

„Chính sách phát triển nhìn từ phía Đức“

TS. TS. Anton Bösl

Điều phối viên chính sách phát triển và toàn cầu hoá, Viện Konrad Adenauer

Bài phát biểu ngày 21-4-2006

tại trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn - Đại học Quốc gia Hà Nội

1. Chủ đề chính trị „Chính sách phát triển“

Mảng nhiệm vụ và chính trị trong chính sách phát triển kinh điển đã trải qua một sự biến chuyển lý thú mà hình như không hẳn tránh được những biểu hiện toàn cầu nhất thời. Nhìn như vậy, đã nhiều năm (nhất là thập kỷ 50) chính sách phát triển chỉ hạn chế trong việc giảm nghèo và khuyến khích tự hỗ trợ, trong lĩnh vực y tế và giáo dục. Trong 25 năm cuối, đã có sự mở rộng thêm, ví dụ như lĩnh vực bảo vệ môi trường bền vững, hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ ở các nước đang phát triển. Trong những năm 90, xét về thỏa thuận mang tên Washington Consensus với dự định phát triển bền vững thông qua tự do hóa thị trường ở các nước đang phát triển thì có thể nhận thấy sự phân khúc của nhiều chủ thể và cơ quan trong lĩnh vực cộng tác phát triển. Trên đà đó, Quỹ tiền tệ quốc tế đã xây dựng một loạt các *Chương trình điều chỉnh cơ cấu kinh tế* cho các nước đang phát triển mà nhìn từ góc độ hôm nay có nhiều chương trình trong đó thất bại. Từ đầu những năm 90, có thể nhận ra hai trào lưu mang tác động mạnh tới cộng tác phát triển quốc tế:

- Quá trình toàn cầu hóa kinh tế phát triển (tôi xin nhắc đến việc thành lập WTO năm 1995) biến cộng tác phát triển thành cơ cấu chính trị toàn cầu và bền vững.
- Chấm dứt cái gọi là Chiến tranh lạnh, ý nghĩa ngày càng tăng của „Good Governance“ cũng như vụ khủng bố 9/11 và sự tập trung chú ý vào các nước dao động làm nơi rút quân của bọn khủng bố, đồng nghĩa với bad governance và poor performing countries.

Về trào lưu thứ nhất, có thể nhận định rằng cộng tác phát triển đã phản ứng phù hợp, người ta ngày càng nhận ra kinh tế là đối tác của cộng tác phát triển (ví dụ: Public Private Partnership), dùng công cụ của cộng tác phát triển để ủng hộ các nỗ lực về chính sách kinh tế của những doanh nghiệp Đức và địa phương.

Về trào lưu thứ hai, „Good Governance“, cho phép tôi được bàn thêm mấy câu về đại thể, bởi vì hiện đang được tranh luận nhiều quanh chủ đề „Bad Governance“ và chính sách kém – được coi là thử thách cho sự cộng tác phát triển.

Việc ra đời và phát triển về ý nghĩa của các thuật ngữ *Bad Governance* và *Good Governance* hình như là phản ứng (trực tiếp) đối với các sự kiện chính trị thế giới trung tâm. *Good Governance* từ khi bức tường Berlin sụp đổ và chấm dứt xung đột Đông-Tây, nghĩa là từ những năm 1990, đã trải qua một bước phát triển về chính trị. Những tranh luận về *Bad Governance* diễn ra mãnh liệt hơn nhiều, chậm nhất là từ 9/11/2001, đặc biệt là trong quan hệ với những quốc gia dao động làm nơi rút quân cho khủng bố. Chính sách phát triển cho đến những năm 90 (và ngày càng ít đi) mang dấu ấn của Chiến tranh lạnh cũng như việc tranh giành ảnh hưởng (ủng hộ hoặc chống lại chủ nghĩa cộng sản) đối với các đối tác chính trị và chiến lược tiềm năng tại thế giới thứ ba. Bản chất chính trị của những chính thể độc tài và vô nhân có vẻ như không quan trọng bằng những tính toán giành quyền lực chính trị. Trong thời gian này, các chương trình điều chỉnh cơ cấu kinh tế và xu hướng nhấn mạnh các điểm hình về kinh tế vĩ mô là đề tài quan trọng nhất để đàm luận.

Sự biến chuyển diễn hình về chính sách phát triển hướng về Good Governance có thể thông qua những văn kiện quan trọng của Viện Bretton Woods để tái dựng. Bởi vì khái niệm Good Governance được dùng bởi Quỹ tiền tệ quốc tế (và các cơ quan tài chính quốc tế khác) rất lâu trước 1990 để diễn tả mức tin cậy về chính sách kinh tế tài chính của quốc gia nợ, đồng nghĩa với một tiêu chí kinh tế. Thuật ngữ này biến đổi ý nghĩa khi Ngân hàng thế giới và các tổ chức đa phương khác như OECD và EU trong những năm 1990 phát hành nhiều văn kiện quan trọng mà trong đó khái niệm Good Governance đã có định hướng ý nghĩa như hôm nay.

Nhìn từ quan điểm hôm nay, có thể rút ra những nhân tố sau đây của Good Governance:

1. Governance không đơn giản chỉ là công tác điều hành chính phủ, mà nói lên các quá trình chọn lựa các chủ thể chính trị cũng như sự năng động trong việc đưa ra và thực hiện các quyết định chính trị.
2. Đưa ra các quyết định chính trị không chỉ là một hành động chỉ riêng của nhà nước, do vậy Governance bao gồm cả vai trò của xã hội dân sự và khu vực tư nhân.
3. Trong khi tham gia thực hiện các quá trình chính trị, chính tại các quốc gia có vai trò chính phủ hạn chế và mỏng manh, những cơ cấu không chính thức, trước nhà nước, nghĩa là mang tính truyền thống lại giành được ý nghĩa lớn lao.
4. *Good Governance* chính nó nói lên chất lượng của các quá trình chính trị và của các cơ quan đưa ra quyết định (quyền tham dự).
5. *Good Governance* như vậy có ý nghĩa quyền lực và quyền hạn do dân trao cho, nghĩa là quản lý, cung ứng và bảo đảm tài sản và dịch vụ công một cách trách nhiệm cho tất cả các tầng lớp nhân dân.
6. Cuối cùng, mục tiêu của *Good Governance* là phát triển bền vững, qua đó đạt được phần vinh lâu dài cho nhân dân.

Sau khi từ 1945 ít các cuộc chiến tranh giữa các quốc gia xảy ra, mà ngày càng nhiều nội chiến với những hậu quả ghê gớm đối với cơ cấu và dịch vụ nhà nước, khoa học và chính trị ngày càng chú tâm đến những quốc gia nhược tiểu. Nhiều sách vở nói đến các quốc gia tan rã, bất lực, suy tàn v.v. và những khái niệm đó đã trở nên quen thuộc. Tuy vậy cũng nên chú ý rằng các khái niệm trên xuất hiện trong sách vở rất muộn, và cho đến những năm 1970 người ta không gọi đó là các nước nhược tiểu, mà là „đang trong giai đoạn phát triển“.

Khía cạnh đặc trưng là hình thức hỗn hợp giữa chiến tranh và phạm tội có tổ chức, giới hạn mờ nhạt giữa các chủ thể công, tư, kinh tế và tư nhân, các vi phạm về quyền con người đối với người dân, những kẻ được gọi là „spoiler“ là kẻ trục lợi vật chất trong trạng thái xung đột và vì vậy không muốn chấm dứt xung đột, vai trò của các chủ thể quyền lực ngoài nhà nước sau vụ 9/11 ngày càng hiện rõ.

Không hiếm khi các thuật ngữ bad governance, poor performer và fragile state được dùng như từ đồng nghĩa. Trên thực tế, những hiện tượng ấy cũng có đồng điệu về nội dung cũng như cấu trúc. Nghĩa là, người ta được nói chung rằng Good Governance là kết quả nội hàm đa số đưa đến một nhà nước bền vững, ngược lại, Bad Governance (không nhất thiết, nhưng có thể) đưa đến một nhà nước lung lay. Nhưng từ đó không thể suy ra nét đồng điệu hay tính nhân quả một chiều được. Bad Governance không phải là điều kiện cần và đủ cho một nhà nước yếu kém, cũng như Good Governance không là bảo đảm cho sự ổn định.

Thêm vào đó, tranh luận về Governance phải tách rời khỏi chủ đề quốc gia nhược tiểu, vì nó mang bối cảnh chính trị khác và mối quan tâm khác về chỉ đạo tri thức và hành vi.

Tổ chức phát triển DFID của Anh nhận định tương đối cao bằng rằng các chuyên viên an ninh và quan hệ quốc tế dùng chữ „quốc gia nhược tiểu“ , trong khi sách vở quốc tế về chính sách phát triển chú trọng đến một hình thái quốc gia khác dưới góc độ Governance và hiệu quả hành động (xét về định hướng phát triển) và qua đó được gọi là poor performers hay difficult partners (đối tác phức tạp). Tuy nhiên, đổi cách gọi LICUS thành Fragile States Group trước đây mấy tuần đã là một phản biện cho ý này.

Sau khi bàn thêm ngoài lề về Good Governance và Bad Governance, ta quay trở lại chính sách phát triển nói chung. Xét về địa lý chính trị, về chính sách phát triển hiện nay có một tình hình chung mà nguyên nhân của nó không chỉ vì ông Tổng thư ký Liên hợp quốc là người Ghana, một nước đang phát triển. Trong năm 2000, chính sách phát triển lại được chú trọng mạnh mẽ trông thấy trong chương trình nghị sự quốc tế. Tuyên bố thiên niên kỷ tháng Chín 2000 và sự ra đời của MDGs mà 189 quốc gia trong cộng đồng thế giới vạch ra 8 mục tiêu kỳ vọng và 18 mục tiêu phụ là biểu hiện nhãn tiền. Tôi sẽ nói thêm về MDGs và thực hiện trong chương trình hành động của chính phủ Đức ở phần sau.

Ý nghĩa gia tăng của chính sách phát triển cũng được nhấn mạnh sau vụ khủng bố 9/11, cuộc chiến chống khủng bố, nhu cầu an ninh của thế giới phương Tây và áp lực nhập cư dưới con mắt của châu Âu và châu Phi.

Những vấn đề quyết định của chính sách phát triển quốc tế trong những năm cuối là: làm sao để gia tăng số tiền và hiệu quả của chính sách phát triển. Về đề tài này, đã có nhiều hội thảo quốc tế đưa mảng chính trị đó ra công luận:

- Hội nghị Monterrey ở Mexiko (2002), các quốc gia cộng đồng đã đưa ra cơ sở để huy động mọi nguồn nhằm xóa đói nghèo và phát triển bền vững trong khuôn khổ hợp tác phát triển toàn diện giữa các quốc gia công nghiệp và các nước đang phát triển. Mục đích là tạo ra khung chính trị để thúc đẩy đạt được các mục tiêu phát triển quốc tế. Ở đây, các quốc gia công nghiệp nhận nghĩa vụ nâng hạn ngạch ODA lên 0,7% GDP, các nước đang phát triển nhận nghĩa vụ làm tốt công tác chính phủ. Người ta đã cùng nhau kết nối đối tác mới để xóa đói nghèo - một nhiệm vụ mới để giữ gìn hoà bình trong thế kỷ 21 (Monterrey Consensus). Trong mối quan hệ đó, có chỉ dẫn về huy động nguồn vốn quốc gia, nguồn vốn quốc tế, đầu tư nước ngoài trực tiếp, nguồn tư nhân, thương mại quốc tế (động lực cho phát triển), sự gia tăng cần thiết của hợp tác tài chính và kỹ thuật, giảm nợ cho các nước đang phát triển, cải thiện quan hệ trong hệ thống tài chính và thương mại quốc tế.
- Hội nghị Roma 2003 nhằm đạt hài hòa giữa các nước tài trợ, kể cả gia tăng hài hòa giữa các tổ chức công tác phát triển riêng của Đức.
- Hội nghị cao cấp Paris tháng Ba 2005, kết thúc bằng Tuyên bố Paris Declaration on Aid Effectiveness và định hướng tiếp cho cộng tác phát triển Đức và các công cụ + thủ tục nhằm thực hiện MDGs.
- Trong khuôn khổ kỳ họp toàn thể của LHQ, tháng Chín 2005 có cuộc họp kế tiếp của hội nghị thiên niên kỷ thượng đỉnh (Thượng đỉnh +5) nhằm thẩm định tất cả các nghĩa vụ của tuyên bố thiên niên kỷ. Kết quả là báo cáo của dự án thiên niên kỷ của LHQ „Investing in Development“ hay còn gọi là báo cáo Sachs (theo tên trưởng dự án là GS. Jeffrey Sachs). Kết quả rất có tính phê phán: trong khi ở mọi mục đích có tiến

bộ nhất định, xuất hiện nghi vấn rằng liệu có đạt được các mục đích đó hay không. Khả năng thành công cao nhất là MDG 1 về xóa đói nghèo, nhờ sự phát triển tốt ở Trung Quốc và Ấn Độ làm giảm rõ rệt số người nghèo tuyệt đối (dưới 1 dollar). Ngược lại thì triển vọng cho các nước cận Sahara (châu Phi) là kém, do vậy nước Đức khẳng định là khu vực này sẽ còn là trọng tâm của chính sách phát triển.

Một ngày đáng nhớ là ngày phê chuẩn Thỏa thuận châu Âu về chính sách phát triển trong tháng Chạp 2005. Lần đầu tiên trong lịch sử EU, đây là một chiến lược chính sách phát triển được hội đồng, ủy ban và nghị viện phê chuẩn. Có thể coi là một cột mốc quan trọng, nếu ta biết rằng trong tháng Ba tới EU sẽ tròn 50 tuổi và chính sách phát triển ngay từ đầu đã thuộc về mảng chính trị trung tâm của châu Âu. Bản Thỏa thuận này phải hiểu là kỳ vọng dựa trên các giá trị, nguyên tắc và lực lượng. Qua đó, 25 quốc gia thành viên lần đầu tiên có trong tay một khuôn khổ chung bảo đảm cho một chính sách phát triển hiệu quả hơn và thống nhất hơn. Nói cho cùng thì EU là lực lượng tài trợ lớn nhất thế giới với 55% ODA, trong đó khoảng 20% do Ủy ban quản lý. Với Thỏa thuận châu Âu nói trên, EU không chỉ nắm vai trò lãnh đạo trong chính sách phát triển toàn cầu, mà còn đưa chính sách phát triển bên cạnh chính sách chung về ngoại giao và an ninh vào tâm điểm của hoạt động đối ngoại trong EU. Do những mảng đó được ghi thành luật, nước Đức không đứng trước câu hỏi là nhận định điều đó tích cực hay tiêu cực, mà là - nói một cách hình ảnh - liệu người ta ngồi trong toa sau của chuyến tàu EU đang chạy hay ngồi trên đầu tàu và cầm lái.

Nhất định, LHQ và EU là những chủ thể quan trọng trong cộng tác phát triển. Không được quên nhắc đến vai trò chiến lược của OECD. OECD là nơi tập trung của 30 quốc gia công nghiệp lớn nhất, ủy ban phát triển (Development Assistance Committee - DAC) của OECD điều phối chính sách phát triển của các nước thành viên. DAC thảo ra các công trình nghiên cứu về các khu vực lựa chọn (Good Governance, xử sự với Difficult Partners v.v.), đưa ra chỉ dẫn, làm tổng kết. DAC cũng ấn định các tiêu chí ODA (Official Development Assistance) và lập thống kê về chuyển giao dịch vụ hỗ trợ phát triển chính thức của quốc gia. Ở đây tôi muốn nhắc đến cuộc tranh luận xung quanh mục tiêu đã chọn là các quốc gia OECD dự kiến chi 0,7% GDP của mình cho

hỗ trợ phát triển (một phần các nước Bắc Âu đã đạt mục đích này, con số của Đức trong 2006 dự kiến sẽ là 0,33% GDP).

Kết luận: nhìn vào cuộc tranh luận về chính sách phát triển quốc tế, có thể thấy hai thái cực:

- Một bên là tranh luận về MDGs với trọng tâm là xóa đói nghèo cũng như các mục tiêu kinh tế và xã hội. Giải pháp sẽ là “nhiều tiền hơn”, chiến lược không phải bàn lại nhiều.
- Bên kia ngày càng nhiều ý phê phán các chiến lược truyền thống đã không đem lại nhiều thành công trong những thập kỷ cuối. Ở đây đã phát triển một cách nhìn chính sách mới cho cộng tác phát triển quốc tế, có thể nói một cách hình ảnh là từ đào giếng tiến lên đào sông. Không chỉ cung ứng những cơ sở hạ tầng hiện đại như giếng nước, đường sá, cầu, bệnh viện, trường học, hệ thống cung cấp nước v.v. là được coi trọng. Ngày càng được chú ý nhiều hơn: phân bổ ngân sách, lựa chọn quốc gia, khu vực.

Ngay nhân tố cuối đã tăng cường ý nghĩa của cộng tác phát triển, người em nhỏ của chính sách đối ngoại đã trưởng thành hẳn lên, đã được giải phóng, tự chủ đứng cạnh chính sách đối ngoại và an ninh với tư cách là cột chống thứ ba của hoạt động đối ngoại, không chỉ ở châu Âu là nhà tài trợ lớn nhất, mà còn ở Mỹ.

2. Chính sách phát triển của Đức

Nước CHLB Đức lần đầu tiên vào năm 1952, chỉ 7 năm sau chiến tranh thế giới II đã tàn phá đất nước nặng nề, đã tham gia vào công tác hỗ trợ phát triển của LHQ. Trong năm 1961 Konrad Adenauer đã thành lập một Bộ riêng chuyên về cộng tác phát triển. Ở Đức, vẫn luôn có tiếng nói chỉ trích tính độc lập của bộ này, họ coi chính sách phát triển là đứa em nhỏ bên cạnh chính sách đối ngoại lớn. Thêm vào đó, từ đầu những

năm 90 ngày càng có nhiều hoài nghi về hiệu quả cộng tác phát triển, gây thêm áp lực cho chính sách phát triển. Hậu quả là, ngân sách bị giảm và hỗ trợ kinh tế sa vào khủng hoảng. Hôm nay, chính sách phát triển đã có một vị thế quan trọng trong chính sách quốc tế, ở nước Đức cũng vậy. Bộ cộng tác kinh tế và phát triển (BMZ) là Bộ duy nhất trong năm 2006 này được nhận thêm tiền từ ngân quỹ nhà nước (7,8% = 300 triệu euro), trong khi các Bộ khác bị giảm ngân sách. Điều đó minh chứng cho ý nghĩa của chính sách phát triển là một phần của hoạt động đối ngoại ở Đức.

Ngân sách của BMZ trong những năm qua có tổng số khoảng 3,8 tỉ euro. ODA Đức tổng số là khoảng 6 tỉ euro, nghĩa là, bên ngoài BMZ còn có các chuyên giao mang tính ODA (như AA, xóa nợ BMF - Entschuldung, BMF, BMWi - Hỗ trợ kinh tế ngoại thương, nông nghiệp, môi trường v.v.).

Tỉ lệ ODA trong năm 2003 và 2004 ở mức 0,28 %, trong 2005 là 0,29 % và 2006 là 0,33 %. Nguyên nhân không phải là khoản bổ sung cho BMZ mà là chuẩn bị xóa nợ cho Iraq và Nigeria. Qua đây xin nói ngay đến một chủ đề chính mà ở Đức luôn nảy ra bàn cãi, còn gọi là cuộc tranh luận 0,7%.

Chỉ số 0,7% viện trợ phát triển chính thức (ODA) trong GDP mỗi quốc gia mỗi năm được đề ra lần đầu tiên ở Genève năm 1964 trong cuộc họp sáng lập của UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), năm 1970 trong một tuyên bố của phiên họp toàn thể LHQ và lần cuối được khẳng định trong Hội nghị quốc tế về tài chính phát triển ở Monterrey/Mexiko năm 2002 (xem „Monterrey-Konsens“). Thoạt tiên ODA chỉ là một trong nhiều khoản để trang trải phát triển (còn có IDA của WB) nhưng đối với nhiều quốc gia đang phát triển (nhất là những quốc gia hầu như thiếu đầu tư nước ngoài trực tiếp và xuất khẩu kém như các nước cận Sahara) ODA là nguồn vốn quan trọng nhất. Các thành viên EU, vốn đảm nhận trên 50% tổng số ODA, trong hội đồng châu Âu đã quyết định trước thềm Monterrey 2002 tự đặt nghĩa vụ nâng tỉ lệ ODA đang ở bình quân 0,33% (đến 2006) lên 0,39%. Những thành viên hiện còn ở dưới mức bình quân của EU (ví dụ: Đức với 0,28%) cố gắng đạt 0,33% trong năm 2006. Giá trị tuyệt đối của ODA trong khối EU hiện tại là 25 tỉ dollar, đến 2006 sẽ tăng lên 32 tỉ dollar. Thủ tướng Đức, bà TS. Merkel đã tuyên bố công khai chi 0,7% GDP cho hỗ trợ phát triển. Hiện nay người ta hy vọng là sẽ nhận được thêm tiền cho chính sách phát triển nhờ các công cụ tài chính cách tân. Để làm vậy, đang bàn luận về thuế vé máy bay để trả riêng vào một quỹ. Nhưng liệu tiền có giải quyết được

mọi vấn đề? Các nguồn tài chính, đầu vào của chính sách phát triển, tất nhiên là tiền đề cần, nhưng chưa đủ cho cộng tác phát triển của Đức thành công. Quan trọng nhất là rút kinh nghiệm từ những lỗi lầm trước đây và vạch ra chiến lược mới khả thi. Ở Đức hiện nay có tranh luận về chính sách phát triển, bắt nguồn từ một bản báo cáo nộp cho OECD. Trong báo cáo này - báo cáo kiểm tra 2005 - OECD dẫn đến các kết quả sau đây:

Trước tiên đánh giá cao các nỗ lực cải cách trong khuôn khổ chương trình hành động 2015, cũng như định hướng theo mục tiêu và thỏa thuận quốc tế.

Nhưng các điểm sau đây cần phê phán:

- Chương trình hành động 2015 của chính phủ Đức nhằm thực hiện MDGs có khởi điểm quá rộng, gây nhiễu loạn cho các mục tiêu và trọng tâm của Đức. Nên tập trung tốt hơn vào công tác giảm nghèo.
- Hệ thống hỗ trợ phát triển của Đức đã lỗi thời, nhất là trong việc tách rời cộng tác tài chính ra khỏi cộng tác kỹ thuật cũng như con số lớn các tổ chức thực thi (riêng trong cộng tác kỹ thuật đã là 30). Việc điều phối thu hút quá nhiều nhân lực và năng lượng về phía Đức cũng như phía nhận hỗ trợ vốn luôn quá tải (nhập cảnh, nhân viên phải làm quen các phương pháp khác nhau v.v.).

Khuyến cáo cải cách hệ thống hỗ trợ phát triển của Đức:

- Cải thiện người liên hệ trong cơ cấu
- Xóa bỏ ngăn cách cộng tác tài chính và kỹ thuật
- Cơ cấu ngoại vi của BMZ còn yếu, vì vậy cần tăng cường vai trò của các chuyên viên BMZ dưới sự chỉ đạo của BMZ (chứ không phải của đại sứ): qua đó tăng cường hiện diện của BMZ tại địa phương, có nghĩa là phân cấp triệt để công tác lãnh đạo (rời Bonn/Berlin, hướng tới nước công tác) tăng cường quản lý chương trình tại địa phương.
- Tăng cường hợp tác với các nhà tài trợ khác (hỗ trợ ngân sách, phân chia đối tác)
- Cộng tác kỹ thuật bớt tính kỹ thuật truyền thống, tăng xây dựng khả năng

- OECD đòi hỏi một kế hoạch thực thi cụ thể từng bước nhằm nâng cao hiệu quả kinh tế, đòi nêu rõ nguồn tài chính cách tân sáng tạo cũng như tài chính bổ sung.
- Quan hệ chính sách: cho đến nay chưa định rõ mức độ ưu tiên, quá ít nhân lực cho quan hệ chính sách. BMZ cần xin trợ giúp từ Phủ thủ tướng nếu có xung đột với các ngành khác.
- Thẩm định kết quả và đánh giá: tiến hành ngay từ đầu dự án, đi kèm kế hoạch thực hiện, nếu có thể: cộng tác với các nhà tài trợ khác, xây dựng lực lượng thẩm định tại địa phương.
- BMZ cần có chiến lược đa phương và thẩm định rõ ràng tính hiệu quả của các tổ chức đa phương.
- Viện trợ nhân đạo: nhiều tiền hơn (tỉ lệ ODA của Đức trong 2003 là 2,7 %, bình quân trong DAC là 8,5 %); chỉ huy qua một cơ quan

Đối với chính sách phát triển (và BMZ) có thể từ đó suy ra 3 mảng lớn cần cải cách (thật ra đã biết từ trước):

- Lượng tiền hỗ trợ phát triển
- Hiệu quả cộng tác phát triển
- Tổ chức cộng tác phát triển Đức

Về lượng tiền cho cộng tác phát triển: nếu đạt mục đích 0,7% thì phải bổ sung mỗi năm 15 tỉ euro, trông vào tình cảnh ngân sách hôm nay khó mà thực thi. Nhưng liên minh chính phủ và đảng Thiên Chúa giáo đã quyết.

Về tăng cường hiệu quả cộng tác phát triển: BMZ xuất phát từ quan điểm rằng chỉ khả thi nếu:

- Quan hệ đối tác được quy mạnh hơn về cơ quan
- Định hướng theo hiệu quả
- Lập quan hệ giữa các mảng chính sách

Hiện nay BMZ đã lập xong một kế hoạch hành động.

Điểm cuối cùng cần suy nghĩ là làm sao củng cố BMZ trong nhiệm vụ chỉ đạo chính sách và điều phối nhiều tổ chức + công tác của họ cho tốt hơn. Chưa thấy giải pháp nào triển vọng.

OECD có thể được so sánh với một quan sát viên đứng ngắm công tác hỗ trợ phát triển của Đức từ bên ngoài, phân tích một cách nghiêm ngặt và đánh giá - tựa như một khán giả xem bóng đá - nhưng không có cách nào can thiệp vào như một trọng tài. Vì thế, cuộc tranh luận mang tính quyết định diễn ra trên “sân cỏ” của chính trị, giữa các chính đảng với nhau. Hai đảng lớn đã đệ trình hai chiến lược rất lý thú trước kỳ bầu cử nghị viện 2005, sự khác nhau nằm ở 3 điểm sau đây:

- Chính sách phát triển đi kèm với mỗi quan tâm (CDU = đảng dân chủ thiên chúa giáo) hoặc mang tính chất bất vụ lợi, hướng về mục tiêu nhân quyền và nhân đạo (SPD = đảng xã hội dân chủ)
- Cần nhiều tiền hơn từ phía cộng tác song phương dành cho các nước đối tác của Đức (CDU) hoặc từ phía cộng tác đa phương (SPD).
- Tập trung khu vực mạnh hơn những cộng tác song phương vào ít quốc gia hơn (CDU) hoặc tiếp tục cộng tác với trên 100 quốc gia (SPD).

từ tháng 11/2005 có một liên minh lớn từ hai đảng CDU và SPD. Trong hợp đồng liên minh - cơ sở của mỗi liên kết - người ta đã thống nhất một thỏa hiệp về chính sách phát triển, theo đó thì sẽ kiểm tra lại chính sách tài trợ đa phương hiện tại, và sẵn sàng theo đuổi các lợi ích của Đức trong cộng tác phát triển. Việc tài trợ theo ngân khoản – công cụ để hỗ trợ ngân sách quốc gia ở các nước đang phát triển - sẽ chỉ được tiếp tục đối với các nước có chính phủ điều hành hợp lý (nói thêm: từ đầu những năm 90, Good Governance cũng đóng vai trò quan trọng trong cộng tác phát triển của Đức. Hồi đó bộ trưởng Spanger đưa ra 5 tiêu chí để xuất tiền viện trợ. 5 tiêu chí này ít nhiều trùng hợp với định nghĩa của WB về Good Governance)

Về tập trung vùng, trong tương lai Đức sẽ không hợp tác với nhiều quốc gia nữa, hạn chế vào 60 nước. Sự tách rời về ý nghĩa thành hai mảng (quốc gia trọng tâm và quốc gia đối tác) trước đây ít lâu đã bị loại bỏ.

Dần dần sẽ chấm dứt cộng tác với một số nước, chỉ ra rằng các nước này nhận tiền từ Đức (ví dụ như thông qua EU). BMZ hiện đang thảo danh mục và kế hoạch đi kèm.

Một câu trong hợp đồng liên minh, quan trọng đối với Quỹ Konrad-Adenauer-Stiftung: “Trong chính sách phát triển của chúng ta, các quỹ chính trị sẽ nhận được vai trò vượt trội.” Kết quả có thể là trong năm nay các quỹ này sẽ nhận được nhiều tiền hơn cho các hoạt động của mình.

Chính sách phát triển của Đức đã đặt mục tiêu cho những năm tới là hoạt động hiệu quả hơn tại ít quốc gia đang phát triển hơn. Sự lựa chọn ra những quốc gia ấy không chỉ dựa trên nhu cầu do thiếu thốn, cũng không hẳn không phụ thuộc vào mối quan tâm của Đức ở quốc gia đó về chính sách kinh tế và an ninh.

Chúng ta sẽ quan sát xem bộ trưởng BMZ tuân thủ hợp đồng liên minh đến mức nào. Đến lượt nghị viện là cơ quan kiểm tra hành pháp phải quan sát và kiểm tra hành vi của chính phủ cả ở mảng chính sách phát triển.

Cuối cùng, tôi xin nói qua về cộng tác của Đức với Việt Nam.

3. Cộng tác phát triển của Đức với Việt Nam

Bộ BMZ có nhắc đến trong chiến lược châu Á hiện tại (2001) 3 thử thách lớn đối với tất cả các quốc gia châu Á mà bên cộng tác phát triển phải chú ý:

- Giảm nghèo: hơn 800 triệu người châu Á trong năm 2005 sống ở trạng thái nghèo tuyệt đối.
- Ngăn phá hoại môi trường: Châu Á là khu bị đe dọa môi sinh mạnh. Trong 30 năm qua, châu Á mất 50% diện tích rừng, 30% lượng cá, 30% diện tích đất nông nghiệp thoái hóa .
- Dân chủ hóa và phòng chống khủng hoảng: Khủng hoảng và xung đột có nhiều nơi ở châu Á, nhiều quốc gia không có chính thể dân chủ.

Nhìn chung, cộng tác phát triển của Đức nỗ lực nghìn tiếp những thử thách đó bằng cách xóa đói giảm nghèo thông qua tăng trưởng công việc cần nhân lực, củng cố khu vực tài chính và khu vực nông thôn, đào tạo cơ bản và nâng cao, củng cố y tế, khống chế HIV/Aids.

Năm 1990, chính phủ Đức nối tiếp cộng tác phát triển cấp quốc gia, từ ngày đó phê chuẩn hơn 700 triệu euro. Qua đó cho thấy Đức là một trong những nước tài trợ song phương mạnh nhất cho Việt Nam, mỗi năm phê chuẩn khoảng 40 triệu euro. Đức hỗ trợ Việt Nam trong cải cách kinh tế và xây dựng cơ cấu kinh tế thị trường, nhất là đối với doanh nghiệp vừa và nhỏ. Đức cũng ủng hộ Việt Nam trong mảng tài nguyên bền vững và y tế. Ngoài ra, các quỹ chính trị cũng hoạt động ở Việt Nam, như Konrad-Adenauer-Stiftung từ 1993 trong lĩnh vực cải tổ hành chính, cải tổ tư pháp, cải tổ vùng nông thôn với các đối tác địa phương.

4. Triển vọng

Cuộc tranh luận về chính sách phát triển trong những năm qua đã tỏ ra tính chất phát triển lý thú và năng động, ý nghĩa của mảng chính sách phát triển được nâng cao. Mặc dù trước sau vẫn rất chú trọng về đầu vào (thêm tiền!) nhưng những ý kiến phản biện ngày càng nhiều, và người ta bắt đầu chú trọng vào đầu ra. Sau hàng thập kỷ nỗ lực, phải nói là ở đây chưa có thành công gì lớn. Trong bản phân tích các thất bại, các chủ thể của bên CHO và NHẬN đưa ra những nhận xét khác nhau.

Các nước CHO muốn nâng cao thành công còn ít ỏi thông qua chiến lược mới trong cộng tác, qua hợp lực của bên CHO, liên quan chính trị và tăng phương tiện v.v. Ở các nước NHẬN (và ở Đức cũng có chút ít) hình như có nhiều ý kiến cho rằng các thất bại trong cộng tác phát triển có nguyên nhân trong hành xử của tầng lớp chính trị cao cấp của nước NHẬN: tư tưởng cổ hủ, tham quan, bầu cử sai đối tượng do áp lực (bad governance). Sự ủng hộ của nước CHO, vô hình trung là ủng hộ trực tiếp hay gián tiếp các chủ thể ấy. Vì vậy, ở Đức người ta bàn đến điều kiện viện trợ, đánh giá viện trợ theo ngân khoản nghiêm ngặt hơn những năm trước.

Một luận cứ quan trọng nữa từ châu Phi, do James Shikwati người Kenia viết ra trong tạp chí Đức “Der Spiegel” số tháng 7/2005: hỗ trợ phát triển làm suy yếu và tàn phá sức tự cứu của người dân ở các nước đang phát triển. Ông kêu gọi hãy đình chỉ hỗ trợ phát triển!

Lời kêu gọi này dĩ nhiên là kết quả của sự phát triển sai lệch trong chính sách phát triển ở vài địa hạt riêng lẻ. Nhìn vào những tai họa và kém phát triển ở nhiều nước, hỗ trợ phát triển là một yêu cầu của tình đoàn kết, đối với quỹ Konrad-Adenauer-Stiftung là yêu cầu của tình đoàn kết cơ đốc giáo muốn tương trợ những người nghèo nhất trên thế giới này. Công cuộc toàn cầu hóa được mọi người trông đợi đã lôi cuốn tất cả các nước, tất cả các lĩnh vực trong cuộc sống của chúng ta, và trong quá trình đó có kẻ thắng người thua (quốc gia, khu vực, chủ thể). Vì vậy nhiệm vụ trung tâm của chính sách phát triển phải làm sao cho quá trình toàn cầu hóa được tiến hành một cách công bằng.