GDP âm. Nhưng vì viện trợ là để đáp ứng trước tình trạng tăng trưởng chậm, các trường hợp này không nên xem là ví dụ về sự thất bại của viện trợ trong việc đẩy mạnh tăng trưởng và phát triển.

## **Quan điểm 2. Viện trợ ít có hay không có ảnh hưởng đến tăng trưởng và thật ra có thể làm xói mòn tăng trưởng**

Làm thế nào mà viện trợ không có tác động hay có tác động tiêu cực đối với tăng trưởng, như thể hiện qua phần giữa của hình 14-5? Một cách đơn giản là khi phần lớn nguồn viện trợ bị lãng phí. Nếu các nhà tài trợ xây dựng một bộ máy hành chính quan liêu công kênh hay chi tiêu tiền viện trợ cho các chuyên gia kỹ thuật hưởng lương cao từ nước nhà của họ để viết những bản báo cáo chẳng ai đọc, viện trợ sẽ không giúp ích gì cho tăng trưởng. Tiền viện trợ chảy vào các tài khoản ngân hàng hải ngoại của các quan chức chính phủ hay tài trợ cho những đoàn xe ô tô đắt tiền của các đại biểu quốc hội sẽ không kích thích được tăng trưởng. Nếu viện trợ dùng để xây dựng đường sá nhưng không tài trợ cho việc duy trì bảo dưỡng, có thể có sự bùng phát ban đầu của sản lượng, nhưng lại tiếp theo sau bằng sự sụt giảm trở về mức độ trước kia khi đường sá hư hỏng. Vì các nhà tài trợ thường thích tài trợ cho chi phí vốn của các dự án mới chứ không tài trợ cho việc bảo trì, nên đây là một vấn đề phổ biến.

Âm thầm hơn, nếu viện trợ ươm mầm cho tham nhũng, các quan chức chính phủ và những bạn bè chí cốt của họ sẽ dành nhiều thời gian để vạch kế hoạch bơm hút tiền viện trợ vào các tài khoản ngân hàng của họ thay vì gia tăng sản lượng. Tiền viện trợ dùng để trả cho các nhà thầu tư nhân trong các dự án xây dựng hay cung ứng dịch vụ có thể tạo ra cơ hội cho các khoản tiền lại

quả và các hoạt động phi pháp khác, cũng giống như bất kỳ nguồn vốn công cộng nào khác. Một trong những lập luận chỉ trích gay gắt nhất về viện trợ và cách thức viện trợ xói mòn phát triển là nó yểm trợ các nhà độc tài xấu xa và nâng đỡ những thể chế chính trị làm người nghèo trở nên bần cùng hơn thay vì cứu giúp họ. Ví dụ, viện trợ của Hoa Kỳ dành cho chế độ Marcos ở Philippines trong thập niên 70 và 80 đã giúp nâng đỡ một liên minh chống cộng nhưng có lẽ cũng giúp kéo dài hơn nữa thời gian cầm quyền của chế độ tham nhũng của ông. Người ta cũng có thể lập luận tương tự về viện trợ dành cho Cộng hoà Trung Phi, Haiti hay Zaire trong thập niên 70 và 80.

Nhưng ngay cả nếu viện trợ không chỉ đơn thuần bị lãng phí hay sử dụng sai, nó cũng có thể tác động ít hơn dự kiến đối với tăng trưởng do sinh lợi giảm dần của đầu tư khi nước nhận viện trợ bắt đầu đạt đến **năng lực hấp thu (absorptive capacity)**. Những bộ máy chính quyền gồm những người lao động yếu kém kỹ năng có thể gặp khó khăn trong việc giám sát và quản lý những dòng viện trợ ngày càng nhiều hơn. Việc mua sắm hàng hoá vật tư có thể làm căng thẳng hệ thống kho bãi hay giao nhận hiện có. Những lượng thuốc men viện trợ lớn có thể nằm yên không sử dụng đến do không được chuyển giao kịp thời đến các phòng khám chữa bệnh. Trong dài hạn, sự gia tăng dòng viện trợ có thể giúp mở rộng năng lực hấp thu, khi nước nhận viện trợ có thể quen với việc đào tạo và tuyển dụng thêm người lao động, mở rộng hệ thống kho bãi, hay xây dựng cơ sở hạ tầng để giải thoát tình trạng thất cổ chai, nhưng trong thời gian đó, tác động của viện trợ có thể giảm dần bởi những hạn chế này.

Có lẽ cách quan trọng hơn cả mà qua đó viện trợ có thể làm chậm tăng trưởng là thông qua xói mòn động cơ hoạt động của khu vực tư nhân. Các dòng viện trợ lớn có thể thúc đẩy lạm phát và gây ra tình trạng tăng giá thực của tỷ giá hối đoái, làm giảm lợi nhuận sản xuất của tất cả các hàng hoá có thể ngoại thương. Dòng viện trợ có thể mở rộng qui mô biên chế bộ máy chính phủ và các dịch vụ liên quan hỗ trợ các dự án viện trợ, rút bớt người lao động và đầu tư ra khỏi các hoạt động sản xuất như chế biến nông sản, xuất khẩu hàng dệt may hay giày dép, vốn là những động lực tăng trưởng quan trọng tại nhiều nước. Hiệu ứng “căn bệnh Hà Lan” này thường gắn liền với tình trạng thu ngân sách tăng vọt từ bùng nổ xuất khẩu (chương 17) nhưng cũng có thể xảy ra do các dòng viện trợ. Một số nhà phân tích tin rằng các dòng viện trợ lớn cho Ghana vào cuối thập niên 80 và đầu thập niên 90 đã xói mòn động cơ xuất khẩu.<sup>21</sup> Tương tự, viện trợ lương thực đôi khi có thể xói mòn sản xuất lương thực địa phương như thảo luận trong hộp 14-4.

---

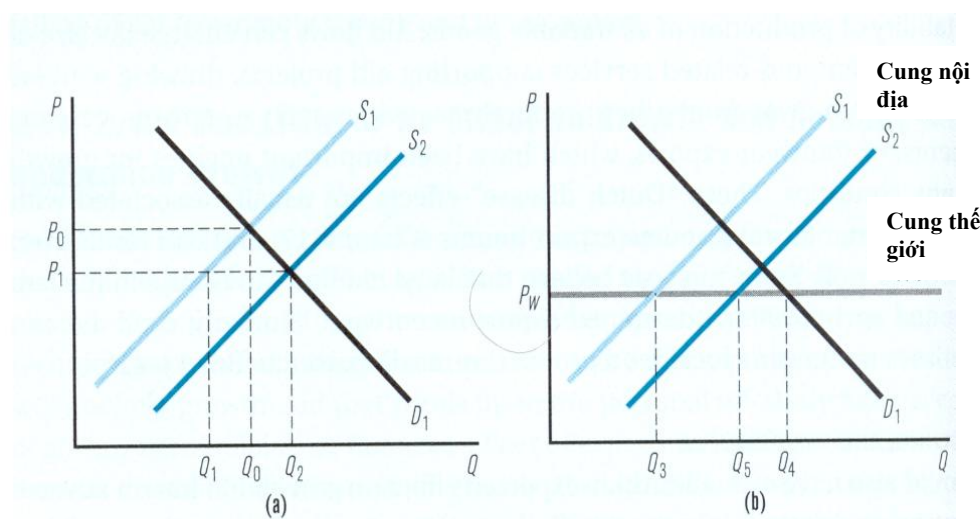
#### Hộp 14-4. Viện trợ lương thực và sản xuất lương thực

Đối với nhiều người, xem ra rõ ràng viện trợ lương thực là một phương cách tốt đẹp để các nước giàu giúp đỡ các nước nghèo. Cho dù đôi khi điều này cũng đúng, nhưng trong những tình huống nhất định, viện trợ lương thực có thể gây thiệt hại cho nhà nông địa phương thông qua xói mòn động cơ sản xuất lương thực của họ. Nếu toàn bộ lương thực được sản xuất tại địa phương (nghĩa là không có nhập khẩu), thì sự gia tăng lương thực nhờ viện trợ lương thực có thể dịch chuyển đường cung sang phải và đẩy giá lương thực xuống, làm lợi cho người tiêu dùng nhưng gây thiệt hại cho nhà nông, như thể hiện qua phần (a) hình 14-6. Trong một nền kinh tế không có nhập khẩu thương mại, viện trợ lương thực làm dịch chuyển đường cung từ  $S_1$  đến  $S_2$ , làm giá giảm từ  $P_0$  đến  $P_1$ . Các nhà sản xuất phản ứng lại bằng cách giảm sản lượng từ  $Q_0$  đến  $Q_1$ , trong khi người tiêu dùng tăng tiêu thụ từ  $Q_0$  đến  $Q_2$ , viện trợ lương thực là  $Q_2 - Q_1$  giúp lấp đầy chỗ thiếu hụt. Người tiêu dùng rõ ràng khâm khá hơn (điều này là quan trọng nếu có tình trạng thiếu hụt lương thực thật sự) trong khi nhà sản xuất sa sút hơn.

---

<sup>21</sup> Tìm đọc nghiên cứu của Stephen Younger, “Aid and the Dutch Disease: Macroeconomic Management When Everybody Loves You,” *World Development* 20, số 11 (tháng 11-1992), 1587-97.

Trong một nền kinh tế sản xuất ra phần nào lương thực đồng thời nhập khẩu thêm một ít, kết quả sẽ khác, như thể hiện qua phần (b) hình 14-6. Với mức giá thế giới  $P_w$ , thoạt đầu việc sản xuất xảy ra ở điểm  $Q_3$ , tiêu dùng ở điểm  $Q_4$ , và nhập khẩu là  $Q_4 - Q_3$ . Trong tình huống này, viện trợ lương thực sẽ thay thế hàng nhập khẩu, nhập khẩu giảm chỉ còn  $Q_4 - Q_3$  và viện trợ lương thực bổ sung phần chênh lệch  $Q_5 - Q_3$ . Giá trong nước, sản xuất lương thực và tiêu dùng không thay đổi, trong đó thực chất là viện trợ lương thực giúp nền kinh tế tiết kiệm được chi phí của phần lương thực thay thế nhập khẩu.



**Hình 14-6. Viện trợ lương thực, giá cả và sản xuất**

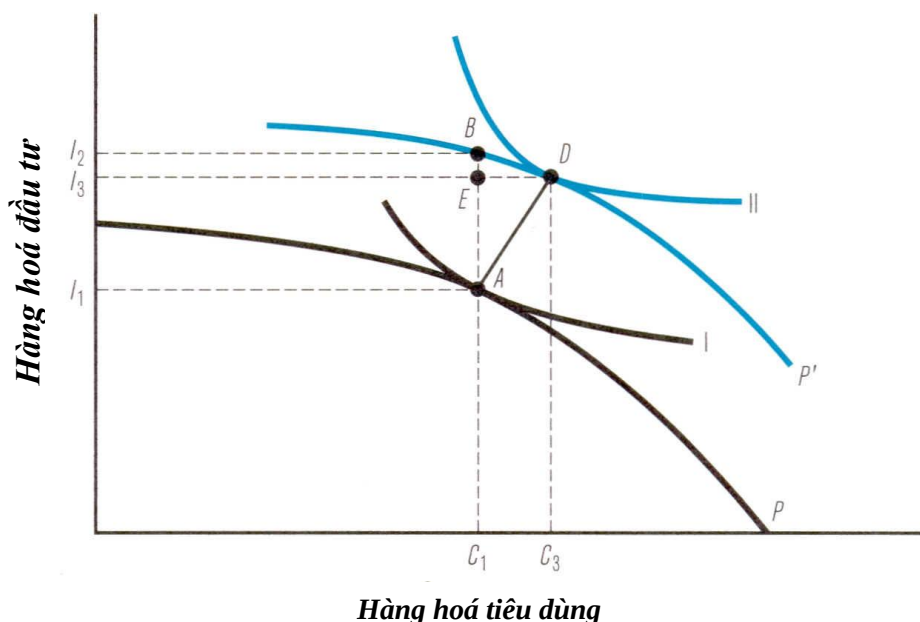
- (a) Viện trợ lương thực và sản xuất khi không có nhập khẩu: Viện trợ làm hạ giá, làm lợi cho người tiêu dùng nhưng chiếm chỗ sản xuất địa phương.
- (b) Viện trợ lương thực và sản xuất khi có nhập khẩu: Viện trợ lương thực bổ sung cho tổng cung mà không ảnh hưởng đến giá hay thay thế sản xuất.

### *Viện trợ, tiết kiệm và số thu thuế*

Viện trợ cũng có thể có tác dụng ít hơn kỳ vọng đối với tăng trưởng nếu nó có tác động tiêu cực đối với tiết kiệm và đầu tư. Những nhà phân tích đầu tiên giả định rằng, vì viện trợ là một hình thức tiết kiệm nước ngoài, mỗi đồng USD viện trợ sẽ bổ sung thêm một USD cho đầu tư. Nhưng điều này không chắc xảy ra, vì ít nhất hai lý do. Thứ nhất, như đề cập trên đây, không phải toàn bộ viện trợ đều được cung ứng như hàng hoá đầu tư hay thậm chí nhằm mục đích gia tăng đầu tư và tăng trưởng. Thứ hai, ngay cả khi viện trợ trực tiếp nhắm vào mục đích đầu tư, tác động cũng có thể bị bù trừ phần nào bởi sự giảm sút tiết kiệm tư nhân (thông qua giảm suất sinh lợi từ đầu tư tư nhân) hay tiết kiệm chính phủ (thông qua giảm số thu thuế). Nếu một đất nước hiện đang đầu tư 100 triệu USD một năm lại nhận được 10 triệu USD viện trợ mới để đầu tư (ví dụ như xây dựng đường sá), không chắc là tổng đầu tư sẽ đạt được 110 triệu USD. Mà xem ra với 10 triệu

USD tiền viện trợ dành cho đầu tư mới này, phần nào trong số vốn đầu tư 100 triệu USD sẽ dịch chuyển sang tiêu dùng.

Tác động của viện trợ đối với tiết kiệm được minh hoạ trong hình 14-7. Trước khi đất nước nhận được viện trợ, họ có thể sản xuất hàng hoá tiêu dùng và hàng hoá vốn dọc theo đường giới hạn khả năng sản xuất P. Để đơn giản, biểu đồ này bỏ qua mậu dịch quốc tế và các dòng vốn vào khác, cho nên ban đầu tiêu dùng phải xảy ra ở một điểm dọc theo đường giới hạn khả năng sản xuất. Thị hiếu của cộng đồng được xác định bằng một hệ đường đẳng dụng; hình 14-7 trình bày 2 trong số những đường đẳng dụng này (đường I và đường II). Phúc lợi của đất nước được tối đa hoá nếu đất nước sản xuất và tiêu dùng tại điểm A, ở đó đường đẳng dụng I tiếp xúc với đường giới hạn khả năng sản xuất P; tiêu dùng ở điểm  $C_1$  và đầu tư (và tiết kiệm) ở điểm  $I_1$ . Bây giờ các nước viện trợ đóng góp một khoản viện trợ AB với dự định là tiền viện trợ này sẽ được sử dụng để tăng đầu tư lên đến  $I_2$ . Tuy nhiên, viện trợ làm dịch chuyển đường *giới hạn tiêu dùng* hướng ra ngoài từ P đến P'. Bây giờ, đất nước tối đa hoá phúc lợi tại điểm D, tiếp điểm giữa P' và đường đẳng dụng II, ở đó đất nước tiêu dùng  $C_3$  và đầu tư  $I_3$ . Trong khoản viện trợ AB, đất nước đầu tư một khoản bằng AE (bằng  $I_3 - I_1$ ) và tiêu dùng một khoản bằng BE (bằng  $I_2 - I_3$ ). Ngay cả nếu toàn bộ tiền viện trợ mới được đầu tư như dự định, một phần trong số những gì đất nước đã đầu tư trước đó sẽ được dịch chuyển sang tiêu dùng, vì thế thực chất tiền viện trợ giúp gia tăng cả đầu tư và tiêu dùng, với tác động chính xác phụ thuộc vào khả năng sản xuất, thị hiếu của cộng đồng, và các biến số khác không thể hiện qua mô hình như ngoại thương. Tiền viện trợ có thể tài trợ chủ yếu cho đầu tư nếu  $I_3 - I_1$  là một tỉ lệ phần trăm lớn hơn trong tổng số tiền viện trợ AB, hoặc chủ yếu tài trợ cho tiêu dùng nếu  $I_3 - I_1$  là một tỉ lệ phần trăm nhỏ hơn trong tổng số tiền viện trợ AB.



**Hình 14-7. Tác động của viện trợ đối với đầu tư và tiêu dùng**

Viện trợ nước ngoài tổng cộng là AB, trong đó đầu tư mới thực tế chỉ bằng AE, vì đất nước tối đa hoá phúc lợi tại điểm D trên đường giới hạn mới P', chứ không phải tại điểm B. Đường P' thật ra không phải là đường giới hạn khả năng sản xuất mà là đường giới hạn “cung”.

Nguồn: Phòng theo Paul Mosley, “Aid, Savings and Growth Revisited,” *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 42 (tháng 5-1980), 79-91.

Tại sao đất nước lại phản ứng theo cách này mà không đầu tư toàn bộ tiền viện trợ nhận được? Tiết kiệm luôn luôn đòi hỏi sự hy sinh tiêu dùng hiện tại, dựa vào dự đoán rằng đầu tư sẽ dẫn đến sản lượng gia tăng và tiêu dùng nhiều hơn trong tương lai. Khi đất nước nhận được dòng viện trợ mới, đầu tư gia tăng và đất nước ít sẵn lòng hy sinh đồng USD cuối cùng của tiêu dùng ngày hôm nay để tài trợ cho đồng USD đầu tư cuối cùng. Vì thế, tiết kiệm nội địa sẽ giảm sút ít nhiều, cho dù với sự bổ sung của tiết kiệm nước ngoài nhờ viện trợ, tổng tiết kiệm (và đầu tư) vẫn tăng.

Khi sự thay đổi mục đích sử dụng thuộc loại này có thể xảy ra, và trên thực tế, viện trợ giúp tài trợ cho những hoạt động không đúng như dự tính ban đầu, người ta nói tiền viện trợ **đễ bị thay đổi (hay thay thế) mục đích sử dụng**. Kiểu thay thế mục đích sử dụng này có thể tốt hay xấu, tùy thuộc vào cách thức tiêu tiền. Nếu tiền viện trợ dự tính để xây dựng trường học giúp các thành viên của cộng đồng tiết kiệm ít hơn và mua được nhiều lương thực, quần áo và thuốc men hơn cho gia đình họ, thì có lẽ không nhà tài trợ nào xem là vấn đề. Nhưng nếu thay vì thế, tiền viện trợ được sử dụng để mua vài chiếc ô tô Mercedes Benz cho ngài thị trưởng và các nhân viên, các nhà tài trợ chắc sẽ không hài lòng và hành động đó không phục vụ gì cho phát triển kinh tế.

Viện trợ được cung ứng như sự chuyển giao tiền mặt vào ngân sách hay như viện trợ chương trình chứ không phải cho một dự án cụ thể sẽ mang lại cho nước nhận viện trợ các kiểu chọn lựa như minh họa qua hình 14-7. Nhưng ngay cả nếu toàn bộ viện trợ được sử dụng cho các dự án đầu tư rất cụ thể và các nhà tài trợ kiểm toán dự án để xác nhận tiền được chi tiêu vào đâu, thì sự thay thế mục đích sử dụng này vẫn có thể xảy ra. Ví dụ, tiền viện trợ dự án được sử dụng cho những dự án đầu tư mà chính phủ vẫn phải thực hiện nếu không có viện trợ. Trong trường hợp đó, các nguồn lực của chính phủ được giải thoát để dành cho các mục đích sử dụng khác. Nếu chính phủ đang dự định xây một nhà máy điện bằng nguồn vốn của chính phủ, thì khi các nhà tài trợ quyết định cung ứng vốn cho dự án này, tiền của chính phủ sẽ được giải thoát để sử dụng cho một mục đích nào khác mà chính phủ muốn. Ngay cả nếu tiền viện trợ dành cho những dự án mà chính phủ hiện không có kế hoạch thực hiện, chính phủ chỉ cần cắt giảm những dự án khác vì chính phủ muốn tăng tỷ trọng tiêu dùng cho các lý do kinh tế hay chính trị.

Xu hướng các dòng viện trợ “gắn liền” với chi tiêu chính phủ gia tăng, thay vì dẫn đến giảm thuế, hay bù đắp cho việc cắt giảm chi tiêu trong những lĩnh vực khác, đôi khi được gọi là *hiệu ứng giấy bay (flypaper effect)*. Một số nghiên cứu nhận thấy rằng 1 USD viện trợ dẫn đến ít hơn 1 USD chi tiêu của chính phủ, thường nằm trong khoảng 33-67 cents. Nhưng một số nghiên cứu đối với các nước cụ thể nhận thấy hiệu ứng giấy bay mạnh, với 1 USD viện trợ dẫn đến gần 1 USD chi tiêu mới. Một nghiên cứu về Indonesia nhận thấy rằng 1 USD viện trợ dẫn đến 1,50 USD chi tiêu chính phủ, cho thấy rằng viện trợ thậm chí còn “lôi kéo thêm” chi tiêu chính phủ, có lẽ thông qua nói lỏng những ràng buộc đang hạn chế sự chi tiêu của chính phủ.<sup>22</sup>

Viện trợ có thể ảnh hưởng tương tự đến thu ngân sách. Chính phủ một nước nhận viện trợ xem ra sẽ không sẵn lòng tăng số thu thuế biên từ công chúng nói chung, nhất là vì việc tăng thuế không được ưa chuộng về mặt chính trị. Chính phủ một nước không có viện trợ có lẽ sẽ sẵn lòng tăng thuế để tài trợ cho một bệnh viện mới, nhưng nếu có một nhà tài trợ nào đó cấp vốn cho bệnh viện, thì chính phủ gần như không còn động cơ để tăng thu nữa. Tuy nhiên, viện trợ có thể giúp tăng thu nếu các nhà tài trợ yêu cầu chính phủ phải cung cấp nguồn vốn tương ứng cho một hoạt

<sup>22</sup> Tìm đọc nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why* (New York: nhà xuất bản đại học Oxford, 1998); và Tarhan Feyzioglu, Vinaya Swaroop và Min Zhu, “A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid,” *World Bank Economic review* 12, số 1 (1998). Tìm đọc nghiên cứu về Indonesia của Howard Pack và Janet Rothenberg Pack, “Is Foreign Aid Fungible? The Case of Indonesia,” *Economic Journal* 100 (tháng 3-1990).

động cụ thể; nếu viện trợ giúp chính phủ thực hiện sự thay đổi thể chế để củng cố cơ quan thuế, hay trong trường hợp đi vay, chính phủ biết họ cần phải thu trong tương lai để hoàn trả các khoản vay. Bằng chứng thực nghiệm về ảnh hưởng này có tính hỗn tạp: Ở một số nước, các dòng viện trợ tương ứng với thu ngân sách gia tăng, trong khi trong những trường hợp khác, thu ngân sách lại giảm.<sup>23</sup> Ở những nơi mà thu ngân sách giảm, việc giảm thu đó có thể có lợi cho những công dân bình thường, họ có thể tiết kiệm và tiêu dùng nhiều hơn cho các mục đích riêng; điều đó có thể giúp đẩy mạnh tăng trưởng kinh tế. Hay điều đó có thể được chỉ đạo hướng tới các cá nhân hay doanh nghiệp có những kết nối đặc biệt với chính phủ.

Tiết kiệm tư nhân cũng có thể chịu ảnh hưởng bởi các dòng viện trợ chảy vào. Có nhiều ảnh hưởng tinh tế đối với giá tương đối có thể góp phần cho sự thay thế mục đích sử dụng mà làm giảm tiết kiệm tư nhân và “chèn lấn” đầu tư của khu vực tư nhân. Các dòng viện trợ vào có thể làm giảm lãi suất, điều này tiếp đến có thể làm giảm tiết kiệm tư nhân. Nếu đầu tư có sinh lợi giảm dần, nhiều vốn hơn nói chung có thể có nghĩa là sinh lợi từ đầu tư sẽ thấp hơn và vì thế sẽ có xu hướng tiêu dùng nhiều hơn tiết kiệm ở các nước nhận viện trợ.

Các nhà tài trợ thật khó mà ngăn chặn được tình trạng thay thế mục đích sử dụng viện trợ này, nếu không muốn nói là không thể, cho dù họ có thể hạn chế đến chừng mực nào đó. Các nghiên cứu cho thấy rằng tiền viện trợ có thể bị thay thế mục đích sử dụng, ít nhất là một phần, có nghĩa là các nước nhận viện trợ, trong chừng mực nào đó, có thể thay thế tiền viện trợ từ mục đích sử dụng dự tính cho một mục đích sử dụng khác. Tuy nhiên, bằng chứng cho thấy rằng viện trợ không phải dễ thay thế mục đích sử dụng một cách hoàn hảo: Phần lớn tiền viện trợ vẫn đi vào mục đích sử dụng dự tính, không thể hay thật sự không chuyển đổi hoàn toàn dòng viện trợ sang các mục đích sử dụng khác.

### *Sự phụ thuộc vào viện trợ*

Một số nhà phân tích lập luận rằng viện trợ mất đi phần nào tác dụng khi các dòng viện trợ có giá trị tương đối lớn trong những thời gian dài, vì giá cả, hiện tượng thay thế mục đích sử dụng, và các kỳ vọng sẽ điều chỉnh theo mức độ đó, và trong chừng mực nhất định, nước nhận viện trợ trở nên phụ thuộc vào viện trợ. Tình huống này có thể làm phát sinh một vài thử thách. Thứ nhất, giá trị viện trợ càng lớn, rủi ro giảm viện trợ đột ngột càng lớn. Các dòng viện trợ có tính chất thất thường hơn so với thu nội địa, và mức độ biến động gia tăng theo sự phụ thuộc nhiều hơn vào viện trợ.<sup>24</sup> Nếu các nhà tài trợ bất thành lòng cắt giảm viện trợ, bất kể do họ đứng trước sự cắt giảm ngân sách nhằm đáp ứng trước một vụ bê bối về tham nhũng, sự thay đổi chính phủ, hay vì một lý do nào khác, các hệ lụy kinh tế vĩ mô có thể khó mà quản lý. Thứ hai, các dòng viện trợ lớn mang lại cho các nhà tài trợ đòn bẩy lớn đối với nước nhận viện trợ, cho nên nước nhận viện trợ trở nên sẵn lòng thực hiện bất kể điều kiện gì mà các nhà tài trợ yêu cầu, dù xấu hay tốt, để bảo đảm rằng viện trợ tiếp tục được giải ngân. Vì thế, các dòng viện trợ có thể làm yếu đi trách nhiệm giải trình công cộng và ngăn chặn sự phát triển của xã hội dân chính, nếu chính phủ nước nhận viện trợ trở nên đáp ứng nhanh chóng trước các nhà tài trợ hơn là đáp ứng trước công dân nước mình.

<sup>23</sup> Tìm đọc một khảo sát gần đây của Mark McGillvary và Oliver Morrissey, “A Review of the Evidence on the Fiscal Effects of Aid,” tài liệu nghiên cứu số 01/13 Trung tâm nghiên cứu phát triển kinh tế và thương mại quốc tế, Nottingham, UK, 2001. Tìm đọc một mô hình kinh điển về các ảnh hưởng này trong nghiên cứu của Peter Heller, “A Model of Public Fiscal Behavior in Developing Countries: Aid, Investment, and Taxation,” *American Economic Review* 65 (1975), 429-45.

<sup>24</sup> Ales Blaur và Javier Hamann, “How Volatile and Unpredictable Are Aid Flows, and What Are the Policy Implications?” Tài liệu công tác của IMF số 01/167, Quỹ Tiền tệ quốc tế, Washington, D.C., 2001.

Khi nước nhận viện trợ trở nên phụ thuộc hơn vào viện trợ, quá trình giảm viện trợ dần dần theo thời gian khi đất nước phát triển sẽ trở nên khó khăn hơn. Nếu viện trợ được dùng để tài trợ cho chi tiêu công, giảm viện trợ ắt phải gắn liền với tăng thu ngân sách hay giảm chi tiêu, cả hai cách đều chẳng dễ dàng mà cũng không được ưa chuộng về mặt chính trị (cho dù tăng thu có thể dễ dàng hơn thông qua quá trình tăng trưởng kinh tế). Như vậy, nước nhận viện trợ có động cơ mạnh để tiếp tục yêu cầu viện trợ bao lâu mà họ còn có thể làm được và chống lại sự điều chỉnh này. Ai Cập là một trong những nước nhận viện trợ nhiều nhất trên thế giới từ năm 1980, và một số nhà quan sát tin rằng các dòng vào này đã nhắc đi áp lực buộc chính phủ phải giảm chi tiêu hoang phí và thực hiện các biện pháp cải tổ cần thiết.

Các chương trình viện trợ thật ra có thể làm yếu đi những thể chế xã hội cần có để đẩy mạnh quá trình phát triển và giảm nhu cầu viện trợ. Các thể chế ngân sách có thể suy yếu do viện trợ, nhất là nếu phần lớn viện trợ được giải ngân như các dự án mà tiền không chảy qua ngân sách. Các cơ quan viện trợ cần có những tài khoản chất lượng, các nhà kinh tế học và các chuyên gia tài chính để thiết kế, giám sát và đánh giá các dự án. Thông qua gia tăng nhu cầu đối với các kỹ năng này, các cơ quan viện trợ gia tăng tiền lương, làm cho những kỹ năng này trở nên đắt đỏ đối với mọi người khác, kể cả chính phủ (ây là chưa nói đến các doanh nghiệp nội địa). Đôi khi các cơ quan viện trợ tuyển dụng những nhân viên địa phương có năng lực và có triển vọng nhất, khiến cho các cơ quan chính phủ và phần còn lại của nền kinh tế chỉ còn lại những người kém chất lượng hơn (và thường được trả lương thấp hơn). Ở Mozambique, tiếp theo sự kết thúc nội chiến vào đầu thập niên 90, các nhà tài trợ trở nên tràn ngập đất nước và tuyển dụng phần lớn các nhân viên chính phủ có năng lực nhất, trả lương cao gấp năm lần tiền lương chính phủ và đôi khi hơn cả tiền lương khu vực tư nhân. Nhưng sự ra đi một số nhân viên tài giỏi nhất đã tước mất những kỹ năng cần thiết của khu vực chính phủ, và vì thế làm yếu đi tác dụng của hoạt động nhà nước.<sup>25</sup>

Quá trình này không chỉ bị giới hạn trong cơ quan ngân sách: Nó có thể ảnh hưởng đến ngân hàng trung ương, bộ y tế (có thể mất đi các bác sĩ hay các nhà dịch tễ học), bộ giáo dục và các cơ quan khác. Các cơ quan viện trợ có thể phần nào gây tác dụng đối lập với các xu hướng này thông qua cung ứng sự hỗ trợ kỹ thuật để đào tạo người lao động trong các cơ quan chính phủ (cho dù sau đó một số người được đào tạo có thể chọn công việc khác) hay củng cố hệ thống thể chế. Theo thời gian, có thể có ít nhiều lợi ích khi tiền lương gia tăng giúp lôi kéo nhiều sinh viên tốt nghiệp trở thành các nhà kế toán và các chuyên gia tài chính hơn. Trong bất luận trường hợp nào, các cơ quan viện trợ thường không ý thức hay không muốn xem xét đến các tác động có hại này.

Trong chừng mực nào đó, sự phụ thuộc có thể có tác dụng theo hai cách, khi các cơ quan viện trợ trở nên quen với việc điều hành các chương trình trên qui mô lớn. Thật ra, các cơ quan tài trợ, được yêu cầu là tự giải quyết công việc của họ thông qua làm cho viện trợ trở nên ngày càng giảm mức độ cần thiết hơn và giảm tầm quan trọng theo thời gian. Nhưng cũng như bất kỳ một cơ quan nào khác, phần lớn các cơ quan viện trợ cũng muốn ngày càng trở nên to hơn và có nhiều dòng viện trợ để giải ngân hơn. Những cá nhân làm việc cho các dự án cụ thể thường thích công việc được tiếp tục theo thời gian; và chương trình càng lớn, ảnh hưởng mà họ có được đối với các chọn lựa chính sách chính phủ càng nhiều. Sự thăng tiến và các phần thưởng khác cũng thường tăng lên theo qui mô của chương trình viện trợ mà họ quản lý. Vì thế, các động cơ đối với các nhà tài trợ đôi khi cũng khuyến khích sự phụ thuộc giữa nhà tài trợ và nước nhận viện trợ.

<sup>25</sup> Peter Fallon và Luiz Pereira da Silva, “Recognizing Labor Market Constraints: Government Donor Competition for Manpower in Mozambique,” trong tác phẩm do D. Lindauer và B. Nunberg chủ biên, *Rehabilitating Government* (Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới, 1994).

Những người ủng hộ quan điểm 2 nêu lên nhiều nghiên cứu nhận thấy rằng không có mối quan hệ giữa viện trợ và tăng trưởng. Keith Griffen và John Enos (1970) thuộc về những người đầu tiên báo cáo nghiên cứu thực nghiệm đặt nghi vấn về tác dụng của viện trợ; họ tìm thấy các mối tương quan nghịch biến đơn giữa viện trợ và tăng trưởng ở 27 nước. Từ lúc đó, các nghiên cứu khác kết luận rằng không có quan hệ gì hay thậm chí còn có quan hệ nghịch biến giữa viện trợ và tăng trưởng,<sup>26</sup> ngược lại với các nghiên cứu trích dẫn trên đây ủng hộ quan điểm 1.

### **Quan điểm 3. Viện trợ có mối quan hệ có điều kiện với tăng trưởng, chỉ kích thích tăng trưởng trong những tình huống nhất định, như ở những nước có các chính sách hay thể chế tốt**

Quan điểm này bắt đầu bằng cách chấp nhận ý tưởng là viện trợ có những kết quả hỗn tạp; Ngay cả ở những nơi nghiên cứu cho thấy có mối quan hệ đồng biến chung, không ai xác nhận rằng viện trợ có tác dụng ở tất cả các nước vào mọi lúc. Quan điểm này công nhận rằng viện trợ xem ra đã kích thích tăng trưởng ở một số quốc gia trong những tình huống nhất định nhưng không làm được điều đó ở các nước khác, và tập trung vào việc cố gắng giải đoán những đặc điểm then chốt có thể giải thích cho sự khác biệt này. Quan điểm này được trình bày trong phần cuối của hình 14-5. Ta thấy có ba cách giải thích “có điều kiện”, cho thấy rằng mối quan hệ giữa viện trợ và tăng trưởng có thể phụ thuộc vào các đặc điểm của nước nhận viện trợ, loại viện trợ được cung cấp, hay cách thức qua đó nhà tài trợ cung cấp viện trợ.

#### *Các đặc điểm của nước nhận viện trợ*

Cách giải thích có ảnh hưởng nhiều nhất của quan điểm có điều kiện này là: tác động của viện trợ phụ thuộc vào chất lượng thể chế và chính sách ở nước nhận viện trợ. Theo quan điểm này, ở những nước có các chính sách kinh tế vĩ mô và thương mại yếu kém, mức độ tham nhũng cao, và trách nhiệm giải trình thấp của các quan chức chính phủ, viện trợ có thể ít có hoặc không có tác dụng. Ngược lại, ở những nước có các chính sách và thể chế tốt hợp lý, các chương trình viện trợ có thể giúp tăng tốc tăng trưởng. Các nhà nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới Jonathan Isham, Daniel Kaufmann, và Lant Pritchett khởi xướng mạch nghiên cứu này thông qua phát hiện rằng ở những nước có nền tự do dân chính và các số đo quản lý nhà nước khác mạnh hơn, suất sinh lợi từ đầu tư được tài trợ bằng viện trợ cũng cao hơn. Craig Burnside và David Dollar thực hiện bước nghiên cứu tiếp theo qua đó tìm thấy mối quan hệ đồng biến có ý nghĩa giữa viện trợ và tăng trưởng ở những nước có các chính sách và thể chế tốt và không có mối quan hệ đó ở những nước khác.<sup>27</sup> Các nhà nghiên cứu khác cũng khám phá khả năng là tác động của viện trợ có thể khác nhau tùy thuộc vào loại chính phủ, chất lượng nguồn vốn nhân lực, vị trí địa lý ở vùng nhiệt

<sup>26</sup> Ví dụ, tìm đọc nghiên cứu của K. B. Griffin và J. L. Enos, “Foreign Assistance: Objectives and Consequences,” *Economic Development and Cultural Change* 18, số 2 (tháng 7-1970), 313-27; Paul Mosley, “Aid, Savings, and Growth Revisited,” *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 42, số 2 (1980), 79-96; Peter Boone, “The Impact of Foreign Aid on Savings and Growth,” tài liệu công tác số 677, Trung tâm kết quả kinh tế, trường Kinh tế học Luân Đôn, 1994; William Easterly, Ross Levine, và David Roodman, “New Data, New Doubts: A Comment on Burnside and Dollar’s ‘Aid, Politics, and Growth’,” *American Economic Review* 94, số 3 (tháng 6-2004); David Roodman, “The Anarchy of Numbers: Aid, Development, and Cross Country Empirics,” Tài liệu công tác số 32, Trung tâm phát triển toàn cầu, Washington D.C., tháng 7-2003. Tìm đọc tổng quan trong nghiên cứu của Michael Clemens, Steven Radelet và Rikhil Bhavnani, “Counting Chickens When They Hatch: The Short-term Impact of Aid on Growth,” Tài liệu công tác số 44, Trung tâm phát triển toàn cầu, tháng 11-2004.

<sup>27</sup> Jonathan Isham, Daniel Kaufmann, và Lant Pritchett, “Governance and Returns on Investment: An Empirical Investigation,” Tài liệu công tác nghiên cứu chính sách số 1550, Ngân hàng Thế giới, 1995; Craig Burnside và David Dollar, “Aid, Policies, and Growth,” *American Economic Review* 90, số 4 (tháng 9-2000) 847-68; Paul Collier và David Dollar, “Aid Allocation and Poverty Reduction,” *European Economic Review* 45, số 1 (2002), 1-26; Ngân hàng Thế giới, *Assessing Aid: What Works, What Doesn’t, and Why* (New York: nhà xuất bản đại học Oxford, 1998).

đời (có thể xem là biến đại diện của sức khỏe), độ lớn và tần suất các cú sốc xuất khẩu, và các yếu tố khác.

Cho dù việc phân tích tiếp theo mang lại sự hoài nghi về một số kết quả nghiên cứu trên, ý tưởng này vẫn có ảnh hưởng to lớn đối với chính sách của các nhà tài trợ, có lẽ do các kết luận về ảnh hưởng khác nhau này nhất quán với kinh nghiệm của nhiều chuyên gia phát triển. Các phát hiện này dẫn đến sự thay đổi của các nhà tài trợ hướng tới “chọn lọc” hơn trong việc phân bổ viện trợ nước ngoài, để cung cấp nhiều viện trợ hơn cho những nước có chính sách và thể chế tương đối mạnh hơn, như chúng ta sẽ thảo luận sau trong chương này.

### *Loại viện trợ*

Các loại viện trợ khác nhau có thể ảnh hưởng đến tăng trưởng theo những cách khác nhau. Một nghiên cứu gần đây đã chia tách các dòng viện trợ theo khả năng ảnh hưởng nhiều nhất và ít nhất đối với tăng trưởng trong một vài năm, thử xem có sự khác biệt nào không.<sup>28</sup> Theo nghiên cứu này, viện trợ được chia thành ba loại:

1. Viện trợ khẩn cấp và nhân đạo, có thể gắn liền một cách nghịch biến với tăng trưởng, vì viện trợ loại này tăng mạnh khi tăng trưởng giảm do một cú sốc kinh tế.
2. Loại viện trợ chỉ có thể ảnh hưởng đến tăng trưởng sau một thời gian dài, nếu có chẳng, và vì thế tác động về mặt tăng trưởng có thể khó dò tìm, như viện trợ về y tế, giáo dục, môi trường và hỗ trợ nền dân chủ.
3. Viện trợ trực tiếp nhằm ảnh hưởng đến tăng trưởng (xây dựng đường sá, bến cảng, và nhà máy phát điện, hay hỗ trợ nông nghiệp).

Nghiên cứu này tìm thấy mối quan hệ rất mạnh giữa loại viện trợ thứ ba và tăng trưởng, nhưng mối quan hệ với các loại khác thì khó dò tìm hơn. Nghiên cứu này cũng tìm thấy sự hỗ trợ cho nhận định rằng loại viện trợ thứ ba có tác động mạnh hơn ở những nước có thể chế mạnh hơn.

### *Thông lệ thực hành của nhà tài trợ*

Nhiều phân tích lập luận rằng sự khác biệt về thông lệ thực hành của nhà tài trợ có thể ảnh hưởng đến tính hữu hiệu của viện trợ. Viện trợ đa phương có thể hữu hiệu trong việc kích thích tăng trưởng hơn so với viện trợ song phương vì ít bị ảnh hưởng bởi các yếu tố chính trị hơn (cho dù một số người lập luận điều ngược lại, rằng các cơ quan đa phương có xu hướng quá lớn và không tập trung). Viện trợ “bị ràng buộc” với việc mua hàng hoá và dịch vụ tại nước viện trợ hay được sử dụng để tài trợ cho các hội nghị và cuộc họp quốc tế có thể ít có tác dụng hơn các loại viện trợ khác. Bộ máy hành chính viện trợ lớn làm tăng thêm chi phí và làm chậm việc giải ngân, làm cho viện trợ trở nên kém tác dụng hơn. Những nhà tài trợ phối hợp hoạt động với các quỹ khác và chính phủ các nước nhận viện trợ có thể sẽ hữu hiệu hơn so với những nhà tài trợ chỉ hoạt động hoàn toàn độc lập. Những nhà tài trợ có các hệ thống giám sát và đánh giá hữu hiệu hơn có thể có khả năng hơn để đưa viện trợ đến những mục đích sử dụng hữu hiệu nhất, tăng cường tác dụng chung. Có một quan điểm có nhiều ảnh hưởng nổi lên vào cuối thập niên 90 cho rằng viện trợ có thể có tác dụng nhiều hơn ở những nơi có một “cách tiếp cận mang tính tham gia” giữa chính phủ và các đoàn thể cộng đồng tại nước nhận viện trợ trong việc thiết lập các ưu tiên và thiết kế các chương trình được viện trợ, một chủ đề mà chúng ta sẽ quay lại sau trong chương này. Người ta tranh luận nhiều về những vấn đề này và gần như chắc chắn rằng thông lệ thực

<sup>28</sup> Clemens, Radelet, và Bhavnani, “Counting Chickens When They Hatch.”

hành của nhà tài trợ là quan trọng, nhưng cho đến nay gần như không có các nghiên cứu hệ thống kết nối các thông lệ thực hành cụ thể của nhà tài trợ với tính hữu hiệu của viện trợ.

Công việc nghiên cứu ở cấp độ chia nhỏ và mang sắc thái riêng này, tìm hiểu các mối quan hệ “có điều kiện” khác nhau giữa viện trợ và tăng trưởng, chỉ mới vừa bắt đầu. Mạch nghiên cứu này đầy hứa hẹn, nhưng còn cần phải đạt được những kết luận vững chắc. Tóm tắt nghiên cứu viện trợ và tăng trưởng, xem ra viện trợ đã thành công ở một số nước nhưng không thành công ở những nước khác; xu hướng chung vẫn còn là một vấn đề tranh cãi. Nghiên cứu này chỉ mới bắt đầu thảo luận sâu bên dưới bề mặt và bộc lộ một cách dứt khoát những loại viện trợ gì là có tác dụng nhất, loại viện trợ nào không có tác dụng, và những điều kiện chính xác qua đó viện trợ có tác động nhiều nhất đối với tăng trưởng. Cũng giống như với bằng chứng về nguyên nhân của tăng trưởng kinh tế mà ta đã thảo luận khái quát hơn trong chương 3, vẫn còn nhiều điều chúng ta chưa biết về mối quan hệ giữa viện trợ và tăng trưởng.

## MỐI QUAN HỆ CỦA NHÀ TÀI TRỢ VỚI CÁC NƯỚC NHẬN VIỆN TRỢ

Những lời chỉ trích viện trợ nước ngoài và bằng chứng cho rằng viện trợ nước ngoài xem ra chỉ có tác dụng ở một số nước nhưng không có tác dụng ở những nước khác dẫn đến những cuộc tranh luận về cách thức làm thế nào các chương trình viện trợ có thể được cải thiện để hỗ trợ tăng trưởng và phát triển một cách hữu hiệu hơn. Nhưng thử thách này không dễ dàng gì. Các chương trình viện trợ đứng trước những khó khăn cố hữu khi cố gắng đạt được nhiều mục tiêu (mà có thể khác nhau giữa nhà tài trợ và nước nhận viện trợ), cung cấp giám sát tài chính, và bảo đảm các kết quả. Trong phần này, trước tiên chúng ta tìm hiểu một số thử thách một cách chi tiết hơn, sau đó chuyển sang một số thay đổi cụ thể từng được đề xuất và trong một vài trường hợp đã được triển khai bởi các nhà tài trợ và các nước nhận viện trợ trong nỗ lực làm cho viện trợ trở nên hữu hiệu hơn.

### Vấn đề người uỷ quyền – người thừa hành

Vấn đề then chốt mà các cơ quan viện trợ đang gặp phải đó là chỉ có một mối quan hệ gián tiếp và cách biệt giữa người thực sự cung cấp tài chính (những người nộp thuế ở các nước viện trợ) và những người dự trù được hưởng lợi từ các dự án viện trợ (người nghèo sống ở các nước thu nhập thấp). Có nhiều thể chế, tổ chức, và các giao dịch tồn tại ở giữa; và các quyết định đưa ra trong quá trình đó có thể không phù hợp với mong muốn hay lợi ích tốt nhất của cả những người nộp thuế cũng như người thụ hưởng. Tất cả các cơ quan nhà nước và nhiều công ty tư nhân đều phải đối phó với **vấn đề người uỷ quyền – người thừa hành (principal-agent problem)**, nhưng bình diện quốc tế làm cho vấn đề này trở thành một thử thách to lớn hơn đối với viện trợ. Nhà kinh tế học Bertin Martens phân tích vấn đề người uỷ quyền – người thừa hành cho các cơ quan viện trợ, và cách giải thích của chúng ta theo sát lập luận của ông.<sup>29</sup>

“Người uỷ quyền” trong một công ty tư nhân (chủ sở hữu), câu lạc bộ (các thành viên), hay bộ máy nhà nước (người nộp thuế) không thể đưa ra mọi quyết định và tự mình thực hiện mọi công việc, vì thế họ phải uỷ thác các trách nhiệm này cho “người thừa hành” (hay người được uỷ quyền) để đại diện họ làm việc: các giám đốc, người lao động, các quan chức được bầu ra, và các cán bộ dân chính. Nhưng người thừa hành có các mục đích và động cơ riêng của họ, có thể không giống như động cơ và mục đích của người uỷ quyền. Những người thừa hành có thể có nhiều thông tin hơn người uỷ quyền và có thể sử dụng những thông tin đó theo những cách thức

<sup>29</sup> Bertin Martens, “Introduction” trong ấn phẩm do Bertens Martens chủ biên, *The Institutional Economics of Foreign Aid* (Cambridge: nhà xuất bản đại học Cambridge, 2004).

đi ngược lại quyền lợi của người ủy quyền. Do đó, người ủy quyền đứng trước vấn đề soạn thảo hợp đồng và xây dựng các nguyên tắc để gắn liền quyền lợi của người thừa hành với quyền lợi của người ủy quyền. Những vấn đề này đặc biệt quan trọng đối với các cơ quan khu vực công, vì họ có xu hướng có nhiều mục tiêu (không chỉ là lợi nhuận) và nhiều người ủy quyền không chắc nhất trí với nhau về những mục tiêu nào nên được ưu tiên hơn. Những vấn đề này khiến người ta khó mà hài hoà giữa các động cơ khuyến khích, như lương bổng, khen thưởng, và thăng tiến với các chỉ báo kết quả hoạt động.

Hầu hết các chương trình viện trợ có một chuỗi dài phức tạp các mối quan hệ người ủy quyền – người thừa hành, bắt đầu bằng những người nộp thuế ủy quyền cho các quan chức được bầu, các quan chức này tiếp đến lại trở thành người ủy quyền, uỷ thác công việc cho một tập hợp những người thừa hành mới, là lãnh đạo của các cơ quan viện trợ. Các mối quan hệ này tiếp tục cho người lao động trong các cơ quan viện trợ, các nhà thầu, và các nhà tư vấn. Ở nước nhận viện trợ, cũng có các mối quan hệ tương tự giữa người nhận viện trợ sau cùng, chính phủ của họ, và những người triển khai thực tế chương trình. Trong hầu hết các cơ quan khu vực công đều có tình trạng không giữ đúng mục tiêu xuyên suốt các mối quan hệ này, nhưng vấn đề càng phức tạp hơn trong các cơ quan viện trợ do sự cách biệt thực tế giữa người nộp thuế ban đầu và người hưởng lợi sau cùng. Trong các chương trình công cộng nội địa (như thu gom rác hay trường học địa phương), người nộp thuế và người hưởng lợi sau cùng cũng chính là người dân, vì thế họ có thông tin rõ ràng về thành công hay thất bại và có thể ban thưởng hay trừng phạt những người thừa hành thông qua bầu chọn lại hay bãi nhiệm họ. Nhưng chu trình phản hồi này bị phá vỡ đối với các cơ quan viện trợ, như Martens từng nêu rõ:

Một đặc điểm độc đáo và nổi bật của viện trợ nước ngoài là những người mà các cơ quan viện trợ làm việc vì quyền lợi của họ không phải là chính những người đã đóng góp cho ngân sách viện trợ; thật ra họ sống ở những nước khác nhau và trong các khu vực quyền hạn chính trị khác nhau. Sự cách biệt này cản trở quá trình phản hồi kết quả hoạt động thông thường: người hưởng lợi có thể quan sát thấy kết quả hoạt động nhưng không thể điều phối việc thanh toán (ban thưởng cho người thừa hành) như một hàm số phụ thuộc vào kết quả hoạt động. Cho dù các nhà tài trợ thường quan tâm đến việc bảo đảm rằng tiền viện trợ được chi tiêu thỏa đáng, nhưng làm điều đó thật vô cùng khó khăn, vì không có một cơ chế rõ ràng theo định kỳ nào để truyền đạt quan điểm của người hưởng lợi đến nhà tài trợ.<sup>30</sup>

Vấn đề người ủy quyền – người thừa hành tác động đến gần như mọi phương diện của hoạt động viện trợ, bao gồm thiết kế chương trình, thực hiện, đền bù, động cơ khuyến khích, đánh giá, và phân bổ nguồn tài trợ. Vấn đề này không bao giờ có thể hoàn toàn tránh khỏi: Các công ty tư nhân đứng trước những vấn đề tương tự giữa chủ sở hữu, giám đốc và người lao động, cũng như các quỹ viện trợ tư nhân và các tổ chức từ thiện. Thách thức là làm sao thiết kế được các thể chế và động cơ khuyến khích để cố gắng giảm nhẹ những vấn đề này càng nhiều càng tốt nhằm làm rõ các mục tiêu, mục đích, động cơ khuyến khích, và khen thưởng. Một thách thức lớn đối với các nhà tài trợ là làm cách nào áp dụng các điều kiện cho các khoản vay để khuyến khích nước nhận viện trợ hành động phù hợp hơn với quyền lợi và mong muốn của nhà tài trợ (và có lẽ của người hưởng lợi sau cùng).

## Đặt điều kiện

<sup>30</sup> Martens, “Introduction,” trang 14.

Các nhà tài trợ thường yêu cầu nước nhận viện trợ phải thực hiện một số chính sách cụ thể, hay các gói chính sách, như những điều kiện tiên quyết để được tài trợ; và việc **đặt điều kiện (hay tính bị hạn chế-conditionality)** này là một trong những khía cạnh gây nhiều tranh cãi nhất của viện trợ. Các điều kiện chính sách tổng quát thường gắn liền nhiều nhất với việc tài trợ từ IMF và Ngân hàng Thế giới, nhưng tất cả các nhà tài trợ khác cũng thường sử dụng các điều kiện này trong một chừng mực nào đó. Nhiều nhà tài trợ song phương đi theo sự dẫn đầu của hai tổ chức đa phương này và không cung ứng toàn bộ giá trị viện trợ của họ cho đến khi nào nước nhận viện trợ đáp ứng các điều kiện của IMF và Ngân hàng Thế giới. Như thảo luận trong chương 5, IMF thường yêu cầu các nước áp dụng một cơ chế tỷ giá hối đoái linh hoạt hơn, thâm hụt ngân sách ít hơn, tăng trưởng cung tiền chậm hơn, tích lũy dự trữ ngoại hối, tư nhân hoá các doanh nghiệp nhà nước, giảm các biện pháp hạn chế nhập khẩu, và triển khai các biện pháp chống tham nhũng bao quát. Đôi khi, các cuộc cải cách được nhà tài trợ yêu cầu thực hiện chỉ có quan hệ xa xôi với mục đích chính của khoản viện trợ mà IMF cung cấp. Các điều kiện của Ngân hàng Thế giới đôi khi củng cố các cải cách chính sách bao quát này và có thể bổ sung thêm một số yêu cầu cụ thể theo khu vực, chẳng hạn như tự do hoá thị trường phân bón trước khi cung ứng các khoản vay nông nghiệp.

Trong nhiều trường hợp, những điều kiện chính sách cụ thể mà IMF và Ngân hàng Thế giới yêu cầu là chính đáng và thường được ủng hộ của ít nhất một số người nào đó trong chính phủ nước nhận viện trợ. Nhưng cũng có khi, các điều kiện của IMF và Ngân hàng Thế giới đi quá xa và các điều kiện mà các tổ chức này đặt ra khó mà biện minh được, nhất là khi tính hợp lý của các cuộc cải cách cụ thể không được rõ ràng và bị những người chỉ trích cho là dựa nhiều vào ý thức hệ hơn là các sự kiện thực tế và kinh tế học hợp lý. Ví dụ, trong khi tư nhân hoá các uỷ ban tiếp thị thuộc sở hữu nhà nước, các điểm bán lẻ, hay các cơ sở thương mại nói chung là điều không ai tranh cãi nữa, thì tư nhân hoá các công ty tiện ích công cộng thường mở ra nhiều vấn đề tranh luận. Nhiều nước có thể cần phải áp đặt kỷ cương ngân sách như yêu cầu của IMF, nhưng IMF thường bị chỉ trích là áp đặt kỷ cương nghiêm ngặt hơn nhiều so với mức thật sự cần thiết để đạt được ổn định, với tổn thất là tác hại đến tổng tiêu dùng và việc chi tiêu cho các chương trình xã hội quan trọng. Đôi khi, các nhà tài trợ chỉ đơn thuần là áp đặt quá nhiều điều kiện, dường như muốn nước nhận viện trợ sửa chữa mọi thứ ngay lập tức mà không có chút cảm nhận gì về tính ưu tiên hay tính khả thi. “Thư thông báo ý định” của Thổ Nhĩ Kỳ với IMF vào tháng 4-2003 bao gồm một bảng liệt kê 131 hành động chính sách hết sức cụ thể (với hàng tá mục hành động phụ) mà chính phủ cam kết thực hiện như một phần của chương trình.<sup>31</sup> IMF cũng thú nhận rằng, có những lúc họ đã đi quá xa, như với chương trình tài trợ của họ ở Indonesia sau cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997.

Trong khi các nhà tài trợ thường bị chỉ trích là áp đặt quá nhiều điều kiện, họ gần như cũng thường xuyên bị phê phán là không áp đặt *đủ* điều kiện. Một số người ủng hộ phê phán IMF áp đặt quá nhiều biện pháp khổ hạnh về ngân sách khẳng định rằng IMF nên yêu cầu chính phủ các nước nhận viện trợ phải chi tiêu một khoản tối thiểu cho y tế và giáo dục. Người ta thường yêu cầu Ngân hàng Thế giới nên bổ sung các điều kiện để buộc chính phủ các nước phải có những hành động cụ thể, ví dụ như đối với những dự án có tiềm năng ảnh hưởng đến môi trường. Điều này có thể dẫn đến những tình huống tiền thoái lưỡng nan. Đôi khi chính phủ các nước muốn Ngân hàng Thế giới phải là một trong những người đồng tài trợ cho một dự án, hy vọng rằng sự tham gia của Ngân hàng Thế giới sẽ mang lại độ tin cậy và an toàn. Đổi lại, Ngân hàng Thế giới muốn đòi hỏi các biện pháp an toàn về môi trường hay chống tham nhũng. Nhưng, vì Ngân hàng Thế giới chỉ là một người cho vay, đòn bẩy của họ có thể chỉ có hạn. Nếu Ngân

<sup>31</sup> Tìm đọc nghiên cứu “Turkey: Letter of Intent,” phụ lục B, ngày 3-4-2003, [www.imf.org/external/np/loi/2003/tur/01/index.htm](http://www.imf.org/external/np/loi/2003/tur/01/index.htm).

hàng Thế giới đòi hỏi quá nhiều điều kiện, chính phủ có thể tiến hành mà không cần đến họ (và không có các biện pháp an toàn môi trường), nhưng nếu họ đòi hỏi quá ít, họ có thể nhận thấy mình đang tài trợ cho một dự án không có đủ điều kiện.

Tính hợp lý cho các điều kiện này khá thẳng thắn: Các nhà tài trợ tin rằng các điều kiện trên diện rộng này là quan trọng đối với tăng trưởng và phát triển, và nếu không có những điều kiện đó, việc cung cấp viện trợ chỉ là vô ích mà thôi. Cách dễ dàng nhất để xem xét tính hợp lý này trong những trường hợp cực đoan: Nếu các chính sách của chính phủ dẫn đến tỉ lệ lạm phát cao, tỷ giá hối đoái bị định giá quá cao, tình trạng phi hiệu quả khắp nơi, lãng phí chi tiêu ngân sách, và tham nhũng tràn lan, thì việc cung cấp viện trợ, bất kể vì mục đích cụ thể nào mà không yêu cầu có sự thay đổi mang tính nền tảng, cũng sẽ không mang lại lợi ích và có lẽ còn kéo dài thêm thiệt hại. Một số người thậm chí còn lập luận rằng mục đích cơ bản của viện trợ không chỉ là tiền mà viện trợ còn đóng vai trò như đòn bẩy để cải tổ chính sách. Cuộc tranh luận về việc đặt điều kiện là dạng thu nhỏ của vấn đề người ủy quyền – người thừa hành: Nhà tài trợ yêu cầu nước nhận viện trợ phải có những hành động cụ thể để đổi lấy việc nhận viện trợ, nhưng nước nhận viện trợ có thể có những mục tiêu khác và kiểm soát thông tin đủ để làm cho việc tuân thủ điều kiện trở nên khó khăn.

Nhà kinh tế học Cornell, Ravi Kanbur, nêu lên hai vấn đề sâu xa hơn của việc đặt điều kiện. Thứ nhất, người ta không luôn luôn biết rõ những điều kiện gì là phù hợp nhất để bảo đảm tăng trưởng và phát triển bền vững. Mahbub ul Haq, nhà tư vấn phát triển có nhiều ảnh hưởng từ lâu gắn bó với UNDP từng nhận xét rằng châu Phi cận Sahara, “thường nhận được nhiều kiến nghị chính sách tệ hại tính trên đầu người từ các cố vấn nước ngoài nhiều hơn so với bất kỳ một châu lục nào khác trên thế giới.”<sup>32</sup> Học thuyết phát triển đã thay đổi từ một cách tiếp cận theo sự lãnh đạo của nhà nước vào thập niên 50 và 60 hướng tới các nhu cầu cơ bản của con người vào thập niên 70, cho đến một cách tiếp cận kinh tế vĩ mô tập trung vào các thị trường mở vào thập niên 80 và 90, rồi đến sự tập trung nhiều hơn vào các thể chế bắt đầu vào giữa thập niên 90. Vì thế, danh mục các điều kiện cũng tiến hoá không ngừng.

Thứ hai, việc đặt điều kiện xem ra không có tác dụng. Hầu hết các nhà phân tích đều đồng ý rằng chính phủ các nước thực hiện các cuộc cải cách chỉ khi nào làm điều đó có lợi cho họ, và các điều kiện của nhà tài trợ hiếm khi tác động đến quyết định đó. Nhiều nhà tài trợ vẫn tiếp tục giải ngân ngay cả khi nước nhận viện trợ không đáp ứng được các điều kiện, đôi khi việc không đáp ứng điều kiện này lại còn tái diễn nhiều lần. Theo thời gian, các nước nhận viện trợ nhận ra rằng dòng viện trợ không nhất thiết phụ thuộc vào việc đáp ứng các điều kiện đã nêu, một quá trình mà dần dần xói mòn các thể chế viện trợ và các điều kiện gắn liền với các thể chế đó. Các nhà tài trợ đứng trước động cơ nội bộ là tiếp tục giải ngân viện trợ để hỗ trợ các nhà thầu và những người nhận viện trợ phụ thuộc vào đó. Họ cũng đứng trước tình thế “tiền thoái lương nan của những tấm lòng bác ái” là rút viện trợ ra có thể tạo ra đau thương ngắn hạn cho chính những người mà họ dự định giúp đỡ.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Mahbub ul Haq, “Does Africa Have a Future?” *Earth Times New Service* (tháng 1-1998).

<sup>33</sup> Ravi Kanbur, “The Economics of International Aid,” trong ấn phẩm do Serge Christophe Kolm và Jean Mercier Ythier chủ biên, *Handbook of the Economics of Giving, Altruism, and Reciprocity: Applications* (Amsterdam: North Holland, 2006). Tìm đọc nghiên cứu của Jakob Svensson, “Why Conditional Aid Does Not Work and What Can Be Done About It,” *Journal of Development Economics* 70, số 2 (2003), 381-402; và William Easterley, *The Elusive Quest for Growth*.

Cuối cùng, không có những qui tắc dứt khoát cho việc đặt điều kiện. Việc cân đối giữa một bên là sự giám sát đầy tinh thần trách nhiệm cùng với trách nhiệm giải trình và một bên là sự đảm bảo chống lại các trở ngại hành chính quan liêu và áp đặt các biện pháp kiểm soát không cần thiết hay sự thay đổi chính sách không bảo đảm, đòi hỏi phải có tính linh hoạt, óc phán đoán, và khả năng cân đối nhiều mục tiêu.

### Cải thiện tính hữu hiệu của viện trợ

Từ cuối thập niên 90, khi dòng viện trợ toàn cầu bắt đầu dần dần khôi phục, đã có nhiều thảo luận và tranh cãi về cách thức các chương trình viện trợ có thể được củng cố như thế nào và trở nên hữu hiệu hơn trong việc hỗ trợ tăng trưởng và phát triển. Các cuộc tranh luận này thừa nhận một số nhược điểm trong các chương trình viện trợ và dẫn đến những ý tưởng thay đổi cụ thể. Trong những năm gần đây, các cơ quan viện trợ bắt đầu đưa những ý tưởng này vào thực tiễn, và từ đó thông lệ thực hành của một số nhà tài trợ đã thay đổi đáng kể.

#### *Chọn lựa quốc gia*

Một ý tưởng có nhiều ảnh hưởng là các nhà tài trợ nên chọn lựa những quốc gia nào sẽ được viện trợ, dựa trên quan điểm cho rằng viện trợ có tác dụng tốt nhất ở những nước có các chính sách và thể chế tốt. Trong phiên bản mạnh nhất của quan điểm này, viện trợ *chỉ* nên được cung cấp cho những nước đáp ứng các tiêu chí này và không cung cấp cho các nước không thoả, với nhiều viện trợ hơn dành cho những nước có mức đói nghèo cao nhất. Một quan điểm dung hoà hơn là viện trợ sẽ được phân bổ *nhiều hơn* cho những nước có các chính sách và thể chế mạnh nhưng tiếp tục cung ứng viện trợ có mục tiêu cho một số nước có các thể chế tương đối yếu, đặc biệt trong những tình huống hậu xung đột. Đề xuất này làm người ta quay lại với cuộc tranh luận về đặt điều kiện: Thay vì cung ứng viện trợ để khuyến khích cải cách, hãy cung ứng viện trợ cho những nước đã quyết định triển khai các cuộc cải cách then chốt. Các nhà kinh tế học Paul Collier và David Dollar đề xuất cách phân bổ viện trợ “đói nghèo - hiệu quả,” trong đó viện trợ sẽ được dành cho những nước nghèo nhất có các chính sách và thể chế tương đối mạnh hơn, nhằm tối đa hoá tác động của viện trợ đối với giảm nghèo toàn cầu.<sup>34</sup>

Các nhà tài trợ bắt đầu chuyển sang chiều hướng này trong mấy năm qua. Ngân hàng Thế giới sử dụng chỉ số Đánh giá thể chế và chính sách quốc gia để xác định phần nào việc phân bổ nguồn viện trợ IDA ưu đãi. Một số nhà tài trợ châu Âu chuyển sang cung cấp sự hỗ trợ ngân sách chung hay tài trợ cho các cách tiếp cận trên toàn ngành (sectorwide approaches, SWAps), nhưng chỉ dành cho một số tương đối ít quốc gia được xem là có trách nhiệm nhất. Tổ chức Millennium Challenge Corporation của Hoa Kỳ cung cấp viện trợ cho một số ít quốc gia dựa vào kết quả hoạt động của họ thể hiện qua 16 chỉ báo về chính sách và quản lý nhà nước nói chung (cho dù không hoàn toàn).<sup>35</sup>

Vì nhiều viện trợ được phân bổ vì các lý do chính trị, an ninh và các chính sách đối ngoại khác như thế, cho nên có những giới hạn về mức độ các nhà tài trợ có thể tiến tới tái phân bổ viện trợ dựa vào các tiêu chí phát triển kinh tế một cách nghiêm ngặt. Điều này đặc biệt đúng với các nhà tài trợ song phương lớn, nhưng cũng đúng với các nhà tài trợ đa phương. Người ta hoàn toàn có thể lý giải rằng các nước nên sử dụng viện trợ như một công cụ giúp đạt được các mục tiêu chính sách đối ngoại chính đáng, như hoà bình Trung Đông. Một đề xuất thường gặp là các nhà tài trợ

<sup>34</sup> Collier và Dollar, “Aid Allocation and Poverty Reduction.”

<sup>35</sup> Tìm đọc phân tích đầu tiên về Millennium Challenge Account trong nghiên cứu của Steven Radelet, *Challenging Foreign Aid: A Policymakers Guide to the Millennium Challenge Account* (Washington, D.C.: Trung tâm phát triển toàn cầu, 2003). Tìm đọc các phân tích tiếp theo trong trang web của trung tâm này [www.cgdev.org](http://www.cgdev.org).

nên tách biệt rõ ràng giữa tài trợ hướng tới các mục tiêu chính sách đối ngoại và tài trợ vì mục đích phát triển. Điều này sẽ cho phép các chương trình được thiết kế, thực hiện và đánh giá theo những cách thức khác nhau, để chính phủ các nước viện trợ, những người nộp thuế ở các nước đó, và người nhận viện trợ có thể hiểu rõ hơn và thẩm định tốt hơn tính hữu hiệu của viện trợ.

### *Sự tham gia của nước nhận viện trợ*

Ý tưởng có nhiều ảnh hưởng thứ hai là viện trợ đã bị suy yếu đi bởi sự chi phối của các nhà tài trợ trong việc thiết lập các mục tiêu ưu tiên, thiết kế các chương trình và dự án, chọn người thực hiện (thường là các công ty tư vấn ở nước viện trợ), giám sát và đánh giá các kết quả. Ý tưởng này cho rằng, các viên chức và các nhà hoạt động từ nước viện trợ đã thiết kế quá nhiều chương trình, dẫn đến sự chọn lựa kém cỏi về các mục tiêu ưu tiên, thiết kế sai sót, hay sự cam kết yếu ớt của nước nhận viện trợ đối với những chương trình mà họ không cảm thấy là của riêng họ. Những người đề xuất ý tưởng này kêu gọi một “cách tiếp cận mang tính tham gia” trong đó các nhóm khác nhau ở nước nhận viện trợ (chính phủ, các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức từ thiện, khu vực tư nhân) đóng một vai trò tích cực hơn. Ý tưởng là để giải quyết phần nào những vấn đề trong chuỗi dài các mối quan hệ người ủy quyền – người thừa hành và hoà nhập chặt chẽ hơn người hưởng lợi sau cùng trong những khía cạnh chính của quá trình chuyển giao viện trợ. Điều này có thể có hai lợi ích. Thứ nhất, các dự án có thể được thiết kế tốt hơn, với quan điểm chính xác hơn về những ưu tiên cao nhất và các phương pháp thực hiện phù hợp nhất để đáp ứng các nhu cầu địa phương. Thứ hai, gia tăng sự tham gia của nước nhận viện trợ trong quá trình thiết kế và thực hiện có thể mang lại cho họ sự “sở hữu” nhiều hơn đối với hoạt động và sự đóng góp nhiều hơn để bảo đảm thành công. Một trong những phong trào thành công nhất theo chiều hướng này là việc giới thiệu “Tài liệu chiến lược giảm nghèo” làm nền tảng cho việc xoá nợ của Ngân hàng Thế giới và IMF và các hình thức tài trợ khác. Tương tự, các tổ chức viện trợ như Quỹ toàn cầu phòng chống bệnh AIDS, lao, và sốt rét cũng như Millennium Challenge Corporation đều dựa vào sự tham gia địa phương trong việc thiết kế và thực hiện những chương trình mà họ tài trợ.

Các chương trình này tương đối mới, cho nên tuy cách tiếp cận có tính chất tham gia này có nhiều hứa hẹn, vẫn chưa có bằng chứng về mức độ cải thiện tính hữu hiệu của viện trợ (hay những tình huống trong đó tính hữu hiệu của viện trợ được cải thiện). Có một tình trạng căng thẳng rõ ràng và không thể tránh khỏi giữa một bên là sự sở hữu đất nước, và một bên là các ưu tiên và điều kiện của nhà tài trợ. Các nhà tài trợ xem ra có thể tạo điều kiện dễ dàng cho cách tiếp cận mang tính tham gia ở những nước mà chính phủ thể hiện sự cam kết mạnh mẽ đối với các chính sách phát triển vững chắc và không làm như thế ở những nước mà chính phủ chuyên quyền và tham nhũng.

### *Hài hoà và phối hợp*

Việc quản lý các dòng viện trợ từ nhiều nhà tài trợ khác nhau có thể là một thử thách không ngừng đối với các nước nhận viện trợ, vì các nhà tài trợ khác nhau có xu hướng thực hiện các chương trình riêng và khẳng khái sử dụng các qui trình riêng để phát động, triển khai và giám sát các dự án. Nước nhận viện trợ có thể bị áp đảo bởi các yêu cầu của nhà tài trợ để thực hiện việc kiểm toán dự án, đánh giá môi trường, báo cáo cung ứng, báo cáo tài chính, và cập nhật tính hình dự án. Theo Ngân hàng Thế giới, các nước đang phát triển thường làm việc với khoảng hơn 30 cơ quan viện trợ trong nhiều lĩnh vực, mỗi cơ quan bình quân một năm gửi đến năm phái đoàn để giám sát các dự án của họ.<sup>36</sup> Nhiều nước nhận viện trợ chỉ có một số lượng có hạn các

<sup>36</sup> “Cutting the Red Tape,” World Bank Development News Media (21-2-2003).

nhà kỹ trị có kỹ năng và có trình độ cao; và tất cả các nhà tài trợ đều muốn gặp những người giỏi giang này, làm cho họ không còn thời gian để xử lý những vấn đề cấp bách khác. Chính phủ Tanzania tiếp vài trăm phái đoàn viện trợ mỗi năm, đã áp dụng một khoảng “thời gian yên tĩnh” từ tháng 4 đến tháng 8 hàng năm; trong suốt thời gian đó, họ yêu cầu các nhà tài trợ hạn chế đến mức tối thiểu các cuộc họp và các phái đoàn để chính phủ có thời gian chuẩn bị đầy đủ cho ngân sách hàng năm.

Các mối quan ngại này dẫn đến vô số đề xuất và cam kết để các nhà tài trợ phối hợp chặt chẽ hơn các hoạt động của họ; hài hoà các hệ thống kế toán, giám sát, và đánh giá; hay “tập hợp” nguồn vốn của họ.<sup>37</sup> Một vài tiến bộ đã đạt được dưới hình thức các nhà tài trợ cung cấp nhiều viện trợ hơn như sự hỗ trợ ngân sách ở một số nước, làm việc cùng nhau thông qua các phái đoàn liên kết, và thoả thuận sử dụng các qui trình giám sát và đánh giá tương tự như nhau. Đồng thời, một số chương trình tài trợ mới xem ra lại muốn sử dụng các phương pháp luận mới của riêng họ, có thể làm cho vấn đề sắp tới thêm phức tạp.

### *Quản lý dựa vào kết quả*

Việc chú trọng vào việc minh hoạ tính hữu hiệu của viện trợ đã dẫn đến kêu gọi cải thiện hoạt động giám sát và đánh giá cũng như quản lý dựa vào kết quả. Theo quan điểm này, các chương trình viện trợ nên hướng tới đạt được các chỉ tiêu định lượng hết sức cụ thể, và các quyết định về việc gia hạn hay phân bổ lại viện trợ sắp tới nên dựa vào các kết quả này. Có ba mục tiêu cơ bản. Thứ nhất, việc quản lý dựa vào kết quả có thể giúp các nhà tài trợ phân bổ viện trợ hướng tới những chương trình đang hoạt động tốt. Thứ hai, việc rà soát hiện nay có thể phát hiện các trục trặc ngay từ giai đoạn đầu và giúp điều chỉnh và củng cố các chương trình hiện hữu. Thứ ba, các nhà tài trợ và nước nhận viện trợ có thể học hỏi tốt hơn những cách tiếp cận nào có tác dụng và những cách tiếp cận nào không có tác dụng. Việc giám sát và đánh giá mạnh hơn giúp củng cố mối quan hệ người ủy quyền – người thừa hành để các cơ quan viện trợ có động cơ rõ ràng hơn và người nộp thuế có thông tin tốt hơn về tác động của viện trợ đối với những người hưởng lợi theo dự tính.

## TÓM TẮT

- Hầu hết viện trợ được cung cấp bởi các nhà tài trợ song phương, nhưng một phần đáng kể được phân phối thông qua các cơ quan đa phương. Các dòng viện trợ toàn cầu lên đến đỉnh điểm vào năm 1991, sau đó giảm sút theo giá trị thực và giá trị danh nghĩa cho đến năm 1997, trước khi gia tăng trở lại. Hoa Kỳ ngày nay cung cấp giá trị viện trợ nhiều nhất tính theo USD, nhưng nằm trong số những nước cung cấp viện trợ ít nhất nếu tính theo tỉ lệ phần trăm thu nhập của nước viện trợ.
- Đối với một số quốc gia, các dòng viện trợ khá lớn và quan trọng, trong khi ở những nước khác, viện trợ khá nhỏ. Châu Phi cận Sahara tiếp nhận dòng viện trợ tương đương 6 phần trăm thu nhập của họ vào năm 2004, vào khoảng 34 USD một người. Đông Âu, Trung Á, Bắc Phi, và Trung Đông nhận viện trợ hơn 20 USD một người, cho dù viện trợ tính theo tỉ lệ thu nhập của các nước này thì ít hơn. Giá trị viện trợ đầu người giảm sút từ năm 1990 ở mọi khu vực trên thế giới ngoại trừ Đông Âu và Trung Á.
- Đối với hầu hết các nhà tài trợ, động cơ chính để cung cấp viện trợ là hỗ trợ cho các mục tiêu chính sách đối ngoại và các liên minh chính trị. Thu nhập và đói nghèo có xu hướng

<sup>37</sup> Ravi Kanbur và Todd Sandler, “The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods,” Tham luận chính sách số 5, Hội đồng phát triển hải ngoại, Washington D.C., 1999.

là những mục tiêu thứ cấp. Qui mô quốc gia, các ràng buộc thương mại và lịch sử, và mức độ dân chủ cũng đóng một vai trò nhất định.

- Có ba quan điểm tổng quát về mối quan hệ giữa viện trợ, tăng trưởng và phát triển. Thứ nhất, một số nhà phân tích tin rằng viện trợ hỗ trợ tăng trưởng và phát triển thông qua bổ sung đầu tư và trữ lượng vốn, giúp chuyển giao công nghệ, hỗ trợ các chương trình y tế và giáo dục chủ yếu, và tăng cường ổn định kinh tế. Thứ hai, những người khác tin rằng viện trợ không tác động đến tăng trưởng và có thể xói mòn tăng trưởng thông qua làm biến dạng các động cơ khuyến khích đối với sản xuất tư nhân, khuyến khích tham nhũng, bành trướng bộ máy nhà nước, hay tạo ra sự phụ thuộc viện trợ. Thứ ba, một số người lập luận rằng viện trợ có tác dụng trong những điều kiện nhất định nhưng không có tác dụng trong những tình huống khác, tùy thuộc vào chính sách và môi trường thể chế ở nước nhận viện trợ, mục đích của viện trợ, hay thông lệ thực hành và các qui trình thủ tục của nhà tài trợ. Bằng chứng thực nghiệm về các mối quan hệ này có tính hỗn tạp, các nghiên cứu khác nhau đi đến những kết luận khác nhau.
- Viện trợ có thể ảnh hưởng đến tỉ lệ tiết kiệm và số thu thuế thông qua nhiều tác động tinh tế đối với giá cả, thị hiếu, và các động cơ khuyến khích. Các dòng viện trợ bổ sung cho tổng tiết kiệm và đầu tư nhưng theo tỉ lệ thấp hơn 1:1. Tính chất thay đổi mục đích sử dụng của viện trợ có thể làm cho tiết kiệm tư nhân và tiết kiệm chính phủ giảm xuống khi viện trợ gia tăng. Tác động đối với thu ngân sách thì khác nhau giữa các nước, một số nước thể hiện tình trạng giảm sút thu ngân sách trong khi những nước khác có sự gia tăng thu ngân sách tương ứng với dòng viện trợ nhiều hơn.
- Các cơ quan viện trợ đứng trước vấn đề kinh điển về người ủy quyền – người thừa hành; vấn đề này càng phức tạp hơn bởi sự kiện là các nhà tài trợ gốc (người nộp thuế tại các nước cho viện trợ) chỉ có sự kết nối gián tiếp và xa xôi với người hưởng lợi sau cùng (người nghèo tại các nước thu nhập thấp). Một thử thách đối với các nhà tài trợ là làm thế nào đặt ra những điều kiện phù hợp khi cung cấp viện trợ. Các nhà tài trợ thường bị chỉ trích là đặt ra quá nhiều hoặc quá ít điều kiện, hoặc đặt ra những loại điều kiện không phù hợp đối với viện trợ; và việc đặt điều kiện nhìn chung xem ra không có tác dụng.
- Trong những năm gần đây, các nhà tài trợ bắt đầu cố gắng cung cấp viện trợ một cách hữu hiệu hơn, thông qua chọn lọc nước nhận viện trợ, khuyến khích sự tham gia nhiều hơn của nước nhận viện trợ trong việc thiết kế và thực hiện chương trình viện trợ, phối hợp chặt chẽ hơn với nhau, và quản lý các chương trình dựa vào kết quả. Còn quá sớm để đánh giá tác dụng của những thay đổi này, nhưng xem ra chúng có thể ảnh hưởng đến các chương trình viện trợ trong thời gian sắp tới.