

Đánh giá Chương trình Quốc gia: Việt Nam

Jeremy Clarke (Trưởng nhóm),
Julian Gayfer, Peter Landymore và Cecilia Luttrell

“Chương trình viện trợ của Vương quốc Anh tại Việt Nam là một ví dụ tốt về cách thức mà một chương trình song phương có quy mô khá nhỏ lại có thể tăng cường ảnh hưởng theo thời gian; và đóng vai trò thúc đẩy việc thực hiện chính sách phát triển của Chính phủ, thử nghiệm các phương pháp cải tiến vì mục đích giảm nghèo và tăng cường hiệu quả viện trợ phát triển”.

Những phát hiện chính

1. Chương trình viện trợ tại Việt Nam được đánh giá đã tăng trưởng mạnh và đã phát triển thành công mô hình làm việc tại một quốc gia phát triển nhanh và không phụ thuộc vào viện trợ. **Chương trình viện trợ này là một ví dụ tốt về cách thức mà một chương trình song phương có quy mô khá nhỏ lại có thể đóng vai trò hỗ trợ việc thực hiện chính sách phát triển của Chính phủ Việt Nam và tăng cường hiệu quả viện trợ phát triển.**

2. Chiến lược hỗ trợ quốc gia gắn kết chặt chẽ và nhất quán với chính sách của chính phủ và đã đem lại rất nhiều kết quả tích cực, mặc dù không đồng đều theo các mục tiêu của Kế hoạch chiến lược quốc gia (CSP) và Kế hoạch hỗ trợ quốc gia (CAP). Cách tiếp cận “làm việc với các đối tác khác thông qua chính phủ” đã giúp DFIDV tham gia nhiều hơn vào đối thoại chính sách và cải cách thể chế.

3. Việc thực hiện Chương trình quốc gia trong thời gian qua là rất tốt, đạt được những thành tựu đáng kể theo các mục tiêu đã đặt ra về hiệu quả viện trợ, phát triển xã hội hướng đến các nhóm bị thiệt thòi và tăng cường sử dụng các nguồn lực công. Đối với các lĩnh vực chuyển đổi kinh tế - xã hội và các chương trình sinh kế nông thôn (cụ thể là các chương trình có cách tiếp cận theo hướng phát triển nông thôn), việc thực hiện đã được triển khai đan xen lẫn nhau.

4. Đánh giá này cũng cho thấy rằng tại những quốc gia như Việt Nam, khi chính phủ mang lại sự tăng trưởng nhanh và cải thiện tiếp cận những dịch vụ chủ yếu cho người nghèo, thì cơ chế viện trợ tốn ít chi phí nhất có lẽ là hỗ trợ ngân sách chung. Tuy nhiên, kinh nghiệm thực hiện những hoạt động của DFIDV trong các chương trình về giáo dục và đường bộ, và chương trình 135 cho thấy rằng Hỗ trợ ngân sách có mục tiêu (TBS) và hỗ trợ theo ngành có thể phát huy giá trị bổ sung cao hơn thông qua các sáng kiến về cải cách thể chế và chính sách. Phương pháp tiếp cận này đòi hỏi cán bộ của DFID phải bố trí nhiều thời gian hơn và do vậy chi phí thực hiện cũng cao hơn

5. Công cụ Tín dụng hỗ trợ giảm nghèo (PRSC) chính đã thúc đẩy đối thoại chính sách và nâng cao các dịch vụ công nhằm giảm nghèo. Để hỗ trợ PRSC, DFIDV đã xây dựng một tầm nhìn rõ ràng hơn nêu rõ mục đích và đóng góp của DFID và hỗ trợ phát triển của DFID. Chính PRSC cũng có những khó khăn khi thực hiện ở các ngành có bản chất phức tạp và chưa hoàn thiện ví dụ như cải cách quản lý nhà nước và hành chính công.

6. Kể từ năm 2003, DFIDV đã tập trung xây dựng quan hệ đối tác nhằm tăng cường hiệu quả viện trợ và thúc đẩy quá trình hài hoà hoá thủ tục. Việc thông qua Tuyên bố Hà Nội (HCS) về hiệu quả viện trợ là một bước tiến lớn tuy nhiên tiến độ thực hiện chương trình hiệu quả viện trợ vẫn còn chậm nhất là việc xây dựng sự hiểu biết giữa chính phủ và các nhà tài trợ và hiện cần phải được đẩy mạnh hơn nữa nếu muốn đạt được các mục tiêu quốc gia. DFIDV nhận thức rất rõ những thách thức này.

7. **Đánh giá này đã chỉ ra những dẫn chứng về sáng kiến và vai trò lãnh đạo của DFIDV trong cộng đồng các nhà tài trợ. DFIDV đã ủng hộ Chính phủ Việt Nam trong việc thực hiện các cam kết của mình nhằm nâng cao hiệu quả viện trợ và quá trình hài hoà hoá thủ tục đã có tiến triển thực sự thông qua cải thiện các thủ tục, các phương thức viện trợ mới gồm nhiều nhà tài trợ và các cơ chế tài chính. Mặc dù việc xây dựng còn chậm chạp nhưng tiến triển về hài hoà hoá thủ tục viện trợ phát triển đã làm giảm chi phí giao dịch cho Chính phủ Việt Nam.**

8. Tuy nhiên, mục tiêu chiến lược của DFIDV về quan hệ đối tác vẫn chưa đủ rõ ràng. Quan hệ đối tác với Ngân hàng Thế giới là mạnh nhưng cần nhiều tiến triển hơn nữa, ví dụ, về vấn đề các Ban Quản lý dự án (PMU). Quan hệ đối tác với Ngân hàng phát triển châu Á vẫn chưa có kết quả đáng kể về các vấn đề liên quan đến chuyển đổi các chương trình hoặc thủ tục của ADB. Tuy nhiên, DFIDV đã thay đổi cách nhìn nhận của nhà tài trợ Nhật Bản về PRSC và do đó họ đã cam kết quan điểm chung về hiệu quả viện trợ

9. DFIDV đã tiến hành quản lý chương trình CAP theo kết quả đầu ra. Dù vậy vẫn có khoảng cách về chất lượng giám sát dự án bổ sung và thông tin – đặc biệt liên quan đến các biện pháp quản lý kết quả và tác động của dự án. Do số lượng dự án và mức độ tham gia của cán bộ DFID vào các dự án giảm, nên cũng có khả năng các nhân sự của DFID không nắm được các thách thức thực hiện dịch vụ ở cấp cơ sở. Trên bình diện quốc gia, tiến độ quản lý Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo (hiện nay là Chương trình phát triển kinh tế - xã hội – SEDP) và đánh giá tác động đối với người nghèo và nhóm yếu thế còn rất hạn chế đã làm tăng thêm khả năng này.

Các bài học chính

- Các chiến lược quốc gia cần phải có một cơ sở vững chắc để lựa chọn các lĩnh vực và các ngành đưa vào chương trình trong khi cho phép có một khoảng vừa đủ để ứng phó một cách linh hoạt khi có các cơ hội mới. Văn phòng tại Việt Nam đã đạt được nội dung này.
- Thực hiện chiến lược quốc gia một cách hiệu quả đòi hỏi sự tuân thủ chặt chẽ chính sách quốc gia và chính sách chung và sự phối hợp giữa nhóm quốc gia và nhóm tại trụ sở chính – ví dụ thực hiện các ưu tiên hợp tác để cải cách các thể chế khu vực hoặc đa phương hoặc về vấn đề HIV và Aids. Kinh nghiệm tại Việt Nam cho thấy rằng việc thực hiện các ưu tiên này không phải lúc nào cũng dễ dàng đạt được mà cần phải cùng nhau lập kế hoạch một cách kỹ lưỡng và giữ liên lạc giữa văn phòng quốc gia và văn phòng trụ sở chính.
- Các chương trình quốc gia khó có thể đáp ứng các ưu tiên khác nhau mà trụ sở chính đưa ra. DFIDV đã tập trung vào hiệu quả viện trợ nhưng phải cố gắng đáp ứng các vấn đề liên quan đến HIV và Aids cho đến khi có nhiều nhân viên hơn
- Phụ thuộc vào các nhà tài trợ chủ trì đã gây ra những rủi ro phụ và những hậu quả tiêu cực nếu các nhà tài trợ này chứng minh không đủ năng lực hoặc không muốn đương đầu với các vấn đề chính sách hoặc không muốn thực hiện chương trình. Đây là một nhân tố khiến DFIDV hỗ trợ về HIV và Aids.
- Có sự đánh đổi giữa thực hiện một chương trình yếu kém và khát vọng tham gia tạo ảnh hưởng chính sách và một loạt các ưu tiên chính sách chung bao gồm hiệu quả viện trợ. Ảnh hưởng của DFIDV đòi hỏi sự hiện diện vững chắc ở trong nước và số lượng lớn các nhân viên cố vấn. DFIDV sẽ tiếp tục thực hiện điều này.
- “Mô hình đồng tài trợ tại Việt Nam” đã thành công do các điều kiện đưa ra là đúng đắn nhưng “làm việc thông qua các đối tác khác” trong một số trường hợp đã có chi phí giao dịch khá cao. Kinh nghiệm cho thấy rằng DFID có thể cần phải duy trì và tham gia nhiều hơn vào các chương trình đồng tài trợ và tài trợ uỷ thác đặc biệt khi có việc cần phải giải quyết. Thẩm định một cách thận trọng năng lực của đối tác và các rủi ro có liên quan là cần thiết, cũng như làm rõ với cả hai bên về mức độ các nguồn quản lý mà từng đối tác có thể cung cấp.

- Đối với một nước không phụ thuộc vào viện trợ để tăng trưởng nhanh, rất khó có thể phân biệt một cách rõ ràng phần đóng góp của DFID. Do đó, các lĩnh vực cải cách thể chế và chính sách mà DFID đang tìm cách hỗ trợ và cách thức mà DFID và các nhà tài trợ khác sẽ tạo ra sự khác biệt cần phải được cụ thể hoá một cách rõ ràng nhất theo các chỉ số CAP và theo mục đích/ mục tiêu của các chương trình.

- Thực hiện hợp tác kỹ thuật (TC) và trao đổi chuyên môn thành công là do tập trung vào mảng chính sách mà Chính phủ Việt Nam và các nhà tài trợ ưu tiên cao. Thiết lập một bộ phận chuyên phân tích trong NHTG là một mô hình tốt để dần dần phát triển thành những bộ phận thay thế, đem lại nhiều quyền sở hữu hơn cho các cơ quan Việt Nam.

- Kinh nghiệm thực hiện ở Việt Nam cho thấy đã có những khó khăn khi thực hiện một chương trình chỉ có một nhà tài trợ chủ trì cũng như khi chia sẻ kinh nghiệm kiến thức kỹ thuật của từng nhà tài trợ. NHTG đã đảm nhiệm vai trò này rất hiệu quả nhưng sợ rằng điều này có thể đẩy những nhà tài trợ khác ra ngoài. Tuy nhiên, vẫn cần có những nỗ lực chung trong chia sẻ kinh nghiệm chuyên môn, lý tưởng nhất là dưới sự chủ trì của một nhà tài trợ được công nhận. Trong một số ngành, các nhà tài trợ cũng cần nỗ lực hơn nữa để phân công công việc.

- Hòa hoà hoá thủ tục viện trợ đã đạt được những thành tựu thực sự nhưng nói thường dễ hơn làm và khó có thể thực hiện những thay đổi cần thiết. Quy trình này và rất nhiều các cơ cấu thực hiện khác đã làm tiêu hao các nguồn lực của nhà tài trợ và đòi hỏi các nhân viên phải đầu tư nhiều thời gian hơn. Cần thiết phải có các thứ tự ưu tiên, mục đích và kế hoạch thực hiện rõ ràng hơn. Một cách tiếp cận tập trung trong đó tách riêng những lĩnh vực khuyến khích cải cách, tiếp tục làm việc với những người mong muốn cải cách và nỗ lực giám sát độc lập các kết quả đường như mang lại các triển vọng tốt nhất.

- Áp lực đa chiều đã khiến cho công tác giám sát và đánh giá các chương trình hỗ trợ phát triển quốc gia của nhà tài trợ hoặc các chương trình của chính phủ không được quan tâm đầy đủ. Nhưng vấn đề này cần phải được ưu tiên hơn nữa và nếu không nỗ lực hơn nữa, DFID không thể đảm bảo rằng các nguồn lực của mình được triển khai một cách tối ưu nhằm xoá đói giảm nghèo hay có tác động tích cực đối với các nhóm yếu thế.

- Đối với một quốc gia tăng trưởng cao như Việt Nam, việc sớm đưa ra kế hoạch cho chiến lược rút khỏi Việt Nam là cần thiết. Điều này xuất phát từ kinh nghiệm của DFID ở các quốc gia khác và từ đánh giá cho thấy rằng DFIDV đã có chiến lược rút dần tại Việt Nam đồng thời cũng đã xây dựng được quan hệ đối tác với các nhà tài trợ khác.

Các khuyến nghị

11. DFIDV cần:

- (i) tập trung nhiều hơn đến các vấn đề về tham nhũng trong CAP tiếp theo và xem xét việc đưa ra các chương trình phòng chống tham nhũng cho tất cả các ngành chủ chốt và các biện pháp can thiệp hỗ trợ ngân sách có mục tiêu.
- (ii) kiểm tra lại các hoạt động đã lên kế hoạch sắp tới trong lĩnh vực chuyển đổi kinh tế và xã hội và xem xét các cách thức để giải quyết các vấn đề đã đặt ra về kết quả thực hiện trước đó thông qua việc đánh giá công tác thiết kế các hoạt động tương lai.
- (iii) tăng cường hơn nữa các nỗ lực giám sát CAP bằng việc thiết lập có hệ thống các chỉ số và mục tiêu có thể phân biệt sản phẩm đầu ra và kết quả và có thể xác định được phần đóng góp của DFID đối với các hành động và chính sách của Chính phủ Việt Nam thông qua PRSC.
- (iv) chú trọng hơn nữa các khía cạnh giám sát và đánh giá của các dự án tương lai ngay từ khâu thiết kế dự án và tăng cường kiểm định chất lượng để đảm bảo có các biện pháp phù hợp và có thể kiểm soát được tác động trong khuôn khổ dự án.

12. DFID cần:

- (i) làm rõ trách nhiệm và nhân sự giữa cố vấn khu vực và nhân viên quốc gia làm việc tại văn phòng nước ngoài ở khu vực Đông Á và những quốc gia khác khi có vấn đề nảy sinh. EMAAD và SASD sẽ xem xét và theo dõi các hoạt động cần thiết.
- (ii) tìm mọi cách để tránh những khoảng trống hoặc tri hoãn bổ nhiệm nhân viên chủ chốt đến các văn phòng ở nước ngoài. Thực hiện kế hoạch đánh giá hệ thống tổng hợp này có thể là một cơ hội để giải quyết vấn đề. Bộ phận nhân sự (HRD) sẽ xem xét và theo dõi các hoạt động cần thiết.
- (iii) xem xét lập một tài liệu về các bài học và kinh nghiệm từ những nỗ lực hài hoà hoá thủ tục tại Việt Nam và tại các quốc gia khác (Bộ phận Nghiên cứu và Chính sách)

Phản hồi của cấp Quản lý DFIDV

13. DFIDV tiếp nhận Báo cáo đánh giá chương trình quốc gia (CPR) tích cực này.

“Chương trình viện trợ của Vương quốc Anh tại Việt Nam được đánh giá đã tăng trưởng mạnh và đã triển khai thành công một mô hình làm việc tại một quốc gia tăng trưởng nhanh và không phụ thuộc vào viện trợ. Chương trình viện trợ này là một ví dụ tốt về cách thức mà một chương trình song phương có quy mô khá nhỏ lại có thể tăng cường ảnh hưởng theo thời gian;

và đóng vai trò thúc đẩy việc thực hiện chính sách phát triển của Chính phủ, thử nghiệm các phương pháp cải tiến vì mục đích giảm nghèo và tăng cường hiệu quả hỗ trợ phát triển”.

“Chiến lược quốc gia đã gắn kết chặt chẽ và nhất quán với chính sách của chính phủ và đem lại nhiều kết quả tích cực”.

14. Chúng tôi cảm ơn những nỗ lực của các thành viên nhóm đánh giá độc lập, các nhân viên DFID tại Việt Nam và các đối tác đã cống hiến cho quá trình này. CPR là tài liệu hữu ích cung cấp các bài học kinh nghiệm và trình bày nghiên cứu kỹ lưỡng và thách thức bên ngoài. Báo cáo này hiện đang được chúng tôi dùng để soạn thảo Kế hoạch hỗ trợ quốc gia (CAP) mới cho Việt Nam, giai đoạn 2007 -2011.

15. Đây không phải là một đánh giá bắt buộc nhưng là một đánh giá sơ bộ theo yêu cầu của văn phòng quốc gia nhằm hướng dẫn phát triển CAP mới. Do đó cần phải cân đối giữa việc đánh giá nghiêm ngặt và sâu sắc với việc đánh giá sơ lược, mang tính định lượng, hướng về tương lai. Một số lĩnh vực trình bày trong báo cáo đánh giá đã có các hoạt động đang được triển khai, ví dụ như tăng cường quản lý dự án và nâng cao nỗ lực phòng chống tham nhũng. Nhóm thực hiện đánh giá đã giúp đỡ một cách hiệu quả để hoàn chỉnh các thông điệp và đưa ra các dẫn chứng bổ sung.

16. Báo cáo này ghi nhận hỗ trợ ngân sách chung (GBS) đã thúc đẩy đối thoại chính sách và cải thiện dịch vụ công nhằm xóa đói giảm nghèo. Báo cáo cũng chỉ ra rằng nhiều cải cách phức tạp ví dụ như cải cách quản lý nhà nước và hành chính công còn khó giải quyết hơn. Chúng tôi thống nhất rằng để đạt được kết quả, các lĩnh vực này không chỉ cần có các nguồn vốn tài chính mà còn cần sự tham gia đầy đủ của nhân viên DFID trong các cuộc thảo luận về hỗ trợ chính sách. Chúng tôi đã phân bổ nhân sự và thời gian đáng kể và thực hiện hỗ trợ kỹ thuật để đảm bảo các kết quả đạt được trong các lĩnh vực này và các kết quả khác của chu trình PRSC tiếp theo

17. Chúng tôi ghi nhận đánh giá tích cực của nhóm thực hiện đánh giá về hỗ trợ ngân sách có mục tiêu (TBS). Mặc dù các phát hiện sơ bộ cho thấy kết quả tích cực, nhưng vẫn chưa đủ bằng chứng để đưa ra bất kỳ kết luận cuối cùng nào. Đây là một công cụ viện trợ tương đối mới đối với Việt Nam. DFIDV đang chủ trì việc lập một nghiên cứu đánh giá tác động và các bài học kinh nghiệm dài hạn hơn về hỗ trợ ngân sách mục tiêu ở Việt Nam cùng với Chính phủ và các nhà tài trợ khác.

18. Việt Nam sẽ đạt được mục tiêu trở thành nước có mức thu nhập trung bình vào năm 2010-2012. Kể từ thời điểm đó, các hỗ trợ song phương và trợ giúp kỹ thuật sẽ giảm đi. Điều này có liên quan đến công tác đánh giá hiệu quả viện trợ. Cách tiếp cận của DFIDV là tập trung vào những nội dung quan trọng và có thể đạt được. Trước hết là hỗ trợ cải cách Liên hợp quốc (LHQ), "một LHQ", để đảm bảo Việt Nam có được sự tư vấn về kỹ thuật có chất lượng cao sau năm 2012 từ một LHQ hoạt động hiệu quả.

Vấn đề thứ hai là xác lập một hệ thống giám sát độc lập về tiến độ trong nước theo Tuyên bố Paris về hiệu quả viện trợ.

19. 'Làm việc thông qua các đối tác khác' là điều quan trọng. Chúng tôi đồng ý rằng chúng tôi cần xác định tốt hơn nữa các quan hệ đối tác phù hợp dựa trên đánh giá thực tế về hiệu quả viện trợ. DFID đang xây dựng công trình toàn cầu về đánh giá hiệu quả viện trợ đa phương để hỗ trợ cho việc thực hiện xác định đối tác phù hợp.

20. Thẩm quyền là một thách thức lớn đối với cộng đồng phát triển toàn cầu, chứ không chỉ ở Việt Nam hay ở DFID. DFID cần phải đấu tranh để tạo ra sự cân bằng giữa trách nhiệm giải trình, thẩm quyền và sự tuân thủ đối với các chính sách và hệ thống của chính phủ ở những quốc gia mà sự quản lý nhà nước, các kết quả và sở hữu nhà nước là rất mạnh. Điều này không dễ dàng thực hiện được.

21. Trong suốt quá trình thực hiện CAP vừa qua, vấn đề tham nhũng đã bị Chính phủ và một số các nhà tài trợ đánh giá thấp do thiếu các thông tin tin cậy. Tuy nhiên, hiện nay thông tin đã tốt hơn và Chính phủ đã nhận thức được đây là một thách thức phát triển lớn. Hiện nay DFID có thể giải quyết vấn đề này một cách công khai và đã tăng cường đáng kể sự tham gia của mình vào vấn đề này. Chính phủ đang có những hành động mạnh mẽ.

22. Chúng tôi không nhất trí với báo cáo khi cho rằng công việc của DFID về "chuyển dịch kinh tế và xã hội" đứng "tách biệt". Tất cả công việc trong lĩnh vực này của DFID được đồng tài trợ với các nhà tài trợ khác. Chúng tôi nhất trí rằng DFID có thể đã có một chiến lược tổng thể rõ ràng hơn cho ngành này. DFID đã hoàn thành CAP mới tập trung vào những nội dung mà DFID có thể bổ sung giá trị - kết nối người nghèo với các cơ hội kinh tế và đảm bảo quá trình thực hiện WTO mang lại những triển vọng phát triển rộng lớn hơn chứ không chỉ là một quá trình tuân thủ.

BỘ PHÁT TRIỂN QUỐC TẾ ANH

DFID, Bộ Phát triển Quốc tế Anh: cơ quan của Chính phủ Anh dẫn đầu cuộc chiến chống đói nghèo trên toàn thế giới.

Ngày nay trên thế giới có tổng số hơn 1 tỷ người, trong đó cứ năm người lại có một người sống ở mức nghèo đói tức là dưới một đôla một ngày.

Trong một thế giới ngày càng phụ thuộc lẫn nhau, rất nhiều vấn đề - như xung đột, tội phạm, ô nhiễm và bệnh tật như HIV và AIDS - đã gây ra hoặc làm cho tình trạng đói nghèo trở nên tồi tệ hơn.

DFID đang hỗ trợ các chương trình dài hạn để giúp xoá bỏ những nguyên nhân cơ bản gây ra tình trạng đói nghèo. DFID cũng hưởng ứng các chương trình khẩn cấp, cả do tự nhiên và con người gây ra. Mục tiêu công việc của DFID là làm giảm đói nghèo và bệnh tật và tăng số trẻ em đến trường, đây cũng là một phần của "Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ" của LHQ được cộng đồng quốc tế thông qua.

DFID có quan hệ đối tác với các chính phủ, tổ chức xã hội, khu vực tư nhân và các cán bộ nghiên cứu. DFID cũng làm việc với các thể chế đa phương như Ngân hàng thế giới, các cơ quan của Liên hợp quốc và Ủy ban châu Âu.

DFID đang trực tiếp làm việc tại hơn 150 quốc gia trên thế giới, với ngân sách năm 2004 là gần 4 tỷ bảng Anh.

Trụ sở chính tại Luân đôn và East Kilbride, gần Glasgow.

LONDON 1 Palace Street London SW1E 5HE UK

GLASGOW Abercrombie House Eaglesham Road East Kilbride Glasgow G75 8EA UK

Tel: +44 (0) 20 7023 0000 Fax: +44 (0) 20 7023 0016

Website: www.dfid.gov.uk

E-mail: enquiry@dfid.gov.uk

Public Enquiry Point: 0845 300 4100

Nếu gọi từ nước ngoài: +44 1355 84 3132

ISBN: 1 86192 879 3

Nội dung đầy đủ của báo cáo có trên trang web của DFID:
www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/evaluation.asp