

LỜI NHÀ XUẤT BẢN

Nhân loại đang trải qua những năm cuối cùng của thế kỷ với những thuận lợi và triển vọng tốt đẹp, nhưng cũng có không ít thách thức và trở ngại.

Trong những thập kỷ cuối cùng của thế kỷ, nhất là từ sau chiến tranh lạnh kết thúc, thế giới mà chúng ta đang sống đã có những đổi thay nhanh chóng và đứng trước hàng loạt vấn đề nan giải mang tính toàn cầu cần phải giải quyết như: tình trạng đói nghèo; ô nhiễm môi trường; cạn kiệt nguồn tài nguyên thiên nhiên; các cuộc xung đột khu vực...

Những diễn biến và chuyển đổi mau lẹ của thế giới đang đòi hỏi bức xúc các nhà nước phải tư duy lại vai trò của mình, đưa ra được các chủ trương và giải pháp đúng, hoạt động có hiệu quả, bảo đảm ổn định chính trị và phát triển kinh tế xã hội bền vững.

Trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước hiện nay, Đảng ta hết sức chú trọng nhiệm vụ xây dựng, tăng cường và kiện toàn nhà nước, khẳng định rõ chủ trương: “tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng và hoàn thiện nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”, nhằm xây dựng Nhà nước ta thật sự trong sạch, vững mạnh, hoạt động có hiệu quả, xứng đáng là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

Để cung cấp thêm cho bạn đọc tư liệu nghiên cứu và tham khảo về tình hình thế giới ngày nay,

đặc biệt là vai trò và chức năng hoạt động của một số nhà nước trên thế giới, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia xuất bản cuốn sách: *Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi*, do Ngân hàng thế giới ấn hành năm 1997.

Thông qua những phân tích và đánh giá sâu sắc, với nguồn tư liệu phong phú, cuốn sách đã nêu một số đặc điểm của tình hình thế giới ngày nay, hoạt động thực tiễn của các nhà nước, đặc biệt là trong một vài thập kỷ gần đây. Cuốn sách đã đưa ra những ví dụ điển hình về một số nhà nước hoạt động có hiệu quả cũng như một số nhà nước hoạt động kém hiệu quả. Trọng tâm của cuốn sách tập trung vào vấn đề: Nhà nước cần phải làm gì và làm thế nào để đạt hiệu quả trong tình hình một thế giới đang có những chuyển đổi sâu sắc. Chúng tôi hy vọng cuốn sách sẽ là tài liệu tham khảo bổ ích đối với bạn đọc, nhất là các nhà hoạch định chính sách, các nhà quản lý và các nhà nghiên cứu mặc dù có thể có những đánh giá về hoạt động của một số nhà nước trên thế giới, cũng như những giải pháp được nêu trong cuốn sách khác với đánh giá và giải pháp của chúng ta.

Do phải hoàn thành trong một thời hạn gấp, chắc rằng cuốn sách sẽ không thể tránh khỏi những khiếm khuyết. Rất mong bạn đọc góp ý kiến.

Tháng 3 -1998

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

LỜI NÓI ĐẦU

Báo cáo về tình hình phát triển thế giới được xuất bản hàng năm. Tập xuất bản lần thứ 20 này là “Báo cáo về tình hình phát triển thế giới năm 1997”, tập trung bàn về nhà nước: nhà nước nên làm gì, nên làm thế nào, và có thể làm thế nào để đạt được kết quả tốt hơn trong một thế giới đang thay đổi nhanh chóng.

Những vấn đề trên có vị trí cao trong chương trình nghị sự của các nước đang phát triển và các nước công nghiệp. Trong những năm gần đây, nhiều nước rút ra bài học cho rằng nhà nước không thể tự thực hiện được các lời hứa của mình: các nền kinh tế đang chuyển đổi đã phải chuyển hướng theo kinh tế thị trường và tại đại bộ phận thế giới đang phát triển, các chiến lược phát triển do nhà nước đóng vai trò chủ chốt đều đã thất bại. Do thất bại của những sự can thiệp của chính phủ, các nền kinh tế hỗn hợp trong thế giới công nghiệp hoá cũng đã quyết định theo cơ chế thị trường. Nhiều người cảm thấy rằng kết quả logic cuối cùng của tất cả các cải cách đó là nhà nước chỉ còn lại một vai trò tối thiểu, không có hại nhưng cũng không làm được nhiều điều tốt.

Báo cáo này xin giải thích tại sao quan điểm cực đoan đó là trái với những chứng cứ về thành lợi của công cuộc phát triển trong thế kỷ XIX của các nền kinh tế công nghiệp ngày nay hoặc những câu chuyện thần kỳ về tăng trưởng của Đông Á trong thời kỳ sau chiến tranh. Các ví dụ đó không những hỗ trợ quan điểm về nhà nước tối thiểu mà còn chứng minh rằng sự phát triển đòi hỏi một nhà nước hiệu quả, một nhà nước đóng vai trò xúc tác, làm dễ dàng, khuyến khích và bổ khuyết những hoạt động của các xí nghiệp tư nhân và các cá nhân. Điều chắc chắn là

sự phát triển do nhà nước khống chế đã thất bại. Nhưng sự phát triển không có nhà nước cũng đã thất bại - thể hiện quá rõ ràng qua sự đau khổ của nhân dân các nước mà nhà nước đã sụp đổ như Libêria và Xômalì. Lịch sử đã liên tiếp chứng minh rằng chính phủ tốt không phải là món hàng xa xỉ, mà là một nhân tố tối cần thiết. Nếu không có một nhà nước hiệu quả thì không thể có phát triển kinh tế và xã hội được.

Lịch sử và những kinh nghiệm gần đây dạy chúng ta rằng phát triển không chỉ là có được những đầu vào phù hợp về kinh tế và kỹ thuật. Phát triển còn đòi hỏi một môi trường thể chế làm cơ sở: các quy tắc và tập tục chi phối việc sử dụng những đầu vào đó như thế nào. Như Báo cáo này sẽ chứng minh, hiểu biết về vai trò của nhà nước trong môi trường đó - ví dụ, khả năng nhà nước thực thi pháp quyền là nhân tố làm cơ sở cho các giao dịch thị trường - là điều thiết yếu khiến nhà nước có thể đóng góp hiệu quả hơn vào sự phát triển.

Có nhiều con đường khác nhau để tiến tới có một nhà nước hiệu quả. Báo cáo không cố gắng nêu một cách làm duy nhất về cải cách nhà nước trên toàn thế giới, mà xin cung cấp một cái khung hướng dẫn cho các cố gắng đó, dưới hình thức một chiến lược gồm hai phần:

- Một, nên tập trung các hoạt động của nhà nước sao cho khớp với khả năng của nó. Nhiều nhà nước tìm cách làm quá nhiều việc dù họ chỉ có ít nguồn lực và khả năng. Điều tốt hơn là nên làm cho các chính phủ tập trung sức vào các hoạt động công cộng cốt lõi có tầm quan trọng then chốt đối với phát triển, và điều đó sẽ nâng cao hiệu quả của họ.

- Hai, với thời gian, nên tìm cách cải tiến khả năng của nhà nước bằng tăng cường các thể chế công cộng. Báo cáo nhấn mạnh đặc biệt vào những cơ chế kích thích các quan chức làm công việc tốt hơn và linh hoạt hơn, đồng thời có những cơ chế để kiểm chế hành vi độc đoán và tham nhũng.

Căn cứ vào những ví dụ về những quốc gia đã thành công và không thành công và về cải cách nhà nước trên thế giới, Báo cáo bàn sâu về chiến lược hai phần và cho thấy chiến lược đó có thể được thực hiện như thế nào từ một số điểm xuất phát. Điều có ý nghĩa là mặc dù bối cảnh tình hình rất đa dạng, nhưng rõ ràng các nhà nước hiệu quả đều có những đặc điểm chung. Một, các chính phủ đó đã đặt ra những quy tắc làm cơ sở cho những giao dịch tư nhân và ở mức độ rộng hơn cho xã hội dân sự. Hai, bản thân các chính phủ đã tuân thủ các quy tắc đó, đã hành động một cách đáng tin cậy và có thể dự kiến trước được và đã kiểm soát được tham nhũng.

Xây dựng một nhà nước hiệu quả hơn để hỗ trợ phát triển bền vững và giảm bớt nghèo khó không phải là điều dễ dàng. Trong bất cứ tình hình nào,

nhiều người cảm thấy rằng cứ duy trì tình trạng nhà nước như cũ sẽ có lợi cho đặc quyền của họ, dù rằng điều đó sẽ có hại cho phúc lợi của nhà nước. Cần phải có thời gian và cố gắng chính trị để khắc phục sự chống đối của họ. Nhưng Báo cáo cho thấy rằng các cơ hội về cải cách có thể mở ra và mở rộng thêm nếu xây dựng lịch trình thận trọng về các cải cách và cơ chế để đền bù cho những đối tượng bị thiệt. Ngay trong những tình hình xấu nhất, những biện pháp rất nhỏ tiến tới một nhà nước hiệu quả hơn cũng có thể có một tác động lớn đối với phúc lợi kinh tế và xã hội. Vào lúc chúng ta tiến gần đến thế kỷ XXI, điều thách thức đối với các nhà nước không phải là cơ lại và mất hết ý nghĩa, cũng không phải là không chế các thị trường, mà là tiến hành những biện pháp nhỏ đó.

James D. Wolfensohn

Chủ tịch

Ngân hàng thế giới

Ngày 30-5-1997

Báo cáo này do một nhóm soạn thảo. Người lãnh đạo nhóm là Ajay Chhibber và các thành viên là Simon Commander, Alison Evans, Harald Fuhr, Cheikh Kane, Chad Leechor, Brian Levy, Sanjay Pradhan và Beatrice Weder. Jean - Paul Azam, Ed Campos, Hamid Davoodi, Kathleen Newland, Kenichi Ohno, Dani Rodrik, Susan Rose-Ackerman, Astri Suhrke và Douglas Webb đã có đóng góp có giá trị vào Báo cáo này. Nhóm đã được sự trợ giúp của Ritu Basu, Gregory Kisunko, Une Lee, Claudia Sepulveda và Adam Michael Smith. Biên tập viên chính là Stephanie Flanders. Công việc được tiến hành dưới sự chỉ đạo chung của Michael Bruno (đã quá cố), Lyn Squire và Joseph Stiglitz.

Nhóm đã nhận được lời khuyên có ích của một tổ chuyên gia ưu tú bên ngoài bao gồm Masahiko Aoki, Ela Bhatt, Kwesi Bochwey, Peter Evans, Atul Kohli, Klaus Konig, Seymour Martin Lipset, Douglass North, Emma Rothschild, Graham Scott và Vito Tanzi.

Nhiều người khác ở trong và ngoài Ngân hàng thế giới đã cung cấp những bình luận có ích, viết các chuyên đề cơ sở và có những đóng góp khác và tham gia vào các cuộc họp tham khảo ý kiến. Tên những người đóng góp và tham gia đó được nêu trong Chú thích về thư mục. Vụ Kinh tế quốc tế của Ngân hàng thế giới đã đóng góp một bản phụ lục dữ kiện và chịu trách nhiệm về Những chỉ số chọn lọc về tình hình phát triển thế giới.

Các cán bộ giúp soạn thảo và in ấn Báo cáo này gồm Amy Brooks, Valerie Chisholm, Kathryn Kline Dahl, Joyce Gates, Stephanie Gerard, Jeffrey N. Lecksell và Michael Treadway. Trợ lý chấp hành của nhóm là Rebecca Sugui; cán bộ trợ lý của nhóm là Daniel Atchison, Elizabete de Lima, Michael Geller và Thomas Zorab; cán bộ hành chính của nhóm là Maria Ameal.

Báo cáo này đề tưởng nhớ Michael Bruno, Phó Chủ tịch thứ nhất kiêm cán bộ kinh tế học chính của Ngân hàng thế giới từ năm 1993 đến năm 1996 mà cuộc đời công tác và đóng góp vào Báo cáo này và các Báo cáo về tình hình phát triển thế giới trước đây, đã nâng cao rất nhiều hiểu biết của chúng tôi về phát triển.

MỤC LỤC

LỜI NHÀ XUẤT BẢN

LỜI NÓI ĐẦU

TỔNG QUÁT

PHẦN MỘT TƯ DUY LẠI VỀ NHÀ NƯỚC TRÊN TOÀN THẾ GIỚI

- Chương 1 Vai trò tiên tri của nhà nước
Chương 2 Tập trung trở lại vào hiệu quả của nhà nước

PHẦN HAI LÀM CHO VAI TRÒ TƯƠNG XỨNG VỚI NĂNG LỰC

- Chương 3 Bảo đảm những nguyên tắc cơ bản về kinh tế và xã hội
Chương 4 Nuôi dưỡng thị trường: Tự do hoá, điều tiết và chính sách công nghiệp

PHẦN BA LÀM SỐNG LẠI NĂNG LỰC THỂ CHẾ

- Chương 5 Xây dựng các thể chế cho một khu vực nhà nước có năng lực.
Chương 6 Kiểm chế hành động độc đoán chuyên quyền của nhà nước và nạn tham nhũng.
Chương 7 Đưa nhà nước tới gần dân hơn
Chương 8 Tạo điều kiện dễ dàng cho hành động tập thể quốc tế

PHẦN BỐN XOÁ BỎ NHỮNG TRỞ NGẠI ĐỂ PHÁT TRIỂN

- Chương 9 Thách thức của sự khởi xướng và duy trì những cải cách
Chương 10 Chương trình nghị sự cho thay đổi

Chú thích kỹ thuật

Chú thích về thư mục

Phụ lục: Những chỉ số chọn lọc về tài chính công cộng

NHỮNG CHỈ SỐ CHỌN LỌC VỀ TÌNH HÌNH PHÁT TRIỂN THẾ GIỚI

HỘP

1. Chặng đường đi đến một nhà nước có hiệu quả hơn
2. Độ tín nhiệm, đầu tư và tăng trưởng

3. Chương trình nghị sự vùng
 - 1.1 Nhà nước và chính phủ: một vài khái niệm
 - 1.2 Hành động của chính phủ Hoa Kỳ nhằm hỗ trợ cho sự phát triển thị trường: một số ví dụ
 - 1.3 Sự tiến hoá trong vai trò của nhà nước ở Ấn Độ: 50 năm qua
 - 1.4 Lý do kinh tế căn bản cho sự can thiệp của nhà nước và một số định nghĩa
 - 2.1 Xây dựng Internet: một ví dụ hiện đại về sự tương tác có kết quả tốt giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân
 - 2.2 Đo lường nhà nước - quy mô, các chính sách và năng lực thể chế của nó
 - 3.1 Những yếu kém trong những nguyên tắc cơ bản cản trở các hãng trên khắp thế giới
 - 3.2 Sự đương đầu với tội ác ở Cali, Côlômbia
 - 3.3 Ký kết hợp đồng và hệ thống tư pháp ở Braxin
 - 3.4 Những kỷ lục theo lối mòn quốc tế về thâm hụt tài chính và lạm phát
 - 3.5 Cam kết đối chọi với linh hoạt trong khu vực sử dụng đồng franc CFA
 - 3.6 Khu vực tư nhân cung cấp các dịch vụ xã hội: một góc độ lịch sử
 - 3.7 Kế hoạch bảo hiểm thất nghiệp mới của Chilê
 - 3.8 Giảm nghèo ở Indônêxia - sự trợ giúp xã hội bổ sung cho sự tăng trưởng dựa trên cơ sở rộng lớn như thế nào
 - 4.1 Nhân vật quyền uy về phi điều tiết của Mêhicô
 - 4.2 Sáu lý do phản đối tư nhân hoá và nên giải đáp như thế nào?
 - 4.3 Sự giám sát của chính phủ ngăn chặn được thảm hoạ tài chính ở Malaixia
 - 4.4 Điều tiết ngành viễn thông ở Giamaica
 - 4.5 Chính quyền trực tiếp và tích cực hoạt động bảo vệ môi trường ở Yokohama, Nhật Bản
 - 4.6 Bước tiến mạnh của các ngành công nghiệp kim loại Nhật Bản trong thời kỳ hậu chiến
 - 5.1 Xây dựng cơ sở cho bộ máy viên chức: những cải cách Northcote - Trevelyan ở Anh
 - 5.2 Những cơ chế của ốxtorâylia nhằm làm cho việc xây dựng chính sách có tính công khai hoá, cạnh tranh và hướng về kết quả
 - 5.3 Bộ máy chính phủ Băngladét phình to ra
 - 5.4 Biên lai và sự lựa chọn trường học
 - 5.5 Ký hợp đồng với các tổ chức phi chính phủ để nâng cao chất lượng giáo dục ở Bôlivia
 - 5.6 Trau dồi những người tốt nhất và giỏi nhất: hệ thống tuyển quan chức trái với hệ thống mở
 - 5.7 Xây dựng tinh thần tận tụy của công nhân viên: chính quyền tốt tại bang Ceara của Braxin
 6. 1 Sự tham gia của dân chúng đã cải tiến quyền tài sản và giải quyết tranh chấp như thế nào ở Pêru
 - 6.2 Những bộ máy chính trị thành phố ở Mỹ và cải cách của chúng
 - 6.3 Đấu tranh chống tham nhũng ở Uganda
 - 6.4 Ủy ban độc lập chống tham nhũng của Hồng Kông
 - 7.1 Dư luận công chúng và nhà nước
 - 7.2 Việc quản lý những xã hội đa sắc tộc ở Malaixia và Môrixo
 - 7.3 Vốn xã hội có gì quan trọng?
 - 7.4 Các khảo sát của khách hàng để thúc đẩy cải tiến dịch vụ ở Ấn Độ, Uganda và Nicaragua
 - 7.5 Sự tham gia của công dân có cải thiện được kết quả thực hiện dự án hay không?
 - 7.6 Những cạm bẫy trong quan hệ giữa các cấp chính quyền: những kinh nghiệm của Braxin và Trung Quốc
 - 7.7 Việc tính toán những trợ cấp phân đều tài chính
 8. 1 Tổ chức thương mại thế giới (WTO) - một cơ chế quốc tế cho việc đem lại sự tin cậy cho chính sách quốc gia
 - 8.2 Việc nghiên cứu nông nghiệp quốc tế có lợi cho các nước viện trợ ra sao

- 8.3 Những thách thức của sự thay đổi khí hậu toàn cầu đối với sự hợp tác quốc tế
- 8.4 Việc cùng chia sẻ gánh nặng bảo vệ môi trường
- 8.5 Lợi tức thu được từ hoà bình toàn cầu lớn đến như thế nào?
- 9.1 Việc cân nhắc cái giá phải trả và những lợi ích về chính trị của cải cách
- 9.2 Nhà nước bóc lột dưới triều đại Duvalier ở Haiti
- 9.3 Cải cách trước sự đe dọa từ bên ngoài: cuộc Phục hưng Minh Trị ở Nhật Bản
- 9.4 Công ước Moncloa ở Tây Ban Nha
- 9.5 Chương trình cải cách năm 1989 của Venêxuêla và sự đảo ngược của nó
- 10.1 Sự sụp đổ nhà nước và hơn thế nữa ở Xô-mali
- 10.2 Những chống đỡ kinh tế của xung đột: trường hợp của Libêria

BIỂU ĐỒ

1. Nhà nước đã phát triển ở mọi nơi
2. Một loạt những cơ chế có thể nâng cao năng lực nhà nước
3. Các nhân tố đi kèm với tham nhũng
4. Tỷ lệ việc làm trong chính phủ cao hơn thường có nghĩa là mức lương chính phủ thấp hơn
5. Các nước có chính sách kinh tế tốt và năng lực thể chế mạnh hơn thường tăng trưởng nhanh hơn
 - 1.1 Cùng một thế giới những có nhiều nhà nước hơn
 - 1.2 Các chính phủ trên khắp thế giới đã mở rộng quy mô kể từ năm 1960
 - 1.3 Số lượng các chuyển khoản và thanh toán lãi suất đã tăng lên
 - 2.1 Nhà nước, các thể chế và hậu quả kinh tế
 - 2.2 Chính phủ tốt cất nghĩa cho sự chênh lệch về thu nhập giữa Đông Á và châu Phi
 - 2.3 Các thể chế được tín nhiệm tạo ra các nhà nước được tín nhiệm
 - 2.4 Độ tín nhiệm được nhận thức và kết quả kinh tế luôn gắn liền với nhau
 - 3.1 Hội chứng thiếu luật pháp
 - 3.2 Thương lượng với các quan chức chính phủ có thể rất khó khăn
 - 3.3 Các nước đang được hưởng lợi ích của thuế trị giá gia tăng
 - 3.4 Khác với Nigieria, Indônêxia đã quản lý vận may về dầu lửa mới đây một cách thận trọng
 - 3.5 Các thể chế ngân sách được thiết kế tốt giúp tránh được những khoản thâm hụt lớn
 - 3.6 Tại Việt Nam, những lợi ích của dịch vụ bệnh viện để dồn về những người khám khá
 - 3.7 Cán cân giáo dục công - tư hết sức khác nhau trên phạm vi thế giới
 - 3.8 Các khoản lương hưu và chuyển khoản khác đã tăng dần ở các nước công nghiệp
 - 3.9 Những trợ cấp nhà cửa ở các nước đang phát triển hầu như không đến được người nghèo
- 4.1 Các cuộc khủng hoảng ngân hàng đều trở nên quá phổ biến và gây ra những phí tổn tài chính to lớn
 - 5.1 Các mục tiêu chính sách và phân bổ chi tiêu của Ghinê không tỏ ra hợp lý
 - 5.2 Việc quyết sách ở Ucraina bị mắc trong những trách nhiệm chồng chéo
 - 5.3 Hầu hết các hãng đánh giá là dịch vụ chính phủ rất kém, song một số dịch vụ được đánh giá tốt hơn các dịch vụ khác
 - 5.4 Ba chiến lược cải thiện việc phân phát dịch vụ của chính phủ
 - 5.5 Tuyển mộ và đề bạt theo phẩm chất xứng đáng giúp cải thiện năng lực của bộ máy viên chức
 - 5.6 Việc thiếu cơ chế đề cao phẩm chất xứng đáng và tình trạng trả lương thấp trong bộ máy viên chức của Philippin đã làm giảm năng lực
 - 5.7 Tại châu Phi, khi mà số người làm trong khu vực nhà nước tăng thì mức lương giảm
- 6.1 Mức độ tham nhũng cao và khó dự đoán làm phương hại đến đầu tư
- 6.2 Một số nhân tố đi kèm với tham nhũng

- 7.1 Thế giới đã trở nên dân chủ hơn nhiều từ năm 1980
- 7.2 Những tổ chức ở điểm giao nhau của nhà nước, thị trường và xã hội dân sự
- 7.3 Những quy tắc cai trị theo chiều dọc và những biện pháp khuyến khích theo chiều ngang hình thành năng lực của chính quyền địa phương
- 8.1 Nhiều nước đang nói lỏng những kiểm chế về vốn quốc tế
- 8.2 Những dòng người tỵ nạn tràn ngập châu Phi, châu Á và châu Âu
- 8.3 Những chính sách không tốt triệt tiêu tác động của viện trợ
- 9.1 Những công nhân già hơn sẽ mất quyền lợi trong việc cải cách các khoản trợ cấp hưu trí, còn những công nhân trẻ sẽ giành được quyền lợi
- 9.2 Nhiều quyền phủ quyết giúp nhà nước chống lại áp lực đòi mở rộng phúc lợi

BẢNG

- 1.1 Các chức năng của nhà nước
- 3.1 Bảo hiểm xã hội, trợ giúp xã hội và các chương trình dành cho người nghèo ở các nước đang phát triển: những đặc điểm và bài học
- 3.2 Nợ lương hưu ẩn ở các nước chọn lọc
- 4.1 Ước tính về lợi ích phúc lợi từ việc phi điều tiết ở Mỹ (tỷ USD)
- 4.2 Một loạt kinh nghiệm thể chế
- 5.1 Những cơ chế nhằm phân phát dịch vụ
- 7.1 Những thay đổi trong tài chính của những chính quyền cấp dưới quốc gia ở một số nước chọn lọc
- 7.2 Những đặc điểm về cầu và cung của những hàng hoá công cộng cấp quốc gia và cấp địa phương
- 7.3 Những phân công có thể có về thuế và chí tiêu cho các cấp chính quyền
- 7.4 Những nguyên tắc và những cách làm tốt nhất trong xây dựng kế hoạch tài trợ
- 7.5 Chiến lược phân cấp phù hợp với năng lực của chính quyền
- 9.1 Sự sắp xếp các nhóm có quyền lợi, những cái giá phải trả về mặt chính trị và việc định ra các bước chiến thuật về cải cách theo loại cải cách
- 9.2 Hiệu quả dự tính thu được từ những ngành dịch vụ công cộng được tư nhân hoá ở áchentina
- 9.3 Những cải cách thuộc thể hệ thứ nhất và thể hệ thứ hai

Định nghĩa và chú thích dữ kiện

Các nước được đưa vào trong các nhóm vùng và nhóm thu nhập được sử dụng trong báo cáo này (trừ các nhóm dành cho khảo sát khu vực tư nhân) đều được ghi vào các bảng Phân loại các nền kinh tế ở cuối của phần Những chỉ số chọn lọc về tình hình phát triển thế giới. Những phân loại thu nhập dựa vào GNP bình quân đầu người; phương pháp tiếp cận đối với những phân loại về thu nhập trong Báo cáo được nêu trong phần Giới thiệu những chỉ số về tình hình phát triển thế giới. Những bình quân nhóm thể hiện trong các biểu và bảng là những bình quân chưa tính trọng số của các nước trong nhóm, ngoại trừ trong những lĩnh vực yêu cầu thể hiện theo các khác.

Viện Ngân hàng Thế giới sử dụng từ "các nước" để chỉ các nền kinh tế không hề mang hàm ý quyết định về địa vị pháp lý của một lãnh thổ. Các số thống kê được báo cáo cho "các nước đang phát triển" bao gồm cả những nước đang trong giai đoạn chuyển đổi từ chế độ kế hoạch

tập trung, ngoại trừ những lĩnh vực yêu cầu thể hiện theo cách khác.

Các dữ liệu có sử dụng đơn vị đôla là đôla Mỹ theo hiện giá, ngoại trừ những nơi yêu cầu xác định theo cách khác.

Tỷ có nghĩa là 1.000 triệu.

Những chữ viết tắt sau được sử dụng:

CEE: Trung và Đông Âu

CIS: Cộng đồng các Quốc gia độc lập

GDP: Tổng sản phẩm quốc nội

GNP: Tổng sản phẩm quốc dân

IMF: Quỹ tiền tệ quốc tế

NGO: Tổ chức phi chính phủ

OECD: Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế

PPP: Ngang giá sức mua

TỔNG QUÁT

TRÊN KHẮP THẾ GIỚI NGÀY NAY, NHÀ NƯỚC ĐANG LÀ VẤN ĐỀ CẦN PHẢI ĐƯỢC XEM XÉT ĐẾN. Những diễn biến sâu rộng và to lớn của kinh tế thế giới đòi hỏi chúng ta phải nhìn lại những vấn đề căn bản về nhà nước: nhà nước nên có vai trò gì, nhà nước có thể làm gì và không thể làm gì và làm thế nào là tốt nhất.

Năm mươi năm qua đã chỉ cho chúng ta một cách rõ ràng tất cả những lợi ích và hạn chế trong hoạt động của nhà nước, đặc biệt là trong việc thúc đẩy phát triển. Các chính phủ đã giúp có những cải thiện to lớn về giáo dục và chăm sóc sức khỏe cũng như giảm sự bất bình đẳng trong xã hội. Tuy nhiên, các hoạt động của chính phủ cũng đã dẫn đến một số kết quả đáng buồn. Và ngay cả khi trước kia chính phủ đã làm tốt công việc của mình, thì nhiều người lo ngại rằng chính phủ sẽ không thể thích ứng với các nhu cầu ngày càng tăng của một nền kinh tế thế giới đang trong quá trình toàn cầu hoá.

Có rất nhiều mối lo ngại và những vấn đề mới rất khác nhau về vai trò của nhà nước, song bốn diễn biến mới đây đã làm cho chúng đặc biệt trở nên bức xúc:

- Sự sụp đổ của các nền kinh tế kiểm soát và mệnh lệnh ở Liên Xô cũ và Trung và Đông Âu.
- Sự khủng hoảng tài chính của các nhà nước phúc lợi ở hầu hết các nước công nghiệp.
- Vai trò quan trọng của nhà nước trong các nền kinh tế “thần kỳ” ở Đông Á.
- Sự sụp đổ của các nhà nước và sự bùng nổ mạnh

mẽ của các tình trạng khẩn cấp về nhân đạo ở một vài nơi trên thế giới.

Báo cáo này chỉ ra rằng nhân tố quyết định đứng đằng sau những diễn biến tương phản nhau này là tính hiệu lực của nhà nước. Một nhà nước có hiệu lực là nhân tố thiết yếu cho việc cung cấp các hàng hoá và dịch vụ cũng như các quy định và thể chế cho phép các thị trường phát triển mạnh mẽ và con người có đời sống khoẻ mạnh hơn, hạnh phúc hơn. Nếu không có nó, sự phát triển bền vững cả về mặt kinh tế và xã hội là không thể có được. Năm mươi năm về trước, nhiều người cũng nói những điều gần giống như vậy, nhưng hồi đó họ có ý nói là sự phát triển phải do nhà nước tạo ra. Thông điệp của kinh nghiệm kể từ sau đó lại khác hẳn: nhà nước đóng vai trò trung tâm trong phát triển kinh tế và xã hội, không phải với tư cách là một người trực tiếp tạo ra sự tăng trưởng, mà là một đối tác, là chất xúc tác và là người tạo điều kiện thuận lợi cho sự tăng trưởng đó.

Có sự khác nhau to lớn giữa những nhân tố tạo nên một nhà nước hiệu lực giữa các nước ở các giai đoạn phát triển khác nhau. Điều có hiệu lực ở Hà lan hay Niu Dilon, chẳng hạn, chưa chắc đã có hiệu lực ở Nêpan. Thậm chí giữa các nước có cùng mức thu nhập, thì sự khác nhau về diện tích, thành phần dân tộc, văn hoá và hệ thống chính trị làm cho mỗi nhà nước mang dáng vẻ riêng của nó. Nhưng tính hết sức đa dạng này sẽ làm phong phú thêm điều tra của báo cáo này về việc tại sao và bằng cách nào một số nhà nước làm tốt hơn các nhà nước khác trong việc duy trì sự phát triển, xóa bỏ nghèo nàn và thích ứng với sự thay đổi.

Tư duy lại về nhà nước trên toàn thế giới

Thế giới đang thay đổi và cùng với đó, những ý tưởng về vai trò của nhà nước trong phát triển kinh tế và xã hội cũng đang thay đổi. Sự tập trung chủ yếu ngày nay đến vai trò của nhà nước gợi nhớ lại một kỷ nguyên trước, khi mà thế giới vừa nổi lên từ những tàn phá của Chiến tranh thế giới thứ hai và phần lớn các nước đang phát triển vừa mới giành được độc lập. Khi đó, sự phát triển dường như là một thách thức có thể vượt qua được dễ dàng và phần lớn chỉ mang tính kỹ thuật. Những cố vấn và chuyên gia kỹ thuật tốt sẽ thảo ra các chính sách tốt, và sau đó các chính phủ tốt sẽ thực hiện chúng để có một xã hội tốt. Sự can thiệp do nhà nước dẫn dắt đã nhấn mạnh vào những thất bại của thị trường và trao cho nhà nước vai trò trung tâm trong việc hiệu chỉnh những thất bại này. Nhưng những nhận thức thể chế tiềm ẩn trong thế giới quan này, như tất cả chúng ta đều nhận thức rõ ngày nay, là quá đơn giản. Sự linh hoạt trong việc thực hiện các chính sách do các nhà kỹ trị lập ra được đặt ở vị trí cao quý. Việc thực hiện tinh thần trách nhiệm thông qua những kiểm tra và cân đối được coi như việc làm trở ngại.

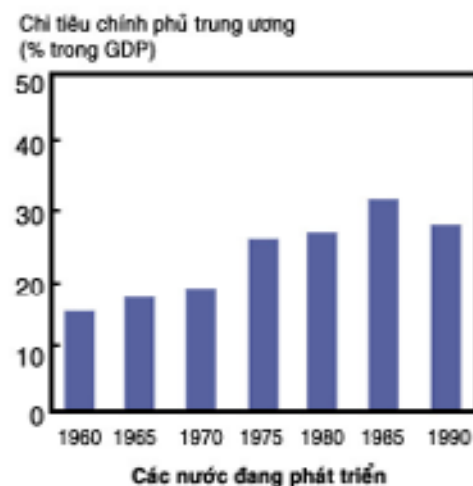
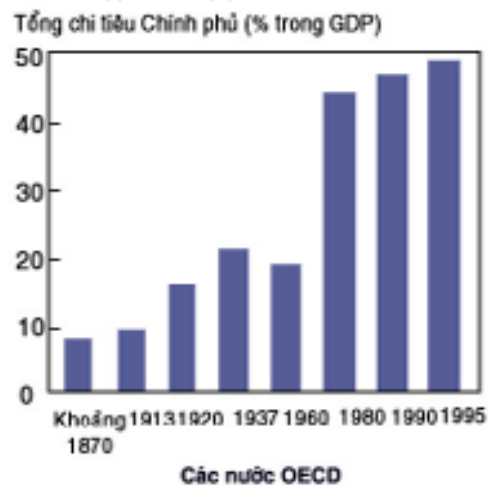
Tại một vài nước, thực ra những công việc đã tiến triển ít nhiều như các nhà kỹ trị mong đợi. Song ở nhiều nước, hậu quả của những chính sách lại rất khác nhau. Các chính phủ đã bắt tay thực hiện những kế hoạch kỳ cục. Các nhà đầu tư tư nhân, do thiếu lòng tin vào các chính sách công cộng và sự kiên định của các nhà lãnh đạo, đã ngần ngại đầu tư. Các nhà lãnh đạo đầy quyền lực đã có những hành vi chuyên quyền, độc đoán. Tham nhũng đã trở thành một nạn dịch. Phát triển chậm lại, còn nghèo đói thì vẫn tồn tại.

Trong thế kỷ qua, quy mô và phạm vi của chính quyền đã mở rộng rất lớn, nhất là ở các nước công nghiệp (Biểu đồ I). Sự mở rộng trong thời kỳ trước Chiến tranh thế giới thứ hai được thúc đẩy bởi nhiều nhân tố, trong đó có sự cần thiết phải xử trí sự thiệt hại nặng nề đối với các hệ thống kinh tế và xã hội do Đại suy thoái gây ra. Niềm tin hậu chiến vào chính phủ đã nuôi dưỡng những nhu cầu đòi chính phủ phải làm nhiều hơn nữa. Các nền kinh tế công nghiệp đã mở rộng nhà nước phúc lợi và phần lớn thế giới đang phát triển đã theo đuổi những chiến lược phát triển do nhà nước chi phối. Kết quả là sự mở rộng ghê gớm quy mô và phạm vi của chính quyền trên phạm vi thế giới. Chi tiêu nhà nước giờ đây hầu như chiếm tới một nửa tổng thu nhập ở các nước công nghiệp và khoảng một phần tư ở các nước đang phát triển. Nhưng chính sự tăng ảnh hưởng của nhà nước

này cũng đã chuyển sự chú trọng từ số lượng sang chất lượng, từ quy mô to lớn của nhà nước và phạm vi can thiệp của nhà nước sang tính hiệu quả trong việc đáp ứng các nhu cầu của người dân.

Giống như trong những năm 1940, sự tập trung được lặp lại ngày nay về vai trò của nhà nước bắt nguồn từ những diễn biến rất quan trọng trong nền kinh tế toàn cầu đã làm thay đổi về cơ bản môi trường hoạt động của nhà nước. Sự hội nhập toàn cầu của các nền kinh tế đã thu hẹp phạm vi của cách ứng xử độc đoán tùy tiện. Các biểu thuế, quy định đầu tư và

Biểu đồ 1
Nhà nước đã phát triển ở mọi nơi



Ghi chú: Dữ liệu cho các nước OECD dành cho chính phủ trung ương và chính quyền địa phương bao gồm cả chi tiêu cho an ninh xã hội. Xem Chú thích kỹ thuật để biết thêm chi tiết. Nguồn: Tanzi và Schuknecht 1995; OECD, các năm khác nhau; IMF, các năm khác nhau (b).

chính sách kinh tế phải thích ứng hơn bao giờ hết với những thông số của một nền kinh tế thế giới đã được toàn cầu hoá. Sự thay đổi công nghệ đã mở ra những cơ hội mới cho việc phân tách các dịch vụ và cho phép các thị trường có vai trò lớn hơn. Những thay đổi này cũng có nghĩa là phải có những vai trò mới và khác biệt cho chính quyền, không còn là một người cung ứng đơn độc, mà là một người tạo điều kiện thuận lợi và là người điều phối. Các nhà nước đã gặp phải sức ép ngay cả khi mà các chính quyền trước kia đã có vẻ hoạt động tốt. Nhiều nước công nghiệp đã phải vật lộn với nhà nước phúc lợi mà giờ đây đã trở nên quá công kênh và phải có những lựa chọn rất khó khăn về những dịch vụ và lợi ích mà mọi người trông đợi chính phủ cung cấp. Các thị trường - trong nước và toàn cầu - và những công dân bức bối trước các yếu kém của nhà nước đã thông qua những tổ chức dân chính và phi chính phủ đòi có được sự minh bạch trong hoạt động của chính phủ và có những thay đổi khác nữa nhằm củng cố năng lực của nhà nước, từ đó đáp ứng các mục tiêu đề ra.

Sự lớn tiếng đòi có hiệu quả hơn nữa trong các hoạt động của chính phủ đã lên đến mức độ khủng hoảng ở nhiều nước đang phát triển, nơi mà nhà nước đã không thể cung cấp được những hàng hoá công cộng cơ bản như quyền sở hữu, đường sá, y tế cơ bản và giáo dục. Tại những nước này có một vòng luẩn quẩn: người dân và các doanh nghiệp phản ứng trước các dịch vụ công cộng đang ngày một xấu đi bằng cách tránh đóng thuế và điều này làm cho các dịch vụ lại càng trở nên tồi tệ hơn. Ở Liên Xô cũ, Trung và Đông Âu, chính thất bại dài hạn của nhà nước trong thực hiện những lời hứa của mình là nguyên nhân dẫn đến kết cục sụp đổ của nhà nước. Nhưng sự sụp đổ của việc kế hoạch hoá tập trung này cũng tạo ra những vấn đề của riêng nó. Trong khoảng trống do nó tạo ra, người dân đôi khi không có được những hàng hoá công cộng cơ bản như pháp luật và trật tự. Ở mức độ giới hạn, như ở Apganixtan, Libêria và Xômalia, nhà nước đôi khi đã hoàn toàn vụn nát, để cho các cá nhân và các cơ quan quốc tế tuyệt vọng nhặt nhạnh những mảnh vụn.

Chiến lược hai phần

Làm cách nào để chúng ta có thể xuyên qua được mớ hỗn độn các vấn đề và sức ép mà giờ đây các nhà nước trên thế giới đang gặp phải? Không có một công thức chung phù hợp với tất cả nhằm có được một nhà nước hoạt động có hiệu quả được khuyến nghị ở đây. Phạm vi những khác biệt giữa các nhà nước là vô cùng to lớn cũng như những xuất phát điểm của các

nhà nước cũng hết sức khác nhau. Vì vậy, báo cáo này đúng ra chỉ tạo một khuôn khổ rộng lớn để giải quyết vấn đề về tính hiệu quả của nhà nước trên khắp thế giới. Nó chỉ ra một số cách thức để thu hẹp khoảng cách ngày càng tăng giữa các yêu cầu đối với nhà nước và khả năng của các nhà nước để đáp ứng các yêu cầu đó. Làm cho các xã hội chấp nhận một sự định nghĩa lại về trách nhiệm của nhà nước sẽ là một phần của giải pháp này. Điều này sẽ bao gồm một sự lựa chọn chiến lược về các hành động tập thể mà các nhà nước sẽ cố gắng thúc đẩy, cộng với những nỗ lực lớn hơn để trút bỏ gánh nặng trên vai nhà nước bằng cách đưa các công dân và cộng đồng tham gia vào việc cung cấp những hàng hoá tập thể cơ bản.

Thế nhưng, thu hẹp hay giảm nhẹ vai trò của nhà nước có thể không phải là mục tiêu của sự nghiệp cải cách. Thậm chí nếu có sự chọn lọc lớn hơn và sự nhờ cậy lớn hơn vào xã hội công dân và các hãng tư nhân thì việc đáp ứng một loạt rộng lớn những nhu cầu chung một cách có hiệu quả hơn sẽ vẫn cứ có nghĩa là làm cho các thể chế trung tâm của nhà nước hoạt động tốt hơn. Để phúc lợi con người được nâng cao, năng lực của nhà nước - *được xác định như khả năng thực hiện và thúc đẩy các hoạt động tập thể một cách có hiệu quả* - cần phải được tăng cường.

Thông điệp cơ bản này được thể hiện thành một chiến lược hai phần nhằm làm cho mọi nhà nước trở thành đối tác đáng tin cậy hơn, có hiệu quả hơn trong sự nghiệp phát triển của đất nước mình:

- Làm cho vai trò của nhà nước tương xứng với năng lực của nó là nhân tố đầu tiên trong chiến lược này. Khi mà năng lực của nhà nước yếu kém, việc nhà nước can thiệp như thế nào và can thiệp vào đâu là điều phải được định giá cẩn thận. Nhiều nhà nước cố gắng làm nhiều mà có rất ít nguồn tài chính và năng lực, và thường dẫn đến lợi bất cập hại. Tập trung mạnh hơn vào những vấn đề nền tảng sẽ cải thiện tính hiệu quả (Hộp 1). Nhưng vấn đề ở đây không phải là chọn nên làm gì và không nên làm gì, mà còn cả là nên làm như thế nào nữa.
- Thế nhưng năng lực không phải là do số mệnh sắp đặt. Vì vậy, nhân tố thứ hai của chiến lược này là nâng cao năng lực của nhà nước bằng cách củng cố lại các thể chế công cộng. Điều này có nghĩa là vạch ra những quy tắc và kiểm chế có hiệu quả nhằm kiểm soát các hoạt động độc đoán của nhà nước và đấu tranh chống tệ tham nhũng cố thủ. Điều đó có nghĩa là đưa các thể chế nhà nước vào cuộc cạnh tranh mạnh mẽ hơn