22825

Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

NGÂN HÀNG THẾ GIỚI

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN THẾ GIỚI 2002

Xây dựng Thể chế hỗ trợ Thị trường

(Sách tham khảo)

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN THẾ GIỚI 2002

Xây dựng Thể chế Hỗ trợ Thị trường

Người dịch: VŨ HOÀNG LINH
Hiệu đính: VŨ CƯƠNG

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA
HÀ NỘI - 2002

© 2002 Ngân hàng Tái thiết và Phát triển Quốc tế/Ngân hàng Thế giới
1818 H. Street, N.W., Washington, D.C. 20433, Hoa Kỳ .

Do Oxford University Press, Inc. Ấn hành.
200 Madison Avenue, New York, N.Y.10016

Oxford là thương hiệu đã đăng ký của Oxford University Press.

Giữ mọi bản quyền. Không được phép tái chế, lưu trữ trong hệ thống có thể phục hồi hoặc truyền tải bất kỳ phần nào trong ấn phẩm này, ở bất kỳ dạng nào và theo bất kỳ hình thức nào, dù là điện tử, cơ giới, sao chụp, ghi âm hay những cách khác khi không có sự cho phép từ trước của Oxford University Press.

Thiết kế bìa: Debrra Naylor, Naylor Design, Inc.
Ảnh bìa: ảnh trên, © 2001 Stephen Simpson/FPG; ảnh giữa, © 2001 Stone/Paul Chesley; ảnh dưới, Yosef Hadar, Ngân hàng Thế giới.
Thiết kế bên trong và xếp chữ: Barton Matheson Willse & Worthington, Baltimore.

Làm tại Hoa Kỳ
In lần đầu vào tháng Chín 2001

Tập sách này là sản phẩm của các nhân viên Ngân hàng Thế giới. Những kết luận ở đây không nhất thiết phản ánh quan điểm của Ban Giám đốc hay những nước họ làm đại diện. Ngân hàng Thế giới không bảo đảm mức độ chính xác của các dữ liệu trong ấn bản này và cũng không nhận trách nhiệm dưới bất kỳ hình thức nào về hậu quả của việc sử dụng những dữ liệu này. Các đường biên giới, màu sắc, tên gọi và các thông tin khác được nêu ở bất kỳ bản đồ nào trong tập sách không phải là phán quyết của Ngân hàng Thế giới về vị trí địa lý của bất kỳ lãnh thổ nào hoặc là sự ủng hộ hay chấp nhận những đường biên giới như vậy.

Lời Nhà xuất bản

Báo cáo phát triển thế giới 2002 là ấn phẩm do Ngân hàng Thế giới xuất bản tháng 9 năm 2001.

Năm nay, báo cáo đề cập đến vấn đề *Xây dựng thể chế hỗ trợ thị trường,* nội dung của Báo cáo gồm có bốn phần chính:

Phần I, những vấn đề chung của việc xây dựng các thể chế thị trường, như thể chế hỗ trợ thị trường, hỗ trợ tăng trưởng, giảm đói nghèo như thế nào; điều gì làm cho thể chế hoạt động, và làm thế nào để xây dựng thể chế có hiệu quả.

Phần II, tập trung vào các vấn đề thể chế đối với các doanh nghiệp, và đi sâu vào các nội dung: ảnh hưởng của thể chế đến năng suất và quản lý rủi ro trong nông nghiệp; tác dụng của các thể chế doanh nghiệp trong việc tăng đầu tư và quản lý tốt doanh nghiệp; vai trò quan trọng của các thể chế tài chính nhằm bảo đảm một hệ thống tài chính lành mạnh...

Phần III, xem xét các thể chế chính trị và quản trị nhà nước, tập trung vào các vấn đề: tiến trình hoạch định chính sách, đấu tranh chống tham nhũng, các thể chế thuế, và hiệu quả của pháp luật.

Phần IV, nghiên cứu ảnh hưởng của các chuẩn mực và thông lệ xã hội đối với thị trường và các thể chế công, cũng như ảnh hưởng của phát triển thị trường tới các chuẩn mực và thông lệ đó, đồng thời cũng xem xét vai trò của truyền thông đại chúng đối với chất lượng thể chế và các kết quả kinh tế, xã hội...

Các thể chế hỗ trợ thị trường là một chủ đề lớn và đa dạng. Trong báo cáo này không đề cập tất cả các vấn đề thể chế mà chỉ tập trung vào những vấn đề quan trọng của các thể chế nhằm cung cấp một khung cho việc xây dựng thể chế.

Từ những thành công cũng như thất bại ở nhiều nước, Báo cáo đã rút ra bốn bài học chính cho việc xây dựng thể chế. Những bài học kinh nghiệm này, cùng với những phân tích chi tiết và những ví dụ cụ thể trong báo cáo đã cung cấp cho người đọc những thông tin khá sâu sắc và phong phú về thể chế hỗ trợ thị trường và làm thế nào để xây dựng được thể chế phù hợp. Tuy nhiên cũng cần phải lưu ý rằng, trong báo cáo có một số quan điểm không phù hợp với điều kiện, đặc điểm của nước ta - một nước đang xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, như quan điểm về vai trò và sở hữu của nhà nước đối với nền kinh tế, cũng như đối với lĩnh vực truyền thông đại chúng, nhất là về tự do báo chí, nhưng để rộng đường thảo luận, chúng tôi vẫn giữ nguyên ý của tác giả để bạn đọc tham khảo.

Dịch và xuất bản Báo cáo trên thành sách, chúng tôi hy vọng sẽ cung cấp cho bạn đọc một tài liệu tham khảo bổ ích về một vấn đề đang được nhiều nước quan tâm: *Xây dựng thể chế thị trường thúc đẩy tăng trưởng và giảm đói nghèo.*

Nhà xuất bản xin giới thiệu cuốn sách và mong nhận được những ý kiến đóng góp của bạn đọc.

Tháng 1 năm 2002

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

Lời nói đầu

Báo cáo *Phát triển Thế giới 2002* đề cập tới việc xây dựng các thể chế thị trường thúc đẩy tăng trưởng và giảm đói nghèo, trả lời các câu hỏi: thể chế hỗ trợ các thị trường như thế nào, điều gì làm cho thể chế hoạt động, và làm thế nào để xây dựng thể chế.

Chủ đề này là sự tiếp nối tự nhiên của Báo cáo năm 2001, trong đó chứng minh thị trường đóng vai trò trung tâm đối với cuộc sống người nghèo và thể chế có một vai trò quan trọng. Chúng ảnh hưởng tới việc thị trường tác động tới mức sống người dân và giúp bảo vệ các quyền của họ như thế nào. Báo cáo này xác định cách thức mà thể chế có thể thúc đẩy sự phát triển của các thị trường không loại trừ và hợp nhất, đảm bảo tăng trưởng bền vững, và nhờ vậy, cải thiện mạnh mẽ thu nhập của người dân và giảm nghèo đói. Báo cáo đề cập tới sự bình đẳng về cơ hội và quyền của con người, nhất là người nghèo.

Một số nước đã thực hiện thành công các cuộc cải cách theo định hướng thị trường. Nhưng ở một số nước khác, thị trường đã không tạo nên động lực đủ lớn để khuyến khích mọi người tham gia trao đổi thương mại ở phạm vi rộng lớn hơn, khả năng để mọi người sử dụng đầy đủ các kỹ năng và nguồn lực của họ, và cơ hội để họ tăng thu nhập của mình.

Các thể chế hữu hiệu có thể tạo nên sự khác biệt trong thành công của các cuộc cải cách thị trường. Nếu không có các thể chế trao quyền sở hữu đất đai cho người dân, thì người nghèo sẽ không thể sử dụng các tài sản có giá trị để đầu tư và tăng thu nhập. Nếu không có các thể chế tư pháp đủ mạnh để đảm bảo thực thi hợp đồng, thì các doanh nhân sẽ thấy nhiều hoạt động kinh doanh trở nên quá mạo hiểm. Nếu không có các thể chế quản trị công ty có hiệu quả để kiểm soát hành vi các nhà quản trị, thì các doanh nghiệp có thể gây lãng phí nguồn lực của các bên liên quan. Hơn nữa, các thể chế yếu kém có ảnh hưởng đặc biệt xấu tới người nghèo. Chẳng hạn, số liệu ước tính cho thấy, tham nhũng gây ra cho người nghèo một khoản chi phí lớn hơn ba lần so với người giàu.

Đương đầu với thách thức để xây dựng các thể chế có hiệu quả có vai trò rất quan trọng trong sứ mệnh đấu tranh chống nghèo đói của Ngân hàng Thế giới. Chúng tôi nhận thức được tầm quan trọng to lớn của thể chế trong quá trình phát triển thể hiện qua Khung Phát triển Toàn diện. Khung này nhấn mạnh sự phụ thuộc lẫn nhau giữa thể chế với con người, vật chất, và kinh tế vĩ mô của phát triển.

Báo cáo này nhấn mạnh tầm quan trọng của bối cảnh lịch sử: vị trí của các nước hiện nay sẽ ảnh hưởng tới điểm đến trong tương lai của chúng. Báo cáo cũng áp dụng một cách tiếp cận thực tế đối với việc xây dựng thể chế, tập trung vào những gì có thể được thực hiện trên thực tế thay vì những gì cần phải làm trong một thế giới lý tưởng. Các nhân tố chính trị và xã hội tác

động tới tốc độ thay đổi và các cuộc cải cách mạnh mẽ không phải lúc nào cũng khả thi. Điều quan trọng là cần phải tiến hành cải cách ở các lĩnh vực có cơ hội. Nếu được thiết kế đúng thì mỗi bước tiến cũng góp phần đưa các nước tiến lên phía trước. Và ngay cả các cải cách nhỏ cũng tạo cơ sở ủng hộ những cuộc cải cách lớn hơn.

Báo cáo cho rằng, không có một giải pháp duy nhất cho việc xây dựng thể chế. Báo cáo đưa ra những hướng dẫn về chính sách đối với việc làm thế nào để phát triển các thể chế phù hợp. Phát triển trên nền tảng các thành công ở nhiều nước và rút kinh nghiệm từ các thất bại, Báo cáo cung cấp cho người đọc một sự hiểu biết sâu sắc hơn về các thể chế hỗ trợ thị trường và sự đánh giá chính xác hơn về việc xây dựng những thể chế này như thế nào. Bằng cách xác định làm thế nào để khuyến khích thay đổi thể chế, Báo cáo quan tâm tới vai trò của các tác nhân tư nhân và nhà nước, cấp quốc gia, cấp địa phương và cấp quốc tế. Báo cáo được chắt lọc từ rất nhiều nghiên cứu và kinh nghiệm thực tế ở bên trong cũng như bên ngoài Ngân hàng Thế giới, và dựa trên cơ sở những hiểu biết từ nhiều lĩnh vực khác nhau, từ đó đưa ra những nghiên cứu và dữ liệu mới về thể chế.

Từ nhiều nguồn đa dạng, Báo cáo rút ra bốn bài học trong việc xây dựng thể chế hiệu quả.

- Thiết kế các thể chế nhằm **bổ sung** cho những gì hiện có - các thể chế hỗ trợ khác, năng lực con người, và công nghệ sẵn có. Tính sẵn có và chi phí của các thể chế hỗ trợ và năng lực hiện có sẽ quyết định ảnh hưởng của bất kỳ một thể chế nào. Bằng cách hiểu được các thể chế tương tác với nhau như thế nào, chúng ta có thể xác định được các mục tiêu ưu tiên.
- **Đổi mới** để xác định thể chế nào có thể hoạt động và những thể chế nào không. Đôi khi điều này đòi hỏi phải có các thử nghiệm. Ngay cả ở những nước có thu nhập và năng lực tương tự nhau, đổi mới vẫn có thể tạo nên các thể chế tốt hơn do sự khác nhau về điều kiện địa phương, từ các chuẩn mực xã hội cho tới địa lý. Các nước có thể có lợi khi khai triển các đổi mới thành công và áp dụng các đổi mới từ khu vực tư nhân. Nhưng những nước này cũng phải có can đảm từ bỏ các thử nghiệm thất bại.
- **Liên kết** cộng đồng các đối tượng tham gia thị trường thông qua các luồng thông tin và thương mại mở. Trao đổi thông tin làm thay đổi hành vi. Nó tạo nên nhu cầu thay đổi thể chế bằng cách khiến mọi người phải chịu trách nhiệm nhiều hơn và cung cấp các ý tưởng thay đổi từ bên ngoài cộng đồng. Do vậy, liên kết các cộng đồng người trong các mạng lưới thông tin và thương mại là một ưu tiên đối với những người xây dựng các thể chế hỗ trợ thị trường.
- Thúc đẩy **cạnh tranh** giữa các vùng, các doanh nghiệp và các cá nhân. Những tác nhân thị trường ở các nước đang phát triển thường gặp phải tình trạng cạnh tranh quá ít, và việc thay đổi điều này sẽ cải thiện đáng kể chất lượng thể chế. Cạnh tranh mạnh mẽ hơn có tác dụng điều chỉnh hiệu quả của các thể chế sẵn có, tạo nên nhu cầu cho các thể chế mới, và tăng sự lựa chọn cho người tiêu dùng. Cạnh tranh giữa các vùng sẽ làm nổi bật các thể chế thành công và khuyến khích nhu cầu đối với chúng. Cạnh tranh giữa các doanh nghiệp và các cá nhân cũng có tác dụng tương tự.

Những bài học lớn này, cũng như các phân tích chi tiết và nhiều ví dụ trong Báo cáo, sẽ giúp chúng ta và những nhà hoạch định chính sách xây dựng các thể chế đảm bảo sự tăng trưởng ổn định và cho tất cả mọi người, nhờ vậy có thể cải thiện được thu nhập của người dân và giảm đói nghèo.

James D. Wolfensohn.

Báo cáo này được chuẩn bị bởi một nhóm do Roumeen Islam lãnh đạo và bao gồm Arup Banerji, Robert Cull, Asli Demirüç-Kunt, Simeon Djankov, Alexander Dyck, Aart Kraay, Caralee McLiesh, Russell Pittman và Helena Tang. Nazmul Chaudhury, Jeffrey Hammer, Richard Messick, và Tatiana Nenova đã có những đóng góp bổ sung. Nhóm công tác nhận được sự hỗ trợ của Theodora Galabova, Paramjit Gill, Yifan Hu, Olga Ioffe, Claudio Montenegro, Stefka Slavova, Mahesh Surendran, và LiHong Wang. Andrei Shleifer và Joseph E. Stiglitz đã có các đề xuất quý báu trong quá trình viết Báo cáo. Bruce Ross-Larson là người biên tập phần tổng quan, chương 1 và chương 10. Andrew Balls là người hỗ trợ công việc biên tập. Toàn bộ công việc được thực hiện dưới sự chỉ đạo chung của Nicholas Stern.

Nhóm công tác nhận được sự cố vấn của hội đồng các chuyên gia gồm có Carl Anduri, Abhijit Banerjee, Kaushik Basu, Tim-othy Besley, Francois Bourguignon, Antonio Estache, Cheryl Gray, Avner Greif, Nurul Islam, Emmanuel Jimenez, Daniel Kaufmann, Michael Klein, Yingyi Qian, và Kenneth Sokoloff.

Nhiều cá nhân trong và ngoài Ngân hàng Thế giới đã có các nhận xét hữu ích, viết các tài liệu nghiên cứu cơ sở cũng như những đóng góp khác. Tên của họ được ghi trong phần chú thích tài liệu tham khảo. Đa số các nghiên cứu cơ sở đã nhận được sự tài trợ hào phóng từ Chính phủ Hà Lan. Công việc nghiên cứu cũng nhận được sự hỗ trợ của Quỹ uỷ thác Thuy Sỹ. Nhóm Số liệu Phát triển Ngân hàng thế giới đóng góp phần phụ lục số liệu và chịu trách nhiệm về Các chỉ số Phát triển Thế giới chọn lọc.

Nhóm công tác đã tiến hành tham vấn rộng rãi để chuẩn bị cho Báo cáo này, từ bước khởi thảo đề cương cho tới khi bản in thử cuối cùng. Trong giai đoạn lập kế hoạch cho Báo cáo vào năm 2000, các cuộc hội thảo đã được tổ chức vào tháng Hai tại Berlin và tháng Bảy tại Washington, D.C đã có các cuộc trao đổi ý kiến giữa các học giả và các nhà hoạch định chính sách trên khắp thế giới. Trong giai đoạn bản thảo vào năm 2001, một cuộc họp các nhà tư vấn về các phương tiện truyền thông đã được tổ chức vào tháng Tư và một cuộc họp các hệ thống tư pháp được tổ chức vào tháng Năm. Hơn nữa, các tác giả còn tham khảo ý kiến của một cộng đồng lớn, trong đó có cả các tổ chức phi chính phủ, họp tại Paris (với các đại diện từ Hội đồng Nhà nước Pháp, Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế, Cơ quan Phát triển Pháp và Hội đồng cạnh tranh); tại Luân Đôn (Bộ Phát triển Quốc tế, Viện Phát triển Hải ngoại và các tổ chức phi chính phủ); và tại Amsterdam (Viện Phát triển Quốc tế Amsterdam). Nhóm công tác cũng tiến hành nhiều cuộc hội thảo qua viđêo với những người tham dự từ Băngladét, Braxin, Ai Cập, Nhật Bản, Mêxicô, Nam Phi và Thái Lan. Nhóm cũng tham vấn Hiệp hội các Công đoàn Tự do Quốc tế.

Rebecca Sugui đảm nhiệm vai trò trợ lý chính cho nhóm; Leila Search là trợ lý chương trình và hỗ trợ kỹ thuật; Shannon Hendrickson, Joanna Kata-Blackman, Mei-Ling Lavecchia, và Rudeewan Laohakit-tikul là các trợ lý nhóm. Maria Ameal, và sau này là Eva Santo Domingo, làm công tác trợ lý quản lý nguồn lực.

Việc thiết kế, biên tập và sản xuất cuốn sách này nhận được sự phối hợp của Cơ sở Dịch vụ Sản xuất trực thuộc Văn phòng Xuất bản của Ngân hàng thế giới.

Mục lục

PHẦN I PHẦN GIỚI THIỆU

1. Xây dựng thể chế: Bổ sung, đổi mới, liên kết, và cạnh tranh 3

Thể chế hỗ trợ thị trường như thế nào? 6
Thể chế hỗ trợ tăng trưởng và giảm nghèo đói như thế nào? 11
Làm thế nào để xây dựng thể chế có hiệu quả? 13
Cơ cấu và phạm vi của Báo cáo 30
Kết luận 33

PHẦN II CÁC DOANH NGHIỆP

2. Nông dân 37

Xây dựng các thể chế đất nông thôn được bảo đảm và có khả năng chuyển nhượng hơn .40
Xây dựng các thể chế tài chính nông thôn có hiệu quả và dễ tiếp cận 48
Xây dựng các thể chế hiệu quả đối với công nghệ nông nghiệp và đổi mới 55
Kết luận 67

3. Quản trị doanh nghiệp 69

Các doanh nghiệp trên thế giới có đặc điểm gì? 72
Các thể chế quản trị tư nhân đối với doanh nghiệp 73
Luật và các trung gian chính thức 81
Kết luận 94

4. Hệ thống tài chính 97

Các nhà hoạch định chính sách nên khuyến khích hệ thống tài chính dựa vào ngân hàng hay dựa vào thị trường? 99
Cần áp dụng hình thức điều tiết tài chính như thế nào? 102
Tăng cường hiệu quả trong khu vực tài chính: vai trò của sở hữu và cạnh tranh 109
Sự gia nhập của tác nhân nước ngoài và tài chính điện tử có thể làm thay đổi bản chất của thị trường tài chính 115
Làm thế nào để tăng khả năng tiếp cận các dịch vụ tài chính 119

Kết luận 125

PHẦN III CHÍNH PHỦ

5. Các thể chế chính trị và quản trị 129
Các thể chế chính trị và sự lựa chọn chính sách 132
Tham nhũng 137
Chính trị, các thể chế, và thuế khoá 144
Kết luận 151

6. Hệ thống tư pháp 153
So sánh các hệ thống pháp luật và tư pháp 157
Các bằng chứng mới về hai khía cạnh của hệ thống tư pháp: tốc độ và chi phí 158
Các nỗ lực cải cách tư pháp 163
Sự công bằng 169
Kết luận 173

7. Cạnh tranh 175
Cạnh tranh trong nước 179
Cạnh tranh quốc tế 188
Kết luận 197

8. Điều tiết cơ sở hạ tầng 199
Cạnh tranh trong các lĩnh vực hạ tầng 203
Cơ cấu của hệ thống điều tiết 209
Thiết kế việc điều tiết cơ sở hạ tầng để phân phối dịch vụ tới người nghèo 213
Kết luận 220

PHẦN IV XÃ HỘI

9. Chuẩn mực và mạng lưới 223
Thể chế không chính thức trên thị trường: lợi ích và hạn chế 225
Xây dựng và thích nghi các thể chế chính thức 231
Sự hội nhập giữa thể chế chính thức và thể chế không chính thức 233
Kết luận 234

10. Phương tiện truyền thông 237
Sự độc lập 240
Chất lượng 247
Mở rộng tầm hoạt động của các phương tiện truyền thông 250
Các thể chế bổ sung cho truyền thông 252
Kết luận 254

Chú thích tài liệu tham khảo 255

Các chỉ số phát triển thế giới chọn lọc 301

Các hộp
1.1 Một bài thơ về các vấn đề của thương mại 6
1.2 Thể chế là gì? 7

1.3 Quá trình phát triển thể chế và phát triển kinh tế: các thương nhân tư nhân và những người cầm quyền 9
1.4 Toà án và sự mở rộng thương mại 11
1.5 Các thể chế yếu kém ảnh hưởng xấu tới người nghèo 11
1.6 Ai xây dựng thể chế? 14
1.7 Vốn con người và thiết kế thể chế 17
1.8 Máy tính hoá và đăng ký đất đai tại Andhra Pradesh, Ấn Độ. 18
1.9 Đổi mới của tư nhân được sự thay đổi thể chế hỗ trợ 20
1.10 Các ảnh hưởng phân phối của đổi mới phụ thuộc vào việc ai là người đổi mới: luật phá sản ở hai quốc gia. 21
1.11 Thử nghiệm và thích ứng: các thể chế phá sản ở Hunggari 21
1.12 Thương mại và thay đổi thể chế ở Thái Lan 22
1.13 Sự phát triển thể chế trên thị trường gạo và việc tiêu chuẩn hoá ở Nhật Bản, 1600- thập kỷ 1920 23
1.14 Vai trò của giới truyền thông trong đấu tranh chống tham nhũng ở Kênia 24
1.15 Cạnh tranh và sự phát triển của luật công ty 26
1.16 Ảnh hưởng qua lại giữa các lực lượng xã hội, chính trị và kinh tế trong cải cách các thể chế đất đai ở Trung Quốc 29
1.17 Ứng dụng bài học vào các lĩnh vực xã hội 31
1.18 Khủng hoảng và thay đổi thể chế ở Malaixia 32

2.1 Các thể chế Marketing nông nghiệp 39
2.2 Các thể chế sở hữu đất đai ở Mesopotamia và Ai Cập 41
2.3 *Quilombo* ở Braxin: cơ sở hạ tầng, thay đổi xã hội và nhu cầu mới đối với đăng ký đất đai 42
2.4 Các ví dụ về những rào cản chính sách đối với hoạt động của thị trường đất đai 43
2.5 Các giao dịch thế chấp chính thức sử dụng quyền sở hữu đất đai ở Thái Lan 45
2.6 Các quyền sở hữu đất đai cổ truyền có cản trở đầu tư và năng suất nông nghiệp ở châu Phi không? 46
2.7 Một khung thể chế rõ ràng và dễ tiếp cận trong việc trao quyền sở hữu đất đai ở Mêhicô 47
2.8 Sự gặp nhau giữa cho vay chính thức và không chính thức: các thương nhân ở Philippin. 51
2.9 Gia súc với tư cách là khoản tiết kiệm: các bằng chứng trái ngược nhau ở Ấn Độ và Buốckina Phaxô. 54
2.10 Tạo ra mạng lưới chia sẻ thông tin cho người nghèo: SRISTI ở Ấn Độ 58
2.11 Các dịch vụ khuyến nông của khu vực tư nhân ở Áchentina 60
2.12 Tăng cường các luồng thông tin giữa nông dân và các nhà nghiên cứu ở Gana 64
2.13 Hiệu ứng lan truyền quốc tế và CGIAR 65

3.1 Các tập đoàn kinh doanh và những hạn chế đối với cạnh tranh ở Cadắcxtan 79
3.2 Các hiệp hội kinh doanh và tín dụng thương mại 80
3.3 Nhu cầu đối với luật chính thức: sự phát triển của luật công ty 82
3.4 Đo lường mức độ bảo vệ của pháp luật đối với các cổ đông 83
3.5 Thay đổi luật pháp và điều tiết ở Braxin 85
3.6 Các hạn chế đối với quản trị của tư nhân trong lĩnh vực kế toán 91
3.7 Sự phát triển của các tiêu chuẩn kế toán quốc tế. 92

4.1 Cách mạng tài chính và cách mạng công nghiệp 98

4.2 Cấu trúc tài chính khác nhau giữa các nước: vai trò quan trọng của thông tin tốt hơn và hệ thống pháp luật bảo vệ quyền sở hữu 101
4.3 Khuyến khích thị trường chứng khoán ở các nước đang phát triển 102
4.4 Thiết kế mạng lưới an sinh ngân hàng: vai trò của bảo hiểm tiền gửi 104
4.5 Vai trò các khoản nợ thứ cấp trong việc xác định độ tín nhiệm: trường hợp của Áchentina .105
4.6 Thiết kế thể chế của các cơ quan giám sát ngân hàng 107
4.7 Tính chất kinh tế chính trị của cải cách ngân hàng 113
4.8 Tăng cường các cơ chế rút lui của ngân hàng: Các bài học từ châu Mỹ Latinh 115
4.9 Ảnh hưởng của sở hữu nước ngoài đối với ngân hàng ở Hunggari 118
4.10 Công nghệ và cung cấp dịch vụ tài chính 120
4.11 Các tổ chức đăng ký tín dụng 124

5.1 Các thể chế chính trị, quyền sở hữu và các kết quả tài khoá trong thế kỷ 17 ở Anh 130
5.2 Các cải cách thương mại cả gói 138
5.3 Các mối liên hệ chính trị và giá trị doanh nghiệp ở Inđônêxia 138
5.4 Sự tuỳ tiện và việc kiểm tra xe tải ở Gujarat, Ấn Độ 140
5.5 Cải cách hiến pháp để chống tham nhũng ở Thái Lan 141
5.6 Thuế kinh doanh ở Uganđa 145
5.7 Kỷ luật thị trường so với kỷ luật nhà nước: sự phá sản của chính quyền thành phố ở Hunggari 147
5.8 Chia sẻ thuế với bộ máy hành chính thuế yếu kém: trường hợp của Nga 149

6.1 Hoà giải giải quyết tranh chấp như thế nào 154
6.2 Ai có lợi từ các toà án hữu hiệu hơn? 156
6.3 Các cuộc điều tra về kết quả hoạt động tư pháp 157
6.4 So sánh hiệu quả tư pháp 159
6.5 Chỉ số phức tạp của thủ tục kiện tụng 159
6.6 Thu hồi nợ ở Tuynidi 162
6.7 Thành lập toà án chuyên trách thương mại ở Tandania 166
6.8 Các biện pháp giải quyết tranh chấp thay thế ở Băngladét 167

7.1 Adam Smith viết về cạnh tranh, 1776 176
7.2 Tính toán mức độ cạnh tranh 177
7.3 Các quy định về lao động và các hạn chế trong thị trường lao động: ví dụ ở Ấn Độ 180
7.4 Tăng cường cạnh tranh trên thị trường sản phẩm và tăng mức độ linh hoạt trên thị trường lao động ở Ấn Độ 181
7.5 Sự khác biệt trong luật về cạnh tranh và hiệu lực thi hành giữa Mỹ và Liên minh châu Âu (EU). 186
7.6 Mở cửa thương mại và những thay đổi về thể chế: thị trường sản phẩm ở Ấn Độ 189
7.7 Lợi ích của tự do hoá thị trường của các nước công nghiệp đối với sản phẩm nông nghiệp và hàng dệt may 190
7.8 Thiếu cạnh tranh trong lĩnh vực dịch vụ, hạn chế những lợi ích thu được từ tự do hoá thương mại hàng hoá 192
7.9 Các hệ thống quyền sở hữu trí tuệ yếu thúc đẩy khả năng tiếp cận công nghệ và tăng trưởng ở Đông Á. 194

8.1 Cung ứng tư nhân: những bằng chứng gần đây từ các thoả thuận nhượng quyền kinh doanh 201

8.2 Liên kết dọc và sự phân biệt trong cung ứng các dịch vụ Internet 208
8.3 Nhượng quyền kinh doanh nước ở Tucuman , Áchentina 215
8.4 Xác định đối tượng nhận trợ cấp: cách tiếp cận của Chilê 218

9.1 Sự ngăn cản tham gia kinh doanh trong lịch sử châu Phi 229
9.2 Vùng Tiripur ở bang Tamil Nadu (Ấn Độ): Việc áp dụng những thể chế không chính thức đối với những người bên trong và bên ngoài cộng đồng 229
9.3 Ảnh hưởng của các thể chế chính thức đối với các chuẩn mực: nước Uganđa thời kỳ thuộc địa 232
9.4 Ngân hàng Hồi giáo: các cách tiếp cận chính thức và không chính thức 233
9.5 Giáo dục đối với người Orma tại Kênia: điều chỉnh theo những chuẩn mực đã được thiết lập vững chắc 234

10.1 Vai trò của phương tiện truyền thông đại chúng trong việc làm giảm tệ tham nhũng ở Pêru 238
10.2 Nâng cao chất lượng giáo dục thông qua phương tiện thông tin đại chúng ở Panama ..239
10.3 Đo lường sự độc lập của ngành truyền thông thông qua số liệu về sở hữu ngành truyền thông 241
10.4 Hình thức sở hữu ngành truyền thông ảnh hưởng đến nội dung thông tin: trường hợp Ucraina 243
10.5 Kiểm soát thông tin trên Internet 246
10.6 Cải thiện khả năng tiếp cận thông tin ở Thái Lan 251
10.7 Tăng khả năng tiếp cận tới các phương tiện truyền thông: báo tường ở Nêpan 253

Hình

1.1 Mức độ tập trung quyền sở hữu rất khác nhau giữa các nước 10
1.2 Độ sâu tài chính tạo nên tăng trưởng 12
1.3 Sự phức tạp trong các thủ tục thu hồi nợ 15
1.4 Chi phí đăng ký kinh doanh ở các nước 16
1.5 Mở cửa nhiều hơn và chất lượng của các thể chế 23
1.6 Đa dạng nguồn cung cấp thông tin và chất lượng thể chế 25

2.1 Số người nghèo ở thành thị so với ở nông thôn tại một số nước trong thập kỷ 1990 38
2.2 Các hộ gia đình nông dân vay vốn từ các thể chế chính thức ở một số nước châu Á 48
2.3 Kết quả tài chính của các chương trình bảo hiểm nông nghiệp nói chung 55
2.4 Tỷ lệ thu nhập trung vị của nghiên cứu nông nghiệp và khuyến nông theo khu vực 56
2.5 Mật độ nghiên cứu nông nghiệp của nhà nước và tư nhân năm 1993 61

3.1 Các luồng đầu tư mới ít nhạy cảm đối với giá trị gia tăng ở các nước đang phát triển 71
3.2 Tỷ lệ tài sản trong các doanh nghiệp cổ phần được mua bán rộng rãi của các doanh nghiệp là thành viên tập đoàn 77
3.3 Các đặc quyền của cổ đông và sự phát triển của thị trường chứng khoán 84
3.4 Tiêu chuẩn kế toán ở các nước 89
3.5 Vốn huy động thông qua các chương trình phiếu nhận tiền gửi mới 94

4.1 Sự phát triển của hệ thống tài chính trong các nhóm thu nhập khác nhau 100
4.2 Sở hữu nhà nước trong ngành ngân hàng, 1998- 1999 110

4.3 Sự phát triển của hệ thống ngân hàng Hunggari 112
4.4 Tăng thị phần của đa số các ngân hàng sở hữu nước ngoài ở một số nước từ năm 1994 và 1999 116

5.1 Sự khác nhau trong chất lượng các chính sách trên thế giới 133
5.2 Các chính phủ phân liệt gặp nhiều khó khăn trong điều chỉnh tài khoá 135
5.3 Các chính phủ ít có cơ chế cân bằng quyền lực hơn thì ít có khả năng đảm bảo hiệu lực của các qui định đối với khu vực ngân hàng trong khủng hoảng 136
5.4 Thu thuế trên thế giới 143

6.1 (a) Thủ tục phức tạp làm giảm hiệu quả 160
(b) Các nước giàu cũng có các quy định phức tạp, nhưng... 160
(c) ... Các nước này có các hệ thống hiệu quả hơn do có các thể chế và năng lực bổ sung .160
6.2 Quá nhiều thủ tục văn bản, hạn chế khả năng tiếp cận hệ thống tư pháp 162
6.3 Sự độc lập của hệ thống tư pháp làm tăng cường các quyền sở hữu 170

7.1 Quy mô của nền kinh tế không chính thức tăng lên khi số lượng các thủ tục cần để thành lập doanh nghiệp mới tăng lên 182
7.2 Tham nhũng gia tăng khi số lượng các thủ tục cần để thành lập doanh nghiệp mới tăng lên 183
7.3 Hiệu quả của luật cạnh tranh tăng cùng với thu nhập đầu người 186
7.4 Mở cửa làm giảm chênh lệch giá cả - giá thành 188
7.5 Sức mạnh của các bằng sáng chế tăng cùng với thu nhập trên đầu người 194

10.1 Ai sở hữu ngành truyền thông? 241
10.2 Sở hữu nhà nước trong ngành truyền thông và tính cạnh tranh thấp dẫn tới những kết quả tồi 242
10.3 Tỷ lệ thâm nhập của truyền thông theo khu vực và so sánh giữa các nước OECD với những nước khác 252

Các bảng

2.1 Các hình thức thể chế cho vay ở nông thôn 50
2.2 Khu vực tư nhân đầu tư vào các công nghệ nông nghiệp nào? 57

3.1 Tỷ lệ các doanh nghiệp quy mô nhỏ thuộc khu vực chính thức ở một số nền kinh tế trong các năm nhất định 73
3.2 Báo cáo tài chính không cung cấp các thông tin hữu ích cho những người cung cấp nguồn lực 90

6.1 Các đầu vào trong hệ thống tư pháp của một số nước, 1995 158

7.1 Các tiêu chuẩn về độc quyền trên thị trường sản phẩm trong luật cạnh tranh trên thế giới 184

8.1 Đầu tư vào các dự án cơ sở hạ tầng với sự tham gia của tư nhân ở các nước đang phát triển, phân theo lĩnh vực và theo vùng, 1990-1999 200
8.2 Chiến lược phân tách hay liên kết dọc 206
8.3 Cơ hội tiếp cận điện, nước, điều kiện vệ sinh, và dịch vụ điện thoại ở 22 nước Mỹ Latinh 1986- 96 214

9.1 Các hình phạt không chính thức trong cơ chế thi hành hợp đồng 226

Chú thích về định nghĩa và số liệu

Danh sách các nước được nhóm theo khu vực và thu nhập trong báo cáo này trình bày trong bảng phân loại các nền kinh tế ở cuối phần các chỉ số phát triển thế giới chọn lọc. Phân loại theo thu nhập dựa trên GNP trên đầu người; các ngưỡng của phân loại thu nhập trong cuốn sách có thể được tìm thấy trong phần giới thiệu về các chỉ số phát triển thế giới chọn lọc. Mức trung bình của các nhóm được trình bày trong các hình vẽ và bảng biểu là trung bình không trọng số của các nước trong nhóm, trừ những trường hợp có chú thích rõ.

Thuật ngữ *các nước* được dùng để chỉ các nền kinh tế, chứ không phản ánh quan điểm của Ngân hàng Thế giới về tình trạng pháp lý và các tình trạng khác của vùng lãnh thổ đó. Để tiện lợi, thuật ngữ *các nước đang phát triển* để chỉ các nền kinh tế thu nhập thấp và trung bình, bao gồm cả các nền kinh tế đang trong quá trình chuyển đổi từ cơ chế kế hoạch hoá tập trung. Cũng vì mục đích tiện lợi mà thuật ngữ *các nước phát triển* hay *các nước công nghiệp* được sử dụng để chỉ các nền kinh tế thu nhập cao.

Các số liệu tính theo đôla là giá trị đôla Mỹ hiện hành trừ khi được chú giải khác. *Một tỷ* bằng 1.000 triệu; *một tỷ tỷ* bằng 1.000 tỷ.

Các ký hiệu viết tắt sau đây được sử dụng:

EU	Liên minh châu Âu
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GATT	Hiệp ước chung về thuế quan và thương mại
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GNP	Tổng sản phẩm quốc dân
HIV/AIDS	Virus làm suy giảm khả năng miễn dịch của con người/ Hội chứng bị suy giảm khả năng miễn dịch
IPR	Các quyền sở hữu trí tuệ
NGO	Tổ chức phi Chính phủ
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
PPP	Ngang giá sức mua
R & D	Nghiên cứu và phát triển
SME	Các doanh nghiệp vừa và nhỏ
TRIPS	Các khía cạnh liên quan tới thương mại của các quyền sở hữu trí tuệ
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới

PHẦN I

Phần Giới thiệu

CHƯƠNG 1

Xây dựng thể chế: Bổ sung, đổi mới, liên kết, và cạnh tranh

Chúng ta giải thích như thế nào về sự tồn tại dai dẳng của nghèo khổ ở giữa sự sung túc? Nếu chúng ta đã biết nguồn gốc của sự sung túc thì tại sao các nước nghèo lại không đơn giản chấp nhận các chính sách tiến đến sự sung túc đó?... Chúng ta phải tạo nên các kích thích để mọi người đầu tư vào các công nghệ hiệu quả hơn, nâng cao kỹ năng của họ và tổ chức các thị trường một cách hiệu quả. Những kích thích đó được thể hiện trong các thể chế.

- Douglass C. North, 2000

Trong thế kỷ 11, những thương nhân vùng Maghribi ở Bắc Phi muốn mở rộng hoạt động kinh doanh vượt ra ngoài biên giới tới các vùng đất xung quanh Địa Trung Hải. Ở mỗi trung tâm thương mại, thương mại không bị các quy định và hạn chế chính thức cản trở, thị trường có tính cạnh tranh với nhiều người mua và người bán thương lượng giá cả thông qua những người môi giới, ngã giá tự do và thoả thuận trực tiếp. Thương mại xuyên biên giới nói chung không bị các quy định và hạn chế chính thức cản trở. Nhưng hoạt động thương mại xuyên biên giới lại gặp nhiều bấp bênh về giá bán, chất lượng hàng hoá khi đến nơi và khả năng bị trộm cắp. Chỉ khi đích thân các thương nhân vận chuyển hàng hoá của mình tới những thị trường xa xôi họ mới có thể đảm bảo được là hàng hoá của mình đến nơi và được bán ra an toàn. Những rủi ro và chi phí đó tất nhiên đã hạn chế thương mại.

Vì vậy tại tất cả các trung tâm thương mại xung quanh Địa Trung Hải, người Maghribi đều thành lập các đại lý tại nước ngoài để đại diện cho quyền lợi của mình và trao đổi thông tin về các thị trường. Do người cùng trong cộng đồng, những đại lý này được xem là đáng tin cậy. Do còn ít những khó khăn về việc hợp đồng hơn, nên các thương nhân vùng Maghribi không còn phải trực tiếp vận chuyển hàng để đảm bảo rằng họ không bị lừa đảo. Thông tin lưu chuyển tự do trong mạng lưới được các mối quan hệ xã hội này bao bọc. Hơn nữa, các điều luật của tổ chức mặc dù không thành văn nhưng đã được tự củng cố. Tư cách thành viên trong mạng lưới các thương nhân đáp ứng tốt lợi ích của từng thành viên. Các mối quan hệ xã hội củng cố các mối quan hệ kinh doanh đôi bên cùng có lợi, và nhờ đó, thương mại xuyên biên giới phát triển mạnh.

Ngày nay, sau một thiên niên kỷ, nhân loại trên khắp thế giới lại phải đối mặt với những vấn đề tương tự trong nỗ lực cải thiện cuộc sống của mình thông qua các hoạt động thị trường. Các doanh nhân châu Phi không thể mở rộng

được cơ hội vì họ thiếu thông tin về các đối tác kinh doanh. Các nông dân nghèo ở châu Mỹ Latinh không thể sử dụng tài sản họ sở hữu để thế chấp cho các khoản vay ngân hàng. Các doanh nhân mới nổi lên ở Trung Á trong những nỗ lực khởi sự doanh nghiệp của mình gặp phải các trở ngại chính trị từ các doanh nghiệp đang hoạt động và từ phía chính quyền.

Bất chấp các khó khăn này, nhiều người ở những nước giàu cũng như ở những nước nghèo đang tham gia vào các hoạt động thị trường có ích và sinh lợi. Như *Báo cáo Phát triển Thế giới 2000/2001* đã khẳng định, thu nhập từ việc tham gia thị trường có vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế đối với các quốc gia và giảm tình trạng nghèo đói đối với các cá nhân. Báo cáo này đề cập tới việc tăng thêm cơ hội cho người nghèo ở các thị trường và trao quyền cho họ. Điều gì làm cho các hoạt động thị trường sinh lợi và khả dĩ với một số người nhưng lại không đối với những người khác? Tại sao một số hệ thống thị trường có tính không loại trừ và hợp nhất cho phép lợi ích đến với cả người nghèo và người giàu, người ở nông thôn cũng như người ở thành thị? Và tại sao lại có những thị trường mang tính địa phương và phân mảnh?

Ví dụ về người vùng Maghribi đã làm sáng tỏ một số lý do. Thị trường cho phép mọi người sử dụng kỹ năng và nguồn lực của mình và tham gia vào các hoạt động có năng suất cao nếu như có các thể chế hỗ trợ thị trường. Các thể chế này là gì? Đó là các quy tắc, các cơ chế thi hành và các tổ chức hỗ trợ giao dịch thị trường. Mặc dù các thể chế này rất khác nhau giữa các cộng đồng, giữa quốc gia giàu và quốc gia nghèo, nhưng chúng đều giúp cho việc truyền tải thông tin, đảm bảo thi hành các quyền đối với tài sản và các hợp đồng, cũng như quản lý cạnh tranh trên thị trường. Tất cả các thể chế hỗ trợ thị trường đều thực hiện một hoặc một số chức năng như vậy. Và trong khi làm điều đó, chúng mang lại cơ hội và động lực để mọi người tham gia các hoạt động thị trường sinh lợi.

Báo cáo này đề cập tới những người xây dựng các thể chế có tác dụng hỗ trợ cho sự phát triển của thị trường. Báo cáo 2000/2001 nhấn mạnh tầm quan trọng của các thể chế đối với sự tham gia của người nghèo trên thị trường. Báo cáo đề cập tới cả loại thể chế hỗ trợ tăng trưởng, cũng như thể chế cản trở trực tiếp khả năng tiếp cận của người nghèo đối với các hoạt động thị trường. Báo cáo cũng xem xét những thể chế tạo cơ hội và trao quyền lực cho mọi người. Báo cáo này đi xa hơn Báo cáo 2000/2001 bằng cách phân tích các thể chế *làm gì* để khuyến khích tăng trưởng và tăng khả năng tiếp cận, cũng như bằng cách khuyến nghị cách thức *làm thế nào* để xây dựng các thể chế có hiệu quả. Báo cáo nhấn mạnh các thể chế giúp con người làm thế nào để sử dụng tốt hơn những tài sản mình có, và làm thế nào để tích luỹ hơn nữa. Trong khi tập trung vào việc xây dựng thể chế, Báo cáo không hạ thấp vai trò của chính sách. Tuy nhiên, chính sách tốt vẫn chưa đủ. Nội dung chi tiết của xây dựng thể chế có vai trò quan trọng đối với tăng trưởng và giảm nghèo khổ.

Báo cáo đã đóng góp vào việc nghiên cứu thể chế và thị trường theo một phương thức mới. Nó đề xuất một phạm vi chẩn đoán để hiểu được cách thức các thể chế hỗ trợ hoạt động thị trường. Báo cáo đã thu hẹp khoảng cách giữa lý thuyết và thực nghiệm trong nhiều lĩnh vực, và chính Báo cáo này đã được xây dựng trên các bằng chứng sẵn có về vai trò của thể chế và sự thay đổi thể chế. Báo cáo khẳng định, không có một giải pháp chung duy nhất đối với việc thiết kế các thể chế. Hơn nữa, Báo cáo còn đề xuất cách thức để xây dựng các thể chế có hiệu quả hơn. Báo cáo đã xem xét làm thế nào để các nhà hoạch định chính sách có thể thiết kế các thể chế hiệu quả hơn cũng như làm thế nào để tạo ra các áp lực thay đổi. Nó mở rộng các nghiên cứu thực nghiệm trước đây về thay đổi thể chế để áp dụng cho trường hợp các nước đang phát triển, và đề xuất một khung thay đổi thể chế phù hợp. Đồng thời, cũng đưa ra các chỉ dẫn chính sách dựa trên cách tiếp cận có tính thực tế cao. Mục tiêu của Báo cáo không phải là xác định cần phải làm gì trong một thế giới lý tưởng, mà là có

thể làm gì trong bối cảnh thế giới hiện nay.

Để có thể hiểu được động lực của các thay đổi thể chế, Báo cáo nhấn mạnh tầm quan trọng của lịch sử. Nhiều nước đang phát triển, với tư cách là một quốc gia, có tuổi đời rất trẻ so với các nước công nghiệp. Quá trình phát triển của các quốc gia giúp chúng ta hiểu rằng, việc xây dựng thể chế đòi hỏi phải có thời gian. Mặt khác, quá trình xây dựng thể chế ở mỗi nước lại có thể bị trì hoãn hay đảo ngược do các xung đột chính trị hoặc do điều kiện kinh tế và xã hội. Nó cũng cho chúng ta biết về quá trình thay đổi và tầm quan trọng của sự lãnh đạo, các chuẩn mực và văn hoá ở mỗi nước. Nói chung, xây dựng thể chế là một quá trình tích luỹ, trong đó một số thay đổi ở những lĩnh vực khác nhau sẽ có tác dụng hỗ trợ và bổ sung cho nhau. Điều quan trọng là phải tìm ra những lĩnh vực cần thúc đẩy, nhờ đó các thay đổi trong lĩnh vực này có thể tạo áp lực thay đổi ở một lĩnh vực khác. Không phải tất cả các cải cách đều có khó khăn về mặt chính trị đối với tất cả các quốc gia. Hơn nữa, bản chất của những gì *là* khó khăn cũng thay đổi theo thời gian. Điều cốt yếu là phải tiến về phía trước, và Báo cáo này xác định rõ những yếu tố cơ bản của một chiến lược như vậy. Tổng thể luôn lớn hơn các bộ phận hợp thành. Thậm chí, ngay cả những tiến bộ vừa phải trong các bộ phận hợp thành cũng có thể góp phần để có được một hệ thống tốt hơn nhằm thúc đẩy tăng trưởng và giảm đói nghèo.

Có bốn bài học chính trong việc xây dựng thể chế. Hai bài học đầu tiên liên quan tới việc tạo ra các thể chế hỗ trợ thị trường có hiệu quả. Nhưng chỉ tạo ra các thể chế là chưa đủ. Mọi người còn cần phải sử dụng chúng. Vì vậy, hai bài học tiếp theo đề cập tới việc tạo ra nhu cầu đối với các thể chế này, và thúc đẩy các áp lực để thay đổi.

Để đảm bảo cho các thể chế có hiệu quả, cần:

- *Thiết kế các thể chế nhằm bổ sung cho những thể chế hiện có, các thể chế bổ sung này bao gồm thể chế hỗ trợ, năng lực con người và công nghệ sẵn có.*Tại sao lại như vậy? Tính sẵn có và chi phí của các thể chế hỗ trợ, mức độ tham nhũng đang tồn tại, mức độ minh bạch, năng lực con người và công nghệ hiện có, tất cả đều quyết định đến ảnh hưởng của một thể chế nhất định. Đó là lý do tại sao các thể chế đạt được mục tiêu của mình ở các nước công nghiệp lại có thể không thành công ở các nước đang phát triển. Hầu hết công việc quan trọng của xây dựng thể chế nằm ở khâu điều chỉnh các thể chế hiện có, bổ sung các thể chế khác và nhận thức được những gì không nên xây dựng hay thay đổi trong bối cảnh cụ thể hiện tại. Điều này có tầm quan trọng không kém so với việc nhận thức nên xây dựng những thể chế mới nào. Thiết kế thể chế "tốt nhất" trên thực tế là một khái niệm còn chưa hoàn thiện.
- *Đổi mới để xác định các thể chế nào có thể hoạt động và thể chế nào không thể hoạt động.* Ngay cả ở những nước có thu nhập và năng lực tương tự nhau thì sự đổi mới vẫn có thể tạo nên những thể chế mạnh mẽ hơn do sự khác nhau về các điều kiện địa phương, từ chuẩn mực xã hội cho đến địa lý. Sự thử nghiệm, tuy gây ra những phí tổn nhất định, nhưng nó có thể giúp xác định được các hình thức thể chế mới. Các nước có thể có lợi khi phát triển các đổi mới thành công và áp dụng các đổi mới từ khu vực tư nhân. Nhưng các nước này cũng phải có can đảm từ bỏ các thử nghiệm thất bại.
- *Liên kết cộng đồng các đối tượng tham gia thị trường thông qua các dòng thông tin và thương mại mở.* Trao đổi hàng hoá và dịch vụ bên ngoài mạng lưới tạo nên nhu cầu đối với các thể chế hỗ trợ thị trường. Trao đổi thông tin thông qua các cuộc tranh luận cởi mở tạo nên nhu cầu thay đổi thể chế. Nó làm cho mọi người có trách nhiệm hơn, làm thay đổi các hành vi và cung cấp các ý tưởng thay đổi từ bên ngoài cộng đồng. Liên kết các cộng đồng người trong các mạng lưới thông tin và thương mại tự do làm tăng khả năng tiếp cận thị trường của con người. Do vậy, nó

cần được ưu tiên trong việc xây dựng các thể chế hỗ trợ thị trường của các nhà hoạch định chính sách.

- *Thúc đẩy cạnh tranh giữa các vùng, các doanh nghiệp và các cá nhân.* Cạnh tranh nhiều hơn sẽ làm tăng tính hiệu quả của các thể chế hiện tại, làm thay đổi động cơ và hành vi của con người, và tạo nên nhu cầu cho thể chế mới. Các đối tượng tham gia thị trường ở các nước đang phát triển thường gặp tình trạng cạnh tranh quá ít do cấu trúc thể chế hiện hành. Thay đổi được điều đó, sẽ nâng cao chất lượng của các thể chế khác. Cạnh tranh giữa các vùng, chẳng hạn giữa các bang khác nhau trong một nước hoặc giữa các nước, thúc đẩy các thể chế thành công và khuyến khích nhu cầu về các thể chế đó. Cạnh tranh giữa các doanh nghiệp và các cá nhân cũng có tác dụng tương tự.

Chương này trước hết đưa ra một khung đánh giá vai trò của các thể chế trong việc hỗ trợ các giao dịch thị trường, tăng trưởng và giảm nghèo đói. Sau đó sẽ tập trung vào bốn bài học chính trong việc xây dựng thể chế, tiếp đến là thảo luận về ảnh hưởng của các tác nhân chính trị và xã hội đối với việc thay đổi thể chế.

Thể chế hỗ trợ thị trường như thế nào?

Những người buôn bán nhỏ tham gia các giao dịch mua bán đơn giản tại chỗ. Trong các giao dịch này, người bán và người mua trực tiếp đối mặt nhau để trao đổi những sản phẩm đã được tiêu chuẩn hóa tương đối và có chất lượng dễ kiểm định. Thị trường rau quả ở nông thôn tại một nước nghèo là một ví dụ của loại thị trường này. Các doanh nghiệp lớn đa quốc gia mua bán sản phẩm có sự khác biệt cao hơn, gặp phải nhiều khó khăn hơn trong việc kiểm định chất lượng, và phải chấp nhận những tách biệt về thời gian và không gian giữa các bộ phận trong cùng một giao dịch. Thị trường thương mại quốc tế đối với hàng nông sản là một ví dụ. Hầu hết các nền kinh tế đều có cả hai loại hình thị trường. Nhưng loại thứ nhất tương đối phổ biến hơn ở các nước đang phát triển, còn loại thứ hai lại hay gặp ở các nước công nghiệp.

Các thị trường phát triển với tính toàn cầu, tính không loại trừ và tính hợp nhất cao hơn, thường mang lại nhiều cơ hội lựa chọn hơn. Các thị trường kém phát triển, chủ yếu ở các nước nghèo, thường có tính địa phương và phân mảnh hơn. Vì vậy, nếu so sánh với nông dân ở Canada, nông dân ở Bănglađét có ít cơ hội hơn và có ít thể chế chính thức hơn nhiều (ví dụ ngân hàng hay toà án chính thức). Do vậy, họ gặp nhiều khó khăn hơn khi tìm cách làm giảm rủi ro và tăng cơ hội của mình.

Điều gì đã hạn chế cơ hội thị trường? Đó là các chi phí giao dịch xuất phát từ sự thiếu thông tin đầy đủ, việc xác định và thi hành các quyền đối với tài sản không hoàn hảo và các hàng rào gia nhập đối với các doanh nghiệp mới[1]. Điều gì làm tăng các cơ hội thị trường? Đó là các thể chế quản lý rủi ro phát sinh từ các trao đổi trên thị trường, các thể chế làm tăng hiệu quả và mức lợi nhuận (hộp 1.1, 1.2 và 1.3).

Mặc dù vậy, không phải tất cả các thể chế đều khuyến khích sự phát triển của các thị

Hộp 1.1

Một bài thơ về các vấn đề của thương mại

Thì giữa hai ta khó tách rời
Nhưng nếu tay ta chưa xiết chặt
Khó lòng hiểu được nỗi đầy vơi
Bên kia đâu muốn có sai lầm
Đối xử với nhau "thật cẩm thông"
Nhưng nếu xảy ra ngoài mong đợi
Phàn nàn điều đó có nên không

Nếu tôi hiểu bạn, bạn hiểu tôi
Tôi gửi hàng nhầm khi đến nơi
Bạn chuyển hoá đơn còn sai sót
Chúng mình cũng thấy đỡ phiền hơn
Nếu tôi hiểu bạn, bạn hiểu tôi
Tấm séc tới hạn chẳng thấy đâu
Khách hàng uể oải trong chờ đợi
Chúng ta sẽ đợi chẳng lo âu
Nếu tôi hiểu bạn, ta hiểu nhau;...

Nguồn: Who's Who trong ngành thương mại ngũ cốc, Số 35 (20/6/1922-23), trích dẫn trong Bernstein 2001, tài liệu nghiên cứu cơ sở của *Báo cáo Phát triển thế giới 2002*.

Hộp 1.2

Thể chế là gì?

Thể chế là các quy tắc, *cơ chế thi hành và các tổ chức*. Báo cáo này xem xét các thể chế hỗ trợ giao dịch thị trường[2]. Khác với chính sách gồm có các mục tiêu và kết quả mong muốn, thể chế là những quy tắc, kể cả các chuẩn mực, về hành vi mà dựa vào đó các tác nhân tương tác với nhau. Thể chế còn là các tổ chức để thực hiện các quy tắc và quy phạm đạo đức nhằm đạt được kết quả mong muốn. Các chính sách ảnh hưởng tới việc thể chế nào sẽ thay đổi, còn thể chế ảnh hưởng tới việc chính sách nào sẽ được áp dụng. Cấu trúc thể chế có ảnh hưởng tới hành vi. Nhưng hành vi cũng có thể thay đổi trong khuôn khổ cấu trúc thể chế đang tồn tại.

Những người xây dựng thể chế rất đa dạng. Họ có thể là các nhà hoạch định chính sách, các nhà kinh doanh hay các thành viên cộng đồng. Các luật công ty, luật thế chấp và luật phá sản là các thể chế công cộng. Các cơ quan tư pháp, thu thuế và điều tiết kinh doanh cũng vậy. Ngân hàng, sự nhân nhượng giữa các thành viên cộng đồng và những chuẩn mực thừa kế đất đai là các thể chế tư nhân. Nhiều thể chế tư nhân tồn tại dưới sự che chở của thể chế công cộng. Chẳng hạn, các ngân hàng tư nhân hoạt động trong khuôn khổ luật do nhà nước ban hành. Các chuẩn mực xã hội tồn tại cùng với (hoặc không cùng với) các luật chính thức.

Việc thi hành các quy tắc có thể diễn ra ở trong nội bộ, do các bên chịu ảnh hưởng của các quy tắc này thực hiện. Nó cũng có thể được thực hiện từ bên ngoài do một bên thứ ba. Các thể chế không chính thức và các cơ chế chính thức của tư nhân thường dựa vào chính các thành viên của nó để đảm bảo thi hành. Các cá nhân riêng lẻ tự tổ chức thành các nhóm không chính thức, chẳng hạn các hiệp hội kinh doanh (chương 3) hay các hệ thống bảo hiểm tương hỗ (chương 9) có chi phí của hành động tập thể thấp và có thể dễ dàng theo dõi việc thực hiện các quy tắc. Trong những nhóm này, việc bị khai trừ khỏi cộng đồng chính là một hình thức trừng phạt.

Các cơ chế thi hành từ bên ngoài, như hệ thống tư pháp hay trọng tài, là các cơ chế quan trọng đối với sự phát triển của các thị trường chỉnh thể. Chúng cho phép một nhóm đa dạng hơn các đối tượng tham gia thị trường có thể tiếp cận các cơ hội thị trường. Để các cơ chế thi hành từ bên ngoài có hiệu quả, sự hợp pháp của người thi hành rất quan trọng. Khi nhà nước đóng vai trò như một tác nhân cùng chung mục tiêu và niềm tin với các công dân và thực hiện các quy tắc tương ứng thì nó có nhiều khả năng xây dựng các thể chế chính thức có hiệu quả để hỗ trợ sự phát triển thị trường.[3]

Các thể chế có hiệu quả là những thể chế tương hợp về lợi ích. Những thể chế có cơ chế thi hành nội bộ thường có hiệu quả do chúng có một hệ thống thưởng phạt được tất cả thành viên công nhận. Một vấn đề quan trọng trong thiết kế các thể chế công cộng là việc đảm bảo các động lực được tạo ra từ các thể chế này thực sự dẫn đến hành vi mong muốn. Lấy ví dụ về bảo hiểm tiền gửi, một thể chế được thiết kế nhằm bảo vệ những người gửi tiền khỏi các rủi ro vốn có trong các thể chế tài chính (chương 3). Kinh nghiệm cho thấy, bảo hiểm tiền gửi có thể làm suy giảm động lực của các nhà quản trị tài chính trong việc phải thận trọng khi cho vay. Đồng thời, nó cũng dễ dẫn tới việc các nhà quản trị tài chính chấp nhận quá nhiều rủi ro trong kinh doanh. Trong những tình huống như thế, các quy định bổ sung nhằm chấn chỉnh lại các động lực này là cần thiết. Ví dụ như các quy định nhằm đảm bảo rằng các nhà quản trị ngân hàng có ràng buộc tài chính quan trọng với kết quả hoạt động của ngân hàng.

Thể chế không chính thức và thể chế chính thức

Thể chế chính thức bao gồm các quy tắc được luật hoá bởi chính phủ và các quy tắc được phê chuẩn và áp dụng bởi các thể chế tư nhân, các tổ chức công cộng và tư nhân hoạt động trong khuôn khổ pháp luật. Chẳng hạn, các tổ chức này gồm cả các doanh nghiệp hoạt động theo luật công ty. Các thể chế không chính thức, thường vận hành bên ngoài hệ thống pháp luật chính thức, phản ánh những quy phạm xã hội không thành văn. Các ví dụ bao gồm các chuẩn mực về thừa kế đất đai; việc người cho vay tiền sử dụng các mạng lưới quan hệ xã hội nhằm xác định mức tín nhiệm của người đi vay căn cứ vào tiếng tăm của họ.

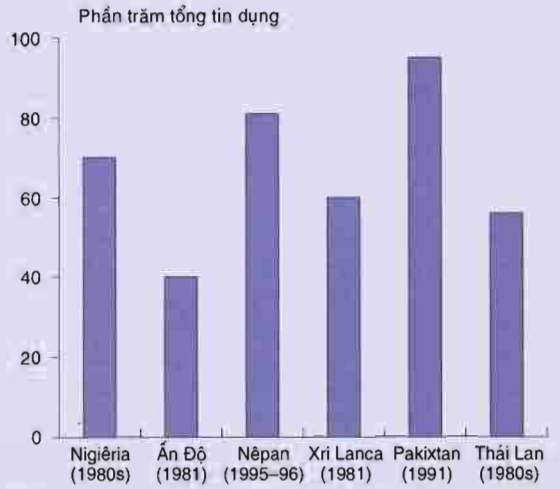
Người dân ở các nước giàu và nghèo đều dựa vào các thể chế không chính thức trong giao dịch. Nhưng các thể chế này tương đối quan trọng hơn ở những nước nghèo là nơi mà các thể chế chính thức kém phát triển. Hơn nữa, người nghèo ở nước nghèo thường hiếm khi được các thể chế chính thức, vốn đã hiếm hoi, phục vụ tốt. Ở các nước nghèo, và đặc biệt là ở các vùng nghèo, các thể chế không chính thức đóng vai trò thay thế các thể chế chính thức (hình trong hộp). Các nước và các cộng đồng có thể đạt được nhiều tiến bộ trong việc giải quyết những vấn đề về thông tin và thi hành mà không cần sử dụng hệ thống pháp luật chính thức của họ.

Các mạng lưới giống như mạng lưới của người Maghribis dựa trên cơ sở cùng chung dân tộc, tôn giáo và các mối liên hệ phổ biến khác, là các nhóm khép kín. Điều này có nghĩa là việc gia nhập các nhóm này bị hạn chế. Trong các nhóm này, chi phí xử lý thông tin cũng như chi phí trong việc xác định và thi hành các quyền sở hữu được giảm thiểu nhờ những ràng buộc hay nhờ sự tin tưởng lẫn nhau của các thành viên trong nhóm. Mặc dù những chi phí giao dịch này ở các nhóm khép kín thấp hơn, các nhóm này vẫn dựa vào các thể chế không chính thức và theo chuẩn mực trong hoạt động của mình. Vì vậy, chúng có xu hướng hỗ trợ các hoạt động kém đa dạng hơn so với các thể chế pháp luật chính thức. Khi các nước phát triển hơn, số lượng và sự đa dạng của các đối tác mà các đối tượng tham gia thị trường phải giao dịch sẽ gia tăng. Đồng thời, các giao dịch thị trường cũng trở nên phức tạp hơn. Điều này dẫn đến đòi hỏi phải có thêm các thể chế chính thức. Ngược lại, các tác nhân công cộng hay tư nhân có thể xây dựng nên các thể chế chính thức

(Xem tiếp trang sau)

Hộp 1.2
(tiếp theo)

Tín dụng nông thôn không chính thức ở một số nước đang phát triển, thập kỷ 1980 và thập kỷ 1990



Nguồn: Kochar 1997; Besley và các tác giả khác 2001; Ijere 1986, trích dẫn trong Adegbite 1997; Mansuri 1998; Desai và Mellor 1993

để cho phép đa dạng hóa nhiều hoạt động.

Các nhà lập pháp có thể cố tình xây dựng luật chính thức và thực tiễn tư pháp dựa trên các chuẩn mực xã hội. Trong một số trường hợp, có thể chỉ cần đơn thuần điều chỉnh những gì đang có và đưa chúng vào luật (Bernstein 1999). Tuy nhiên công việc thực tế thường không đơn giản như vậy, nhất là ở các xã hội không đồng nhất. Ở các xã hội này, cần phải cân nhắc một cách cụ thể các chuẩn mực và tiêu chuẩn của từng nhóm người trong xã hội. Điều này không chỉ quyết định các ảnh hưởng tới hiệu quả mà còn quyết định tính hợp pháp và có ảnh hưởng tới phân phối thu nhập[4]. Ví dụ, ở nước Uganđa đa chủng tộc, người ta chọn tiếng Anh làm ngôn ngữ chung cho các hoạt động chính thức của nhà nước thay vì tiếng của một tộc người nào đó. Cũng cần chú ý tương tự khi áp dụng các tiêu chuẩn hay quy tắc trên thị trường quốc tế.

Lý tưởng nhất là các thể chế chính thức và không chính thức bổ sung cho nhau. Kết hợp lại, chúng có thể làm giảm chi phí giao dịch hơn khi tồn tại riêng rẽ. Chẳng hạn, toà án có thể giảm các vụ kiện và khuyến khích cách giải quyết không chính thức giữa các bên bằng cách đe doạ bắt buộc thi hành (chương 6). Số lượng các tranh chấp xuất hiện trong giao dịch kinh doanh luôn nhiều hơn đáng kể so với số lượng thực sự được giải quyết nhờ các thủ tục giải quyết tranh chấp chính thức (Bernstein 1999).

Vai trò của nhà nước và tư nhân

Chính phủ có vai trò quan trọng trong việc cung ứng hàng hoá công cộng, chẳng hạn các luật lệ phân định quyền sở hữu và các thể chế tư pháp đảm bảo thi hành những quyền này, và thiết lập hiệu lực pháp luật. Tuy nhiên, các chính phủ cũng thường cản trở sự phát triển của thị trường do hành vi lạm dụng tuỳ tiện quyền lực nhà nước, đánh thuế quá nhiều, tham nhũng, thiển cận, chủ nghĩa thân quen và cả sự bất lực trong việc duy trì trật tự công cộng. Ví dụ, các chính phủ có thể hạn chế kinh doanh do chịu tác động của các nhà độc quyền nhằm bảo vệ lợi ích độc quyền của họ. Sự cân bằng giữa thị trường và quyền lực nhà nước hay giữa lợi ích của giới kinh doanh và của xã hội là một vấn đề nhạy cảm trong quá trình phát triển thể chế. Về mặt lịch sử, vai trò của nhà nước trong việc bảo vệ các quyền sở hữu và cung ứng hàng hoá công cộng có liên quan chặt chẽ với vai trò đảm bảo hoà bình, pháp luật và trật tự. Các xung đột về tài sản giữa tư nhân với nhau và giữa nhà nước với tư nhân là một trong những vấn đề quan trọng nhất mà các nước phải giải quyết bởi vì chúng thường dẫn đến sự suy yếu pháp luật. Thị trường và các doanh nghiệp tư nhân phát triển mạnh khi hành vi của những người quản trị nhà nước không mang tính tuỳ tiện (xem hộp 1.3). Ví dụ, các phân tích chi tiết về quá trình phát triển của luật công ty ở một số nước cho thấy, trong giai đoạn phát triển ban đầu, các doanh nghiệp tư nhân thường phải chịu đựng sự tuỳ tiện trong hành xử của những người nắm quyền lực. Nhà nước với các quyền kiểm soát sơ khai của mình, cho phép các doanh nghiệp được thành lập bằng cách xem xét từng trường hợp cụ thể (Pistorr và các tác giả khác 2000). Trong các giai đoạn sau này, quyền thành lập doanh nghiệp không còn là sự ưu ái cá nhân nữa mà có thể được trao cho bất cứ doanh nghiệp nào đáp ứng được các điều kiện cho trước.

trường không có tính loại trừ. Các cư dân vùng Maghribi đã giảm được các chi phí giao dịch giữa họ với nhau. Nhưng khi làm điều này, họ đã loại trừ ra khỏi giao dịch sự tham gia của các cộng đồng khác. Các thiết kế thể chế được phát triển trong lịch sử hay các thể chế được những nhà hoạch định chính sách lựa chọn không nhất thiết là các thể chế tốt nhất cho tất cả mọi người trong xã hội hay phù hợp nhất đối với mục tiêu tăng trưởng kinh tế và giảm đói nghèo. Hơn nữa, các thể chế từng có tác dụng hỗ trợ những giao dịch thị trường có thể tồn tại lâu hơn cần thiết, ví dụ các cơ quan tư nhân hoá và tái cấu trúc ngân hàng. Thách thức đối với các nhà hoạch định chính sách là định hình chính sách và sự phát triển thể chế theo những hình thức giúp thúc đẩy phát triển kinh tế. Các thương nhân Maghribi kinh doanh trong môi trường chính sách tự do thương mại, nhờ đó cơ hội của họ được gia tăng. Chính vì để tận dụng

Hộp 1.3

Quá trình phát triển thể chế và phát triển kinh tế: các thương nhân tư nhân và những người cầm quyền

Ở châu Âu thời Trung cổ, quyền lực chính trị của những nhà cai trị địa phương rất lớn. Những nhà cai trị này có thể tịch thu tài sản của các thương nhân đến từ các vùng khác mà không phải bồi thường. Phản ứng lại, các phường hội của tư nhân tìm cách thúc đẩy thương mại và để phòng các hành động tuỳ tiện của những nhà cai trị địa phương. Các phường hội này thoả thuận với thương nhân từ các thành phố khác đến và với chính giới chức địa phương. Việc tịch thu tuỳ tiện sẽ phải trả giá bằng việc các thương nhân trong phường hội ngừng hoạt động kinh doanh của mình. Do vậy, những nhà cai trị địa phương buộc phải tôn trọng quyền của các thành viên trong phường hội. Sự thay đổi cân bằng quyền lực này góp phần làm tăng sự an toàn của các thương nhân nước ngoài.

Vào thế kỷ 12, các thương nhân ở châu Âu thiết lập cơ chế dựa vào cộng đồng để làm cho hoạt động trao đổi tín dụng và thương mại giữa các quốc gia trở nên dễ dàng hơn. Cơ chế này căn cứ vào việc cộng đồng nhận trách nhiệm đối với hành động của các thành viên trong cộng đồng trong mối quan hệ của các thành viên với các cộng đồng khác. Ví dụ, khi một thương nhân Giơ-noa không trả được nợ cho một thương nhân khác ở Luân đôn, thì những người lãnh đạo cộng đồng ở Giơ-noa sẽ chịu trách nhiệm thi hành hợp đồng bằng cách áp đặt một quy định trừng phạt người nợ tiền. Nguồn gốc cộng đồng có thể được xác minh dễ dàng cũng có nghĩa là danh tiếng trong cộng đồng đối với các thành viên rất quan trọng, và các thành viên sẽ hiếm khi bội ước trong hợp đồng.

Khi các thành phố lớn lên, cả về quy mô và số lượng, các cộng đồng thương nhân cũng ngày một lớn, dẫn tới việc hành động tập thể trở nên khó khăn hơn. Việc gia nhập tự do vào hoạt động thương mại tạo ra sự cạnh tranh gay gắt hơn giữa các thương nhân với nhau và làm phát sinh thêm nhiều vấn đề về thông tin và thi hành. Sự phát triển của hoạt động thương mại cũng có nghĩa là ngày càng có nhiều giao dịch giữa các thành viên có nền tảng xã hội và dân tộc khác nhau. Trong trường hợp này, khó mà sử dụng được các mối liên hệ xã hội để làm cơ sở cho thông tin hay việc thi hành.

Các thành viên cũng không còn muốn chịu trách nhiệm tập thể đối với vi phạm hợp đồng của những người khác. Vì thế, những người lãnh đạo cộng đồng đã thúc đẩy sự ra đời của một hệ thống thi hành và trừng phạt dựa trên trách nhiệm cá nhân chứ không phải trách nhiệm cộng đồng. Trong khi tăng trưởng cộng đồng cũng có nghĩa là gia tăng sự đa dạng về xã hội và kinh tế bên trong cộng đồng, nó cũng làm giảm tính khả thi về mặt chính trị của cộng đồng. Tuy nhiên, khả năng các cộng đồng từ bỏ cơ chế thi hành dựa trên cộng đồng còn tuỳ thuộc vào việc có một bên thứ ba đủ tin cậy đảm bảo thi hành hợp đồng không. Ở Anh, nhà vua đã thực hiện vai trò của bên thứ ba này. Vào năm 1275, Vua Edward I ban hành một đạo luật nghiêm cấm việc chịu trách nhiệm của cộng đồng đối với các khoản nợ.

Ví dụ này minh hoạ một nguyên tắc chung: khi các nền kinh tế tăng trưởng và phát triển, các kiểu thể chế khác nhau sẽ trở nên cần thiết để tạo điều kiện cho các giao dịch diễn ra. Có nhiều tác nhân đóng vai trò thúc đẩy sự ra đời của thể chế mới. Vai trò của nhà nước phụ thuộc vào năng lực và sự khả thi chính trị của nó. Một nhà nước mạnh, tôn trọng pháp luật và hạn chế tiến hành những hành động tuỳ tiện là một điều kiện quan trọng cho sự ra đời các thể chế mới.

Nguồn: Greif 1997a.

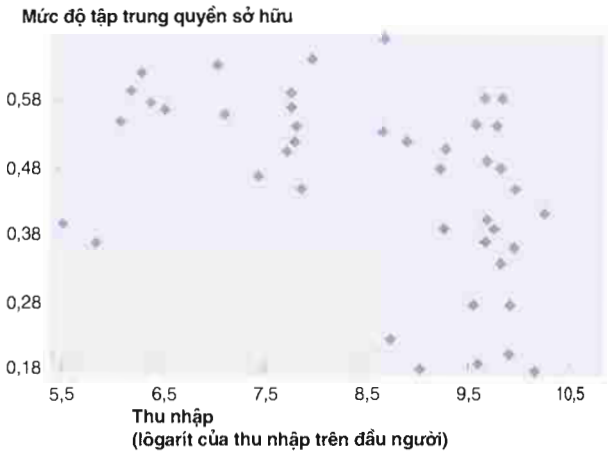
các cơ hội mới đó mà họ đã phát triển các thể chế cuả mình.

Rõ ràng, không có một cấu trúc thể chế duy nhất nào có thể đảm bảo mang đến tăng trưởng kinh tế và giảm đói nghèo. Các doanh nghiệp lớn ở Mỹ và Anh thường do công chúng sở hữu, có quyền sở hữu phân tán và có cổ phiếu được mua bán rộng rãi. Trong khi đó, tại những nước thu nhập cao khác như Pháp, Canađa thì cấu trúc sở hữu lại rất tập trung (hình 1.1). Và để thúc đẩy cạnh tranh, các nhà hoạch định chính sách có thể sử dụng các định hướng chính sách khác nhau. Ở Đông Á, các nhà điều tiết cạnh tranh cho rằng, tỷ lệ thị phần từ 50 tới 75 phần trăm là bằng chứng của quyền lực độc quyền. Trong khi đó, tỷ lệ này ở châu Phi chỉ là từ 20 tới 45 phần trăm. Ở các nước Nam Á, một số nông dân dựa vào hợp tác xã để bán sản phẩm ra thị trường, trong khi nhiều người khác lại sử dụng các hợp đồng không chính thức với các thương nhân tự do.

Báo cáo này đưa ra một khung có thể áp dụng chung đối với nhiều thể chế hỗ trợ thị trường khác nhau. Nó vượt qua sự phức tạp trong các cấu trúc thể chế bằng cách tập trung vào việc thể chế làm gì. Hiểu được thể chế làm gì là bước đầu tiên để xây dựng các thể chế có hiệu quả. Các thể chế thực hiện ba công việc chính:[5]

- *Truyền tải thông tin về các điều kiện thị trường, hàng hoá và các thành viên thị trường.* Các dòng thông tin tốt giúp cho các

Hình 1.1
Mức độ tập trung quyền sở hữu rất khác nhau giữa các nước



Chú thích: Mức độ tập trung quyền sở hữu được tính bằng tổng phần vốn của ba cổ đông lớn nhất ở 10 doanh nghiệp do tư nhân kiểm soát lớn nhất.
Nguồn: La Porta, Lopez- de-Silanes và Shleifer 1999.

nhà kinh doanh xác định được đối tác và các hoạt động có khả năng sinh lợi cao, cũng như đánh giá được mức độ tin cậy. Thông tin về các nhà kinh doanh giúp chính phủ điều tiết tốt hơn. Các thể chế có thể ảnh hưởng tới hoạt động hình thành, thu thập, phân tích, thẩm định và phổ biến (hoặc lưu giữ) thông tin và tri thức, phục vụ các thành viên trong mỗi cộng đồng, thị trường, và giữa các cộng đồng, thị trường với nhau. Các ví dụ về những thể chế thực hiện chức năng này gồm có các doanh nghiệp kế toán, các tổ chức tín dụng và các quy định của chính phủ điều tiết các phương tiện truyền thông, làm hạn chế sự phổ biến thông tin. [6]

- *Xác định và thi hành các quyền sở hữu và hợp đồng, xác định xem ai có cái gì và khi nào.* Hiểu biết các quyền mà một người có đối với tài sản và thu nhập, và có khả năng bảo vệ các quyền đó là điều thiết yếu đối với sự phát triển thị trường. Chúng bao gồm cả các quyền của khu vực tư nhân với nhà nước. Các thể chế có thể giúp giảm bớt khả năng xung đột và đảm bảo thi hành hợp đồng. Các ví dụ gồm có hiến pháp, hệ thống tư pháp và tất cả các mạng lưới xã hội.
- *Làm tăng hoặc làm giảm cạnh tranh trên thị trường.* Cạnh tranh tạo ra động cơ để mọi người làm việc tốt hơn và khuyến khích bình đẳng cơ hội. Trong các thị trường cạnh tranh, các nguồn lực thường được hướng theo lợi ích của công việc hơn là do các mối quan hệ xã hội hay chính trị của chủ doanh nghiệp. Mức độ cạnh tranh cũng khuyến khích sự đổi mới và tăng trưởng kinh tế (chương 2 và 7). Tuy nhiên, trong khi một số thể chế có tác dụng khuyến khích cạnh tranh thì nhiều thể chế khác lại cản trở cạnh tranh. Bằng cách điều tiết quá mức đối với sự gia nhập của các doanh nghiệp mới, chính phủ có thể kiềm chế cạnh tranh. Và với việc tổ chức các hoạt động thị trường chỉ trong một nhóm các thành viên khép kín - chúng ta hãy nhớ câu chuyện về những người Maghribi- những người ngoài nhóm sẽ gặp nhiều khó khăn hơn trong cạnh tranh mặc dù khi đó cơ hội dành cho những người trong nhóm có thể gia tăng (chương 3 và 9).

Các chi phí giao dịch cho việc có được thông tin, thi hành quyền sở hữu và hạn chế cạnh tranh có thể ngăn cản sự hình thành các thị trường không có tính loại trừ. Tuy nhiên, các thể chế hiệu quả có thể làm giảm các chi phí này. Hãy xem xét ví dụ sau. Nếu chất lượng và giá trị của gạo mà các thương nhân mua từ nông dân không thể xác định dễ dàng. và nếu các thương nhân có rất ít thông tin về nông dân, thì họ sẽ phải kiểm tra từng túi đựng gạo để thẩm định chất lượng. Thương nhân cũng đóng vai trò cung cấp tín dụng cho nông dân. Nhưng nếu các thương nhân có rất ít thông tin về khả năng trả nợ của nông dân, hay nếu nông dân không thể sử dụng tài sản của họ làm thế chấp, thì khi đó việc cung cấp tín dụng sẽ có nhiều rủi ro. Các vấn đề này đặc biệt nghiêm trọng đối với nông dân nghèo và quy mô sản xuất nhỏ. Thương nhân có thể đòi hỏi lãi suất cao hơn đối với nông dân nghèo, và những người nông dân này có nhiều khả năng vỡ nợ hơn nếu họ phải đối mặt với cạnh tranh.[7]

Thông qua ba chức năng này, tất cả các cấu trúc thể chế có ảnh hưởng tới sự *phân phối* tài sản, thu nhập và chi phí, cũng như tới động cơ lợi ích của các thành viên thị trường và tính hiệu quả của các giao dịch thị trường. Bằng cách phân phối các quyền tới các thành viên một cách hiệu quả nhất, các thể chế có thể khuyến khích năng suất và tăng trưởng. Bằng cách ảnh hưởng tới các động cơ đầu tư, ví dụ như thông qua việc củng cố các quyền sở hữu, các thể chế có thể tác động tới mức độ đầu tư và khả năng chấp nhận công nghệ mới. Bằng cách xác định rõ ràng các quyền trên thị trường, chẳng hạn thông qua luật cạnh tranh, các thể chế có thể hạn chế lợi nhuận của nhà sản xuất và bảo vệ người tiêu dùng khỏi mức giá cao. Và bằng cách xác định rõ ràng quyền của những người yếu thế trong xã hội, các thể chế có thể ảnh hưởng trực tiếp tới cuộc sống của người nghèo. Ví dụ, quyền cư trú của người nghèo vốn không được những người cho vay công nhận. Vì vậy, việc trao quyền sở hữu đất đai chính thức cho người nghèo sẽ cho phép họ vay vốn và đầu tư.

Thể chế hỗ trợ tăng trưởng và giảm nghèo đói như thế nào?

Mức độ ảnh hưởng của các thể chế hỗ trợ giao dịch thị trường đối với các nông dân nghèo ở châu Mỹ Latinh cũng tương tự như đối với các doanh nhân giàu có ở Canada. Các nghiên cứu về trường hợp một số quốc gia, cũng như những nghiên cứu thực nghiệm liên quốc gia cho phép chúng ta hiểu sâu sắc hơn về sự phát triển thể chế và phát triển thị trường (hộp 1.4). Chúng khẳng định khả năng các thể chế hỗ trợ thị trường ảnh hưởng tới đời sống người dân thông qua việc tác động tới tăng trưởng, quyết định khả năng tiếp cận thị trường của người dân, và cho phép người nghèo cũng như người giàu sử dụng tài sản của họ một cách tốt nhất. Hơn nữa, các thể chế hỗ trợ thị trường yếu kém có thể ảnh hưởng xấu tới người nghèo nhiều hơn so với người giàu (hộp 1.5).

Ngày càng có nhiều nghiên cứu gắn kết các thành công (và thất bại) của thể chế với tăng

Hộp 1.4

Toà án và sự mở rộng thương mại

Các nghiên cứu về những doanh nghiệp sản xuất ở tám nước châu Phi đã chứng minh vai trò hỗ trợ của thể chế đối với phát triển thị trường. Các nghiên cứu ở những nước này cho thấy việc thiếu các cơ chế giải quyết tranh chấp công cộng có hiệu quả khi xuất hiện sự vi phạm hợp đồng đã hạn chế việc mở rộng thương mại và phát triển thị trường. Các toà án có xu hướng chậm chạp và thiếu hiệu quả. Việc thiếu các cơ chế thi hành hợp đồng chính thức cũng hạn chế sự tăng trưởng của các doanh nghiệp và sự phát triển của các thể chế thị trường. Quy mô khu vực sản xuất chính thức nhỏ, đến lượt mình, lại ngăn cản sự phát triển của các thể chế bổ sung.

Một nghiên cứu khác phân tích sáu quốc gia ở châu Phi (Burundi, Camơrun, Bờ Biển Ngà, Kênia, Dămbia và Dimbabuê) chỉ ra rằng, ở những nước này, sự hiện diện của một hệ thống pháp luật phát triển hơn đã khuyến khích các doanh nghiệp tiến hành các hoạt động có nhiều rủi ro hơn nhờ có hệ thống pháp luật vận hành tốt giúp cho việc phân xử và giải quyết các tranh chấp phát sinh từ những hoạt động thị trường này.

Nguồn: Bigstein và các tác giả khác 2000; Collier và Gunning 1999.

Hộp 1.5

Các thể chế yếu kém ảnh hưởng xấu tới người nghèo

Có rất nhiều bằng chứng cho thấy người nghèo phải hứng chịu gánh nặng của thất bại thể chế. Có thể lấy tham nhũng, một loại thuế có tính luỹ thoái cao làm ví dụ. Nhu cầu hối lộ và các khoản lệ phí dịch vụ ngầm gây thiệt hại lớn nhất đối với người nghèo. Trong rất nhiều trường hợp, hệ thống pháp luật và cơ quan tư pháp không phục vụ người nghèo. Sự thất học và thiếu khả năng chi trả cho đại diện pháp lý làm cho các thể chế pháp luật chính thức trở nên ngoài tầm với của người nghèo. Sự thất bại của nhà nước trong việc bảo vệ tài sản cũng ảnh hưởng xấu tới người nghèo nhiều hơn so với người giàu bởi lẽ họ có thể không có đủ nguồn lực để tiếp tục sống mà không dính líu tới tội ác. Và các thể chế quản lý tồi làm giảm khả năng tiếp cận các dịch vụ cơ sở hạ tầng của những người nghèo nhất trong xã hội.

Báo cáo Phát triển thế giới 2000/2001 nhấn mạnh, người nghèo thường dễ bị tổn thương hơn trước các cuộc khủng hoảng kinh tế vĩ mô và thảm hoạ thiên tai. Những thể chế thị trường hỗ trợ tăng trưởng chung của thu nhập có thể làm giảm khả năng dễ tổn thương của họ trước các cú sốc, và bảo vệ họ vào những lúc khó khăn. Một số thể chế thảo luận trong Báo cáo năm nay có vai trò quan trọng và trực tiếp trong việc thực hiện chức năng này. Ví dụ, các thể chế tài chính giúp giảm rủi ro của người nghèo, cho phép các cá nhân đa dạng hoá tiết kiệm và rủi ro của mình, và cho phép họ cân bằng tiêu dùng của mình giữa thời kỳ khá giả và khó khăn.

Nguồn: Ngân hàng thế giới 2000d.

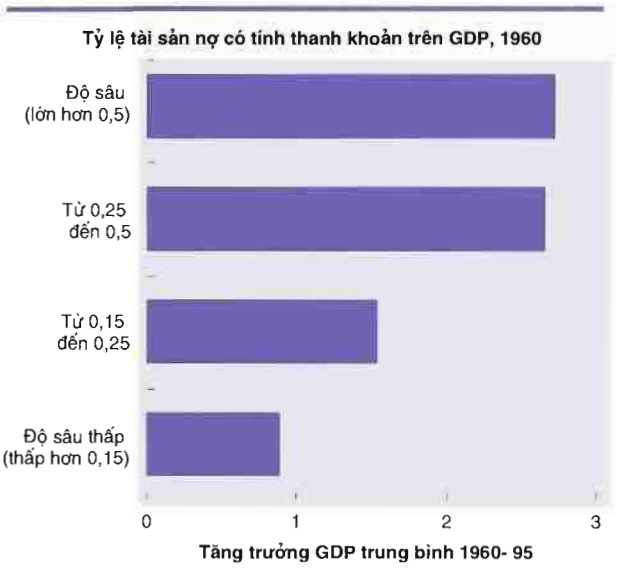
trưởng kinh tế và phát triển thị trường vào các thời kỳ và ở các quốc gia khác nhau. Có nhiều chỉ số đánh giá kết quả hoạt động của các tập hợp thể chế khác nhau và thường chồng chéo lẫn nhau. Ví dụ, mức độ thành công của nhà nước trong việc đưa ra luật pháp và hiệu quả hoạt động của hệ thống tư pháp và cảnh sát phản ánh việc các công dân và nhà đầu tư có cho rằng nhà nước tôn trọng quyền sở hữu không. Khả năng tiếp cận các dịch vụ tài chính và sự phức tạp của các thị trường tài chính phản ánh việc các thể chế bảo vệ các quyền sở hữu của người đi vay và người cho vay như thế nào. Mức độ tham nhũng cao phản ánh các viên chức nhà nước phản ứng như thế nào trước các động cơ lợi ích cá nhân khi cung cấp hàng hoá công cộng.

Mối quan hệ tích cực giữa sự phát triển kinh tế và các chỉ số phản ánh thành công thể chế đã được khẳng định trong nhiều tài liệu. Tuy nhiên, hầu hết các nghiên cứu đều không đưa ra được mối liên hệ giữa các thể chế *cụ thể* và các kết quả cụ thể. Thay vào đó, chúng nhấn mạnh tính đa dạng của các thể chế hỗ trợ thị trường. Ví dụ, thu nhập và hiệu lực pháp luật - gồm cả tầm quan trọng chung của quyền sở hữu, sự tôn trọng các thể chế pháp lý và hệ thống tư pháp - có tương quan chặt chẽ với nhau. Một ví dụ khác, sự phát triển của các thể chế tài chính cho phép chúng ta dự đoán về sự tăng trưởng (hình 1.2).

Về phát triển thể chế và tăng trưởng kinh tế, có những khác biệt lớn giữa những nước vốn là thuộc địa, hiện nay đã tiến hành công nghiệp hoá, và những nước vốn là thuộc địa, hiện vẫn còn là nước đang phát triển. Cả hai nhóm này đều có những thể chế tương tự các thể chế thực dân. Thế nhưng, sự khác biệt lớn trong phát triển thể chế sau này và ảnh hưởng của nó tới tăng trưởng là ở những nỗ lực khác nhau của các nhà thực dân trong việc thiết lập các thể chế pháp lý vận hành tốt. [8]

Ở Mỹ và Niu Dilân, những người định cư đến với số lượng lớn và du nhập các thể chế quen thuộc và được đa số dân cư, chủ yếu là

Hình 1-2
Độ sâu tài chính tạo nên tăng trưởng



Chú thích: Số liệu dựa theo biểu đồ phân bố một phần từ các hồi quy chéo công cụ trong Beck, Levine và Loayza 2000.

dân nhập cư hiểu rõ. Tại những nước này, các thể chế pháp lý du nhập được sử dụng rộng rãi, được thích ứng với tình huống địa phương, và thay đổi cùng với sự phát triển kinh tế. Mặt khác, các nước đang phát triển ở tất cả các lục địa cũng nhận được các hệ thống pháp luật chính thức do các nhà thực dân du nhập vào. Nhưng dân số bản xứ có rất ít khả năng tiếp cận hay hiểu biết về những hệ thống pháp luật này. Vì vậy, các thể chế này đã không được thích ứng cho phù hợp với tình huống địa phương. Bằng chứng từ nhiều quốc gia cho thấy, chất lượng các thể chế hỗ trợ tăng trưởng và giảm nghèo đói thông qua phát triển thị trường ở những nước này thấp hơn so với ở nhóm trên. Do vậy, chúng không thể hỗ trợ tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo đói ở mức tương đương với nhóm trên.

Các thể chế cũng ảnh hưởng tới việc các nước giải quyết xung đột như thế nào. Một nghiên cứu gần đây chỉ ra rằng, các kết quả tăng trưởng và giảm nghèo đói ở châu Á, châu Mỹ Latinh và châu Phi Cận Sahara từ giữa những năm 1970 tới nay, phụ thuộc vào chất lượng các thể chế quản lý xung đột. [9] Tại các xã hội có tính chia rẽ,

như có sự phân mảnh dân tộc hay có bất bình đẳng thu nhập cao, thì các thể chế giải quyết mâu thuẫn yếu kém- kể cả các thể chế chính phủ yếu kém và hệ thống an sinh xã hội chưa đầy đủ - làm khuếch đại các cú sốc từ bên ngoài, gây ra các xung đột trong phân phối và trì hoãn các phản ứng chính sách. Sự bất ổn kéo dài trong môi trường kinh tế và sự trì hoãn thay đổi chính sách kìm hãm tăng trưởng kinh tế.

Làm thế nào để xây dựng thể chế có hiệu quả?

Với khung thông tin, hiệu lực thi hành và cạnh tranh, các nhà hoạch định chính sách xây dựng thể chế trước tiên cần phải thẩm định điều gì đang cản trở sự phát triển thị trường hay mang đến những kết quả thị trường cụ thể (hộp 1.6). Thay vì tập trung vào một cấu trúc cụ thể, họ cần phải tập trung vào các chức năng chưa thực hiện được và phải tìm được câu trả lời tại sao. Các nhà hoạch định chính sách cần phải đặt ra những câu hỏi:

- *Ai cần thông tin về cái gì?* Ví dụ, liệu các ngân hàng có thiếu thông tin về mức độ tín nhiệm của người vay tiềm năng không?
- *Liệu quyền sở hữu, cũng như các hợp đồng của mọi người có được đã được xác định rõ ràng và có hiệu lực thi hành không?* Ví dụ, liệu các nông dân có quyền hợp pháp đối với đất đai họ sử dụng không?
- *Liệu có quá ít hay quá nhiều cạnh tranh?* Ví dụ, liệu có doanh nghiệp độc quyền ngành cơ sở hạ tầng nào đang ngăn cản sự gia nhập ngành của các doanh nghiệp khác không, hay liệu có phải các doanh nghiệp hiện không tiến hành các nghiên cứu sinh lợi cao vì họ thấy thiếu những biện pháp bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ?

Một khi lỗ hổng thể chế đã được xác định rõ, thì bước tiếp theo là thiết kế thể chế phù hợp. Cả hai nhân tố cung và cầu đều quan trọng. Hơn nữa, một khi các quốc gia thay đổi và phát triển thì các thể chế phù hợp cũng sẽ phát triển tương ứng. Để có hiệu quả, một thể chế cần được thiết kế sao cho động cơ của các đối tượng tham gia thị trường gắn liền với kết quả mong muốn đạt được. Bốn phương pháp tiếp cận quan trọng đối với việc xây dựng thể chế có thể áp dụng được ở tất cả các khu vực và các quốc gia là: bổ sung những gì đang tồn tại, đổi mới nhằm xác định các thể chế có thể hoạt động được, liên kết các cộng đồng thông qua các luồng thông tin và thương mại, và thúc đẩy cạnh tranh.

Bổ sung những gì đang tồn tại

Các nền kinh tế thị trường phát triển có cấu trúc thể chế phụ thuộc đáng kể vào một nhà nước có năng lực. Nhà nước này đóng vai trò cung cấp hàng hoá công cộng, điều tiết và phân xử. Nhưng sự tham gia của nhà nước vào thị trường cần phải tương xứng với năng lực của nó. *Báo cáo Phát triển Thế giới 1997* nhấn mạnh sự tương xứng giữa năng lực của nhà nước với những công việc mà các cơ quan nhà nước tiến hành. Báo cáo này được xây dựng trên cơ sở phân tích đó bằng cách xem xét các thông tin hiện có, chi phí thi hành, chi phí xây dựng và duy trì thể chế có ảnh hưởng như thế nào tới cách chính phủ hỗ trợ cho các giao dịch tư nhân trên thị trường. Báo cáo cũng nghiên cứu xem sự phát triển thị trường chịu ảnh hưởng như thế nào mức độ phản ứng của các cơ quan nhà nước đối với các thể chế được xây dựng. Khi các nước phát triển thì các hình thức thể chế mà các nước cần và đòi hỏi cũng thay đổi theo.

Một trong những thông điệp của Báo cáo là, các thể chế hoạt động tốt ở những nước công nghiệp có thể không đem lại những kết quả tương tự ở các nước nghèo do sự khác nhau trong:

- Các thể chế bổ sung, chẳng hạn các thể chế khuyến khích tính minh bạch và hiệu lực pháp luật
- Mức độ và các quan điểm khác nhau về tham nhũng
- Chi phí của việc thiết lập và duy trì các thể chế so với thu nhập trên đầu người

- Năng lực hành chính, kể cả năng lực con người
- Công nghệ

Cả những thể chế sẵn có và các thể chế mới được du nhập đều có thể trở nên hiệu quả hơn ở những nước nghèo nếu chúng được điều chỉnh một cách có hệ thống nhằm tính tới các điểm khác nhau này.[10] Điều này đôi khi có nghĩa là phải thay đổi các ưu tiên trong việc xác định các loại thể chế: thể chế nào cần xây dựng trước và ở một thời điểm nhất định có cần thiết xây dựng một số loại thể chế nào đó không.

Các thể chế bổ sung. Sự can thiệp của chính

Hộp 1.6

Ai xây dựng thể chế?

Cải cách thể chế không chỉ là công việc của chính phủ. Các cá nhân và cộng đồng, các nhà doanh nghiệp trong nước, các công ty đa quốc gia và tổ chức đa phương có thể xây dựng các thể chế, thường là trên cơ sở phối hợp với nhau. Chính phủ các nước có thể đề xướng các cải cách hay chỉ đơn giản là phản ứng với các áp lực từ khu vực tư nhân hay từ tác nhân bên ngoài.

Trong một số trường hợp xây dựng thể chế một cách hệ thống, nhiều chính phủ đã thực hiện thành công việc du nhập các luật lệ, tổ chức và cơ quan từ bên ngoài. Trong một số trường hợp khác, những cải cách hệ thống không đưa lại các kết quả mong muốn. Sự tương phản giữa Ba Lan và Nga đã minh chứng điều này. Ba Lan đã từng có hệ thống kinh tế thị trường trong một thời kỳ trước khi cải cách và các nhà hoạch định chính sách và nhà kinh doanh Ba Lan hiểu rõ hơn về khung cải cách cần thiết. Cải cách ở Ba Lan tập trung vào việc xác định rõ các quyền sở hữu giữa các tác nhân nhà nước và tư nhân- chẳng hạn bằng cách áp dụng hạn chế ngân sách cứng với các doanh nghiệp nhà nước. Nước Nga không có được sự phát triển thị trường thời kỳ tiền cải cách và các cải cách ban đầu đã không đem lại những kết quả mong muốn, một phần do không có sự tách bạch giữa các thể chế nhà nước và tư nhân. Các doanh nghiệp ở Nga không phải đối mặt ngay với hạn chế ngân sách cứng. Điều này thể hiện qua các khoản nợ thuế và các nghĩa vụ tài chính khác một cách tràn lan ở các doanh nghiệp (Recanatini và Ryterman 2000).

Việc xây dựng thể chế ở cấp độ khu vực kinh tế thu được những mức độ thành công khác nhau. Tại Tandania và Dambia, khu vực công cộng can thiệp vào hoạt động maketing nông nghiệp với mục tiêu được xác định là ổn định thu nhập của nông dân. Nhưng trong hầu hết các trường hợp, các cải cách này đã thất bại, làm cho mức sản lượng thị trường thấp hơn và tình trạng tham nhũng xảy ra thường xuyên. Tệ hơn nữa, những kinh nghiệm này đã ảnh hưởng tới nhận thức của người dân về giá trị của các thể chế công cộng. Còn thành công thì có thể kể đến việc cải cách thủ tục đăng ký kinh doanh ở Bungari, hiện nay việc đăng ký kinh doanh ở đây đã được tiến hành trên mạng và chỉ mất có hai ngày chứ không phải ba tuần như trong trước đây.

Lợi ích của giới kinh doanh trong nước, cộng đồng kinh doanh nước ngoài, các tổ chức phi lợi nhuận, giới truyền thông và các tổ chức quốc tế đều liên quan đến các nỗ lực xây dựng thể chế trực tiếp ở các nước đang phát triển. Ví dụ, tư cách thành viên Hiệp hội Thương mại Tự do Bắc Mỹ đã thúc đẩy tốc độ tiến hành cải cách trong nước ở Mêhicô. Một số nước ở Đông Âu hiện đang tiến hành những cải cách thể chế trên diện rộng trong nỗ lực trở thành thành viên của Liên minh châu Âu.

Các bước phát triển gần đây xung quanh cuộc khủng hoảng AIDS đã minh hoạ cho việc các nhóm khác nhau có thể tác động tới tiến trình thay đổi thể chế như thế nào.

Những tác nhân tạo nên sự thay đổi: cuộc khủng hoảng y tế và bằng sáng chế

Hơn 95 phần trăm các trường hợp nhiễm HIV/AIDS xảy ra ở các nước đang phát triển. Tuy nhiên chi phí trung bình của các liệu pháp điều trị căn bệnh này- từng làm giảm tỷ lệ tử vong vì AIDS tới 70 phần trăm ở các nước công nghiệp phát triển- lên tới 10.000 đôla Mỹ mỗi năm, vượt ngoài tầm với của hầu hết người dân ở các nước nghèo.

Một số nước đang phát triển như Braxin, Ấn Độ, Nam Phi và Thái Lan đã tiến hành một số biện pháp nhằm giảm chi phí điều trị AIDS thông qua việc thiết kế và áp dụng luật về quyền sở hữu trí tuệ- một thể chế quốc tế - của riêng các nước này. Nhờ vậy, các nước này có thể cấp các giấy phép bắt buộc cho phép sản xuất và nhập khẩu các loại thuốc liên quan tới gen một cách rẻ tiền hơn. Ở Thái Lan, các loại thuốc liên quan tới gen đã được bán với giá chỉ bằng 10 phần trăm giá của sản phẩm được cấp giấy phép bảo vệ quyền sở hữu.

Những biện pháp này dẫn tới sự đe doạ trừng phạt thương mại và các vụ kiện từ phía các nhà sản xuất thuốc. Tuy nhiên một hành động tập thể do các tổ chức quốc tế và các NGO đề xướng đã giúp tăng khả năng tiếp cận dược phẩm điều trị AIDS. Các tổ chức này yêu cầu các nước đang phát triển được áp dụng các biện pháp bảo vệ sức khỏe cộng đồng mà Thoả thuận về các khía cạnh của quyền sở hữu trí tuệ liên quan tới thương mại (TRIPS) cho phép nhưng chưa từng được thực hiện trước đây. Giới truyền thông cũng có vai trò tích cực trong việc nêu bật sự bất bình đẳng trong điều trị AIDS và khuyến khích các cuộc thảo luận của công chúng về vấn đề này. Kết quả là chính phủ Mỹ đã rút lại lời đe doạ trừng phạt thương mại của mình. Và các công ty dược phẩm cũng đồng ý hạ giá, và gần đây là quyết định từ bỏ vụ kiện về quyền sở hữu trí tuệ đối với chính phủ Nam Phi.

Nguồn: Perez- Casas và các tác giả khác 2000.

phủ có thể làm giảm nhiều thất bại thị trường, nhưng chính phủ cũng có thể thất bại khi cố gắng hỗ trợ các giao dịch thị trường. Ví dụ, chính phủ có thể đưa ra quy định bù đắp lại thất bại thị trường hay để hạn chế hoạt động của khu vực tư nhân. Lựa chọn giữa thất bại thị trường và thất bại có thể của chính phủ không phải là dễ dàng, nhưng có thể tiến hành các biện pháp để hạn chế cả hai loại thất bại này. Tuy nhiên, năng lực hạn chế của chính phủ các nước đang phát triển trong việc thực hiện các quy định có nghĩa là nhiều hoạt động ở các nước đang phát triển bị điều tiết quá mức.

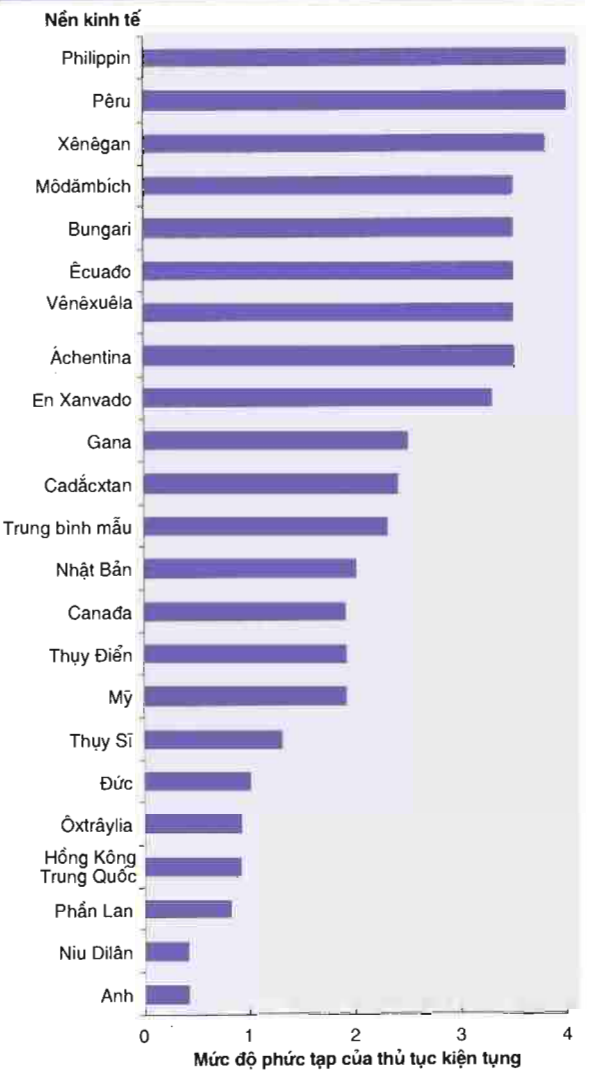
Để cho các hệ thống điều tiết ở các nước đang phát triển có cơ hội thành công, chúng cần phải đơn giản, không chứa đựng quá nhiều thông tin và không phụ thuộc quá nhiều vào toà án. Tuy vậy, nhiều nước đang phát triển có xu hướng có thủ tục thu hồi nợ rất phức tạp, bất chấp hệ thống tư pháp còn yếu kém của mình (hình 1.3).

Quy định ở các nước công nghiệp cũng có thể rất phức tạp nhưng chúng không gây thêm nhiều chi phí như ở những nước nghèo vì một số lý do: Năng lực thực thi ở những nước giàu tốt hơn và các quan tòa phải đối mặt với các động lực có ảnh hưởng tới công việc và hiệu năng hoạt động tư pháp của họ (chương 6). Các nhà quản lý nhà nước có trách nhiệm cao hơn và những thể chế bổ sung (chẳng hạn các thể chế ảnh hưởng tới tiền lương hay đường công danh của quan toà hay các thể chế khuyến khích sự minh bạch) đóng vai trò kiểm soát và cân bằng nhằm bảo vệ các đối tượng tham gia thị trường. Các nước đang phát triển thường có ít các thể chế hỗ trợ hơn (chẳng hạn các toà án yếu kém hay không được tín nhiệm). Do vậy, một giải pháp đối với các nước đang phát triển là cần soạn thảo các quy định đơn giản và nên có ít quy định hơn.

Trong trường hợp các thể chế không chính thức hoạt động có hiệu quả, hoặc khi các thể chế chính thức đòi hỏi phải có các thể chế hỗ trợ thì việc xây dựng các thể chế chính thức mới có thể

Hình 1-3

Sự phức tạp trong các thủ tục thu hồi nợ



Chú thích: Về định nghĩa sự phức tạp xem chương 6. Trung bình mẫu dựa trên 96 nước.
Nguồn: Điều tra thực hiện nhằm phục vụ Báo cáo Phát triển Thế giới 2002 trên cơ sở kết hợp với Lex Mundi, một hiệp hội các công ty luật quốc tế .

không phải là một ưu tiên cho các nhà hoạch định chính sách.

- Nghiên cứu về sở hữu đất đai ở nhiều nước cho thấy, quyền sở hữu chính thức có thể không mang lại các tác động mong muốn khi mà thị trường đầu vào, đầu ra và tín dụng vẫn còn kém phát triển và nhu cầu về các sản phẩm nông nghiệp ở mức thấp (chương 2). Trong những trường hợp này, các cơ chế truyền thống dựa vào cộng đồng

tỏ ra có hiệu quả hơn trong việc xác định các quyền sở hữu.

- Quản trị công ty là một vấn đề khó khăn ở những nước nghèo, do hệ thống pháp luật yếu kém và thiếu các trung gian thông tin tư nhân. Trong tình huống này, cấu trúc sở hữu tập trung và các nhóm, hiệp hội doanh nhân có thể sẽ thực hiện chức năng kiểm soát hoạt động công ty hiệu quả hơn so với cấu trúc sở hữu phân tán.

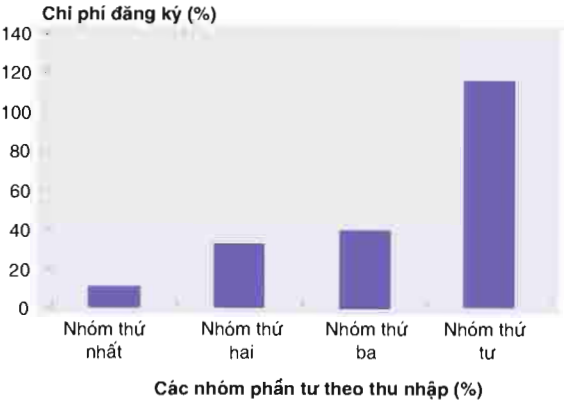
Chi phí, năng lực và tham nhũng. Chi phí điều tiết của chính phủ, dù tính theo chỉ tiêu tài chính hay theo các chỉ tiêu khác cũng cần phải phù hợp với thu nhập đầu người của quốc gia để đảm bảo tính hiệu quả. Ví dụ, một nghiên cứu gần đây ở 85 nước cho thấy, ở nhiều nước đang phát triển, chi phí tài chính để tuân thủ các quy định đăng ký kinh doanh rất cao so với tổng sản phẩm quốc dân (GNP) trên đầu người (hình 1.4a) và cao hơn so với chi phí trung bình của các nước công nghiệp[11]. Điều đáng ngạc nhiên là các nước đang phát triển có năng lực hành chính yếu kém hơn lại đòi hỏi nhiều thủ tục đăng ký kinh doanh hơn (hình 1.4a)

Chi phí cao, dù tính theo sự phức tạp hay theo nguồn lực, ngăn cản việc gia nhập khu vực chính thức, hạn chế cạnh tranh, và tạo thêm chi phí do làm gia tăng tham nhũng (hình 1.4c)[12]. Một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới cũng cho thấy, tại nhiều nước châu Phi, các quy định và thực tế hạn chế kinh doanh thường nhằm vào việc tạo nên nguồn lợi cho các quan chức và thiên vị cho một số cá nhân hay tập đoàn tư nhân, trong khi cản trở các hoạt động kinh doanh ở cả lĩnh vực nông nghiệp và công nghiệp[13].

Do việc xây dựng thể chế tốn kém và cần phải có một ngưỡng nhu cầu tối thiểu trước khi các thể chế có thể vận hành hiệu quả nên nhiều nước nhỏ có thể gặp phải khó khăn. Các nước nhỏ và các nước mong muốn tăng khả năng tiếp cận thể chế có thể muốn dựa vào các thể chế từ bên ngoài - chẳng hạn các ngân hàng nước ngoài hay niêm yết chứng khoán ở các thị

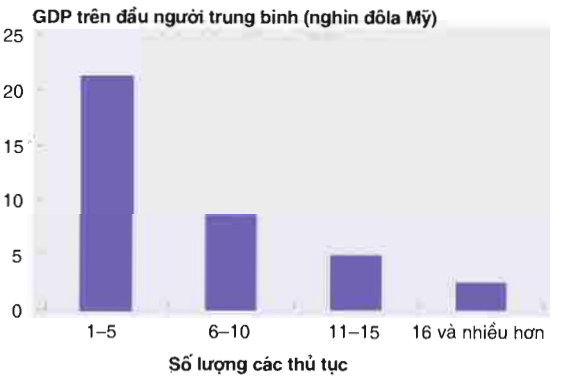
Hình 1.4a

Chi phí đăng ký kinh doanh (tính theo phần trăm GNP trên đầu người) lớn hơn đối với các nước thu nhập thấp hơn



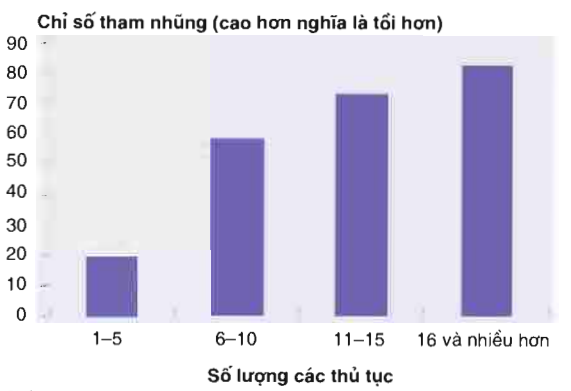
Hình 1.4b

Các nước thu nhập thấp hơn có nhiều thủ tục hơn



Hình 1.4c

Nhiều thủ tục hơn đi kèm với nhiều tham nhũng hơn



Chú thích: Các chi phí được định nghĩa là những chi phí chính thức tính theo phần trăm của GNP trên đầu người năm 1999

Nguồn: Djankov và các tác giả khác, sẽ xuất bản, tài liệu cơ sở của *Báo cáo Phát triển Thế giới 2002.*

trường chứng khoán nước ngoài - thay vì xây dựng năng lực điều tiết và giám sát trong nước (chương 4). Chẳng hạn, Hunggari và Étxtônia khuyến khích sự gia nhập thị trường của các ngân hàng nước ngoài chịu sự giám sát và điều tiết tại đất nước chính quán.

Năng lực con người. Để sử dụng các thể chế thị trường- chẳng hạn các biện pháp tư pháp chính thức để giải quyết các tranh chấp - cũng như để quản lý các quy định hay xây dựng các tiêu chuẩn cần có nhiều vốn con người hơn (hộp 1.7). Ví dụ, các chức trách điều tiết cạnh tranh đòi hỏi phải có những người hiểu rõ các chi tiết phức tạp trong các tình huống cạnh tranh. Khi xây dựng năng lực con người, các nước phải xem xét cần tập trung sự quan tâm của mình vào đâu. Vốn con người và hệ thống các thể chế thị trường trong nền kinh tế có mối liên hệ năng động với nhau. Các tác nhân cần phải có vốn để có thể hưởng lợi từ những thể chế nhất định. Cùng với thời gian, khi các tác nhân ngày càng có kinh nghiệm, thì các thể chế cần phải được sửa đổi, điều chỉnh. Như chúng ta đã thấy từ kinh nghiệm ở Đông Á, việc khuyến khích nâng cao trình độ học vấn và giáo dục tiểu học có thể mang lại phần thưởng xứng đáng là chất lượng và sự thành công về sau của các thể chế chính thức, bởi lẽ, nhờ những thành công trong giáo dục mà cả người sử dụng và người điều hành thể chế đều có khả năng làm việc với các thể chế thị trường.

Công nghệ. Quy định đối với cơ sở hạ tầng cho thấy, các tiêu chuẩn công nghệ sử dụng ở những nước công nghiệp có thể không phù hợp với các nước đang phát triển (chương 8). Tại những nước nghèo, những người cung cấp dịch vụ sử dụng các công nghệ chi phí thấp thường hoạt động trong lĩnh vực không chính thức cung cấp dịch vụ cho các thành phần trong xã hội không được những người cung cấp dịch vụ chính thức đáp ứng. Những nhà quản lý nhà nước đặc biệt khó chịu với những người cung cấp dịch vụ không chính thức. Nhưng một số nước đang phát triển đã nhận ra được lợi ích của việc cho phép những nhà cung cấp này hoạt động. Ở Paragoay có khoảng 400 nhà cung cấp nước tư nhân, họ vận hành các giếng nước riêng của mình và cung cấp nước theo đường ống tới các hộ gia đình không được dịch vụ công cộng phục vụ. Việc áp dụng các tiêu chuẩn chặt chẽ đối với những nhà cung cấp sử dụng công nghệ đơn giản, ngay lập tức làm cho họ phải ngừng kinh doanh. Vì vậy, cần phải thay đổi từ từ trong các quy định kiểm soát[14].

Các nước không nhất thiết phải trải qua quá trình học hỏi bằng cách tự trải nghiệm mất nhiều thời gian trong tất cả các lĩnh vực phát triển thể chế. Thay vào đó, có thể cấy ghép và điều chỉnh một số hình thức thể chế từ các nước khác và rút ngắn quá trình phát triển trên cơ sở học hỏi từ những nước khác. Cũng có thể sử dụng công nghệ Internet để giảm các trở ngại

Hộp 1.7

Vốn con người và thiết kế thể chế

Vốn con người ảnh hưởng tới chất lượng của các quy tắc quản lý giao dịch thị trường và việc thực thi các quy tắc này. Trình độ học vấn và tay nghề kỹ thuật rất khác nhau giữa các nước cũng như trong từng nước. Những nước nghèo nhất trong Liên bang Xô Viết cũ có mức thu nhập thấp hơn so với nhiều nước ở châu Á và châu Phi nhưng lại có phổ cập giáo dục tiểu học gần như toàn bộ dân số. Vì vậy trình độ học vấn không phải là một cản trở lớn đối với người Ácmênia khi sử dụng các thể chế chính thức trong khi nó lại có thể là một rào cản đối với người Ăng-gôla. Trình độ học vấn ngày nay không còn là một vấn đề lớn đối với người Malaixia như một thế hệ trước. Các quy tắc và tổ chức để quản lý thị trường phải cho phép các đối tượng tham gia thị trường liên quan sử dụng chúng một cách dễ dàng. Nhận định này cũng đúng trong phạm vi từng quốc gia, chẳng hạn giữa khu vực nông thôn nghèo và khu vực thành thị giàu hơn.

Sự hữu ích của các thể chế cũng phụ thuộc vào năng lực của những người điều hành. Chẳng hạn, các quan toà không được đào tạo về luật công ty và kế toán, khó có thể là những người phân xử tốt nhất trong các trường hợp phá sản. Kinh nghiệm xây dựng thể chế thành công cho thấy, hoặc là phải điều chỉnh thể chế cho phù hợp với năng lực hành chính hiện có (ví dụ, sử dụng các quy tắc phá sản đơn giản hơn), hoặc phải bổ sung công việc xây dựng thể chế bằng cách tập trung đồng thời vào việc phát triển năng lực và kinh nghiệm của những người điều hành (từ những kỹ năng kế toán cho tới kinh tế học về điều tiết).

và cải thiện tính hiệu quả của các thể chế. Tại nhiều nước đang phát triển, Internet hiện đang cung cấp phương tiện để đẩy nhanh quá trình học hỏi, cải thiện các luồng thông tin, giảm chi phí thi hành và tăng cường cạnh tranh trên thị trường (hộp 1.8). Tuy nhiên, để có những bước nhảy trong phát triển nhờ vào công nghệ, các nhà hoạch định chính sách cần phải tăng khả năng tiếp cận công nghệ của các đối tượng tham gia thị trường. Các quy tắc thị trường có ảnh hưởng tới khả năng tiếp cận này.

Các quy tắc và tiêu chuẩn quốc tế. Tiêu chuẩn hoá luật pháp và quy định thường làm giảm chi phí thông tin và thi hành của các giao dịch xuyên quốc gia và có thể làm tăng hiệu quả thương mại. Các tiêu chuẩn quốc tế có khả năng tạo lợi ích nhiều hơn so với các tiêu chuẩn thoả thuận đa phương giữa các quốc gia. Điều này đúng với cả các nước nghèo và các nước giàu. Tuy nhiên, tuỳ thuộc vào tiêu chuẩn được chọn, các tiêu chuẩn quốc tế có thể là quá tốn kém đối với những nước nghèo, và có thể đem lại những hậu quả phân phối đáng kể *giữa* các quốc gia.

Các quy tắc và nguyên tắc thương mại, hàm chứa trong Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), khuyến khích thương mại (chương 5 và 7). Tuy nhiên, một số tiêu chuẩn, do tác động phân phối của chúng, có thể phân biệt đối xử có hệ thống, gây bất lợi cho các nước nghèo. Ví dụ, Hiệp định về các khía cạnh liên quan tới thương mại của quyền sở hữu trí tuệ (TRIPS) có thể gây ra các khoản chi phí to lớn đối với những nước nghèo, bởi vì việc bảo vệ mạnh mẽ bằng sáng chế không đem lại nhiều lợi ích cho các nước này như ở các nước giàu. Nhiều nước công nghiệp chỉ gần đây mới chấp nhận các luật bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ, và bản chất các luật này cũng đã thay đổi theo thời gian nhằm đáp ứng sự thay đổi trong các nhân tố kinh tế và chính trị trong nước. Các nước đang phát triển thiếu các thể chế hỗ trợ để thi hành TRIPS có hiệu quả - những thể chế này đòi hỏi phải mất thời gian và nguồn lực khi xây dựng.

Một ví dụ khác là việc chấp thuận các quy tắc kế toán quốc tế của nhiều công ty ở các nước đang phát triển. Việc này làm tăng khả năng vay vốn của các công ty này trên thị trường quốc tế. Chấp thuận tự nguyện các tiêu chuẩn quốc tế, các hãng mong muốn việc vay vốn trên thị trường quốc tế đem lại lợi ích. Nhưng trên thực tế, các tiêu chuẩn này không phù hợp với những doanh nghiệp nhỏ (chương 3). Và việc bắt buộc các doanh nghiệp nhỏ ở các nước đang phát triển phải chấp nhận các tiêu chuẩn đó sẽ làm tăng chi phí của các doanh nghiệp này, và có thể sẽ đẩy chúng sang khu vực không chính thức.

Để các tiêu chuẩn quốc tế thực sự mang lại lợi ích cho tất cả các nước nhờ tác dụng khuyến

Hộp 1.8

Máy tính hoá và đăng ký đất đai tại Andhra Pradesh, Ấn Độ

Việc mua đất tại bang Andhra Pradesh trước đây rất phức tạp và tốn nhiều thời gian. Sau khi mua, người mua phải trực tiếp đến văn phòng địa phương của Cơ quan đăng ký đất đai để định giá đất đai, tính mức thuế, mua tem thuế và yêu cầu một người soạn thảo chứng thư theo ngôn ngữ pháp lý được yêu cầu. Người mua cũng phải cung cấp các giấy tờ bổ sung liên quan tới thu nhập và các đất đai khác mà người đó sở hữu. Và tất cả giấy tờ này sẽ được nhân viên hộ tịch xem xét kỹ lưỡng, được ghi lại trước khi một bản chứng thư cuối cùng được sao chép bằng tay và chứng thực.

Tại bang Andhra Pradesh, có 387 văn phòng đăng ký đất đai nhận khoảng 1,2 triệu tài liệu mỗi năm, 60 phần trăm trong số đó liên quan tới đất nông nghiệp. Người ta phải tiến hành cập nhật bằng tay hàng năm các thông tin về tài sản vì có hàng trăm nghìn hồ sơ về tài sản phải thay đổi mỗi năm do việc mua bán tài sản.

Các văn phòng đăng ký đất đai trong bang hiện nay đã có các quầy phục vụ được trang bị máy tính nhờ dự án Quản lý đăng ký với sự trợ giúp của máy tính (CARD) do chính phủ bang đề xướng và tài trợ nhằm tăng hiệu quả và nguồn thuế. Khởi đầu là dự án thí điểm tại 214 địa phương trong 15 tháng, toàn bộ dữ liệu được chuyển vào máy tính, hệ thống sao chụp và hồ sơ được thay bằng hình ảnh, và các chức năng bên trong văn phòng được tự động hoá. Tiêu chuẩn hoá và tính minh bạch cao hơn trong các thủ tục định giá đất đai đã làm tăng doanh thu từ thuế. Thời gian đăng ký cũng giảm từ 10 ngày xuống còn 1 giờ.

Nguồn: Nghiên cứu trường hợp của Tiến sỹ Subhash Chandra Bhatnagar, Đại học Đê-li, Ngân hàng thế giới 2000. Đây là một phần trong Nhóm Tập trung vào Chính phủ điện tử (E-Government), có tại trang web http://www1.worldbank.org/publicsector/egov

khích thương mại, và để tránh khỏi những thiên lệch hệ thống có hại cho các nước đang phát triển, các tiêu chuẩn cần phải phản ánh được thực tế diễn ra tại những nước đang phát triển. Chúng bao gồm các chi phí cũng như những lợi ích của việc tuân thủ tiêu chuẩn, và nhất là những chi phí mà người nghèo phải gánh chịu. Các câu hỏi quan trọng được đặt ra là: Các tiêu chuẩn của ai cần được áp dụng và tại sao, và quá trình trong đó những tiêu chuẩn này được đàm phán là gì? Quá trình cải cách các quy tắc quốc tế cần phải có tính minh bạch, và những nước đang phát triển cần đóng vai trò thành viên tích cực có thể gây ảnh hưởng tới các kết quả theo cách có lợi cho mình. Tuy vậy việc hạn chế về vốn con người có thể ngăn cản các nước đang phát triển trong việc đại diện lợi ích của mình. Trong những tình huống đó, các nhà tài trợ quốc tế có thể giúp nâng cao sự đại diện của họ hoặc những nước đang phát triển có thể gộp chung những kỹ năng hiếm hoi của họ với nhau và có một đại diện chung tại các cuộc đàm phán quốc tế, hay thuê các chuyên gia tư nhân đại diện cho mình.

Sự đa dạng bên trong các nước. Một biến thể thể chế có thể đáng mong muốn vì cả lý do hiệu quả và phân phối ngay cả giữa các vùng trong cùng một quốc gia. Ngay các nước công nghiệp cũng không tiêu chuẩn hoá tất cả các luật và quy định trong nước mình. Chẳng hạn, Ôxtrâylia và Canađa có những luật khác nhau tại các bang khác nhau cho những giao dịch có bảo đảm. Các bang khác nhau tại Mỹ có các luật công ty khác nhau. Sự khác biệt này tồn tại do sự đa dạng trong cấu trúc kinh tế và xã hội. Đây có thể là một bài học có ích cho những nước lớn như Braxin, Trung Quốc, Ấn Độ và Liên bang Nga. Tất nhiên, các chi phí của tiêu chuẩn hoá hay đa dạng hoá sẽ rất khác nhau tuỳ thuộc vào thể chế và vào sự phân phối tương đối các lợi ích và thiệt hại. Trong trường hợp các ảnh hưởng lan truyền qua các quyền pháp lý là lớn và không bền vững ở cấp độ vĩ mô thì sự đa dạng có thể sẽ không tốt.

Đổi mới để xác định các thể chế có thể hoạt động được

Thậm chí kể cả khi ở mức độ phát triển tương tự nhau, các quốc gia cũng có các đặc điểm rất khác nhau về chuẩn mực, điều kiện địa lý và nguồn lực tự nhiên. Đổi mới, thường được thực hiện thông qua thử nghiệm, có thể tính tới các khác biệt này và cho ra đời các thể chế hiệu quả hơn. Tuy vậy, thử nghiệm cũng đòi hỏi phải có chi phí, và những chi phí này cần được cân bằng với các lợi ích tiềm năng của chúng.

Các nhà hoạch định chính sách cần phát triển các đổi mới thành công trong nước. Nhưng họ cũng phải đủ linh hoạt để từ bỏ các thử nghiệm không thành công. Do đổi mới có thể xuất phát từ nhiều nguồn khác nhau, nên sự hợp tác giữa các thành viên khác nhau trong xã hội là rất quan trọng, như đã được chỉ ra trong ví dụ về sự phát triển các thể chế tín dụng vi mô ở Băngladét - tại đây, chính phủ điều chỉnh cấu trúc pháp luật chính thức của mình để phù hợp với những đổi mới của tư nhân. Một ví dụ khác là quá trình trao quyền sở hữu đất đai ở Pêru (hộp 1.9).

Trong nhiều trường hợp, quyền tự chủ và sự tham gia lớn hơn của địa phương có thể nuôi dưỡng các thử nghiệm thể chế, nhờ đó đem lại đổi mới. Doanh nghiệp Aguas Argentinas, một doanh nghiệp độc quyền cung cấp các dịch vụ nước và vệ sinh ở Buenos Aires được tư nhân hoá, hoạt động theo một thoả thuận thể chế mới nhằm đưa ra những cách thức tổ chức cung cấp dịch vụ mới. Doanh nghiệp này đã kết hợp chặt chẽ với chính quyền địa phương, một cộng đồng có thu nhập thấp, và một tổ chức phi chính phủ nhằm tạo nên một hình thức tổ chức mới để cải thiện việc cung cấp dịch vụ. Cộng đồng ban đầu được thử nghiệm hai hệ thống: một hệ thống thoát nước chi phí thấp và một hệ thống nước kép (trong đó một phần nối kết với hệ thống cung cấp nước uống với khối lượng thấp và một phần khác lấy nước từ nguồn nước ngầm tuy quá mặn không uống được nhưng vẫn tốt cho các nhu cầu tắm giặt). Hệ thống nước kép bị loại bỏ trong giai đoạn thử nghiệm

Hộp 1.9

Đổi mới của tư nhân được sự thay đổi thể chế hỗ trợ

Ở Băngladét, một vị giáo sư kinh tế học có ý tưởng, giúp người nghèo tự giúp bản thân họ bằng cách trao cho họ những khoản cho vay nhỏ để tiến hành kinh doanh, cho dù họ không có tài sản thế chấp hay không có quá khứ tốt khi vay mượn. Vị giáo sư này đã thành lập Grameen Bank vào năm 1976, và sử dụng những quan hệ xã hội của mình trong chính phủ để quản lý một chi nhánh cấp làng của một ngân hàng trực thuộc chính phủ. Thành công của những cố gắng này đã dẫn tới việc chính phủ sau đó đã thay đổi các luật lệ quản trị Grameen Bank, thiết lập nó như một thực thể độc lập do chính phủ kiểm soát, và sau đó, dưới hình thức một ngân hàng tư nhân do quan chức chính phủ điều hành. Cuối cùng, Grameen Bank được tổ chức dưới hình thức một ngân hàng tư nhân do hội đồng quản trị độc lập điều hành. Ngày nay, Grameen Bank đã có chi nhánh ở hơn một nửa số làng ở Băngladét với hơn 2 triệu người được vay tiền.

Ở Pêru, một sáng kiến khác đã ra đời từ sự thử nghiệm của một cá nhân. Người này nhận thấy rằng, ở Lima, một người có quyền không chính thức đối với nơi ở của mình phải cần tới 728 công đoạn hành chính mới có thể nhận được quyền sở hữu chính thức theo pháp luật. Ông ta đã phát động một chiến dịch thông tin công cộng trong 10 năm nhằm chứng minh cho các nhà chính trị thấy rằng, có "sự nhất trí ngầm đối với cải cách" trong việc đơn giản hoá thủ tục chính thức hoá quyền sở hữu nhà cửa. Trước sự ủng hộ của đông đảo công chúng đối với việc đơn giản hoá thủ tục, quốc hội Pêru đã nhất trí thông qua một đạo luật nhằm chính thức hoá quyền sở hữu. Hiện nay, thủ tục pháp lý đơn giản xác nhận quyền sở hữu đất đai cho người nghèo đã được xác lập.

Hai câu chuyện này cho thấy việc nhà nước có thể kết hợp với tư nhân như thế nào trong việc khuyến khích đổi mới thể chế bằng cách hỗ trợ trực tiếp các thử nghiệm - hoặc ít nhất cũng bằng cách cho phép các thử nghiệm được tiến hành, được thử thách, và nếu chúng thành công thì được khuyến khích phát triển. Các câu chuyện này cũng cho thấy tầm quan trọng của các nhân tố khác trong việc khuyến khích đổi mới. Các mối quan hệ xã hội và các mạng lưới làm giảm các rào cản đối với việc thử nghiệm. Chia sẻ thông tin tự do, sẽ thúc đẩy việc chấp nhận các thử nghiệm thành công.

Nguồn: De Soto 2000; Yunus 1997.

do chi phí quá cao trong khi hệ thống thoát nước vẫn được duy trì. Và để mở rộng mạng lưới cung cấp nước của mình, Aguas Argentinas đã mua lại các hệ thống do cộng đồng tự xây dựng với chi phí thấp và bán lại cho khách hàng với giá rẻ. Trên thực tế, doanh nghiệp đã chuyển giao một phần công việc của nó tới người tiêu dùng[15].

Đổi mới thông qua thử nghiệm có thể xảy ra ở những cấp độ khác nhau. Các thử nghiệm và đổi mới có ở ít nhất ba cấp độ: chính sách công cộng quốc gia, thực tiễn thương mại của tư nhân, và hành động địa phương của các cộng đồng và những người lãnh đạo cộng đồng (hộp 1.16). Các thử nghiệm cấp địa phương có lợi thế là có khả năng tiến hành nhiều đổi mới đồng thời, và vì vậy, cho phép các đổi mới thành công được phát triển và ngăn chặn các thất bại. Nhưng không phải tất cả các đổi mới đều do cộng đồng địa phương tiến hành, vì những hành động ở cấp địa phương có thể ảnh hưởng tới nhiều cộng đồng. Hơn nữa, quá nhiều thử nghiệm sẽ dẫn tới mỗi cộng đồng sẽ có những quy tắc khác nhau. Đổi mới ở địa phương cũng có thể dẫn tới việc các thể chế bị những người có thế lực ở địa phương lợi dụng dẫn tới tham nhũng. Khi các đổi mới có hiệu quả đã được xác định thì các nhà hoạch định chính sách có thể giúp mở rộng những thể chế này bằng cách áp dụng chúng ở những lĩnh vực khác nhau (ví dụ bằng cách thông qua một đạo luật) hoặc bằng cách chia sẻ thông tin về đổi mới đó.

Người có đổi mới quyết định sự thay đổi thể chế. Tuỳ thuộc vào việc ai là người có đổi mới, các thể chế có thể thay đổi theo những cách khác nhau (và với những hậu quả phân phối rất khác nhau), như đã được chỉ ra trong ví dụ về sự phát triển của luật phá sản ở nước Anh và Mỹ (hộp 1.10). Như lịch sử cho thấy, trong tiến trình phát triển, các thể chế được chấp thuận thường có lợi cho những người kiểm soát được tiến trình này.

Các cuộc tranh luận giữa những người đề xướng chính sách, những người thực hiện chính sách và những người bên ngoài chính quyền có thể giúp vào việc phổ biến thông tin về đổi mới thể chế[16]. Sự căng thẳng giữa việc thử nghiệm và tiêu chuẩn hoá các thể chế công cộng ở các nước sẽ được giải quyết theo hướng có lợi cho việc tiêu chuẩn hoá. Các nhà hoạch định chính sách cần bảo đảm rằng, các đổi mới thành công ở cấp

Hộp 1.10

Các ảnh hưởng phân phối của đổi mới phụ thuộc vào việc ai là người đổi mới: luật phá sản ở hai quốc gia

Nước Anh đưa ra một cơ chế giải quyết vấn đề phá sản bằng một đạo luật cụ thể nhìn nhận tầm quan trọng của các thoả thuận phi tập trung. Luật này nhấn mạnh rằng, các công ty được tự do quyết định các quy tắc mà chúng sẽ áp dụng khi giao dịch. Những người cho vay và người đi vay ở Anh có quyền đổi mới thông qua các hợp đồng, và cùng với thời gian, thực tiễn thương mại đã được đưa vào luật. Trong khi đó, ở Mỹ quyền lực này nằm trong tay các quan toà và những nhà lập pháp.

Hệ thống của nước Anh được thiết kế bởi các tác nhân tư nhân tham gia vào việc vay và cho vay, ngày nay được đặc trưng bởi sự tập trung lớn về quyền theo cách có lợi đối với những người cho vay chính. Người cho vay chính chỉ định một người nhận và người nhận sử dụng những quyền lực của mình chỉ với mục đích trả nợ cho chủ nợ. Vai trò của toà án ít quan trọng hơn nhiều so với ở Mỹ và phán xử được đưa ra cũng không phải xem xét lại bởi toà án.

Tại Mỹ, Chương 11 đạo luật phá sản được đặc trưng bởi sự phân tán một phần các quyền của những người cho vay được bảo đảm (những người cho vay ưu tiên). Luật của nước Mỹ được bổ sung vài lần vào các thời điểm khủng hoảng kinh tế theo yêu cầu của cơ quan tư pháp. Tại những thời điểm này, mối quan tâm hàng đầu của các nhà lập pháp và tư pháp là bảo vệ các công ty thay vì giải thể chúng. Vì vậy, luật phá sản của Mỹ có lợi cho con nợ hơn. Khi bị phá sản, một công ty ở Mỹ có thể tìm kiếm sự bảo vệ khỏi các chủ nợ và thường vẫn tiếp tục kiểm soát được hoạt động kinh doanh của mình.

Nguồn: Franks và Sussman 2000.

Hộp 1.11

Thử nghiệm và thích ứng: các thể chế phá sản ở Hunggari

Năm 1992, chính phủ Hunggari áp dụng một đạo luật phá sản tạo ra cho người cho vay những quyền rất lớn khi họ kiện yêu cầu phá sản. Mục đích của nó là nhằm áp dụng hạn chế ngân sách cứng cho các hãng, nhất là những doanh nghiệp lớn. Vì vậy, đạo luật này nhấn mạnh người cho vay có thể kiện yêu cầu phá sản nếu công ty đã quá hạn nợ từ ba tháng trở lên đối với bất kỳ một khoản nợ nào (được gọi là quy định khởi sự tự động). Do các hệ thống kế toán kém phát triển, thông tin về hoạt động thực sự của doanh nghiệp thường không sẵn có và những thông tin sẵn có, thì lại kém tin cậy. Vì vậy, khả năng thanh toán hay mất khả năng thanh toán của các doanh nghiệp rất khó nhận biết.

Khoảng thời gian quá ngắn và thủ tục khởi sự tự động đối với việc kiện yêu cầu phá sản quá dễ dàng đã dẫn tới 5000 doanh nghiệp bị kiện đòi phá sản. Chính phủ không lường trước được số lượng phá sản lớn đến thế, nhất là đối với các doanh nghiệp nhỏ. Tuy nhiên, quy định khởi sự tự động này đã cho phép chính phủ nhanh chóng đánh giá điều kiện thực của các hãng. Mặt khác, do toà án phải giải quyết quá nhiều vụ việc, nên họ nhanh chóng có kinh nghiệm trong việc giải quyết các vụ phá sản. Kết quả: chính phủ đã bãi bỏ luật mở đầu tự động này vào năm 1998. Tại thời điểm này, không chỉ toà án có thể giải quyết tốt hơn các vụ phá sản mà các hệ thống thông tin tốt hơn cũng đã được phát triển nhằm cho phép các chủ nợ giám sát các công ty. Thị trường năng động và các thể chế hỗ trợ phát triển đủ để không còn cần tới luật này nữa.

Nguồn: Gray và các tác giả khác, 1996.

địa phương sẽ được nhân rộng. Họ cũng phải sẵn lòng loại bỏ các hình thức thể chế lạc hậu. Vào những năm đầu quá trình chuyển đổi, Hunggari đã thử nghiệm một hình thức luật phá sản nhưng hình thức này sau đó đã bị bỏ, khi các điều kiện thay đổi, và một hình thức thay thế hiệu quả hơn đã ra đời (hộp 1.11).

Liên kết các cộng đồng thông qua các luồng thông tin và thương mại

Trao đổi thông tin mở và thương mại mở thúc đẩy việc xây dựng thể chế do nó tạo nên nhu cầu đối với các thể chế hỗ trợ thị trường.

Thương mại mở. Không chỉ có tính hiệu quả phân bổ, thương mại mở còn có vai trò quan trọng hơn nhiều. Thương mại mở có tác dụng:

- Giúp các đối tượng tham gia thị trường tiếp xúc với một nhóm lớn hơn, đa dạng hơn các đối tác thương mại, làm tăng nhu cầu cung cấp thông tin và thi hành hợp đồng của các thể chế chính thức[17].
- Giúp cho các hãng hiểu thêm công nghệ và các hình thức tổ chức và quản trị mới.
- Làm tăng cạnh tranh trên thị trường và thay đổi mức thu nhập tương đối, từ đó dẫn đến thay đổi thể chế (xem phần dưới).
- Giúp cho các quốc gia đối mặt với nhiều rủi ro hơn, có khả năng cho ra đời các thể chế bổ sung để quản lý các rủi ro mới.
- Tăng thêm các đối tượng tham gia thị trường mới từ các nước hay các khu vực khác. Các

đối tượng này cũng đòi hỏi phải có các thể chế hiệu quả hơn để hỗ trợ những giao dịch thị trường.

Trường hợp của Thái Lan là một minh họa của việc tự do hoá các quy định thương mại đã đem lại sự thay đổi như thế nào trong thu nhập nông nghiệp và các thể chế trên thị trường đất đai (hộp 1.12)[18]. Các xu hướng tương tự cũng được quan sát ở những quốc gia và trong các lĩnh vực khác. Sự phát triển các tiêu chuẩn về gạo ở Nhật Bản được thúc đẩy khi các thị trường trong nước được nối kết (hộp 1.13). Nhu cầu trao quyền đối với đất đai ở nhiều nước (chương 2) gia tăng một khi thị trường đối với hàng hoá sản xuất trên đất đai trở nên dễ tiếp cận, hay khi có thành viên mới gia nhập cộng đồng.

Một công trình nghiên cứu thực nghiệm trải rộng trên 110 nước đã chỉ rõ, thước đo tính hiệu quả của thể chế (như chất lượng các thể chế cung cấp dịch vụ công cộng hay quan điểm của người dân đối với hiệu lực pháp luật) có liên quan chặt chẽ với sự mở cửa trong thương mại quốc tế. Mối quan hệ này vẫn có hiệu lực ngay cả khi đã tính tới các khác biệt về quy mô, thu nhập đầu người, truyền thống pháp luật, số năm kể từ khi quốc gia giành được độc lập và các nhân tố khác (hình 1.5)[19].

Sự mở cửa lớn hơn trong thương mại và thị trường vốn, thường đi đôi với sự phát triển các hệ thống tài chính, như các phân tích lịch sử và liên quốc gia đã chỉ ra. Những doanh nghiệp lớn đang hoạt động và có khả năng tiếp cận tài chính - cho dù do doanh nghiệp có nguồn thu nhập để lại hay do mối quan hệ với các thể chế tài chính - không phải lúc nào cũng có động cơ khuyến khích phát triển các hệ thống tài chính mà trong đó các doanh nghiệp khác có thể dễ dàng gia nhập thị trường. Mở cửa nền kinh tế đối với các luồng thương mại và vốn có thể đồng thời làm giảm các khoản lợi mà những doanh nghiệp này nhận được từ khả năng tiếp cận thuận lợi các thể chế tài chính. Cùng với thời gian, các khoản lợi này sẽ giảm dần và cũng làm giảm sự chống đối các cải cách tài chính[20].

Hộp 1.12

Thương mại và thay đổi thể chế ở Thái Lan

Vào đầu thế kỷ 19, do khan hiếm lao động và dư thừa đất đai, nên đất đai ở Thái Lan có rất ít giá trị. Nô lệ chứ không phải đất đai, thường được sử dụng làm vật thế chấp trên thị trường tài chính. Vì vậy, thị trường đất đai kém phát triển. Có rất ít nhu cầu đối với sự phát triển các thể chế chính thức trên thị trường này. Trong khi đó có một hệ thống pháp luật khá phát triển, đó là quản lý các giao dịch về lao động. Về lý thuyết, tất cả đất đai đều thuộc về nhà vua. Tuy nhiên, trên thực tế, các cá nhân có thể sử dụng và bán đất đai, chừng nào họ còn trả thuế và không để đất đai hoang hoá trong ba năm liên tục.

Vào cuối thế kỷ 19, thương mại quốc tế phát triển, và chi phí giao dịch giảm xuống. Sự phát triển trong xuất khẩu gạo mang lại sự gia tăng nhanh chóng hoạt động sản xuất và sử dụng đất đai. Đất đai trở nên có giá hơn, các tranh chấp đất đai cũng trở nên phổ biến hơn. Nhu cầu đối với các thể chế chính thức như đăng ký đất đai, cung cấp thông tin và đảm bảo thực thi sở hữu vì vậy gia tăng.

Chính phủ đã phản ứng lại bằng cách thực hiện một số thay đổi thủ tục và hành chính bắt đầu từ năm 1892. Giải tỏa đầu tiên của chính phủ là cấp chứng thực quyền sở hữu đất đai. Quyền này sau đó được sửa đổi và hoàn thiện một vài lần và đã được thông qua thành luật vào năm 1954. Luật hiện nay là sự kết hợp giữa chuẩn mực truyền thống, trong đó xem đất rừng chưa sử dụng được người dân khai khẩn, trồng trọt là tài sản cá nhân, và các quy định chính thức hơn về quyền sở hữu đất đai dựa trên các điều tra đất đai chi tiết.

Sự thay đổi thể chế này không phải chỉ diễn ra ở Thái Lan. Kinh nghiệm ở các nước công nghiệp cũng chỉ ra rằng, thương mại, nhờ tác dụng thay đổi giá trị tương đối của hàng hoá, đã làm gia tăng nhu cầu về quyền sở hữu và yêu cầu nhà nước phải xác định rõ quyền này.

Nguồn: Siamwalla và các tác giả khác 1993, Stifel 1976.

Thay vì cải thiện những hệ thống của mình, các nhà hoạch định chính sách ở những nền kinh tế mở có thể nhập khẩu toàn bộ các thành phần của một hệ thống thể chế, như các luật, quy định và các hệ thống thi hành. Do những vấn đề về chính trị, và do chi phí nhập khẩu các cơ quan nước ngoài, bao gồm cả nguồn nhân lực, nên trên thực tế trường hợp này ít xảy ra. Nhiều nước cho phép các ngân hàng nước ngoài hoạt động tại khu vực tài chính trong nước, hỗ trợ sự tăng trưởng của các dịch vụ tài chính ngay cả khi hệ thống giám sát và điều tiết của những nước này còn kém phát triển. Để khắc

phục hệ thống tư pháp yếu kém, các nước nghèo có thể xuất khẩu sự thực thi các hợp đồng. Đối với các hợp đồng về cơ sở hạ tầng trong đó những nhà đầu tư tư nhân từ những nước giàu đầu tư vào các nước nghèo, có thể sử dụng các điều khoản trọng tài quốc tế trong trường hợp có tranh chấp.

Hộp 1.13

Sự phát triển thể chế trên thị trường gạo và việc tiêu chuẩn hoá ở Nhật Bản 1600 - thập kỷ 1920

Trong thời kỳ Tokugawa ở Nhật Bản (1600- 1868), các thương nhân địa phương thu thập và đưa ra thị trường gạo có nguồn gốc từ các daimyo (chúa đất phong kiến) và của nông dân. Các thương nhân này đòi hỏi phải có quy mô đủ lớn. Lý do là, vì giao thông trên đất liền kém phát triển nên gạo cần phải được vận chuyển trên các thuyền buồm lớn (và sau này là tàu thuỷ hơi nước) với chi phí rất tốn kém và có nhiều rủi ro. Khi hệ thống xe lửa được mở rộng tới các vùng địa phương, các thị trường gạo từng biệt lập đã bắt đầu định hình thành thị trường toàn quốc. Đồng thời nhờ tính kinh tế theo quy mô trong vận tải và các rủi ro liên quan, các thương nhân nhỏ có thể bán gạo của mình bằng cách vận chuyển với khối lượng nhỏ từ nhiều trung tâm địa phương khác nhau.

Cạnh tranh giữa các thương nhân nhỏ ở các vùng sản xuất gạo khác nhau làm tăng áp lực tiêu chuẩn hoá việc đánh giá chất lượng gạo. Chất lượng và tiêu chuẩn tốt hơn và ổn định hơn sẽ đảm bảo giá gạo cao hơn trên các thị trường đô thị. Nhiều nhóm nông dân và thương nhân đã có sáng kiến gắn nhãn chất lượng gạo ở những vùng khác nhau. Tới năm 1900, những nỗ lực tự nguyện này trở thành các quy định chính thức của các cơ quan chính quyền địa phương. Từ đó đã định hình tiêu chuẩn đối với việc đóng gói gạo vận chuyển đi các vùng khác. Tới năm 1910, đã có 33 cơ sở đánh giá chất lượng gạo (beiken soko) do các công ty tư nhân hay các hợp tác xã điều hành và thực hiện nhiều chức năng khác nhau, từ thẩm định, đánh giá, đóng gói lại, cho tới cất trữ.

Tiếp theo là các đổi mới trong lĩnh vực tài chính. Khi nông dân và thương nhân đưa các loại gạo chưa được đánh giá tới các cơ sở này, họ được cấp một "Tín phiếu gạo". Tín phiếu này được sử dụng như vật thế chấp cho các khoản vay từ ngân hàng và tiệm cầm đồ, nhờ đó giải toả bớt các hạn chế về vốn cho nông dân và thương nhân. Đây chính là tiền thân của tín dụng kho ngày nay.

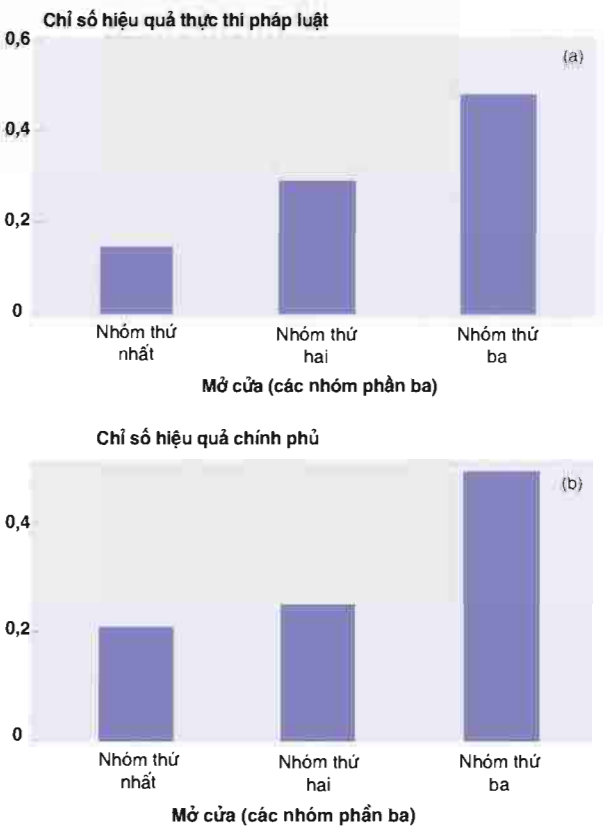
Khi thương mại mở rộng hơn giữa các cộng đồng khác nhau, đã dẫn đến sự phát triển của các tiêu chuẩn, trước tiên được các thương nhân tư nhân và sau đó là chính phủ áp dụng. Những thay đổi thể chế ban đầu này đã khuyến khích sự ra đời các thể chế mới có tác dụng hỗ trợ trao đổi trên thị trường.

Nguồn: Kawagoe 1998.

Các luồng thông tin mở. Trao đổi thông tin mở, một động lực mang lại sự phát triển thể chế, có thể cải thiện chất lượng những thể chế sẵn có cũng như tạo nên nhu cầu cho các thể chế mới. Thông tin tốt hơn làm cho việc theo dõi hành vi con người cũng dễ dàng hơn. Khả năng theo dõi hành vi làm thay đổi hành vi và chất lượng thể chế ngay cả khi cấu trúc thể chế không thay đổi. Thông tin tốt hơn cũng có thể làm thay đổi các chuẩn mực xã hội, và do vậy, thay đổi động cơ của mọi người khi tham gia các thể chế khác nhau. Nó cũng cung cấp thông tin cho những nhà hoạch định chính sách và

Hình 1.5

Mở cửa nhiều hơn và chất lượng của các thể chế



Chú thích: Các hình cho thấy mối quan hệ một phần (sau khi tính tới ảnh hưởng do các điểm khác nhau trong hệ thống pháp luật, sự đa dạng dân tộc, GNP trên đầu người, số năm từ khi các nước được nghiên cứu giành được độc lập, quy mô quốc gia, và sự bất bình đẳng về thu nhập) giữa chỉ số hiệu quả của thực thi pháp luật/chính phủ và sự mở cửa đối với hơn 100 nước giai đoạn 1997-98. Các nước này được chia thành ba nhóm có quy mô tương đương.

Nguồn: Islam và Montegro, sẽ xuất bản, tài liệu nghiên cứu cơ sở của *Báo cáo phát triển thế giới 2002.*

các đối tượng tham gia thị trường khác về lợi ích của thay đổi thể chế và những cản trở đối với cải cách thể chế.

Thông tin từ các phương tiện truyền thông và các thông tin chi phí thấp trên Internet có thể nâng cao năng lực hoạt động của các thể chế công cộng. Chẳng hạn, các bằng chứng cho thấy, tham nhũng thấp hơn ở những nước có tự do báo chí (hộp 1.14). Đồng thời cũng có bằng chứng chỉ ra rằng do tự do báo chí có vai trò kiểm soát các hoạt động chính trị nên nó có thể nâng cao sự nhận thức của các nhà hoạch định chính sách, đối với các khía cạnh xã hội của chính sách, nhờ đó cải thiện việc cung cấp các dịch vụ xã hội. Một nghiên cứu ở Ấn Độ cho thấy, các phương tiện truyền thông đã tác động tới cách thức chính phủ hành động khi xảy ra lụt lội và nạn đói. Việc phân phối hàng cứu trợ thường tốt hơn ở những bang có lượng báo chí lưu hành cao hơn. Giới truyền thông địa phương càng cung cấp nhiều thông tin thì công dân càng có khả năng đưa ra tiếng nói tập thể và gây áp lực đối với chính phủ một cách hiệu quả hơn[21].

Một nghiên cứu gần đây phục vụ cho Báo cáo này chỉ ra rằng, cạnh tranh trong việc cung cấp thông tin có thể làm tăng đáng kể ảnh hưởng của truyền thông đối với chất lượng các thể chế. Ví dụ, tại những quốc gia mà ở đó nhà nước không kiểm soát thông tin dưới hình thức độc quyền hay sở hữu tập trung của ngành truyền thông, thì giới truyền thông có vai trò quan trọng trong việc kiểm soát tham nhũng (hình 1.6). Tác động của độc quyền tư nhân đối với luồng thông tin cũng tương tự.

Thông tin về lợi ích và chi phí tiềm năng của những hình thức thể chế nhất định có thể làm thay đổi động cơ tham gia giao dịch thị trường và nhu cầu đối với thể chế. Tại Nêpan, việc xuất bản tài liệu về thực tế chi phí cấp giấy phép kinh doanh - tính theo cả thời gian và số tiền hối lộ - đã thúc đẩy chính phủ tiến hành những cải cách giảm thời gian cấp giấy phép từ hàng năm xuống vài ngày[22]. Nếu thông tin lưu chuyển yếu kém trong nền kinh tế thì các quy định và chính

Hộp 1.14

Vai trò của giới truyền thông trong đấu tranh chống tham nhũng ở Kênia

Vào năm 1996, các phóng viên điều tra của một tờ báo tư nhân đã phát hiện bằng chứng về tình trạng tham nhũng ở Bộ Y tế Kênia. Việc mua bán một loại hoá chất phòng ngừa bệnh sốt rét dù chưa được chấp thuận nhưng được dự kiến sẽ tiến hành thông qua một doanh nghiệp nước ngoài với mức giá cao hơn nhiều so với mức giá đặt ra của một doanh nghiệp trong nước. Nguồn tin cho biết, Bộ trưởng bộ Y tế đã trả cho doanh nghiệp nước ngoài 400 triệu đồng silinh Kênia, mặc dù không hề nhận được hàng hoá nào để đổi lấy khoản thanh toán này. Báo chí sau đó đã đưa tin về những phát hiện này và có các phóng sự hàng ngày về vụ bê bối này. Cuối cùng, dưới áp lực mạnh mẽ từ các phương tiện truyền thông, vị bộ trưởng này đã bị thải hồi.

Nguồn: Githongo 1997; Stapenhurst 2000.

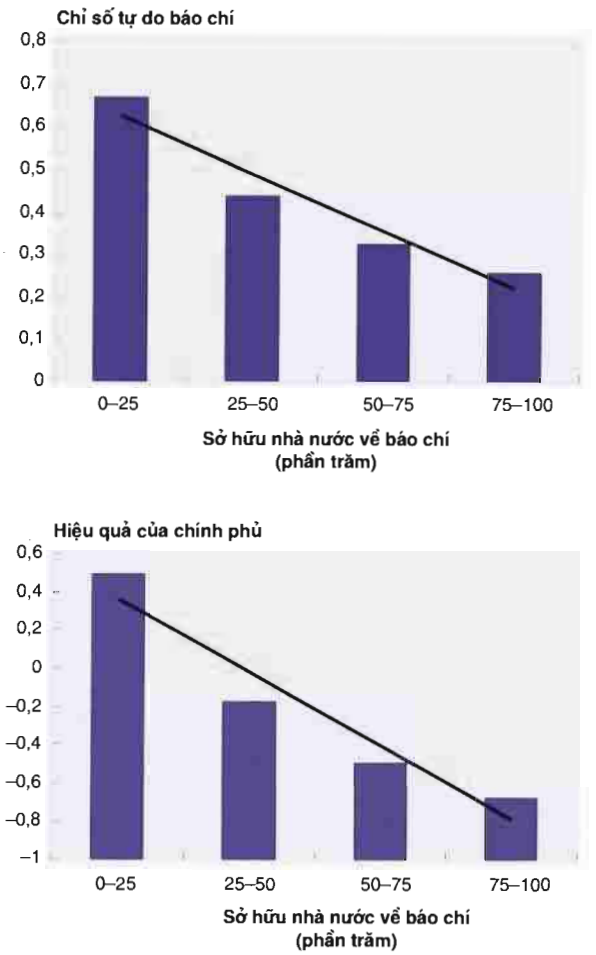
sách điều tiết trở nên không rõ ràng. Khi đó, các doanh nghiệp được điều tiết cũng như khách hàng sẽ không biết hoặc không thể biết các quy định nào áp dụng đối với họ hoặc làm thế nào để tuân thủ các quy định đó[23].

Thúc đẩy cạnh tranh- giữa các quyền theo pháp luật, các doanh nghiệp và các cá nhân

Cạnh tranh giữa các quyền theo pháp luật, giữa các doanh nghiệp trên thị trường sản phẩm và giữa các cá nhân có tác dụng khuyến khích việc thay đổi thể chế[24]. Thông thường thì cấu trúc thể chế hiện tại có thể hạn chế cạnh tranh. Cạnh tranh làm cho các thể chế trở nên hiệu quả hay kém hiệu quả hơn do nó tác động tới thu nhập tương đối và làm thay đổi cấu trúc động lực lợi ích của các đối tượng tham gia thị trường. Chẳng hạn, khi cạnh tranh trên thị trường tăng, các thể chế truyền thống dựa theo chuẩn mực có thể trở nên không đầy đủ hay lỗi thời[25]. Cạnh tranh có thể làm giảm tính hiệu quả của các nhóm khép kín, như các phường hội hay các mạng lưới kinh doanh mà sự tồn tại và hiệu quả của chúng phụ thuộc vào khả năng tiếp cận tốt hơn với các đầu vào, như thông tin. Nhờ vậy, nó tạo nên nhu cầu đối với các thể chế mới hoặc cải thiện chất lượng các thể chế sẵn có bằng cách làm thay đổi hành vi. Dù ở những nơi rất khác

Hình 1-6

Đa dạng nguồn cung cấp thông tin và chất lượng thể chế



Nguồn: Djankov và các tác giả khác 2001, tài liệu nghiên cứu cơ sở của *Báo cáo Phát triển thế giới 2002.*

nhau như Thái Lan hay Uganđa, sự cạnh tranh mạnh mẽ về đất đai đều gây thêm các tranh chấp đất đai hơn và làm tăng nhu cầu đối với các thủ tục chính thức ghi nhận các giao dịch đất đai. Cạnh tranh trên thị trường sản phẩm dẫn tới sự thay đổi thể chế trên thị trường lao động (chương 7). Và có một số bằng chứng cho thấy, cạnh tranh giữa các doanh nghiệp có thể thay thế một phần cho quyền lực của cổ đông do nó làm cho các nhà quản trị phải hành động vì lợi ích của cổ đông.

Các doanh nghiệp cạnh tranh với nhau trên thị trường sản phẩm bắt buộc phải tăng tính hiệu quả, đồng thời có động cơ để vận động các nhà hoạch định chính sách thực hiện các thay đổi thể chế để làm giảm chi phí của các doanh nghiệp này. Cạnh tranh cũng ảnh hưởng tới sự phân phối lợi ích giữa các đối tượng tham gia thị trường. Vì vậy, nó làm tăng nhu cầu đối với các thay đổi thể chế trong số những người muốn duy trì lợi ích của mình khi điều kiện kinh tế thay đổi.

Đối với những doanh nghiệp hoạt động trên thị trường vốn quốc tế, cạnh tranh có thể tạo ra nhu cầu phải có các thể chế tốt hơn, chẳng hạn như các tiêu chuẩn kế toán (chương 5). Đến lượt mình, các ngân hàng trong nước, để cạnh tranh với các ngân hàng nước ngoài ở nước mình, có thể gây áp lực với những nhà quản lý nhà nước nhằm cải thiện các quy định phòng ngừa. Trường hợp này đã xảy ra ở Mêhicô sau khi nước này gia nhập Hiệp định Thương mại Tự do Bắc Mỹ. Một nghiên cứu của Ngân hàng thế giới xem xét hiệu suất hoạt động của các thể chế đã chỉ ra rằng, cạnh tranh là nhân tố chủ yếu tác động tới hoạt động của thể chế do nó làm thay đổi động cơ để trở nên thành công của các cá nhân[26].

Cạnh tranh tư pháp cũng nuôi dưỡng thay đổi thể chế. Một nghiên cứu về sự phát triển của luật công ty cho thấy, cạnh tranh giữa các nước - và giữa các doanh nghiệp nước ngoài hoạt động ở trong nước - đã gây ra áp lực thay đổi luật công ty (hộp 1.15). Tại Mỹ, cạnh tranh giữa các bang trong việc thu hút hoạt động kinh doanh đã dẫn đến việc phát triển các hình thức thể chế khác nhau tại các bang khác nhau. Ví dụ, luật phá sản cá nhân và luật công ty giữa các bang khác nhau. Hệ thống giáo dục thì khác nhau giữa các quận.

Các thị trường mang tính cạnh tranh hơn có thể đòi hỏi ít thể chế chính thức hơn vì cạnh tranh có thể có tác dụng thay thế các quy định. Hãy lấy ngành cơ sở hạ tầng làm ví dụ. Cạnh tranh mạnh mẽ hơn, cùng với các thay đổi công nghệ, đã cho phép những nhà điều tiết hạ thấp tần số điều chỉnh giá cả (chương 8). Các lĩnh vực trước kia được coi là lĩnh vực độc quyền tự nhiên cũng trở nên có tính cạnh tranh hơn. Vì

vậy, ngày nay các chính phủ dựa vào cạnh tranh nhiều hơn để đạt được các kết quả mong muốn, chẳng hạn có mức giá hợp lý dành cho người tiêu dùng.

Nhưng cạnh tranh từ những người cung cấp hạ tầng mới cũng làm phức tạp hoạt động điều tiết. Trước khi tư nhân hoá, các độc quyền nhà nước ở nhiều quốc gia, các công ty độc quyền về hạ tầng của nhà nước đều trợ cấp chéo cho một số khách hàng - trong nhiều trường hợp, dưới hình thức hạ thấp chi phí cho hộ gia đình nghèo bằng cách đặt mức giá cao hơn đối với những người sử dụng vì mục đích kinh doanh. Sau khi tư nhân hoá, chính phủ, với mục tiêu bảo vệ khách hàng nghèo, sẽ gặp nhiều khó khăn trong việc điều tiết các doanh nghiệp tư nhân hoá để làm sao vừa đảm bảo lợi nhuận hợp lý cho các doanh nghiệp trong khi vẫn có thể cung cấp đầy đủ dịch vụ cho người nghèo (chương 8).

Cũng có những thời điểm mà các thể chế hạn chế cạnh tranh lại cần thiết. Một số khoản lợi nhuận thị trường là cần thiết để các doanh nghiệp có thể tài trợ cho việc áp dụng công nghệ mới. Hoặc các thể chế hạn chế cạnh tranh có thể cần thiết để thúc đẩy sự phát triển thị trường. Việc kiểm soát mức độ cạnh tranh giữa các ngân hàng có thể làm tăng sự ổn định tài chính do nó làm giảm động cơ chấp nhận rủi ro.

Hộp 1.15
Cạnh tranh và sự phát triển của luật công ty

Một nghiên cứu điều tra về sự thay đổi pháp luật trong 10 đạo luật ở các nước công nghiệp và đang phát triển trong hơn 100 năm nhận thấy, sự cạnh tranh giữa các doanh nghiệp trong nước với nhau hay giữa các doanh nghiệp trong nước và các doanh nghiệp nước ngoài là nhân tố quan trọng thúc đẩy thay đổi luật công ty. Các thay đổi này được đưa ra nhằm đối phó với các cuộc khủng hoảng, do áp lực cạnh tranh hay xuất phát từ một nỗ lực có ý thức nhằm tiêu chuẩn hoá luật công ty giữa các nước khác nhau.

Các nghiên cứu về châu Âu thời kỳ cuối thế kỷ 19 nhấn mạnh sự cạnh tranh tư pháp trong quá trình phát triển luật công ty. Có sự chuyển dịch từ hệ thống thương lượng- theo đó những người cầm quyền xét trao quyền thành lập doanh nghiệp theo từng trường hợp một và coi đây là một đặc ân- tới hệ thống đăng ký theo đó bất cứ công ty nào thoả mãn những yêu cầu tối thiểu nhất định đều có thể được thành lập. Ví dụ, ở Pháp năm 1867, sự chuyển dịch này được khuyến khích bằng sự mở rộng hoạt động của các công ty Anh trên lục địa. Khi nước Pháp cho phép các công ty thành lập ở Anh được hoạt động ở Pháp mà không cần phải có sự chấp thuận đặc biệt của quốc hội Pháp thì áp lực từ những công ty trong nước cũng gia tăng, dẫn tới việc bãi bỏ hệ thống thương lượng ở Pháp.

Ixraen năm 1999, Nhật Bản trong thập kỷ 1990, Chilê năm 1981 và bang Delaware ở Mỹ (nơi hiện vẫn đang có những thay đổi liên tục) là các ví dụ cho thấy các thay đổi luật công ty nhằm đối phó với áp lực cạnh tranh trong thế kỷ 20.

Nguồn: Pistor và các tác giả 2000, tài liệu nghiên cứu cơ sở của Báo cáo Phát triển Thế giới 2002.

Các lực lượng chính trị, áp lực xã hội và các cú sốc ảnh hưởng như thế nào tới tốc độ thay đổi?

Các lực lượng chính trị và áp lực xã hội có thể đẩy nhanh hoặc cản trở sự phát triển của các thể chế mới. Đồng thời, sự thay đổi cân bằng xã hội, chính trị và kinh tế cũng chịu ảnh hưởng của sự cố gắng cải cách thể chế của chính phủ. Tuy nhiên, trên thị trường công nghiệp, chính phủ phải kiềm chế việc thay đổi quy định và luật lệ một cách tuỳ tiện, và phải có xu hướng tiến hành kiểm soát và cân bằng đối với các tác nhân khác nhau, kể cả công cộng và tư nhân.

Lực lượng chính trị. Một thể chế tồn tại một phần do những lợi ích mà những người ủng hộ nó có được từ sự tồn tại của nó, và vì vậy có động cơ và ảnh hưởng để hỗ trợ nó. Khía cạnh phân phối này đặc biệt quan trọng khi các thể chế có lợi cho một nhóm nhỏ hay thiểu số trong xã hội mà chi phí hành động tập thể của nhóm thấp, trong khi lợi ích thì lớn. Sự kiểm soát và cân bằng quyền lực chính trị từ phía các doanh nghiệp và các nhóm lợi ích có thể đóng góp cho lợi ích của đa số. Nhưng các lợi ích thiểu số trong một số trường hợp có thể chống đối việc sửa đổi thể chế.

Vì vậy, các nhà hoạch định chính sách mong muốn tiến hành cải cách có thể phải tạo nên những thể chế mới thay vì sửa đổi thể chế có sẵn. Theo một số nhà nghiên cứu, trường hợp thành lập cơ quan quản lý ngành viễn thông ở Marốc là một ví dụ như vậy. Nhưng ngay cả khi

việc xây dựng thể chế mới đạt mong muốn nhưng chi phí của hành động tập thể - kể cả chi phí thu thập thông tin, thi hành và cạnh tranh- quá lớn so với lợi ích có thể, thì nó vẫn cản trở sự hình thành một liên minh chính trị mới ủng hộ thay đổi thể chế.

Các thể chế thường thay đổi khi quyền lực của những người hưởng lợi trực tiếp từ cấu trúc thể chế hiện tại bị suy giảm, hay khi họ không thể hưởng lợi từ thể chế hiện tại nữa. Do vậy, không có động lực chống đối sự thay đổi. Một cách để đẩy nhanh sự thay đổi thể chế là hợp tác với những người chống đối cải cách. Ở Trung Quốc sau năm 1978, chính quyền địa phương nhận được sự khuyến khích trong việc thu thuế của chính phủ với quy định cho phép giữ lại phần thu vượt quá chỉ tiêu quy định. Chính quyền địa phương cũng có thể tự mình tăng các loại thuế bổ sung mà không phải chia sẻ phần thuế này với chính phủ.

Tuy nhiên, không phải tất cả các cải cách đều gặp khó khăn như nhau về mặt chính trị. Một số thể chế không có hiệu quả có thể tồn tại được một phần là do không có nhóm lợi ích nào đòi phải thay đổi chứ không phải do có một số nhóm lợi ích phản đối sự thay đổi. Hoặc có thể những người phản đối sự thay đổi thực ra không còn mấy quyền lực chính trị. Cho dù vì lý do gì, thì trong những trường hợp này, đều có thể đẩy nhanh các cuộc cải cách. Và một khi các cải cách này tạo nên những nhóm người ủng hộ thì chúng có thể tạo nên nhu cầu thay đổi lớn hơn. Điều quan trọng ở đây là xác định được cơ hội, và tiến hành cải cách ở các lĩnh vực có cơ hội đó.

Thể chế phát triển là để đáp ứng các thay đổi trong điều kiện kinh tế và xã hội. Một vấn đề trọng tâm trong việc nhập khẩu các thể chế là quản lý các xung đột về phân phối. Thay đổi thể chế tạo ra người thắng cuộc và kẻ thua cuộc. Chẳng hạn, luật phá sản trao quyền về thu nhập và tài sản cho các chủ nợ. Luật công ty phân phối các quyền giữa những người sở hữu, các nhà quản trị và chính phủ. Các quy định liên quan tới việc cung cấp dịch vụ cho người nghèo, chuyển các lợi ích kinh tế từ người sản xuất tới người tiêu dùng nghèo và giữa các cấp chính quyền cho nhau (chương 8).

Sự phân phối quyền lực giữa các cấp chính quyền là nhân tố chính để xác định loại cấu trúc điều tiết có hiệu quả. Một nghiên cứu về sự phát triển thể chế trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng được tiến hành để phục vụ Báo cáo này đã khẳng định, việc cấp vốn của các giới chức điều tiết ở các nước công nghiệp căn cứ chặt chẽ vào cấu trúc chính trị của các nước này[27]. Tại Mỹ - nơi có các bang lớn và nhiều quyền tự trị - điều tiết cấp địa phương đối với các vấn đề điện, nước dần dần nhường chỗ cho điều tiết ở cấp bang. Sự điều tiết mang tính tập trung cao hơn này xảy ra do tình trạng tham nhũng của chính quyền cấp địa phương và do sự phức tạp vì có các quy định khác nhau ở cấp địa phương. Việc điều tiết các doanh nghiệp độc quyền tự nhiên trong ngành cơ sở hạ tầng thay đổi, phản ánh những áp lực chính trị từ các doanh nghiệp hay từ cộng đồng. Chẳng hạn, để ứng phó với giá cao và lợi nhuận cao của các doanh nghiệp này, công chúng yêu cầu chính phủ phải can thiệp. Trái lại, Pháp có một hệ thống chính trị rất tập trung và thường áp dụng một cấu trúc điều tiết có mức độ tập trung cao hơn Mỹ nhiều.

Khi du nhập các cơ quan quản lý từ các nước công nghiệp, cấu trúc chính trị và cân bằng quyền lực trong nước phải được xem xét cùng với chất lượng thông tin sẵn có đối với các cấp chính phủ khác nhau. Những vấn đề này đặc biệt quan trọng ở những nước lớn như Braxin, Ấn Độ và Nga. Các vấn đề về thông tin ở cấp độ quốc gia có xu hướng nghiêm trọng hơn trong khi rủi ro của việc điều tiết lại lớn hơn ở cấp địa phương. Trong khi phân tích kinh tế có thể khẳng định một mẫu hình thể chế nhất định, thì để cho quá trình xây dựng thể chế hiệu quả, cần phải xem xét tới thực tiễn chính trị, xã hội và tính phức tạp của chúng.

Lịch sử đã chỉ ra ảnh hưởng của chính trị đối với sự phát triển của các hệ thống tài chính[28]. Các thể chế tài chính, nhất là các ngân hàng, giúp các chính phủ có thể dễ dàng chuyển các

nguồn lực trong nền kinh tế theo những định hướng mà chính phủ xem là đáng mong muốn về mặt chính trị[29]. Sự vận hành có hiệu quả của các cơ quan chính phủ, chẳng hạn các cơ quan thu thuế và giám sát tài chính, phụ thuộc chủ yếu vào yếu tố chính trị, sự kiểm soát và cân bằng quyền lực chính trị. Nhiều nước đang phát triển gần đây cố gắng thiết lập các cơ quan thu thuế độc lập nhằm tránh cho việc thu thuế khỏi các ảnh hưởng của chính trị. Cái gì quyết định thành công của những cải cách này? Đó chính là thẩm quyền của các cơ quan này, và sự cam kết chính trị ủng hộ sự độc lập lớn hơn của chúng (chương 5).

Những nghiên cứu thực nghiệm liên quốc gia chỉ rõ sự bất ổn về chính trị cũng ảnh hưởng tới đầu tư ở các quốc gia. Tại những nước có sự phân cực cao và thiếu ổn định chính trị, các nhà hoạch định chính sách ít cố gắng tăng cường hiệu lực hệ thống pháp luật và bảo vệ quyền đối với tài sản tư nhân hơn[30]. Các quyền sở hữu không được bảo vệ đầy đủ ở các nước không ổn định về chính trị, do vậy dẫn đến có ít vốn đầu tư hơn.

Áp lực của xã hội. Cấu trúc xã hội, như sự bất bình đẳng trong phân phối thu nhập và trong ảnh hưởng của các nhóm dân tộc khác nhau, cũng ảnh hưởng tới nhu cầu cải cách thể chế và tính bền vững của chúng (hộp 1.16).

Sự bất bình đẳng cao hơn đôi khi có nghĩa là chất lượng thể chế thấp hơn. Các nghiên cứu thực nghiệm tiến hành ở nhiều quốc gia- sử dụng các chỉ số phát triển thể chế đo lường hiệu lực pháp luật, tham nhũng, thi hành các quyền sở hữu và chỉ số chung của các chỉ số này- cho thấy, có sự liên hệ giữa phân phối thu nhập và chất lượng thể chế, trong đó, sự phân phối thu nhập rất bất bình đẳng thường đi kèm với chất lượng phát triển thể chế thấp hơn.

Tại sao lại có thể như vậy? Các xã hội bất bình đẳng có tính phân cực cao hơn, do đó khó có được sự đồng thuận trong các cải cách thể chế, tương tự như đối với các cải cách chính sách[31]. Hoặc có thể do một số ít đối tác tham gia thị trường như những tập đoàn kinh doanh lớn thống trị các giao dịch kinh tế có ít động lực để ủng hộ các thể chế chính thức làm tăng cạnh tranh trong các hoạt động kinh tế. Những đối tác này, thường là một phần của các hệ thống chặt chẽ, có thể tiến hành hầu hết hoạt động kinh doanh của mình nhờ vào cơ chế nổi tiếng của họ.

Sự khác nhau trong con đường phát triển của Bắc và Nam Mỹ thường được xem là một ví dụ về việc các nhân tố xã hội - như sự bình đẳng trong phân phối nhân lực và các nguồn lực khác, sự khác nhau trong tính đa dạng dân tộc và sức mạnh kinh tế của các nhóm thống trị trong nền kinh tế - ảnh hưởng như thế nào tới sự phát triển thể chế và tăng trưởng[32]. Các quốc gia ở cả hai khu vực đều nhập khẩu các thể chế từ châu Âu. Sự phân phối thu nhập thời kỳ ban đầu công bằng hơn và xã hội ít phân cực hơn tại Mỹ được xem là nhân tố quan trọng thúc đẩy cải cách thể chế. Ở Mỹ có sự tham gia đông đảo hơn của nhiều thành phần dân cư khác nhau trong một nền kinh tế thị trường mang tính cạnh tranh. Các xã hội công bằng hơn thường cũng ít phân cực hơn. Nhân tố này rất quan trọng đối với các nước có thành phần dân tộc đa dạng, nhất là trong thời kỳ suy thoái kinh tế, khi mà các xung đột có xu hướng được khuếch đại.

Những tác nhân khác cũng có vai trò quan trọng. Tất nhiên, trong lịch sử của các nước công nghiệp có không ít các ví dụ về các thời kỳ hay các nước tồn tại sự bất bình đẳng ở mức độ cao. Hãy nhớ lại sự bóc lột tàn tệ của các xưởng thợ, điều kiện lao động tệ hại và việc sử dụng tràn lan lao động trẻ em trong thời kỳ công nghiệp hoá ở nước Anh. Nhưng sự bất bình đẳng này đã không cản trở nước Anh trở thành nước đi đầu trong phát triển công nghiệp. Vì vậy, việc bất bình đẳng thu nhập cao trong thời kỳ ban đầu có luôn luôn cản trở sự phát triển thị trường trên diện rộng sau này hay không vẫn còn là một vấn đề chưa rõ ràng. Có thể có những tác nhân có tác dụng đối nghịch đóng vai trò quan trọng ở đây, chẳng hạn sự trao đổi tự do thông tin, thương mại mở, cạnh tranh và sáng tạo. Tất

Hộp 1.16

Ảnh hưởng qua lại giữa các lực lượng xã hội, chính trị và kinh tế trong cải cách các thể chế đất đai ở Trung Quốc

Trước thập kỷ 1960, đất nông nghiệp của Trung Quốc do các hợp tác xã quản lý. Vào đầu thập kỷ 1960, nông dân tỉnh An Huy bắt đầu đề nghị cấu trúc lại hợp tác xã để cho thu nhập gắn liền với kết quả công việc. Các nhà lãnh đạo địa phương tiến hành thử nghiệm, cho phép một số hộ gia đình áp dụng khoán trên những mảnh ruộng cá nhân. Thử nghiệm này thúc đẩy những người khác cũng yêu cầu được có ruộng cá nhân. Kết quả năng suất gia tăng đã khiến những người lãnh đạo địa phương chính thức thừa nhận phương thức sản xuất này. Vào thời gian này, chính quyền trung ương chưa can thiệp. Một thời gian sau, hệ thống này phần nào bị đảo ngược do sự không tán thành của chính quyền địa phương. Tới năm 1978, một trận hạn hán nghiêm trọng đã xảy ra ở An Huy dẫn tới khủng hoảng lương thực, thúc đẩy việc chính quyền tỉnh cho phép nông dân canh tác trên bất cứ đất đai nào mà nông trang tập thể không thể canh tác. Những làng giáp ranh tỉnh An Huy cũng bắt chước theo.

Sau gần 20 năm, chính quyền trung ương bắt đầu chấp nhận sáng kiến thể chế này của địa phương, khi phải đối mặt với cuộc khủng hoảng kinh tế. Chính quyền trung ương đã chính thức thông qua Hệ thống Trách nhiệm Hộ gia đình, theo đó các hộ gia đình có thể ký hợp đồng với chính quyền địa phương để sản xuất trên đất "của riêng họ". Sự phân phối ban đầu, cho dù khác nhau giữa các làng, nói chung đồng đều nhau trong cùng một làng. Nói cách khác, những cân nhắc về xã hội và năng suất quyết định sự phân bổ đất đai trong quá trình chuyển đổi hướng tới các quyền có tính cá nhân và chính thức hoá hơn. Tuy nhiên, "khoán" với các hộ gia đình không đảm bảo rằng quyền sử dụng đất của họ có tính ổn định cao. Mặc dù các quyền này được xem là cố định trong vài năm, hầu hết các làng ở Trung Quốc đều tiến hành định kỳ điều chỉnh lại quyền sử dụng đất cho phù hợp với thay đổi trong thành phần gia đình. Các nông dân và quan chức Trung Quốc có quan điểm khác nhau khi xem xét lý do xã hội so với hiệu quả. Các điều tra nông dân trong những năm 1990 cho thấy, nông dân muốn có quyền với đất đai ổn định hơn, nhưng cũng có nhiều người ủng hộ tái điều chỉnh. Nông dân Trung Quốc cho thấy, họ sẽ hết lòng ủng hộ chính sách không điều chỉnh nếu như lợi ích của họ có thể được đáp ứng bằng những phương cách khác (chẳng hạn phân bổ ưu tiên đất hoang hoá hay các biện pháp thuế). Sự thiếu nhất trí trong cấu trúc thể chế bảo vệ phúc lợi nông dân có lẽ đã làm chậm việc thực thi có hiệu quả các hợp đồng đất đai.

Trong một số trường hợp, sự tái điều chỉnh đất đai cũng phản ánh mong muốn của các cán bộ địa phương trong việc duy trì ảnh hưởng. Kiểm soát đất đai vẫn là một nguồn sức mạnh kinh tế và chính trị đáng kể đối với các viên chức địa phương. Kết quả là, các quy định và thực tế phát sinh trong sử dụng đất (cả chính thức và không chính thức) trở nên hết sức đa dạng trên toàn quốc. Mặc dù chính quyền trung ương ủng hộ những hợp đồng sử dụng đất có kỳ hạn 15 và 30 năm nhưng các hợp đồng này không được thi hành trên toàn quốc. Các nghiên cứu hiện trường cho thấy, các viên chức cấp hạt và cấp tỉnh ở những khu vực phụ thuộc nhiều vào nông nghiệp thường có lợi ích tương tự các nông dân hơn so với các viên chức ở cấp địa phương.

Câu chuyện của Trung Quốc cho ta một số bài học quan trọng trong cải cách thể chế.

- Thử nghiệm là mấu chốt đối với cải cách thể chế, trong trường hợp này thử nghiệm diễn ra ở cấp địa phương. Chính quyền trung ương đóng vai trò quan trọng trong việc hợp pháp hoá thử nghiệm thành công và thúc đẩy sự chấp nhận thử nghiệm đó ở trên toàn quốc.
- Cải cách thể chế đòi hỏi phải có thời gian. Các chính sách đất đai của Trung Quốc sẽ tiếp tục được sửa đổi một khi các vấn đề quan trọng được giải quyết và các thể chế hỗ trợ tiếp tục phát triển.
- Tại các giai đoạn khác nhau trong quá trình phát triển thể chế, vai trò của những người lãnh đạo cấp địa phương so với các cấp khác cũng thay đổi đáng kể.
- Khi thay đổi các chuẩn mực đã được xác lập, chính phủ cần nhận thức được vai trò kép của thể chế- trong trường hợp này là chính thức, nhưng ở những trường hợp khác có thể là không chính thức- trong việc ảnh hưởng tới cả hiệu quả và công bằng. Những vấn đề về mặt xã hội có ảnh hưởng tới tốc độ cải cách. Việc xem xét chính thức những vấn đề này có thể giúp các nhà hoạch định chính sách tiến hành cải cách thể chế.

Nguồn: Proterman, Schwarzwalder và Hanstad 2001: Tài liệu nghiên cứu cơ sở của *Báo cáo Phát triển Thế giới 2002.*

cả các nhân tố này đều khuyến khích sự phát triển của thể chế.

Kinh nghiệm gần đây của các nền kinh tế Đông Á cho thấy, các chính sách khuyến khích bình đẳng, thông qua đầu tư vào giáo dục có thể đem lại lợi ích cao. Người dân biết chữ và được giáo dục sẽ tham gia nhiều hơn vào thị trường chính thức, cũng như đòi hỏi phải có các thể chế hỗ trợ thị trường chính thức. Báo cáo này đưa ra một số chỉ dẫn đối với công việc xây dựng thể chế trong các lĩnh vực xã hội (hộp 1.17). Khuyến khích cơ hội theo cách này có thể thúc đẩy sự liên kết xã hội, một nhân tố rất cần thiết để tạo nên sự đồng thuận trong cải cách.

Sự bất bình đẳng tài sản ban đầu cao ở những thị trường khép kín có thể đưa lại tình huống trong đó các nhóm lợi ích kinh tế đủ mạnh có thể "chiếm đoạt" nhà nước, đưa ra những cấu trúc điều tiết có lợi cho lợi ích riêng của các nhóm này và ngăn cản sự phát triển thị trường trên diện rộng. Các đối tác tham gia thị trường có thể đóng vai trò quan trọng trong việc thiết kế các thể chế ảnh hưởng tới các giao dịch của họ. Tạo ra các thể chế không có tính loại trừ với sự hợp pháp xã hội cao hơn - các hệ thống trong đó lợi ích của giới kinh doanh và của chính phủ phối hợp với nhau theo một cách thức cởi mở và rõ ràng trong thiết lập thể chế - có thể mang lại tiến bộ nhanh hơn so với các hệ thống khép kín.

Các cú sốc. Các cú sốc lớn đối với các hệ thống kinh tế và chính trị làm thay đổi cân bằng quyền lực kinh tế, xã hội và chính trị, và do vậy ảnh hưởng tới hiệu quả của các thể chế. Đôi khi, các cú sốc này cản trở cải cách, và trong một số trường hợp khác thì lại thúc đẩy cải cách. Trong thời kỳ suy thoái kinh tế, các nhóm kinh doanh và tài chính thường chịu sự giám sát kỹ lưỡng hơn. Người ta cho rằng các giai đoạn suy thoái kinh tế ở châu Âu đã làm giảm sự ủng hộ chính trị và xã hội đối với sự phát triển tài chính, đặc biệt đối với sự phát triển của thị trường chứng khoán[33]. Tuy nhiên, kinh nghiệm của các nước cũng cho thấy, do các thể chế hỗ trợ thị trường cần phải có sự ổn định nhất định để trở nên hiệu quả, nên các cú sốc kinh tế hay chính trị có thể không phù hợp với những thay đổi từ từ. Đôi khi, một vài cú sốc lớn lại là cần thiết [34]. Đối với các nhà hoạch định chính sách và các nhà chính trị, các giai đoạn khủng hoảng có thể tạo cơ hội cho họ, ít nhất là ở một số lĩnh vực nhất định, để tiến hành các cải cách thể chế táo bạo, và cần phải nắm bắt các cơ hội này.

Một phân tích chi tiết về sự phát triển của luật công ty ở các nước công nghiệp và các nước đang phát triển cho thấy, khủng hoảng kinh tế tạo nên nhu cầu cải cách. Ví dụ, các cuộc khủng hoảng tài chính gần đây đã ảnh hưởng tới các cải cách ở Malaixia (hộp 1.18)[35].

Các cú sốc về công nghệ cũng tạo nên nhu cầu cho các thể chế mới. Các nhà quản lý vĩ mô cần xây dựng các thể chế mới nhằm ứng phó với các bước ngoặt công nghệ như Internet. Ví dụ, sự phát triển các hoạt động ngân hàng điện tử (e-banking) và việc cung cấp các thông tin tài chính và những thông tin khác trên mạng Internet đã góp phần làm giảm chi phí giao dịch, nhưng cũng tạo nên các cơ hội mới cho hoạt động lừa đảo.

Cơ cấu và phạm vi của Báo cáo

Phần II của Báo cáo năm nay tập trung vào các doanh nghiệp. Báo cáo đề cập đến vấn đề thể chế ảnh hưởng tới năng suất và quản lý rủi ro trong nông nghiệp, như quyền đối với đất đai, tín dụng ở vùng nông thôn, và các thể chế hỗ trợ đổi mới và truyền bá các ý tưởng trong nông nghiệp. Báo cáo cũng tập trung vào các vấn đề quản lý các doanh nghiệp, xem xét các thể chế bên trong và bên ngoài doanh nghiệp có tác dụng làm tăng đầu tư ở các doanh nghiệp và đảm bảo quản lý tốt, đặc biệt là mối tương tác giữa các cấu trúc sở hữu và khung pháp luật, cũng như giữa các thể chế tư nhân (chẳng hạn các hiệp hội kinh doanh) và các thể chế công cộng. Đồng thời, Báo cáo cũng chú ý tới vai trò quan trọng của các thể chế tài chính, các thể chế hỗ trợ cần thiết cho sự phát triển của chúng và vai trò của các cơ quan giám sát và điều tiết nhằm bảo đảm có một hệ thống tài chính lành mạnh. Báo cáo dựa trên một nghiên cứu gần đây được tiến hành để chuẩn bị cho Báo cáo, đề cập tới vai trò của chính trị trong phát triển tài chính, các thể chế cần thiết để đảm bảo khả năng tiếp cận của người vay mới, ảnh hưởng của sự tham gia của ngân hàng nước ngoài và tư nhân hoá.

Phần III của Báo cáo tập trung vào chính phủ. Báo cáo xem xét các thể chế chính trị hỗ trợ quản trị nhà nước như thế nào, với trọng tâm chú ý: tiến trình hoạch định chính sách, động cơ của tham nhũng và các thể chế thuế khóa. Tiếp đó nghiên cứu các vấn đề về hiệu quả tư pháp, kinh nghiệm trong các cải cách nhằm làm tăng

Hộp 1.17
Ứng dụng bài học vào các lĩnh vực xã hội

Một số vấn đề quan trọng mà các thể chế gặp phải trong việc cung ứng các dịch vụ xã hội là thông tin, thi hành và cạnh tranh.

Thông tin hạn chế về những người hưởng lợi đối với người cung ứng dịch vụ làm phức tạp thêm mục tiêu chuyển nhượng thu nhập tới những người thực sự cần tới nó. Ví dụ, ở Môndôva, trước khi có những thay đổi mới đây trong hệ thống chuyển nhượng, một cuộc điều tra năm 1997 cho thấy, 10 phần trăm dân số giàu nhất hưởng gần một phần năm các khoản thanh toán trợ giúp xã hội, trong khi 38 phần trăm các hộ gia đình nghèo không được hưởng một khoản trợ giúp xã hội nào cả.

Sự thi hành bởi các viên chức nhà nước chất lượng tốt là khó khăn. Tại những vùng nghèo ở hầu hết các nước có nhiều khó khăn liên quan tới việc duy trì nhân viên và cung cấp dịch vụ, nhất là đối với các nhà cung cấp công cộng. Bằng chứng từ Canada (Anderson và Rosenborg 1990) cho tới Inđônêxia (Ngân hàng thế giới 1994b) và từ Ấn Độ (Nhóm nghiên cứu 1999, trang 44) tới Dămbia (Ngân hàng thế giới 2001f) cho thấy sự khác nhau đáng kể về tỷ lệ giường bệnh trống giữa các trung tâm y tế ở thành thị và nông thôn.

Tiếp theo là các vấn đề *cạnh tranh*. Ví dụ, sự cạnh tranh của chính phủ khi cung cấp các khoản chuyển nhượng xã hội có thể dẫn tới việc triệt tiêu các thoả thuận thể chế tư nhân -chẳng hạn mạng lưới gia đình. Trong khi đó các mạng lưới tư nhân lại có thể định hướng tới người nghèo hiệu quả hơn so với trợ giúp xã hội của nhà nước[36]. Một nghiên cứu từ Philippin tái hiện kết quả của việc đưa ra một chương trình bảo hiểm thất nghiệp cho thấy, chuyển nhượng của tư nhân tới những người thất nghiệp giảm 92 pê-sô tương ứng với mỗi 100 pê-sô trợ cấp của chính phủ (Cox và Jiminez 1995).

Bổ sung cho những gì đang tồn tại. Nhu cầu đối với các thể chế công cộng hiện đại trong việc cung cấp các dịch vụ xã hội chung và sự trợ giúp xã hội trên diện rộng, mới chỉ xuất hiện gần đây. Trong lĩnh vực y tế, các hệ thống quốc gia lớn của Anh và Canada chỉ mới ra đời vào năm 1948 và trong thập kỷ 1970. Trong giáo dục, thành tựu phổ cập giáo dục tiểu học bằng tài trợ của nhà nước chỉ đạt được vào cuối thế kỷ 19. Các chương trình trợ giúp xã hội cũng mới xuất hiện gần đây.

Trong mỗi trường hợp, đều có sự phụ thuộc lớn vào khu vực tư nhân trước khi nhà nước tham gia. Trên thực tế, do các nước giàu hiện nay ngày càng phát triển, các nước này có thể cung cấp các dịch vụ xã hội chính thức ở mức tương quan giá cả - chất lượng như dân chúng mong muốn. Các nước này cũng có thể bảo đảm việc đào tạo tương xứng đối với các nhà cung cấp dịch vụ. Và các nước này cũng có những thể chế bổ sung (chẳng hạn các ghi chép về sở hữu thu nhập và tài sản có độ tin cậy cao hơn) nhờ đó có thể định hướng trợ giúp xã hội tới những người cần hỗ trợ và tránh khỏi tình trạng tham nhũng.

Đối với các nước đang phát triển, sự tham gia của thể chế công cộng vào các lĩnh vực này cũng đang gia tăng. Do các thể chế bổ sung yếu kém - chẳng hạn năng lực theo dõi hạn chế, các mạng thông tin kém phát triển- việc cung cấp ngay lập tức tới toàn bộ các đối tượng tỏ ra là mục tiêu quá tham vọng. Sự hạn chế về nguồn lực tài chính công cộng, kể cả nguồn tài khóa thấp, cũng làm giảm chất lượng dịch vụ. Do đó, nhận thức được nhu cầu phải linh hoạt giữa các mục tiêu giá cả - chất lượng là rất quan trọng.

Đổi mới để xác định thể chế nào có thể hoạt động được. Mặc dù thiếu các thể chế bổ sung, các nước đang phát triển có thể áp dụng các biện pháp đổi mới để giải quyết tốt các vấn đề về thông tin và thi hành trong các lĩnh vực. Việc sử dụng các nhà cung cấp gần gũi với cộng đồng - chẳng hạn các NGO vốn có động lực khác so với cả khu vực tư nhân và khu vực công cộng - có thể là một giải pháp đối với việc cung cấp dịch vụ và trợ giúp xã hội. Một ưu điểm của các NGO là cam kết của họ không lợi dụng các điểm yếu trong hệ thống giám sát của chính phủ.

Ở nhiều vùng thưa thớt dân cư và nghèo khổ như ở nông thôn châu Phi, thường khó có thể tìm thấy các cơ sở y tế tư nhân hiện đại, trừ cơ sở của các NGO, nhất là các NGO tôn giáo. Trong việc cung cấp trợ giúp xã hội, NGO có cơ sở tại cộng đồng có khả năng tốt hơn các cơ quan chính thức trong việc xác định ai là người cần viện trợ hơn cả và có thể sẽ linh hoạt hơn về mặt tổ chức trong việc chuyển giao các trợ giúp tương ứng tới những người cần chúng nhất. Cộng đồng có thể đóng vai trò trọng tài quyết định những người cần hỗ trợ nhất- chẳng hạn hệ thống mahalla ở Udơbêkixtan.

Đối với các nước nghèo nhất, sự lựa chọn tốt nhất để các chuyển nhượng xã hội theo mục tiêu có hiệu quả là thử nghiệm các cơ chế tự định hướng khác nhau nhằm tìm ra một hệ thống tốt nhất, đảm bảo chính người nghèo chứ không phải ai khác được sử dụng các khoản chuyển nhượng. Các phương pháp đổi mới sử dụng các hàng hoá tiêu dùng ít mong muốn cho người nghèo (như ở Bănglađét thập kỷ 1970 và Tuynidi đầu những năm 1990) đã chứng minh sự hữu ích của chúng (trường hợp Tuynidi, xem thêm Tuck và Lindert 1996). Các chương trình việc làm công cộng được thiết kế tốt, trả mức lương thấp hơn mức lương thị trường cũng có thể là một chương trình tự định hướng nhằm đảm bảo cho các nguồn lực được những người thực sự cần chúng sử dụng.

Liên kết các cộng đồng. Khuyến khích trao đổi thông tin mở đóng vai trò rất quan trọng trong xây dựng thành công các thể chế cung cấp dịch vụ. Tại bang Ceara ở Braxin, một yếu tố đem lại sự cải thiện vượt bậc dịch vụ y tế là phương pháp giám sát có tính đổi mới. Tuy nhiên, cũng có vai trò quan trọng không kém là một chiến dịch quan hệ công cộng có quy mô lớn được tiến hành trước khi chương trình này đi vào hoạt động nhằm làm tăng sự hiểu biết, lòng nhiệt tình và uy tín của chương trình. Nhờ vậy, chương trình này đã tuyển lựa được một đội ngũ những người giám sát địa phương quan tâm (Tendler và Freedheim 1994).

Đôi khi, chỉ việc đơn giản cung cấp thông tin tới cộng đồng địa phương cũng đủ để khuyến khích cải thiện chất

(Xem tiếp trang sau)

Hộp 1.17
(tiếp theo)

lượng cung cấp dịch vụ. Các tiến bộ công nghệ gần đây như mạng Internet, đã cho phép chính phủ và khu vực tư nhân cung cấp thông tin với chi phí thấp. Tỷ lệ chia sẻ thông tin được gia tăng nhiều lần. Hãy lấy Uganđa làm ví dụ. Năm1995, một nghiên cứu theo dõi chi tiêu của chính quyền trung ương cho các trường học cho thấy, chỉ có khoảng 30 phần trăm phân bổ ngân sách chi tiêu thường xuyên không phải là lương thực sự tới được các trường học. Kết quả nghiên cứu này được công bố trên báo chí và niêm yết tại các cơ quan địa phương. Và cuộc điều tra tiếp theo vào năm 1999 cho thấy có sự gia tăng trong chi tiêu thực tế với con số lên tới gần 100 phần trăm (Ablo và Reinikka 1998). Một yếu tố khác không phụ thuộc vào tiến bộ công nghệ là chia sẻ thông tin bằng cách sử dụng các giáo viên lưu động.

Khuyến khích cạnh tranh. Cạnh tranh giữa những nhà cung cấp công cộng và tư nhân đưa lại sự cải thiện chất lượng thể chế. ở Malaixia, hệ thống cơ sở y tế công cộng đáng tin cậy đã tạo áp lực buộc khu vực tư nhân phải giữ giá ở mức hợp lý (Van de Walle và Nead 1995; Ngân hàng Thế giới 1992). Nhưng cạnh tranh cũng có thể chỉ xảy ra ở những khu vực dân cư khá đông cho phép nhiều nhà cung cấp cùng hoạt động. Nó không giải quyết được các vấn đề liên quan tới những vùng xa xôi, dân cư nghèo. Chẳng hạn ở Mỹ, hệ thống phiếu mua hàng (voucher system) hầu như chỉ được ủng hộ tại các vùng đô thị.

Hộp 1.18
Khủng hoảng và thay đổi thể chế ở Malaysia

Malaixia từng có một trong những thị trường tài chính phát triển nhất ở Đông Á vào đầu thập kỷ 1970. Vào thời kỳ đầu, các quy định trên thị trường chứng khoán dựa trên hệ thống tự điều tiết của Anh. Mặc dù một đạo luật toàn diện về thị trường chứng khoán được đưa ra năm 1973 nhưng thẩm quyền về giám sát thị trường được chia sẻ giữa một vài cơ quan nhà nước, bao gồm cả bộ tài chính, cơ quan nhận đăng ký thành lập công ty và uỷ ban các vấn đề về vốn. Năm 1993, sau một thập kỷ phát triển thị trường nhanh chóng, các biện pháp kiểm soát được thống nhất vào một uỷ ban chứng khoán mới. Trước cuộc khủng hoảng năm 1997, uỷ ban này đã quyết định thay thế hệ thống các quy định chi tiết bằng một hệ thống mới có tính tự do cao hơn dựa trên nền tảng yêu cầu các doanh nghiệp công bố thông tin. Nhưng sau khủng hoảng và với mục tiêu giảm luồng vốn chạy ra ngoài nước, các nhà hoạch định chính sách đã áp dụng các biện pháp kiểm soát vốn có lựa chọn.

Sau khi đánh giá lại cuộc khủng hoảng, một loạt các thay đổi thể chế quan trọng được đưa ra nhằm chuẩn bị cho quá trình tiếp tục tự do hoá. Tập trung vào vấn đề minh bạch và quản lý, những thay đổi này bao gồm các tiêu chuẩn kế toán mới, các quy định sáp nhập và mua lại công ty, các quy định vốn tối thiểu đối với các công ty môi giới chứng khoán và tự do hoá đối với hoa hồng môi giới.

Bài học này cho các nhà hoạch định chính sách là rất rõ ràng: nếu các cuộc khủng hoảng bộc lộ những yếu tố dễ tổn thương trên thị trường, thì các nhà hoạch định chính sách cần tận dụng chính những thời điểm khó khăn để sửa chữa những điểm yếu đó.

Nguồn: Nhân viên Ngân hàng thế giới.

hiệu quả, và xem xét nguyên nhân cũng như hậu quả của sự khác nhau về thủ tục tư pháp giữa các nước từ một cuộc điều tra mới đây ở hơn 100 nước. Tiếp theo, Báo cáo thảo luận về những trở ngại chính đối với cạnh tranh trên thị trường, thu thập các dữ kiện mới trong các quy định gia nhập kinh doanh trên thế giới và về các giới chức cạnh tranh và luật pháp. Cuối cùng, Báo cáo đánh giá việc điều tiết các nhà độc quyền ở những nước đang phát triển và hậu quả của nó tới quá trình cung cấp dịch vụ cho người nghèo.

Phần IV của Báo cáo tập trung vào xã hội. Báo cáo thảo luận các thông lệ và chuẩn mực trong xã hội ảnh hưởng tới thị trường và các thể chế công cộng như thế nào. Đồng thời, Báo cáo cũng xem xét ảnh hưởng của phát triển thị trường tới các thông lệ, chuẩn mực đó. Báo cáo nghiên cứu vai trò của truyền thông trong việc thể hiện và phổ biến các mối quan tâm và các giá trị của xã hội, cũng như ảnh hưởng của các luồng thông tin này đối với chất lượng thể chế và với các kết quả kinh tế, xã hội. Báo cáo dựa trên một nghiên cứu mới đây về quyền sở hữu đối với các phương tiện truyền thông trên thế giới - một tài liệu được chuẩn bị riêng cho Báo cáo này.

Thể chế hỗ trợ thị trường là một chủ đề lớn bởi vì nó có mặt ở khắp nơi và rất đa dạng. Vì

vậy còn nhiều điều cần phải học từ chúng. Báo cáo đưa ra các hướng dẫn cho các nhà hoạch định chính sách dựa trên lịch sử phát triển thể chế và các bài học kinh nghiệm gần đây. Các bài học kinh nghiệm này bao gồm những kinh nghiệm khác nhau của các nền kinh tế đang chuyển đổi trong thập kỷ 1990, những cố gắng đang diễn ra của nhiều nước nghèo trên thế giới, và thành công của một số nền kinh tế mới nổi lên trong vài thập kỷ gần đây.

Báo cáo này không giải quyết tất cả các vấn đề về thể chế trong mọi lĩnh vực, mà chỉ tập trung vào một phần các thể chế từ nhiều lĩnh vực nhằm chứng minh rằng, một khung chung (gồm thông tin, thi hành và cạnh tranh) với các thông điệp (bổ sung, sáng tạo, liên kết và một lần nữa cạnh tranh) có thể được áp dụng không phụ thuộc vào lĩnh vực cụ thể được nghiên cứu. Báo cáo không đề cập tới các thể chế cụ thể đã được trình bày trong *Báo cáo Phát triển Thế giới* năm trước. Báo cáo này là một phần trong một loạt các Báo cáo về các vấn đề phát triển quan trọng, là sự tiếp nối tự nhiên *Báo cáo Phát triển thế giới 2000/2001*, với nội dung đề cập tới vai trò trọng tâm của thị trường đối với đời sống người nghèo. Một số vấn đề quan trọng sẽ được để dành cho *Báo cáo Phát triển thế giới 2003* với nội dung tập trung vào sự phát triển của vốn con người, tự nhiên và môi trường, cũng như vào sự liên kết và ổn định xã hội.

Kết luận

Kinh nghiệm phát triển cho thấy, thị trường có thể cung cấp phương tiện cho mọi người trên thế giới để đạt được sự gia tăng bền vững trong mức sống. *Báo cáo Phát triển Thế giới 2000/2001* cho rằng, thị trường đóng vai trò trung tâm trong đời sống người nghèo. Bằng cách tạo ra cơ hội tham gia các hoạt động sản xuất và bằng cách trao quyền cho các công dân, thị trường có thể khuyến khích tăng trưởng và làm giảm nghèo đói. Các chính sách khuyến khích tăng trưởng và giảm nghèo đói rất quan trọng, nhưng các nội dung chi tiết trong thiết kế thể chế cũng không kém phần quan trọng.

Việc cải thiện mức sống và cuộc sống của người nghèo phụ thuộc vào các thể chế hỗ trợ tăng trưởng cũng như các thể chế ảnh hưởng trực tiếp tới khả năng tiếp cận thị trường của người nghèo. Điều này có nghĩa là, người nghèo bị ảnh hưởng của những gì mà các tác nhân thị trường khác gây ra.

Xây dựng thể chế có hiệu quả là một công việc phức tạp. Kinh nghiệm chỉ ra rằng, không có một giải pháp chung cho tất cả. Tuy mỗi nước có những đặc trưng riêng nhưng, phân tích từ kinh nghiệm các nước vẫn cho thấy những bài học quan trọng trong phát triển thể chế.

Báo cáo này cung cấp một khung cho công việc xây dựng thể chế. Nó căn cứ vào những nghiên cứu trong nhiều lĩnh vực, và kết hợp giữa lý thuyết và thực tế. Nó mở rộng các bằng chứng thực nghiệm về các chi tiết trong thiết kế thể chế ở nhiều nước, cũng như ở một nước, trong các giai đoạn khác nhau để hiểu được quá trình thay đổi thể chế. Nó cũng cung cấp các chỉ dẫn về cách xây dựng thể chế mới, điều chỉnh những thể chế hiện đang tồn tại, và tạo ra các áp lực cho sự thay đổi.

Trong hầu hết trường hợp, thay đổi thể chế là quá trình từng bước một. Báo cáo cũng thừa nhận rằng, cải cách là khó khăn bởi vì có những nhóm lợi ích hưởng lợi từ thể chế hiện đang tồn tại trong khi các nhóm lợi ích cần khuyến khích thay đổi thể chế lại thường không làm điều này. Tuy nhiên, cũng có thực tế là, một số thể chế vẫn tiếp tục tồn tại không phải vì có sự ủng hộ nhất trí đối với chúng, mà vì các tác nhân cần thúc đẩy thay đổi thể chế không được tổ chức đầy đủ để thực hiện sự thay đổi. Các cải cách đối với những thể chế như thế tỏ ra không khó thực hiện về mặt chính trị. Hơn nữa, khi đã thực hiện, các cải cách này không chỉ cải thiện hoạt động của thị trường mà còn góp phần tạo nên động lực để có thêm sự thay đổi. Cả nguồn cung thể chế và nguồn cầu đối với chúng đều quan trọng. Kinh nghiệm phát triển không đưa ra một chỉ dẫn chung về những thể chế cụ thể nào cần được xây dựng trước tiên. Tuy nhiên, trong từng khu vực kinh tế, Báo cáo đã xác định các lĩnh vực mà ở đó việc đưa ra các cấu trúc thể chế cụ thể nên diễn ra sau khi đã có sự phát

triển của các thể chế hỗ trợ hay bổ sung, hoặc khi có những điều kiện nhất định. Nói cách khác, cần phải xác định một số ưu tiên trong xây dựng thể chế.

Báo cáo cũng xem xét ảnh hưởng qua lại giữa các thể chế không chính thức hay theo chuẩn mực với các thể chế chính thức. Nhiều người nghèo, đặc biệt là người dân ở các nước nghèo, không có khả năng tiếp cận các thể chế chính thức. Các thiết kế thể chế đổi mới có thể giúp thu hẹp khoảng cách giữa các thể chế chính thức và không chính thức, và tăng dần khả năng tiếp cận của những người bị đẩy ra ngoài lề. Đơn giản hoá các thể chế chính thức, cung cấp nhiều thông tin về chúng hơn cho người sử dụng, tăng cường vốn nhân lực, và chấp nhận các thể chế không chính thức trong trường hợp các thể chế chính thức không tạo nên tác động mong muốn, là một số cách thức theo đó các thiết kế thể chế có thể được sửa đổi nhằm làm cho nó phù hợp với nhu cầu của các nước nghèo và của người nghèo.

Các tác nhân địa phương, quốc gia và quốc tế, công cộng hay tư nhân đều ảnh hưởng tới quá trình phát triển thể chế theo thời gian. Cân bằng quyền lực giữa các tác nhân tư nhân và công cộng và sự thừa nhận của nhà nước đối với điểm mạnh và điểm yếu của cả hai là một nhân tố quan trọng trong phát triển thị trường. Một nhà nước mạnh và có năng lực là cần thiết cho việc hỗ trợ thị trường phát triển; trong khi một nhà nước tuỳ tiện và tham nhũng sẽ cản trở sự phát triển của thị trường. Tuy vậy, không phải chỉ có sự cân bằng giữa các tác nhân tư nhân và công cộng là quan trọng. Việc thiết kế các thể chế và tốc độ cải cách chịu ảnh hưởng qua lại giữa các nhà lãnh đạo địa phương và quốc gia, quốc gia và quốc tế. Tất cả những tương tác này lại chịu ảnh hưởng của bản chất các luồng thông tin và năng lực của các bên.

Bài học chính thứ tư trong chương này là, để xây dựng các thể chế có hiệu quả, các nhà hoạch định chính sách cần phải tiến hành bổ sung những gì đang tồn tại, đổi mới để phù hợp với điều kiện địa phương, khuyến khích thương mại và trao đổi thông tin mở, và thúc đẩy cạnh tranh giữa các khu vực, các doanh nghiệp và các cá nhân. Động cơ của mọi người tuỳ thuộc vào toàn bộ tập hợp các thể chế, và ảnh hưởng tới hiệu suất hoạt động của thể chế. Vì vậy, để xây dựng hay bổ sung một thể chế, điều quan trọng cần được xem xét là liệu các thể chế hỗ trợ có tồn tại hay không. Thể chế hỗ trợ tức là những thể chế mà thiếu nó thì thể chế đang xem xét sẽ không thể có hiệu quả. Nếu không có thể chế hỗ trợ thì tốt hơn là nên quan tâm trước tiên tới việc xây dựng thể chế hỗ trợ hoặc tiến hành điều chỉnh thiết kế để thể chế dự kiến có thể hoạt động được mà không cần tới các thể chế hỗ trợ. Những cân nhắc rất quan trọng khác là mức độ vốn con người cần thiết, mức độ tham nhũng và chi phí tương đối so với thu nhập đầu người. Do vốn con người khan hiếm nên ở các nước đang phát triển, các quy định phức tạp không được thi hành giống như ở những nước có nhân lực kỹ năng cao. Những nhân tố này dẫn tới yêu cầu đơn giản hoá các thiết kế thể chế. Chi phí tiếp cận các thể chế chính thức cao hơn tính theo thu nhập đầu người có nghĩa là, những thành viên xã hội yếu thế và nghèo khổ không thể tiếp cận những thể chế này. Tham nhũng trở nên dễ dàng hơn do sự phức tạp trong các quy định trên các thị trường thiếu minh bạch, trong khi động cơ hiệu quả của các quan chức (chẳng hạn tiền lương hay sự thăng tiến) lại thấp. Tại những nước này, để bổ sung các điều kiện hiện tại, cần phải sửa đổi lại các quy định. Sự khác biệt về công nghệ cũng đóng vai trò quan trọng. Do những khác biệt giữa các nước về văn hoá và tài nguyên, nên cần khuyến khích và chấp nhận các đổi mới. Cuối cùng, tạo cơ hội cho thương mại, các thị trường sẽ phát triển và tăng nhu cầu đối với các thể chế hỗ trợ giao dịch trên thị trường. Chia sẻ thông tin tự do cũng có vai trò tương tự. Sự cạnh tranh giữa các khu vực và giữa các doanh nghiệp, thường bị các cấu trúc thể chế hiện tại giới hạn, sẽ giúp cho việc xác định các hình thức thể chế mới và tạo ra nhu cầu cho các thể chế mới.

PHẦN II

Các doanh nghiệp

CÁC DOANH NGHIỆP LÀ NHỮNG KHỐI CHỦ CHỐT CỦA THỊ TRƯỜNG, sản xuất hàng hoá và cung cấp dịch vụ, tạo thành cơ sở của trao đổi thị trường. Trong phần này, Báo cáo xem xét các vấn đề thể chế đối với ba nhóm doanh nghiệp. *Nông dân* là trọng tâm của chương 2; chương này xem xét cách thức những người sản xuất nông nghiệp ở các nước đang phát triển thực hiện để tăng năng suất và giảm rủi ro bằng cách cải thiện các thể chế quản lý thị trường đất đai, tín dụng, công nghệ và sản phẩm nông nghiệp. Đối với các doanh nghiệp, vấn đề thể chế quan trọng là làm thế nào để tăng đầu tư và đảm bảo quản lý tốt; chương 3 đề cập tới vấn đề *Quản trị doanh nghiệp* (tập trung vào những doanh nghiệp ngoài khu vực tài chính) bằng cách xem xét các mối ảnh hưởng qua lại giữa các cấu trúc sở hữu và khung pháp luật, và giữa các thể chế công cộng và các thể chế tư nhân. Chương 4 xem xét *Các hệ thống tài chính*, vốn có chức năng quan trọng trong các hệ thống thị trường; chương này thảo luận những điều kiện thể chế cần thiết cho sự phát triển của hệ thống tài chính và vai trò của hệ thống giám sát và điều tiết nhằm bảo đảm cho một hệ thống tài chính lành mạnh.

CHƯƠNG 2

Nông dân

Hầu hết những người nghèo trên thế giới đều sống nhờ vào nông nghiệp, vì vậy, nếu chúng ta hiểu kinh tế học nông nghiệp, chúng ta sẽ hiểu kinh tế học của sự nghèo khổ.

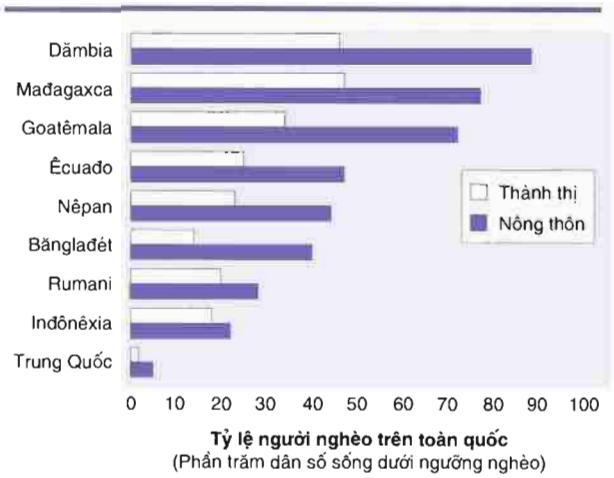
- Theodore W.Schultz, 1980.

Nông dân hoạt động trên thị trường cũng giống như các nhà doanh nghiệp khác. Nhưng thị trường nông thôn, nhất là thị trường nông nghiệp, có khó khăn đặc biệt về vấn đề thông tin, thiếu cạnh tranh, và hiệu lực thi hành hợp đồng yếu. Xây dựng thể chế có tác dụng làm giảm chi phí giao dịch đối với nông dân, do vậy có thể cải thiện đáng kể cách thức các thị trường nông nghiệp hoạt động. Điều này đặc biệt quan trọng đối với mục tiêu giảm nghèo đói, vì những người nghèo thường sống ở nông thôn và có thu nhập chủ yếu từ những hoạt động nông nghiệp (hình 2.1). Thị trường nông nghiệp vận hành tốt, có thể mang lại những lợi ích quan trọng cho các lĩnh vực khác trong nền kinh tế. Khi năng suất nông nghiệp được nâng cao, sẽ có nhiều nông dân rời bỏ nông nghiệp vào làm việc trong các ngành công nghiệp và dịch vụ, nhờ đó thúc đẩy sự tăng trưởng chung.[1]

Ba thách thức mà các nhà hoạch định chính sách gặp phải khi xây dựng thể chế cho thị trường nông nghiệp là: Thứ nhất, hoạt động nông nghiệp thường *phân tán về địa lý* và ở xa các trung tâm đô thị chủ yếu. Chẳng hạn, một khó khăn trong việc cung cấp tín dụng nông thôn là những nhà cung cấp tín dụng chính thức, như các ngân hàng, nhận thấy họ phải trả chi phí quá cao để có được thông tin về những người tiểu nông cư trú rải rác về địa lý. Do vậy, lãi suất của các khoản vay chính thức cho các nông dân quy mô nhỏ thường có xu hướng rất cao. Cũng tương tự, chi phí cho các dịch vụ tư pháp và đưa sản phẩm ra thị trường có thể cao do khoảng cách lớn giữa các nông trang và các thành phố chính[2]. Trong những trường hợp này, các thể chế không chính thức đóng vai trò thay thế các thể chế chính thức. Sự thay thế này có thể có hiệu quả trong một số môi trường nhất định, nhưng cũng có thể có hiệu quả không đầy đủ ở những môi trường khác.

Thứ hai, trong quá khứ, khu vực nông nghiệp ở nhiều nước đã phải chịu *sự thiên vị đối với khu vực thành thị* trong chính sách công cộng. Ví dụ, các hội đồng marketing nhà nước ở một số nước châu Phi đã sử dụng các hệ thống tương tự do thực dân sử dụng để trưng thu lương thực trong Thế chiến thứ Hai[3]. Các hệ thống này trợ cấp lương thực cho người tiêu dùng ở thành thị bằng cách yêu cầu nông dân bán sản phẩm với mức giá thấp hơn giá thị trường. Các ví dụ khác của sự thiên vị thành thị

Hình 2.1
Số người nghèo ở thành thị so với ở nông thôn tại một số nước trong thập kỷ 1990



Chú thích: Do sử dụng ngưỡng nghèo của nhiều nước nên các kết quả có thể không so sánh được giữa các nước khác nhau
Nguồn: Số liệu của Ngân hàng Thế giới.

gồm có việc định tỷ giá hối đoái quá cao nhằm làm cho hàng nhập khẩu trở nên rẻ hơn đối với người tiêu dùng thành thị, đánh thuế xuất khẩu nông sản cao và duy trì tỷ lệ bảo hộ hiệu quả cao đối với các ngành công nghiệp trong nước cung cấp đầu vào cho nông nghiệp.

Đầu tư công cộng vào cơ sở hạ tầng, giáo dục, và các dịch vụ khác ở khu vực nông thôn cũng có xu hướng thấp hơn ở thành thị. Đầu tư thấp hơn, làm tăng chi phí giao dịch trong marketing - một trở ngại thể chế lớn đối với việc nâng cao năng suất nông nghiệp. Một số thể chế cụ thể có tác dụng hạ thấp chi phí thông tin - chẳng hạn như việc phân loại và tiêu chuẩn hoá, hay các hệ thống thông tin thị trường. Các nỗ lực của khu vực công cộng và tư nhân nhằm xây dựng những thể chế như vậy có thể giúp cho việc đẩy mạnh phát triển nông nghiệp (hộp 2.1). Phần đông dân cư nông thôn, đặc biệt là người nghèo ở nông thôn không chỉ gặp khó khăn trong việc đưa sản phẩm tới thị trường về mặt vật chất, mà thường còn gặp các trở ngại quan trọng khác trong việc tiếp cận thị trường. Do phần nào ít được hưởng giáo dục hơn so với dân cư thành thị nên họ có thể gặp phải nhiều khó khăn trong việc sử dụng các thể chế chính thức, chẳng hạn các thể chế phổ biến kiến thức công nghệ.

Thứ ba, nông nghiệp phụ thuộc đáng kể vào *sự thay đổi thất thường của thời tiết*. Nông dân nghèo thường phải dựa vào tiền tiết kiệm của bản thân và sự trợ giúp của gia đình và bạn bè khi xảy ra lụt lội hay hạn hán. Tuy nhiên, những cơ chế bảo hiểm này cũng không giúp ích được bao nhiêu vì các khoản tiết kiệm của họ thường rất nhỏ, hoặc có thể toàn bộ gia đình và bạn bè của họ cũng gặp phải tai họa như họ. Những nông dân giàu có hơn và nông dân ở các nước giàu, có thể mua một số hình thức bảo hiểm tai hoạ và được nhận trợ cấp của chính phủ khi tai hoạ xảy ra. Những khoản trợ cấp này là rất tốn kém đối với các nước nghèo. Hơn nữa, các thị trường bảo hiểm tai hoạ đòi hỏi phải có các thể chế bổ sung, trong khi đó, hầu hết các nước đang phát triển đều không có các thể chế này.

Chính phủ hay cộng đồng xây dựng các thể chế có hiệu quả nhằm nâng cao thu nhập và giảm rủi ro của nông dân như thế nào?[4] Chương này trả lời câu hỏi trên bằng các dẫn chứng đúc kết từ thành công cũng như thất bại trong các thể chế ở nhiều nước. Các thể chế liên kết với nhau quản lý các tài sản vật chất và tài chính của nông dân là đặc biệt quan trọng - chẳng hạn các thể chế liên quan tới *đất đai* và *tài chính*. Quyền đối với đất đai được bảo đảm và có khả năng chuyển nhượng, khuyến khích hoạt động đầu tư tạo thu nhập và làm giảm sự thiếu chắc chắn trong thu nhập tương lai. Các thể chế tài chính nông thôn hoạt động tốt, đóng vai trò cung cấp tín dụng cho các khoản đầu tư để tăng thu nhập, giảm rủi ro, và bảo hiểm cũng có vai trò tương tự. Các thể chế cung cấp và phổ biến *công nghệ nông nghiệp* ảnh hưởng trực tiếp tới năng suất và rủi ro trong sản xuất nông nghiệp.

Ở nhiều nước, vấn đề marketing là cản trở thể chế lớn nhất đối với việc tăng năng suất nông nghiệp. Liên kết các cộng đồng nhỏ, rời rạc, thành các thị trường lớn hơn, và đặc biệt thành thị trường toàn cầu, sẽ kích thích nhu cầu đối với sản phẩm của nông dân. Đến lượt mình, gia tăng nhu cầu về sản phẩm sẽ tạo ra gia tăng

Hộp 2.1

Các thể chế marketing nông nghiệp

Khi các thể chế marketing nông nghiệp ở những nước đang phát triển bị thất bại, thường là do không có các thể chế hỗ trợ. Nhà nước có vai trò trong việc xây dựng những thể chế thị trường tốt hơn, nhưng không phải thông qua các cơ quan marketing nhà nước. Những cơ quan này rõ ràng đã không thể cân bằng được các mục tiêu của nhà nước xung khắc với nhau: cung cấp tín dụng, thu thuế, đảm bảo an ninh lương thực và bình ổn giá cho người tiêu dùng thành thị. Thay vào đó, nhà nước nên tạo điều kiện tốt cho hoạt động của các thể chế marketing tư nhân, như hợp đồng nông nghiệp hay hợp tác xã.

Các thoả thuận hợp đồng nông nghiệp hấp dẫn nông dân ở các nước đang phát triển do chúng giúp cho nông dân có thể tiếp cận những đầu vào hiện đại như tín dụng hay giống, và đưa sản phẩm ra thị trường trong nước và quốc tế. Các chương trình này đa dạng, từ các thoả thuận riêng lẻ giữa tư thương và nông dân như ở nhiều nước châu Á, cho tới các hệ thống chính thức hơn ở nhiều nước Mỹ Latinh, Trung Âu và Đông Á. Mặc dù đây là một thể chế tư nhân, nhưng chính phủ có thể giúp xây dựng nó theo hai cách: giúp cho các nông dân sản xuất nhỏ và tư thương trong nước hay các doanh nghiệp kinh doanh nông nghiệp gặp gỡ nhau với vai trò hỗ trợ thông tin của mình; và thông qua các thể chế bổ sung, nhất là các cơ chế thi hành hợp đồng (ví dụ toà án giải quyết các tranh chấp hợp đồng, hay phân loại chất lượng, và đặt ra các tiêu chuẩn).

Hợp tác xã của nông dân phổ biến ở các nước công nghiệp hơn ở các nước đang phát triển. Các hợp tác xã này chi phối ngành sản xuất sữa ở Phần Lan, lúa mỳ ở Canada, gạo ở Nhật Bản và ngũ cốc ở Áchentina. Nhờ có khả năng giải quyết được các vấn đề do quy mô nhỏ của nông dân cá thể gây ra, hợp tác xã có thể sẽ rất thành công trong việc giải quyết sự không tương xứng về thông tin và tạo nên quyền lực cạnh tranh đối với người mua. Hợp tác xã thực hiện chức năng này thông qua hành động tập thể, kết hợp nguồn lực và hạ thấp chi phí đơn vị của giao dịch. Đối với các hợp tác xã tiêu thụ ở các nước đang phát triển, một bài học kinh nghiệm cho thấy: chính phủ cần ngừng áp đặt các cấu trúc hợp tác "từ trên xuống" đối với nông dân. Các hợp tác xã như Anand ở Gujarat, Ấn Độ, hay UGC ở Môdămbích thành công là nhờ ở tính tự nguyện của chúng. Sự tự nguyện làm giảm thiểu các vấn đề phát sinh trong hành động tập thể, ví dụ việc các cá nhân có thể làm việc không tích cực trong hợp tác xã (một vấn đề diễn ra tràn lan tại các hợp tác xã nông nghiệp của nhà nước). Đồng thời, các hợp tác xã thành công này cũng đã phải trải qua thử nghiệm để xây dựng nên các mô hình thể chế phù hợp với hoàn cảnh- những thể chế này thúc đẩy sự tin tưởng, tính minh bạch, và đổi mới.

Cho dù áp dụng hình thức tổ chức marketing nào, thì người mua vẫn có thể phải trả chi phí cao để thẩm định chất lượng hàng hoá họ mua. Có hai thể chế được phát triển nhằm đáp ứng các nhu cầu này. Đó là phân loại và đưa ra tiêu chuẩn nhằm đảm bảo chắc chắn hơn về chất lượng hàng hoá; và các hệ thống thông tin thị trường cung cấp thông tin tới nông dân.

Do sản phẩm nông nghiệp có các đặc tính đa dạng, phân loại (phân chia theo nhóm dựa vào các đặc tính có thể lượng hoá) và tiêu chuẩn (các quy tắc đo lường) được sử dụng để tách bạch các sản phẩm tương tự thành những nhóm riêng và mô tả chúng bằng một thuật ngữ chung nhất quán. Hệ thống đánh giá này có thể giảm đáng kể chi phí thông tin bằng cách cho phép các thương nhân ký hợp đồng "từ xa" do đã biết những đặc tính của hàng hoá, thay vì phải đích thân đến tận nơi sản xuất để kiểm tra. Nhưng lợi ích của chúng còn nhiều hơn. Do phân loại và tiêu chuẩn có thể được xác định một cách khách quan, chúng khuyến khích khả năng tiếp cận tín dụng thông qua các hoá đơn gửi hàng, tín dụng kho và trao đổi hàng hoá. Chúng cũng có thể mở rộng thị trường bằng cách làm cho giá cả và số lượng được so sánh với nhau, và vì vậy, tạo điều kiện cho thương mại diễn ra ở các thị trường có tiêu chuẩn chung.

Ở thị trường gạo Nhật Bản, các tiêu chuẩn và phân loại được đưa ra khi sự phát triển của hệ thống xe lửa đã nối kết các thị trường hoàn toàn tách biệt trước đây. Trên toàn thế giới, sự mở rộng thương mại giữa các cộng đồng đã tạo ra một nhu cầu tương tự đối với các tiêu chuẩn và phân loại. Các thương nhân thường là những người khởi xướng các tiêu chuẩn. Tuy vậy, khi khối lượng giao dịch gia tăng thì vai trò can thiệp của chính phủ khuyến khích việc sử dụng và điều chỉnh các tiêu chuẩn cũng gia tăng tương ứng.

Các tiêu chuẩn quốc tế thường được các nông dân quy mô lớn và các doanh nghiệp ở những nước đang phát triển áp dụng. Những tiêu chuẩn này có thể giúp đẩy mạnh tổng xuất khẩu . Mặc dù vậy, những nông dân quy mô nhỏ tham gia xuất khẩu có thể sẽ bị đẩy ra khỏi hoạt động xuất khẩu do các tiêu chuẩn này. Việc đặt các tiêu chuẩn quá cao, làm tăng chi phí của các nông dân quy mô nhỏ. Họ có hai lựa chọn: Thứ nhất, họ có thể nhận được một phần lợi ích từ tiêu chuẩn hoá (như giảm chi phí thông tin) bằng cách sử dụng các thể chế không chính thức để giảm bớt các vấn đề về thông tin (chẳng hạn, các thể chế môi giới không chính thức ở Êtiôpia). Thứ hai, các nhà hoạch định chính sách có thể giúp nông dân nghèo tham gia các chương trình cấp giấy chứng nhận nhằm hoà nhập họ vào một thị trường nông nghiệp lớn hơn, như những gì đã thực hiện ở Mayacert-một tổ chức phi chính phủ- ở Goatêmala.

Các hệ thống thông tin thị trường (MIS) nói chung, mô tả các mạng lưới phân phối số liệu công cộng, nhờ đó cung cấp thông tin về thị trường nông nghiệp. Đối với nông dân, hiểu biết thông tin thị trường (chẳng hạn giá cả hiện thời của một hàng hoá tại các thị trường bán buôn chủ yếu) có thể giúp họ căn cứ vào nhu cầu thị trường để lập kế hoạch sản xuất, thu hoạch và bán sản phẩm. Đối với thương nhân, thông tin tốt hơn sẽ giúp họ nâng cao khả năng khi quyết định xem nên giữ sản phẩm trong kho hay nên vận chuyển chúng tới các thị trường có lợi nhất. Trong cả hai trường hợp, MIS đều có vai trò quan trọng đối với nông dân hay thương nhân quy mô nhỏ, những người thiếu tính kinh tế nhờ quy mô khi tự mình thu thập các thông tin này.

(Xem tiếp trang sau)

Hộp 2.1
(tiếp theo)

Ở hầu hết các nước công nghiệp, các tổ chức tư nhân cung cấp thông tin thị trường nông nghiệp với một mức phí nhất định, trong khi các cơ quan nhà nước thu thập thông tin thị trường và cung cấp chúng miễn phí. Do chi phí thu thập và phổ biến thông tin thường cao ở các lĩnh vực chưa có tiêu chuẩn hoá về chất lượng, khối lượng, hay ở những vùng có cơ sở hạ tầng truyền thông kém phát triển, mức phí sử dụng của các tổ chức tư nhân thường cao. Do đó, ở những nước nghèo, khu vực công cộng đóng vai trò rất quan trọng trong cung cấp thông tin thị trường.

Các hệ thống MIS của khu vực công cộng thường không phổ biến. Một nghiên cứu tiến hành ở 120 nước đang phát triển cho thấy, chỉ có 53 hệ thống như vậy (Shepherd 1997). Hơn nữa chúng lại thường không vận hành tốt. Nguyên nhân xuất phát là nguồn tài chính ít, sự kém cỏi của các viên chức trong việc thu thập những thông tin thị trường đáng tin cậy, và sự ngần ngại của các thương nhân khi cung cấp thông tin vì họ lo ngại những thông tin này sẽ được sử dụng vào việc đánh thuế họ.

Tuy vậy, một số chiến lược đổi mới trong phổ biến thông tin thị trường đang được xây dựng. Ví dụ, chính phủ bang Andhra Pradesh, Ấn Độ đưa thông tin giá cả sản phẩm ở các thị trường khác nhau trong khu vực lên một trang Web được cập nhật hàng ngày. Một lần nữa, một vai trò trọng tâm của khu vực công cộng có thể giúp đỡ các thành viên thị trường cải thiện dòng thông tin của riêng họ bằng cách tăng sự phổ biến các công nghệ truyền thông chi phí thấp. Ví dụ, trao đổi thông tin thị trường ở Gana, Philippin và Băngladét được đẩy mạnh khi chính phủ yêu cầu buộc các công ty điện thoại di động phải đảm bảo khả năng tiếp sóng ở khu vực nông thôn. Kết quả là, các thương nhân có thể thu thập và truyền tải thông tin cho nhau nhờ sử dụng những chiếc điện thoại cầm tay của họ.

Nguồn: Chaudhury và Banerji 2001, tài liệu cơ sở của *Báo cáo Phát triển Thế giới 2002*.

nhu cầu về đầu vào. Thị trường càng mở cửa thì nhu cầu có các thể chế chính thức có hiệu quả phục vụ nông dân càng lớn. Các thể chế này rất đa dạng, từ quyền sở hữu được chứng thực bằng văn bản, tới khả năng tiếp cận tín dụng tốt hơn.

Các thể chế không chính thức và thủ tục được đơn giản hoá có thể phù hợp khi thiếu các thể chế chính thức bổ sung hay khi nhu cầu chung đối với sản phẩm nông nghiệp thấp. Trong trường hợp này, chi phí của các thể chế chính thức phức tạp có thể lớn hơn so với lợi ích của chúng. Ví dụ, tại các vùng có ít áp lực cạnh tranh về đất đai, quyền sở hữu cộng đồng đối với đất đai có thể đủ để đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất. Tuy nhiên khi nhu cầu cao đối với đất đai dẫn tới các tranh chấp đất đai, và khi các thể chế không chính thức không thể giải quyết các tranh chấp này một cách thoả đáng, thì quyền sở hữu đất đai chính thức là thể chế phù hợp hơn.

Đổi mới, thường trải qua quá trình thử nghiệm, có thể xác định những kỹ thuật giúp cho việc vượt qua rào cản chi phí giao dịch cao ở các vùng nông thôn. Đổi mới có thể rất đa dạng, từ các cơ sở dữ liệu đơn giản cho phép thông tin về công nghệ được chia sẻ giữa những người tiểu nông với nhau, cho tới các cơ chế thi hành được cải thiện trong hình thức cho vay theo nhóm.

Chương này tập trung vào các thể chế nông nghiệp cụ thể, kể cả các quyền đối với đất đai, các thể chế tài chính nông thôn, và các thể chế có tác dụng tạo ra và cung cấp kỹ thuật nông nghiệp. Nhiều vấn đề quan trọng khác liên quan tới nông nghiệp sẽ được đề cập trong các chương khác của Báo cáo - chẳng hạn, sự mở cửa đối với thương mại quốc tế trong chương 7 và vấn đề định giá nước và điện ở chương 8 cũng như ở nhiều báo cáo khác của Ngân hàng Thế giới[5].

Xây dựng các thể chế đất nông thôn được bảo đảm và có khả năng chuyển nhượng hơn

Trong lịch sử, đất đai từng dư thừa và được sở hữu bởi cộng đồng hay thuộc về bất cứ ai khẳng định sự sở hữu đầu tiên đối với nó. Nhưng khi dân số gia tăng, đất đai ở nhiều vùng trên thế giới - đặc biệt là đất nông nghiệp - trở nên khan hiếm, cho tới khi sự khan hiếm tương đối này làm tăng giá trị của nó. Khi đất đai trở nên quan

trọng hơn với tư cách là một tài sản sản xuất, thì quyền sở hữu nó được chuyển giao cho các cá nhân hay gia đình. Và cùng với việc xuất hiện tài sản cá nhân, cũng xuất hiện nhu cầu chứng minh quyền sở hữu đối với tài sản đó. Kể từ thời Ai Cập và Mesopotamia cổ đại, quyền sở hữu đất đã đóng vai trò quan trọng trong các giao dịch đất đai (hộp 2.2).

Hiện nay, bản chất của quyền sở hữu đất nông nghiệp rất khác nhau giữa các nước. Cả chính phủ và cộng đồng đều xây dựng các thể chế xác định quyền này. Tại một số nước như Udơbêkixtan, nhà nước sở hữu tất cả đất đai. Ở Trung Quốc, sở hữu đất đai tư nhân cũng bị cấm; quy định của nhà nước cho phép công dân được thuê đất hợp pháp trong 15 năm, nhưng thực tế diễn ra ở các địa phương khác nhau. Cũng tương tự, sở hữu đất đai tư nhân bị cấm ở hầu hết các nước Trung Á; một số chính phủ đã định nghĩa rõ ràng và luật hoá các quyền sử dụng đối với tài sản thuộc sở hữu nhà nước. Chính phủ cũng đã thành lập những tổ chức nhằm đảm bảo thực thi các quyền này[6]. Đối với nhiều nông dân sản xuất quy mô nhỏ ở châu Mỹ Latinh thì "quyền chiếm dụng" -được xác định bởi tư nhân và không rõ ràng - cho phép họ có quyền sở hữu và quyền chuyển nhượng đối với đất đai nông nghiệp. Các cộng đồng và bộ lạc ở nhiều nước châu Phi cho phép cá nhân có quyền sử dụng không chính thức đối với đất đai thuộc sở hữu của cộng đồng[7]. Đất đai có thể chuyển nhượng được ở hầu hết các nước Nam Á nhưng với các hình thức thể chế không rõ ràng, nên đã làm nảy sinh nhiều tranh chấp về quyền sở hữu và khả năng chính phủ tịch thu đất đai, dẫn đến bất ổn tại nhiều vùng.

Các quyền đối với đất đai được bảo đảm và có thể chuyển nhượng có thể được cung cấp bởi cả thể chế chính thức và không chính thức. Những hệ thống này cung cấp thông tin về người sở hữu đất, người có lợi ích được bảo đảm trên đất đai, các giao dịch đất đai được đăng ký ở đâu và làm thế nào tiếp cận những thông tin này. Ví dụ, quyền sở hữu hay quyền sử dụng do cộng đồng xác định ở một số khu vực châu Phi thực hiện các chức năng này.

Trong nhiều trường hợp, xác lập quyền sở hữu chính thức tạo nên một chi phí không cần thiết trong trung hạn. Tuy vậy, hệ thống quyền sở hữu chính thức được nhà nước đảm bảo thi hành là cần thiết để có thể giảm các tranh chấp đất đai, khi mà tăng trưởng dân số hay nhu cầu đối với sản phẩm nông nghiệp dẫn tới tăng áp lực cạnh tranh đất đai, hoặc khi các giao dịch với những người bên ngoài cộng đồng trở nên phổ biến. Ví dụ, nhu cầu đối với quyền sở hữu đất đai cá nhân chính thức ở nước Anh được kích thích bởi nhu cầu về len, và kéo theo nó là nhu cầu về cừu. Tại Kênia, nhu cầu đối với quyền sở hữu đất đai chính thức phát sinh do nhu cầu của thị trường thế giới đối với các cây

Hộp 2.2

Các thể chế sở hữu đất đai ở Mesopotamia và Ai Cập

Từ thuở bình minh của nông nghiệp vào khoảng 10.000 năm trước, cho tới một vài thế kỷ gần đây, đất đai tương đối dồi dào so với dân số ở hầu hết mọi nơi trên thế giới. Đất đai vào thời cổ xưa thường (nếu không nói là hoàn toàn) thuộc sở hữu của vua chúa hay nhà thờ. Ở Ai Cập, Pharaoh Menes (3100 TCN) thường mang theo mình những chứng thư xác nhận quyền sở hữu tất cả đất đai được chúa tể của các vị thần ban cho ông. Nhưng vào thời này, sở hữu đất đai của tư nhân và các vụ mua bán đất đai đã được ghi chép lại. Tại Uruk (miền Nam Mesopotamia, 3000 TCN) vẫn lưu giữ các ghi chép về những cá nhân "sở hữu" đất đai (mặc dù quyền sở hữu chính thức thực ra không tồn tại), và các bản ghi cho biết thông tin về việc mua bán đất đai.

Một số ghi chép cổ nhất còn lưu lại về sở hữu đất đai tư nhân có từ thời kỳ cai trị của Hammurabi (thế kỷ 16 TCN). Đạo luật nổi tiếng được Hammurabi ban hành, quy định những trường hợp cụ thể mà nhà vua phải can thiệp để giải quyết các tranh chấp đất đai. Vào thời Hammurabi, phân chia đất đai được đánh dấu bằng các cọc mốc cắm xung quanh địa giới, và tất cả các ghi chép về sở hữu đất đai đều được giữ ở trong cung vua. Vào thế kỷ thứ ba TCN, các chủ đất Ai Cập có thói quen phổ biến mang theo trong mình giấy tờ chứng minh quyền sở hữu đất đai. Vào thời kỳ Sassanian (224 tới 651 SCN), quyền sở hữu đất đai ở Mesopotamia đòi hỏi phải có chứng thư viết tay, có nhân chứng, và sau đó là có đăng ký với nhà nước.

Nguồn: Powelson 1998.

trồng lâu năm. Trong khi đó, ở Thái Lan thì nguyên nhân là sự quốc tế hoá thị trường gạo sau Hiệp ước Bowering năm 1826. Các dịch vụ hạ tầng tốt hơn, nối kết các vùng đất xa xôi với thị trường, cũng có thể kích thích nhu cầu cần có các thể chế chính thức để xác định rõ và thực thi quyền sở hữu đất đai,như trường hợp xảy ra ở Braxin (hộp 2.3).

Cải thiện năng suất nông nghiệp nhờ các quyền đối với đất đai tốt hơn

Sự an toàn cao hơn về quyền đối với đất đai có thể làm tăng thu nhập dự kiến từ đầu tư và giải toả bớt các khó khăn tín dụng. Đến lượt mình, điều này lại có thể làm tăng mức đầu tư và năng suất. Quyền đối với đất đai được bảo đảm, giúp trấn an những nhà đầu tư là, thu nhập từ các khoản đầu tư của họ sẽ không bị chính phủ hay các cá nhân khác tước mất. Quyền đối với đất đai tốt hơn cũng làm tăng khả năng vay vốn, vì đất có thể được sử dụng làm thế chấp (sẽ thảo luận trong chương 4).

Nếu quyền đối với đất đai được bảo đảm, thì một thị trường đất đai có thể hoạt động cho phép chuyển giao tài sản từ một người chủ (hoặc một người có quyền sử dụng) tới một người khác. Năng suất khi đó có thể tăng, do đất đai được chuyển từ những người canh tác ít hiệu quả sang những người canh tác tốt hơn. Lợi ích năng suất nói chung sẽ lớn hơn, nếu các thị trường tín dụng cũng hoạt động tốt. Nếu không, những nông dân sản xuất có hiệu quả hơn sẽ không thể huy động đủ vốn để mua đất. Sự gia tăng năng suất phụ thuộc vào khả năng tham gia của người bán vào các hoạt động tạo thu nhập khác như thế nào? Một số nghiên cứu về Trung Quốc, một trong số ít các nước đã từng thử nghiệm các hệ thống quyền chuyển nhượng đất đai khác nhau tại các tỉnh khác nhau đã khẳng định rằng, tính dễ chuyển nhượng cao hơn có tương quan thuận với mức độ đầu tư nông nghiệp cao hơn[8].

Ở nhiều nước đang phát triển, có quá nhiều quy định về các giao dịch đất đai. Điều này có nghĩa là, các thị trường đất đai khó vận hành một cách tự do. Do tính minh bạch có xu hướng thấp và năng lực hành chính bị hạn chế, những quy định này có tác dụng khuyến khích tham nhũng. Hạ thấp các chi phí chuyển nhượng đất đai là đặc biệt quan trọng ở nhiều vùng châu Á, nhất là Nam Á. Tại đây, sự phát triển mạnh mẽ của thị trường đất đai có thể cải thiện năng suất do khắc phục được tình trạng phân mảnh và chia nhỏ sở hữu đất đai quá mức (hộp 2.4)

Hộp 2.3

Quilombo ở Braxin: cơ sở hạ tầng, thay đổi xã hội, và nhu cầu mới đối với đăng ký đất đai

Cho tới gần đây, những khu định cư với cái tên quilombo vẫn còn ẩn mình trong những vùng hẻo lánh ở Braxin. Cư dân sinh sống ở các cộng đồng này là con cháu của những nô lệ bỏ trốn. Sự hẻo lánh của các khu định cư này ban đầu được cố ý để tránh sự phát hiện và truy lùng của chủ nô lệ. Ngày nay, các khu định cư này được liên kết với những địa phương khác của Braxin và với thế giới nhờ hệ thống đường bộ, đường thuỷ và đường xe lửa được cải thiện. Do đó, giá trị đất đai ở đây đã tăng lên đối với những người nuôi gia súc, các công ty khai mỏ và các nhà đầu cơ đất đai. Tất cả những người này đều muốn chiếm một phần đất đai trong các quilombo. Ban đầu, những cố gắng của những người này tương đối thành công do cư dân quilombo không có quyền sở hữu chính thức đối với đất đai. Do tổ tiên của họ thất học, họ chẳng có tài liệu nào chứng thực về sự tồn tại của các cộng đồng này. Thêm vào đó, những ghi chép chính thức về nô lệ đều bị chính thức huỷ bỏ vào năm 1890.

Mặc dù vậy, một nỗ lực của chính phủ hiện đang được tiến hành nhằm trao cho những cư dân quilombo quyền hợp pháp đối với mảnh đất của tổ tiên. Công việc này trở nên dễ dàng hơn nhờ hiến pháp mới của Braxin được thông qua năm 1998, tức là 100 năm sau khi chấm dứt chế độ nô lệ. Hiến pháp mới thừa nhận quyền và địa vị của con cháu những nô lệ bỏ trốn. Cho tới năm 2000, đã có 743 quilombo, một số có nguồn gốc từ thế kỷ 17, đã được xác định trên khắp Braxin và đang tìm kiếm sự công nhận chính thức. Đã có một số cố gắng nhằm xúc tiến quá trình trao quyền sở hữu đất đai cho các cư dân này, chẳng hạn như việc chấp nhận làm chứng miệng của những người cư trú già cả như là một bằng chứng khẳng định sự định cư. Tuy vậy, quá trình này đã không tiến nhanh như người ta từng hy vọng, và hiện nay, chính phủ đang cố gắng để đẩy nhanh nó.

Nguồn: Rohter 2001; Fundação Palmares 2000.

Khi nào cần tới các thể chế quyền sở hữu chính thức

Các quyền sở hữu đất đai chính thức có thể làm tăng khả năng tiếp cận tín dụng và tăng đầu tư vào đất đai. Nhưng, những chức năng này lại phụ thuộc đáng kể vào môi trường thể chế rộng lớn hơn. Chính phủ chỉ nên thực hiện các chương trình trao quyền sở hữu chính thức trên quy mô rộng, khi các áp lực cạnh tranh và các tranh chấp tiềm ẩn cho thấy các thể chế về quyền đất đai hiện nay của cộng đồng kém hiệu quả.

Các nỗ lực nhằm trao quyền sở hữu đất đai trên văn bản và được đăng ký chính thức, rất được chú ý trong những năm gần đây. Trong nhiều trường hợp, các quyền này đã chính thức hoá các quyền sở hữu đất đai không có văn bản. Các quyền không chính thức có thể xuất phát từ những hệ thống trên cơ sở cộng đồng hay bộ lạc, như trong ví dụ ở hộp 2.3 về *quilombo* ở Braxin hoặc là các quyền chiếm hữu của những người chiếm hữu đất đai[9]. Các quyền sở hữu đất đai chính thức cũng được thiết lập trong các quá trình tư nhân hoá đất đai (như trường hợp các nước đang chuyển đổi). Như đã thảo luận trong *Báo cáo Phát triển Thế giới 2000/2001,* các quyền sở hữu được xác định rõ ràng trong cải cách ruộng đất đóng vai trò quan trọng trong việc cải thiện cuộc sống của người nghèo, dù họ là nông dân hay không phải nông dân[10].

Chi phí tài chính và hành chính của một chương trình chính thức hoá quyền sở hữu đất đai khá cao. Điều này làm nẩy sinh vấn đề cần xác định những loại thể chế nào là cần thiết, và khi nào thì cần thiết.

Quyền sở hữu đất đai chính thức tạo ra các quyền sở hữu được bảo đảm và có khả năng chuyển nhượng nhờ cung cấp thông tin tốt hơn. Các hệ thống quyền sở hữu đất đai không chính thức dựa trên cơ sở kiến thức của các thành viên cộng đồng và hàng xóm. Những cá nhân này biết được chất lượng của từng mảnh đất cụ thể, ai là người thực sự sở hữu nó, và ranh giới chính xác của nó. Nhưng những người không ở trong cộng đồng, khi muốn mua đất, có thể không

Hộp 2.4

Các ví dụ về những rào cản chính sách đối với hoạt động của thị trường đất đai

Ngay cả khi việc chuyển nhượng đất đai được pháp luật cho phép, việc có quá nhiều quy định về giao dịch cũng có thể gây ảnh hưởng xấu tới hoạt động của thị trường đất đai. Các rào cản sau đây có thể giảm xuống nhờ hành động của chính phủ.

Các hạn chế mua bán đất đai. Một số nước ngăn cấm việc mua bán đất đai. Ở những nước đang chuyển đổi, tư nhân hoá đất đai đi kèm với giới hạn giá trần và quy định cấm bán lại. Các chính phủ cũng tác động gián tiếp vào hoạt động mua bán đất đai bằng cách yêu cầu bất cứ giao dịch đất đai nào cũng phải được sự chấp thuận từ một cơ quan cấp cao.

Chi phí mua bán cao. Mức thuế hay các khoản phí mua bán đất đai cao có thể không khuyến khích các hoạt động mua bán đất đai hoặc chuyển những hoạt động này thành không chính thức. Ở Philippin và Việt Nam, thuế đánh trên các giao dịch đất đai gần bằng 20 phần trăm giá trị đất đai. Các chi phí cũng có thể cao trong trường hợp ít cạnh tranh, dẫn tới mức phí dịch vụ mua bán đất đai cao.

Các hạn chế đối với việc chia nhỏ đất đai. Những hạn chế này được thiết lập trong môi trường thuộc địa trước đây nhằm ngăn cản việc chia nhỏ các nông trại lớn thuộc sở hữu của các nhà thực dân nếu như không có lý do kinh tế xác đáng. Ví dụ, Dimbabuê hiện nay vẫn còn những hạn chế này, còn Nam Phi gần đây mới bắt đầu thực hiện việc bãi bỏ quy định này.

Hạn chế việc sử dụng đất đai làm thế chấp. Việt Nam là một ví dụ. Ở đây, giá trị đất đai với tư cách vật thế chấp bị pháp luật hạn chế, và các ngân hàng nước ngoài không được phép chấp nhận đất đai như là vật bảo đảm cho các khoản vay. Đồng thời, những người cho vay cũng không thể sở hữu hay trao đổi các quyền sử dụng đất, và bất kỳ mảnh đất nào bị gán làm vật trả nợ đều phải được nhà nước đem ra đấu giá. Ở Mêhicô, các ngân hàng có thể nắm giữ quyền sử dụng đất chứ không được sở hữu đất.

Các thủ tục đăng ký đất đai dài dòng. Ở Môdămbích, có tới khoảng 10.000 đơn xin chứng nhận quyền sở hữu đất đai chưa được giải quyết, điều đó cho thấy, có sự trì hoãn đáng kể giữa thời điểm nhận kế hoạch đầu tư và thời điểm cuối cùng trao quyền sở hữu đất đai. Ở Camêrun, khoảng thời gian tối thiểu để đăng ký sở hữu một mảnh đất là 15 tháng, và thủ tục đăng ký thường đòi hỏi từ 2 tới 7 năm. Tại Pêru, quá trình xem xét của chính quyền trong việc đăng ký đất đai kéo dài 43 tháng, gồm 207 bước, diễn ra ở 48 văn phòng; hiện nay Pêru đang tìm cách đẩy nhanh quá trình này tại một số khu vực nhất định.

Nguồn: Deininger 2001, tài liệu cơ sở của *Báo cáo Phát triển Thế giới 2002;* de Soto 2000.

tiếp cận được với những thông tin này, và họ cũng không có cách nào để bảo đảm cho tính tin cậy của những thông tin họ có. Quyền sở hữu đất đai chính thức có thể giúp gạt bỏ sự bấp bênh này. Đồng thời, bằng cách giải quyết các tranh chấp về quyền sở hữu, chúng có thể ngăn ngừa sự chiếm hữu tuỳ tiện. Chúng bảo đảm giá cả mảnh đất phản ánh chính xác giá trị của nó thay vì phản ánh các chi phí tăng thêm do phải thẩm định tình trạng sở hữu và vị trí chính xác của mảnh đất.

Những người chủ đất muốn thiết lập một hệ thống quyền sở hữu đất đai chính thức khi hệ thống không chính thức tỏ ra kém hiệu quả. Trường hợp này thường xảy ra khi đất đai trở nên tương đối khan hiếm và bị tranh chấp. Sự mở cửa nhiều hơn đối với các cộng đồng khác và cạnh tranh trên thị trường sản phẩm- nhân tố phản ánh nhu cầu thị trường cao đối với các sản phẩm nông nghiệp, thường làm tăng nhu cầu về quyền sở hữu đất đai chính thức. Tại các khu vực định cư mới, hay ở vùng biên giới (như ở Braxin), quyền sở hữu đất đai chính thức có thể làm tăng sự an toàn của người sản xuất nông nghiệp[11]. Đối với 35.000 hộ gia đình chiếm hữu đất đai sống ở vùng đất lấn rừng ở Thái Lan, một dự án cải cách đất đai được thực hiện trong những năm 1980 đã trao cho họ các chứng nhận cư trú, có thể được nâng thành quyền sở hữu chính thức. Từ thập kỷ 1980, Ngân hàng Thế giới đã và đang hỗ trợ các dự án trao quyền sở hữu đất đai ở Thái Lan. Các nghiên cứu cho thấy, những nỗ lực này đã khuyến khích hoạt động đầu tư làm tăng năng suất và tăng khả năng tiếp cận tín dụng. Ngân hàng Thế giới cũng đang kết hợp với Chính phủ Thái Lan trong một chương trình 20 năm nhằm cải thiện quyền sở hữu đất đai và hệ thống hành chính[12].

Trong những tình huống khác, các phương pháp tiếp cận dựa theo cộng đồng là một giải pháp có hiệu quả và ít tốn kém hơn so với các thể chế chính thức.[13] Tình huống đầu tiên có thể xảy ra là khi người mua và người bán biết rõ nhau trong vùng, và khi có những áp lực lớn nhằm tránh các tranh chấp đất đai có thể gây ảnh hưởng xấu về xã hội. Trong những trường hợp này, nhu cầu đất đai chủ yếu xuất phát từ bên trong cộng đồng; cộng đồng có tính liên kết chặt chẽ; có sự nhất quán và liên tục của lãnh đạo cộng đồng, và bất cứ chứng nhận sở hữu nào được những người trong cộng đồng đưa ra cũng đều được những người khác trong cộng đồng chấp nhận. Tình huống thứ hai xảy ra khi các thoả thuận cộng đồng cùng đồng thời có hiệu lực và có tính thực thi về mặt pháp lý. Chẳng hạn, theo luật của Nigiêria, "quyền với đất đai theo phong tục" được định nghĩa là các hệ thống do cộng đồng hay do người lãnh đạo cộng đồng phụ trách. Đại đa số các đất đai này được thừa hưởng theo thừa kế từ các thành viên cộng đồng, và những quyền này được chấp nhận ở toà án địa phương[14].

Tình huống thứ ba xuất hiện khi có những nhược điểm về hành chính và thể chế, có nghĩa là quyền sở hữu đất đai chính thức không có tác dụng bảo đảm hơn các quyền không chính thức. Tính hiệu quả của quyền sở hữu đất đai chính thức phụ thuộc vào chất lượng quyền này - chẳng hạn như tính rõ ràng- cũng như sự tôn trọng pháp luật. Luật của quốc gia về cải cách quyền sở hữu đất đai có ít khả năng làm thay đổi hành vi khi các thể chế cổ truyền tồn tại dai dẳng.[15]

Tình huống thứ tư xảy ra khi lợi ích của quyền sở hữu đất đai chính thức thấp do có các thất bại trong các thể chế nông nghiệp khác. Đây là trường hợp đã xảy ra ở Kênia[16]. Nếu các thị trường bổ sung, như thị trường tín dụng hay thị trường đầu vào sản xuất, không vận hành tốt, thì các chính sách cần hướng trước hết vào những lĩnh vực này, do sự giới hạn về nguồn lực thể chế và tổ chức.

Các bằng chứng thực nghiệm từ các nghiên cứu về châu Á và Mỹ Latinh cho thấy, có mối quan hệ thuận giữa sự bảo đảm quyền sở hữu đất đai và đầu tư. Ví dụ, các nghiên cứu đối với vùng biên giới Braxin cho thấy, các quyền sở hữu đất đai chính thức đã làm tăng năng suất do chúng cung cấp thông tin rõ ràng hơn về các

quyền sở hữu ở những khu vực kém phát triển[17]

Các quyền sở hữu đất đai cũng có thể làm tăng khả năng tiếp cận tín dụng. Nhưng chỉ riêng các quyền sở hữu là không đủ. Kinh nghiệm từ nhiều quốc gia cho thấy, một nhân tố có ảnh hưởng quan trọng đến vấn đề này là sự tồn tại của các thể chế bổ sung. Ở Thái Lan, quyền sở hữu đất đai chính thức đã làm tăng luồng tín dụng chính thức và không chính thức (hộp 2.5). Hơn nữa, việc đầu tư gia tăng ở các vùng đất được xác nhận quyền sở hữu chính thức sẽ làm tăng giá trị đất đai và cải thiện khả năng vay vốn.[18]

Đồng thời, các công trình nghiên cứu cũng thường nhận thấy quyền sở hữu đất đai chính thức không có mấy ảnh hưởng tới khả năng tiếp cận và sử dụng tín dụng tại những vùng rất nghèo ở châu Phi, Ấn Độ và một số vùng ở Mỹ Latinh (hộp 2.6). Có hai nhân tố liên quan với nhau giải thích kết quả này. Thứ nhất, các thể chế tín dụng chính thức bổ sung không hoạt động ở những vùng này. Một nghiên cứu về hai làng ở miền Nam Ấn Độ chỉ ra rằng, các quyền đối với đất đai có thể chuyển nhượng có rất ít ảnh hưởng tới tín dụng mà nguyên nhân có lẽ là lý do nêu trên[19]. Chỉ riêng các quyền sở hữu đất đai thôi thì không làm hạ thấp được chi phí thi hành hay chi phí quản lý khoản vay cao của các nhà cho vay chính thức khi tiến hành giao dịch với các nông dân quy mô nhỏ. Ví dụ, một nghiên cứu về Paragoay nhận thấy ảnh hưởng của quyền sở hữu chính thức tới tín dụng rất khác nhau, phụ thuộc vào quy mô đối tượng vay. Các nhà sản xuất nhỏ sở hữu dưới 20 hec-ta đất thường bị đẩy ra ngoài thị trường tín dụng[20]. Thứ hai, việc thiếu các thể chế chính thức bổ sung, nhất là các cơ chế thi hành hữu hiệu, đã tạo nên sự khác biệt trong ảnh hưởng của quyền sở hữu đất đai tới tín dụng. Ví dụ, ở Kênia, các ngân hàng thường bị ngăn cản trong việc tịch thu tài sản thế chấp. Vì thế, một nghiên cứu đã chỉ ra là, ở nước này, các ngân hàng thường không cho nông dân vay, ngay cả khi nông dân có quyền sở hữu đất đai chính thức[21].

Hộp 2.5

Các giao dịch thế chấp chính thức sử dụng quyền sở hữu đất đai ở Thái Lan

Các giấy tờ chứng thực quyền sở hữu đất đai chính thức có thể tạo điều kiện cho các giao dịch tín dụng. Nhưng phi phát mại tài sản thế chấp lại cao, đồng thời quá trình này đòi hỏi nhiều thời gian. Do vậy, việc phát mại tài sản thế chấp có thể không phù hợp với các giao dịch cho vay có lượng vốn nhỏ hay thời hạn ngắn. Có những hình thức thay thế khác có thể tận dụng được lợi ích có từ quyền sở hữu đối với thế chấp trong khi tránh được chi phí giao dịch cao của phát mại tài sản. Vào những năm 1980 ở Thái Lan, một nghiên cứu đã cho thấy một hình thức khác, đó là người vay ký một giấy uỷ quyền cho một luật sư đại diện người cho vay (thường là một quỹ uỷ thác hay các thương nhân địa phương) và trao giấy tờ sở hữu cho luật sư. Chi phí phát mãi tài sản trong trường hợp này thấp và rủi ro của người cho vay đã được giảm đáng kể. Thủ tục này cũng giúp cho việc sàng lọc những người đi vay để tiến hành các dự án quá nhiều rủi ro với mức chi phí rất thấp so với thủ tục đăng ký phát mại tài sản chính thức. Những thoả thuận này đã được ghi nhận ở Thái Lan nhưng có lẽ chúng cũng tồn tại ở nhiều vùng khác trên thế giới, ở những nơi mà chi phí giao dịch của việc đăng ký phát mại chính thức cao.

Nguồn: Siamwalla và các tác giả khác, 1990

Xây dựng các thể chế có hiệu quả cho thị trường đất đai

Các thể chế thị trường đất đai chính thức, bao gồm cơ quan đăng ký đất đai, các dịch vụ trao quyền sở hữu đất đai và địa chính. Khi xây dựng các thể chế này, cần phải chú ý ba nội dung: xác định rõ ràng và quản lý tốt các quyền sở hữu ; có các cơ chế đơn giản trong việc xác định và chuyển nhượng quyền sở hữu; và lưu trữ kỹ lưỡng các sổ sách về quyền sở hữu đất đai và cho phép tiếp cận tự do thông tin này[22]. Tuy cuộc thảo luận này tập trung vào thị trường đất đai ở nông thôn, nhưng hầu hết các bài học của nó cũng có thể áp dụng cho các thị trường ở đô thị[23].

Xác định rõ ràng và quản lý tốt. Một cơ quan đăng ký đất đai, nơi lưu trữ thông tin về các quyền đất đai, có thể giúp cho việc giải quyết vấn đề trọng tâm về thông tin quyền sở hữu. Nhiều chức năng của cơ quan đăng ký đất đai có thể do khu vực tư nhân thực hiện. Tuy vậy,

Hộp 2.6

Các quyền sở hữu đất đai cổ truyền có cản trở đầu tư và năng suất nông nghiệp ở châu Phi không?

Hầu hết nông dân châu Phi vẫn sở hữu đất đai của mình theo các hệ thống phân chia đất đai cổ truyền, theo phong tục và mang tính cộng đồng. Trong xã hội truyền thống châu Phi, gia đình, làng xóm và những người cùng huyết thống, đóng vai trò bảo hiểm chống lại rủi ro, cung cấp nguồn vốn không chính thức và đảm bảo sự an toàn. Các quy tắc thừa kế theo dòng dõi đã giúp cho việc củng cố các chuyển nhượng giữa các thế hệ cho nhau. Mối đe doạ trừng phạt kể cả việc cấm tham gia cấu trúc xã hội và những lợi ích của nó là công cụ chính để thực thi các quy tắc này. Ngay cả khi các hộ gia đình phân tán về mặt địa lý thì việc thừa kế chung đối với đất đai trong làng và hệ thống hỗ trợ xã hội của xã hội cổ truyền vẫn tiếp tục gắn kết họ với nhau.

Trong quá khứ, các hệ thống sở hữu đất đai như vậy bị coi là không cung cấp đủ mức độ an toàn sở hữu, để nhờ đó, nông dân có thể tiến hành các đầu tư cần thiết vào đất đai (Ngân hàng Thế giới 1974; Harrison 1987). Tuy nhiên, các nghiên cứu đã chỉ ra rằng, những hệ thống như vậy có thể vẫn có hiệu quả. Bằng chứng từ những vùng trồng trọt - nhiều mưa cho thấy, các hệ thống sở hữu đất đai cổ truyền có thể có tính linh hoạt và khả năng phản ứng nhanh đối với sự thay đổi trong môi trường kinh tế (Place và Hazell 1993; Bruce và Migot-Adholla 1994), Harrison (1990) nhận thấy các nông dân ít ruộng đất ở Dimbabuê mặc dù không có quyền sở hữu chính thức đối với đất đai của họ nhưng vẫn tăng được năng suất sản xuất ngô trong thời gian ngắn. Năng suất của họ không hề thua kém những nông dân sản xuất lớn mang tính thương mại ở nước này. Mighot-Adholla và các tác giả (1994a) cũng nhận thấy các kết quả tương tự ở Gana.

Nguồn: Bruce và Mighot-Adholla 1994; Collier và Gunning 1999; Soludo 2001, tài liệu cơ sở của *Báo cáo Phát triển Thế giới 2002.*

chính phủ có vai trò đảm bảo rằng, cơ quan đăng ký cung cấp cho công chúng đầy đủ bằng chứng khẳng định quyền sở hữu ở mức chi phí thấp. Để làm được điều này, chính phủ cần ban hành các đạo luật về đăng ký đất đai, trong đó xác định các quy tắc xử lý đối với quyền đã được đăng ký, xác định việc các quyền tạm thời có thể được đăng ký không, và chúng được đăng ký như thế nào. Các đạo luật này cũng phải nêu rõ, khi nào các quyền tạm thời có thể trở thành quyền chính thức. Chính phủ cũng cần thiết lập một cơ quan quản lý (có thể của nhà nước hoặc tư nhân) nhằm đảm bảo quản lý những người đăng ký đất đai một cách vô tư, xác định nội dung đăng ký đất đai và vạch ra phương pháp tiến hành đăng ký, và ghi nhận các giao dịch đất đai sau khi đã được đăng ký.

Để có các mảnh đất được xác định rõ ràng, cần phải dựa trên các cuộc điều tra đất đai đáng tin cậy. Nếu không, sự gia tăng các tranh chấp đất đai, mà việc giải quyết thường tốn rất nhiều thời gian do hệ thống tư pháp quá tải ở nhiều nước đang phát triển, có thể làm xói mòn mục tiêu cơ bản của đăng ký đất đai. Ví dụ, tại Inđônêxia, các tranh chấp đất đai chiếm tới 65 phần trăm các vụ việc ở toà án.

Những người phụ trách đo đạc địa hình phải đáp ứng được hai yêu cầu. Thứ nhất, các tiêu chuẩn đo đạc địa hình phải tương xứng với trình độ phát triển kinh tế của quốc gia (hay khu vực) được đo đạc. Chẳng hạn, ở Dămbia, các tiêu chuẩn đòi hỏi mức độ đo đạc địa hình chính xác như nhau đối với các khu đất ở thủ đô cũng như với các nông trại rộng 5000 hec-ta ở những vùng thưa thớt dân cư[24]. Ở các nước nghèo, lựa chọn đo đạc địa hình trên diện rộng, với mức độ chính xác và chi phí thấp (chẳng hạn bằng cách căn cứ vào các khoảnh đất bên cạnh và các mốc đánh dấu) có thể tốt hơn so với việc đo đạc trên diện hẹp nhưng với độ chính xác cao (chẳng hạn bằng cách vẽ bản đồ nhờ vệ tinh). Thứ hai, phải có một số lượng các chuyên gia đo đạc địa hình, nhờ đó quá trình đăng ký đất đai sẽ không trở nên dài quá mức cần thiết. Ví dụ, ở Dămbia, việc hạn chế đội ngũ những người đo đạc chỉ trong một mạng lưới gồm một số người có liên kết chặt chẽ với nhau đã dẫn tới thực tế là, chỉ có bảy chuyên gia địa chính có năng lực trên toàn quốc vào năm 1994. Inđônêxia, Malaixia và Philippin đều có những hạn chế tương tự, và cũng đều thiếu nguồn nhân lực có năng lực[25]. Các áp lực từ những nhóm truyền thông, xã hội và chính phủ nhằm làm thay đổi hành vi phi cạnh tranh này có thể có tác dụng tích cực.

Đơn giản hoá việc xác định và chuyển

giao. Trên thực tế việc thiết lập các quyền sở hữu đất đai chính thức là một quá trình dài và phiền phức. Có một số cách đơn giản để tránh điều này. Một trong những cách đó là chuyển đổi quyền cư trú thành quyền sở hữu đầy đủ. Ví dụ, ở Môdămbích, quyền sở hữu đất đai được trao cho nông dân căn cứ vào tình hình cư trú thực tế của họ trong vòng 10 năm trước. Làm chứng bằng lời nói được xem là đủ để khẳng định quyền sở hữu, và cộng đồng luôn có thể yêu cầu quyền sở hữu chính thức vào bất kỳ lúc nào. Cũng tương tự, làm chứng bằng lời nói được chấp nhận trong nhiều trường hợp nhằm chính thức hoá các *quilombo* ở Braxin (xem hộp 2.3). Do có quá nhiều tranh chấp đất đai được đưa đến toà án, nên Mêhicô đã thiết lập toà án riêng chuyên về ruộng đất (hộp 2.7). Sự thừa nhận làm chứng bằng lời nói và mức độ phi tập trung hoá cao đã khiến cho các toà án này trở nên dễ tiếp cận đối với người nghèo ở mức chi phí hợp lý.

Máy tính hoá cũng giúp cho việc làm đơn giản quá trình xác định và chuyển nhượng (như trong ví dụ về Andhra Pradesh, Ấn Độ ở hộp 1.8). Mặc dù đầu tư ban đầu vào công nghệ có thể cao, nhưng những khoản đầu tư này sẽ đem lại lợi ích lớn, nhờ đẩy nhanh được các giao dịch đất đai ở các vùng đông dân. Các khoản trả thuế cũng có thể được sử dụng như bằng chứng thể hiện sự sở hữu đối với đất đai mà sau này có thể được chuyển thành quyền sở hữu chính thức. Cơ chế này cũng tạo ra động lực để các chủ đất nộp thuế. Cuối cùng, khả năng chuyển nhượng quyền sở hữu đất đai có thể trở nên dễ dàng hơn nhờ việc giảm các quy định, và do đó, giảm các chi phí giao dịch (xem hộp 2.4).

Lưu trữ kỹ lưỡng và cho phép tiếp cận tự do đối với các thông tin về quyền sở hữu đất đai. Các đăng ký đất đai không đầy đủ, từ đó, một số khu đất nhất định không có mặt trong cơ sở dữ liệu, là đặc điểm quen thuộc ở các nước đang phát triển. Sự kết hợp của các trở ngại về công nghệ, hành chính và luật pháp có thể gây nên vấn đề này. Ví dụ, ở Inđônêxia và Mađagaxca, việc thiếu phối hợp giữa các cơ quan phụ trách đất đai về mặt pháp luật với các cơ quan phụ trách về tài khoá, hay với cơ quan đăng ký chính thức sở hữu đất đai, dẫn tới việc Chính phủ không biết rõ mình sở hữu bao nhiêu đất.

Hộp 2.7

Một khung thể chế rõ ràng và dễ tiếp cận trong việc trao quyền sở hữu đất đai ở Mêhicô

Mêhicô thiết lập một hệ thống thể chế đặc biệt nhằm trao quyền sở hữu đất đai. Hệ thống này gồm ba thành phần: a) một văn phòng thanh tra, giám sát các quy định về sở hữu đất đai; b) một hệ thống toà án đặc biệt để giải quyết một số lượng lớn các tranh chấp đất đai (và tạo cơ hội cho các kháng nghị nhanh chóng về bất cứ sự bất thường nào xảy ra trong quá trình thực hiện quy định), và c) một cơ quan đăng ký hiện đại, ghi chép các quyền sở hữu đất đai đã được thiết lập nhằm đảm bảo rằng chúng có thể được sử dụng trong các giao dịch thương mại.

Những người được hưởng lợi từ chương trình này đều đồng ý rằng, chương trình đã làm tăng sự an toàn về quyền sở hữu. Các đánh giá kết quả được tiến hành cũng đã chứng minh được ảnh hưởng tích cực của chương trình này đối với hoạt động của thị trường đất đai. Khung thể chế rõ ràng và có thể tiếp cận này cũng cải thiện hoạt động quản lý ở các lĩnh vực mà trước đó vẫn bị những kẻ cầm đầu các phe phái ở địa phương thống trị.

Nguồn: Deininger 2001, Tài liệu cơ sở của *Báo cáo Phát triển thế giới 2002*.

Thông tin về đăng ký đất đai nếu không được công bố rộng rãi, sẽ làm tăng chi phí giao dịch. Ở Tátgikixtan và một vài nước khác trong Liên bang Xô viết cũ, người ta phải cần tới các trung gian nhà nước vì việc đăng ký đất đai không được tiết lộ cho công chúng. Tại một số nước khác như Inđônêxia, ghi chép riêng rẽ về quyền sở hữu đất đai dẫn tới việc phải thường xuyên có tham chiếu chéo giữa các hệ thống pháp lý và tài khoá. Sự phân tách này không chỉ ảnh hưởng tới tốc độ tiếp cận (cái có thể tăng nhờ máy tính hoá), mà còn ảnh hưởng tới tính chỉnh thể của hệ thống.

Các thử nghiệm thông qua những dự án thí điểm sẽ giúp cho việc xác định những thể chế hiệu quả trong một bối cảnh cụ thể. Một ví dụ đến từ Bờ Biển Ngà, nơi hiện nay Ngân hàng Thế giới đang làm việc với chính quyền trong một kế hoạch phát triển nông thôn: Một dự án

thí điểm giúp phát triển phương pháp xác định và chứng thực một cách có hệ thống đối với quyền sở hữu đất đai nông thôn. Việc đo đạc bản đồ và cung cấp tài liệu về quyền sở hữu đất đai do một nhóm chuyên nghiệp thực hiện. Nhóm này nhận sự hỗ trợ từ phía những người sử dụng hay các chủ đất, các hàng xóm, trưởng làng, và di chuyển từ cánh đồng này sang cánh đồng khác trong làng để thực hiện nhiệm vụ. Bất kỳ tranh chấp phát sinh nào cũng đều được tất cả những người liên quan ngay tại chỗ giải quyết. Khi việc đo đạc bản đồ và cung cấp giấy tờ về quyền sở hữu và quyền sử dụng đã hoàn thành, thông tin sẽ được công bố rộng rãi, nhờ đó những người liên quan có thể thông báo những bất đồng của họ nếu có. Nếu không có thông báo tranh chấp nào được ghi nhận ở mảnh đất này, thì trong vòng ba tháng, quyền sở hữu đất đai sẽ được công nhận[26].

Xây dựng các thể chế tài chính nông thôn có hiệu quả và dễ tiếp cận

Một nghiên cứu về môi trường ở nông thôn khẳng định rằng:

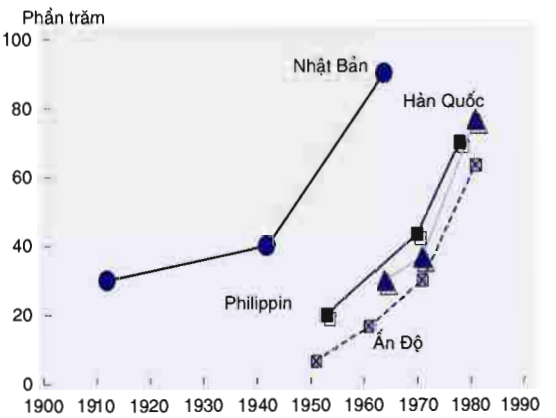
> *Có ít ngân hàng quan tâm tới khả năng cho vay đối với lĩnh vực nông nghiệp, và những ngân hàng cho vay thường đặt mức lãi suất cao. Tín dụng nông thôn trở thành miếng mồi ngon cho "con cá mập" cho vay nặng lãi, và từ năm này qua năm khác, những người nông dân phải bán mùa màng để thanh toán các khoản lãi vay cắt cổ để có thể tiếp tục canh tác. Nếu mùa màng thất bát thì khả năng người nông dân có thể giải thoát cho bản thân và gia đình khỏi hàm của những "con cá mập" cho vay nặng lãi là hầu như không có*[27].

Nghiên cứu trên đây đã mô tả tình hình ở vùng nông thôn bang Bắc Carôlina của nước Mỹ vào đầu thế kỷ 20. Mô tả này cũng đúng với nhiều nước đang phát triển hiện nay, ở đó các thể chế chính thức, như các ngân hàng thương mại, có rất ít động cơ trong việc cung cấp dịch vụ tới các khách hàng ở nông thôn.

Dần dần, việc cung cấp tín dụng nông thôn cho các vùng nông thôn ở các nước công nghiệp và một số nước đang phát triển tăng lên (hình 2.2 thể hiện những biến chuyển ở một số nước châu Á). Nông dân trở nên giàu có hơn; cơ sở hạ tầng nông thôn tốt hơn; sự hội nhập giữa các hệ thống tài chính đô thị và nông thôn; và sự phát triển của các thể chế bổ sung, như các tín dụng chính thức hay hệ thống thế chấp đối với người đi vay ở nông thôn, nhờ đó làm giảm chi phí cho vay. Tất cả những thay đổi này đều góp phần làm tăng khả năng tiếp cận tín dụng chính thức (chương 4).[28] Tại một số nước, các thể chế tín dụng nông thôn nhất định, như các ngân hàng hợp tác và các hiệp hội tín dụng, đã trở thành các mô hình thành công. Mặt khác, việc cung cấp bảo hiểm mùa màng cho nông dân đạt được các mức độ thành công khác nhau ngay cả ở các nước công nghiệp.[29]

Ở nhiều nước công nghiệp hiện nay, có rất ít thể chế thương mại cung cấp tín dụng được chuyên môn hoá, như các tổ chức tín dụng vi mô hay các ngân hàng phát triển nông nghiệp. Khi thị trường có tính hợp nhất cao hơn, các ngân hàng thương mại không chuyên môn hoá cũng bắt đầu cung cấp tín dụng cho nông nghiệp, thay thế cả các thể chế tín dụng không chính thức và các ngân hàng chuyên phục vụ nông nghiệp. Tính khả thi về tài chính của

Hình 2.2
Các hộ gia đình nông dân vay vốn từ các thể chế chính thức ở một số nước châu Á



Nguồn: Desai và Mellor 1993.

nhiều ngân hàng nông nghiệp chính thức như Crédit Agricole của Pháp hay Bank Rakyat Indonesia của Inđônêxia được cải thiện nhờ kết hợp các rủi ro trong nông nghiệp với các rủi ro phi nông nghiệp. Sự phát triển theo chiều rộng của thị trường tài chính (chương 4) và sự phát triển các thể chế bổ sung như những thể chế đảm bảo thi hành hợp đồng cũng là những tác nhân quan trọng trong quá trình này.

Tuy thế, ở nhiều nước đang phát triển, các thể chế tài chính nông thôn chính thức có hiệu quả và dễ tiếp cận vẫn rất ít, nguyên nhân chủ yếu là do thiếu các thể chế bổ sung. Đối với nông dân nghèo, tiếp cận nguồn tài chính là vấn đề đặc biệt khó khăn. Để giải quyết vấn đề này, lúc đầu các nhà hoạch định chính sách tạo ra các thể chế tài chính riêng biệt cho khu vực nông nghiệp. Tuy nhiên, các thể chế này đã không mấy thành công.

Các nước đang phát triển thường nhập khẩu các mô hình thể chế nông nghiệp và nông thôn đã từng thành công ở Mỹ, Tây Âu và Nhật Bản. Trong số đó có nhiều hình thức hợp tác xã khác nhau (thường được sửa đổi dựa theo mô hình *Raiffeisen* của Đức), các chương trình gửi tiết kiệm bưu điện, và các cơ quan marketing trực thuộc chính phủ cung cấp tín dụng cho nông dân. Các nước trước đây là thuộc địa của Pháp ở châu Phi xây dựng các ngân hàng chuyên phục vụ nông nghiệp dựa theo mô hình ban đầu cuả Crédit Agricole. Trong khi đó, những nước châu Mỹ Latinh lại sử dụng các bài học kinh nghiệm của Mỹ trong việc thành lập các hệ thống tín dụng nông nghiệp của nhà nước và của hợp tác xã[30].

Cho đến cuối thập kỷ 1980, hầu hết các thể chế này đều thất bại. Một phần của vấn đề có tính cụ thể là, việc du nhập các thể chế đó không phù hợp với hoàn cảnh đất nước. Mặt khác, còn có những nguyên nhân khác góp phần đưa đến sự thất bại này. Các chính sách thiên vị khu vực thành thị, chính sách tài chính kiềm chế, và việc cho vay mục tiêu tới một số nhóm lợi ích nhỏ, đã làm giảm tính khả thi về tài chính của việc ngân hàng cho khu vực nông thôn vay. Các chương trình xoá nợ cũng làm tăng chi phí thực tế của những người cho vay.

Kết quả là, các thể chế tài chính không chính thức vẫn giữ vị trí thống trị ở hầu hết các nước nghèo và với các nông dân nghèo. Vào giữa thập kỷ 1990, 81 phần trăm các khoản cho vay nông thôn ở Nêpan xuất phát từ những nguồn không chính thức. Nông dân ở Nigiêria nhận được [30] phần trăm các khoản cho vay từ những người cho vay nặng lãi ở nông thôn, và 40 phần trăm từ các Hội *esusu* (một hình thức tín dụng hợp tác)[31].

Trong phạm vi các nước, các nguồn tín dụng không chính thức cũng được người nghèo sử dụng nhiều hơn. Số liệu của Nêpan trong thập kỷ 1990 cho thấy, 97,5 phần trăm những người có tiêu dùng bình quân đầu người dưới 2.000 rupi (nhóm nghèo nhất ở nông thôn) vay tiền từ các nguồn không chính thức. Trong khi đó, không có người đi vay nào ở nông thôn có thu nhập bình quân cao hơn 50.000 rupi lại vay từ các nguồn không chính thức[32]. Các điều tra ở Ấn Độ và Pakixtan cũng cho các kết quả tương tự[33]. Ở Thái Lan, một nghiên cứu cho thấy, những người không đi vay và những người chỉ vay từ khu vực không chính thức, thường có ít tài sản và thu nhập hơn. Chỉ có những nông dân giàu mới vay từ các ngân hàng thương mại hay các hiệp hội nông dân. Đối với nhóm này thì các khoản vay không chính thức cũng có quy mô nhỏ hơn[34].

Cấu trúc nguồn cho vay không chính thức cũng thay đổi cùng với tính thương mại hoá cao hơn trong nông nghiệp[35]. Các nghiên cứu từ Ấn Độ, Pakixtan và Philippin chỉ ra rằng, các khoản cho vay mùa màng từ những người cho vay lãi và các chủ đất, đã được các khoản cho vay từ "các đại lý hưởng hoa hồng", hay các thương nhân thay thế. Những người này cung cấp trước tín dụng để nông dân mua đầu vào, còn người nông dân cam kết sẽ bán sản phẩm cho họ khi thu hoạch[36]. Những thoả thuận này thường là tốt hơn cho các nông dân nghèo vì chúng tạo khả năng cho họ mua sắm đầu vào và tiêu thụ

đầu ra. Nếu không có các thoả thuận đó thì những khả năng này có thể trở nên vô phương đối với họ (xem hộp 2.1).

Cải thiện thể chế cho vay ở nông thôn

Thông tin và thi hành là những vấn đề cơ bản mà cả người cho vay chính thức và không chính thức trong nông nghiệp phải đối mặt. Những người cho vay khắc phục khó khăn này bằng các cơ chế thể chế, có thể "có bảo đảm" hoặc "không bảo đảm" (bảng 2.1).

Các khoản cho vay có bảo đảm, được cung cấp khi có những thế chấp nhất định, là sự lựa chọn được hầu hết những người cho vay chính thức ở nông thôn ưa thích vì những khoản vay này sẽ tự động làm giảm chi phí thông tin và thi hành[37]. Đánh giá giá trị tài sản thế chấp và bán tài sản thế chấp khi người cho vay không thể trả nợ có thể trở nên tốn kém. Nhưng trong một môi trường mà các thể chế chính thức đều yếu kém, thì những chi phí này vẫn còn rẻ hơn so với chi phí thu thập thông tin tín dụng về những người vay nhỏ và phân bố rải rác, cũng như chi phí thi hành hợp đồng trong bối cảnh hệ thống pháp luật yếu kém.

Xây dựng các hệ thống có hiệu quả cho các giao dịch được bảo đảm, có thể khuyến khích sự phát triển các thể chế tài chính nông thôn chính thức (chương 4). Ở một số nước đang phát triển, việc sử dụng các khoản cho vay thế chấp chính thức tương đối hạn chế. Đất đai không thể được sử dụng làm thế chấp nếu như luật pháp thiếu rõ ràng, chẳng hạn trường hợp luật quy định chỉ cho phép quyền sử dụng chứ không phải "quyền sở hữu" đối với các đất đai thế chấp được tịch biên. Ở một số nước đang phát triển, nhiều tài sản như giấy biên nhận gửi hàng hay tín dụng kho vẫn không được công nhận như tài sản thế chấp. Luật của Ấn Độ khẳng định giấy biên nhận gửi hàng là chứng thực quyền sở hữu, trong khi luật của Gana lại không công nhận điều này. Một cách để khắc phục khó khăn trong việc thực thi là sử dụng tài sản có thể di chuyển làm vật thế chấp. Tài sản này có thể được trao cho chủ nợ giữ.

Bảng 2.1
Các hình thức thể chế cho vay ở nông thôn

Hình thức khoản vay	Các thể chế không chính thức	Các thể chế chính thức
Có bảo đảm	Tiệm cầm đồ Người cho vay lãi có thể chiếm được quyền sở hữu đất đai Các thể chế cầm cố lao động	Ngân hàng thương mại Ngân hàng phát triển nông thôn Tín dụng thế chấp của các thương nhân (người bán đầu vào) Một số hiệp hội tín dụng
Không bảo đảm	Người cho vay lãi Tín dụng từ thương nhân (người mua sản phẩm) Tín dụng từ thương nhân (người bán đầu vào) Bạn bè và gia đình Các nhóm tiết kiệm (kể cả ROSCA, ASCRA và các quỹ biên nhận nợ) Các thể chế giao kết lao động	Hợp tác xã tín dụng Hiệp hội của nông dân Các thể chế tài chính phi ngân hàng (ví dụ công ty bảo hiểm) Các nhóm tín dụng vi mô

Chú thích: ROSCA là các nhóm tiết kiệm và tín dụng quay vòng; ASCRA là các nhóm tiết kiệm và tín dụng tích luỹ. Các thể chế cầm cố lao động, một tàn dư trong quá khứ, đề cập tới thoả thuận cung cấp lao động của một thành viên gia đình nhằm bảo đảm cho khoản vay. Cầm cố lao động phổ biến ở Tây Phi trước thời kỳ thuộc địa (Austin và Sugihara 1993).

Các khoản vay có thế chấp thường có xu hướng dành cho các nông dân sản xuất quy mô lớn ở các nước đang phát triển. Đối với người cho vay, các nông dân này thường có hai lợi thế so với các nông dân nghèo và sản xuất nhỏ. Thứ nhất, tài sản thế chấp của họ thường có sẵn-quyền sở hữu đất đai của họ thường được chính thức công nhận và họ cũng thường có các tài sản có thể di chuyển có giá trị cao. Thứ hai, do các khoản vay có giá trị lớn hơn, nên chi phí đơn vị của người cho vay trong việc xử lý khoản vay hay sử dụng hệ thống tư pháp chính thức để đảm bảo thi hành hợp đồng nhỏ hơn.

Các nông dân nghèo thường phải dựa vào *các khoản vay không có bảo đảm* từ cả những người cho vay chính thức và không chính thức. Các thể chế tín dụng nông thôn ở những nước đang phát triển, cho dù chính thức hay không chính thức, đều thu thập thông tin về danh tiếng của người cho vay trên cơ sở những lời đồn. Những thể chế này thường có tính địa phương hoá cao và có khả năng tiếp cận thông tin dễ dàng. Chẳng hạn, một nghiên cứu ở Thái Lan cho thấy, những người cho vay không chính thức thường là các chủ cửa hiệu trong làng, bởi vì cửa hiệu thường đóng vai trò trung tâm trong các câu chuyện phiếm ở làng, và vì vậy cũng trở thành trung tâm về thông tin.[38] Một số thể chế chính thức, chẳng hạn các hiệp hội và hợp tác xã tín dụng, cũng có xu hướng địa phương hoá. Chúng thường sử dụng thông tin từ các lần đi vay trước đó của người đi vay để làm chỉ dẫn trong việc cho vay trong tương lai.

Những người cho vay chính thức, không chính thức, và những người đi vay ở nông thôn có quy mô lớn và nhỏ tương tác với nhau một cách phức tạp trên thị trường tài chính ở các nước đang phát triển. Những người cho vay chính thức, như các ngân hàng thương mại, thường trực tiếp cho các nông dân quy mô lớn và các thương nhân vay để phục vụ mục đích sử dụng cá nhân của họ. Mặt khác, những thể chế cho vay chính thức cũng có thể cho vay cả khối đối với các thương nhân, những người này đóng vai trò nguồn tín dụng không chính thức và tiếp tục cho vay với lượng nhỏ hơn tới các nông dân quy mô nhỏ và những người trung gian (hộp 2.8).

Làm thế nào để cải thiện các thể chế cho vay ở nông thôn? Có hai khả năng quan trọng. Đó là thử nghiệm những mô hình thể chế khác nhau phù hợp với hoàn cảnh riêng, và sử dụng các công nghệ mới nhằm giảm chi phí.

Việc thiết kế các thể chế cho vay nông thôn mới có thể được cải thiện trên cơ sở áp dụng các đổi mới dựa trên những nhân tố thành công của các thể chế không chính thức và chính thức. Các áp lực từ xã hội và cạnh tranh là các cơ chế thi hành đặc biệt hiệu quả khi cho vay không chính thức. Chúng cũng đóng góp vào thành công của các chương trình tín dụng nông thôn chính thức khi môi trường thể chế yếu kém[39]. Các thể chế tín dụng vi mô mới hơn, kể cả những hình thức được Ngân hàng Thế giới và các nhà tài trợ khác ủng hộ, đã áp dụng khá nhiều cơ chế như vậy nhằm làm tăng tỷ lệ trả nợ[40]. Một số tổ chức phi chính phủ (NGO) cũng đang cố gắng cạnh tranh với những người cho vay không chính thức bằng cách tạo nên cầu nối giữa ngân hàng và các nhóm đi vay nghèo. Ví dụ, tổ chức MYRADA ở miền Nam Ấn Độ đóng vai trò trung gian với mục tiêu giúp các nhóm đi vay giao dịch trực tiếp với ngân hàng sau một số ít chu kỳ vay vốn.

Không phải lúc nào cũng có thể du nhập một cách thành công các thể chế tài chính nông thôn từ một môi trường kinh tế - xã hội nhất định sang một môi trường khác. Việc thử nghiệm

Hộp 2.8

Sự gặp nhau giữa cho vay chính thức và không chính thức: các thương nhân ở Philippin

Các thương nhân kinh doanh gạo ở Phillipin - gồm có các thương nhân kinh doanh lúa, các nhà xay gạo, những người bán buôn và bán lẻ - trở thành người cho vay chủ yếu đối với nông dân xuất phát từ mục đích mua sản phẩm từ nông dân và bảo đảm vị trí của họ trong dây chuyền kinh doanh. Chìa khoá thành công của họ trong vai trò trung gian tín dụng là ở chỗ, do thiếu vốn, những thương nhân kinh doanh gạo này thường vay phần lớn số vốn mà họ sử dụng để cho vay (chiếm tới 80% tổng số vốn cho vay theo một cuộc điều tra) từ các thể chế tài chính chính thức. Sự hiểu biết kỹ lưỡng về nông dân của các thương nhân và quan hệ gần gũi giữa họ với nông dân cũng như với các thương nhân ở cấp thấp hơn, đảm bảo rằng, các chi phí thông tin và thi hành thấp trong khi tỷ lệ trả nợ cao. Hơn nữa, các thương nhân kinh doanh gạo cũng không tạo ra nhiều rủi ro đối với các thể chế chính thức vì họ thường trả nợ và vay với lượng vốn khá lớn. Ngoài ra, những người cho vay không chính thức ở nông thôn cũng có thể sử dụng các ngân hàng để gửi các khoản tiết kiệm của họ.

Nguồn: Floro và Ray 1997.

hình thức thể chế cơ bản luôn là một cách tốt để xác định các thể chế thành công. Những thể chế tài chính vi mô đang phát triển trên khắp thế giới đều khác nhau về nội dung chi tiết hoạt động. Trên các khía cạnh khác nhau, chẳng hạn hình thức nhóm mục tiêu và thời kỳ hoàn vốn, người ta đã áp dụng các đổi mới với những điều chỉnh nhằm làm cho phù hợp hơn với đặc điểm khác nhau giữa các nước.

Bằng cách tạo ra các khuyến khích lợi ích đối với những nhân viên tín dụng và trả lại một phần nhỏ giá trị khoản vay cho những người cho vay hoàn trả vốn sớm, Unit Desas, một bộ phận của Bank Rakyat Indonesia (BRI-UD), đã tăng được tỷ lệ hoàn vốn (tới 92,5 phần trăm năm 1995)[41]. Bằng các thử nghiệm thể chế thành công như xác định quy mô và thành phần của "các nhóm đoàn kết", gồm những người đi vay, BancoSol ở Bôlivia đã trưởng thành từ một chương trình cho vay được một tổ chức phi chính phủ (NGO) tài trợ, trở thành một ngân hàng thương mại hoạt động độc lập. Bằng cách rút kinh nghiệm từ các thử nghiệm khác nhau nhằm làm cho hoạt động cung cấp tín dụng phù hợp hơn với tình hình địa phương và với nhu cầu của nông dân, một chương trình tín dụng nông thôn ở Anbani do Ngân hàng Thế giới tài trợ đã phát triển, từ chỗ chỉ cung cấp tín dụng quy mô nhỏ cho các quỹ tín dụng ở bảy làng vào năm 1992, thành một dự án phát triển nông thôn quy mô lớn hỗ trợ các quỹ tín dụng ở hàng trăm làng vào năm 1995, và một dự án tín dụng vi mô tiếp theo từ năm 1999[42].

Thử nghiệm cũng giúp hiểu được ảnh hưởng của một thể chế tài chính nông thôn. Chẳng hạn, chương trình Grameen Bank yêu cầu người đi vay hoàn trả vốn theo nhiều kỳ căn cứ vào một lịch trình (hàng tuần) cố định[43]. Tuy nhiên, việc áp dụng một lịch trình hoàn vốn định kỳ có thể trở nên rất tốn kém. Nó làm giảm tính hấp dẫn của các dự án có thời gian hoàn vốn lâu, chẳng hạn các dự án trong nông nghiệp. Điều này giải thích tại sao những người cho vay không chính thức vẫn tiếp tục hoạt động mạnh trong những làng có chương trình tín dụng vi mô[44].

Đổi mới công nghệ cũng hỗ trợ cho cung cấp tín dụng. Thứ nhất, việc tiếp tục mở rộng dịch vụ đánh giá tín dụng ở khu vực nông thôn đem lại khả năng hợp nhất giữa hoạt động ngân hàng ở nông thôn và thành thị, như đã từng xảy ra ở các nước công nghiệp. Cho tới nay, các trung gian thông tin như vậy phát triển chủ yếu ở những nước có thu nhập trung bình, ví dụ như Áchentina[45]. "Các trung gian siêu thông tin" cũng đang được phát triển. Công việc của các trung gian này là đánh giá chính các trung gian tài chính. Sự ra đời các trung gian này là bước đi đầu tiên trong quá trình phát triển các cơ quan cung cấp thông tin tín dụng. Hơn nữa, các trung gian này cũng chuẩn hoá hình thức thông tin tài chính. Chẳng hạn, Dự án Tiêu chuẩn hoá dịch vụ Ngân hàng vi mô được Nhóm Tư vấn Hỗ trợ Người nghèo tài trợ, gần đây đã thu thập, phân tích và xuất bản số liệu về tình trạng tài chính của các tổ chức tài chính vi mô[46]. Micro- Rate, một cơ quan đánh giá tín dụng tư nhân chuyên môn hoá trong việc đánh giá các thể chế tài chính vi mô, cũng cung cấp dịch vụ tương tự[47].

Thứ hai, công nghệ thông tin có thể làm giảm chi phí giao dịch cho cả các thể chế nhà nước và tư nhân. Ví dụ, Compartamos, một tổ chức phi Chính phủ của Mêhicô, đã cung cấp cho các nhân viên hiện trường các máy tính xách tay loại ít tiền để những người này lưu trữ số liệu, nhờ đó đã giảm được công việc giấy tờ và đẩy nhanh việc đồng bộ hoá dữ liệu. Nó cũng giúp cho các nhân viên hiện trường tiếp cận và cập nhật thông tin dễ hơn trước nhiều[48].

Một số mô hình thể chế được điều chỉnh phù hợp với các vùng nông thôn nghèo đã gặt hái nhiều thành công. Các yêu cầu cân bằng tối thiểu thấp và các khoản tiết kiệm có thanh khoản cao, rất hấp dẫn đối với người đi vay ở nông thôn. Trong những chương trình do một số ngân hàng nông thôn tiến hành ở châu Á và châu Mỹ Latinh, người cho vay bù đắp chi phí đơn vị cao bằng cách tăng lãi suất căn cứ theo

cân bằng tài khoản. Các chi phí hành chính cũng có thể giảm bằng cách tinh giản hoạt động ở văn phòng và đặt ra các khuyến khích vật chất nhằm tăng hiệu quả của đội ngũ nhân viên[49].

Phần lớn các nhân tố dẫn tới thành công của các thể chế như BRI-UD ở Inđônêxia hay Ngân hàng Nông nghiệp và hợp tác xã nông nghiệp ở Thái Lan cũng có mặt ở bất kỳ một thể chế thành công nào khác[50]. Những nhân tố này gồm: đơn giản hoá các hợp đồng tài chính, minh bạch trong hoạt động, và hợp nhất các thị trường. Sự tự chủ và tự do trong hoạt động trước các can thiệp chính trị là điều kiện quan trọng nhằm cung cấp cho thể chế khả năng tự do thử nghiệm với các thời hạn và các loại sản phẩm tài chính khác nhau mà các thể chế này cung cấp[51]. Hơn nữa, các thể chế tài chính nông thôn thành công thường có xu hướng có quy mô lớn, phục vụ hàng triệu gia đình. Điều này giúp cho các thể chế này hạ thấp chi phí giao dịch và rủi ro, nhờ đạt được tính kinh tế theo quy mô và đa dạng hoá danh mục của mình[52].

Các thể chế thành công nhất thường bắt đầu bằng việc tài trợ chủ yếu cho các hoạt động phi nông nghiệp. Chúng chỉ bắt đầu cho vay trong lĩnh vực nông nghiệp sau khi đã trở nên chín muồi trong hoạt động. Một đặc điểm đáng chú ý của các thể chế tài chính nông nghiệp thành công là chúng đều hoạt động tại các vùng nông thôn đông dân[53]. Mật độ dân số cao làm cho chi phí giao dịch giảm. Nó cho phép một tổ chức như SafeSave ở Bănglađét cử nhân viên đi thu nhận các khoản tiết kiệm của các thành viên hàng ngày[54]. Vì vậy, một câu hỏi được đặt ra là, liệu mô hình này có thể áp dụng tại những vùng thưa thớt dân cư không?

Phát triển các thể chế tiết kiệm nông thôn

Bên cạnh khả năng tiếp cận tín dụng, các công cụ *tiết kiệm* an toàn và có tính thanh khoản là rất quan trọng đối với lợi ích của nông dân. Trong trường hợp không có các khoản vay, tiết kiệm trở thành nguồn vốn duy nhất cho đầu tư. Chúng cũng cung cấp "công cụ tự bảo hiểm" trước các cú sốc định kỳ trong thu nhập - vốn rất phổ biến trong nông nghiệp. Nông dân có thể bổ sung tiết kiệm của mình khi công việc thuận lợi, và rút bớt tiết kiệm khi gặp khó khăn. Những phụ nữ buôn bán ở các vùng nông thôn Tây Phi thường tiết kiệm thu nhập hàng ngày của họ bằng cách gửi tiền cho những *susu* (những người nhận tiết kiệm lưu động). Việc những người gửi tiền tiết kiệm sẵn sàng trả cho người giữ tiết kiệm một khoản phí cho thấy tồn tại nhu cầu đối với các thể chế giữ tiết kiệm.

Các thể chế tiết kiệm ở nông thôn thường có tính không chính thức, và tiết kiệm thường không ở dưới dạng tài sản tài chính. Các hộ gia đình nông thôn ở các nước đang phát triển thường tiết kiệm dưới các tài sản hiện có như gia súc và đồ trang sức. Hình thái tiết kiệm này không phải luôn có tính bảo đảm, vì những tài sản đó có thể không giữ được giá trị khi họ gặp khó khăn. Sự bảo đảm cũng phụ thuộc vào mức độ phát triển của thị trường đối với tài sản này (hộp 2.9).

Cũng giống như các thể chế tín dụng nông thôn, sự phát triển các thể chế tiết kiệm nông thôn chính thức gặp trở ngại do chi phí vận hành cao. Chính phủ thường cố gắng tạo ra các thể chế tiết kiệm ở nông thôn. Tuy nhiên, nói chung các cố gắng này đều thất bại do không bù đắp được chi phí hành chính. Ngay cả nguồn vốn của những chương trình tín dụng vi mô phát triển nhanh cũng phải dựa vào các tổ chức bên ngoài hoặc dựa vào chính phủ. Một ngoại lệ quan trọng duy nhất có lẽ là BRI-UD ở Inđônêxia, nhưng trong trường hợp này, luồng tiết kiệm đã từ khu vực nông thôn chảy về khu vực thành thị[55].

Bảo hiểm đối với các rủi ro trong nông nghiệp

Rủi ro trong nông nghiệp là đáng kể và có tính giống nhau, nghĩa là hầu như tất cả những người đi vay ở một vùng đều bị ảnh hưởng tương tự nhau. Những khó khăn này lại càng phức tạp hơn do vấn đề thông tin, một vấn đề rất nghiêm trọng ở các nước đang phát triển. Đối với những thể chế bảo hiểm mùa màng, những sự kiện như lụt lội hay nạn châu chấu là

Hộp 2.9

Gia súc với tư cách là khoản tiết kiệm: các bằng chứng trái ngược nhau ở Ấn Độ và Buốckina Phaxô

Trong môi trường nhiều rủi ro, các hộ gia đình thường phải dựa vào việc bán tài sản để điều hoà tiêu dùng khi gặp phải khó khăn trong thu nhập. Những tài sản chủ yếu mà các hộ gia đình nông dân sở hữu là các tài sản sản xuất, dưới hình thức đất đai hay gia súc. Khác với đất đai, gia súc có thể di chuyển được, và do vậy, chúng có thể được sử dụng để đối phó với các khó khăn trong sản xuất. Trong một bài báo quan trọng, Rosenzweig và Wolpin (1993) đã trình bày các bằng chứng cho thấy, việc bán gia súc, nhất là bò thiến, được sử dụng nhằm điều hoà tiêu dùng trong các hộ gia đình nông dân ở Ấn Độ. Thị trường mua bán bò thiến có độ hợp nhất cao trong vùng. Có tới 60 phần trăm vụ mua bán bò thiến trong làng được chọn mẫu diễn ra với người mua ở ngoài làng. Kết quả là, giá bò thiến không giao động theo những thay đổi trong điều kiện sản xuất riêng của làng. Đây chính là một cân nhắc quan trọng mà một cá nhân phải xem xét khi lựa chọn tài sản để bán khi gặp khó khăn.

Một trường hợp tương phản đã được nêu ra trong Fafchamps, Udry và Czukas (1998). Các tác giả này xem xét các vụ mua bán gia súc ở Buốckina Phaxô và tìm thấy rất ít bằng chứng khẳng định nhận xét nêu trên. Điều gì có thể giải thích cho sự khác biệt giữa hai kết quả nghiên cứu này? Các thị trường gia súc ở vùng nông thôn Buốckina Phaxô, nơi dân số không tập trung như Ấn Độ, cũng có tính hợp nhất thấp hơn. Hơn nữa, khi các cú sốc nông nghiệp xảy ra ở trên diện rộng (như trong trường hợp Buốckina Phaxô, thời kỳ nghiên cứu bao gồm một đợt hạn hán có ảnh hưởng tới một diện tích lớn trong toàn quốc), sẽ càng có nhiều hộ gia đình nông dân muốn bán gia súc. Khi đó, tất nhiên hiệu quả của việc bán gia súc để tăng khả năng tiêu dùng của một hộ gia đình sẽ giảm xuống.

các rủi ro có thể kiểm chứng được, vì vậy chúng có thể bảo hiểm đối với các rủi ro này. Tuy nhiên, nếu như sản lượng thu hoạch của một vụ mùa được thông báo là thấp hơn dự kiến, thì các lý do có thể đa dạng và khó xác định, trong khi khó mà kiểm chứng được giá trị sản lượng thực. Việc bảo hiểm cũng có thể dẫn tới các động cơ gian dối hay "rủi ro đạo đức" (nông dân ít chăm chỉ hơn hay ít đầu tư hơn).

Kết quả là, khó thực hiện được các cơ chế bảo hiểm chính thức cho các hộ gia đình nông nghiệp, kể cả ở những nước giàu. Những cố gắng không thành công nhằm cung cấp bảo hiểm mùa màng ở các nước đang phát triển đã phần nào làm suy yếu các ngân hàng nông nghiệp[56].

Ở các nước công nghiệp cũng như ở các nước đang phát triển, phí bảo hiểm thu được từ các chương trình bảo hiểm chung trong nông nghiệp không bao giờ đủ bù đắp các khoản bồi thường phải trả cho nông dân (hình 2.4). Tình hình còn tệ hơn do các chi phí hành chính cao làm tăng tổng chi phí liên quan tới việc giám sát đối tượng được bảo hiểm. Những chương trình bảo hiểm chung này thường đòi hỏi các khoản trợ cấp lớn của chính phủ để có thể hoạt động được.

Những chương trình duy nhất có thể hoạt động mà không cần trợ cấp lớn của chính phủ là các chương trình bảo hiểm chỉ tập trung vào "những tai hoạ đã biết". Các chương trình này thành công do chúng giảm thiểu khả năng gian lận của nông dân và không phụ thuộc vào hành động hay đầu tư của nông dân. Ngày nay, ở các nước công nghiệp, bảo hiểm nông nghiệp chỉ áp dụng dưới hình thức bảo hiểm sự kiện, chẳng hạn bảo hiểm đối với mưa đá hay lụt lội, tức là những rủi ro mà khả năng xảy ra tương đối dễ giám sát. Ở Mỹ, các chương trình bảo hiểm "những tai họa đã biết" là những hình thức duy nhất mà các nhà bảo hiểm tư nhân cung cấp cho nông dân khi không có trợ cấp của chính phủ[57].

Nếu bảo hiểm chung đối với sản lượng thu hoạch được cung cấp ở các nước đang phát triển, thì cần phải có trợ cấp, ngay cả khi chi phí hành chính đã được duy trì ở mức tối thiểu. Một nghiên cứu năm 1995 về chương trình bảo hiểm mùa màng ở Ấn Độ cho thấy, nó đòi hỏi trợ cấp khá lớn[58].

Do thiếu các thể chế bảo hiểm chính thức cho nông dân ở các nước đang phát triển, nên hầu hết các hình thức bảo hiểm ở đây đều là không chính thức[59]. Một nghiên cứu về các làng phía Bắc Nigiêria cho thấy, các hợp đồng tín dụng phụ thuộc vào thiên nhiên và vào số lượng các cú sốc ảnh hưởng tới người đi vay. Trong các thoả thuận này, người cho vay kết hợp cả cho vay và bảo hiểm đối với người đi vay[60].

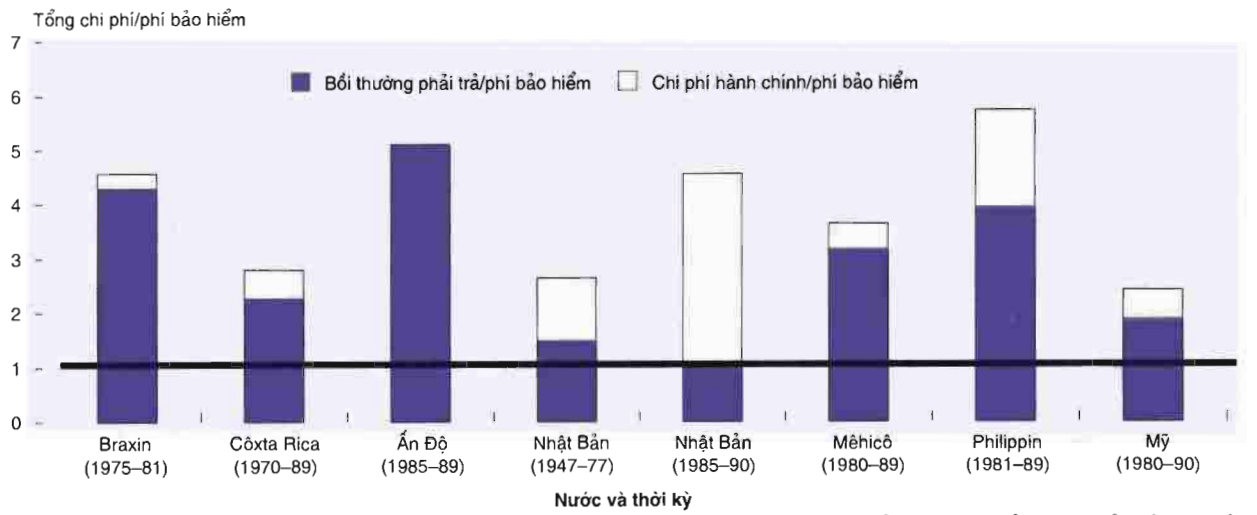
Các thoả thuận "bảo hiểm xã hội" giữa các thành viên trong một làng quy định, khi thu hoạch và bán vụ mùa, những người giàu hơn phải chuyển nhượng một phần cho người nghèo. Trong một số trường hợp, khi cá nhân có động cơ dời khỏi cộng đồng, thì việc thi hành thoả thuận này có thể trở nên khó khăn (chương 9). Hình thức bảo hiểm tương hỗ trong làng cũng bị hạn chế do tồn tại các rủi ro gây ảnh hưởng tới toàn bộ cộng đồng. Do vậy, có một sự đánh đổi trong các thoả thuận bảo hiểm không chính thức. Những nhân tố, như sự gần gũi về địa lý và các ràng buộc xã hội, làm cho các cơ chế chia sẻ rủi ro không chính thức có thể hoạt động được. Mặt khác, chính những nhân tố này lại hạn chế khả năng đa dạng hoá của các thành viên để giảm rủi ro[61].

Xây dựng các thể chế hiệu quả đối với công nghệ nông nghiệp và đổi mới

Hai thế kỷ trước, Thomas Malthus cho rằng, thế giới sẽ cạn kiệt nguồn lương thực do dân số tăng theo cấp số nhân trong khi sản xuất lương thực chỉ tăng theo cấp số cộng. Sự thay đổi công nghệ đã chứng minh là Malthus đã sai lầm. Các tiến bộ trong nông nghiệp như các hạt giống năng suất cao, thuốc diệt cỏ, phân bón, máy móc nông nghiệp, và các kỹ thuật quản lý nguồn lực, cho phép sản xuất lương thực tăng nhanh hơn tăng trưởng dân số. Năng suất tăng nhanh làm tăng thu nhập của nông dân và giúp nông dân quản lý được rủi ro của họ.

Cuộc Cách mạng Xanh ở Nam Á trong các thập niên 1960 và 1970 đã phản ánh lợi ích của kỹ thuật nông nghiệp. Trong Cách mạng Xanh, các nông dân quy mô nhỏ đã tăng đáng kể năng suất nhờ áp dụng các giống lúa gạo và lúa mì năng suất cao, cũng như nhờ sử dụng các đầu vào bổ sung như tưới tiêu và phân bón. Cách mạng Xanh cũng tạo ra các ảnh hưởng thu nhập thứ cấp cho các hộ gia đình không có đất đai[62]. Nói một cách tổng quát hơn, các công nghệ mới đã làm tăng hơn hai lần năng suất nông nghiệp trên thế giới trong bốn thập kỷ qua[63]. Từ năm 1965 tới năm 2000, tăng trưởng năng suất tính theo sản lượng trên mỗi hec-ta canh tác ngũ cốc

Hình 2.3
Kết quả tài chính của các chương trình bảo hiểm nông nghiệp nói chung



Chú thích: Chiều cao của các cột thể hiện tổng bồi thường và chi phí hành chính chia cho tổng phí bảo hiểm thu được. Để phí bảo hiểm đủ trang trải toàn bộ các khoản chi phí này, tỷ lệ này phải nhỏ hơn một. Số liệu của Ấn Độ không bao gồm năm 1989 và không có số liệu về chi phí hành chính. Số liệu của Nhật Bản chỉ tính tới lúa gạo, và số liệu về chi phí hành chính chỉ căn cứ vào năm 1989. Số liệu của Mêhicô chỉ tính tới bảo hiểm mùa màng.
Nguồn: Hazell 1992.

tăng trung bình 71 phần trăm trên toàn cầu[64].

Các nghiên cứu nhằm phát triển kỹ thuật nông nghiệp cũng như các hoạt động khuyến nông nhằm phổ biến chúng đã tạo ra tỷ lệ thu nhập cao ở tất cả các khu vực. Tỷ lệ này thường cao hơn 30 phần trăm (hình 2.4)[65]. Các kỹ thuật quản lý thuỷ lợi tiên tiến cũng như các hạt giống chịu hạn và sâu bệnh đã góp phần làm giảm rủi ro. Cuối cùng, như đã đề cập trong *Báo cáo Phát triển Thế giới 2000/2001*, có nhiều nghiên cứu cho thấy người nghèo hưởng lợi từ tiến bộ trong kỹ thuật nông nghiệp, không chỉ nhờ giảm rủi ro, mà còn nhờ sự gia tăng nhu cầu lao động của họ và giảm giá lương thực.

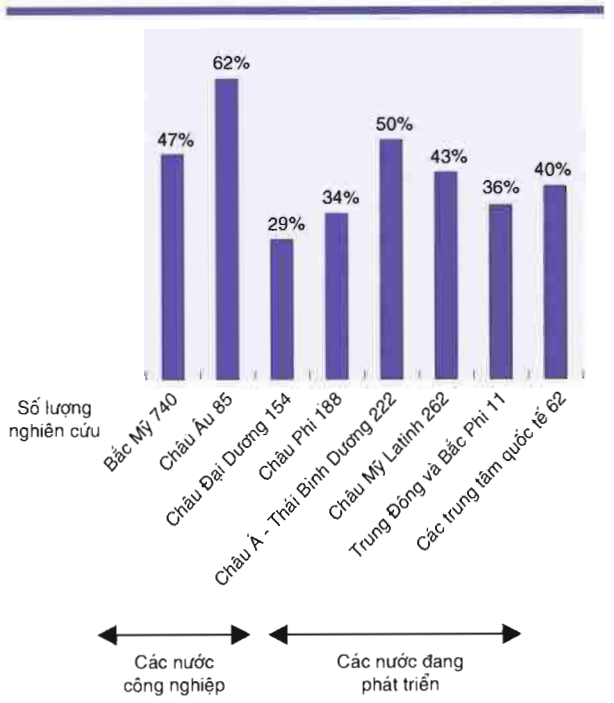
Nhiều công nghệ trong nông nghiệp có các đặc điểm của hàng hoá công cộng. Chúng ít nhất cũng có một phần tính không cạnh tranh (một người sử dụng không làm giảm lợi ích của một người khác từ việc sử dụng hàng hoá đó) và tính không loại trừ (một người không trả tiền cho sản phẩm vẫn có thể có được nó) (bảng 2.2). Các doanh nghiệp tư nhân sẽ không cung cấp các hàng hoá và dịch vụ dựa trên các công nghệ này, vì các doanh nghiệp này không thể hạn chế lợi ích có được từ công nghệ đó chỉ trong phạm vi những người trả tiền cho chúng. Chẳng hạn, các nông dân có thể sẽ không trả tiền cho thông tin thị trường nếu như họ có thể nhận được chúng miễn phí từ bạn bè hay từ các nông dân khác. Một nghiên cứu ở Mỹ ước tính từ năm 1975 tới năm 1990, lợi nhuận tư nhân của các công ty hạt giống có được từ các hạt giống không lai tạo chỉ bằng 10 phần trăm lợi nhuận xã hội[66].

Những vấn đề này được phức tạp hoá thêm do những ngoại ứng lớn đi kèm với các công nghệ nông nghiệp mới. Ví dụ, một nông dân có thể tạo nên ngoại ứng tiêu cực cho người hàng xóm nếu như anh ta không tiêm chủng cho gia súc của mình, vì vậy làm lây lan cho vật nuôi nhà hàng xóm. Ngược lại, các kỹ thuật quản lý tài nguyên tạo ra ngoại ứng tích cực nhờ bảo vệ chất lượng tài nguyên cho thế hệ tương lai. Như cuộc Cách mạng Xanh đã cho thấy, việc áp dụng các kỹ thuật nông nghiệp mới đã tạo nên những ngoại ứng tích cực đáng kể cho những người nghèo ở nông thôn. Cuối cùng, thời gian dài cần thiết để phát triển một công nghệ mới và lợi nhuận không chắc chắn, có thể làm cho tư nhân tiến hành nghiên cứu ít hơn mức xã hội mong muốn.

Kết hợp lại, những đặc điểm này của kỹ thuật nông nghiệp cho thấy nhu cầu, ít nhất phải có sự tham gia của nhà nước vào việc phát triển và chuyển giao kỹ thuật nông nghiệp. Câu hỏi được đặt ra là, ở mức độ nào và dưới hình thức nào?

Các thể chế công cộng cung cấp kỹ thuật nông nghiệp thường chịu áp lực phải cải cách. Các áp lực tài khoá và những phê phán về sự thiếu hiệu quả đã ảnh hưởng tới sự ủng hộ tài chính đối với các thể chế công cộng ở nhiều nước. Hơn nữa, các cú sốc công nghệ, như việc

Hình 2.4
Tỷ lệ thu nhập trung vị của nghiên cứu nông nghiệp và khuyến nông theo khu vực



Chú thích: Các tỷ lệ thu nhập gồm có tỷ lệ thu nhập tư nhân và xã hội trên vốn đầu tư của các chương trình khuyến nông và nghiên cứu trong giai đoạn từ 1953 tới 1998.
Nguồn: Alston và các tác giả khác 2000.

Bảng 2.2
Khu vực tư nhân đầu tư vào các công nghệ nông nghiệp nào?

Loại hàng hoá	Hàng hoá công cộng	Kết hợp	Có thu phí	Hàng hoá tư nhân
Đặc điểm	Không có tính loại trừ và tính cạnh tranh	Có tính cạnh tranh nhưng không có tính loại trừ	Có tính loại trừ nhưng không có tính cạnh tranh	Có tính loại trừ và tính cạnh tranh
Ví dụ	■ Dự báo thời tiết ■ Thông tin thị trường ■ Các kỹ thuật quản lý gia súc ■ Lịch trình sử dụng phân bón ■ Các kỹ thuật quản lý tài nguyên thiên nhiên	■ Các hạt giống tự thụ phấn ■ Các kỹ thuật quản lý ngư trường, bãi chăn thả gia súc chung	■ Phân tích đất đai ■ Các chương trình máy tính quản lý nông trại ■ Các khoá đào tạo và tư vấn riêng đối với quản lý nông trại và hoạt động sản xuất	■ Các hạt giống lai tạo ■ Các sản phẩm công nghệ sinh học (ví dụ đầu vào hạt giống) ■ Phân bón, hoá chất ■ Máy móc nông nghiệp ■ Nguồn cung cấp thú y
Khả năng của cung cấp tư nhân	Rất thấp	Thấp	Cao hơn	Cao

Nguồn: Umali- Deininger 1997; Ngân hàng Thế giới 2000a

xuất hiện các công nghệ mới, và những phong trào toàn cầu nhằm tăng cường việc áp dụng quyền sở hữu trí tuệ, đã hướng sự tập trung quan tâm vào vai trò của khu vực tư nhân trong phát triển các công nghệ nông nghiệp. Tự do hoá các rào cản gia nhập hoạt động nghiên cứu nông nghiệp và khuyến nông, cũng như gia tăng mức độ cạnh tranh, đã tăng cường sức mạnh các thể chế sẵn có và dẫn đến các thiết kế thể chế sáng tạo hơn. Sự chia sẻ thông tin tốt hơn giữa những người cung cấp và người sử dụng công nghệ - thường thông qua phi tập trung hoá và các thoả ước quốc tế giữa những người cung cấp công nghệ - cũng góp phần cải thiện chất lượng thể chế.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, đối với công nghệ có đặc điểm của hàng hoá tư nhân, ví dụ như máy móc hay công nghệ sinh học phục vụ các nông trại có tính thương mại, thì hoạt động nghiên cứu và phổ biến có thể do khu vực tư nhân tiến hành. Sự tham gia của nhà nước chỉ cần thiết đối với các hàng hoá công cộng, như các công nghệ tri thức cao, và tại những nơi có thất bại thị trường và ảnh hưởng ngoại ứng (chẳng hạn các ảnh hưởng thứ cấp của công nghệ đối với những hộ gia đình nghèo). Mặc dù vậy, trong những trường hợp này, sự tham gia của nhà nước không nhất thiết có nghĩa là việc cung cấp do nhà nước thực hiện, hay phải có độc quyền của nhà nước. Hơn nữa, trong nghiên cứu, luôn có những khoản lợi nhuận tiềm tàng to lớn từ sự hợp tác khu vực giữa một số nước với nhau - nhất là giữa các nước nhỏ và nghèo, hạn chế về năng lực nghiên cứu và thị trường.

Chuyển giao công nghệ nông nghiệp hiện có tới nông dân

Một trong các rào cản chính đối với việc áp dụng công nghệ nông nghiệp mới là sự thiếu hiểu biết[67]. Khuyến nông là một thể chế có mục tiêu lấp đầy khoảng trống này. Một rào cản quan trọng khác là sự điều tiết quá mức hoạt động chuyển giao công nghệ nông nghiệp. Phần này thảo luận hai nhân tố nói trên.

Khuyến nông. Hai chức năng chính của hoạt động khuyến nông là: cung cấp thông tin cho nông dân về những sản phẩm và kỹ thuật mới; và thu thập, chuyển giao thông tin từ nông dân tới các thành viên khác. Chức năng này bao

gồm việc thu thập các phản hồi về nhu cầu của nông dân, chẳng hạn như các đầu vào cần ưu tiên nghiên cứu, học hỏi các kỹ thuật từ nông dân và chia sẻ chúng với những nông dân khác - ví dụ các kỹ thuật tưới tiêu.

Trong những năm 1950 và 1960, các hệ thống khuyến nông quy mô lớn đã ra đời vào thời điểm các chính phủ trên khắp thế giới đầu tư mạnh vào các hoạt động chuyển giao công nghệ nông nghiệp mới[68]. Các ước lượng cho thấy, nhà nước chiếm tới 81 phần trăm các hoạt động khuyến nông, các trường đại học, doanh nghiệp nhà nước và NGO chiếm 12 phần trăm, trong khi khu vực tư nhân chỉ chiếm 5 phần trăm. Hầu hết các hoạt động khuyến nông của khu vực tư nhân diễn ra ở các nước công nghiệp[69].

Lợi ích từ các hoạt động khuyến nông là rất lớn. Hơn 80 nghiên cứu thực nghiệm đã chứng tỏ hoạt động khuyến nông tạo ra tỷ lệ thu nhập trung bình hơn 60 phần trăm[70]. Có nhiều nghiên cứu khác cho thấy, khuyến nông làm tăng đáng kể tỷ lệ áp dụng công nghệ, sự nhận thức và năng suất của nông dân[71]. Những lợi ích này không ~~chỉ~~ bao gồm lợi ích từ phổ biến các công nghệ phức tạp. Việc chia sẻ thông tin về các công nghệ nông thôn, kể cả những tiến bộ công nghệ đơn giản cho người nghèo và thất học cũng có ảnh hưởng quan trọng tới năng suất (hộp 2.10).

Mặc dù có những thành công này, các hoạt động khuyến nông công cộng thường bị phê phán thiếu hiệu quả, hiệu năng và có định hướng tồi. Chẳng hạn, ở Kênia, một đánh giá năm 2000 cho thấy, hoạt động khuyến nông của chính phủ với sự bảo trợ của Ngân hàng thế giới, không phù hợp với nhu cầu của nông dân và được định hướng tới những nhóm đối tượng có ảnh hưởng không đáng kể tới năng suất chung[72]. Một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới 1997 đánh giá lại 31 dự án khuyến nông cho thấy, có một số vấn đề phổ biến như, định hướng khách hàng không đúng, năng lực con người hạn chế, và mức độ cam kết của chính phủ thấp[73].

Một số vấn đề trong việc cung cấp dịch vụ khuyến nông công cộng xuất phát từ những nhân tố bên ngoài, như sự thiếu cam kết chính trị và sự phụ thuộc vào các chính sách bổ sung. Một vấn đề khác là, những thể chế cung cấp dịch vụ khuyến nông công cộng thường không chịu trách nhiệm về những hành động của chúng. Đồng thời, năng lực quản lý các dự án khuyến nông lớn và phức tạp có nhiều hạn chế[74]. Có ba hình thức cải cách thể chế nhằm cải thiện hoạt động khuyến nông được thảo luận trong phần này. Đó là *phi tập trung hoá, tư nhân hoá* và *tách riêng tài trợ và thực hiện*. Mỗi cải cách lại bao gồm các khả năng kết hợp khác nhau giữa sự tham gia của nhà nước và tư nhân. Các hình thức quan trọng khác gồm có tăng cường khả năng tham dự của người dân và tăng việc sử dụng các phương tiện truyền thông (chương 10)[75].

Hộp 2.10

Tạo ra mạng lưới chia sẻ thông tin cho người nghèo: SRISTI ở Ấn Độ

Ở Gujarat, Ấn Độ, một tổ chức phi chính phủ có tuổi đời bảy năm, có tên là SRISTI, đã đi đầu trong việc giúp nông dân nghèo tận dụng các sáng chế của những người đồng bào tại 5.500 làng rải rác trên toàn bang. Những nhân viên tình nguyện được trang bị máy tính xách tay - đi từ làng này sang làng khác tìm kiếm các sáng chế chi phí thấp giúp cho việc cải thiện thu nhập hay chất lượng cuộc sống cho người nghèo. Các sáng chế này được tổng hợp trong cơ sở dữ liệu của SRISTI. Chúng bao gồm từ cái bơm mang trên vai rẻ tiền (giá thấp hơn 10 đôla Mỹ) dùng để phun tưới trên những mảnh ruộng nhỏ, nơi mà hầu hết người nghèo làm việc, cho tới các móc sắt nhỏ mà khi được nối với hệ thống ròng ròng kéo nước bằng dây thừng ở các giếng có thể cho phép phụ nữ nghỉ ngơi trong khi lấy nước giếng. Những sáng chế này được liệt kê trong cơ sở dữ liệu, và sau đó được lưu hành thông qua các bản tin hàng quý. Tổ chức này đang nỗ lực phổ biến cơ sở dữ liệu trên mạng, nhờ đó dân làng có thể lấy thông tin từ những quầy máy tính. Nhằm tăng khả năng tiếp cận của những người thất học, các quầy máy tính này cung cấp dữ liệu trên cơ sở tiếp xúc bằng giọng nói. Nhờ việc trực tiếp giải quyết đối với hạn chế thông tin mà các cộng đồng nông thôn phân tán rải rác gặp phải, SRISTI đã góp phần làm giảm bớt gánh nặng nghèo khổ của các thành viên của mình.

Nguồn: Slater 2000

Trong khi duy trì cả hoạt động cung cấp và tài trợ cho khuyến nông trong phạm vi của nhà nước, một số nước đã tiến hành *phi tập trung hoá các thể chế khuyến nông công cộng*. Chiến lược này bao gồm việc chuyển giao trách nhiệm quyết định các vấn đề hành chính, tài chính và chính trị, từ cấp trung ương xuống cấp địa phương. Cấp địa phương thường là các cơ quan chính quyền cơ sở, nhưng cũng có khi là các nhóm cộng đồng dân cư. Bằng cách đưa quá trình ra quyết định tới gần những đối tượng tác động hơn, sự phi tập trung hoá có thể làm tăng các dòng thông tin, xây dựng năng lực địa phương và tăng cường tính trách nhiệm, nhờ đó làm tăng hiệu quả, chất lượng dịch vụ và khả năng tiếp cận của người dân. Sau khi thực hiện phi tập trung hoá hoạt động khuyến nông ở Côlômbia, chi phí trên mỗi nông dân giảm 10 phần trăm, diện tích khu vực được cung cấp dịch vụ khuyến nông tăng gấp ba, và số lượng những người được hưởng dịch vụ này tăng hơn hai lần[76].

Việc phi tập trung các dịch vụ khuyến nông cho dù có nhiều tiềm năng,cũng đặt ra ba thách thức lớn. Cần có một khung chung áp dụng trên toàn quốc để tránh sự không rõ ràng trong trách nhiệm giữa các cấp hành chính và những sai khác lớn về chất lượng. Đồng thời, phi tập trung cũng không nên áp dụng như nhau cho tất cả các chức năng khuyến nông. Một số hoạt động, chẳng hạn như xây dựng chính sách, hỗ trợ kỹ thuật chuyên môn cao và dịch vụ thông tin thị trường (những lĩnh vực có tính kinh tế theo quy mô cao), có thể được thực hiện một cách hiệu quả hơn bởi chính quyền trung ương. Cuối cùng, chính quyền địa phương có thể thiếu năng lực để thực hiện các chức năng thể chế mới này (Ví dụ, liên kết yếu giữa hoạt động nghiên cứu và khuyến nông ở Philippin càng trầm trọng hơn do phi tập trung hoá)[77].

Một chiến lược thứ hai là *tư nhân hoá hoạt động khuyến nông công cộng*. Khu vực tư nhân có thể đầu tư vào việc phổ biến một hàng hoá trong đó có hàm chứa tri thức công nghệ - chẳng hạn như các hạt giống lai tạo. Khu vực tư nhân cũng có thể trích ra một phần lợi nhuận từ hoạt động khuyến nông trong nông nghiệp để đầu tư vào các công nghệ có những đặc điểm của hàng hoá công cộng. Như minh hoạ trong ví dụ về ngành sản xuất sữa của Áchentina, các doanh nghiệp chế biến và kinh doanh sản phẩm nông nghiệp có thể ký hợp đồng với nông dân để cung cấp các dịch vụ khuyến nông đối với các công nghệ tri thức cao cũng tương tự như đối với các hàng hoá tư nhân (hộp 2.11).

Tư nhân hoá các dịch vụ khuyến nông góp phần làm tăng cạnh tranh và giúp xây dựng các thể chế có hiệu quả hơn. Chẳng hạn, tư nhân hoá một phần dịch vụ khuyến nông ở Hà Lan đã làm giảm chi phí hành chính 50 phần trăm và tăng tỷ lệ hài lòng của nông dân 40 phần trăm[78]. Các nhà cung cấp tư nhân không phải là giải pháp duy nhất. Các thể chế hành động tập thể, như các hiệp hội của nông dân, cũng đóng vai trò trọng tâm trong cung cấp các dịch vụ khuyến nông như trường hợp Cộng hoà Trung Phi vào đầu thập kỷ 1970[79]. Tuy vậy, tư nhân hoá toàn diện có thể dẫn tới làm giảm sút việc cung ứng hàng hoá công cộng, thậm chí có thể làm cho các dịch vụ khuyến nông trở nên quá đắt đối với nông dân nghèo và sản xuất quy mô nhỏ, như trường hợp đã xảy ra ở Chilê vào thập kỷ 1970[80].

Việc kết hợp *cung cấp công cộng với tài trợ tư nhân* thường dẫn tới việc người nông dân phải chịu một khoản phí nhất định để bù đắp một phần chi phí dịch vụ khuyến nông, và nhờ đó giúp cho việc hoàn chi phí bỏ ra. Hình thức thể chế này cũng làm tăng cạnh tranh do nó khuyến khích những nhà cung cấp khác nhau gia nhập thị trường khuyến nông. Hơn nữa, khoản phí mà nông dân phải trả làm tăng tính trách nhiệm của nhà cung cấp dịch vụ đối với nông dân. Ở Nicaragoa, các chương trình khuyến nông có trả phí đã cải thiện đáng kể tính hiệu quả chi phí và đưa lại các dịch vụ phù hợp hơn. Ngay cả các nông dân nghèo cũng mua các dịch vụ khuyến nông này[81].

Tách biệt giữa tài trợ với thực thi cũng được tiến hành dưới hình thức *cung cấp tư nhân và*

Hộp 2.11

Các dịch vụ khuyến nông của khu vực tư nhân ở Áchentina

Trong thập kỷ 1970, năng suất ngành sản xuất sữa ở Áchentina bị ảnh hưởng nghiêm trọng bởi chế độ dinh dưỡng gia súc và điều kiện môi trường nông trang tồi tệ. Đối mặt với các khó khăn do nguồn cung bất ổn và chất lượng không bảo đảm, hai nhà chế biến sản phẩm sữa lớn nhất nước này- Liên hiệp hợp tác xã Santa Fe-Cordoba (SANCOR) và La Serenisima - đã thực hiện các chương trình khuyến nông giành cho những nhà cung cấp của họ. Chương trình của SANCOR bao gồm tài trợ cho các hoạt động hỗ trợ kỹ thuật nông nghiệp, các chuyến viếng thăm nông trang, thụ tinh nhân tạo, và các chương trình nuôi bò sữa. Đến năm 1990, 120 nhóm nông dân đã tham dự chương trình này, và các nhóm đều trả chi phí cho sự hỗ trợ kỹ thuật mà họ nhận được. La Serenisima thành lập 25 văn phòng chi nhánh khuyến nông, mỗi văn phòng cung cấp sự trợ giúp kỹ thuật cho các nhóm có tối đa 25 nông dân sản xuất quy mô từ trung bình tới lớn. Chương trình của La Serenisima cũng tận dụng các phương tiện truyền thông nhằm thông tin cho nông dân về các kỹ thuật quản lý gia súc.

Kết quả của các nỗ lực khuyến nông của tư nhân này rất tích cực. Mặc dù số lượng các nông trang chăn nuôi bò sữa cung cấp cho SANCOR giảm 24 phần trăm, nhưng sản lượng sữa đã tăng 15 phần trăm trong thời gian từ năm 1976 tới năm 1985. Sản xuất sữa của La Serenisima tăng gần 50 phần trăm, mặc dù diện tích các nông trang nuôi bò sữa của những nhà cung cấp cho hãng giảm 6 phần trăm.

Nguồn: Umali- Deininger 1997; Ngân hàng Thế giới 1998a.

tài trợ công cộng. Ưu điểm của hình thức này là khuyến khích cạnh tranh giữa các nhà cung cấp tư nhân nhằm cải thiện hiệu quả và chất lượng dịch vụ. Ký hợp đồng với các nhà cung cấp tư nhân để họ thực hiện các chức năng khuyến nông cụ thể, đã tỏ ra là một chiến lược đổi mới thành công ở nhiều nước, từ Extônia tới Mađagaxca. Ở Nicaragoa, chính phủ tài trợ cho dịch vụ khuyến nông bằng cách phát hành cho nông dân các biên lai mua dịch vụ đã trả tiền (voucher). Nông dân có thể dùng những biên lai này để thanh toán cho các dịch vụ khuyến nông do nhà nước hay tư nhân cung cấp[82].

Bãi bỏ các quy định hạn chế thị trường đầu vào. Các trở ngại về thể chế thường hạn chế hoạt động chuyển giao công nghệ mới. Hầu hết các nước công nghiệp đã tiến hành tự do hoá thị trường công nghệ nông nghiệp, nhưng chính phủ ở các nước đang phát triển lại có xu hướng điều tiết quá mức hoạt động chuyển giao công nghệ nông nghiệp. Thực tế này đã thể hiện rất rõ trên thị trường hạt giống và cũng tồn tại trên các thị trường công cụ, phân bón, thuốc trừ sâu ít gây hại và thức ăn gia súc[83]. Sự điều tiết quá mức, đặc biệt đáng quan tâm ở các nước đang phát triển, vì nó tạo cơ hội cho tham nhũng trong các môi trường ít minh bạch, và có thể hạn chế các đổi mới.

Ở các nước đang phát triển, có một số loại rào cản đang tồn tại. Thứ nhất, nhiều nước hạn chế cạnh tranh bằng cách hạn chế thị trường đầu vào nông nghiệp nằm trong sự thao túng của các xí nghiệp độc quyền nhà nước hoặc bằng cách kiểm soát khả năng gia nhập thị trường. Thứ hai, các chính phủ đưa ra những hệ thống phức tạp đối với việc thử nghiệm, chấp thuận và đưa ra các giống mới. Đặc biệt, việc quy định đăng ký và chứng thực bắt buộc với các hạt giống được thiết kế căn cứ vào các chương trình gây giống của nhà nước, tỏ ra không phù hợp đối với các hạt giống thử nghiệm trong các chương trình gây giống thực vật của tư nhân[84]. Cuối cùng, các kênh chính trong chuyển giao công nghệ, như thương mại, cấp phép sử dụng công nghệ, và đầu tư nước ngoài, thường bị hạn chế ở nhiều nước đang phát triển.

Bãi bỏ các rào cản này và áp dụng các tiêu chuẩn linh hoạt cao hơn sẽ có tác dụng khuyến khích sự tham gia nhiều hơn của tư nhân vào hoạt động nghiên cứu và phổ biến công nghệ. Các hiệu ứng này được minh hoạ ở trường hợp của Thổ Nhĩ Kỹ vào những năm 1980, khi việc tháo bỏ các rào cản độc quyền sản xuất và mua bán hạt giống của nhà nước (với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới) đã dẫn tới sự gia tăng mạnh mẽ các công nghệ hạt giống mới. Nhờ vậy, tỷ lệ thu nhập trên sản lượng ngô đã tăng 50 phần trăm và thu nhập trung bình trên một héc-ta tăng 153 đôla - tương đương với mức

tăng thu nhập hàng năm 79 triệu đôla[85]. Chúng ta cũng có các ví dụ tương tự từ việc giảm các rào cản trong thị trường nông cụ ở Bănglađét, thị trường hạt giống ở Pêru và thị trường đầu vào cho nông nghiệp ở Dimbabuê[86].

Bên cạnh việc giảm các rào cản nhập khẩu và gia nhập thị trường đối với các công nghệ nông nghiệp, cạnh tranh và các dòng thông tin được kích thích bằng cách (a) áp dụng các hệ thống chứng thực hạt giống tự nguyện, các hệ thống này được hỗ trợ nhờ các khuyến khích lợi ích đối với việc chứng thực và nhờ các luật lệ nghiêm khắc yêu cầu cung cấp thông tin về hạt giống và những đầu vào cho nông nghiệp khác; (b) áp dụng biện pháp đăng ký hạt giống tự nguyện hay một biện pháp tình thế là quy định cho phép đăng ký tự động đối với các hạt giống đã được chấp thuận ở một số nước nhất định; (c) duy trì những quy định có liên quan tới những vấn đề sức khoẻ công cộng và ngoại ứng môi trường, chứ không phải để bảo vệ nông dân khỏi các thông tin không chính xác.

Phát triển công nghệ mới trong nông nghiệp ở các nước đang phát triển

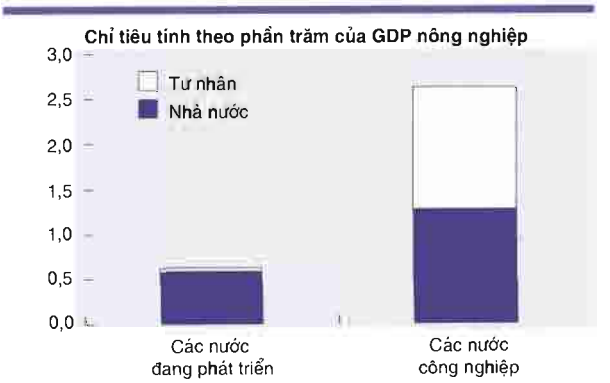
Có nhiều thách thức cơ bản trong lĩnh vực nghiên cứu nhằm phát triển các sản phẩm nông nghiệp. Thứ nhất, các nghiên cứu thường có tính dài hạn, có nhiều rủi ro và đòi hỏi khá cao về chất lượng nhân lực. Thứ hai, các công nghệ nông nghiệp thường mang những đặc tính của hàng hoá công cộng và tạo nên ngoại ứng. Thứ ba, có sự đánh đổi giữa tính kinh tế theo quy mô trong nghiên cứu và phát triển (R & D) với nhu cầu cần có các công nghệ mang tính địa phương. Sự tồn tại của tính kinh tế theo quy mô trong R&D cho thấy, các hoạt động nghiên cứu cần được tập trung. Thế nhưng, nhiều sản phẩm nông nghiệp lại cần phải được điều chỉnh cho phù hợp với điều kiện địa phương, chẳng hạn điều kiện khí hậu và đất đai, từ đó dẫn đến lý do đòi hỏi phải có sự phân mảnh trong nghiên cứu. Chẳng hạn, các giống lúa mì chịu sương giá được phát triển để phục vụ nông dân Canađa sẽ chẳng có mấy giá trị đối với nông dân Xuđăng. Tác động này càng trở nên phức tạp khi có sự khác biệt về thông tin giữa nhà nghiên cứu và người sử dụng. Vì vậy, các viện nghiên cứu cần phải có những liên lạc thông tin hiệu quả với người sử dụng cuối cùng, thường nhờ sự gần gũi về mặt địa lý.

Ở các nước đang phát triển, nhu cầu có các công nghệ mang tính địa phương có thể là quá nhỏ để hấp dẫn sự đầu tư của tư nhân. Điều này thể hiện qua mức đầu tư thấp hơn nhiều (xét về cả giá trị tuyệt đối và giá trị tương đối tính theo tổng sản phẩm quốc nội) ở các nước đang phát triển so với các nước công nghiệp (hình 2.5)[87]. Tương tự, các mẫu hình chi tiêu cho nghiên cứu chỉ ra rằng, hầu hết các nghiên cứu và phát triển của tư nhân về hạt giống nông nghiệp tập trung vào phát triển các sản phẩm có thời gian sử dụng dài, chịu được thuốc diệt cỏ, và phù hợp với các công nghệ sản xuất hàng loạt. Trong khi đó, các ưu tiên của những nước đang phát triển thường là những giống có hàm lượng dinh dưỡng cao và có sức sống tốt[88].

Với một số ngoại lệ, đáng kể là trong nghiên cứu đối với các cây trồng có khả năng xuất khẩu, khu vực tư nhân đầu tư rất ít vào việc thích nghi các cộng nghệ cho phù hợp với điều kiện địa phương hay hoàn thiện các kỹ thuật quản lý nguồn lực ở các nước đang phát triển.

Hình 2.5

Mật độ nghiên cứu nông nghiệp của nhà nước và tư nhân năm 1993



Nguồn: Pardey và Beintema 2001.

Trong khi đó, đây lại là những lĩnh vực có lợi ích xã hội cao[89].

Các công nghệ mang tính địa phương ở các nước đang phát triển đòi hỏi phải có sự can thiệp của nhà nước và có hoạt động nghiên cứu hay thích ứng công nghệ ở địa phương. Có ba thể chế chính tác động tới các đổi mới trong nông nghiệp: quyền sở hữu trí tuệ, các thể chế nghiên cứu nông nghiệp, tài trợ mang tính cạnh tranh và hợp đồng đã đàm phán[90].

Quyền sở hữu trí tuệ và nghiên cứu của tư nhân. Quyền sở hữu trí tuệ (IPR) bảo vệ lợi nhuận thu được từ sáng chế bằng cách quy định hạn chế việc sao chép. Các chi phí cho nghiên cứu và phát triển trong phát triển công nghệ nông nghiệp thường cao hơn so với công nghệ ở một số ngành khác. Chẳng hạn, người ta ước tính cần tới hơn 150 triệu đôla để có thể phát triển được các loại hoá chất bảo vệ thực vật mới[91]. Đồng thời, các doanh nghiệp tư nhân cũng khó thu được lợi nhuận từ những công nghệ nông nghiệp hơn so với công nghệ trong các ngành khác. Trong nông nghiệp, các sản phẩm có thể dễ dàng được sao chép.

Tuy thế, hầu hết các bằng chứng thực nghiệm về lợi ích của IPR đều không có tính chắc chắn (xem chương 7 và *Báo cáo Phát triển Thế giới 1998/1999*). Những người phê phán IPR cho rằng, đã có rất nhiều sáng chế nông nghiệp được thực hiện mà không cần sự bảo hộ IPR, thậm chí đối với cả các hàng hoá tư nhân. Đồng thời, quyền bảo hộ đối với IPR thường bị hạn chế nhiều ở một số công nghệ. Chẳng hạn, người sản xuất công nghệ có thể gặp nhiều khó khăn trong việc thi hành quyền sở hữu trí tuệ trước một nhóm đa dạng các nông dân quy mô nhỏ, những người để dành và sau đó trồng lại các hạt giống đã sử dụng. Vì vậy, đầu tư của tư nhân thường tập trung vào những hạt giống mà đặc điểm của chúng cho phép bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ. Ví dụ các hạt giống biến đổi gien sẽ không thể nẩy mầm sau vụ mùa đầu tiên. Hoặc công nghệ hạt giống lai tạo làm tăng sản lượng và khả năng đề kháng bằng cách kết hợp nhiều loại giống khác nhau - các hạt giống này sẽ kém hơn trong các vụ mùa sau.

Việc thiếu các bằng chứng thực nghiệm về lợi ích của các quyền sở hữu trí tuệ và khó khăn trong việc thực thi chúng đã làm nảy sinh câu hỏi: liệu các quyền sở hữu trí tuệ có tạo ra giá trị không? Một mối lo ngại đáng chú ý hơn là việc các quyền sở hữu trí tuệ có thể tạo nên những chi phí lớn cho các nước đang phát triển. Các quyền sở hữu trí tuệ phải cân bằng giữa yêu cầu tạo ra động lực cho sáng chế với yêu cầu đảm bảo khả năng tiếp cận công nghệ mới. Nếu các quyền sở hữu trí tuệ quá chặt chẽ, chúng có thể làm giảm khả năng tiếp cận các sáng chế nông nghiệp do chúng làm tăng giá cả của các sáng chế này như nhiều tài liệu nghiên cứu đã khẳng định. Do vậy, chúng có thể hạn chế hoạt động kinh doanh[92]. Trong trường hợp này, nông dân nghèo ở các nước đang phát triển sẽ không có khả năng tiếp cận các cơ hội tăng thu nhập vì họ không có đủ tiền để trả cho các công nghệ mới. Hơn nữa, phát triển công nghệ cũng có thể bị hạn chế nếu như các sản phẩm mới phụ thuộc vào nhiều quyền sở hữu trí tuệ khác, do đó làm tăng chi phí của đổi mới. Chẳng hạn, "gạo vàng", một loại lương thực biến đổi gien, có nhiều khả năng làm giảm tình trạng thiếu vitamin A - nguyên nhân chính của bệnh mù mắt và suy giảm khả năng miễn dịch ở các nước nghèo - được phát triển trên cơ sở các công nghệ được bảo hộ bởi 70 bằng sáng chế từ 31 tổ chức khác nhau.

Có hai chiến lược chính có thể đảm bảo quyền sở hữu trí tuệ vẫn duy trì được động lực cho đổi mới trong khi không cản trở khả năng tiếp cận công nghệ nông nghiệp mới ở các nước đang phát triển. Chiến lược thứ nhất liên quan đến việc áp dụng loại hệ thống quyền sở hữu trí tuệ nào? Hiệp định về các khía cạnh liên quan tới thương mại của quyền sở hữu trí tuệ (TRIPS) đặt ra các tiêu chuẩn tối thiểu cho quyền sở hữu trí tuệ ở các nước thành viên trong Tổ chức Thương mại Thế giới. Hai loại hệ thống bảo vệ hạt giống thực vật được TRIPS cho phép là, hệ thống bảo vệ bằng sáng chế và hệ thống *sui generis* (được thiết kế phù hợp với hoàn cảnh)[93].

Sự khác biệt giữa hai hệ thống thay thế này là rất lớn. Theo hệ thống *sui generis*, nông dân có thể trồng lại các hạt giống được để dành từ vụ mùa trước, trong khi theo hệ thống bằng sáng chế, nông dân thường bị ngăn cấm làm điều này. Tương tự như vậy, hệ thống *sui generis* cho phép nhà nghiên cứu được sử dụng hạt giống tự do khi họ nghiên cứu những hạt giống thực vật mới, trong khi hệ thống bằng sáng chế thường không cho phép. Do vậy, bằng cách lựa chọn hệ thống *sui generis* thay vì hệ thống bằng sáng chế, các nước có thể làm tăng khả năng tiếp cận của nông dân và các nhà nghiên cứu đối với các hạt giống thực vật mới. Áchentina, Chilê và Urugoay là một ví dụ về các nước đã thực hiện thành công các hệ thống *sui generis*, trong đó có các điều khoản bảo vệ khả năng tiếp cận của nông dân đối với các hạt giống thực vật mới.

Chiến lược thứ hai cần theo đuổi là xây dựng năng lực quản lý sở hữu trí tuệ. Cách tiếp cận này cũng phù hợp đối với các viện nghiên cứu của nhà nước ở các nước công nghiệp. Ở các nước này, quyền sở hữu trí tuệ đòi hỏi các viện nghiên cứu phải đầu tư vào nguồn lực, có chính sách phù hợp, và có các hệ thống để quản lý quyền sở hữu trí tuệ. Ở các nước đang phát triển, quản lý sở hữu trí tuệ bao gồm cả việc tìm kiếm sự hợp tác và hỗ trợ phát triển từ phía các nhà sản xuất công nghệ mới tư nhân.

Có một số ví dụ về các trường hợp xây dựng năng lực thành công. Hiệp hội Nghiên cứu Nông nghiệp Kênia (KARI) và hãng Monsanto đã hình thành một liên kết nhằm phát triển các giống khoai lang kháng virút. Monsanto cung cấp quyền sử dụng sở hữu trí tuệ miễn phí, tài trợ trực tiếp các phần nghiên cứu cơ bản và trợ giúp kỹ thuật cho KARI trong việc phát triển và thử nghiệm sản phẩm với mục tiêu đưa sản phẩm ra thị trường vào năm 2002[94]. Ở Mêhicô, một công ty đa quốc gia đã ký hợp đồng bán quyền sở hữu trí tuệ cho các nông dân sản xuất quy mô lớn ở đồng bằng, trong khi tặng miễn phí công nghệ này cho những nông dân nghèo, sản xuất quy mô nhỏ ở vùng cao. Trong cả hai trường hợp, các doanh nghiệp tư nhân đã cải thiện được hình ảnh của mình trong quan hệ với công chúng với chi phí cơ hội thấp, bởi vì cả nông dân Kênia lẫn nông dân vùng cao ở Mêhicô đều sẽ không mua công nghệ mới nếu như không được tặng không.

Tuy nhiên, khả năng của các thoả thuận này hạn chế vì chúng chỉ có thể áp dụng cho một số bộ phận của thị trường, chẳng hạn đối với các vùng nông nghiệp khó khăn hay ở các thị trường những nước nhỏ và nghèo - những nơi không đem lại lợi nhuận cho tư nhân. Những thoả thuận này cũng đòi hỏi năng lực đàm phán cao và khó có thể duy trì được lâu dài nếu như nông dân tại đây có thể chi trả cho công nghệ này.

Các thể chế nghiên cứu công cộng. Thị trường công nghệ nông nghiệp ở các nước đang phát triển thường không đảm bảo lợi nhuận cho tư nhân ngay cả với các quyền sở hữu trí tuệ. Hơn nữa, trên thị trường này có các hàng hoá công cộng và các ảnh hưởng ngoại ứng. Vì vậy, cần phải có một mức độ tham gia nhất định của nhà nước. Một hình thức tham gia là các viện nghiên cứu nông nghiệp của nhà nước. Hiện nay, các viện nghiên cứu nông nghiệp quốc gia (NARI) chiếm tỷ lệ cao trong hoạt động nghiên cứu nông nghiệp ở hầu hết các nước, và có tỷ lệ thu nhập trên đầu tư cao (xem hình 2.5).

Mặc dù vậy, các viện nghiên cứu của nhà nước đang chịu áp lực cải cách. Chúng thường bị phê phán là đã kiềm chế cạnh tranh do chèn ép các nỗ lực của khu vực tư nhân. Hơn nữa, hai hình thức bất tương xứng thông tin - giữa các viện nghiên cứu của nhà nước với nhau, và giữa chúng với nông dân- đã gây nên sự lãng phí. Một nghiên cứu cho thấy, 40 phần trăm các chương trình trồng lúa mì ở châu Phi lẽ ra đã tạo nên thu nhập cao hơn nhờ sàng lọc và thích nghi hoá các giống lúa mì của nước ngoài thay vì tự nghiên cứu các giống lúa mì địa phương. Chia sẻ thông tin tự do cũng góp phần tạo nên các thể chế tốt hơn. Các thể chế nghiên cứu của nhà nước cũng thường bị phê phán là thiếu thông tin về nhu cầu của nông dân và thiếu

động lực để đáp ứng các nhu cầu đó[95].

Những áp lực đối với cải cách thể chế được củng cố là do sự giảm sút trên toàn cầu tỷ lệ đầu tư cho nghiên cứu nông nghiệp công cộng trong hai thập kỷ qua[96]. Một số NARI đã phải cắt giảm mạnh hoạt động của mình. Tài trợ cho các viện nghiên cứu nông nghiệp giảm hơn 50 phần trăm trong thập kỷ 1990[97].

Hai chiến lược tỏ ra có hiệu quả trong việc ứng phó với các khó khăn về cạnh tranh và thông tin mà các thể chế nghiên cứu công cộng gặp phải, đó là xác định rõ thẩm quyền của các thể chế nghiên cứu công cộng, và đưa ra cơ chế chia sẻ thông tin giữa các bên liên quan trong hoạt động nghiên cứu.

Chiến lược thứ nhất, xác định cụ thể các ưu tiên và trách nhiệm của khu vực công cộng, căn cứ vào các vấn đề hàng hoá công cộng và ngoại ứng. Những lĩnh vực thiết yếu trong nghiên cứu khu vực công cộng bao gồm, gây giống thực vật đối với các loại cây trồng và môi trường không được khu vực tư nhân chú ý nhưng lại tạo ra lợi nhuận xã hội và nghiên cứu công cộng đối với những lĩnh vực sản phẩm cơ bản như thông tin và tư vấn, ví dụ như các kỹ thuật quản lý tài nguyên và các sản phẩm trước khi gây giống[98]. Malaixia, Dimbabuê và các nước vùng Maghreb là các ví dụ trong đó các NARI tập trung sự quan tâm của mình tới những nông dân nghèo, thay vì tới các nhu cầu thị trường thương mại[99]. Ngược lại, sự tập trung quan tâm tới thị trường thương mại ở Trung Quốc đã làm suy giảm sản lượng và năng suất nghiên cứu nông nghiệp công cộng[100].

Chiến lược thứ hai, xây dựng các thể chế hiệu quả hơn nhờ trao đổi thông tin tự do. Một số thay đổi thể chế có thể giúp giải quyết vấn đề về khoảng cách thông tin giữa nhà phát triển công nghệ và nông dân. Ví dụ, sự đại diện của nông dân trong các hội đồng quản lý có thể giúp cho việc đảm bảo các thông tin về nhu cầu của nông dân sẽ được đưa vào trong các nghiên cứu. Có thể lấy những ví dụ thành công ở Mali và Dimbabuê. Một cách tiếp cận khác là sự tham gia của nông dân vào việc thử nghiệm và thích ứng các sản phẩm mới. Điều này sẽ giúp cho việc sàng lọc các công nghệ phù hợp với nhu cầu của người sử dụng, và góp phần làm tăng nhận thức và phổ biến công nghệ mới. Ví dụ, thử nghiệm sản phẩm của nông dân là nhân tố đem lại sự chấp nhận nhanh chóng các giống lúa kháng hạn do Hiệp hội Phát triển Lúa gạo Tây Phi nghiên cứu ở Ghinê[101].

Tăng cường mối liên kết giữa hoạt động nghiên cứu và khuyến nông cũng là một cách khác để cải thiện các dòng thông tin tới những nhà nghiên cứu về nhu cầu của nông dân, và tới nông dân về các công nghệ mới (hộp 2.12). Nhưng, các mối liên kết nghiên cứu - khuyến nông đã đạt được các mức độ thành công khác nhau. Ở Trung Quốc, một chương trình thử nghiệm thiết lập các trung tâm nghiên cứu - khuyến nông đã làm tăng được sự chia sẻ thông tin giữa các nhà nghiên cứu và nông dân. Ngược lại, một đánh giá năm 1997 về những liên kết giữa nghiên cứu và khuyến nông ở Bănglađét cho thấy, không có thay đổi nào trong việc đáp ứng của các nhà nghiên cứu đối với nhu cầu của người sử dụng[102]. Ở các trường hợp thành công, các nhân viên nghiên cứu và khuyến nông có động lực làm việc cùng nhau để giải quyết các vấn đề của nông dân[103].

Hộp 2.12

Tăng cường các luồng thông tin giữa nông dân và các nhà nghiên cứu ở Gana

Trong quá khứ, các bộ khác nhau ở Gana chịu trách nhiệm đối với các hoạt động nghiên cứu nông nghiệp và khuyến nông. Nhưng vào cuối thập kỷ 1990, đã có nhiều nỗ lực nhằm củng cố mối liên kết này. Các uỷ ban liên lạc bao gồm những nhân viên nghiên cứu và khuyến nông được thiết lập ở mỗi khu vực nông nghiệp - sinh thái lớn. Mỗi uỷ ban phải chịu trách nhiệm đối với các kế hoạch chung giữa hoạt động nghiên cứu và khuyến nông và đối với việc thực hiện kết hợp các khoá đào tạo, thăm hiện trường, và thử nghiệm ở nông trại. Các kết quả đánh giá cho thấy, những mối liên kết tổ chức này đã dẫn tới sự hợp tác và chia sẻ thông tin giữa các hoạt động nghiên cứu và khuyến nông, mặc dù có các chi phí do những buổi họp tốn nhiều thời gian và khó khăn do năng lực giám sát yếu.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2000a.

Tài trợ của người sử dụng cho các nghiên cứu công cộng cũng có thể giúp cho việc cải thiện các dòng thông tin giữa nông dân và nhà nghiên cứu. Đóng góp của người sử dụng củng cố các hợp đồng ngầm giữa các nhà nghiên cứu công cộng và người sử dụng. Điều này khuyến khích sự tham gia nhiều hơn vào hoạt động nghiên cứu của nông dân, cũng như tạo nên cách tiếp cận theo định hướng khách hàng hơn của các nhà nghiên cứu. Chiến lược này cũng cho phép đa dạng hoá các nguồn tài trợ.

Một cải cách cơ bản khác là làm cho các NARI có tính tự chủ cao hơn, giải thoát chúng khỏi những kiểm soát trực tiếp của chính phủ, và đặt chúng trong những khung pháp lý tự chủ mới với một cấu trúc quản lý độc lập và tính linh hoạt hành chính cao. Tạo ra các cơ quan tự chủ có thể giúp vào việc cải thiện các dòng thông tin bằng cách khuyến khích sự tham dự nhiều hơn của các bên liên quan, cả trong việc ra quyết định quản trị và trong việc tài trợ cho hoạt động nghiên cứu nông nghiệp. Các NARI tự chủ ở một số nước Mỹ Latinh đã phát triển và trở nên giống các công ty hơn là các cơ quan chính phủ[104]. Tuy nhiên, trong thực tế, quyền tự chủ hiếm khi đạt được tính linh hoạt và có sự đại diện của các bên liên quan như mục tiêu đề ra của nó. Nguyên nhân chủ yếu là do áp lực chính trị và sự thực hiện yếu kém (chương 5)[105].

Cuối cùng, sự chia sẻ thông tin về các công nghệ sẵn có giữa các NARI đã tạo ra các ý tưởng và cải thiện chất lượng thể chế. Các viện nghiên cứu công cộng cần tập trung vào việc thích nghi các công nghệ nước ngoài hiện tại cho phù hợp với điều kiện địa phương thay vì đi sao chép các công nghệ sẵn có, như ví dụ về gây giống lúa mì kể trên. [106] Các phát triển nhiều triển vọng theo định hướng này gồm có những sáng kiến gần đây nhằm thiết lập các liên hợp (consortium) và các thoả thuận phân chia công việc giữa các NARI và những tổ chức nghiên cứu quốc tế, ví dụ như Nhóm tư vấn Nghiên cứu Nông nghiệp Quốc tế (CGAIR) (hộp 2.13).

Hộp 2.13

Hiệu ứng lan truyền (spillover) quốc tế và CGIAR

Nhóm tư vấn nghiên cứu nông nghiệp quốc tế (CGIAR) là điển hình của một cơ chế thể chế khuyến khích sự lan truyền quốc tế. Hệ thống này được thiết lập năm 1971 dưới sự lãnh đạo của Ngân hàng Thế giới nhằm ứng phó với những lo ngại phổ biến về an ninh lương thực. Mười sáu trung tâm nghiên cứu của CGIAR nhận ký thác hơn 600.000 mẫu nguồn gen- một con số lớn nhất trên thế giới. Bằng cách tạo điều kiện để các thể chế nhà nước và tư nhân tiếp xúc miễn phí với nguồn gen này, hệ thống CGIAR đã giúp cho việc đảm bảo lợi ích từ các nguồn gen này được chia sẻ trên toàn cầu. Hơn 50 phần trăm các giống lúa mì và 30 phần trăm giống ngô các nước đang phát triển sử dụng được chuyển giao trực tiếp từ hệ thống CGIAR. Con số này đã tăng lên hai lần trong vòng 20 năm qua nhờ nỗ lực của CGIAR. Ảnh hưởng của CGIAR còn lớn hơn, nếu xét tới các thay đổi cho phù hợp với địa phương đối với các công nghệ có nguồn gốc từ hệ thống CGIAR. Có khoảng 30 phần trăm các giống lúa gạo, lúa mì và ngô ở các nước đang phát triển đã được thích ứng cho phù hợp với điều kiện địa phương, có nguồn gốc từ các giống của CGIAR. Sự hợp tác với các viện nghiên cứu nông nghiệp quốc gia cũng đem lại các kết quả đáng phấn khởi. Việc hợp tác nghiên cứu giữa CIMMYT, một trung tâm trực thuộc CGIAR và Nam Phi đã cho ra đời các giống ngô dành cho nông dân nghèo có năng suất cao hơn từ 30 tới 50 phần trăm.

Nguồn: Byerlee và Traxler 2001; CGIAR 2001.

Những thoả thuận hợp tác này là đặc biệt cần thiết để phát triển công nghệ đối với các nước không có năng lực về con người, vật chất, và tài chính cần thiết cho nghiên cứu. Thông qua chia sẻ thông tin, năng lực nghiên cứu được tận dụng thay vì phải xây dựng từ đầu. Ảnh hưởng lan truyền từ các nghiên cứu quốc tế đối với công nghệ nông nghiệp với tư cách là hàng hoá công cộng toàn cầu đã cho thấy những lợi ích đối với cả các nước công nghiệp và các nước đang phát triển. Một nghiên cứu ước tính việc trồng hay thích nghi các giống lúa mì của CGIAR đã đem lại khoản thu nhập lớn hơn 3 tỷ đôla, chỉ tính riêng ở nước Mỹ[107].

Các quỹ tài trợ cạnh tranh và giao thầu. Nếu như sự tách biệt giữa tài trợ công cộng và cung cấp công cộng có thể đem lại lợi ích nhờ thúc đẩy cạnh tranh trong hoạt động khuyến nông,

thì trong nghiên cứu nông nghiệp, cạnh tranh cũng tạo nên các thể chế tốt hơn[108]. Các quỹ tài trợ cạnh tranh (CGF) tạo nên cạnh tranh trong nghiên cứu bằng cách tách biệt công việc thực hiện phát triển công nghệ với việc tài trợ và xác định ưu tiên nghiên cứu. Phân bổ tài chính cho những người nghiên cứu được thực hiện trên cơ sở cạnh tranh thông qua việc yêu cầu và đánh giá các đề xuất nghiên cứu.

Tại hầu hết các nước đang phát triển, hình thức là CGF tương đối mới, nhưng chúng đang ngày càng được phổ biến như một hình thức phân bổ tài chính công cộng. Điều này thể hiện rõ ở châu Mỹ Latinh, là nơi mà số lượng đông đảo các nhà nghiên cứu đã tạo điều kiện gia tăng lượng vốn phân bổ theo thủ tục tài trợ cạnh tranh. Ở Mỹ, nơi mà hình thức CGF đã hoạt động trong vài thập kỷ, có tới một phần sáu tài trợ công cộng cho nghiên cứu nông nghiệp được phân bổ dưới hình thức tài trợ cạnh tranh[109].

Ưu điểm chủ yếu của CGF là chúng khuyến khích cạnh tranh trong các hoạt động sáng chế. Tài trợ cạnh tranh cho phép phân bổ nguồn lực tới những nhà phát triển công nghệ có hiệu quả nhất, và khuyến khích các nghiên cứu chất lượng cao trên cơ sở cạnh tranh trong khu vực tư nhân và khu vực nhà nước. Hơn nữa, CGF có thể được cấu trúc để thúc đẩy việc chia sẻ thông tin tự do. Ví dụ, yêu cầu phải có các dự án nghiên cứu chung của những nhà nghiên cứu sẽ khuyến khích tính kinh tế theo quy mô và phạm vi trong các hoạt động sáng chế. Các chương trình hành động định hướng theo nhu cầu đòi hỏi sự tham gia của những người thụ hưởng vào công việc thiết kế các dự án được tài trợ. Việc áp dụng những chương trình như vậy làm tăng tính hợp lý của nghiên cứu, như trường hợp của Hiệp hội Tăng cường Nghiên cứu Nông nghiệp ở Đông và Trung Phi. Khả năng áp dụng công nghệ mới có thể được đẩy nhanh nhờ tài trợ cho các nghiên cứu kết hợp và các dự án khuyến nông, như trường hợp ở châu Mỹ Latinh. Cuối cùng, CGF có thể khuyến khích tăng tính ổn định trong tài trợ bằng cách kết hợp các nguồn lực từ những cơ quan chính phủ khác nhau hay các đơn vị trong ngành. Trường hợp này xảy ra ở Ôxtrâylia, tại đây các cơ quan chính phủ và hiệp hội của nông dân đều đóng góp vào CGF.

Kinh nghiệm cho thấy, có ba bài học chính liên quan tới việc sử dụng CGF. Thứ nhất, CGF cần bổ sung chứ không phải thay thế cho hình thức tài trợ cơ bản dưới hình thức tài trợ cả gói định kỳ. Khó có thể thoả mãn nhu cầu nghiên cứu cơ bản dài hạn của nhiều công nghệ nông nghiệp chỉ nhờ CGF. Do tính chất khuyến khích cạnh tranh, CGF có đặc điểm là ngắn hạn (thường là ba năm)[110]. Tuy nhiên, ngay cả đối với các nhu cầu nghiên cứu cơ bản lâu dài, lợi ích hiệu quả vẫn có thể có được bằng cách chuyển từ các khoản tài trợ cả gói đối với các viện nghiên cứu của nhà nước sang các hợp đồng đàm phán dài hạn giữa các thể chế cấp vốn nhà nước và các nhà nghiên cứu tư nhân hay nhà nước. Mặc dù chiến lược này ít phổ biến trên thực tế, nhưng Ôxtrâylia và Xênêgan là những ví dụ về các quốc gia hiện đang thử nghiệm các hợp đồng đàm phán này. [111]

Thứ hai, tại những nơi có tương đối ít cơ sở nghiên cứu - như trường hợp các nước nhỏ và nghèo - lợi ích tiềm tàng của việc đưa ra cạnh tranh thông qua các CGF rõ ràng cũng hạn chế. CGF đòi hỏi những chi phí hành chính cố định đáng kể, có thể lên đến 20 phần trăm giá trị nguồn vốn ở các nước nhỏ. Sự xem xét một cách khách quan các đơn xin tài trợ cũng trở nên khó khăn hơn tại các nước có ít nhà nghiên cứu. Có khoảng 40 nước đang phát triển có dưới 25 cơ sở nghiên cứu và có 95 nước có dưới 200 cơ sở nghiên cứu[112]. Để vượt qua thách thức này, một số nước đang bắt đầu thử nghiệm hình thức CGF khu vực, chẳng hạn FONTAGRO ở châu Mỹ Latinh. Những hình thức này được đưa ra nhằm khuyến khích cạnh tranh để có được các nghiên cứu sáng tạo, có chất lượng cao hơn, khuyến khích trao đổi thông tin và công nghệ tự do, và phát triển năng lực nghiên cứu trong khu vực. Một ví dụ tương tự xảy ra ở Đông và Trung Phi, và hiện có các kế hoạch thành lập CGF cho Tây và Trung Phi.

Cuối cùng, kinh nghiệm cho thấy, CGF có

khả năng tốt hơn trong việc giảm sự sai khác thông tin giữa nông dân và nhà nghiên cứu, và giúp cho việc thoả mãn tốt hơn nhu cầu của người sử dụng, nếu chúng được một cơ quan độc lập, có đại diện của các bên hữu quan, gồm đại diện của nhà nước, giới khoa học và nông dân quản lý. Mặc dù khó có thể có đại diện trực tiếp cho một nhóm đa dạng các nông dân quy mô nhỏ trong hội đồng lựa chọn CGF, nhưng các tổ chức trung gian có thể thay thế cho sự tham gia của nông dân. Chẳng hạn, để thúc đẩy các nghiên cứu theo định hướng nhu cầu, trung tâm nghiên cứu nông nghiệp VBKVK ở Udaipur, Ấn Độ yêu cầu các NGO làm việc chặt chẽ với nông dân để đại diện cho họ tham gia vào việc lựa chọn các CGF.

Kết luận

Nông dân ở những nước đang phát triển có thể hưởng lợi nhờ những thay đổi thể chế cho phép họ tiến hành các hoạt động và đầu tư sinh lợi cao. Do đại đa số người nghèo trên thế giới đang sống ở vùng nông thôn và trực tiếp hay gián tiếp có thu nhập từ hoạt động nông nghiệp, nên gia tăng năng suất nông nghiệp có thể làm giảm tình trạng nghèo đói cho rất nhiều người. Nông nghiệp vẫn là một khu vực kinh tế quan trọng ở nhiều nước nghèo nhất thế giới, và một khu vực nông nghiệp hiệu quả hơn sẽ khuyến khích tăng trưởng nói chung.

Các phần trong chương này phác thảo một số lựa chọn thể chế nhằm cải thiện năng suất và phân tích các cải cách nào có hiệu quả và không có hiệu quả. Khả năng tiếp cận thị trường, dù là thị trường địa phương hay toàn cầu, là một nhân tố quan trọng ảnh hưởng tới nhu cầu đối với các thể chế hỗ trợ thị trường và các tác nhân kích thích các thay đổi tiếp theo trên thị trường trong nước. Lợi ích từ nhiều hình thức thể chế so với chi phí của chúng sẽ lớn hơn khi nhu cầu đối với các sản phẩm nông nghiệp tăng. Ví dụ, chi phí tương đối của hành động tập thể của nông dân sẽ giảm nếu cơ hội có lợi ích từ hành động này tăng lên. Các thể chế marketing, như hợp tác xã nông nghiệp hay các tiêu chuẩn, xuất hiện nhằm ứng phó với các lợi ích tiềm tàng này. Các nhà hoạch định chính sách có vai trò nối kết các thị trường cũng như khuyến khích việc chia sẻ thông tin về các sáng chế ở các nước khác. Nhu cầu thay thế các thể chế nông nghiệp không chính thức bằng các thể chế chính thức hơn phụ thuộc vào nhu cầu đối với các thể chế chính thức và vào sự tồn tại của các thể chế hỗ trợ.

Khi xây dựng thể chế, điều quan trọng cần lưu ý là các thể chế bổ sung cho nhau như thế nào. Quyền sở hữu đất đai chính thức sẽ đem lại nhiều lợi ích có được từ sự gia tăng đầu tư, nếu như các thể chế tín dụng, các cơ quan đăng ký đất đai và toà án thực thi các quyền này một cách hiệu quả. Tuy nhiên, tín dụng cho nông dân nghèo chịu ảnh hưởng của khả năng sử dụng tài sản thế chấp của họ, cũng như của sự tăng trưởng chung của khu vực tài chính. Nhu cầu về tín dụng, nhu cầu về các thể chế marketing, và nhu cầu về quyền sở hữu đất đai chính thức gắn liền với khả năng tiếp cận công nghệ mới và những cơ hội mà nó đem lại đối với các hoạt động đầu tư làm tăng thu nhập. Sự kết hợp giữa các sáng kiến của tư nhân và nhà nước là cần thiết nhằm đáp ứng nhu cầu của các nước đang phát triển trong việc phổ biến các công nghệ sẵn có và phát triển các công nghệ mới. Tận dụng tính linh hoạt trong các điều khoản của TRIPS rất quan trọng đối với các nước đang phát triển.

Trước khi tập trung các nỗ lực vào một thể chế cụ thể, các nhà hoạch định chính sách cần phải nghĩ tới những trở ngại quan trọng nhất trong bối cảnh cụ thể. Thông thường, những nỗ lực ban đầu có thể dẫn tới sự tích luỹ các áp lực đòi hỏi phải tiếp tục thay đổi. Tuy nhiên, điều này chỉ xảy ra nếu đã xác định được rõ ràng và chính xác các trở ngại. Khi các nước và các cộng đồng ngày càng lớn mạnh và thay đổi, thì các hình thức thể chế có hiệu quả cũng thay đổi theo. Khuyến khích và sẵn sàng tiếp nhận các thiết kế thể chế đổi mới, đặc biệt ở những vùng nghèo khổ, là rất quan trọng.

CHƯƠNG 3

Quản trị doanh nghiệp

Các doanh nghiệp tồn tại để tiết kiệm chi phí mua bán mọi thứ trên đời.

- Ronald Coase, 1937

Tại các doanh nghiệp, các chủ doanh nghiệp phát huy ý tưởng và năng lực của mình với những nguồn lực được nhà đầu tư cung cấp. Chủ doanh nghiệp nhận thấy rằng, khả năng theo đuổi các dự án đầu tư của họ gặp trở ngại do khoảng cách thời gian bắt buộc giữa thời điểm họ tập hợp các nguồn lực và thời điểm họ có thể thực hiện thanh toán. Nhà đầu tư - cho dù đó là công nhân, nhà cung cấp hay nhà tài chính - đều thận trọng trong việc cung cấp nguồn lực của mình, đặt chúng dưới sự kiểm soát của chủ doanh nghiệp để đổi lấy một hứa hẹn hay hợp đồng.

Đối với nhà đầu tư, có hai rủi ro dễ nhận thấy. Rủi ro thứ nhất là việc chủ doanh nghiệp sử dụng lãng phí nguồn lực. Rủi ro thứ hai là việc một thế lực chính trị tịch thu hàng hoá. Chương này tập trung vào nội dung quản trị doanh nghiệp, chủ yếu là vấn đề phân bổ và thực hiện kiểm soát các nguồn lực bên trong doanh nghiệp. Có nhiều thể chế tư nhân và nhà nước, bằng cách cải thiện luồng thông tin vào, xác định rõ các quyền, thi hành các quyền này và tác động tới cạnh tranh, làm cho các hứa hẹn và hợp đồng trở nên đáng tin cậy. Những thể chế này là thiết yếu đối với việc huy động và phân bổ nguồn lực một cách có hiệu quả thông qua các doanh nghiệp.

Các thể chế quản trị doanh nghiệp được định nghĩa trong Báo cáo này là các tổ chức và quy tắc có ảnh hưởng tới dự kiến về việc thực hiện quyền kiểm soát nguồn lực trong doanh nghiệp. Các thể chế quản trị hoạt động tốt cho phép chủ doanh nghiệp đầu tư vào nguồn lực và tạo nên giá trị; giá trị này được chia sẻ cho các nhà đầu tư nguồn lực vào doanh nghiệp, các nhà quản trị và người làm công, cũng như với chủ doanh nghiệp/nhà quản trị. Các thể chế này nhờ đó, xác định được thu nhập kỳ vọng từ việc đầu tư nguồn lực vào doanh nghiệp. Nếu như các thể chế quản trị yếu kém thì sự hình thành và tăng trưởng của các doanh nghiệp sẽ gặp khó khăn. Các thể chế quản trị, gồm các cơ chế quản trị doanh nghiệp truyền thống, chẳng hạn như hội đồng quản trị, luật doanh nghiệp và luật phá sản (chương 6); các thể chế thị trường sản phẩm, ví dụ các nhà quản lý nhà nước chịu trách nhiệm về chính sách cạnh tranh (chương 7); các thể chế thị trường lao động (đã được thảo luận trong *Báo cáo Phát triển Thế giới 1995: Người lao động trong một thế giới hội nhập)*; các thể chế thị trường vốn, chẳng hạn các trung gian tài

chính (chương 4) và các thể chế tư pháp (chương 6).

Trong quá khứ, có hai cách tiếp cận thể chế chính được sử dụng để đảm bảo với nhà đầu tư rằng, nguồn lực của họ sẽ được doanh nghiệp sử dụng tốt đó là: cách tiếp cận *tư nhân* và đôi khi là *không chính thức*, và *cách tiếp cận quản trị bằng luật pháp*. Cả hai cách tiếp cận này đều khuyến khích các luồng thông tin và tạo ra động lực để nhà đầu tư tập trung vào hiệu quả của doanh nghiệp và giám sát những người điều hành doanh nghiệp. Chúng nhằm mục đích cho phép những người cung cấp nguồn lực có quyền can thiệp mà không phải tốn chi phí giao dịch cao trong trường hợp chủ doanh nghiệp và nhà quản trị lạm dụng quyền kiểm soát của mình đối với doanh nghiệp.

Một ví dụ cho cách tiếp cận tư nhân và không chính thức là trường hợp đã xảy ra vào thế kỷ 12, khi các cơ quan chính quyền đều yếu kém ở hầu hết mọi nơi trên thế giới. Vào thời gian này, một trong các cơ hội đầu tư nhiều triển vọng nhất là việc mở rộng thương mại từ *bên trong* cộng đồng địa phương sang thương mại *giữa* các cộng đồng xa cách với nhau. Theo cách tiếp cận truyền thống, các chủ doanh nghiệp giảm rủi ro thương mại bằng cách dựa vào nguồn vốn tự có hay dựa vào gia đình và các thành viên trong cộng đồng. Các thể chế tư nhân dựa vào các hình phạt đối với danh tiếng để đảm bảo thi hành hợp đồng (chương 1 và 9). Cách tiếp cận này tạo điều kiện phát triển thị trường do nó giúp cho các doanh nhân chuyển từ tình trạng rất ít trao đổi thương mại sang tình trạng có (và đôi khi là đáng kể) trao đổi thương mại tương đối.

Cách tiếp cận quản trị bằng luật pháp đã phát triển các doanh nghiệp tiêu biểu trong Cách mạng Công nghiệp. Những doanh nghiệp này rất khác so với các doanh nghiệp ra đời trong thời kỳ lịch sử trước đó, cả về quy mô và phạm vi. Mối quan hệ chuẩn mực giữa các doanh nghiệp này diễn ra theo thứ bậc nhằm đảm bảo sự phối hợp trong hoạt động sản xuất và marketing. Trong thế kỷ 19 và 20, các thể chế quản trị chính thức hơn đã ra đời, chẳng hạn các hợp đồng và luật lệ thành văn, nhằm bảo vệ nhà đầu tư. Các thể chế này đã giúp cho các doanh nghiệp tận dụng được cơ hội do cuộc Cách mạng Công nghiệp tạo ra. Sự phát triển của các hệ thống thuộc hiến pháp và tư pháp - được ra đời nhằm kiểm soát hành vi tuỳ tiện của các thể chế nhà nước và tư nhân - đã củng cố các quyền sở hữu. Những thể chế này đã khuyến khích phát triển thị trường, tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo đói.

Lợi ích của cách tiếp cận quản trị theo pháp luật là nó có thể mở rộng các cơ hội sinh lợi, cho phép tập hợp các nguồn lực cần thiết cho một doanh nghiệp lớn, và tạo điều kiện cho việc gia nhập thị trường. Theo đó, tư cách thành viên của một mạng lưới nhất định không phải yêu cầu bắt buộc khi tận dụng các cơ hội. Những thành viên mới gia nhập thị trường không cần phải có quan hệ xã hội hay có tài sản lớn mới có thể thành lập doanh nghiệp. Cách tiếp cận này phụ thuộc đáng kể vào một nhà nước có vai trò áp đặt các quy định trừng phạt theo pháp luật và đảm bảo thi hành hợp đồng. Bằng cách tạo điều kiện khuyến khích những khoản đầu tư làm tăng năng suất, các thể chế pháp lý này có thể thúc đẩy tăng trưởng và giảm nghèo đói.

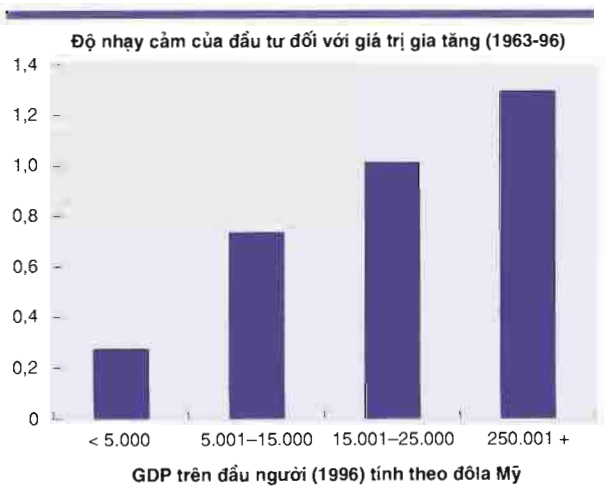
Một nghiên cứu gần đây xem xét hiệu quả phân bổ nguồn lực của các doanh nghiệp nhận thấy, không phải tất cả các doanh nghiệp đều quản trị có hiệu quả. Nghiên cứu này được tiến hành ở 65 nước không phải xã hội chủ nghĩa, trong giai đoạn từ 1963 tới 1996, và áp dụng cho cả các doanh nghiệp lớn và nhỏ thuộc sở hữu nhà nước hay tư nhân, ước lượng độ nhạy cảm trung bình của đầu tư ở một ngành đối với giá trị gia tăng của ngành ở khu vực chế biến.[1] Mức độ nhạy cảm cao cho thấy hai tác nhân có ảnh hưởng. Những doanh nghiệp và ngành có các dự án đầu tư sinh lợi cao (được xác định bằng giá trị gia tăng cao) sẽ thu hút được các nguồn lực bổ sung, và nhờ vậy, những ngành này sẽ tiếp tục phát triển. Ngược lại, ở các ngành giảm sút mức sinh lợi trong các dự án đầu tư trước đây, như được phản ánh qua chỉ tiêu giá trị gia

tăng, thì đầu tư sẽ giảm, và các ngành này sẽ bị thu hẹp.

Kết quả này chỉ ra rằng, ở các nước thu nhập thấp, mức độ nhạy cảm cũng thấp, và vì vậy, đầu tư ít chịu ảnh hưởng của sự thay đổi giá trị gia tăng (hình 3.1). Ở Đức, Nhật và Mỹ, độ nhạy cảm của đầu tư đối với giá trị gia tăng lớn gấp đôi so với ở Mêhicô, gấp ba so với Malaixia, và hơn sáu lần so với Bănglađét, Ấn Độ và Kênia. Điều này càng làm phức tạp thêm khó khăn của các nước nghèo, vì đối với các nước này, đầu tư rất cần thiết để đạt được tăng trưởng cao và giảm nghèo đói. Ở các nước này, nguồn lực di chuyển tới các ngành giá trị gia tăng cao một cách chậm chạp; nó được tiếp tục duy trì trong một thời gian dài ở các ngành có giá trị gia tăng thấp. Nói cách khác, nguồn lực được "đầu tư quá ít" ở các ngành tăng trưởng cao và "đầu tư quá nhiều" vào những ngành đang suy yếu.

Các thể chế quản trị doanh nghiệp, gồm thể chế cung cấp sự bảo vệ của luật pháp đối với nhà đầu tư, thể chế cung cấp thông tin cho nhà đầu tư, và cấu trúc sở hữu của các doanh nghiệp, có liên quan chặt chẽ với các thước đo hiệu quả đầu tư này. Sau khi đã tính tới các nhân tố khác, nghiên cứu này nhận thấy rằng, sự gia tăng bất kỳ biến nào trong các biến trên cũng làm tăng tính nhạy cảm của việc phân bổ nguồn lực tương ứng với các thay đổi về giá trị gia tăng. Ví dụ, biện pháp bảo vệ của pháp luật đối với nhà đầu tư tốt hơn, có tương quan với mong muốn cao hơn trong việc hạn chế các dòng đầu tư mới tới những ngành có giá trị gia tăng giảm. Đối với một nước như Bănglađét, mức độ nhạy cảm này sẽ tăng gấp đôi, nếu tăng độ lệch chuẩn của bất kỳ biến nào trong các biến thể chế trên. Điều này cho thấy tầm quan trọng của việc quản trị doanh nghiệp tốt hơn đối với sự tăng trưởng và giảm nghèo đói.

Hình 3.1
Các luồng đầu tư mới ít nhạy cảm đối với giá trị gia tăng ở các nước đang phát triển



Nguồn: Wurgler 2000.

Có một số nhân tố khác đóng vai trò tạo nên sự khác nhau trong hiệu quả của đầu tư. Khả năng các doanh nghiệp tận dụng cơ hội ở một số ngành tăng trưởng nhanh bị hạn chế bởi sự khác nhau trong điều kiện kinh tế vĩ mô, điều kiện nhu cầu, hàng rào hạn chế gia nhập (xem chương7) và nguồn cung cấp các đầu vào thiết yếu đối với các ngành sản xuất. Trong khi không phủ nhận tầm quan trọng của các nhân tố này, trọng tâm của phần này là vai trò của các thể chế quản trị doanh nghiệp.

Các thể chế quản trị chính thức mang lại nhiều lợi ích lâu dài. Các thể chế này làm tăng cơ hội của các doanh nghiệp bằng cách khuyến khích đầu tư vào các hoạt động có giá trị gia tăng cao. Bằng cách khuyến khích sự tăng trưởng và việc làm của các doanh nghiệp, các thể chế này có thể làm tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo đói. Mặc dù vậy, sự phát triển của các luật lệ, thể chế quản trị nội bộ, các trung gian tài chính và trung gian thông tin phát triển, và các nhà điều tiết vĩ mô có hiệu quả vẫn thường gặp phải các cản trở lớn. Hiệu quả của các thể chế quản trị này phụ thuộc vào sự tồn tại của các thể chế bổ sung và vào năng lực của chúng. Các nước nghèo có ít hạn chế đối với những hành động tuỳ tiện của nhà nước, hiệu quả thi hành hợp đồng yếu, và cung cấp thông tin kém. Do vậy, ở những nước này, các thể chế tư nhân thường có xu hướng áp đảo so với các thể chế quản trị theo pháp luật .

Các chính sách giúp cho việc tạo dựng sự

ủng hộ về chính trị đối với các cải cách luật pháp và tạo nên nhu cầu cho các thể chế mới, như mở cửa về thương mại và chia sẻ thông tin tự do giữa các bên khác nhau cùng chịu tác động của cải cách, cũng quan trọng như những nội dung cụ thể của các cải cách riêng lẻ. Cạnh tranh cũng có thể làm tăng hiệu quả của các thể chế tư nhân và khuyến khích quá trình xây dựng thể chế. Các nhà hoạch định chính sách ở các nước đang phát triển cũng cần phải thông thoáng hơn trong việc tiếp nhận các cách tiếp cận mới của tư nhân nhằm đảm bảo hoạt động quản trị có hiệu quả.

Chương này bắt đầu bằng việc xem xét các loại hình doanh nghiệp hoạt động trên thế giới. Sau đó, sẽ thảo luận về sự tồn tại và hiệu quả của các thể chế quản trị tư nhân, bao gồm sự tập trung sở hữu, các nhóm kinh doanh, hiệp hội kinh doanh, và tiếp theo là xác định các thể chế quản trị doanh nghiệp dựa trên hệ thống pháp luật chính thức như hội đồng quản trị, luật doanh nghiệp và luật phá sản. Nội dung chương này không đề cập tới hoạt động quản trị của các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước, một chủ đề đã được bàn luận trong *Báo cáo Phát triển Thế giới 1997: Nhà nước trong một Thế giới đang thay đổi* và các ấn phẩm gần đây của Ngân hàng Thế giới. Các vấn đề liên quan tới các doanh nghiệp trên lĩnh vực cơ sở hạ tầng sẽ được thảo luận trong chương 8.

Các doanh nghiệp trên thế giới có đặc điểm gì?

Đại đa số các doanh nghiệp đều có quy mô nhỏ ở hầu hết các nước, không phụ thuộc vào đặc điểm địa lý hay trình độ phát triển. Tầm quan trọng của các doanh nghiệp nhỏ trong khu vực chính thức ở một số nước được trình bày trong bảng 3.1. Ngay cả ở những nước đang chuyển đổi, thường được biết đến với những doanh nghiệp lớn, thì hầu hết các doanh nghiệp cũng đều có quy mô nhỏ. Nếu tính cả khu vực không chính thức thì con số này còn lớn hơn nhiều.

Ở các doanh nghiệp nhỏ, đặc biệt ở các doanh nghiệp một chủ phụ thuộc chủ yếu vào nguồn lực nội bộ, thì vấn đề quản trị đơn giản hơn nhiều so với các doanh nghiệp lớn. Một nghiên cứu tại 54 nước công nghiệp và đang phát triển cho thấy, ở các nước đang phát triển, sự tăng trưởng các doanh nghiệp vừa và nhỏ bị các nhân tố thể chế kiềm chế.[2] Đối với các doanh nghiệp nhỏ có tiềm năng tăng trưởng, mong muốn và khả năng huy động nguồn lực bên trong doanh nghiệp chịu ảnh hưởng của sự hiện diện của một nhà nước tuỳ tiện hoặc tham lam. Chẳng hạn, các doanh nghiệp thường bắt đầu với quy mô nhỏ và có thể vẫn muốn tiếp tục duy trì quy mô nhỏ để tránh thuế hoặc sự quấy nhiễu của nhà nước. Các thể chế đóng vai trò kiểm soát hoạt động của nhà nước được trình bày trong chương 5.

Việc huy động nguồn lực cũng chịu ảnh hưởng của việc thiếu một hệ thống luật pháp mạnh mẽ để hỗ trợ thị trường, chẳng hạn như toà án, để đảm bảo rằng, các khoản nợ sẽ được thanh toán (chương 6). Đối với các doanh nghiệp nhỏ, các thể chế quản trị tư nhân đóng vai trò quan trọng hơn các cơ chế quản trị doanh nghiệp chính thức trong việc phân chia quyền kiểm soát *bên trong* doanh nghiệp. Những thể chế khác có thể khuyến khích sự gia nhập và tăng trưởng của doanh nghiệp, liên quan tới cạnh tranh và điều tiết, sẽ được thảo luận trong chương 6 và 7.

Mặc dù các doanh nghiệp nhỏ có sự vượt trội về số lượng, các doanh nghiệp lớn vẫn chiếm tỷ trọng việc làm và sản lượng quốc gia đáng kể (xem bảng 3.1). Trong khi ở khu vực doanh nghiệp nhỏ, bao gồm số lượng lớn các doanh nghiệp có khả năng gia nhập và rút lui một cách cơ động, thì các doanh nghiệp lớn và lâu đời thường ổn định hơn tại các nền kinh tế khác nhau. Chẳng hạn, một nghiên cứu đã cho thấy, tăng trưởng quy mô của các doanh nghiệp chiếm hơn hai phần ba tăng trưởng của toàn ngành.[3] Hầu hết nội dung của chương này đề cập tới các doanh nghiệp lớn và các doanh nghiệp tuy nhỏ nhưng có tiềm năng tăng trưởng. Đối với những doanh nghiệp này, sự lo ngại về khả năng sử dụng sai nguồn lực do

Bảng 3.1

Tỷ lệ các doanh nghiệp quy mô nhỏ thuộc khu vực chính thức ở một số nền kinh tế trong các năm nhất định

		Phần trăm		
Nền kinh tế	Năm	Số lượng doanh nghiệp	Việc làm	Tổng sản lượng
Ôxtrâylia	1991	92.0	35,7	23,1
Áo	1990	75,5	20,2	14,6
Bỉ	1991	97,2	38,4	50,3
Bungari	1997	97,5	18,9	21,8
Trung Quốc*	1991	58,9	6,0	5,2
Côlômbia*	1993	93,4	40,5	27,4
Crôatia	1995	96,9	56,7	34,9
Đan Mạch	1991	98,3	55,4	46,5
Pháp	1990	98,6	46,7	39,0
Grudia	1997	82,0	26,0	42,0
Hồng Kông, Trung Quốc	1993	97,8	58,4	53,8
Hunggari	1996	98,8	53,1	46,5
Ấn Độ*	1992	76,2	17,3	13,4
Inđônêxia	1995	98,7	73,2	28,4
Ixraen*	1992	93,9	39,4	—
Italia	1989	99,2	63,4	53,9
Nhật Bản	1991	98,1	66,5	—
Giôocđani	1991	93,7	21,5	—
Cadắcxtan	1996	87,6	23,9	25,9
Hàn Quốc	1995	98,5	55,3	25,2
Látvia	1996	98,3	41,1	39,8
Lithuania	1996	98,0	43,1	41,8
Hà Lan	1990	96,7	49,7	46,5
Nauy	1990	81,5	54,8	50,5
Bồ Đào Nha	1991	99,0	48,7	43,7
Rumani	1997	97,4	19,5	40,1
Tây Ban Nha	1991	99,4	67,5	—
Thuy Điển	1991	97,6	39,5	41,4
Thuy Sỹ	1991	97,5	39,5	—
Thổ Nhĩ Kỳ*	1992	86,7	28,3	25,7
Anh	1991	98,5	42,1	19,5

* Chỉ đề cập tới các doanh nghiệp trong những ngành công nghiệp chế biến

— Số liệu không có

Chú thích: Các doanh nghiệp nhỏ được định nghĩa là các doanh nghiệp có đăng ký và có dưới 50 nhân công.

Nguồn: Cơ sở dữ liệu Doanh nghiệp vừa và nhỏ của Ngân hàng Thế giới.

những nhà quản trị doanh nghiệp và nhà nước là những lo ngại quan trọng nhất.

Đại đa số các doanh nghiệp không có cổ phiếu được mua bán rộng rãi trong công chúng. Căn cứ theo một mẫu nghiên cứu gồm 37 quốc gia trên thế giới [4] thì các doanh nghiệp niêm yết cổ phiếu công cộng chỉ chiếm 0,16 phần trăm tổng số các doanh nghiệp được đăng ký ở các nước đang phát triển, và 0,55 phần trăm ở các nước phát triển. Tuy nhiên, các doanh nghiệp có cổ phiếu được mua bán rộng rãi vẫn có vai trò quan trọng, do chúng chiếm tỷ lệ đáng kể trong nền kinh tế. Ví dụ, các doanh nghiệp niêm yết công cộng chiếm khoảng 40 phần trăm giá trị gia tăng ở Anh và 25 phần trăm giá trị gia tăng ở Nhật Bản. Tại các nước đang phát triển như Ba Lan và Thái Lan, các doanh nghiệp có cổ phiếu được mua bán rộng rãi chiếm tương ứng 7 và 9 phần trăm giá trị gia tăng. Mặc dù số lượng các doanh nghiệp lớn và các doanh nghiệp được niêm yết công cộng tương đối nhỏ so với số lượng toàn bộ các doanh nghiệp, nhưng tầm quan trọng về mặt kinh tế của những doanh nghiệp này trong nền kinh tế là đáng kể. Do quy mô của chúng, kết quả hoạt động của các doanh nghiệp này có ý nghĩa chính trị và xã hội đáng kể.

Nhiều điểm khác nhau trong quy mô của các doanh nghiệp phụ thuộc vào bản chất của cầu và cung về hàng hoá và dịch vụ, cũng như những khác biệt trong chính sách của nhà nước như thuế khóa. Tuy nhiên, một số khác biệt này có nguồn gốc từ sự khác nhau trong hiệu quả của các thể chế quản trị tư nhân và chính thức đối với các doanh nghiệp.

Các thể chế quản trị tư nhân đối với doanh nghiệp

Có ba loại hình thể chế quản trị không phải là luật chính thức: cấu trúc sở hữu, nhóm kinh doanh, và hiệp hội. Ba loại thể chế này tác động đến lượng thông tin các bên liên quan tới doanh nghiệp đang có được, đến việc thi hành hợp đồng, và trách nhiệm của chủ doanh nghiệp và nhà quản trị đối với những người đầu tư vào doanh nghiệp.

Lượng thông tin mà các bên liên quan tới doanh nghiệp đang có, ảnh hưởng tới hình thức các dự án đầu tư được tài trợ. Trong trường hợp

không có thông tin đầy đủ về doanh nghiệp và những người quản lý doanh nghiệp thì các nhà đầu tư đòi hỏi phải có thu nhập cao hơn. Khó khăn về thông tin có nghĩa là, sẽ kinh tế hơn khi các doanh nghiệp sử dụng nguồn vốn nội sinh trước tiên, sau đó là tín dụng thương mại và các khoản nợ (doanh nghiệp từ bỏ phần nào quyền kiểm soát để đổi lấy vốn), và cuối cùng là vốn cổ phần (quyền kiểm soát doanh nghiệp được đổi lấy vốn). Có hai loại nhà đầu tư thường có lợi thế về thông tin so với những người khác. Thứ nhất, các nhà đầu tư hiểu biết khá tốt về triển vọng của doanh nghiệp do đặc điểm giao dịch của họ với doanh nghiệp - chẳng hạn các nhà cung cấp và người mua sản phẩm của doanh nghiệp - có thể đảm bảo các chủ doanh nghiệp hoặc nhà quản trị thực hiện các cam kết của mình. Thứ hai, các nhà đầu tư lớn cũng có lợi thế do có tỷ lệ vốn cao trong doanh nghiệp nên họ có tiếng nói nhất định trong doanh nghiệp, vì vậy, họ không cần phải dựa vào sự bảo vệ chi tiết của pháp luật.

Ở những doanh nghiệp nhỏ có quyền sở hữu tập trung (hoặc chỉ có một chủ), các vấn đề quản trị chủ yếu liên quan tới các hợp đồng chính thức hay ngầm giữa chủ sở hữu với các thương nhân và nhà cung cấp, với các nhân viên có những kỹ năng đặc thù của doanh nghiệp, và với ngân hàng và các thể chế tài chính khác. Các nhà cung cấp và người mua thường gia hạn tín dụng cho các đối tác kinh doanh của họ. Trong điều khoản tín dụng thương mại, bao hàm các hợp đồng ngầm, trong đó người mua dự kiến doanh nghiệp đi vay sẽ sản xuất hàng hoá với mức giá, chất lượng và khối lượng nhất định. [5] Những chứng cứ từ một mẫu gồm 40 nước công nghiệp và đang phát triển cho thấy, khi hệ thống pháp luật của quốc gia phát triển thì các doanh nghiệp ít sử dụng tín dụng thương mại hơn và phụ thuộc vào các loại hình tín dụng khác nhiều hơn. Điều này hàm ý rằng, lợi thế cạnh tranh trong cung cấp tín dụng của các doanh nghiệp phi tài chính nhỏ hơn, khi tồn tại các hình thức tín dụng ưu việt hơn. [6]

Khi quy mô của doanh nghiệp tăng, thì việc kiểm soát công việc sự vụ và quản trị chung được uỷ thác cho những người không phải là chủ sở hữu. Sự phân tách giữa chủ sở hữu và nhà quản trị làm cho vấn đề quản trị trở nên phức tạp hơn. Nhìn lại lịch sử ở các nước công nghiệp, chúng ta thấy có mối tương quan giữa sức mạnh của các thể chế hỗ trợ dòng thông tin và tạo lợi thế pháp luật cho các nhà tài chính với cấu trúc sở hữu. Nước Mỹ ngày nay có một trong các hệ thống pháp luật bảo vệ các nhà đầu tư cổ phiếu mạnh mẽ và hiệu quả nhất. Vào thế kỷ 19, trước khi các thể chế này phát triển, việc tài trợ và sở hữu các doanh nghiệp rất khác so với ngày nay. Chẳng hạn, trước năm 1873, chỉ những nhà đầu tư sở hữu cổ phiếu đơn giản là những người sáng lập và được các ngân hàng bảo trợ. Việc ngân hàng có đại diện trong hội đồng quản trị doanh nghiệp đã giúp cho doanh nghiệp có một hệ thống giám sát chi phí thấp đối với các nhà đầu tư. Nhận thức được các mối lo ngại này, các nhà đầu tư cá nhân đã hạn chế việc nắm giữ các khoản nợ của doanh nghiệp hay các cổ phiếu ưu đãi có đặc tính tương tự các khoản nợ. [7]

Tập trung sở hữu ảnh hưởng tới quản trị như thế nào

Ở các nước có thu nhập thấp, quyền sở hữu doanh nghiệp thường có xu hướng tập trung cao. Các doanh nghiệp lớn hiếm khi do một nhóm các cổ đông nhỏ quản lý và sở hữu. [8] Có mối liên hệ giữa cấu trúc sở hữu và sức mạnh của các thể chế pháp lý ở các nước, trong đó quyền sở hữu tập trung thường có xu hướng thay thế cho việc bảo vệ sự yếu kém của pháp luật. [9] Sở hữu tập trung cung cấp cho nhà đầu tư thông tin và quyền kiểm soát, đồng thời cũng bảo đảm các nguồn lực của nhà đầu tư được sử dụng phù hợp với lợi ích của họ. Những người chủ sở hữu tập trung có khả năng ngăn cản việc sử dụng sai các nguồn lực mà không cần phải sử dụng đến toà án. Ở các nước thu nhập cao, với sự bảo vệ pháp luật tốt hơn, sở hữu thường phân tán hơn. Nhưng thực tế không phải luôn luôn như vậy. Đức và Thuy Điển, là hai nước có

sự bảo vệ của luật pháp rất tốt, mặc dù vậy, trong các nước này vẫn có cấu trúc sở hữu tập trung, nhưng các doanh nghiệp có nhiều lựa chọn hơn trong vấn đề quản trị và các biện pháp giải quyết tranh chấp (chương 6).

Lợi thế chủ yếu của cấu trúc sở hữu tập trung là cấu trúc này khuyến khích cổ đông giám sát nhà quản trị *và* cung cấp cho chủ sở hữu lợi thế so với nhà quản trị. Cho dù có cấu trúc sở hữu tập trung, các vấn đề quản trị vẫn có thể phát sinh giữa các nhóm nhà đầu tư khác nhau - chẳng hạn giữa cổ đông thiểu số và cổ đông đa số. Các cổ đông đa số có thể có các hành động làm giảm lợi ích của cổ đông thiểu số trong khi theo đuổi các lợi ích riêng của mình.

Các chứng cứ cho thấy, cấu trúc sở hữu tập trung sẽ tạo ra nhiều lợi ích hơn khi các chủ sở hữu kiểm soát doanh nghiệp có động cơ phù hợp và khi các chủ sở hữu bên ngoài doanh nghiệp có nhiều ảnh hưởng hơn. Chẳng hạn, một nghiên cứu về các doanh nghiệp ở Đông Á cho thấy, thị trường định giá cao hơn đối với những doanh nghiệp mà ở đó, cổ đông nắm quyền kiểm soát có tỷ lệ cổ phần cao. [10] Với tỷ lệ cổ phần cao, tài sản của các cổ đông kiểm soát gắn liền với kết quả kinh doanh của doanh nghiệp. Các chứng cứ ở nhiều nước cũng cho thấy, các nhà đầu tư thường sẵn sàng trả nhiều tiền hơn cho tài sản trong trường hợp, ngoài việc có một số cổ đông nắm cổ phiếu kiểm soát, còn có các điều khoản pháp luật bảo vệ quyền của các cổ đông đối với việc phân bổ nguồn lực và thu nhập mà không phụ thuộc vào số lượng cổ phiếu của họ.[11] Sự bảo vệ của pháp luật có tác dụng bổ sung quyền sở hữu tập trung và tăng khả năng tiếp cận nguồn vốn bên ngoài của doanh nghiệp. Chúng tăng cường khả năng tài trợ của doanh nghiệp đối với các dự án đầu tư có nhiều triển vọng. Các ảnh hưởng tiêu cực tiềm tàng của quyền sở hữu tập trung cũng có thể giảm nhờ việc tăng sự cạnh tranh trên thị trường (chương 7) và việc bảo đảm khả năng rút lui của những doanh nghiệp kinh doanh không thành công (xem phần thảo luận ở dưới).

Cấu trúc sở hữu trong tư nhân hoá: các bài học đối với quản trị công ty. Sự mở rộng của các chương trình tư nhân hoá trên toàn cầu là do sự thiếu hiệu quả của các doanh nghiệp nhà nước và hệ quả các nỗ lực nhằm cải thiện hiệu quả kinh doanh thúc đẩy. Nhưng thực tế đã không được như mong muốn, đặc biệt ở các nền kinh tế đang chuyển đổi. Sự lãng phí và sử dụng sai nguồn lực của các thế lực chính trị đã được thay thế bằng sự lãng phí và sử dụng sai nguồn lực của các thế lực tư nhân. Từ đó một câu hỏi mới về tư nhân hoá được đặt ra là: làm thế nào để bảo đảm tư nhân hoá mang lại lợi ích. Rõ ràng cạnh tranh và quy định là những bổ sung thiết yếu để tư nhân hoá thành công (chương 7 và 8). Phần này tập trung vào sự khác nhau trong các thể chế quản trị doanh nghiệp giúp cho việc giải thích sự khác nhau trong các kết quả của tư nhân hoá.

Cấu trúc sở hữu được các lực lượng chính trị lựa chọn vào thời điểm tư nhân hoá phản ánh các mối quan tâm về kinh tế và chính trị. Hai phương pháp tư nhân hoá được áp dụng nhiều nhất là: bán cổ phiếu cho công chúng - thường dẫn tới cấu trúc sở hữu rộng rãi hơn, và bán tài sản - thường đi liền với việc hầu hết quyền sở hữu tập trung vào tay một nhà đầu tư hay một tập đoàn. Phương pháp tư nhân hoá phát phiếu (voucher privatization) được áp dụng ở một số nền kinh tế đang chuyển đổi, chẳng hạn như bán cổ phiếu cho công chúng, dẫn đến việc các doanh nghiệp có cấu trúc sở hữu rộng rãi hơn so với phương pháp bán tài sản trực tiếp.

Ở hầu hết các nước, sự lựa chọn phương pháp tư nhân hoá gắn liền với sức mạnh của các biện pháp bảo vệ quản trị doanh nghiệp chính thức. Theo một cuộc điều tra gần đây ở 49 nước công nghiệp và đang phát triển cho thấy, cả sức mạnh của các biện pháp bảo vệ của luật pháp đối với cổ đông thiểu số và mức độ kiểm soát và cân bằng đối với các lực lượng chính trị (nhờ đó làm tăng hiệu quả thi hành các biện pháp bảo vệ bằng luật pháp) đều có ảnh hưởng mạnh mẽ tới cách thức tư nhân hoá. [12] Các nước có sự bảo vệ pháp luật yếu, thường sử dụng phương pháp

bán tài sản nhiều hơn. Nhưng ngay cả khi sự bảo vệ pháp luật là yếu kém thì một số nước đang chuyển đổi vẫn sử dụng phương pháp tư nhân hoá phát phiếu như là hình thức tư nhân hoá cơ bản.

Ở các nước có chất lượng thể chế ban đầu tốt, tư nhân hoá thường đi kèm với những cải thiện đáng kể về chất lượng thể chế. Một nghiên cứu cho thấy, tư nhân hoá có ảnh hưởng lớn tới sự phát triển thị trường chứng khoán trên thế giới.[13] Giá trị thị trường các doanh nghiệp được tư nhân hoá hiện nay đã vượt quá 2,5 nghìn tỷ đôla. Những doanh nghiệp được tư nhân hoá là những doanh nghiệp lớn nhất ở 17 trong số 23 thị trường mới nổi lên được nghiên cứu. Những doanh nghiệp này có tên tuổi và ảnh hưởng chính trị quan trọng, nhờ đó có vai trò dẫn dắt trong việc cải cách cấu trúc quản trị doanh nghiệp. Bằng chứng về sự lạm dụng trên thực tế hoặc có thể xảy ra của chính quyền ở những doanh nghiệp này chính là tác nhân thúc đẩy cải cách pháp luật.

Ngược với những thành quả tích cực này, ở các nước có chất lượng thể chế yếu kém khi bắt đầu cải cách, các thể chế quản trị chính thức không phát triển hoặc có phát triển được thì cũng không bền vững. Ví dụ, một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới về sự phát triển thị trường chứng khoán ở các nền kinh tế đang chuyển đổi cho thấy, các chính sách tư nhân hoá mà hiệu quả dựa vào sự phát triển của các thể chế quản trị doanh nghiệp chính thức, đã không thành công ở các thị trường đang phát triển.[14] Các chính sách này thường tìm cách bắt buộc các doanh nghiệp phải niêm yết trên thị trường chứng khoán như là một phần trong tiến trình tư nhân hoá. Ở các nước tiến hành tư nhân hoá đồng loạt như Bungari, Lithuania và Cộng hoà Maxêđônia, nhiều cổ phiếu có tính thanh khoản thấp, và các nhà điều tiết thị trường chứng khoán không thể giám sát việc tuân thủ các tiêu chuẩn niêm yết. Vấn đề này dẫn tới việc nhiều cổ phiếu được rút ra khỏi niêm yết, tình trạng gây thiệt hại cho cổ đông thiểu số và sự gia tăng quyền kiểm soát doanh nghiệp tập trung. Mặc dù lúc đầu, số lượng các doanh nghiệp niêm yết tăng lên, nhưng con số này sau đó đã giảm xuống.

Những kết quả hứa hẹn hơn nhìn từ viễn cảnh dài hạn đối với sự phát triển của thị trường chứng khoán là các đợt chào bán cổ phiếu lần đầu ra công chúng (IPO) ở các nước như Crôatia, Hunggari, Ba Lan và Xlôvênia, tại đó số lượng cổ phiếu được bán ra ít hơn. Một số nước sử dụng kết hợp cả hai phương pháp. Một nghiên cứu gần đây cho thấy, ở các nước đang chuyển đổi, sự cải thiện kinh doanh tốt nhất là ở những doanh nghiệp có cấu trúc sở hữu tập trung, nhất là khi sự tập trung sở hữu đó nằm trong tay người nước ngoài.[15] Nghiên cứu này ước tính, ảnh hưởng của các doanh nghiệp có sở hữu nước ngoài đến kết quả kinh doanh lớn hơn tám lần so với các doanh nghiệp có cổ phiếu được công chúng nắm giữ rộng rãi.

Các kinh nghiệm gần đây ở châu Mỹ Latinh đã minh hoạ cho các khó khăn khi dựa vào các doanh nghiệp được tư nhân hoá để khuyến khích sự phát triển của thể chế. Việc bán cổ phiếu ban đầu ở các doanh nghiệp này dẫn đến tỷ trọng đầu tư gián tiếp cao, cấu trúc sở hữu đa dạng hoá và sự phát triển thị trường chứng khoán. Nhưng các thể chế quản trị không đủ mạnh để duy trì các cấu trúc sở hữu này, nhất là khi xuất hiện sự lạm dụng quyền lực của các cổ đông nắm quyền kiểm soát doanh nghiệp. Trong những năm gần đây, các cấu trúc sở hữu này đã thay đổi với việc các doanh nghiệp nước ngoài ngày càng nắm nhiều cổ phần kiểm soát hơn.

Các tập đoàn kinh doanh

Nhiều cơ hội kinh doanh được khai thác thông qua sự liên kết của các doanh nghiệp trong tập đoàn kinh doanh. Tập đoàn kinh doanh là một nhóm các doanh nghiệp kinh doanh trên các thị trường khác nhau, cùng chịu sự kiểm soát hành chính hay kiểm soát tập trung.[16] Các thành viên của tập đoàn kinh doanh có thể là các doanh nghiệp quy mô nhỏ, trung bình hay lớn mặc dù thường thì các doanh nghiệp lớn giữ vai trò thống trị tập đoàn. Sự nắm giữ cổ phiếu chéo

giữa các doanh nghiệp với nhau và một hội đồng quản trị chung, tạo cơ chế phối hợp trong tập đoàn, nhưng các ràng buộc giữa các thành viên trong tập đoàn cũng tồn tại nhờ các mối quan hệ gia đình và xã hội.

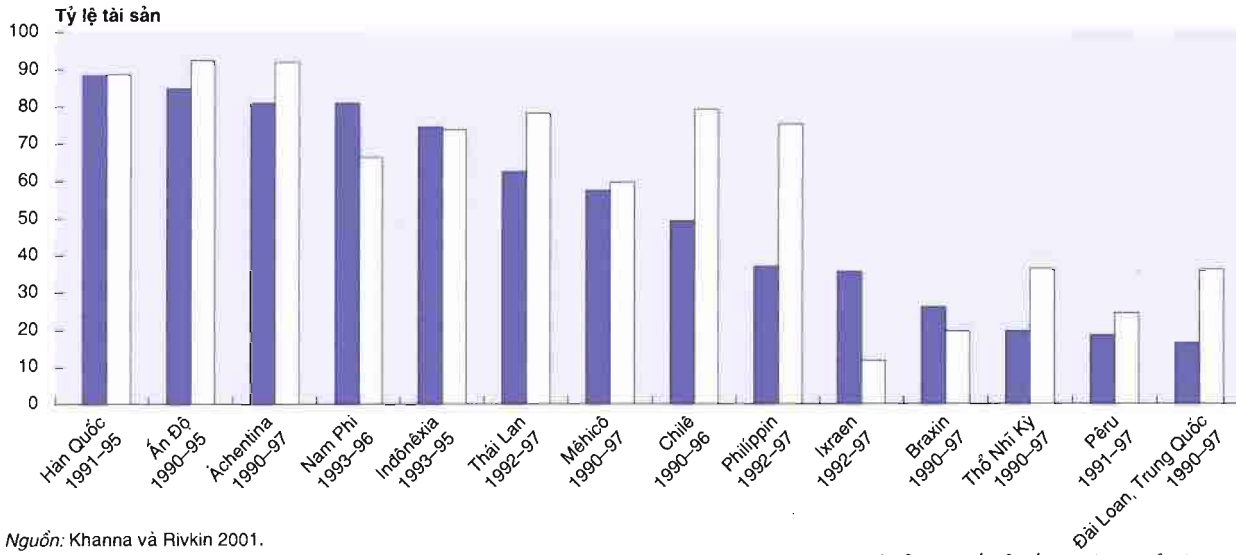
Tập đoàn kinh doanh tồn tại ở khắp nơi trên thế giới. Các *keiretsu* ở Nhật Bản, *chaebol* ở Hàn Quốc, *grupos economicos* ở châu Mỹ Latinh, và các tập đoàn kinh doanh ở Trung Quốc và Ấn Độ là những ví dụ về các cách tổ chức và tiến hành kinh doanh theo những đường lối khác nhau, bên ngoài và xung quanh các cơ chế thị trường chính thức. Một nghiên cứu về 14 nước đang phát triển cho thấy một số bằng chứng có tính hệ thống về tầm quan trọng của các doanh nghiệp liên kết theo tập đoàn. [17] Kết quả nghiên cứu đối với các doanh nghiệp niêm yết cổ phiếu rộng rãi và có thông tin tài chính công khai được trình bày trong hình 3.2. Nghiên cứu này nhận thấy ở những nước này các doanh nghiệp trong tập đoàn chiếm ưu thế trong thế giới kinh doanh, kiểm soát trung bình hơn 52 phần trăm tài sản vào năm 1990 và 59 phần trăm vào năm 1997.

Các tập đoàn kinh doanh đóng vai trò trung tâm trong tiến trình phân bổ nguồn lực trong các doanh nghiệp ở các nước đang phát triển. Mặc dù có những bước tiến trong quá trình tự do hoá tài chính và thương mại, hình thức phân bổ nguồn lực theo tập đoàn vẫn chiếm ưu thế chủ yếu. Nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới cho thấy quyền lực kinh tế tập trung trong tay một số ít đối tượng thông qua các tập đoàn kinh doanh. Ở Nhật Bản, 15 gia đình hàng đầu kiểm soát chưa đến 3 phần trăm giá trị GDP các tài sản doanh nghiệp được niêm yết. Sự tương phản đối với các nước thu nhập thấp hơn ở Đông Á như Inđônêxia, Philíppin và Thái Lan thật đáng chú ý. Tại các nước này, 15 gia đình hàng đầu chiếm tới hơn 50 phần trăm giá trị tài sản doanh nghiệp được niêm yết và hơn 20 phần trăm của GDP mỗi nước.[18]

Việc tạo ra các tập đoàn kinh doanh có thể xem như một phản ứng của tư nhân đối với sự yếu kém thể chế trên thị trường. Ví dụ, do không có các trung gian tài chính và thông tin có hiệu quả nên thị trường vốn hoạt động kém

Hình 3.2

Tỷ lệ tài sản trong các doanh nghiệp cổ phần được mua bán rộng rãi của các doanh nghiệp là thành viên tập đoàn



Nguồn: Khanna và Rivkin 2001.

Chú thích: Hình này căn cứ vào số liệu được sử dụng và mô tả trong Khanna và Rivkin 2000. Các tác giả sử dụng tất cả số liệu có được ở các năm tham chiếu nhưng có thể không có thông tin tài chính về một số doanh nghiệp được niêm yết.

trong định giá rủi ro và cung cấp vốn đầu tư. Về nguyên tắc, các doanh nghiệp liên kết theo tập đoàn có thể tạo ra một thị trường vốn nội bộ, giúp tài trợ cho những doanh nghiệp mới ra đời, và che chắn khó khăn cho các thành viên khi thị trường tài chính suy giảm. Trong trường hợp không có các thị trường có hiệu quả đối với việc kiểm soát doanh nghiệp hiệu quả, liên kết tập đoàn cũng có thể thúc đẩy thay thế những nhà quản trị thiếu hiệu quả. Ở các nước không có các thị trường lao động năng động, thị trường lao động nội bộ trong phạm vi tập đoàn có thể giúp kết hợp tài năng quản trị với tài sản.

Về mặt tiêu cực, trong trường hợp các tập đoàn thống trị hoạt động kinh doanh, có thể ít xảy ra cạnh tranh giữa những người kiểm soát nguồn lực bởi vì thông tin và quyền kiểm soát chủ yếu tập trung vào một số người nhất định. Nếu những người này không có kỹ năng tốt, hay không có động cơ tốt, thì có thể ảnh hưởng xấu tới sự phân bổ nguồn lực. Họ có thể rút tiền từ các quỹ doanh nghiệp mà họ kiểm soát để chi dùng cho mục đích cá nhân. Các doanh nghiệp liên kết theo tập đoàn thường liên kết với các ngân hàng, và nhờ đó, có thể thu hút được lượng vốn lớn trong khi việc này loại trừ khả năng vay vốn của các doanh nghiệp khác không phải thành viên tập đoàn. Lợi ích các tập đoàn cũng có thể mâu thuẫn với lợi ích của toàn xã hội. Quyền lực kinh tế của các tập đoàn thường chuyển thành quyền lực chính trị, và quyền lực này có thể được sử dụng để mang lại sự đối xử ưu đãi của các nhà chính trị hay để ngăn cản cải cách.

Có nhiều bằng chứng khẳng định cả hai quan điểm nói trên về tập đoàn kinh doanh. Nếu như liên kết tập đoàn là một phản ứng đối với sự yếu kém trên các thị trường thì các doanh nghiệp trong tập đoàn phải có khả năng mở rộng phạm vi hoạt động nhờ đa dạng hoá. Các bằng chứng từ các doanh nghiệp ở Chilê và Ấn Độ cho thấy, các tập đoàn kinh doanh đa dạng hoá có thể có hiệu quả kinh doanh cao hơn so với những doanh nghiệp không nằm trong tập đoàn, nếu tập đoàn có quy mô đủ lớn. Chẳng hạn, các doanh nghiệp nằm trong những tập đoàn kinh doanh đa dạng hoá nhiều nhất ở Ấn Độ có hiệu quả cao hơn các doanh nghiệp không nằm trong tập đoàn là 22 phần trăm, cao hơn các doanh nghiệp nằm trong những tập đoàn đa dạng hoá vừa phải là 43 phần trăm.[19] Các tập đoàn cũng đóng vai trò quan trọng trong việc khai thác các cơ hội kinh doanh ở một số trường hợp. Kết quả này phù hợp với các bằng chứng trước đây ở Nhật Bản cho thấy khả năng của các doanh nghiệp cùng tập đoàn trong việc sử dụng thị trường vốn nội bộ. Doanh nghiệp ô tô Toyota cũng bắt đầu kinh doanh như là một bộ phận trong một tập đoàn kinh doanh chuyên sản xuất máy móc cho ngành dệt may. Các nghiên cứu gần đây ở 14 nước về các tập đoàn kinh doanh quan trọng đã xem xét, liệu các tập đoàn này có khả năng lấp đầy chỗ trống trên thị trường vốn và đạt hiệu quả kinh doanh cao hơn hay không. Kết quả cho thấy, các doanh nghiệp là thành viên tập đoàn đạt được các kết quả tài chính tốt hơn ở sáu nước, kết quả tồi hơn đáng kể ở ba nước, và không có sự khác nhau đáng kể ở năm nước.

Cũng có bằng chứng cho thấy, liên kết tập đoàn có thể đi kèm với những kết quả tiêu cực, nhất là khi tập đoàn do các doanh nhân có động cơ không tốt hay năng lực yếu kém kiểm soát. Ở Nga và Cadăcxtan, một số tập đoàn đã thống trị nhiều ngành, và chúng đã ngăn cản nguồn vốn và cơ hội kinh doanh của nhiều doanh nghiệp khác (hộp 3.1). Ở các nền kinh tế Đông Á, các doanh nghiệp trong đó cổ đông kiểm soát doanh nghiệp có được sự kiểm soát này nhờ cấu trúc của tập đoàn, nhưng lại có tỷ lệ vốn cổ phần thấp, bị thị trường định giá thấp hơn.[20] Giá trị thị trường thấp hơn ở những doanh nghiệp liên kết theo tập đoàn này có nghĩa là, chi phí tiếp cận nguồn vốn bên ngoài của các doanh nghiệp này cao hơn so với các doanh nghiệp không liên kết theo tập đoàn. Mặt khác, sự tồn tại của hình thức cấu trúc này cũng có thể cho thấy lợi ích của tư cách thành viên tập đoàn đối với những người sở hữu doanh nghiệp phải lớn hơn các chi phí.

Hộp 3.1

Các tập đoàn kinh doanh và những hạn chế đối với cạnh tranh ở Cadắcxtan

Vào cuối thập kỷ 1990, nhiều doanh nghiệp lớn và trung bình ở Cadắcxtan nằm dưới sự kiểm soát của năm tập đoàn kinh doanh cấp quốc gia và rất nhiều tập đoàn cấp khu vực. Những tập đoàn này đều có mối liên hệ chính trị với chính quyền. Sự tập trung quyền lực kinh tế trong các tập đoàn kinh doanh đã tạo ra động cơ và khả năng để các tập đoàn này vận động các cơ quan và quan chức chính phủ nhằm có được các ưu đãi như hạn chế thương mại, tài trợ không dựa theo thị trường, các hợp đồng ưu đãi với nhà nước, và sự bảo vệ trước các đối thủ mới gia nhập thị trường. Tài trợ của ngân hàng cũng thường được định hướng tới các doanh nghiệp này, tuy việc thanh toán lại không được đảm bảo thực hiện. Kết quả là, chính quyền thường phải gián tiếp trả các khoản nợ này.

Các tập đoàn kinh doanh và những nhân vật chính trị chịu ảnh hưởng của chúng cũng sử dụng quyền lực của mình để phá rối các đối thủ cạnh tranh. Một trường hợp minh hoạ đã được mô tả trong một báo cáo gần đây do Cơ quan Viện trợ Quốc tế Mỹ thực hiện. Một doanh nghiệp địa phương thành lập một khách sạn nhỏ và thu được lợi nhuận cao. Nhưng một khách sạn mới khác do một người có ảnh hưởng chính trị làm chủ cũng được mở gần khách sạn nói trên. Ngay sau đó, các thanh tra môi trường địa phương đã đóng cửa khách sạn thứ nhất, họ khẳng định rằng nguồn nước trong khách sạn không đầy đủ. Tuy nhiên, câu chuyện này cuối cùng đã kết thúc có hậu. Sau hai năm kiện cáo và với sự can thiệp của thống đốc khu vực, khách sạn thứ nhất đã được mở cửa trở lại.

Nguồn: Djankov và Nenova, sẽ xuất bản.

Một câu hỏi cơ bản về chính sách được đặt ra là, làm thế nào để tăng lợi ích mà các tập đoàn kinh doanh mang lại, trong khi giảm được chi phí của chúng. Những chính sách buộc các doanh nghiệp phải đối mặt với cạnh tranh trong nước và quốc tế là một câu trả lời rõ ràng. Tiếp cận thị trường xuất khẩu, tạo ra động lực làm cho các doanh nghiệp trong tập đoàn phải tập trung vào nâng cao hiệu quả. Điều này làm nổi bật tầm quan trọng của các thể chế thúc đẩy cạnh tranh trên thị trường sản phẩm (chương 7).

Kinh nghiệm chỉ ra rằng, mở cửa thị trường vốn có thể làm giảm các chi phí tiềm tàng mà tập đoàn kinh doanh gây ra trong khi vẫn cho phép các doanh nghiệp có lợi từ tư cách thành viên tập đoàn. Ví dụ, ở Ấn Độ, các doanh nghiệp có sự tham gia của nhà đầu tư định chế nước ngoài hoạt động tốt hơn các doanh nghiệp có sự tham gia của nhà đầu tư định chế trong nước. Ở Canađa, tự do hoá thị trường vốn và lao động sau khi thông qua Hiệp định Thương mại Tự do Bắc Mỹ giữa Mỹ và Canađa đã làm giảm các chi phí liên quan của các doanh nghiệp do các thành viên trong gia đình điều hành. Đồng thời, nó cũng bắt đầu làm giảm ưu thế áp đảo của hình thức cấu trúc tổ chức này ở Canađa.[21]

Các hiệp hội kinh doanh chính thức và các mạng lưới không chính thức

Các hiệp hội kinh doanh - một hình thức hợp tác tự nguyện, lâu dài và có thể thay đổi giữa các doanh nghiệp với nhau - là một tập hợp thể chế tư nhân khác, khuyến khích sự trao đổi và mở rộng các hoạt động kinh doanh. Các hiệp hội cải thiện các dòng thông tin, làm tăng hình phạt đối với danh tiếng và giảm các chi phí giải quyết tranh chấp. So với các phương pháp tư nhân khác, như tập đoàn kinh doanh hay các hiệp hội thương mại dựa trên thành phần dân tộc (chương 1 và 9), thì những tổ chức này ít có tính loại trừ hơn và dễ thích nghi với các thay đổi ở môi trường xung quanh hơn.

Các hiệp hội kinh doanh có phổ biến ở nhiều nước công nghiệp và đang phát triển. Trong một số trường hợp, chính phủ bắt buộc các thành viên phải tham gia hiệp hội.[22] Chẳng hạn, ở Braxin trong những năm 1930, chính phủ cho ra đời các hiệp hội bắt buộc cả người lao động và doanh nghiệp phải tham gia. Vào giữa thập kỷ 1970, trong khu vực kinh doanh đã ra đời nhiều hiệp hội tự nguyện, đôi khi tồn tại song song với các hiệp hội do chính phủ tạo ra. Vào giữa thập kỷ 1980, hầu hết các doanh nghiệp quy mô vừa và nhỏ ở Braxin đều là thành viên của một vài hiệp hội.[23]

Đặc điểm của các hiệp hội kinh doanh rất khác nhau giữa các quốc gia. Trong một số trường hợp, các hiệp hội kinh doanh có tính tập trung theo ngành, trong khi ở những trường hợp khác, như ở các nền kinh tế đang chuyển đổi, các hiệp hội có tính liên ngành. Trong một số trường hợp, tư cách thành viên hiệp hội có

tính bắt buộc. Tuy nhiên, nói chung, trong hầu hết các trường hợp, tư cách thành viên thường có được do sự hội nhập tự nguyện của doanh nghiệp vào hiệp hội kinh doanh.

Một số ít các nghiên cứu đã tìm hiểu xem liệu các hiệp hội kinh doanh có thực hiện các chức năng đáng mong muốn về mặt xã hội không.[24] So sánh giữa các nước cho thấy, các hiệp hội kinh doanh thường thực hiện nhiều chức năng. Có thể chia các chức năng thành các chức năng hỗ trợ thị trường, bổ sung thị trường, và thay thế thị trường.[25]

- *Các chức năng hỗ trợ thị trường:* Các hiệp hội kinh doanh hoạt động với vai trò đối tác trong đối thoại với chính phủ. Các hiệp hội truyền tải và phối hợp các nỗ lực riêng lẻ của các doanh nghiệp nhằm vận động cải thiện việc cung cấp hàng hoá công cộng, chẳng hạn yêu cầu bảo vệ quyền sở hữu, quản trị công cộng và cơ sở hạ tầng tốt hơn.
- *Các chức năng bổ sung và thay thế thị trường:* Các hiệp hội kinh doanh hoạt động song song với các thể chế hiện tại nhờ vào việc cung cấp các giải pháp tư nhân khác cho các thất bại thị trường. Chẳng hạn, chúng làm giảm chi phí tìm kiếm thông tin về các đối tác thương mại tiềm năng, hay cung cấp biện pháp phối hợp và trừng phạt nặng đối với việc vi phạm hợp đồng (hộp 3.2). [26]

Sự so sánh giữa các nước cho thấy, vai trò của các hiệp hội kinh doanh có thể thay đổi khi thị trường phát triển. Chẳng hạn, ở Nga, thông tin thương mại cơ bản là đầu vào quan trọng cho các doanh nghiệp và các hiệp hội kinh doanh, đã chuyên môn hoá trong việc cung cấp và phổ biến thông tin. Trong một môi trường thể chế ổn định hơn, ở Bôlivia, các hiệp hội kinh doanh thực hiện những chức năng khác: tư vấn kinh doanh cho các doanh nghiệp mới và giúp tuyển dụng nhân viên cho các doanh nghiệp đang hoạt động. Các hiệp hội ở Bôlivia khuyến khích sự ra đời của các doanh nghiệp mới: thời gian cần thiết để khởi sự doanh nghiệp là 41 ngày đối với các doanh nghiệp thành viên, trong khi đối với các doanh nghiệp không phải thành viên của hiệp hội là gần 65 ngày. Đồng thời, các hiệp hội cũng làm giảm chi phí tìm kiếm lao động của các doanh nghiệp có quy mô trung bình. Số ngày trung bình cần thiết để tuyển người cho một vị trí trống là 36 ngày đối với các doanh nghiệp thành viên so với 51 ngày đối với các doanh nghiệp không phải thành viên của hiệp hội.

Các hiệp hội kinh doanh có hiệu quả hơn khi chúng mang lại các lợi ích rõ ràng cho các thành viên, có đông đảo thành viên, và có một hệ thống hoà giải lợi ích nội bộ có hiệu quả. [27] Tuy nhiên, những điều kiện này vẫn chưa đủ để đảm bảo hiệu quả của các hiệp hội. Hai sự kiềm chế từ bên ngoài - môi trường cạnh tranh và kỷ luật hành động của nhà nước để tránh các hành vi phân biệt đối xử và tham nhũng - cũng có tác dụng khuyến khích các hiệp hội có hiệu quả.

Hộp 3.2

Các hiệp hội kinh doanh và tín dụng thương mại

Gia hạn tín dụng thương mại cho người mua tiềm năng hàm chứa rủi ro. Tư cách thành viên trong tổ chức, khuyến khích sự chia sẻ thông tin về người mua tiềm năng, có thể giúp giảm được rủi ro này và thúc đẩy sự tăng trưởng của doanh nghiệp.

Một nghiên cứu về năm nền kinh tế đang chuyển đổi - Ba Lan, Rumani, Nga, Xlôvakia và Ucraina - sử dụng số liệu của các doanh nghiệp cho thấy tư cách thành viên đem lại các điều khoản tín dụng thương mại thuận lợi hơn, nhất là khi các mối quan hệ kinh doanh đã tồn tại lâu hơn hai tháng. Một nghiên cứu khác về Kênia và Dimbabuê cũng cho thấy ảnh hưởng tương tự. Những người mua tiềm năng được xác định nhờ các mạng lưới kinh doanh có nhiều khả năng nhận được tín dụng thương mại hơn những người khác. Số liệu về các doanh nghiệp ở Việt Nam cung cấp thêm bằng chứng về vai trò của các mạng lưới kinh doanh như là các cơ chế chia sẻ thông tin, trong đó mối quan hệ được thiết lập thông qua các mạng lưới này tạo nên khả năng tiếp cận tín dụng thương mại tốt hơn. Số liệu từ các doanh nghiệp cho thấy, các hiệp hội kinh doanh và trọng tài kinh tế là những cơ chế thay thế cho nhau trong việc giải quyết các tranh chấp phát sinh giữa các công ty kinh doanh.

Nguồn: Johnson và các tác giả khác 2000; Fafchamps 1999; McMillan và Woodruff 1999a; Hendley, Murrell và Ryterman (2000).

Khi các hệ thống pháp luật chính thức hỗ trợ dòng thông tin và trách nhiệm kém phát triển, thì các phản ứng của công ty như công ty có sở hữu tập trung và tập đoàn kinh doanh cần được xem xét một cách kỹ lưỡng. Công ty có sở hữu tập trung và tập đoàn kinh doanh có thể thay thế cho các thể chế chính thức bằng cách cung cấp các chức năng quản trị. Nhưng cạnh tranh trên thị trường và nguy cơ phá sản là các thể chế bổ sung cần thiết, có tác dụng cung cấp các biện pháp kiểm soát và cân bằng đối với những người nắm giữ nguồn lực bên trong doanh nghiệp. Các nỗ lực loại bỏ những cấu trúc này trong khi không giải quyết được các yếu kém trong thể chế chính thức sẽ rất khó thành công. Ngay cả khi thành công, nếu thiếu một khung quản trị thay thế có thể hoạt động được thì các lợi ích thu được vẫn không rõ ràng. Từ góc độ này, mục tiêu của các nỗ lực hướng tới cải thiện hoạt động quản trị công ty là phải giải quyết các thất bại thị trường cơ bản, khuyến khích các mạng lưới khi chúng có lợi, và phát triển các thể chế thay thế, khuyến khích cạnh tranh trong nền kinh tế, và tăng cường mở cửa đối với các dòng thương mại và thông tin.

Luật và các trung gian chính thức

Đối với các thể chế quản trị doanh nghiệp chính thức, có thể có sự chuyên môn hoá trong việc thực hiện các chức năng quản trị. Một số thể chế, ví dụ luật yêu cầu công bố thông tin, các doanh nghiệp kiểm toán, các trung gian tài chính và thông tin tập trung vào việc thu hẹp khoảng cách thông tin. Những thể chế khác, như luật doanh nghiệp và luật phá sản và các thể chế thi hành liên quan tới những luật này, tập trung vào việc làm giảm chi phí giải quyết tranh chấp. Đồng thời, cũng có các thể chế khác, chẳng hạn hội đồng quản trị, chuyên môn hoá trong việc quản trị các vấn đề về động cơ tồn tại do sự khác biệt về thông tin giữa chủ doanh nghiệp và nhà quản trị.

Để các thể chế quản trị chính thức này hoạt động có hiệu quả, cần phải thoả mãn một số điều kiện có liên quan với nhau. Thông tin mà những người cung cấp nguồn lực có được phải có tính cập nhật, chính xác, đáng tin cậy và ở dưới hình thức mà các nhà điều tiết cũng như các nhà đầu tư đều có thể hiểu được. Luật quy định hạn chế thẩm quyền của chủ doanh nghiệp hay nhà quản trị cần phải được thi hành một cách có hiệu quả do những quan toà có năng lực và công bằng (chương 6). Nhu cầu đối với nhà nước tăng lên khi có sự phụ thuộc lớn hơn vào các thể chế chính thức. Nhà nước không chỉ trực tiếp quyết định chi phí giải quyết tranh chấp mà còn có vai trò quan trọng trong việc thu hẹp khoảng cách về thông tin bằng cách đặt ra các tiêu chuẩn cụ thể, và bằng cách tác động tới động cơ của các trung gian thông tin tư nhân.

Công cụ cơ bản nhất của sự bảo vệ pháp luật là mức độ kỳ vọng đối với toà án trong việc thực thi hợp đồng và tránh tịch thu tài sản (chương 6). Một nghiên cứu gần đây nhận thấy kỳ vọng vào sự thực thi hợp đồng cơ bản ảnh hưởng tới quy mô của doanh nghiệp sau khi đã tính tới các nhân tố ảnh hưởng khác, như tình trạng nhu cầu, công nghệ và loại hình ngành.[28] Mặc dù nghiên cứu này chỉ giới hạn ở các nước châu Âu, nhưng các điểm khác nhau trong sự bảo vệ của pháp luật có lẽ cũng giúp cho việc giải thích những điểm khác nhau quan trọng về quy mô doanh nghiệp giữa các nước công nghiệp và các nước đang phát triển.

Việc thiếu các thể chế chính thức bổ sung có thể làm cho các cải cách pháp luật trở nên khó khăn. Một nghiên cứu cho thấy, sự bảo vệ của pháp luật ở Nga mặc dù thấp hơn nhiều so với mức trung bình của thế giới vào năm 1992, đã được liệt vào hàng cao nhất trên thế giới vào năm 1998.[29] Nhưng cùng với những tiến bộ trong các biện pháp bảo vệ của pháp luật, người ta cũng nhận thấy việc thi hành yếu kém đã làm giảm giá trị công bằng của luật pháp. Các lợi ích dự kiến từ việc áp dụng các điều khoản bảo vệ phức tạp của pháp luật bị hạn chế vì ở các nước đang phát triển có mức độ thi hành các điều khoản bảo vệ của luật pháp thấp. Việc ưu tiên mà các nước này cần là tăng cường hiệu quả thi hành, thông qua các nỗ lực nhằm tạo ra một nhà

nước hoạt động có hiệu quả và có giới hạn trong hành động (chương 5), và cải thiện tính hiệu quả của hệ thống tư pháp (chương 6) hay áp dụng các luật lệ không vượt quá năng lực của các nhà lập pháp và nhà chính trị.

Một câu hỏi được đặt ra là, các nước có nên áp dụng các luật doanh nghiệp và luật phá sản phức tạp hay không. Có một số luận điểm ủng hộ các quy định bắt buộc để bảo vệ những người cấp vốn cho doanh nghiệp. Theo những luận điểm này, cần có những biện pháp kiểm soát để bảo vệ những nhà đầu tư không có nghiệp vụ. Hơn nữa, việc tiêu chuẩn hoá dưới hình thức luật quốc gia cho phép hạ thấp được chi phí thi hành. Trái lại, các luận điểm phản đối việc áp dụng các quy định này cho rằng, chúng có thể làm giảm những sáng kiến của các nhà đầu tư và chủ doanh nghiệp. Một số người cho rằng, về nguyên tắc, nhà nước cần đảm bảo thi hành luật về hợp đồng, còn để cho các công ty tự soạn thảo các biện pháp bảo vệ có hiệu quả và đưa chúng vào điều khoản hoạt động của công ty.

Tuy nhiên, những kinh nghiệm trong quá khứ cho thấy sự cần thiết về chính trị của việc nên có các luật phức tạp hơn, được nhà nước soạn thảo và đảm bảo thi hành. Tất cả các nước đã có hình thức doanh nghiệp hoạt động trong một thời gian khá dài, thường thông qua quá trình đổi mới và thử nghiệm của mình, cho ra đời các luật đặc thù riêng của mình. Những luật này thường làm giảm quyền lực của các chủ doanh nghiệp, ví dụ như luật doanh nghiệp và luật phá sản. Nói cách khác, các nước này đã phát triển những hình thức bảo vệ pháp luật phức tạp hơn so với luật về hợp đồng (hộp 3.3).

Vẫn còn một câu hỏi thực nghiệm được đặt ra là, liệu các luật chi tiết đóng vai trò phân bổ quyền lực cho những người cung cấp nguồn lực - và ảnh hưởng tới tổ chức của doanh nghiệp - có cải thiện được cách thức phân bổ các nguồn lực bên trong doanh nghiệp hay không. Những nỗ lực gần đây nhằm lượng hoá mức độ bảo vệ pháp lý đối với chủ cổ phần và chủ nợ đã gợi ý một số câu trả lời (hộp 3.4). Bằng chứng cho thấy, có sự liên hệ chặt chẽ giữa sự tồn tại của các hình thái bảo vệ pháp luật và các chỉ số phản ánh kết quả hoạt động hiện tại và tương lai của doanh nghiệp. Nó cũng cho thấy sự gia tăng mức độ bảo vệ của pháp luật tạo ra khả năng có những cấu trúc sở hữu đa dạng hơn. Đã xảy ra sự chuyển dịch khỏi các cấu trúc tập

Hộp 3.3

Nhu cầu đối với luật chính thức: sự phát triển của luật công ty

Anh, Pháp, Mỹ và Đức là những nước đầu tiên ban hành luật công ty chính thức. Đây là các nước đi đầu trong việc phát triển luật công ty. Nước Anh cho phép tự do thành lập công ty từ năm 1688; Pháp công bố quyền tự do thành lập công ty vào năm 1791; chính quyền bang New York thông qua luật công ty vào năm 1811, và chính phủ Đức ban hành bộ luật thương mại năm 1861.

Các luật thành lập công ty cho thấy, thẩm quyền đối với các nguồn lực bên trong doanh nghiệp được chuyển từ nhà nước tới tư nhân. Chúng là tiền thân của các luật phức tạp sau này, trong đó thẩm quyền được phân bổ cho các đối tác tư nhân khác nhau tham gia công ty. Do các cuộc khủng hoảng kinh tế xảy ra sau khi các luật thành lập công ty tự do được ban hành, dẫn đến việc các doanh nghiệp ồ ạt ra đời rồi lại thay nhau phá sản, chính phủ bốn nước này đã phải quy định các mức độ nợ trên vốn cụ thể và các biện pháp kiểm soát của các nhà đầu tư đối với doanh nghiệp. Chẳng hạn, luật công ty quốc gia đầu tiên của Đức đã được một luật khác thay thế, có tính hạn chế hơn vào năm 1884, sau khi xảy ra khủng hoảng. Sự đổi mới và thử nghiệm đã dẫn tới việc các nhà hoạch định chính sách phải xác định những quyết định nào có thể gây thiệt hại cho nguồn lực được nhà đầu tư cung cấp - chẳng hạn như thay đổi điều lệ doanh nghiệp, giải thể doanh nghiệp, hay xác định số lượng hoặc định giá cổ phiếu của doanh nghiệp. Từ đó, nhà nước chuyển dịch quyền lực đối với các quyết định này ra khỏi tầm tay của những người quản lý doanh nghiệp. Sự bảo vệ người lao động ban đầu được đưa ra như là một phần trong luật phá sản chứ không phải trong luật công ty, với quy định là, những người làm công nhận được ưu tiên đối với các phần tài sản không được bảo đảm và đôi khi với cả các tài sản có bảo đảm, khi doanh nghiệp phá sản.

Việc chính phủ áp dụng những biện pháp bảo vệ này ở các nước công nghiệp cho thấy, sự thiếu khả năng về chính trị hay kinh tế của việc duy trì một hệ thống hoàn toàn phụ thuộc vào các nhà đầu tư có chuyên môn và các nhà quản trị bên trong doanh nghiệp tự thiết kế cơ chế của riêng họ để giải quyết các tranh chấp tiềm tàng.

Nguồn: Pistor và các tác giả khác 2000, tài liệu cơ sở của *Báo cáo Phát triển thế giới 2002.*

trung do nhà nước, các tập đoàn kinh doanh và các doanh nghiệp nước ngoài chi phối. Sự thay đổi này giúp cho việc bảo vệ quyền lợi của các cổ đông thiểu số. Hình 3.3 chỉ ra mối liên hệ giữa quyền của cổ đông và sự phát triển thị trường chứng khoán. Ở các nước có mức độ bảo vệ quyền lợi cổ đông yếu kém, các cổ đông chi phối hay kiểm soát có thể tước đoạt những lợi ích mà lẽ ra thuộc về các cổ đông thiểu số.

Những người kiểm soát công ty có thể nhận thấy giá trị của sự kiểm soát này vì từ đó họ có thể bòn rút các lợi ích cá nhân từ công ty, và gây thiệt hại cho các bên liên quan khác. Họ có thể ảnh hưởng tới những người được lựa chọn vào hội đồng quản trị hoặc tới việc bổ nhiệm tổng giám đốc công ty, hay họ có thể chuyển nhượng tài sản với mức giá phi thị trường cho những người thân thiết hoặc tiêu phí nguồn lực lãng phí, làm thiệt hại cho doanh nghiệp.[30] Một thị trường mang tính cạnh tranh đối với sự kiểm soát công ty có thể chấn chỉnh hoạt động của các doanh nghiệp tạo ra mức lợi tức kém cho nhà đầu tư. Nhưng ở hầu hết các nước, hiếm khi xảy ra các vụ thôn tính công ty. Trên thực tế, tính hiệu quả của thị trường về kiểm soát công ty - một loại cơ chế quản trị công ty - phụ thuộc vào việc có các thị trường chứng khoán có tính thanh khoản cao hay không, và chi phí của việc thôn tính có thể cao.[31] Hơn nữa, những người đang kiểm soát công ty và các nhà quản trị có thể vận động chính phủ đưa ra các biện pháp ngăn chặn việc thôn tính công ty.

Một nghiên cứu gần đây về đo lường lợi ích tư nhân của quyền kiểm soát ở 18 nước có thị trường chứng khoán lớn nhất (vào thời điểm năm 1997) cho thấy, những lợi ích này rất khác nhau giữa các nước và có thể chiếm tỷ trọng đáng kể trong giá trị của doanh nghiệp.[32] Giá trị những lợi ích này thay đổi từ một phần tư tới một nửa giá trị vốn thị trường ở Chilê, Hàn Quốc và Mêxicô. Ngược lại, lợi ích tư nhân trung bình ở mức dưới 4 phần trăm ở Đan Mạch, Hồng Công (Trung Quốc), Thuy Điển và Mỹ. Sự bảo vệ của pháp luật có thể đóng vai trò quan trọng trong việc hạn chế khả năng những

Hộp 3.4

Đo lường mức độ bảo vệ của pháp luật đối với các cổ đông

Các biện pháp đo lường định lượng đối với các biện pháp bảo vệ của pháp luật tập trung vào mức độ mà luật chuyển dịch quyền lực khỏi các nhà quản trị hay các cổ đông kiểm soát.[33]

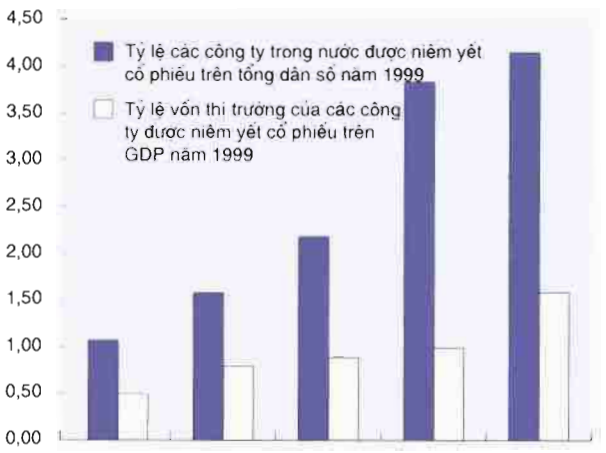
Các cổ đông thực hiện quyền lực của mình bằng việc bầu hội đồng quản trị và bỏ phiếu đối với các vấn đề quan trọng của công ty. Việc đánh giá mức độ bảo vệ cổ đông tập trung vào các thủ tục bỏ phiếu trong các doanh nghiệp. Các nhà đầu tư được bảo vệ tốt hơn khi các công ty ở một nước thực hiện quy tắc một cổ phiếu-một phiếu bầu. Khi các phiếu bầu được gắn với cổ tức, những người nội bộ (insiders) không thể có quyền lực kiểm soát lớn đối với công ty nếu không sở hữu đáng kể luồng tiền của doanh nghiệp, điều này làm giảm động cơ sử dụng chệch hướng nguồn lực của doanh nghiệp của các nhà quản trị. Luật pháp ở một số nước cho phép không theo nguyên tắc một cổ phiếu-một phiếu bầu. Các công ty có thể phát hành các cổ phiếu không được bỏ phiếu, các cổ phiếu có quyền bỏ phiếu thấp hay cao, các cổ phiếu sáng lập viên với quyền bỏ phiếu cực kỳ cao, hay các cổ phiếu mà quyền bỏ phiếu tăng khi chúng được giữ lâu hơn. Các công ty cũng có thể hạn chế tổng số lượng phiếu bầu mà một cổ đông nhất định có thể bầu tại đại hội cổ đông, không phụ thuộc vào việc người đó kiểm soát bao nhiêu cổ phiếu.

Luật công ty có các quy định bảo vệ cơ chế bỏ phiếu ngăn chặn sự can thiệp của những người nội bộ. Một nghiên cứu gần đây đã đưa ra một thước đo để đo lường mức độ bảo vệ của hệ thống pháp luật đối với các cổ đông thiểu số trước các nhà quản trị hay các cổ đông đa số trong quá trình ra quyết định của công ty. Nghiên cứu này xác định sáu quyền cơ bản là:

Thứ nhất, liệu các cổ đông có phải đích thân đến bầu hay họ có thể gửi một người đại diện được uỷ quyền hoặc gửi phiếu bầu của họ qua đường bưu điện? Thứ hai, các cổ đông có bị ngăn cản việc bán cổ phiếu của mình vài ngày trước khi đại hội cổ đông diễn ra không? Thứ ba, liệu quy định bỏ phiếu tích luỹ đối với hội đồng quản trị có được phép không? Hình thức này cho phép các cổ đông thiểu số có nhiều quyền lực hơn trong việc cử đại diện của họ vào hội đồng quản trị. Thứ tư, liệu các cổ đông thiểu số có các cơ chế pháp lý bảo vệ họ trước khả năng đè nén của các nhà quản trị hay không, chẳng hạn quyền yêu cầu công ty phải mua lại cổ phiếu của những cổ đông thiểu số phản đối các quyết định quan trọng của nhà quản trị ? Thứ năm, các cổ đông có quyền mua ưu tiên đối với các đợt phát hành cổ phiếu mới để ngăn chặn việc giảm tỷ lệ cổ phiếu hay không? Thứ sáu, tỷ lệ vốn cổ phần cần thiết để yêu cầu đại hội cổ đông bất thường là bao nhiêu? Chẳng hạn, ở Mêhicô, tỷ lệ này là 33 phần trăm, do vậy nó ngăn cản việc các cổ đông thiểu số tổ chức đại hội cổ đông để yêu sách hay bãi nhiệm các nhà quản trị.

Nguồn: La Porta và các tác giả khác 1998.

Hình 3.3
Các quyền của cổ đông và sự phát triển của thị trường chứng khoán



Nguồn: La Porta và các tác giả khác 1998.

người nắm quyền kiểm soát tước đoạt giá trị của công ty. Nghiên cứu này chỉ ra rằng, các quyền được pháp luật quy định yếu kém, các cổ đông không nắm quyền kiểm soát, có tác dụng giải thích một cách hệ thống tới hơn 70 phần trăm sự khác nhau trong lợi ích cá nhân. Đáng chú ý nhất là các yếu tố, như chất lượng của sự bảo vệ nhà đầu tư nói chung, các quyền của cổ đông thiểu số trong trường hợp xảy ra chuyển giao quyền kiểm soát doanh nghiệp và các tiêu chuẩn thi hành luật pháp.

Việc áp dụng các thể chế quản trị doanh nghiệp chính thức tuy có lợi ích, nhưng việc chuyển từ một hệ thống dựa vào mạng lưới sang hệ thống chính thức tạo ra chi phí cho các thành viên của mạng lưới này. Các doanh nghiệp thành viên có thể tích luỹ tư bản thặng dư do tiếng tăm của họ trong việc thanh toán các khoản nợ, khả năng cung cấp thế chấp, hoặc khả năng của họ trong việc yêu cầu các doanh nghiệp khác phải thực hiện thanh toán. Sự phân phối lại các lợi ích góp phần giải thích tại sao lại có sự chống đối rộng rãi của nhiều tập đoàn kinh doanh hàng đầu đối với các cải cách quản trị trên quy mô toàn cầu. Cũng tương tự, các nhà quản trị hiện đang được tự do quyết định chắc chắn sẽ chống đối các cải cách làm chuyển dịch quyền lực tới những nhà đầu tư bên ngoài doanh nghiệp.

Một áp lực tiềm tàng đối với sự thay đổi là mở cửa đối với các dòng thương mại và tài chính. Việc mở cửa này làm thay đổi cơ cấu quyền lực và lợi nhuận của các nhóm lợi ích. Các doanh nghiệp hiện đang hoạt động có thể khuyến khích mở cửa vì nó làm tăng cơ hội xuất khẩu hay do mở rộng khả năng huy động các nguồn vốn chi phí thấp đối với chúng. Nhưng mở cửa thường có tính hỗ tương, và kết quả là, sự xuất hiện của các doanh nghiệp cạnh tranh và các nhà đầu tư nước ngoài với các thể chế quản trị công ty khác. Các đối thủ cạnh tranh nước ngoài trên thị trường sản phẩm có thể có chi phí vốn thấp hơn, dẫn tới các áp lực ở trong nước đòi hỏi cải cách luật pháp và hạ thấp chi phí liên quan tới sự bảo vệ của pháp luật. Các nhà đầu tư nước ngoài cần tiếp cận thông tin thông qua các kênh công cộng để xác định được các cơ hội, và do họ không phải là một phần trong mạng lưới đã được thiết lập nên họ cần bảo vệ của pháp luật để tránh bị lạm dụng. Do vậy, sự gia nhập của các doanh nghiệp và các nhà đầu tư nước ngoài đã tạo nên các nhóm lợi ích mới.

Ở một số nước - ví dụ các nước châu Mỹ Latinh - xu hướng các doanh nghiệp trong nước niêm yết cổ phiếu trên thị trường chứng khoán nước ngoài cũng là một chất xúc tác cho các thay đổi. Sự thay đổi nhanh chóng trong các quy định tại một số lĩnh vực để phản ứng với các dòng tài chính xảy ra trong khi có các chuyển biến chậm hơn trong các quy định về việc công bố thông tin và các luật công ty, luật phá sản, luật chứng khoán và luật lao động. Chẳng hạn ở Braxin, thay đổi trong các quy định về thị trường chứng khoán nhanh chóng hơn so với luật chứng khoán và luật công ty (hộp 3.5).

Giải quyết trường hợp mất khả năng thanh toán

Luật phá sản là một thể chế quản trị quan trọng cho phép phân phối quyền lực và ra quyết định

Hộp 3.5

Thay đổi luật pháp và điều tiết ở Braxin

Thị trường chứng khoán Braxin là thị trường lớn nhất ở châu Mỹ Latinh và có truyền thống do một vài công ty lớn thống trị. Các doanh nghiệp thường do các gia đình hay các tập đoàn thuộc sở hữu nhà nước, và những người bên trong doanh nghiệp có xu hướng áp đảo trong hội đồng quản trị, kiểm soát. Việc chia thành nhiều loại cổ đông cho phép những người bên trong doanh nghiệp có thể bòn rút lợi nhuận của công ty. Như một tính toán cho thấy, lợi nhuận mà một cổ đông kiểm soát có thể bòn rút từ giá trị doanh nghiệp ở Braxin vào loại cao nhất thế giới - chiếm khoảng 23 phần trăm giá trị thị trường doanh nghiệp năm 1997. Những đặc điểm này đã hạn chế sự phát triển thị trường và làm nảy sinh nhiều đề xuất cải cách.

Trong khi đó, những nhà điều tiết thị trường chứng khoán tiến hành các cải cách song song nhằm cải thiện các yêu cầu công bố thông tin và bảo vệ cổ đông thiểu số trong trường hợp xảy ra thay đổi quyền kiểm soát công ty. Những nhà điều tiết đưa ra một loạt các chỉ thị đòi hỏi các công ty phải công bố nội dung và giá cả trong các giao dịch mua bán cổ phiếu cả khối và bắt buộc phải chào mời đối với các cổ phiếu thiểu số khi đạt được ngưỡng 50 phần trăm phiếu bầu. Những quy định này đã dẫn đến sự giảm sút nhanh chóng các lợi nhuận tư nhân mà cổ đông kiểm soát có thể bòn rút từ công ty.

Nguồn: Nenova 2001b.

về các quyền đối với tài sản khi công ty lâm vào tình trạng khánh tận tài chính (financial distress). Cơ chế giải quyết trường hợp mất khả năng thanh toán có hiệu quả gồm có luật phá sản và các cơ chế thi hành, có lợi cho cả con nợ và chủ nợ. Cơ chế này cân bằng giữa mục tiêu bảo vệ quyền lợi của chủ nợ - một yêu cầu rất quan trọng đối với huy động vốn đầu tư - và ngăn chặn việc thanh lý quá sớm các công ty vẫn còn có thể tiếp tục hoạt động. Sự phát triển của hầu hết các hệ thống cho thấy tầm quan trọng của việc cân bằng các áp lực xã hội và chính trị. Sự phát triển của các thủ tục phá sản công ty phụ thuộc đáng kể vào việc ai là người khởi xướng các thay đổi pháp lý, và vào các áp lực kinh tế và xã hội hiện chiếm ưu thế (chương 1). Phần này thảo luận một số thành phần quan trọng của luật phá sản.

Các nội dung chi tiết của luật có vai trò quan trọng. Cả câu chữ của luật và cấu trúc của hệ thống phá sản đều quan trọng đối với các kết quả kinh tế. Ví dụ về điều này đã được minh chứng trên cơ sở so sánh luật phá sản của nước Nga năm 1992 và năm 1998. Luật năm 1992 quy định điều kiện để bắt đầu phá sản là tổng giá trị các khoản nợ chưa thanh toán vượt quá tổng giá trị tài sản trên bảng cân đối tài sản của công ty. Nhưng điều kiện này không có hiệu quả vì nhà quản trị có thể dễ dàng thay đổi giá trị tài sản công ty trên bảng cân đối tài sản của công ty. [34] Do tính minh bạch thấp và không có nhiều biện pháp bảo vệ về mặt luật pháp, nên rất khó có thể xác định được tình hình thực của doanh nghiệp hoặc đưa ra yêu cầu phá sản các doanh nghiệp kinh doanh yếu kém. Trái lại, luật năm 1998 đã được điều chỉnh để làm cho việc bắt đầu thủ tục phá sản trở nên dễ dàng hơn. Một chủ nợ có một khoản nợ nhỏ (ít hơn 5.000 đôla Mỹ) quá hạn hơn ba tháng có thể gửi hồ sơ yêu cầu phá sản doanh nghiệp. Kết quả là, số lượng các hồ sơ yêu cầu phá sản doanh nghiệp đã tăng từ 4.320 năm 1997 lên 8.337 năm 1998 và hơn 13.000 năm 1999.

Việc thông qua hay điều chỉnh luật phá sản thường xảy ra trong các thời kỳ khủng hoảng kinh tế, chẳng hạn trong cuộc khủng hoảng tài chính Đông Á gần đây. Trong các thời kỳ này, khi việc duy trì ổn định mức sản lượng là mối quan tâm chủ yếu, thì luật phá sản thường có xu hướng dễ chịu hơn với các công ty con nợ. Đây là trường hợp đã xảy ra ở Inđônêxia, Thái Lan và Áchentina. Các ví dụ trong lịch sử cũng khẳng định tầm quan trọng của khủng hoảng tài chính đối với việc thiết kế các hệ thống phá sản. Chẳng hạn ở nước Mỹ, lúc đầu luật phá sản có thiên hướng có lợi cho chủ nợ, nhưng sau đó đã được sửa đổi để cho dễ chịu hơn đối với các công ty con nợ trong thời kỳ khủng hoảng (chương 1).

Kết quả của khủng hoảng tài chính Đông Á là tất cả các nước chịu ảnh hưởng của khủng hoảng đều thông qua các luật phá sản mới. Một câu hỏi quan trọng được đặt ra là, liệu các thay đổi pháp lý này chỉ đơn thuần phân phối lại các phần được hưởng của những bên liên quan khi

con nợ phá sản hay là nó thực sự làm gia tăng giá trị các phần này đối với cả chủ nợ và con nợ. Một nghiên cứu gần đây cho thấy, giá trị của tất cả các bên liên quan - cả chủ nợ và con nợ - đều tăng khi một cải cách hệ thống phá sản của Thái Lan được dự kiến xảy ra. [35] Sau khi nhận được các tin tức tích cực về cải cách, giá trị vốn cổ phần của các công ty đi vay và các thể chế cho vay đều tăng hơn 25 phần trăm.

Đối với các doanh nghiệp nhỏ, luật phá sản cá nhân có vai trò quan trọng. Hầu hết các doanh nghiệp mới đều bắt đầu kinh doanh dưới hình thức doanh nghiệp một chủ. Đối với các doanh nghiệp này, các quy tắc phá sản cá nhân có ảnh hưởng quan trọng tới các rủi ro của doanh nghiệp khi thành lập doanh nghiệp và tới bản thân quyết định thành lập doanh nghiệp. Ví dụ, một nghiên cứu ở Mỹ cho thấy, các doanh nhân tiềm năng ở các bang cho phép quyền bất khả xâm phạm không giới hạn đối với nhà cửa khi xảy ra phá sản, có ít khả năng vay nợ hơn 25 phần trăm so với doanh nhân ở các bang khác. Nguyên nhân là do tại các bang này, chủ nợ có thể tịch biên ít tài sản thế chấp hơn khi doanh nghiệp phá sản. Thế nhưng các chủ nhà ở những bang này có khả năng thành lập doanh nghiệp nhiều hơn 40 phần trăm so với những người ở các bang khác.[36]

Các nguyên tắc trong hệ thống phá sản. Các quyền do pháp luật quy định của các chủ nợ làm tăng khả năng tiếp cận tín dụng của công ty cũng như tăng độ rộng và độ sâu của các thị trường nợ. Một biện pháp đơn giản để bảo vệ các chủ nợ trong trường hợp công ty mất khả năng thanh toán là tôn trọng thứ tự ưu tiên tuyệt đối trong các yêu cầu đối với tài sản của công ty khi công ty phá sản hay phải tái cấu trúc. Theo thứ tự này, cần phải trả cho các chủ nợ ưu tiên trước, sau đó là các chủ nợ có mức độ ưu tiên thấp hơn, và cuối cùng cổ đông được nhận phần giá trị còn lại của công ty. Nhưng nếu cổ đông không nhận được gì khi công ty phá sản, thì các nhà quản trị, với cương vị đại diện cho cổ đông có thể tìm cách trì hoãn hay tìm cách tránh phá sản, chẳng hạn bằng cách tiến hành các dự án nhiều rủi ro khi công ty lâm vào tình trạng khó khăn về tài chính. Do đó, việc bảo vệ một phần giá trị của công ty cho các cổ đông trong trường hợp phá sản, ngay cả khi quy tắc ưu tiên tuyệt đối làm cho giá trị còn lại khiến cổ đông nhận được bằng không, thường được xem là một giải pháp tốt. [37]

Một xem xét quan trọng là, liệu luật có cho phép mở đầu thủ tục phá sản một cách tự động - ví dụ xuất phát từ việc không thanh toán hay trì hoãn thanh toán như được quy định ở Nga. Sự mở đầu tự động này làm giảm giá trị gắn liền với việc trì hoãn quyết định phá sản của nhà quản trị hay các cổ đông chính. Chúng cũng giúp cho việc xác định rõ ràng quyền của các bên khác nhau khi không có các thể chế bổ sung (xem ví dụ về Hunggari trong chương 1).

Sự có mặt của các thể chế bổ sung có vai trò quan trọng, do vậy việc quy định mở đầu thủ tục phá sản cần được thiết kế kỹ lưỡng. Luật phá sản của Thái Lan năm 1999 đã đưa ra quy định mở đầu thủ tục phá sản: khi con nợ đã nợ một nhóm các chủ nợ số tiền hơn một triệu baht thì chủ nợ chính phải đệ trình yêu cầu phá sản.[38] Tuy nhiên, quy định này đã không mang lại tác động mong muốn do không có các thể chế bổ sung cần thiết. Mặc dù quy định mở đầu thủ tục phá sản này được xác định rõ ràng, nhưng bước thứ hai trong thủ tục phá sản - tức là xác định việc mất khả năng thanh toán - lại không được xác định rõ. Nhất là, Chín điều kiện để xem một công ty mất khả năng thanh toán đã được nêu ra trong Đạo luật Phá sản 2483; nhưng do những điều kiện này rất khó đáp ứng, nên có rất ít vụ phá sản thực hiện theo thủ tục, ngay cả sau khi luật đã được sửa đổi. Các quy tắc kế toán cũng không quy định rõ tài sản công ty cần phải được ghi vào sổ sách bằng đồng tiền nước nào, vì vậy những người chủ công ty có thể dễ dàng sửa đổi bản cân đối tài sản, làm cho công ty có vẻ như vẫn còn khả năng thanh toán, và ngăn cản việc các chủ nợ kiện đòi phá sản công ty.

Các cân nhắc về mặt xã hội và chính trị chiếm ưu thế trong việc xác định thứ tự lợi ích của các chủ nợ. Kinh nghiệm ở nhiều nước cho

thấy, các cân nhắc về mặt xã hội hết sức quan trọng trong các thời kỳ công ty bị khánh tận tài chính. Luật phá sản công ty thường ảnh hưởng tới các doanh nghiệp lớn mà khó khăn tài chính ở các doanh nghiệp này có thể gây ra những ảnh hưởng lớn đối với toàn vùng hay tác động đáng kể tới công ăn việc làm. Một số nước đã có những sửa đổi mang tính sáng tạo đối với thủ tục thanh lý tài sản thông thường nhằm làm giảm ảnh hưởng tiêu cực của phá sản đối với người làm công. Chẳng hạn, một thủ tục tương tự như trong luật phá sản của nước Anh mới đây đã được đưa ra ở Cadắcxtan. Doanh nghiệp được bán như một chỉnh thể thống nhất cho người chủ mới, và một hợp đồng được ký kết yêu cầu người chủ mới phải tiếp tục thuê tất cả nhân viên. Các chủ nợ, do thường có vai trò tài trợ cho việc mua lại doanh nghiệp, cũng ủng hộ thủ tục này. Trong năm 2000, gần 38 phần trăm các vụ thanh lý doanh nghiệp ở Cadắcxtan được thực hiện theo thủ tục này. Những biến thể của thủ tục này tồn tại ở nhiều nước, chẳng hạn ở Inđônêxia và Hàn Quốc. Mặt trái của thủ tục này là những người chủ mới không muốn tiếp tục thuê tất cả nhân viên, và có thể không thực hiện về mặt kinh tế trong việc doanh nghiệp giữ lại tất cả các nhân viên của mình.

Một cân nhắc quan trọng khác trong việc thiết kế các luật phá sản là quyết định ai là người có thể gửi hồ sơ xin tái tổ chức hoặc thanh lý doanh nghiệp. Các cân nhắc có liên quan khác là sự chú ý tới vai trò của con nợ và chủ nợ, vai trò của những người quản trị doanh nghiệp và các bên liên quan trong việc chuẩn bị đề xuất tái tổ chức doanh nghiệp, khả năng của nhà quản trị điều hành doanh nghiệp trong giai đoạn tái tổ chức, và liệu có quy định tự động lưu lại tài sản không. Ví dụ, các nghiên cứu cho thấy khả năng của các nhà quản trị duy trì vị trí của họ có ảnh hưởng xấu tới quyền của các chủ nợ và thường đi đôi với khả năng tiếp cận nguồn vốn bên ngoài kém hơn.[39]

Bằng chứng từ các nước công nghiệp và các nước đang phát triển cho thấy, thành công của các cơ chế đàm phán có cấu trúc hay chính thức trong thủ tục phá sản, phụ thuộc vào sức mạnh của hệ thống tư pháp. Hiệu quả của các thủ tục phá sản trong việc tạo ra các giải pháp nhanh chóng có vai trò quyết định xem ai là người lập hồ sơ xin phá sản chính thức. Một số nước đang phát triển đã thiết lập các cơ quan tư pháp hay bán tư pháp chuyên trách để giải quyết các vấn đề liên quan đến các doanh nghiệp mất khả năng thanh toán, làm cho tiến trình này diễn ra bên ngoài hệ thống toà án.

Nhưng không phải tất cả các thử nghiệm này đều thành công trong việc cải thiện các kết quả. Ở Ấn Độ chẳng hạn, Hội đồng Tái cấu trúc Công nghiệp và Tài chính được thành lập vào năm 1987 để tái cấu trúc hay thanh lý các doanh nghiệp có quy mô lớn và trung bình mất khả năng thanh toán. Trong 13 năm tồn tại của hội đồng này, thời gian trung bình để quyết định kế hoạch tái tổ chức lại tính từ ngày vụ việc được đăng ký với hội đồng là 1.664 ngày và với quyết định thanh lý là 1.468 ngày.[40] Hơn nữa, 35 phần trăm các vụ được đăng ký trong năm 1996 và 63 phần trăm các vụ được đăng ký trong năm 1997 vẫn chưa được quyết định cho tới tận cuối năm 2000.

Các thủ tục thay thế khác trong việc giải quyết tình trạng khó khăn tài chính tập trung vào các hình thức bán tài sản hay bán đấu giá tiền mặt. Bán đấu giá tiền mặt có thể được tiến hành dễ dàng và không phụ thuộc vào hệ thống tư pháp. [41] Mặc dù trên lý thuyết thì hấp dẫn, nhưng những hình thức này chưa được sử dụng rộng rãi, trừ ở Thuỵ Điển và Mêhicô. Một vấn đề trong cơ chế bán đấu giá là sự phụ thuộc vào các thị trường thứ cấp có tính thanh khoản. Đơn giản hoá các thiết kế thể chế - chẳng hạn quy định mở đầu tự động thủ tục phá sản - trong đó xác định rõ những hành động nào cần được tiến hành và giảm bớt sự tuỳ tiện, sẽ mang lại hiệu quả cao hơn ở các nước đang phát triển vốn có năng lực hành chính yếu kém và các dòng thông tin bị hạn chế.

Hội đồng quản trị với vai trò kiểm soát chức trách của những người bên trong doanh nghiệp

Hội đồng quản trị của một doanh nghiệp thường đóng một vai trò trụ cột trong việc xác định định hướng chiến lược của doanh nghiệp. Hơn nữa, trách nhiệm của hội đồng quản trị trong việc tuyển dụng các nhà quản trị, quy định chính sách bồi thường và các quyền của nhà quản trị khi họ bị sa thải, cho phép nó có quyền lực đối với nhà quản trị.

Vai trò và nhiệm vụ của các thành viên hội đồng quản trị phụ thuộc vào luật quốc gia cũng như vào điều lệ công ty. Tầm quan trọng của quyền sở hữu của cổ đông khác nhau giữa các nước. Ở Mỹ, nhiệm vụ của hội đồng quản trị là hành động vì lợi ích của cổ đông, trong khi ở Hà Lan, mục tiêu lại là đạt được sự cân bằng hợp lý trong ảnh hưởng của tất cả các cổ đông. Ở nhiều nước khác, như ở Đức chẳng hạn, các thành viên hội đồng quản trị có nhiệm vụ không chỉ đối với cổ đông của công ty, luật pháp bắt buộc các doanh nghiệp lớn phải có đại diện của người lao động trong hội đồng quản trị. Mức độ bảo vệ lợi ích của nhà đầu tư và các bên hữu quan khác và làm cho các nhà quản trị phải chịu trách nhiệm của hội đồng quản trị phụ thuộc vào động lực và quyền lực của hội đồng quản trị.

Các thành viên hội đồng quản trị khó có thể kiểm soát những người bên trong công ty (insider) nếu những người này có thể bổ nhiệm và thải hồi chính các thành viên hội đồng quản trị. Các quy tắc bỏ phiếu, chẳng hạn quy định không áp dụng quy tắc bỏ phiếu tích luỹ, có thể đảm bảo rằng, bất cứ người nào có nhiều cổ phiếu nhất có thể bổ nhiệm tất cả các thành viên trong hội đồng quản trị. Trong những tình huống này, các thành viên hội đồng quản trị thường có xu hướng đại diện cho lợi ích của những người bầu ra họ hơn là cho lợi ích của đông đảo các nhà đầu tư vốn vào doanh nghiệp. Hơn nữa, các khoản chi trả cho các thành viên hội đồng quản trị thường ít khi liên quan tới kết quả hoạt động của doanh nghiệp, và do đó, không tạo ra đầy đủ động lực để hội đồng quản trị tập trung giám sát những người bên trong công ty.

Trong những năm gần đây, đã có một sự nhất trí rộng rãi về những yếu tố cần thiết để tăng động lực của các thành viên hội đồng quản trị trong việc giám sát các nhà quản trị và ngăn chặn sự lạm dụng quyền lực của những người này. Các tổ chức tư nhân ở 30 nước đã lưu hành các quy tắc về "thông lệ tốt nhất". Được xây dựng trên cơ sở phân tích các hội đồng quản trị và kết quả hoạt động của chúng ở các nước công nghiệp, các khuyến nghị ở đây tập trung vào việc gia tăng tỷ lệ các thành viên hội đồng quản trị không liên quan trực tiếp đến công việc quản trị, và đảm bảo các thành viên này phụ trách các hội đồng trực thuộc ở những lĩnh vực dễ phát sinh xung đột quyền lợi giữa nhà quản trị và nhà đầu tư - ví dụ như báo cáo tài chính và trả lương.

Tổ chức Hợp tác Kinh tế và Phát triển gần đây đã công bố các chuẩn mực quản trị doanh nghiệp quốc tế. Đã có các cuộc thảo luận sôi nổi tập trung vào việc liệu có nên để cho các doanh nghiệp tự áp dụng những chuẩn mực này hay không, liệu việc áp dụng các chuẩn mực này có thể khuyến khích bằng yêu cầu bắt buộc công bố thông tin về thực tế tình hình kinh doanh không, hay liệu việc áp dụng các chuẩn mực này có mang tính bắt buộc hay không. Ví dụ, ở Đức, luật doanh nghiệp xác định thành phần và quyền hạn của hội đồng giám sát.[42] Ở Anh, một hệ thống công bố thông tin tự nguyện được thiết lập. Các bằng chứng cho thấy điều này đã đem lại các thay đổi lớn trong cấu trúc hội đồng quản trị; các thành phần trong phương pháp tiếp cận dựa vào các chuẩn mực này cũng được thấy ở nhiều nơi khác trên thế giới.

Nhưng ở hầu hết các nước đang phát triển, việc thiếu cơ chế thi hành các cam kết sẽ hạn chế tác động của các chuẩn mực này. Trên thực tế, ngay cả ở các nước công nghiệp cũng khó có thể tìm được bằng chứng một cách có hệ thống để chứng minh rằng các hội đồng quản trị độc lập cải thiện kết quả kinh doanh của doanh nghiệp.[43] Nếu các thành viên hội đồng quản trị

thực sự là những người bên ngoài doanh nghiệp, họ thường gặp phải các khó khăn trong việc giám sát các nhà quản trị, và họ cũng thường phải phụ thuộc vào các nhà quản trị để có được các thông tin cần thiết. Và thậm chí ngay cả khi họ có thông tin, họ cũng có thể thiếu kỹ năng, thời gian và động lực để giám sát hành động của các nhà quản trị.

Những vấn đề này được mở rộng ở các nước đang phát triển. Đại đa số các doanh nghiệp lớn ở các nước đang phát triển có cấu trúc sở hữu tập trung, trong đó có một cổ đông kiểm soát doanh nghiệp, hoặc doanh nghiệp là thành viên trong một tập đoàn kinh doanh. Cổ đông kiểm soát có thể thống trị quá trình lựa chọn hội đồng quản trị, nhất là khi doanh nghiệp có quy định không áp dụng hình thức bỏ phiếu tích luỹ. Điều này dẫn tới việc các thành viên hội đồng quản trị khó có quan điểm độc lập. Thêm vào đó, các dòng thông tin công cộng ở các nước đang phát triển cũng rất yếu kém. Một thành viên hội đồng quản trị độc lập dựa vào các dòng thông tin này sẽ gặp nhiều khó khăn trong việc thực thi vai trò giám sát của mình.

Tất cả những điều này không hạ thấp giá trị tiềm năng của việc có hội đồng quản trị độc lập. Nhưng chừng nào việc thi hành còn yếu kém và các thông tin công cộng còn ít ỏi thì hình thức hội đồng quản trị truyền thống chủ yếu bao gồm những người có quan hệ với doanh nghiệp, như khách hàng, nhà cung cấp và các bên hữu quan, có thể là sự lựa chọn tốt hơn trong việc cải thiện các chức năng quản trị. Các nhà hoạch định chính sách quan tâm tới việc cải thiện hoạt động quản trị có nhiều việc phải làm hơn là chỉ áp đặt trách nhiệm buộc các công ty phải tạo ra các cấu trúc hội đồng quản trị tuân thủ các chuẩn mực, chẳng hạn phải có tính độc lập. Ở những nơi đang tiến hành cải thiện thông tin và hiệu lực thi hành thì cải cách hội đồng quản trị có thể bổ sung cho các thay đổi này.

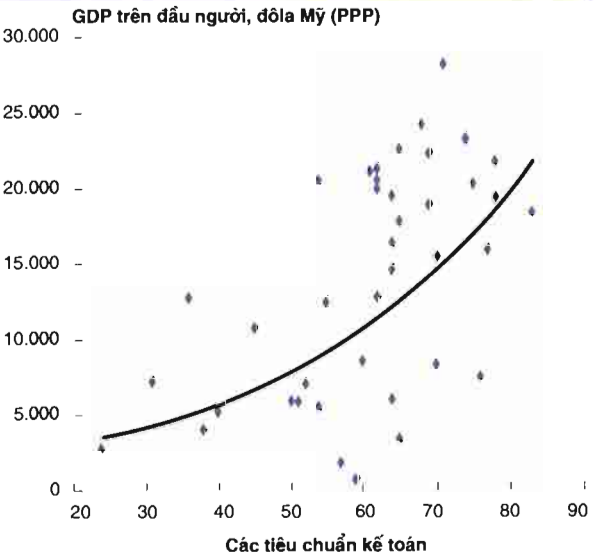
Các thể chế cung cấp thông tin cho nhà đầu tư

Trong các hệ thống quản trị doanh nghiệp chính thức, các luật và hội đồng quản trị tạo ra các hạn chế tiềm năng đối với việc sử dụng chệch hướng nguồn lực. Nhưng các nhà đầu tư cũng đòi hỏi phải có các thông tin đúng lúc, chính xác và đáng tin cậy để làm cơ sở cho các quyết định của mình. Bằng chứng thực nghiệm cho thấy, chất lượng thông tin sẵn có giúp cho việc giải thích những điểm khác nhau giữa các nước trong độ nhạy cảm của đầu tư đối với giá trị gia tăng. Thông tin chất lượng cao hơn, thường đi đôi với việc các doanh nghiệp đầu tư vào các hoạt động có giá trị gia tăng cao, nhiều hơn.[44]

Các doanh nghiệp ở những nước đang phát triển, cung cấp và tiếp cận các thông tin hạn chế và có chất lượng thấp. Một nghiên cứu về chuẩn mực kế toán đã so sánh các tiêu chuẩn kế toán quốc gia với các tiêu chuẩn quốc tế để đưa ra một chỉ số khác biệt giữa các nước.[45] Mặc dù chỉ số này là một thước đo chưa hoàn hảo, chưa tính tới sự khác nhau trong hiệu lực thi hành, nhưng các kết quả có được cũng đã nói lên khá nhiều điều (hình 3.4).

Một nghiên cứu sau cuộc khủng hoảng tài

Hình 3.4
Tiêu chuẩn kế toán ở các nước



Chú thích: Hình này thể hiện sơ đồ dạng phân bố điểm mô tả mối quan hệ giữa chỉ số phản ánh các tiêu chuẩn kế toán và GDP trên đầu người.
Nguồn: Trung tâm Phân tích và nghiên cứu tài chính quốc tế (CIFAR), trích dẫn trong La Porta và các tác giả khác, 1998.

chính ở Đông Á đã cung cấp bằng chứng về mức độ khoảng cách thông tin ở các nước đang phát triển. Nghiên cứu này cho thấy, hơn hai phần ba các ngân hàng và công ty có cổ phiếu được mua bán rộng rãi, không áp dụng các tiêu chuẩn kế toán quốc tế. Bảng 3.2 chỉ ra sự yếu kém trong các tiêu chuẩn kế toán, bao gồm việc không công bố thông tin về các giao dịch mà nhà quản trị hay chủ doanh nghiệp có xung đột về quyền lợi, cũng như tiết lộ rất ít thông tin chung về các khoản nợ của doanh nghiệp. Đáng ngạc nhiên là việc cung cấp thông tin ít ỏi này đã diễn ra mặc dù có sự tham gia của các công ty kiểm toán là chi nhánh của các hãng kiểm toán hàng đầu thế giới, và trong nhiều trường hợp, nó được xem là hoàn toàn hợp pháp theo tiêu chuẩn quốc gia. Mặc dù đây không phải là nguyên nhân chính của khủng hoảng, nhưng thông tin yếu kém là một nhân tố góp phần dẫn đến khủng hoảng. Các nhà đầu tư nếu chỉ dựa vào các thông tin sẵn có đối với công chúng, thì khó có thể xác định được thực chất hoạt động của công ty, và do vậy, khó có thể bảo vệ được bản thân mình hay khó phân biệt được giữa đầu tư tốt và đầu tư xấu.

Năng lực của các công ty môi giới chứng khoán trong việc đánh giá chính xác lợi nhuận của các doanh nghiệp lớn có cổ phiếu được mua bán rộng rãi cung cấp một chỉ số khác phản ánh khó khăn về thông tin. Nó cũng minh hoạ mức độ khác nhau giữa các nước có cơ chế cung cấp thông tin tốt và các nước có cơ chế yếu kém. Một nghiên cứu gần đây đo lường mức độ sai lệch trung bình trong dự báo giữa ước tính lợi nhuận của các nhà phân tích tài chính và lợi nhuận thực tế, coi nó là một chỉ số phản ánh khó khăn về thông tin này. [46] Các nước có sai số dự báo thấp nhất là Hà Lan và Anh, các nước có sai số dự báo cao nhất là Trung Quốc và Mêhicô. Sự khác nhau về thể chế giữa các nước, kể cả mức độ cung cấp thông tin kế toán, sẽ giúp cho việc giải thích sự khác nhau này. Hầu hết các doanh nghiệp trên thực tế đều không có quy mô lớn và cũng không có cổ phiếu được mua bán rộng rãi, nhất là ở các nước đang phát triển. Ở những nơi các luồng thông tin về các doanh nghiệp này bị bóp méo thì chắc chắn việc đánh giá các doanh nghiệp nhỏ hơn, có cổ phiếu không được niêm yết, còn khó khăn gấp bội.

Bảng 3.2

Báo cáo tài chính không cung cấp các thông tin hữu ích cho những người cung cấp nguồn lực

Khoản mục tiêu chuẩn kế toán quốc tế	Phần trăm các doanh nghiệp tuân thủ
Vay và cho vay các đối tác liên quan	30
Nợ bằng ngoại tệ	37
Các công cụ tài chính phái sinh	24

Chú thích: Mẫu này bao gồm 73 ngân hàng và công ty có cổ phiếu được mua bán rộng rãi lớn nhất ở Inđônêxia, Hàn Quốc, Malaixia, Philippin và Thái Lan.
Nguồn: Rahman 1998.

Ở một số nước, các hành động của tư nhân nhằm cải thiện chất lượng thông tin đi trước hành động của chính phủ với việc một số tổ chức tư nhân tìm cách thoả mãn các nhu cầu thông tin ngày một tăng. Ở một số nước khác, chính phủ đóng vai trò đề ra các quy tắc (hộp 3.6). Chẳng hạn, ở Mỹ, các công ty kiểm toán và đánh giá trái phiếu phát triển là nhờ đạt được tốc độ tăng trưởng kinh tế cao và nhu cầu ngày một tăng đối với nguồn vốn từ bên ngoài. Nhu cầu này bắt đầu từ các công ty xe lửa. Các nhân tố tư nhân và công cộng cũng đóng vai trò bổ sung.

Các sáng kiến của tư nhân không tạo ra được động lực đủ lớn để các nhà doanh nghiệp tiết lộ thông tin. Hơn nữa, chúng cũng không được tiêu chuẩn hoá. Các doanh nhân thường có động cơ cung cấp thông tin về các dự án tốt trong khi che dấu thông tin về các dự án có lợi tức thấp của mình. Trên thực tế, người mua dịch vụ kiểm toán (công ty) không phải luôn là đối tượng có mối quan tâm lớn nhất tới việc có các dịch vụ kiểm toán chất lượng cao. Các biện pháp, như hội đồng kiểm toán hay các thành viên hội đồng quản trị không tham gia điều hành, có thể được áp dụng để cho lợi ích của các kiểm toán viên và nhà quản trị hài hoà hơn. Tuy

Hộp 3.6

Các hạn chế đối với quản trị của tư nhân trong lĩnh vực kế toán

Với sự ra đời của công ty cổ phần, báo cáo tài chính trở thành một công cụ quản trị công ty quan trọng. Báo cáo tài chính làm cho nhà quản trị có trách nhiệm đối với việc sử dụng vốn do các cổ đông của công ty cung cấp. Kiểm toán cũng trở thành một công cụ mà nhờ nó, một chuyên gia độc lập có thể đảm bảo với các cổ đông về sự đầy đủ và mức độ tin cậy trong các thông tin do nhà quản trị cung cấp. Trước đây, khi số lượng các bên tham gia vào một doanh nghiệp còn ít, thì phương pháp hợp đồng được coi là phù hợp và cần thiết đối với việc tham gia điều tiết từ bên ngoài là hạn chế.

Ở các nước có truyền thống luật theo thông lệ như Anh và Mỹ, một hiệp hội tự tổ chức của các kế toán viên đã bắt đầu xuất hiện từ giữa thế kỷ 19. Dần dần, một tập hợp các chuẩn mực được chấp nhận chung về kiểm toán và chuẩn bị sổ sách được xác định. Những chuẩn mực này được các doanh nghiệp chấp nhận tự nguyện, và ban đầu không đòi hỏi phải có sự hỗ trợ về mặt pháp luật để đảm bảo thi hành. Cùng với thời gian - và thường là để đối phó với các vụ đổ bể hay bê bối của các công ty - các nhà lập pháp can thiệp vào quá trình này nhằm giải quyết vấn đề liên quan tới khả năng phối hợp. Những vấn đề này xuất hiện do một số nhân tố sau: sự có mặt của các nhóm cổ đông lớn - những người có thể đàm phán các tiêu chuẩn kế toán và kiểm toán với nhà quản trị trên cơ sở giao kèo; nghề kế toán không có thẩm quyền pháp luật để bắt buộc các doanh nghiệp phải chấp hành các quy tắc kế toán được đặt ra; và những thiệt hại gây ra cho một bên thứ ba - ví dụ, các chủ nợ trong trường hợp công ty bị phá sản - những người không được tham dự các mối quan hệ giao kèo giữa cổ đông, nhà quản trị và kiểm toán viên.

Ban đầu, việc soạn thảo các yêu cầu chi tiết (như các tiêu chuẩn kế toán) là phần việc của nghề kế toán. Cùng với thời gian, các nhà lập pháp và điều tiết dần dần kiểm soát việc đặt ra tiêu chuẩn trong lĩnh vực kế toán, kiểm toán, nguyên tắc xử thế, và có ảnh hưởng lớn hơn tới các yêu cầu của việc gia nhập nghề kế toán, cũng như các yêu cầu trách nhiệm đối với những người làm nghề này. Điều này làm cho các hiệp hội nghề nghiệp từ chỗ là các tổ chức tự quản lý và thi hành thẩm quyền đối với các thành viên, trở thành các tổ chức thực hiện thẩm quyền do nhà nước uỷ thác.

Đối với các nước có truyền thống theo luật La Mã, sự phát triển này có những điểm khác. Ở các nước như Đức và Pháp, luật pháp quy định về việc thành lập các doanh nghiệp cổ phần và công ty trách nhiệm hữu hạn rất cụ thể, với những yêu cầu kế toán và kiểm toán chi tiết đối với các công ty được thành lập. Hơn nữa, nhiều yêu cầu nhằm đáp ứng trực tiếp nhu cầu sử dụng thông tin tài chính của nhà nước - chẳng hạn như ảnh hưởng của các quy tắc thuế khoá đối với các yêu cầu kế toán. Hơn nữa, luật cũng không trao thẩm quyền quản lý cho các hiệp hội tự nguyện và tự quản lý tồn tại từ trước, mà thành lập các cơ quan nhà nước để quản lý nghề này. Sự gia nhập nghề kế toán được kiểm soát qua các kỳ thi của nhà nước, các toà án tham gia vào các vấn đề liên quan tới kỷ luật trong ngành và các hoạt động của các hiệp hội - ví dụ như đại diện cho lợi ích cá nhân của các thành viên - được hạn chế rõ ràng bởi luật pháp.

Mặc dù có nguồn gốc và quá trình phát triển rất khác nhau, nhưng cả hai truyền thống điều tiết hoạt động kế toán và kiểm toán này ngày nay đang có xu hướng hoà nhập đáng kể với nhau. Những kinh nghiệm này cho thấy, có những con đường khác nhau mà các nước đang phát triển hiện nay có thể lựa chọn.

Nguồn: Hegarty 2001, tài liệu cơ sở của *Báo cáo Phát triển Thế giới 2002.*

vậy, rủi ro của việc kiểm toán viên không đủ thẩm quyền và khả năng thông đồng của họ với nhà quản trị vẫn tồn tại.

Ở một số nước mà khu vực tư nhân khởi xướng việc đặt ra các tiêu chuẩn kế toán, thì chính phủ đã can thiệp vào quá trình phát triển các tiêu chuẩn này. Các tiêu chuẩn và yêu cầu do ngành đưa ra thường không được đầy đủ để có thể ngăn chặn các thất bại hay sự lạm dụng, để đảm bảo rằng, các thành viên tuân thủ đúng mực các yêu cầu này, hay để chắc chắn rằng, tất cả các bên liên quan đều có sự tham gia hợp lý vào quá trình phát triển các tiêu chuẩn này. Nhưng nếu các tiêu chuẩn này được nhà nước định ra thì cũng có nguy cơ thông tin mà các nhà hoạch định chính sách - những người quan tâm tới việc đánh thuế - tìm kiếm, có thể rất khác so với nhu cầu của nhà đầu tư. Sự tham gia của tư nhân vào quá trình hình thành tiêu chuẩn có thể giúp đảm bảo rằng đã có sự đổi mới đáng kể để các tiêu chuẩn này trở nên phù hợp với nhu cầu của giới kinh doanh.

Chính phủ cũng cần có các cơ quan đăng ký cổ phiếu và bất động sản tập trung và dễ tiếp cận, để giúp cho việc thu thập và kiểm định thông tin do các công ty cung cấp một cách độc lập. Luật về công bố thông tin góp phần làm tăng các dòng thông tin. Công việc của một kiểm toán viên độc lập là đánh giá liệu các thông tin tài chính mà nhà đầu tư có được có thể

hiện kết quả hoạt động của doanh nghiệp theo các tiêu chuẩn kế toán hay không. Do người sử dụng các báo cáo kiểm toán có thể gồm cả các bên hữu quan, những người không trực tiếp tham gia vào việc đàm phán hợp đồng kiểm toán, nên ở tất cả các nước công nghiệp đều có yêu cầu pháp lý hay quy định đối với kiểm toán để bảo vệ các bên hữu quan - mặc dù mức độ các yêu cầu này có thể khác nhau căn cứ vào các xem xét chính sách. Ví dụ, các doanh nghiệp có quy mô thấp hơn một mức nhất định nào đó thường không phải tuân thủ các yêu cầu kiểm toán, do chúng sử dụng ít sổ sách kế toán.

Do các giao dịch quốc tế ngày càng tăng về quy mô, nên nhu cầu tiêu chuẩn hoá thông tin giữa các nước cũng gia tăng. Để đáp ứng nhu cầu này, Uỷ ban các tiêu chuẩn kế toán quốc tế (IASC) đã được thành lập vào năm 1973 và đưa ra Các tiêu chuẩn kế toán quốc tế (IAS). Các doanh nghiệp lớn thường tự nguyện chấp nhận các tiêu chuẩn này để có thể tiếp cận dễ dàng hơn thị trường vốn quốc tế. Tuy nhiên, đối với các doanh nghiệp quy mô vừa và nhỏ, những tiêu chuẩn này có thể không phù hợp, do chúng được định hướng cổ đông và do các yêu cầu của IAS phức tạp và tốn kém (hộp 3:7).

Đối với các nước đang quan tâm cải cách kế toán, thì bài học đầu tiên là không có một công thức chung nào cho tất cả các cuộc cải cách, và do vậy, cần phải có các cơ chế báo cáo tài chính khác nhau cho các loại doanh nghiệp khác nhau. Sự tồn tại nhiều cơ chế khác nhau sẽ gây ra chi phí, nhưng các chi phí đó phải được so sánh với các lợi ích mà chúng tạo nên. Có ít nhất hai loại doanh nghiệp cần phải phân biệt:

- Đối với các công ty mong muốn huy động vốn trên thị trường, đặc biệt là các công ty muốn có sự tham gia của các nhà đầu tư nước ngoài, thì IAS hiện được xem như các tiêu chuẩn kế toán quốc tế. Điều quan trọng là, các công ty này phải được phép sử dụng IAS "thuần tuý", vì bất cứ sự sửa đổi nào đối với các tiêu chuẩn này cũng có nghĩa là các tiêu chuẩn được sửa đổi có thể không tương đồng với IAS. Như cuộc khủng hoảng tài chính ở châu Á đã cho thấy, sự tham gia của chi nhánh các công ty kiểm toán quốc tế không đủ để nâng cao chất lượng thông tin, do các chi nhánh này có xu hướng tuân thủ các tiêu chuẩn quốc gia chứ không phải quốc tế.
- Tuy nhiên, đối với các công ty khác, việc sử dụng IAS có thể trở thành một gánh nặng quá mức, hay trở nên không phù hợp với lợi ích của các bên liên quan hay với người sử dụng. Đơn giản hoá các yêu cầu kế toán và báo cáo, và đáp ứng nhu cầu thông tin của các cơ quan thuế, có thể phù hợp hơn với các doanh nghiệp này. Nhưng cũng cần cẩn trọng, tránh

Hộp 3.7

Sự phát triển của các tiêu chuẩn kế toán quốc tế

Từ những ngày đầu thành lập Uỷ ban các tiêu chuẩn kế toán quốc tế (IASC), một số nước nhỏ hay đang phát triển đã chọn Các tiêu chuẩn kế toán quốc tế (IAS) làm tiêu chuẩn quốc gia thay vì phải tốn kém chi phí để phát triển các tiêu chuẩn quốc gia của nước mình. Nhưng ngay sau đó, người ta đã nhận ra rằng, lợi ích đầy đủ của IAS chỉ có được nếu chúng được các công ty lớn, hoạt động trên phạm vi quốc tế chấp nhận sử dụng, đặc biệt là khi chúng có mục đích huy động vốn ở nước ngoài. Do vậy, IASC bắt đầu tập trung vào việc đưa ra các tiêu chuẩn phù hợp với nhu cầu thông tin của các nhà đầu tư trong các công ty được niêm yết, và vào việc tìm kiếm sự công nhận các tiêu chuẩn này từ phía các nhà điều tiết thị trường chứng khoán. Những nhà điều tiết này là những người chịu trách nhiệm quyết định các điều kiện -bao gồm cả các điều kiện báo cáo tài chính - mà các công ty phải đáp ứng nếu muốn niêm yết cổ phiếu trên thị trường chứng khoán. Trên lĩnh vực này đã có các tiến bộ vững chắc. Ngoài Mỹ và Canada, tất cả các thị trường chứng khoán chủ yếu trên thế giới đều chấp nhận các báo cáo tài chính căn cứ vào IAS của các công ty nước ngoài.

Vào tháng Năm 2000, IOSCO, một tổ chức quốc tế của các nhà điều tiết thị trường chứng khoán, chính thức công nhận IAS với những điều kiện nhất định. Vào tháng Sáu, Uỷ ban châu Âu công bố dự định đưa ra đạo luật yêu cầu bắt buộc các công ty niêm yết chứng khoán phải sử dụng IAS trong các báo cáo tài chính của mình, muộn nhất là vào năm 2005. Luật này được thông qua vào tháng Hai năm 2001. Tuy nhiên, các doanh nghiệp còn lại trong số gần bốn triệu doanh nghiệp hiện đang tuân thủ các quy định pháp luật khác về kế toán của EU không phải thực hiện theo luật này.

Nguồn: Hegarty 2001, tài liệu cơ sở của *Báo cáo Phát triển Thế giới 2002.*

việc cho phép một nhóm người sử dụng bóp méo các sổ sách kế toán, vì như vậy sẽ làm cho những sổ sách này không còn hữu ích cho các người sử dụng khác, kể cả nhà quản trị. Các nhu cầu đặc thù của người sử dụng cá nhân cần được đáp ứng thông qua các báo cáo bổ sung dựa trên và phù hợp với các sổ sách mục đích chung.

Bản chất của thông tin được cung cấp và yêu cầu, chịu ảnh hưởng của bản chất người sử dụng và người cung cấp. Cùng với chính phủ, các trung gian tài chính - gồm cả các quỹ hưu trí, quỹ hỗ tương và quỹ đầu cơ - tạo ra nhu cầu có các thông tin bổ sung và phân tích thông tin. Các trung gian thông tin, chẳng hạn các tổ chức đánh giá trái phiếu và các nhà phân tích tài chính ở các doanh nghiệp môi giới chứng khoán, kết hợp các báo cáo tài chính được kiểm toán với các nguồn thông tin khác và đưa ra các nhận định về triển vọng của doanh nghiệp. Báo chí tài chính là một loại thể chế khác có thể thu thập và phổ biến thông tin (chương 10).

Các động lực của các trung gian

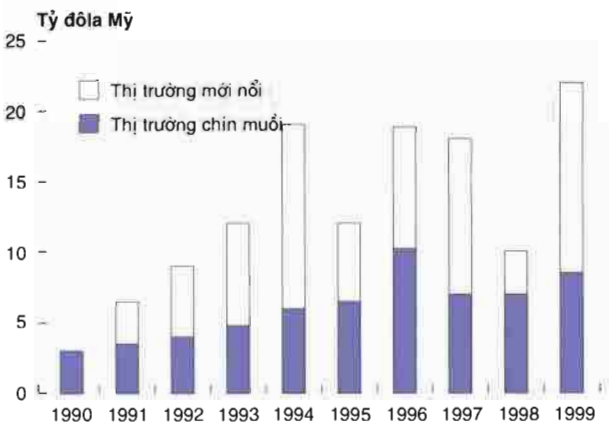
Cần có các cơ chế cần thiết để đảm bảo các tổ chức liên quan tới việc thu thập và đưa ra các nhận định về chất lượng thông tin tài chính chịu trách nhiệm với cả người sử dụng và người cung cấp thông tin. Có thể có nhiều khả năng xung đột lợi ích. Ví dụ, một kiểm toán viên có thể sở hữu cổ phần hay cung cấp các dịch vụ khác cho doanh nghiệp mà anh ta là người tiến hành dịch vụ kiểm toán. Một công ty môi giới chứng khoán có thể cung cấp dịch vụ ngân hàng đầu tư cho khách hàng mà công ty hiện đang tiến hành phân tích tài chính. Các trung gian thông tin có thể có lợi nhuận cao hơn nhờ việc tham gia vào các giao dịch mua bán tay trong, hay thao túng chứng khoán, so với việc cung cấp các thông tin có chất lượng.

Điều gì tạo nên động lực để các trung gian cung cấp thông tin đúng lúc, chính xác và đáng tin cậy? Trong số các tác nhân tạo nên áp lực làm tăng hiệu quả, có cạnh tranh, ảnh hưởng đến danh tiếng của công ty và sự trừng phạt từ phía các giới chức điều tiết. Các chính sách ảnh hưởng tới nguồn cung của các doanh nghiệp tìm kiếm vốn từ bên ngoài và mức độ các nhà đầu tư thể chế, làm tăng nhu cầu đối với thông tin, và có thể làm tăng các động lực do danh tiếng và cạnh tranh tạo ra. Sự mở cửa khuyến khích hơn nữa nhu cầu, cho phép các doanh nghiệp trong nước có thể niêm yết trên thị trường chứng khoán nước ngoài và làm giảm các hạn chế đối với đầu tư của các nhà đầu tư thể chế nước ngoài.

Kinh nghiệm của nhiều nước công nghiệp cho thấy, việc hoàn toàn dựa vào các thể chế tư nhân không phải là một giải pháp lâu dài. Do chi phí cố định cao và cần phải có thời gian để tạo ra các dòng thông tin công cộng, nên các nước đang phát triển cần lựa chọn một giải pháp khác. Một cách tiếp cận, như được trình bày trong chương 4, là tập trung vào các ngân hàng và các dòng thông tin tư nhân. Một cách tiếp cận khác là cho phép các công ty trong nước thu nhận thông tin từ các trung gian thông tin nước ngoài bằng cách niêm yết cổ phiếu trên thị trường chứng khoán nước ngoài, nơi có yêu cầu công bố thông tin chặt chẽ, hay tham gia vào các đợt phát hành trái phiếu quốc tế. Kinh nghiệm của các doanh nghiệp quốc doanh Trung Quốc đã bán một phần nhỏ số lượng cổ phiếu của mình cho các nhà đầu tư thông qua thị trường chứng khoán Hồng Công và thị trường chứng khoán New York cho thấy cả tiềm năng và hạn chế của phương pháp này. Từ đầu thập kỷ 1990, các doanh nghiệp ở các thị trường quốc tế mới nổi lên đã tận dụng thị trường này và chiếm tỷ lệ đa số trong số tiền huy động được trong các năm gần đây (hình 3.5). Các công ty tư nhân hoá chiếm hơn một phần ba thu nhập này.[47] Nhưng các chi phí đáng kể liên quan tới việc chấp hành các yêu cầu niêm yết cũng có nghĩa là, sự lựa chọn này chỉ khả thi với một số ít các doanh nghiệp lớn. Hơn nữa, vấn đề còn lại là các nhà đầu tư vẫn phải trông đợi sự đền bù của

Hình 3.5

Vốn huy động thông qua các chương trình phiếu nhận tiền gửi mới



Nguồn: IMF, 2000.

mình ở nước doanh nghiệp hoạt động, là nơi mà có thể không có các luật bảo vệ nhà đầu tư hay không có cơ chế thi hành có hiệu quả.

Kết luận

Các thể chế ảnh hưởng tới quản trị doanh nghiệp rất quan trọng đối với việc xác định các nguồn lực được phân bổ như thế nào, người nào có quyền đối với các nguồn lực, cả ở phạm vi trong các nước và giữa các nước. Do vậy, chúng ảnh hưởng tới tăng trưởng và giảm nghèo đói. Giữa doanh nghiệp nhỏ và doanh nghiệp lớn, thể chế quản trị khác nhau. Các doanh nghiệp lớn thường số lượng ít hơn nhiều so với các doanh nghiệp nhỏ. Tuy nhiên, nếu tính trung bình thì các doanh nghiệp lớn chiếm tỷ lệ cao đáng kể về giá trị gia tăng và nhân công. Hơn nữa, quản trị yếu kém ở các doanh nghiệp này thường đi đôi với các cuộc khủng hoảng tài chính và kinh tế, ảnh hưởng nghiêm trọng tới đời sống người nghèo. Nhưng nếu như các doanh nghiệp này kinh doanh có hiệu quả, thì chúng sẽ đóng góp đáng kể vào tăng trưởng và có ảnh hưởng trực tiếp tới đời sống nhân dân. Các doanh nghiệp đang kinh doanh có quyền lực cũng có động lực ngăn cản những thay đổi thể chế làm giảm lợi nhuận của chúng, và thường chống đối các chính sách tạo điều kiện cho các doanh nghiệp mới gia nhập thị trường. Có thể thực hiện một số hành động để hạn chế các động lực này. Những áp lực như vậy tồn tại trong kinh nghiệm phát triển của nhiều nước, nhưng các sáng kiến phát triển thành công thường tìm cách cân bằng giữa lợi ích mà các doanh nghiệp lớn tạo ra với các ảnh hưởng tiêu cực của chúng đối với các chính sách khuyến khích sự gia nhập mới và sự thay đổi.

Nhưng ở hầu hết các nước đang phát triển lại tồn tại phổ biến một loại khó khăn khác. Khó khăn này liên quan tới mối quan hệ giữa nhà nước và các doanh nghiệp tư nhân. Ở các nước nghèo, có rất ít hạn chế đối với sự tuỳ tiện của nhà nước. Ở đây, các quan chức nhà nước thường không bị pháp luật mà họ áp dụng ràng buộc, và cũng không chấp hành các "hợp đồng" đã được xác lập với tư nhân. Thường thường ở các nước này, hiệu lực thi hành hợp đồng trong khu vực tư nhân yếu kém và thông tin không đầy đủ. Các vấn đề này đã ngăn cản sự gia nhập vào khu vực kinh doanh chính thức. Trong bối cảnh đó, các phương pháp tiếp cận sử dụng thể chế tư nhân vẫn tiếp tục chiếm ưu thế; chúng thay thế cho việc thiếu các phương pháp công cộng chính thức có hiệu quả. Trong những tình huống này, các nhà hoạch định chính sách cần tiếp nhận các phương pháp đổi mới của tư nhân.

Mở cửa đối với thương mại hàng hoá và dịch vụ, và chia sẻ thông tin, có thể làm tăng hiệu quả của các cơ chế tư nhân và khuyến khích hơn nữa việc xây dựng thể chế bằng cách tạo nên các lực lượng đòi hỏi sự thay đổi. Các thể chế quản trị chính thức có thể mang lại lợi ích lâu dài để bổ sung cho sáng kiến của tư nhân. Các thể chế này làm tăng cơ hội của các doanh nghiệp, và với việc khuyến khích đầu tư vào các hoạt động tạo ra giá trị gia tăng cao, chúng giúp cho các doanh nghiệp tăng trưởng và tạo thêm công ăn việc làm tại các doanh nghiệp. Chúng cũng hỗ trợ tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo đói. Thường có những cản trở lớn đối với việc phát

triển các luật và thể chế quản trị nội bộ và đối với các cơ quan điều tiết. Các sáng kiến mới trong xây dựng thể chế cần bổ sung và phát triển trên cơ sở các thể chế sẵn có. Ví dụ, việc thông qua các đạo luật yêu cầu nhà điều tiết phải có thông tin phong phú về các doanh nghiệp họ quản lý có thể không phải là một ưu tiên chính sách nếu như không có sự chú ý trước đó tới việc phát triển các dòng thông tin, chẳng hạn những thông tin mà hệ thống kế toán cung cấp. Các chính sách giúp cho việc củng cố sự ủng hộ chính trị đối với các thay đổi quản trị, chẳng hạn như mở cửa trong thương mại, tăng sự minh bạch, hay chia sẻ thông tin tự do giữa các bên khác nhau cùng chịu ảnh hưởng của cải cách, cũng có vai trò quan trọng tương tự như những nội dung cụ thể của các cuộc cải cách riêng lẻ.

CHƯƠNG 4

Hệ thống tài chính

Sự sẵn có và khả năng tiếp cận tài chính có thể có ảnh hưởng quan trọng tới các quyền về kinh tế mà các tác nhân kinh tế có thể bảo đảm trên thực tế. Điều này đúng với tất cả, từ các doanh nghiệp lớn (trong đó có hàng trăm nghìn người làm việc) cho tới các cơ sở nhỏ hoạt động dựa vào nguồn tín dụng vi mô.

- Amartya Sen, 1999

Lịch sử kinh tế cho thấy, có nhiều bằng chứng khẳng định ý tưởng: sự phát triển tài chính có đóng góp cơ bản đối với tăng trưởng kinh tế. Sự phát triển tài chính đóng vai trò quan trọng trong việc khuyến khích công nghiệp hoá ở các nước như nước Anh bằng cách hỗ trợ quá trình huy động vốn để tiến hành đầu tư lớn (hộp 4.1). Các học giả cũng khẳng định, các ngân hàng hoạt động tốt, thúc đẩy đổi mới công nghệ bằng cách xác định và tài trợ cho các doanh nghiệp có nhiều cơ hội phát triển sản phẩm mới và áp dụng các quy trình sản xuất sáng tạo.[1]

Có nhiều bằng chứng cho thấy sự phát triển tài chính đóng góp đáng kể cho tăng trưởng, ngay cả sau khi đã tính tới các nhân tố quyết định tăng trưởng khác. [2] Nhờ ảnh hưởng mạnh mẽ tới tăng trưởng kinh tế nói chung, sự phát triển tài chính đóng vai trò trung tâm đối với việc giảm đói nghèo. Các nghiên cứu gần đây cũng nhận thấy phát triển tài chính mang lại lợi ích trực tiếp cho các nhóm nghèo nhất trong xã hội, và điều này gắn liền với cải thiện phân phối thu nhập. [3] Những bằng chứng ban đầu cũng chỉ ra là, các thước đo sự phát triển tài chính có mối quan hệ thuận chiều và có ý nghĩa thống kê với tỷ lệ thu nhập của nhóm tứ phân vị dưới cùng trong phân phối thu nhập. [4] Như vậy, quan điểm cho rằng sự phát triển hệ thống tài chính chính thức chỉ mang lại lợi ích cho người giàu, có vẻ như không được chứng minh bằng các chứng cứ thực nghiệm.

Kinh nghiệm phát triển trong quá khứ của các nước công nghiệp và kinh nghiệm hiện nay của các nước đang phát triển chỉ ra một bài học quan trọng khác. Nguồn tài chính công cộng vững chắc và đồng tiền ổn định là các điều kiện thiết yếu để phát triển các thể chế tài chính tư nhân. [5] Ví dụ, "cách mạng tài chính" ở Hà Lan bắt đầu với việc phát triển các khoản nợ công cộng dưới hình thức các chứng khoán có thể chuyển nhượng. Nước Anh giải quyết các vấn đề liên quan tới thanh khoản và nợ công cộng bằng việc đưa ra các niên khoản dài hạn và vô hạn. [6] Gần đây hơn, chính phủ nào kiềm chế hệ thống tài chính của mình để tài trợ cho chi tiêu công cộng, cuối cùng đều chỉ có được các hệ thống tài chính kém phát triển và thiếu ổn định.

Một trong các chức năng quan trọng của hệ

thống tài chính là chuyển rủi ro tới những người sẵn sàng chịu rủi ro. Các hợp đồng tài chính cho phép san bằng và đa dạng hoá rủi ro. Các nghiên cứu gần đây nhận thấy sự phát triển tài chính thường có xu hướng làm giảm các bất ổn kinh tế nói chung.[7] Nó là một cơ chế bảo hiểm quan trọng đối với người nghèo hoặc người gần nghèo, do các cú sốc tiêu cực của nền kinh tế làm tăng số lượng người nghèo. Tuy nhiên, mặc dù các hệ thống tài chính có khả năng làm giảm rủi ro, nhưng nếu thiếu các thể chế hỗ trợ tạo ra các động lực thận trọng khi chấp nhận rủi ro, thì sự phát triển tài chính có thể làm gia tăng rủi ro thay vì hạn chế chúng.[8]

Các thị trường tài chính xuất hiện nhằm làm giảm các chi phí thông tin của việc đi vay, cho vay và tiến hành giao dịch. Bằng cách đó, các hệ thống tài chính thực hiện một số chức năng quan trọng trong nền kinh tế hiện đại.[9] Chúng cung cấp dịch vụ thanh toán để hỗ trợ trao đổi hàng hoá và dịch vụ, huy động tiết kiệm, phân bổ tín dụng và giám sát những người đi vay. Bằng cách đánh giá các phương án đầu tư khác nhau và giám sát hành động của người đi vay, các trung gian tài chính khắc phục vấn đề thông tin và làm tăng hiệu quả sử dụng nguồn lực. Các hệ thống tài chính hạn chế, san bằng và mua bán các rủi ro phát sinh từ những hoạt động này.

Các tài sản tài chính với lợi tức hấp dẫn, tính thanh khoản, và các đặc điểm về rủi ro đều khuyến khích việc tiết kiệm dưới hình thức tài sản tài chính. Đóng góp của hệ thống tài chính đối với tăng trưởng và giảm nghèo đói phụ thuộc vào chất lượng và số lượng các dịch vụ, tính hiệu quả và phạm vi hoạt động của hệ thống này.

Các thể chế tài chính gồm có các ngân hàng, công ty bảo hiểm, quỹ dự phòng và quỹ hưu trí, các chương trình đầu tư và đầu tư góp vốn chung (các quỹ tương hỗ), các chương trình tiết kiệm bắt buộc, ngân hàng tiết kiệm, hiệp hội tín dụng và thị trường chứng khoán. Ở các nước đang phát triển, nhất là ở những vùng nghèo, những hình thức cho vay mang tính cá nhân cao với cơ chế thi hành dựa trên uy tín tại địa phương và các chuẩn mực cộng đồng đóng vai trò quan trọng.

Thách thức mà các nhà hoạch định chính sách gặp phải là xây dựng hệ thống tài chính vững mạnh, có thể giúp giảm thiểu rủi ro khi nền kinh tế gặp các cú sốc. Chương này đưa ra các bài học đối với các nhà hoạch định chính sách nhằm giúp họ đạt được mục tiêu này, dựa trên các nghiên cứu và kinh nghiệm ở các nước mà hầu hết các kinh nghiệm này đều xảy ra trong những năm gần đây.

Các nhà hoạch định chính sách cần cân nhắc việc cải thiện môi trường pháp lý và điều tiết, thay vì xây dựng một cấu trúc tài chính cụ thể nào đó. Chủ đề trọng tâm của Báo cáo này là nhấn mạnh việc đảm bảo quyền cho các nhà đầu tư bên ngoài và có các cơ chế thực thi hợp đồng hiệu quả. Sự mở cửa với thương mại và

Hộp 4.1

Cách mạng tài chính và cách mạng công nghiệp

Người ta thường cho rằng các phát triển công nghệ ở nước Anh trong giai đoạn cuối thế kỷ 18 là động lực chính đằng sau cách mạng công nghiệp và tăng trưởng kinh tế hiện đại. Có một cách nhìn khác cho phép nhấn mạnh hơn tầm quan trọng của thay đổi thể chế và nhất là vai trò của các thể chế tài chính trong tiến trình này. Chẳng hạn, một số người cho rằng sự phát triển thị trường vốn, nhờ đó làm giảm rủi ro thanh khoản, là nguyên nhân chính của cách mạng công nghiệp. Có nhiều phát minh đã tồn tại từ trước nhưng đòi hỏi phải có đầu tư vốn lớn và trong dài hạn, mà điều này là không thể nếu không có sự phát triển cao hơn của các thị trường tài chính. Cách mạng công nghiệp, do đó phải đợi đến khi cách mạng tài chính diễn ra.

Tương tự như ở Anh, một hệ thống tài chính phức tạp ở Mỹ đã phát triển trước khi xảy ra cách mạng công nghiệp vào thế kỷ 19. Một thời gian dài trước khi đạt được sự tăng trưởng ngoạn mục trong thế kỷ 17, đã có cuộc cách mạng tài chính diễn ra ở Cộng hoà Hà Lan với nhiều sáng kiến tài chính như chấp nhận các hối phiếu quốc tế có thể chuyển nhượng để tài trợ cho ngoại thương, các chứng khoán có thể chuyển nhượng để tài trợ cho các khoản nợ công cộng, hệ thống thanh toán thuận tiện, đồng tiền ổn định, hệ thống ngân hàng tư nhân vững mạnh và thị trường chứng khoán.

Nguồn: Hicks 1969; Rousseau và Sylla 1999; Sylla 2000.

cạnh tranh khốc liệt hơn, góp phần phát triển các thể chế tài chính mà không phụ thuộc vào nguồn gốc pháp luật, kinh nghiệm thuộc địa hay hệ thống chính trị quốc gia nghiên cứu.

Điều tiết tài chính trở thành một công việc dễ dàng nếu nó sử dụng năng lực giám sát và kỷ luật của các thành viên thị trường. Một thành phần rất quan trọng trong việc cải thiện chất lượng và nâng cao tính hiệu quả của kỷ luật thị trường đối với các thể chế tài chính là đảm bảo có được thông tin chính xác và đầy đủ về hoạt động của các thể chế này. Các nước đang phát triển có thông tin và nguồn nhân lực yếu kém và thiếu các thể chế bổ sung để có thể hỗ trợ việc giám sát và thi hành các tiêu chuẩn về vốn, vẫn có thể hưởng lợi nhờ các quy định dễ giám sát và thi hành, ví dụ như các yêu cầu về tính thanh khoản và các quy tắc đòi hỏi hành động từ phía nhà điều tiết trong những điều kiện cụ thể.

Tư nhân hoá ngân hàng ảnh hưởng tới hiệu quả của các dịch vụ tài chính. Kinh nghiệm của các nước cho thấy, việc điều tiết hiệu quả và bảng cân đối tài sản lành mạnh là điều kiện thiết yếu để tư nhân hoá thành công. Cạnh tranh nâng cao tính hiệu quả, tăng động lực để đổi mới và khuyến khích mở rộng khả năng tiếp cận. Các bằng chứng gần đây cho thấy, khả năng tiếp cận tài chính của các công ty nhỏ không giảm khi có sự gia nhập thị trường của các thể chế tài chính nước ngoài. Các kinh nghiệm cũng chứng minh rằng, một hệ thống ngân hàng hiệu quả cần thiết phải là một hệ thống có tính cạnh tranh - trong đó các thể chế tài chính có thể gia nhập và rút lui dễ dàng- nhưng không nhất thiết là một hệ thống có nhiều thể chế cạnh tranh.

Thậm chí ngay cả ở các hệ thống tài chính phát triển nhất, các vấn đề về thông tin và chi phí cố định tương đối cao khi cho vay lượng vốn nhỏ, đã hạn chế khả năng tiếp cận vốn của các doanh nghiệp nhỏ và các doanh nghiệp vi mô. Một hệ thống các thể chế bổ sung có thể giúp ích trong trường hợp này. Cải thiện luật thế chấp và thiết lập các cơ quan đăng ký thế chấp, cải thiện thông tin về những người vay tiền nhỏ thông qua các tổ chức tín dụng và giảm chi phí nhờ sử dụng các mô hình cho điểm tín dụng là một số hình thức giúp tăng cường khả năng tiếp cận của những người đi vay nhỏ.

Chương này bàn đến việc các nước có các cấu trúc tài chính khác nhau như thế nào và ảnh hưởng của cấu trúc tài chính đối với các kết quả kinh tế. Tiếp đó, nó xem xét vấn đề điều tiết các ngân hàng, quyền sở hữu, cạnh tranh trong khu vực ngân hàng và các thể chế cần thiết để tăng khả năng tiếp cận ngân hàng của những người hiện không có khả năng này. Các vấn đề liên quan tới sự phát triển thị trường chứng khoán đã được đề cập trong chương 3. Các trung gian tài chính phi ngân hàng được đề cập tới trong một báo cáo mới đây của Ngân hàng Thế giới và sẽ không được thảo luận ở đây[10].

Các nhà hoạch định chính sách nên khuyến khích hệ thống tài chính dựa vào ngân hàng hay dựa vào thị trường?

Khi các nền kinh tế phát triển, nhu cầu của người sử dụng và người cung cấp các dịch vụ tài chính cũng thay đổi. Tài chính không chính thức trở nên ít quan trọng hơn, và đầu tư bằng nguồn vốn tự có nhường chỗ cho các nguồn vốn vay ngân hàng, và sau đó là sự xuất hiện của thị trường vốn với các công cụ bổ sung để huy động vốn từ bên ngoài (hình 4.1). [11] Mặc dù các ngân hàng vẫn chiếm ưu thế trong hầu hết các hệ thống tài chính chính thức, nhưng tầm quan trọng tương đối của thị trường chứng khoán có xu hướng tăng cùng với trình độ phát triển (hộp 4.2).[12] Dù vậy, lượng vốn được huy động thông qua vay ngân hàng vẫn lớn hơn nhiều so với lượng vốn thu được từ bán cổ phần, ngay cả ở các nước công nghiệp. [13]

Các nhà kinh tế đã có nhiều tranh luận về vai trò của cấu trúc tài chính - ưu điểm và nhược điểm của hệ thống dựa vào ngân hàng so với hệ thống dựa vào thị trường - trong suốt hơn một thế kỷ. Vào cuối thế kỷ 19, các nhà kinh tế học người Đức cho rằng, hệ thống tài chính dựa vào ngân hàng của Đức đã giúp Đức vượt qua Anh

về sức mạnh kinh tế. Trong thế kỷ 20, cuộc tranh luận này tiếp tục mở rộng sang Mỹ và Nhật. [14] Gần đây hơn, vấn đề về xây dựng một thiết kế toàn diện cho hệ thống tài chính đã thu hút sự quan tâm từ phía các nhà hoạch định chính sách, song song với nhu cầu cấp thiết trong việc thiết kế hệ thống tài chính ở nhiều nền kinh tế đang chuyển đổi.

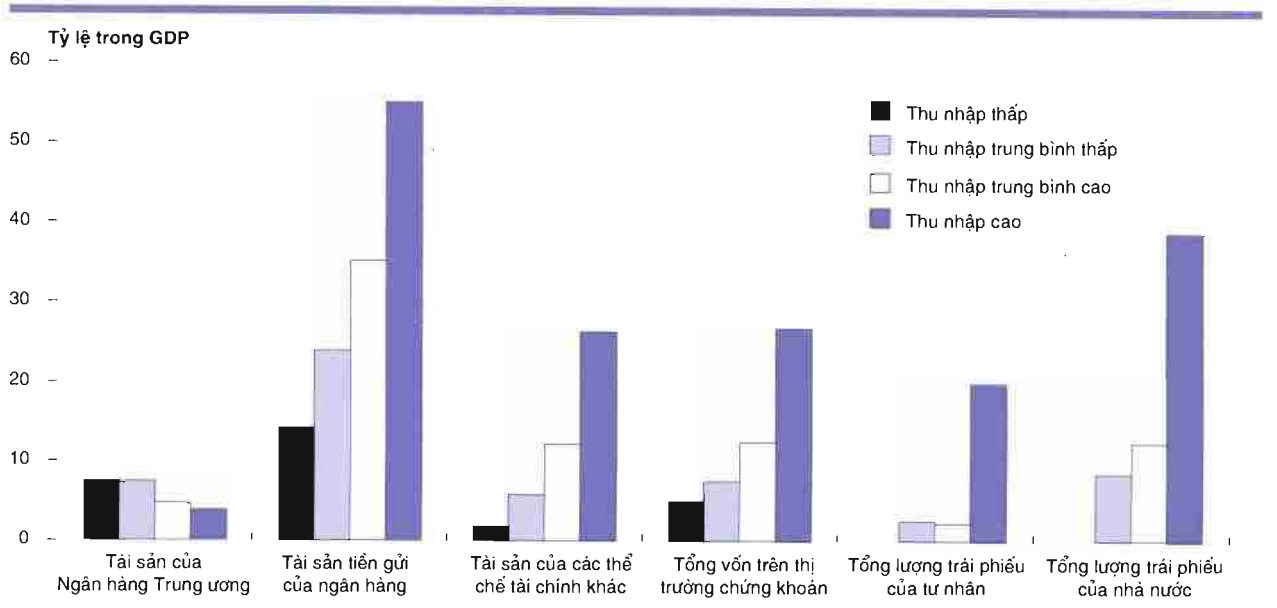
Liệu các nhà hoạch định chính sách quan tâm tới khuyến khích tăng trưởng và giảm nghèo đói cần tập trung vào việc phát triển các ngân hàng hay phát triển thị trường chứng khoán? Một số người cho rằng, ngân hàng có ưu điểm hơn thị trường chứng khoán, khi các thể chế bổ sung yếu kém. [15] Thậm chí kể cả ở những nước có hệ thống pháp lý và kế toán yếu kém và hiệu lực thi hành hợp đồng không tốt, các ngân hàng nhiều quyền lực vẫn có thể buộc các doanh nghiệp phải công bố thông tin và hoàn trả những khoản nợ của mình, nhờ đó khuyến khích phát triển công nghiệp. [16] Trái lại, các thị trường chứng khoán phát triển tốt thường cung cấp thông tin một cách nhanh chóng, do vậy làm giảm động lực tìm kiếm thông tin của các nhà đầu tư cá nhân. Điều này có thể làm giảm sút động lực xác định các dự án có tính sáng tạo, và cản trở sự phân bổ nguồn lực một cách có hiệu quả. [17] Hơn nữa, do các nhà đầu tư có thể bán cổ phiếu của mình mà không tốn kém nhiều chi phí, động lực của họ trong việc giám sát chặt chẽ các nhà quản trị cũng giảm, và điều này hạn chế sự kiểm soát công ty và năng suất của cả nước.[18] Nhưng mặt khác, thị trường chứng khoán lại tạo ra khả năng đa dạng hoá rủi ro và tuỳ biến các công cụ quản lý rủi ro.

Tầm quan trọng của cấu trúc tài chính đối với phát triển kinh tế được xem xét kỹ lưỡng trong các nghiên cứu gần đây. Các điều tra ở cấp quốc gia, cấp ngành và cấp doanh nghiệp đều cho thấy, ở một trình độ phát triển nhất định, việc phân biệt các nước bằng cấu trúc tài chính không giúp giải thích sự khác nhau giữa các nước về mức tăng trưởng GDP dài hạn, sự phát triển công nghiệp, sự hình thành các doanh nghiệp mới, mức độ sử dụng vốn bên ngoài của doanh nghiệp hay tốc độ tăng trưởng của doanh nghiệp. [19]

Tuy nhiên, cấu trúc tài chính thường có xu hướng thay đổi trong quá trình phát triển do các ngân hàng và thị trường chứng khoán có các

Hình 4.1

Sự phát triển của hệ thống tài chính trong các nhóm thu nhập khác nhau



Hộp 4.2

Cấu trúc tài chính khác nhau giữa các nước: vai trò quan trọng của thông tin tốt hơn và hệ thống pháp luật bảo vệ quyền sở hữu

Một nghiên cứu gần đây của Ngân hàng Thế giới xây dựng một cơ sở dữ liệu bắt đầu từ thập kỷ 1960 về các thị trường và trung gian tài chính cho hơn 100 nước. Nghiên cứu này đưa ra một số chỉ số đo lường quy mô, hoạt động và hiệu quả tương đối của các trung gian và thị trường tài chính. Chỉ số này, nói chung cho thấy xu hướng là các hệ thống tài chính ngày càng dựa nhiều hơn vào thị trường chứng khoán khi các nước trở nên giàu có hơn. Bảng dưới đây trình bày thước đo hoạt động tương đối của cấu trúc tài chính và cho thấy các nước có thể được xếp vào loại có hệ thống tài chính dựa trên thị trường là vì chúng có các thị trường có tính thanh khoản rất cao (như trường hợp nước Mỹ) hoặc do chúng có khu vực ngân hàng kém phát triển (Mêhicô và Thổ Nhĩ Kỳ). Nếu như luật của một nước giúp các cổ đông tiềm năng cảm thấy tự tin hơn về quyền sở hữu tài sản và quyền bỏ phiếu của họ mà không phải lo ngại về tệ tham nhũng, và nếu như các nhà đầu tư bên ngoài doanh nghiệp có thể nhận được thông tin toàn diện, chất lượng cao về doanh nghiệp thì hệ thống tài chính có xu hướng trở nên dựa vào thị trường nhiều hơn.

Cấu trúc tài chính giữa các nước

Nước	Giá trị giao dịch/GDP (phần trăm)	Tín dụng ngân hàng/GDP (phần trăm)	Cấu trúc-hoạt động
Đức	18,7	85,7	0,661
Ấn Độ	4,8	24,1	0,701
Nhật	38,3	103,9	0,433
Mêhicô	6,3	14,8	0,371
Nigiêria	0,03	12,5	2,619
Thái Lan	20,3	51,1	0,401
Thổ Nhĩ Kỹ	6,2	12,9	0,318
Mỹ	34,4	65,2	0,277

Chú thích: Giá trị giao dịch/GDP = giá trị tất cả các cổ phiếu được giao dịch trên thị trường chứng khoán tính theo phần trăm GDP. Tín dụng ngân hàng/GDP = giá trị các khoản cho vay của các ngân hàng thương mại cho khu vực tư nhân tính theo phần trăm GDP. Cấu trúc - hoạt động = lôgarit của (tín dụng ngân hàng/giá trị giao dịch).
Nguồn: Beck, Demirgüç -Kunt và Levine 2000a; Demirgüç-Kunt và Levine, sẽ xuất bản.

yêu cầu khác nhau về thông tin và hiệu lực thi hành hợp đồng để vận hành hiệu quả. Chẳng hạn, thông tin mà một ngân hàng thu thập có tính cá nhân và thường được thu thập dựa vào mối quan hệ với từng khách hàng. Trái lại, các thị trường chứng khoán muốn phát triển được, đòi hỏi sự bảo vệ mạnh mẽ quyền lợi của cổ đông thiểu số, hệ thống thông tin công cộng và kế toán tốt, và mức độ tham nhũng thấp.

Các cấu trúc tài chính nói chung không thay đổi nhanh chóng nhưng cũng có những ngoại lệ. Ví dụ, Inđônêxia và Thổ Nhĩ Kỳ đã có những thay đổi lớn trong cấu trúc tài chính của các nước này do sự phát triển nhanh chóng của thị trường chứng khoán trong những năm 1980, sau khi tiến hành tự do hoá tài chính. Hàn Quốc là một ngoại lệ đáng chú ý khác do sự phát triển rất nhanh của khu vực tài chính phi ngân hàng, nơi mà các quy định chặt chẽ của chính phủ đối với hệ thống ngân hàng không được áp dụng. Ở Chilê, các trung gian tài chính phi ngân hàng và thị trường chứng khoán cũng phát triển mạnh mẽ vào đầu thập kỷ 1980, chủ yếu do tư nhân hoá hệ thống lương hưu.[20] Các nỗ lực nhằm thay đổi cấu trúc tài chính trong một thời gian ngắn thường không thành công. Những cố gắng xây dựng thị trường chứng khoán ở một số nền kinh tế đang chuyển đổi và ở các nước châu Phi thời gian gần đây không thành công lắm do sự kém phát triển của các cơ chế pháp luật, thông tin và hiệu lực thi hành ở những nước này (hộp 4.3).

Các chính sách khuyến khích sự phát triển tài chính có thể trở nên hiệu quả hơn, nếu các nỗ lực được định hướng vào việc phát triển môi trường pháp luật và điều tiết nhằm hỗ trợ cho sự phát triển tự nhiên của cấu trúc tài chính. Sự phát triển của hệ thống tài chính phụ thuộc chủ yếu vào việc bảo vệ quyền sở hữu cá nhân. Các nghiên cứu gần đây cho thấy, sự bảo vệ pháp lý đối với cổ đông thiểu số và các chủ nợ là một nhân tố quyết định quan trọng đối với sự phát triển tài chính ở các nước. Một nghiên cứu gần đây của Ngân hàng Thế giới khẳng định, truyền thống pháp luật đóng vai trò quan trọng, ảnh hưởng tới sự phát triển tài chính.[21] Xây dựng các thể chế tài chính, đòi hỏi các nhà hoạch định chính sách phải tập trung vào những nhân tố cơ bản, đó là quyền sở hữu và sự thi hành các quyền này. Nhận xét này đúng, bất kể mức thu nhập và môi trường chính trị và kinh tế vĩ mô của nước được nghiên cứu như thế nào. Các

Hộp 4.3

Khuyến khích thị trường chứng khoán ở các nước đang phát triển

Khi các nước trở nên giàu có hơn, các hộ gia đình khá giả và các công ty cũng có những nhu cầu tài chính phức tạp hơn, và thị trường tài chính xuất hiện để đáp ứng những nhu cầu này. Nhưng điều này không giải thích được tất cả. Chẳng hạn, tại sao Ấn Độ có thị trường chứng khoán trong khi các nước thu nhập thấp khác lại gặp nhiều khó khăn trong việc phát triển thị trường chứng khoán?

Có nhiều ví dụ về những cố gắng không thành công trong việc phát triển thị trường chứng khoán. Trong nửa đầu thập kỷ 1990, các nỗ lực phát triển thị trường chứng khoán ở Gămbia và Dambia đã không thành công. Những nước này đã xây dựng thị trường chứng khoán và cung cấp nhân lực để nó hoạt động. Tuy vậy, có rất ít công ty niêm yết trên các thị trường chứng khoán này và hoạt động ít ỏi của thị trường không đủ bù đắp chi phí của nó để có thể tồn tại lâu dài.

Bên cạnh sự khác nhau về thu nhập, thì những khác biệt về hệ thống pháp lý, sự sẵn có và chất lượng của thông tin, và mức độ tham nhũng có thể giải thích sự khác nhau trong kinh nghiệm phát triển thị trường chứng khoán của các nước. Thu nhập thấp, các luật và quy định không đầy đủ, khó khăn về thông tin, tham nhũng, và thiếu hiệu lực thi hành đều có vai trò quan trọng cản trở sự phát triển của thị trường chứng khoán.

nước có thể sửa đổi một số khía cạnh trong hệ thống pháp luật của mình và điều chỉnh hệ thống tư pháp để làm cho việc thi hành hợp đồng trở nên hiệu quả và dễ dự đoán hơn (chương 6).

Các khác biệt về chính trị liên quan tới quyền lực tương đối của nhà nước và của chủ sở hữu tư nhân ảnh hưởng tới sự hình thành các truyền thống pháp lý. Ví dụ, các hệ thống chính trị phi tập trung có thể giúp khắc phục xu hướng chính quyền trung ương kiểm soát thị trường và ngăn cản cạnh tranh. Ở châu Âu, trong những năm 1930, chính phủ đã kiềm chế chặt chẽ thị trường để ứng phó với cuộc Đại Suy thoái. Nhưng các nỗ lực tương tự ở Anh và Mỹ đã không đạt được thành công. Một ví dụ khác là chính phủ quân phiệt Nhật Bản trong những năm 1930 đã tiến hành kiềm chế thị trường trái phiếu và cổ phiếu và buộc các ngân hàng nhỏ phải sáp nhập với các ngân hàng lớn nhằm định hướng các khoản tín dụng tới các ngành phục vụ quân đội. Đôi khi, các cuộc khủng hoảng kinh tế nghiêm trọng có thể làm giảm quyền lực của các chính trị gia đang nắm quyền và thúc đẩy cải cách, ví dụ như kinh nghiệm của Chilê cuối thập kỷ 1970.

Các nước còn phải đối mặt với các ảnh hưởng khác có tác động tới sự phát triển tài chính. Ví dụ, những nước mở cửa nhiều hơn với thương mại và các dòng vốn có thể có mức độ cạnh tranh cao hơn, nhờ đó, cải thiện được các thể chế của mình mà không phụ thuộc vào đặc điểm pháp lý, chính trị, hay thời kỳ thuộc địa. Các nghiên cứu tình huống và nghiên cứu liên quốc gia củng cố quan điểm: mở cửa thương mại có ảnh hưởng tích cực đối với sự phát triển của thể chế tài chính, mà không phụ thuộc vào các ảnh hưởng của lịch sử. Những nền kinh tế mở cửa hơn đối với thương mại, thị trường vốn và dòng thông tin (chương 1,3 và 10), và các thị trường có tính cạnh tranh hơn (chương 7) sẽ có được sự phát triển nhanh hơn trong nhu cầu thể chế và sẽ cải thiện được hoạt động của các thể chế hiện tại.

Cần áp dụng hình thức điều tiết tài chính như thế nào?

Kể từ khi các ngân hàng ra đời, luôn có các chính phủ đặt ra các quy tắc cho ngân hàng, duy trì sự thuần khiết của tiền đúc, giữ mức dự trữ cao, hạn chế lãi suất và cung cấp tín dụng cho chính phủ hay các đối tượng được chính phủ ưu tiên.

Các nhà điều tiết ngân hàng ở nhiều nước đang phát triển có truyền thống sử dụng quy định tài chính chủ yếu nhằm theo đuổi các mục tiêu phát triển cụ thể. Họ thường tập trung vào các quy định tác động tới phân bổ tín dụng trong khi ít chú ý tới các khía cạnh thận trọng trong hoạt động giám sát. Điều này làm giảm tính hiệu quả và sự ổn định của hệ thống tài chính, và làm cho nó dễ tổn thương trước các cú sốc kinh tế. Tuy nhiên, sau làn sóng các cuộc khủng hoảng tài chính liên tiếp xảy ra ở các nước đang phát triển trong thập kỷ 1980, đã có sự chuyển dịch trong chính sách điều tiết. Ngày nay, mục tiêu của điều tiết tài chính hiện đại

chủ yếu là các quy định thận trọng nhằm khuyến khích một hệ thống tài chính có hiệu quả, an toàn và ổn định.

Quy định thận trọng được xem là có tác dụng khuyến khích sự ổn định hệ thống. Các giám sát viên chính thức đóng vai trò theo dõi thay cho những người gửi tiền, tiến hành công việc nhằm khắc phục các khó khăn thông tin vốn vượt quá nguồn lực mà cá nhân có được. Tuy nhiên, các cuộc khủng hoảng ngân hàng gần đây – vốn ngày càng nghiêm trọng do những liên hệ tài chính quốc tế - đã để lại những hậu quả trầm trọng đối với tăng trưởng và giảm nghèo đói. Các cuộc khủng hoảng này đã làm sống lại mối quan tâm về việc cải thiện công tác điều tiết tài chính thông qua việc đề ra các tiêu chuẩn quốc tế trong hoạt động điều tiết và giám sát ngân hàng.

Hạn chế tính dễ đổ vỡ của hệ thống tài chính

Hệ thống tài chính thường dễ đổ vỡ do các thể chế và thị trường tài chính hoạt động nhằm gom chung, định giá và mua bán rủi ro. Các thể chế tài chính làm tăng giá trị chủ yếu do chúng có khả năng thu thập, đánh giá và theo dõi thông tin tốt hơn các cá nhân. Tuy nhiên, sự chuyên môn hoá này cũng gây ra chi phí. Các thể chế tài chính không chỉ dễ tổn thương trước các rủi ro chúng chấp nhận, mà còn trước nhận thức của các thành viên thị trường về các rủi ro này. Thay đổi trong nhận thức của thị trường có thể dẫn đến những biến động lớn trong giá cả tài sản. Ngân hàng là thành phần dễ tổn thương nhất trong hệ thống tài chính; do đặc điểm "không kỳ hạn" của các khoản nợ của chúng, nên chúng rất dễ tổn thương trước việc rút vốn đột ngột.

Ở nhiều nước, các nhà hoạch định chính sách thiết kế ra những chính sách an sinh để đương đầu với tính dễ đổ vỡ của hệ thống tài chính- cụ thể là để ngăn chặn việc rút vốn đồng loạt ở các ngân hàng, mất vốn ở các ngân hàng, và các thất bại khác của ngân hàng. Quy định thận trọng là một thành phần quan trọng trong mạng lưới an sinh. Các tiêu chuẩn về vốn tối thiểu, phân loại các khoản nợ, dự phòng và tạm treo lãi suất, và hạn chế việc cho vay do quen biết, là các thành tố cơ bản trong quy định thận trọng. Bảo hiểm tiền gửi là một thành phần quan trọng khác trong mạng lưới an sinh.

Mạng lưới an sinh tìm cách giảm khả năng xảy ra khủng hoảng bằng cách làm giảm động lực chấp nhận rủi ro của các ngân hàng và động lực rút vốn của những người gửi tiền - do vậy giúp các ngân hàng tránh khỏi việc rút tiền ồ ạt. Thật không may là việc làm cho những người gửi tiền ít nhạy cảm hơn đối với rủi ro ngân hàng cũng mang lại các hậu quả không mong muốn. Do chi phí thu hút vốn của ngân hàng không còn phụ thuộc vào độ rủi ro trong danh mục tài sản của nó, các ngân hàng có thể có động lực chấp nhận quá nhiều rủi ro ("lợi dụng bảo lãnh cố ý làm liều"). Các động lực chấp nhận quá nhiều rủi ro này của ngân hàng ở mức cao nhất trong thời kỳ xảy ra các cú sốc kinh tế nghiêm trọng, khi mà các khoản cho vay trở nên không được thanh toán. Điều này có nghĩa là vốn ngân hàng bị thất thoát và những người chủ ngân hàng có động lực lớn hơn trong việc chấp nhận nhiều rủi ro hơn.

Điều nghịch lý là, ở nhiều nước, các mạng lưới an sinh được thiết kế với mục đích hạn chế tính dễ tổn thương của hệ thống tài chính lại chính là nguyên nhân dễ gây tổn thương lớn nhất (hộp 4.4). [22] Kinh nghiệm với bảo hiểm tiền gửi nhấn mạnh tầm quan trọng của các thể chế bổ sung mà các nước ở mức thu nhập thấp có thể không có, một chủ đề được nhấn mạnh xuyên suốt trong Báo cáo này. Một số nước vẫn chưa sẵn sàng cho một số hình thức điều tiết nhất định vì các thể chế bổ sung cần thiết như điều tiết và giám sát ngân hàng hiệu quả chưa phát triển. Trong những trường hợp này, cần tránh bị cám dỗ bởi việc áp dụng các quy định được sử dụng ở các nước công nghiệp.

Trong khi cố gắng ngăn chặn thất bại của ngân hàng, các mạng lưới an sinh được thiết kế tồi có thể làm giảm đáng kể động lực của các thể chế tài chính, các chủ nợ và thậm chí của chính những người điều tiết. Các quy định thận trọng

Hộp 4.4

Thiết kế mạng lưới an sinh ngân hàng: vai trò của bảo hiểm tiền gửi

Các mạng lưới an sinh ngân hàng gồm nhiều thành phần, ví dụ như người cho vay cuối cùng, giải quyết trường hợp mất khả năng thanh toán, quy định, giám sát thận trọng và bảo hiểm tiền gửi. Một mạng lưới an sinh ngân hàng có thể gặp khó khăn trong thiết kế và vận hành do nó phải cân bằng giữa nhiều mục tiêu mâu thuẫn với nhau: vừa bảo vệ tránh khỏi khả năng khủng hoảng tài chính làm khuyếch đại các cú sốc kinh tế, vừa tránh các hành vi lợi dụng bảo lãnh cố ý làm liều dẫn đến hoạt động ngân hàng thiếu thận trọng. Tìm ra sự cân bằng hợp lý giữa việc ngăn chặn khủng hoảng và kỷ luật thị trường là thách thức lớn nhất đối với các nhà hoạch định chính sách.

Bảo hiểm tiền gửi nhằm đảm bảo các quyền sở hữu nhất định cho người gửi tiền là một thành phần quan trọng trong mạng lưới an sinh. Do các chính phủ thường khó có thể đưa ra cam kết đáng tin cậy là sẽ không bảo hiểm sau khi xảy ra thất bại ngân hàng nên các chương trình bảo hiểm chính thức hay không chính thức là một thành phần quan trọng trong mạng lưới an sinh của tất cả các nước. Số lượng các nước áp dụng các chương trình bảo hiểm tiền gửi chính thức đang tăng lên trong những năm gần đây.

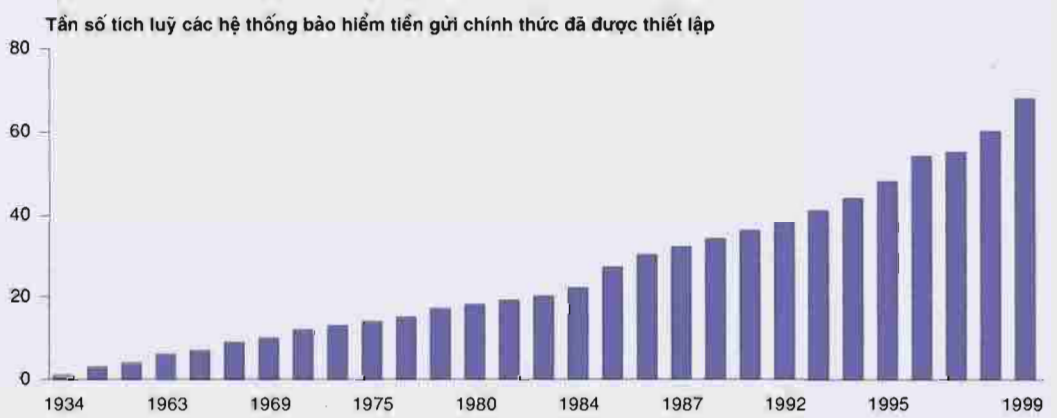
Việc có nên áp dụng một hệ thống bảo hiểm chính thức không và loại hệ thống nào cần áp dụng là những vấn đề quan trọng được đặt ra khi thiết kế các mạng lưới an sinh. Một dự án gần đây của Ngân hàng Thế giới đã bắt đầu trả lời một số câu hỏi quan trọng liên quan tới tác động của bảo hiểm tiền gửi tới sự ổn định của khu vực tài chính, hay tới khả năng thị trường áp dụng kỷ luật cho các ngân hàng, và tới sự phát triển tài chính. Nghiên cứu này sử dụng một cơ sở dữ liệu lớn bao gồm các chương trình bảo hiểm tiền gửi và đặc điểm thiết kế của các chương trình trên khắp thế giới.

Nghiên cứu này cho thấy các chương trình bảo hiểm tiền gửi chính thức có thể dẫn đến hành vi chấp nhận rủi ro quá mức, làm giảm kỷ luật thị trường và tăng mức độ dễ tổn thương tài chính ở các nước có các thể chế bổ sung yếu kém, bao gồm điều tiết và giám sát yếu kém, năng lực thi hành hợp đồng không tốt và mức độ tham nhũng cao. Nghiên cứu này cũng cho thấy trừ khi môi trường thể chế chung đủ mạnh, việc áp dụng bảo hiểm tiền gửi chính thức có thể không làm tăng được sự tin cậy đối với hệ thống tài chính và không dẫn tới sự phát triển tài chính tốt hơn.

Phân tích về các đặc điểm thiết kế riêng biệt cho thấy việc giữ mức bảo hiểm thấp và phạm vi bảo hiểm hẹp làm giảm các vấn đề rủi ro đạo đức. Ví dụ, có thể sẽ có lợi nếu duy trì các trần bảo hiểm ở mức dưới một hay hai lần GDP trên đầu người. Việc áp dụng một số nguyên tắc của đồng bảo hiểm, như duy trì các khoản nợ thứ cấp không được bảo hiểm, đảm bảo khả năng tiếp cận các nguồn vốn (nhưng không nhất thiết phải tích luỹ vốn lớn vì có thể xảy ra lạm dụng vốn) và đảm bảo sự tham gia của các ngân hàng vào công việc quản trị và giám sát cũng có tác dụng làm giảm tâm lý lợi dụng bảo lãnh cố ý làm liều.

Những kết quả này cho thấy các gợi ý quan trọng về chính sách. Nếu không có sự phát triển đầy đủ của các thể chế bổ sung, sẽ tồn tại rủi ro là bảo hiểm tiền gửi có thể làm tăng khả năng xảy ra khủng hoảng, dẫn tới các thị trường tài chính hoạt động kém. Thật không may là nhiều nước áp dụng những chương trình bảo hiểm tiền gửi trong thời gian gần đây lại là các nước có các thể chế bổ sung yếu kém.

Tăng trưởng trong các hệ thống bảo hiểm tiền gửi trên toàn cầu, 1934- 99



Nguồn: Cull, Senbet và Sorge 2000; Demirgüç-Kunt và Detragiache 2000; Demirgüç-Kunt và Huizinga 2000; Demirgüç-Kunt và Sobaci 2000; Kane 2000.

chỉ có hiệu quả khi chúng được thi hành đúng. Việc thi hành sẽ dễ dàng hơn nhiều nếu các quy định phù hợp với động cơ lợi ích, khuyến khích và sử dụng năng lực giám sát và kỷ luật của các thành viên thị trường. Các hệ thống tài chính mà ở đó có động lực khuyến khích sự thận trọng khi chấp nhận rủi ro sẽ ít có khả năng khủng hoảng hơn và có thể giúp giảm rủi ro tốt hơn khi xảy ra các cú sốc kinh tế.

Các thể chế tài chính thường có xu hướng chấp nhận quá nhiều rủi ro do trách nhiệm hữu hạn của các cổ đông và do việc chúng sử dụng đòn bẩy tài chính. [23] Một biện pháp đảm bảo rằng, các cổ đông có động cơ thận trọng khi chấp nhận rủi ro là yêu cầu các cổ đông phải đặt một tỷ lệ đáng kể số tiền của mình trong rủi ro. Số tiền này có thể là vốn hoặc là lợi nhuận dự kiến tương lai. Các yêu cầu vốn tối thiểu là nhằm thực hiện mục đích này. Nếu thể chế được dự kiến sẽ có lợi nhuận trong tương lai- nếu nó có "giá trị đặc quyền" (franchise value) đủ lớn- thì điều này có thể ngăn cản khả năng chấp nhận nhiều rủi ro, do các cổ đông sẽ ngần ngại khi đặt cược lợi nhuận tương lai của họ. Do vậy, quy định về gia nhập thị trường đóng vai trò quản lý mức độ cạnh tranh trong khu vực tài chính cũng có thể góp phần điều chỉnh lại động cơ của các cổ đông và những người điều tiết.

Những người giám sát bên ngoài các thể chế tài chính có thể bổ sung cho hoạt động giám sát của các nhà điều tiết. Sử dụng khu vực tư nhân để mở rộng tầm hoạt động của các nhà điều tiết là khả thi trong trường hợp các quy định và chính sách của mạng lưới an sinh không làm giảm động cơ giám sát của tư nhân. Các chủ nợ bên ngoài của các thể chế tài chính có động cơ giám sát, thu thập và sử dụng thông tin về các thể chế tài chính vì họ gặp rủi ro với tiền của họ. Những người giám sát này cũng gồm cả những người gửi tiền (nếu như phạm vi bảo hiểm tiền

Hộp 4.5

Vai trò các khoản nợ thứ cấp trong việc xác định độ tín nhiệm: trường hợp của Áchentina

Yêu cầu các ngân hàng duy trì tỷ lệ nợ thứ cấp tối thiểu và kiểm soát các đặc điểm như thời gian đáo hạn và lãi suất tối đa, cho phép tạo nên kỷ luật thị trường đối với ngân hàng và hạn chế động cơ chấp nhận rủi ro của chúng. Những ngân hàng chấp nhận quá nhiều rủi ro khi đó sẽ gặp khó khăn trong việc bán đi các khoản nợ thứ cấp của mình và bắt buộc phải thu hẹp các tài sản nhiều rủi ro hoặc phải phát hành vốn mới để trang trải cho các chủ nợ tư nhân. Do đó, nợ thứ cấp cung cấp những tín hiệu hữu ích cho những người giám sát ngân hàng.

Đối với các ngân hàng nhỏ, nợ thứ cấp có thể dưới hình thức các khoản tiền gửi không được bảo hiểm đặt ở các ngân hàng trong nước lớn hay các ngân hàng nước ngoài. Đối với các ngân hàng lớn, nợ thứ cấp bao gồm các tín phiếu được phát hành trên thị trường vốn quốc tế hay phát hành cho các ngân hàng nước ngoài.

Nếu nợ thứ cấp có thời gian đáo hạn ngắn, các ngân hàng sẽ phải phát hành thường xuyên, nhờ đó cung cấp liên tục thông tin thị trường tới các nhà đầu tư và điều tiết. Giới hạn lãi suất hạn chế rủi ro của ngân hàng do các ngân hàng không thể trả lãi suất cao hơn mức giới hạn để bù đắp cho rủi ro bổ sung. Nếu công cụ nợ thứ cấp tương đối đồng dạng thì giá cả của chúng có thể được so sánh với nhau giữa các ngân hàng, nhờ đó hỗ trợ cho việc giám sát.

Quy định nợ thứ cấp có thể khó thực hiện. Thị trường vốn ở các nước đang phát triển thường có độ sâu tài chính và tính thanh khoản thấp. Điều quan trọng nhất là khó có thể bảo đảm rằng người đi vay và người cho vay không có quan hệ với nhau. Tuy nhiên, như một phần trong các cải cách về điều tiết hướng tới việc nâng cao sự an toàn và vững mạnh của ngành ngân hàng sau khủng hoảng tài chính năm 1994-95 khi đồng pêsô của Mêhicô bị phá giá, Ngân hàng Trung ương Achentina đã đưa ra quy định về nợ thứ cấp vào năm 1996 và quy định này được áp dụng vào năm 1998.

Một nghiên cứu gần đây điều tra vai trò của nợ thứ cấp trên thực tế đã phân tích đặc điểm các ngân hàng căn cứ vào việc chúng phản ứng như thế nào tới quy định này. Các kết quả cho thấy, những ngân hàng tuân thủ quy định này là các ngân hàng tương đối lành mạnh và ít rủi ro. Có lẽ điều quan trọng nhất trong quy định này là tín hiệu rõ ràng của nó tới tất cả các bên cho thấy, những người giám sát đã nhận ra tầm quan trọng của nợ thứ cấp. Điều này góp phần tăng cường kỷ luật đối với những người giám sát. Mặc dù khó có thể đảm bảo việc thi hành đúng đắn quy định nợ thứ cấp trên thực tế, nhưng việc áp dụng quy định này để tăng cường hoạt động giám sát và khuyến khích các động lực hợp lý tỏ ra có nhiều triển vọng, đặc biệt đối với các nước có thu nhập trung bình.

Nguồn: Calomiris 1996; Calomiris và Powell 2000.

gửi được duy trì tương đối thấp); các chủ nợ lớn và có nghiệp vụ, những người không trông đợi vào sự đền bù khi con nợ gặp khó khăn (hộp 4.5); hay các thể chế tài chính khác (ví dụ, khi các khoản tiền gửi liên ngân hàng không được bảo hiểm, các thể chế tài chính sẽ có động cơ giám sát lẫn nhau). Việc thực hiện công khai hóa thông tin đầy đủ, kịp thời có thể cải thiện đáng kể năng lực giám sát của các đối tác tư nhân. Các cơ quan đánh giá tín dụng và các chuyên gia tài chính khác cũng hỗ trợ việc thu thập, phân tích thông tin và góp phần vào việc giám sát.

Các kết quả nghiên cứu sơ bộ, sử dụng thông tin về điều tiết ở hơn 100 nước, cho thấy các quy định khuyến khích và tạo điều kiện để khu vực tư nhân giám sát ngân hàng thường có xu hướng thúc đẩy kết quả kinh doanh của ngân hàng, giảm các khoản nợ không được thanh toán, và tăng sự ổn định của ngân hàng. Các quy định này gồm cả yêu cầu ngân hàng phải được các kiểm toán viên bên ngoài được công nhận kiểm toán, cải thiện báo cáo kế toán và thông tin do ngân hàng cung cấp, và tạo động lực để các thành viên thị trường giám sát bằng cách bãi bỏ bảo hiểm tiền gửi. Kết quả này có sức thuyết phục cao hơn ở những nước có thu nhập trung bình và cao, do việc giám sát của tư nhân có hiệu quả đòi hỏi phải có một số lượng khá lớn các tác nhân tư nhân có chuyên môn tương đối tốt tham gia. [24]

Hầu hết các nước đều dựa vào các nhà điều tiết và các nhà giám sát để thực hiện công việc giám sát. Cũng như cổ đông và chủ nợ của ngân hàng, những người giám sát cũng phải có các động cơ hợp lý. Ở các nước đang phát triển, nơi có môi trường kinh tế hay biến động, số lượng các thể chế tài chính chính thức ít hơn nhiều so với các nước công nghiệp, và những thể chế tồn tại có xu hướng bị một số ít các cá nhân nhiều quyền lực kiểm soát. Thật khó có thể nói tới động cơ giám sát mà không nói tới yếu tố chính trị, vì chính các cơ quan điều tiết cũng hiếm khi có được tính độc lập cao. Hơn nữa, ngay cả ở các nước có thu nhập trung bình như Áchentina, Braxin và Philíppin, những người điều tiết có thể bị kiện và phải chịu trách nhiệm cá nhân về các hành động của mình. Các biện pháp bảo vệ đầy đủ của pháp luật trước các vụ kiện cá nhân, nhất là những vụ kiện do những người chủ ngân hàng bị điều tiết khởi xướng, là cần thiết để đảm bảo có sự can thiệp hợp lý từ phía cơ quan điều tiết.

Thu nhập của những người giám sát thấp hơn so với nhân viên các ngân hàng tư nhân. Những người giám sát cũng có ít nguồn lực để sử dụng hơn. Tiền lương thấp sẽ khó thu hút được những người có năng lực và kỹ năng cao. Triển vọng về những công việc ở khu vực tư nhân được trả lương cao sau này có thể tạo ra động lực tham nhũng. Sự khác biệt giữa thu nhập ở khu vực nhà nước và tư nhân tồn tại ở các nước giàu cũng như các nước đang phát triển, nhưng điều tra của Ngân hàng Thế giới đối với những người giám sát ngân hàng trên toàn cầu cho thấy các nước đang phát triển gặp nhiều khó khăn hơn trong việc duy trì những người giám sát của mình. [25]

Những quan sát này củng cố quan điểm cần tăng lương cho người giám sát và hạn chế khả năng làm việc của họ trong hệ thống ngân hàng sau khi họ kết thúc thời gian phục vụ ở khu vực công cộng. Tuy nhiên, trừ khi những hạn chế việc làm trong tương lai được kèm theo việc tăng đáng kể tiền lương, những hạn chế này có thể càng làm cho việc thu hút các nhân viên giám sát có năng lực trở nên khó khăn hơn nữa.

Tổ chức của cơ quan giám sát cũng ảnh hưởng tới động lực của người giám sát và khả năng đối phó với các áp lực chính trị của họ. Để vận hành tốt, cơ quan giám sát cần phải tách khỏi các áp lực chính trị. Ở hầu hết các nước, việc giám sát các thể chế tài chính là chức trách của ngân hàng trung ương, một trong các cơ quan có tính độc lập. Tuy nhiên, theo điều tra ở 70 nước do Viện Ngân hàng Quốc tế tiến hành thì ở khoảng một phần ba các nước được điều tra, việc giám sát các thể chế tín dụng lại do các cơ quan không liên quan tới ngân hàng trung ương thực hiện. [26]

Mặc dù ít phổ biến hơn nhiều, nhưng quốc tế hoá các dịch vụ tài chính cũng dẫn đến một xu hướng ngày càng tăng nhằm thống nhất việc giám sát các thể chế tài chính trong một cơ quan giám sát. Hạn chế có thể của một cơ quan giám sát là các khó khăn trong việc duy trì sự độc lập của mình và nguy cơ thiếu sự cạnh tranh cần có giữa các nhà giám sát với nhau (hộp 4.6).

Một câu hỏi khác là, liệu có nên coi giám sát thận trọng là một trách nhiệm của ngân hàng trung ương giống như chính sách tiền tệ hay không. Phê phán phổ biến nhất đối với sự kết hợp chính sách tiền tệ và giám sát là việc nó có thể tạo ra xung đột lợi ích. Ngân hàng trung ương có thể ngần ngại trong việc tăng lãi suất để đối phó với lạm phát vì lo ngại rằng tăng lãi suất sẽ ảnh hưởng xấu tới các ngân hàng thương mại. Tuy nhiên, thông tin mà những người giám sát đòi hỏi có thể được sử dụng để cải thiện dự báo về các khó khăn tài chính và sự phát triển kinh tế trong tương lai. Kết hợp chính sách tiền tệ và giám sát cũng tạo ra khả năng tiết kiệm nguồn vốn nhân lực quý hiếm. Ở các nước có kỷ luật thị trường yếu kém, dòng thông tin hạn chế và trình độ nhân lực thấp, duy trì chức năng giám sát thuộc phạm vi thẩm quyền của ngân hàng trung ương là cần thiết. Cho dù hình thức thể chế có là gì đi nữa thì, sự độc lập của cơ quan giám sát trong các chức năng điều tiết của nó và việc chia sẻ thông tin rộng rãi giữa giới chức tiền tệ và giới chức giám sát vẫn là các điều kiện thiết yếu để hoạt động giám sát có hiệu quả.

Dù vậy, bất chấp các nỗ lực nhìn chung khó tạo ra được các động lực hợp lý cho những người giám sát vì họ thường theo đuổi nhiều mục tiêu. Một giải pháp có thể là giảm các vướng mắc về vấn đề động lực, đề ra những quy định hạn chế hành vi của người giám sát và giảm sự tuỳ tiện của họ bằng "các hành động chấn chỉnh kịp thời" mà các nhà giám sát bắt buộc phải thực hiện trong các tình huống nhất định. Ví dụ, khi xử lý các ngân hàng yếu kém, một giải pháp ngày càng trở nên thông dụng là các nước thực hiện hành động chấn chỉnh kịp thời và áp dụng phương pháp can thiệp sớm về mặt cơ cấu, tương tự như ở trong luật của Mỹ. Phương pháp này đòi hỏi các nhà điều tiết phải

Hộp 4.6

Thiết kế thể chế của các cơ quan giám sát ngân hàng

Mặc dù số lượng các cơ quan giám sát đơn nhất (SSA) đang tăng, những cơ quan này vẫn chỉ là hãn hữu. Tính tới tháng Sáu năm 1999, chỉ có tám nước - Áo, Đan Mạch, Nhật Bản, Hàn Quốc, Manta, Thuỵ Điển và Anh - là có SSA trong tổng số 70 nước được Viện Ngân hàng Quốc tế khảo sát. Những SSA thường có các chức năng đảm bảo sự thận trọng và tính nhất thể của thị trường và cũng có thể có các chức năng giám sát người tiêu dùng và tính cạnh tranh.

Hầu hết SSA đều quá mới để có thể có các phân tích chi tiết về chi phí và lợi ích. Tuy nhiên, nếu chỉ tập trung vào chức năng giám sát thận trọng, cũng có thể đưa ra một số nhận xét về mặt khái niệm. Trong số các nhận xét có lợi cho các cơ quan này có:

- Sự xoá nhoà ranh giới trong các dịch vụ tài chính đòi hỏi bức thiết hơn những cách tiếp cận mang tính tổng hợp và nhất thể đối với điều tiết và giám sát.
- Sự xuất hiện tiếp theo sau của các tập đoàn tài chính, được thúc đẩy nhờ tính kinh tế theo quy mô và phạm vi, cũng đòi hỏi phương thức điều tiết tương tự.
- Có thể xuất hiện tính kinh tế theo quy mô và theo phạm vi trong điều tiết và giám sát, và chi phí chia sẻ thông tin và phối hợp cũng sẽ thấp hơn.
- Thiết lập SSA có thể là một biện pháp nhằm tạo ra một thể chế có tính độc lập, chuyên nghiệp cao hơn và tách biệt khỏi các áp lực chính trị nhiều hơn so với các cơ quan giám sát hiện nay đang tồn tại.
- Một cơ quan điều tiết cũng có thể giảm chi phí điều tiết các thể chế tài chính vì nó không cần phải liên hệ qua lại với nhiều cơ quan khác .

SSA cũng có một số bất lợi về mặt khái niệm:

- Có thể sẽ gặp khó khăn trong quản lý một SSA và SSA có thể dễ tổn thương trước sự thiên vị chính trị. Trong các trường hợp khác, chuyên môn hoá và cạnh tranh giữa các nhà điều tiết được ủng hộ như là một biện pháp hạn chế sự lạm dụng điều tiết và giảm thiểu các quy định không cần thiết.
- Còn có nhiều thể chế tài chính chuyên môn hoá theo chức năng, như các công ty bảo hiểm, và những thể chế này không nên để cho một cơ quan chuyên đi giám sát mọi thể chế giám sát.
- SSA có thể tạo ra ấn tượng số lượng các thể chế tài chính tác động tới rủi ro toàn diện nhiều hơn so với thực tế.

Nguồn: Claessens và Klingebiel 2000a; Taylor và Fleming 1999.

đưa ra các phản ứng có tổ chức, được xác định từ trước và được công bố rõ ràng khi họ nhận thấy sự suy giảm trong các chỉ tiêu hoạt động của ngân hàng - ví dụ các tỷ số vốn - xuống dưới mức quy định; đưa ra giải pháp bắt buộc đối với một ngân hàng cạn kiệt vốn ở một thời điểm được xác định từ trước khi vốn vẫn còn có giá trị dương; và áp dụng các phương pháp kế toán và báo cáo về vốn căn cứ theo giá trị thị trường.

Những người phản đối cách tiếp cận này cho rằng, với sự phức tạp tài chính ngày một tăng, cần thiết phải có sự tự do hành động lớn hơn trong việc giám sát rủi ro của các thể chế tài chính. Các quy tắc thiếu linh hoạt có thể hạn chế khả năng của các cơ quan có thẩm quyền khi tiến hành giám sát. Một vấn đề nữa là việc áp dụng các quy tắc này ở những nước nghèo càng trở nên phức tạp do thiếu thông tin phù hợp. Chẳng hạn, rất khó đánh giá được vốn (xem thảo luận bên dưới). Trong những trường hợp này, có thể cần có những tiêu chí đơn giản hơn – như chỉ số phản ánh tình trạng mất khả năng thanh toán – mà những tiêu chí đó dễ giám sát hơn và nhanh chóng phát hiện những hành vi vi phạm. Những quy tắc này có thể tạo ra sự minh bạch cao hơn, giúp các nhà giám sát chống lại các áp lực chính trị và đặc biệt phù hợp trong trường hợp chất lượng giám sát thấp.

Các vấn đề liên quan tới động lực của các nhà điều tiết, một lần nữa nhấn mạnh tầm quan trọng của việc sử dụng khu vực tư nhân nhằm mở rộng phạm vi hoạt động của các nhà điều tiết. Bộc lộ quan điểm công chúng bằng cách duy trì một dòng thông tin mở đáng tin cậy là một thành phần quan trọng nhằm biểu thị sự không chấp nhận của công chúng đối với những hoạt động ngân hàng và điều tiết yếu kém và tạo nên yêu cầu phải thay đổi thể chế. Với sự nhận thức cao hơn của công chúng, các áp lực chính trị hạn chế hiệu lực thi hành trong hệ thống ngân hàng cũng giảm.

Các tiêu chuẩn quốc tế

Trong phản ứng đối với các cuộc khủng hoảng tài chính gần đây, có cả việc tạo ra các tiêu chuẩn quốc tế trong điều tiết và giám sát ngân hàng. Tiêu chuẩn hoá hoạt động điều tiết và giám sát chắc chắn có ích do nó làm giảm các khó khăn về thông tin và cải thiện khả năng tiếp cận hệ thống tài chính quốc tế của các nước đang phát triển. Chẳng hạn, vào thời điểm ra đời Hiệp ước Basel 1988 với quy định chỉ số vốn trung bình điều chỉnh theo rủi ro tối thiểu bằng 8 phần trăm, nhiều nước đang phát triển thậm chí còn chưa đặt ra các yêu cầu về vốn cho các ngân hàng. Tới năm 1999, cùng với sự mở cửa và mối liên hệ ngày càng cao với các thị trường quốc tế, chỉ có 7 trong số 103 nước công bố có chỉ số vốn tối thiểu dưới tám phần trăm. Hơn 93 phần trăm các nước đều khẳng định đã điều chỉnh tỷ lệ vốn theo rủi ro căn cứ theo hướng dẫn Basel.

Tuy vậy, các nước đang phát triển có xu hướng không thực hiện tất cả các thoả thuận này như các nước công nghiệp. Ở các nước đang phát triển, các quy định được đặt ra cho dù chính những nhà giám sát cũng không có đầy đủ luồng thông tin để xác nhận hiệu lực thi hành. Họ cũng không muốn thừa nhận là họ thiếu thông tin này. [27] Cũng giống như các tiêu chuẩn quốc tế trong những lĩnh vực khác, các tiêu chuẩn tài chính có xu hướng phản ánh những điều kiện xảy ra ở các nước công nghiệp. Chẳng hạn, có thể ở các nước đang phát triển, nơi thường dễ xảy ra các cú sốc hơn, thì việc áp dụng những tiêu chuẩn vốn tối thiểu cao hơn là cần thiết. Nhưng do những vướng mắc trong thực hiện, việc thi hành các tiêu chuẩn cao hơn sẽ càng khó khăn hơn. Việc đề ra các quy định như tỷ lệ vốn tối thiểu là tương đối dễ dàng, nhưng sẽ khó khăn hơn nhiều trong việc thực hiện các thủ tục liên quan (chẳng hạn đo lường giá trị vốn) để có thể làm cho các quy định này có thành hiện thực. Giá trị sổ sách của vốn không phải là một chỉ số đúng đắn phản ánh sức mạnh của một thể chế. Giá trị ròng thực sự của ngân hàng phụ thuộc vào giá trị thị trường các khoản cho vay của nó trong danh mục đầu tư, và giá trị này thường khó đo lường do tính

thanh khoản kém của các khoản cho vay. Ở các nước đang phát triển, giá cả dao động nhiều và thị trường kém phát triển, càng khiến công việc này trở nên khó khăn hơn. Thông thường, việc các ngân hàng mất khả năng thanh toán nếu tính theo giá trị thị trường, xảy ra khá lâu trước khi vốn hạch toán trên sổ sách bị cạn kiệt.

Công tác kế toán tốt hơn có thể giúp ích. Công tác kế toán và dự phòng tốt là cần thiết để làm cho giá trị vốn trong sổ sách trở thành một thước đo có ý nghĩa. Những người giám sát ngân hàng thường phân loại các khoản cho vay của ngân hàng thành nhiều khoản mục khác nhau, căn cứ vào chất lượng của chúng và yêu cầu dự phòng thua lỗ ở các mức độ khác nhau dựa trên sự phân loại này. Tuy nhiên, do việc phân loại này là tính toán trong tương lai, và nhìn chung, khó có thể lý giải và thi hành, trên thực tế cần phải có các khoản dự phòng nếu một khoản nợ chưa được trả. Ví dụ, nếu lãi suất trên một khoản vay không được trả trong vòng 90 ngày, các tiêu chuẩn kế toán ở nhiều nước sẽ không cho phép ngân hàng cộng dồn khoản lãi này trong báo cáo thu nhập của mình. Việc cộng dồn lãi trên các khoản nợ xấu được cho phép trong thời hạn tới 360 ngày ở Thái Lan vào năm 1997 và 180 ngày ở nhiều nước châu Phi. Ở hầu hết các nước, rất khó khăn để có thể ngăn cản ngân hàng tiếp tục cho vay mới nhằm bù đắp các khoản thanh toán lãi suất và che dấu các khoản nợ xấu- một việc làm được gọi là "làm xanh" (evergreening).[28]

Do đó, các tiêu chuẩn tập trung vào việc giám sát hiệu lực của yêu cầu vốn tối thiểu có thể là không đủ ở các nước đang phát triển. Ví dụ, gần đây, để bắt kịp quan điểm được các nước OECD tán đồng, nhiều nước đang phát triển đang bãi bỏ các yêu cầu về tính thanh khoản như tiền gửi ở ngân hàng trung ương, các khoản dự trữ, tiền mặt và trái phiếu chính phủ. Yêu cầu thanh khoản thấp hơn đã phần nào làm giảm thuế khoá đối với khu vực tài chính. Nhưng mặc dù các tỷ lệ thanh khoản không cần thiết cho các mục đích phòng ngừa ở các nước thu nhập cao, ở các nước đang phát triển, hoạt động giám sát và điều tiết ngân hàng đã không được cải thiện đến mức có thể bù đắp được tổn thất do thiếu sự che chắn đó cho hệ thống ngân hàng của các nước này.[29] Trong môi trường thiếu vốn con người và các thể chế hỗ trợ, các quy tắc đơn giản như yêu cầu thanh khoản có thể có lợi hơn so với các yêu cầu phức tạp.

Tự do giao dịch trong lĩnh vực dịch vụ tài chính làm tăng cường mức độ cạnh tranh trong quy định của các quốc gia. Các chiến lược điều tiết không công bằng và thiếu hiệu quả trở nên khó thực hiện hơn do các doanh nghiệp và công dân ở một nước nhất định có thể nhận thấy các quy định ở những nơi khác có lợi cho họ hơn. Nhìn từ góc độ này, quá trình toàn cầu hoá các thị trường tài chính là một quá trình trong đó sự gia tăng cạnh tranh quốc tế tạo ra kỷ luật thị trường đối với các nhà điều tiết ở các nước và hạn chế khả năng các chính trị gia và cơ quan điều tiết sử dụng các thể chế tài chính làm công cụ ban phát đặc ân chính trị của họ. Toàn cầu hoá các dịch vụ tài chính cũng mang lại lợi ích trực tiếp cho người nghèo, nếu có sự quan tâm đầy đủ tới việc nâng cao trình độ học vấn và khả năng tiếp cận Internet của họ.

Một lợi ích khác của việc cho phép có các chiến lược điều tiết khác nhau ở các quốc gia là phạm vi mà những khác biệt này cho phép thử nghiệm các phản ứng khác nhau trước những hành vi mang tính sáng tạo của các bên được điều tiết. Các thể chế được điều tiết tìm cách tối thiểu hoá gánh nặng điều tiết của mình và có thể rất sáng tạo trong các biện pháp trốn tránh các quy định thận trọng, như hạn chế cho vay có liên quan hay hạn chế tỷ lệ ngoại tệ. Cũng tương tự, các nhà điều tiết có thể có lợi nhờ sự sáng tạo trong điều tiết mà không bị các tiêu chuẩn điều tiết quốc tế kiềm chế.

Tăng cường hiệu quả trong khu vực tài chính: vai trò của sở hữu và cạnh tranh

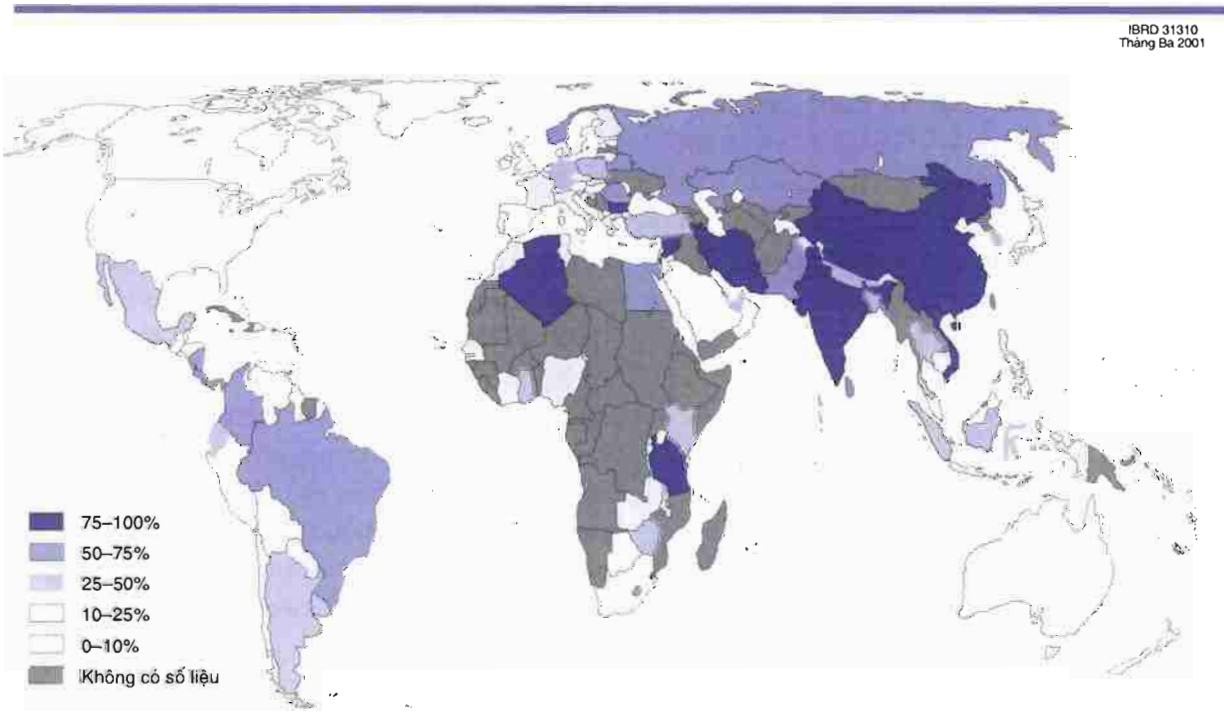
Các nước đang phát triển thường có khu vực ngân hàng tập trung với mức độ sở hữu nhà nước cao. Hình 4.2 cho thấy, ngoài Bắc Mỹ và châu Âu, rất ít các nước có các ngân hàng quốc

doanh chiếm tỷ lệ tài sản thấp hơn một phần tư tổng tài sản của toàn bộ khu vực ngân hàng. Số liệu gốc của hình 4.2 cũng cho thấy mối quan hệ ngược chiều đáng kể giữa tỷ lệ tài sản trong các ngân hàng quốc doanh và mức thu nhập trên đầu người của nước đó. [30]

Để giải thích tại sao sở hữu công cộng đối với các ngân hàng lại phổ biến, những người ủng hộ sở hữu nhà nước cho rằng, chính phủ có thể phân bổ vốn tới các dự án đầu tư có hiệu quả cao tốt hơn. Một quan điểm thứ hai ủng hộ sự kiểm soát của nhà nước là, với sở hữu tư nhân, sự tập trung quá mức trong hoạt động ngân hàng có thể dẫn đến hạn chế khả năng tiếp cận tín dụng của nhiều bộ phận trong xã hội, và vì thế, ảnh hưởng tiêu cực tới phát triển. Một quan điểm phổ biến thứ ba là các ngân hàng sở hữu tư nhân thường dễ xảy ra khủng hoảng hơn, và sở hữu công cộng có thể giúp ổn định hoá hệ thống tài chính. Tuy nhiên, các bằng chứng gần đây chỉ ra rằng, sở hữu nhà nước đối với các ngân hàng cao hơn thường đi đôi với hiệu quả ngân hàng thấp hơn, tiết kiệm và cho vay ít hơn, năng suất và tăng trưởng thấp hơn. [31] Không có bằng chứng cho thấy sở hữu nhà nước làm giảm khả năng xảy ra khủng hoảng ngân hàng. [32]

Hơn nữa, ảnh hưởng tiêu cực của sở hữu nhà nước có thể nghiêm trọng hơn ở các nước đang phát triển so với các nước công nghiệp. Thị trường ở các nước công nghiệp tạo khả năng kiểm soát và cân bằng tốt hơn đối với những thể chế sở hữu công cộng. Một phần kết quả kinh doanh kém của các ngân hàng quốc doanh xuất phát từ các động lực bên trong yếu kém. Một phần lớn hơn có lẽ xuất phát từ sự can thiệp của các nhà hoạch định chính sách, do sở hữu nhà

Hình 4.2
Sở hữu nhà nước trong ngành ngân hàng, 1998-99



Chú thích: các số liệu trên chỉ phần trăm tài sản của các ngân hàng thuộc sở hữu nhà nước. Hầu hết các quan sát đều trong giai đoạn 1998-99 (Điều tra của Ngân hàng Thế giới về Điều tiết và Giám sát Phòng ngừa) và trong trường hợp số liệu không có thì căn cứ vào La Porta, Lopes de Silanes, và Shleifer (2000). Như vậy, một số thay đổi gần đây trong hình thức sở hữu, đáng chú ý là ở châu Mỹ Latinh, đã không được tính tới.
Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2001a.

nước cho phép các viên chức có thể sử dụng ngân hàng như một nguồn cung cấp công ăn việc làm cho những người thân tín của mình, hoặc để cung cấp tín dụng cho những người ủng hộ mình. [33] Bằng chứng rõ ràng là, những người quản lý các ngân hàng quốc doanh thường phải đối mặt với các xung đột chính trị, do đó ảnh hưởng tới kết quả kinh doanh yếu kém của các ngân hàng này.

Mặc dù lợi ích tiềm năng của việc chuyển sang sở hữu tư nhân có thể là lớn ở các nước đang phát triển, những nước này cũng là các nước có thể chế yếu kém nhất để có thể tư nhân hoá thành công. Tư nhân hoá ngân hàng có thể mang lại cạnh tranh lớn hơn, do tín dụng sẽ được phân bổ nhiều hơn cho các dự án sinh lợi thay vì các dự án có ưu thế chính trị. Cũng như ở các khu vực khác, điều quan trọng là khuyến khích cạnh tranh trong hệ thống tài chính để giảm chi phí và khuyến khích đổi mới. Tuy nhiên, khác với hầu hết các khu vực khác, cạnh tranh quá mức trong hệ thống ngân hàng có thể làm xói mòn giá trị danh tiếng kinh doanh và tạo nên môi trường thiếu ổn định. Do đó, tăng cạnh tranh cũng đòi hỏi phải có môi trường điều tiết tốt hơn.

Tư nhân hoá ngân hàng

Trong môi trường điều tiết và giám sát lành mạnh và với việc tổ chức giao dịch tốt, tư nhân hoá các ngân hàng đã nâng cao được hiệu quả. Ví dụ, số liệu từ tư nhân hoá 18 ngân hàng thuộc tỉnh ở Áchentina từ năm 1992 cho thấy, bảng cân đối tài sản và báo cáo thu nhập của các ngân hàng mới được tư nhân hoá trở nên rất giống các ngân hàng tư nhân. Có ít nợ xấu hơn, chi phí hành chính giảm tương đối so với doanh thu và có ít tín dụng cung cấp cho doanh nghiệp quốc doanh hơn.[34] Các thay đổi này củng cố cho kết luận: năng suất gia tăng sau khi tiến hành tư nhân hoá.[35]

Tư nhân hoá ngân hàng thành công đòi hỏi phải có thiết kế giao dịch phù hợp. Những người chủ mới phải biết một phần trong số vốn của họ đang gặp rủi ro và các giới chức giám sát sẽ hành động nếu ngân hàng tư nhân hoá mất khả năng thanh toán. Điều này có nghĩa là sự tách bạch rõ ràng giữa chính phủ và những người chủ mới của ngân hàng là cần thiết để đảm bảo tư nhân hoá thành công.

Những người chủ mới phải bắt đầu với một thực thể mang tính cạnh tranh. Điều này có nghĩa là cần phải điều chỉnh mạnh mẽ bảng cân đối tài sản của ngân hàng quốc doanh trước khi ngân hàng này được bán. Công việc này rất quan trọng bởi vì những ngân hàng quốc doanh mà chính phủ sẵn sàng bán hầu như luôn luôn là các ngân hàng thua lỗ và thường mất khả năng thanh toán. Nếu những người chủ mới mua lại một ngân hàng thua lỗ, các nhà điều tiết có thể sẽ phải nới lỏng việc điều tiết với ngân hàng này. Chẳng hạn, Chilê thiếu các nguồn lực tài khoá để chấn hưng bảng cân đối tài sản các ngân hàng trước khi tiến hành tư nhân hoá ngân hàng trên quy mô lớn vào năm 1975. Các vấn đề sau đó xảy ra một phần do năng lực giám sát yếu. Nhưng cuộc khủng hoảng năm 1982 cũng xảy ra vì những người chủ mới và chính phủ đều công nhận những người chủ mới đã mua lại các thể chế sắp phá sản - và do vậy, cả hai bên đều mong muốn có sự nới lỏng trong điều tiết đối với các ngân hàng này.

Điều chỉnh bảng cân đối tài sản có thể được thực hiện bằng cách thay thế các tài sản khó đòi bằng các tài sản có thể thu hồi, thông thường là trái phiếu chính phủ. Hoặc các nhà hoạch định chính sách có thể tạo ra thêm một tổ chức để lưu giữ các tài sản khó đòi và các khoản nợ mà người mua không muốn nhận (thường được gọi là giải pháp ngân hàng tốt/ngân hàng xấu). Mặc dù không có bằng chứng rõ ràng khẳng định sự ưu việt của một phương pháp này so với phương pháp kia, nhưng mối liên hệ giữa chính phủ và những người chủ mới không thể bị tách rời trên thực tế, trừ khi những người chủ mới thực sự bắt đầu bằng một thể chế có khả năng thanh toán. Thừa nhận và giải quyết các khoản nợ của ngân hàng quốc doanh chắc chắn

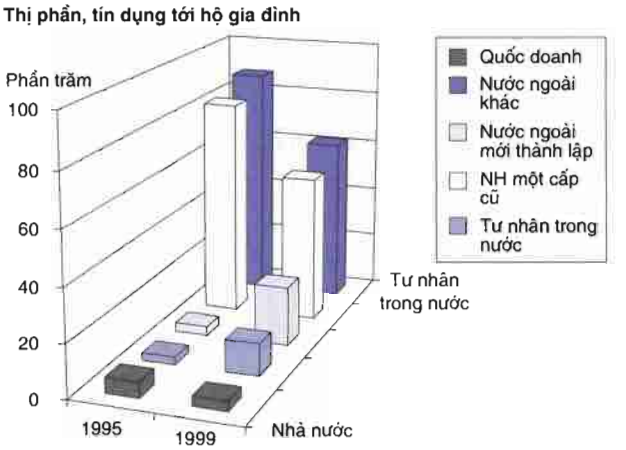
sẽ tạo ra các chi phí ngân sách đáng kể. Do đó, kế hoạch tài khoá phải đóng vai trò quan trọng để tiến trình tư nhân hoá ngân hàng có thể thành công.

Trong nhiều trường hợp, những lực cản chính đối với thành công của tư nhân hoá là sự ngần ngại trong việc trao quyền kiểm soát các ngân hàng này cho tư nhân và sự ngần ngại trong việc cho phép người nước ngoài mua ngân hàng. Các nước đang phát triển có thể thu được nhiều lợi ích từ phía những người mua nước ngoài xét theo hiệu quả và ổn định của ngành.

Trong các nước đang chuyển đổi, Hunggari là nước sẵn sàng nhất trong việc trao quyền kiểm soát chính đối với các ngân hàng cho các đối tác nước ngoài. Hunggari cũng đạt được tỷ lệ tăng trưởng kinh tế cao hơn các nước láng giềng: một số trong các thành công này có thể có nguồn gốc từ hệ thống các ngân hàng vận hành tốt hơn (hình 4.3). Ba Lan ban đầu không muốn bán ngân hàng cho nước ngoài và Cộng hoà Séc cũng chậm chạp trong việc bán các cổ phiếu có khả năng kiểm soát cho tư nhân cả trong nước lẫn nước ngoài. Sự thay đổi chính sách trong giai đoạn về sau đã giải thích phần nào sự gia tăng tỷ lệ tăng trưởng kinh tế ở các nước này.[36]

Hình 4.3

Sự phát triển trong hệ thống ngân hàng Hunggary



Nguồn: Bonin và Abel 2000.

Động lực của thay đổi thể chế: tư nhân hoá

Trong các môi trường hoạt động điều tiết và giám sát yếu kém - trường hợp đặc trưng ở các nước đang phát triển - sẽ là thiếu hiện thực khi hy vọng rằng, với sự thay đổi mạnh về hình thức sở hữu trong một thời gian ngắn, sẽ mang lại thành công nhanh chóng. Điều này không có nghĩa là các nước đang phát triển không nên tiến hành tư nhân hoá. Trái lại, các nước này cần tiến hành tư nhân hoá dần dần, từng ngân hàng một, trong khi chính phủ cần cố gắng cải thiện năng lực giám sát của mình.

Sở hữu tư nhân đối với các ngân hàng có thể là chất xúc tác kích thích các thay đổi thể chế khác. Có một liên hệ quan trọng giữa sở hữu tư nhân và nhu cầu thông tin tài chính tốt hơn, hầu hết thông tin này đều do các nhà điều tiết cung cấp. Thị trường cũng giám sát các ngân hàng tốt hơn khi có sở hữu tư nhân lớn hơn.[37]

Trường hợp ở Mêhicô là một ví dụ. Tất cả các ngân hàng ở Mêhicô được quốc hữu hoá vào đầu thập kỷ 1980. Các lực lượng ủng hộ quốc hữu hoá nhấn mạnh sự lạm dụng cấu trúc sở hữu tập trung, cho rằng chính nó đã góp phần dẫn đến khủng hoảng năm 1982 do tạo điều kiện cho tiết kiệm của khu vực tư nhân trong nước chạy ra ngoài. Do đó, người ta kỳ vọng rằng sở hữu nhà nước cùng với kiểm soát thị trường vốn và ngoại hối chặt chẽ và trợ cấp tín dụng đối với đầu tư của nhà nước và các chương trình xã hội, sẽ làm giảm sự bấp bênh của hệ thống ngân hàng.[38] Tuy nhiên, trên thực tế thì các ngân hàng quốc doanh ngày càng trở thành một nguyên nhân gây ra thâm hụt ngân sách. Các ngân hàng này nhanh chóng đánh mất kỹ năng thẩm định rủi ro và một số lượng lớn các nhân viên có trình độ của mình.[39] Từ đầu năm 1988, với việc dỡ bỏ các kiểm soát về lãi suất và tỷ giá, chính phủ Mêhicô bắt đầu tiến hành tự do hoá hệ thống ngân hàng, với đỉnh cao là việc tái tư nhân hoá tất cả các ngân hàng vào năm 1992.

Để đảm bảo thành công của nỗ lực tư nhân hoá trên quy mô lớn này, chính quyền, hoặc phải rất tự tin vào năng lực điều tiết và giám sát

của mình, hoặc phải sẵn sàng nhường chúng cho các ngân hàng nước ngoài có uy tín. Cả hai điều kiện này đều không có ở Mêhicô. Sau các thất bại ở khắp nơi, bắt đầu bằng cuộc "khủng hoảng Tequilla" năm 1994, chính quyền Mêhicô tiến hành can thiệp vào nhiều ngân hàng, và rút cục, lại phải trải qua một lượt tư nhân hoá lần thứ hai, trong đó cho phép sở hữu nước ngoài đối với ngân hàng trong nước. Năm 1999, Ngân hàng Thế giới gia hạn Khoản cho vay để tái cấu trúc ngân hàng cho Mêhicô nhằm hỗ trợ giải quyết các vấn đề còn tồn tại. Khoản cho vay này giúp làm sạch bảng cân đối, tái cấu trúc và tái tư nhân hoá ngân hàng Banco Serfin - ngân hàng này được ngân hàng Tây Ban Nha Santander mua lại-, và cũng giúp hỗ trợ cho một số vụ sáp nhập ngân hàng.

Các kết quả nghiên cứu từ Áchentina cho thấy, tư nhân hoá thường dễ xảy ra khi lợi ích trực tiếp của các nhà chính trị có được từ ngân hàng - ví dụ như sự đỡ đầu hay tín dụng bao cấp cho những người ủng hộ - thấp, và khi những ràng buộc tài chính đối với các nhà chính trị được xiết chặt (hộp 4.7). Nghiên cứu này cho thấy, chính phủ thường bị trói chặt vào các thể chế không đáng có do những lợi ích riêng. Trong trường hợp các ngân hàng cấp tỉnh ở Áchentina, phải có một cuộc khủng hoảng xảy ra và với sự trợ giúp tài chính từ các thể chế tài chính quốc tế mới buộc các nhà hoạch định chính sách ở các tỉnh thay đổi đường lối của họ. Dù vậy, một số tỉnh vẫn lựa chọn không tư nhân hoá.

Cấu trúc thị trường

Tính độc lập không phụ thuộc vào các quyết

Hộp 4.7

Tính chất kinh tế chính trị của cải cách ngân hàng

Có rất ít bằng chứng có hệ thống về những nhân tố nào làm cho các nhà chính trị quyết định từ bỏ sự kiểm soát của nhà nước đối với các ngân hàng. Những bằng chứng tốt nhất có được từ Áchentina, tại đó có 18 ngân hàng cấp tỉnh đã được tư nhân hoá trong giai đoạn từ 1992 tới 1999. Do các nhà hoạch định chính sách ở các tỉnh khác nhau đưa ra các quyết định tương tự nhau về việc có tư nhân hoá ngân hàng của họ không, trong cùng một thời kỳ tương đối ngắn và một môi trường thể chế khái quát tương tự nhau, nên Áchentina là một trường hợp cho ta những nền tảng cơ bản về các tác nhân thúc đẩy tư nhân hoá ngân hàng.

Phát hiện chính là, các nhà hoạch định chính sách ở tỉnh thường tư nhân hoá sau khi gặp phải hạn chế chặt chẽ hơn về ngân sách và sau khi họ nhận được tài trợ, như là một phần trong chương trình tư nhân hoá, để làm sạch bảng cân đối tài sản của các ngân hàng thua lỗ. Việc xiết chặt ngân sách là kết quả của Kế hoạch Chuyển đổi và các thay đổi liên quan trong điều lệ của ngân hàng trung ương. Theo kế hoạch này, vai trò chính của ngân hàng trung ương là bảo vệ giá trị đồng tiền. Điều này có nghĩa là ngân hàng trung ương sẽ ngừng tái chiết khấu các khoản cho vay của ngân hàng cấp tỉnh cho chính quyền tỉnh. Hơn nữa, vai trò người cho vay cuối cùng của ngân hàng trung ương cũng bị hạn chế đáng kể, và do vậy, các ngân hàng cấp tỉnh sẽ phải tự mình duy trì lòng tin của người gửi tiền (xem thảo luận chi tiết hơn trong Dillinger và Webb 1999).

Trong "khủng hoảng Tequila", bắt đầu từ cuối năm 1994 và diễn ra đầu năm 1995, các ngân hàng yếu kém ở Áchentina- trong đó có nhiều ngân hàng quốc doanh cấp tỉnh- chứng kiến các dòng tiền tiết kiệm rất lớn được rút ra. Để đối phó với sự suy giảm tính thanh khoản, các ngân hàng này đã vay ngắn hạn từ các ngân hàng quốc doanh khác (chủ yếu là Banco de la Nacion).Tuy nhiên, sau khủng hoảng, hầu hết các ngân hàng cấp tỉnh đều gặp khó khăn trong việc trả các khoản nợ này và một số trở nên mất khả năng thanh toán. Chính phủ liên bang, với trợ giúp từ Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ và Ngân hàng Thế giới, thành lập Fondo Fiduciario, một quỹ uỷ thác cho vay dài hạn đối với những tỉnh nào đồng ý tư nhân hoá ngân hàng của mình. Thu nhập từ các khoản vay này được sử dụng để hoàn trả các khoản nợ ngắn hạn mà các ngân hàng vay trong thời gian khủng hoảng. Nhờ đó, bảng cân đối của các ngân hàng cấp tỉnh được làm sạch trước khi tiến hành tư nhân hoá (Clarke và Cull 1999a, 1999b).

Tuy nhiên, không phải đó là các nhân tố duy nhất dẫn đến các quyết định tư nhân hoá. Chẳng hạn, đã diễn ra tư nhân hoá từ trước đó khi việc dư thừa nhân công trong các ngân hàng chưa đến mức nghiêm trọng và khi kết quả kinh doanh của ngân hàng kém hơn (xem các bằng chứng kinh tế lượng trong Clarket và Cull, sẽ xuất bản). Nhưng các thay đổi trong khuyến khích lợi ích gắn liền với Kế hoạch Chuyển đổi và việc xem xét lại điều lệ hoạt động của ngân hàng trung ương, cùng với khủng hoảng Tequila và sự ra đời Fondo Fiduciario, đã góp phần làm thay đổi cấu trúc sở hữu trong các ngân hàng ở Áchentina. Các giai đoạn khủng hoảng có thể mang lại các cơ hội tương tự ở các nước khác có tỷ lệ sở hữu nhà nước cao trong lĩnh vực ngân hàng.

định chính trị có thể cải thiện công tác quản trị trong khu vực ngân hàng. Tư nhân hoá có thể là cách duy nhất để đảm bảo đạt được điều này một cách có hiệu quả. Tuy nhiên, vẫn còn các câu hỏi về cấu trúc hợp lý của khu vực ngân hàng tư nhân. Cạnh tranh quá mức có thể tạo ra một môi trường ngân hàng thiếu ổn định trong khi cạnh tranh không đủ, lại nuôi dưỡng sự thiếu hiệu quả và giảm khả năng tiếp cận tín dụng của người đi vay. Do thiếu các thước đo tốt hơn, nên mức độ tập trung của ngân hàng thường được sử dụng để đại diện cho mức độ cạnh tranh trong khu vực này. Bằng chứng thực nghiệm về ảnh hưởng của mức độ tập trung ngân hàng không có nhiều và hầu hết trong số đó đều về các nước công nghiệp, nhất là Mỹ. [40]

Rất khó có thể khái quát hoá ảnh hưởng của mức độ tập trung. Về mặt khái niệm, tập trung có thể làm tăng quyền lực thị trường, giảm cạnh tranh và hiệu quả. Nếu tính kinh tế theo quy mô dẫn đến các ngân hàng sáp nhập và mua lại lẫn nhau, thì mức độ tập trung tăng thêm lại cho thấy sự gia tăng hiệu quả. Hơn nữa, các ngân hàng lớn có thể sở hữu một danh mục tài sản đa dạng hơn, và điều này làm tăng sự ổn định của cả hệ thống. Tuy vậy, các ngân hàng lớn có thể trở nên "quá lớn để có thể sụp đổ" hay thậm chí quá lớn để có thể bắt buộc phải tuân thủ kỷ luật do các nhà giám sát ngân hàng đặt ra. Điều này có nghĩa là các ngân hàng này có thể sẽ vay mượn nhiều hơn, sở hữu các tài sản có rủi ro cao hơn so với các ngân hàng nhỏ, do chúng trông đợi vào sự giúp đỡ của các nhà hoạch định chính sách khi có các cú sốc tiêu cực xảy ra, ảnh hưởng tới khả năng thanh toán và lợi nhuận của chúng.

Mức độ tập trung cao không có nghĩa là làm giảm cạnh tranh. Chẳng hạn, ở Canada, nơi năm ngân hàng lớn nhất chiếm tới hơn 80 phần trăm giá trị tài sản toàn hệ thống ngân hàng, các nhà nghiên cứu không nhận thấy có bằng chứng thể hiện hành vi độc quyền.[41] Các hệ thống tập trung có thể mang tính cạnh tranh nếu như chúng cho phép khả năng tham gia rộng rãi. Khả năng gia nhập và rút lui khỏi ngành thiết lập nên kỷ luật thị trường. Các bằng chứng liên quốc gia gần đây cho thấy mức độ tập trung cao hơn không có quan hệ chặt chẽ với hiệu quả hệ thống ngân hàng, sự phát triển tài chính hay cạnh tranh công nghiệp. [42] Cũng tương tự, phân tích từ số liệu cấp ngân hàng từ 80 nước chỉ ra rằng, mức độ tập trung ảnh hưởng rất ít tới khả năng sinh lợi hay chênh lệch lãi suất của các ngân hàng. [43]

Liệu bằng chứng này có ý nghĩa gì đối với các nước đang phát triển, nơi mà khu vực ngân hàng có xu hướng tập trung cao, ít tính cạnh tranh, và trong nhiều trường hợp, luôn có xu hướng xảy ra khủng hoảng? Bởi vì chỉ riêng mức độ tập trung không phải là một thước đo đại diện tốt để đánh giá mức độ cạnh tranh và khả năng tham gia của thị trường, cần phải bổ sung thêm vào đó các thước đo khác phản ánh những hạn chế đối với việc gia nhập và rút lui khỏi thị trường. Bằng chứng chỉ ra rằng, hạn chế chặt chẽ hơn đối với gia nhập hoạt động ngân hàng thường đi kèm với chênh lệch lãi suất trung bình cao hơn và chi tiêu hành chính lớn hơn. [44] Các hạn chế thêm đối với sự gia nhập của tác nhân nước ngoài thường đi kèm với chất lượng danh mục của ngành thấp hơn và khả năng xảy ra khủng hoảng ngân hàng lớn hơn. [45] Bằng chứng về hạn chế gia nhập cho thấy khả năng dễ tham gia thị trường có liên hệ tích cực với hiệu quả ngân hàng và sự ổn định, chứ không phải là chỉ số phản ánh mức độ tập trung trên thực tế.

Các nước đang phát triển dường như phải hứng chịu tất cả các nhược điểm phản cạnh tranh do sự tập trung ngân hàng mang lại, trong khi lại không được hưởng mấy lợi ích từ sự ổn định cao hơn. Thực tế này cho thấy, cần phải mở rộng hơn nữa khả năng gia nhập vào hệ thống ngân hàng. Nếu các ngân hàng tư nhân trong nước hiện có khả năng cạnh tranh tốt, thì việc mở cửa có thể tiến hành từ từ, để không làm giảm quá nhanh giá trị danh tiếng kinh doanh của các ngân hàng trong nước, do điều này chỉ làm gia tăng sự thiếu ổn định. Trong trường hợp kém nhất, khi sự tập trung

cao đi đôi với sở hữu nhà nước đáng kể và hoạt động ngân hàng yếu kém, thì chính phủ cần xem xét tư nhân hoá như một giải pháp nhằm làm cho thị trường trong nước trở nên có tính cạnh tranh cao hơn.

Các chính phủ thường có chính sách hạn chế sự tham gia thị trường để đạt được một mức độ cân bằng giữa cạnh tranh và ổn định. Tất nhiên, các chính sách này không nên trở thành một biện pháp để bảo vệ các lợi ích cục bộ khỏi áp lực cạnh tranh. Do cạnh tranh từ những thể chế tài chính khác và bằng những hình thức trung gian tài chính khác ở thị trường các nước công nghiệp mạnh hơn, một số người cho rằng các quy định về gia nhập thị trường ở các nước đang phát triển cần được nới lỏng hơn.[46] Hơn nữa, do có bằng chứng cho thấy khu vực tài chính ở các nước đang phát triển có xu hướng tiến tới tập trung hoá và thiếu cạnh tranh, việc tự do hoá các chính sách gia nhập thị trường có thể mang đến nhiều lợi ích tiềm tàng. Tất cả các nước đều phải duy trì một số giới hạn đối với việc gia nhập thị trường vì mục đích thận trọng. Không nên dỡ bỏ quá nhanh các hạn chế này vì điều này dẫn tới việc đột ngột xoá bỏ giá trị danh tiếng kinh doanh của những ngân hàng hiện đang tồn tại. Do đó, quá trình gia nhập cần được quản lý theo thời gian và phải rõ ràng. Một số nước có thể hưởng lợi nhờ thiết lập một thời gian biểu cố định cho tự do hoá, thực hiện các ràng buộc thông qua luật lệ trong nước và có thể với sự hỗ trợ từ các thoả thuận quốc tế.[47] Cũng tương tự, do chắc chắn sẽ có những sự thất bại không tránh khỏi, nên chính phủ cần thiết lập các quy tắc rõ ràng về sự rút lui của các ngân hàng, tức là các qui tắc can thiệp và giải quyết (hộp 4.8).

Sự gia nhập của tác nhân nước ngoài và tài chính điện tử có thể làm thay đổi bản chất của thị trường tài chính

Toàn cầu hoá tài chính có nhiều lợi ích, nhưng nó cũng làm tăng rủi ro. Nhiều rủi ro của nó đã được thảo luận trong *Báo cáo Phát triển Thế giới 1999/2000: Tiến vào thế kỷ 21*. Hầu hết các nước

Hộp 4.8

Tăng cường các cơ chế rút lui của ngân hàng: Các bài học từ châu Mỹ Latinh

Vốn lớn và giám sát tốt không đủ để ngăn chặn tâm lý lợi dụng bảo lãnh cố ý làm liều, nếu các cơ chế rút lui không hoạt động tốt. Sự rút lui của ngân hàng là công cụ kỷ luật mạnh mẽ nhất. Các nghiên cứu chi tiết về các nước Mỹ Latinh cung cấp một số bài học chung về vấn đề cải cách khuôn khổ giải quyết thất bại của ngân hàng.

Thắt chặt các tiêu chuẩn được phép tiếp cận nguồn vốn của người cho vay cuối cùng. Cụ thể, cần chấm dứt việc ngân hàng trung ương cho ngân hàng thương mại vay một cách quá rộng rãi (tức là một cách tự động, không có giới hạn và không cần thế chấp) đối với các khoản cho vay với giá trị vượt quá tài khoản tiền gửi của ngân hàng thương mại tại ngân hàng trung ương .

Củng cố các chế độ khắc phục nhanh chóng. Khắc phục nhanh chóng có thể một phần dưới hình thức thắt chặt hơn các chế tài và hạn chế hoạt động của các ngân hàng, nó được áp dụng tự động khi tình trạng mức độ thiếu hụt trong tỷ lệ vốn so với yêu cầu diễn ra mạnh hơn.

Tránh các can thiệp trực tiếp đối với các hoạt động ngân hàng, vì các can thiệp này làm tăng rủi ro, xảy ra hiện tượng cùng điều hành. Nói cách khác, cần phải xác định rõ ràng các quyền của cổ đông. Vấn đề này liên quan tới thoả thuận trong đó những nhà giám sát đảm nhận vai trò điều hành (trực tiếp hay thông qua đại diện) đối với một ngân hàng đang hoạt động trong khi ngân hàng này thực ra thuộc sở hữu các cổ đông của nó. Một thoả thuận như vậy có thể sẽ khuyến khích ngầm việc các cổ đông sau này khẳng định trong các vụ kiện rằng, chính những nhà giám sát đã làm cho ngân hàng trở nên suy sụp.

Đưa ra các kỹ thuật giải quyết hiệu quả đối với một ngân hàng bị đóng cửa. Ở Achentina, để giữ vững giá trị tài sản, các tài sản của một ngân hàng đổ bể ngay lập tức được chuyển tới một quỹ do một ngân hàng hoạt động tốt quản lý, căn cứ vào một hợp đồng trong đó đưa ra các khuyến khích lợi ích để ngân hàng quản lý tìm cách tối đa hoá giá trị tài sản được thu hồi. Để hạn chế rủi ro lan truyền, thì càng có nhiều càng tốt các khoản tiền gửi nhanh chóng (chỉ trong vài ngày cuối tuần chẳng hạn) chuyển sang các ngân hàng khác trong hệ thống, các ngân hàng này được tham dự vào quỹ tín thác tài sản để bù đắp thiệt hại có thể có của mình.

Hạn chế sử dụng nguồn vốn từ quỹ bảo hiểm tiền gửi thu theo mức chênh lệch rủi ro để giải quyết vấn đề liên quan tới ngân hàng bị đóng cửa. Trong một số trường hợp, các cơ quan nhà nước đã mua cổ phiếu (cũng có nghĩa là bơm vốn vào) một ngân hàng hiện hoạt động gặp khó khăn sau khi vốn cổ phần của các cổ đông đã hoàn toàn là con số không hay đã bị giảm đi đáng kể. Các cải cách đang tiến hành trong lĩnh vực này nhằm bảo đảm rằng, quỹ bảo hiểm tiền gửi không được sử dụng để tài trợ cho hình thức can thiệp/quốc hữu hoá ngân hàng như vậy.

Nguồn: de la Torre 2000; Burki và Perry 1998.

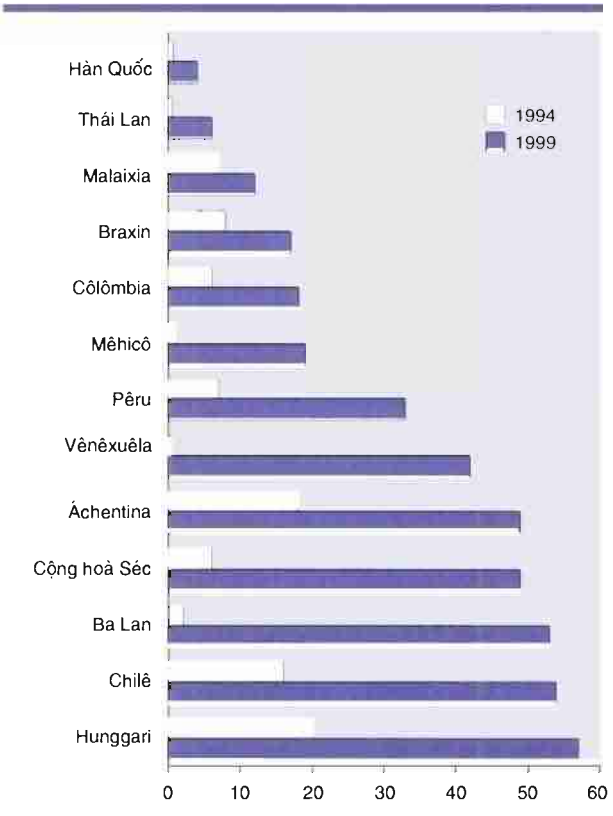
đang phát triển đều quá nhỏ nên không thể tiến lên mà không cần tới khả năng tiếp cận nguồn vốn toàn cầu, kể cả việc sử dụng dịch vụ tài chính của các công ty tài chính nước ngoài. Phần này tập trung vào ảnh hưởng của sự gia nhập của ngân hàng nước ngoài và ý nghĩa của những bước phát triển mới trong công nghệ và truyền thông.

Sự tham gia của ngân hàng nước ngoài

Ở một số nước đang phát triển, gần đây đã có sự gia tăng lớn trong tỷ lệ tài sản ngân hàng do các công ty nước ngoài kiểm soát (hình 4.4). Hầu hết sự gia nhập của phía nước ngoài được thực hiện bằng cách mua lại các ngân hàng trong nước ở nước sở tại. Ví dụ, từ giữa thập kỷ 1990, Banco Santader Central Hispano (BSCH) và Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) đã chi

Hình 4.4

Tăng thị phần của đa số các ngân hàng sở hữu nước ngoài ở một số nước, năm 1994 và 1999



Nguồn: Bankscope, IMF 2000.

khoảng 13 tỷ đô la để mua quyền kiểm soát 30 ngân hàng lớn ở châu Mỹ Latinh. Các ngân hàng này có tổng tài sản lên tới 126 tỷ đôla - gần bằng 10 phần trăm tổng giá trị tài sản của hệ thống ngân hàng trong khu vực, hay bằng 7,5 phần trăm GDP của khu vực. [48]

Các ngân hàng nước ngoài thường có xu hướng gia nhập thị trường ở những nước có quan hệ kinh doanh đáng kể với nước quê hương của chúng. [49] Trong khi các ngân hàng nước ngoài có xu hướng bám theo khách hàng của mình ở nước ngoài, thì cũng có bằng chứng cho thấy các ngân hàng này thường bị thu hút tới những nước có thị trường ngân hàng lớn và tăng trưởng cao, nhờ đó có nhiều khả năng sinh lợi. [50] Quan sát này cho thấy, các ngân hàng nước ngoài tìm kiếm cơ hội lợi nhuận ở trong nước, và do đó, không phải luôn theo sát các khách hàng của họ ở nước ngoài. Tuy nhiên, kể cả sau khi đã tính tới mức độ hấp dẫn của thị trường nước đến thì một số nước vẫn chỉ được tương đối ít ngân hàng nước ngoài tham gia. Sự giải thích chủ yếu nằm ở các chính sách hạn chế gia nhập đã cản trở cạnh tranh từ phía các tác nhân nước ngoài. [51]

Sự gia tăng đều đặn trong tài sản của ngân hàng nước ngoài ở các nước đang phát triển làm nảy sinh câu hỏi về lợi ích, chi phí và rủi ro tiềm năng liên quan tới hoạt động ngân hàng quốc tế. Các ngân hàng nước ngoài có thể tạo nên áp lực cạnh tranh, nhờ đó khuyến khích hiệu quả, đổi mới và củng cố hoạt động giám sát và điều tiết. Thông qua những kênh tác động này, tự do hoá các hàng rào hạn chế sự gia nhập của ngân hàng nước ngoài có thể cải thiện chất lượng các dịch vụ tài chính, đẩy mạnh tăng trưởng kinh tế và giảm tính dễ tổn thương tài chính. Tuy nhiên, trong khi đó, ngân hàng nước ngoài có thể khuyến khích các dòng vốn quốc tế chảy ra khỏi các thị trường này. Các ngân hàng thuộc sở hữu nước ngoài cũng có thể vượt quá tầm năng lực điều tiết trong nước và vấn đề càng nghiêm trọng hơn nếu như bản thân nước quê hương của các ngân hàng này cũng có năng lực giám sát và điều tiết yếu kém. [52] Cũng có những mối

lo ngại sự gia nhập của ngân hàng nước ngoài có thể dẫn đến việc những nhóm chịu thiệt thòi trong nền kinh tế, kể cả các doanh nghiệp có quy mô nhỏ, sẽ nhận được ít nguồn tài trợ hơn.

Bằng chứng gần đây ở nhiều nước cho thấy, sự có mặt của các ngân hàng nước ngoài trên thực tế có liên quan với sự giảm sút của lợi nhuận, chi phí hành chính và chênh lệch lãi suất của các ngân hàng trong nước. Điều này cho thấy sự gia nhập của ngân hàng nước ngoài vào thị trường trong nước đã cải thiện hiệu quả của ngành. [53] Hơn nữa, bằng chứng từ Áchentina cho thấy các ngân hàng nước ngoài tạo ra áp lực đối với ngân hàng trong nước, nhất là các ngân hàng tập trung vào cho vay để mua bất động sản và để sản xuất. [54] Như mô tả trong phần trước, các hạn chế đối với sự gia nhập của ngân hàng nước ngoài nói chung, gắn liền với chất lượng danh mục cho vay thấp hơn và tính dễ tổn thương của khu vực ngân hàng lớn hơn. [55]

Sự cải thiện hiệu quả phụ thuộc vào việc thị trường nào được gia nhập và người gia nhập là ai. Bằng chứng thực nghiệm chỉ ra rằng, những ngân hàng nước ngoài gia nhập thị trường không có hiệu quả cao hơn so với các ngân hàng trong nước ở những nước có hệ thống ngân hàng phát triển.[56] Ở những nước có hệ thống ngân hàng kém phát triển thì các kết quả ngược lại. Bằng chứng liên quốc gia cho thấy, những ngân hàng nước ngoài có uy tín mới gia nhập thị trường đạt được hiệu quả cao hơn so với đối thủ cạnh tranh trong nước. [57] Các bằng chứng ở cấp độ quốc gia từ Áchentina, Côlômbia, Hy Lạp, Hunggari, Bồ Đào Nha và Tây Ban Nha cũng cho thấy sự gia nhập của ngân hàng nước ngoài (thường ở các nước công nghiệp) đã làm hiệu quả tăng đáng kể. [58] Kết luận chính ở đây là, ở các nước đang phát triển, nơi mà các ngân hàng trong nước thường có chi phí hành chính cao và lợi nhuận thấp hơn so với đối thủ cạnh tranh nước ngoài, thì sự gia nhập của ngân hàng nước ngoài cũng đem lại nhiều ảnh hưởng tích cực hơn. [59] Ở các nước đang phát triển, ưu thế công nghệ và hiệu quả của ngân hàng nước ngoài dường như đủ mạnh để vượt qua các bất lợi về thông tin của chúng khi cho vay hay khi huy động vốn ở trong nước.

Sự tham gia của các ngân hàng nước ngoài có tên tuổi cũng thường đi kèm với việc cải thiện các quy định phòng ngừa. Các ngân hàng nước ngoài thường có các tiêu chuẩn kế toán và công bố thông tin tốt hơn, do chúng phải tuân thủ quy định của nước quê nhà. Hơn nữa, nếu các ngân hàng trong nước muốn có mặt ở các nước phát triển - để có thể tương xứng với các dịch vụ mà ngân hàng nước ngoài cung cấp cho khách hàng nội địa - chúng phải nhận được các giấy phép hoạt động của nước ngoài. Nhu cầu phải đảm bảo với nước mà ngân hàng muốn hoạt động là những quy định ở nước quê nhà đủ tạo ra áp lực để các nhà điều tiết phải cải thiện các quy định phòng ngừa. Điều này đã xảy ra ở Mêhicô trong bối cảnh Hiệp định Thương mại Tự do Bắc Mỹ (NAFTA). Trong số các ngân hàng nước ngoài mới gia nhập thị trường, cũng có một số ngân hàng có thể hoạt động không tốt, như đã được minh chứng trong thất bại của Ngân hàng tín dụng và thương mại quốc tế (BCCI), một ngân hàng hoạt động rộng rãi ở nhiều nước đang phát triển và công nghiệp. Những vấn đề này là một lý do khác đòi hỏi phải tăng cường các quy định phòng ngừa và tạo nên một hạ tầng tài chính tốt hơn.

Cũng có nhiều rủi ro tiềm tàng trong sự gia nhập của ngân hàng nước ngoài. Một mối lo ngại là sự gia nhập nhanh chóng của ngân hàng nước ngoài có thể làm giảm các giá trị danh tiếng kinh doanh của ngân hàng trong nước và có thể gây mất ổn định. Do vậy, cần phải có một thời kỳ chuyển đổi, nhằm cho phép nước sở tại có thời gian để tăng cường hiệu quả của các ngân hàng nội địa và cải tiến hoạt động điều tiết và giám sát thận trọng. Tuy nhiên,bằng chứng sẵn có cho thấy, sự có mặt của ngân hàng nước ngoài trên thực tế đã làm giảm khả năng xảy ra khủng hoảng toàn diện trong lĩnh vực ngân hàng.[60] Hơn nữa, cũng có chứng cứ là, trong khủng hoảng Tequila, các ngân hàng tư nhân nước ngoài ở Áchentina có tỷ lệ tăng trưởng các khoản vay cao hơn so với cả ngân hàng tư nhân

trong nước và ngân hàng quốc doanh.[61]

Tương tự, vai trò năng động của các ngân hàng châu Âu ở các nền kinh tế đang chuyển đổi và sự mở rộng hoạt động của các ngân hàng Tây Ban Nha ở châu Mỹ Latinh đã dẫn đến những mối lo ngại chính sách về sự gia tăng sở hữu nước ngoài trong ngành ngân hàng. [62] Mặc dù vậy, tới nay, lợi ích gắn liền với sự gia nhập thị trường của ngân hàng nước ngoài có lẽ nhiều hơn các rủi ro do sự tập trung hình thức sở hữu của nước ngoài.

Một lo ngại khác với sự gia nhập của ngân hàng nước ngoài là ảnh hưởng tiềm tàng tới việc cho vay đối với các doanh nghiệp vừa và nhỏ (SME). Nếu ngân hàng nước ngoài thống trị hệ thống ngân hàng thì có thể dẫn đến sự suy giảm khả năng tiếp cận nguồn tài chính của các SME, do tồn tại các vấn đề về thông tin. Nhưng vấn đề có lẽ cũng không nghiêm trọng lắm vì các doanh nghiệp nước ngoài có xu hướng gia nhập bằng cách mua lại các ngân hàng trong nước và cạnh tranh từ các ngân hàng nước ngoài hiệu quả hơn có thể làm cho các ngân hàng trong nước phải đi tìm các phân đoạn thị trường mới, chẳng hạn cho vay đối với SME, một lĩnh vực mà họ có lợi thế cạnh tranh hơn.

Các bằng chứng chi tiết từ Hunggari cho thấy, các ngân hàng nước ngoài tham gia rất nhiều vào hoạt động ngân hàng bán lẻ, kể cả việc nhận tiền gửi và cho vay tiêu dùng. Cũng có bằng chứng cho thấy, cạnh tranh từ phía ngân hàng nước ngoài đã buộc một số ngân

Hộp 4.9

Ảnh hưởng của sở hữu nước ngoài đối với các ngân hàng ở Hunggari

Bằng cách cho phép các ngân hàng nước ngoài được thành lập các đơn vị kinh doanh mới và tư nhân hoá các ngân hàng thương mại lớn nhất của mình, trong đó cho phép sự tham gia của các nhà đầu tư nước ngoài, chính phủ Hunggari đã mạnh dạn cho phép các ngân hàng nước ngoài thâm nhập sâu hơn và nhanh hơn vào khu vực ngân hàng trong nước so với bất kỳ chính phủ nào ở các nước đang chuyển đổi khác.

Trong vòng một thời gian tương đối ngắn, cấu trúc sở hữu của hệ thống ngân hàng Hunggari đã hoàn toàn thay đổi. Mặc dù ban đầu có một số trục trặc, dịch vụ ngân hàng đã dần dần được mở rộng và cải thiện. Đáng chú ý là không phải tất cả các ngân hàng đều theo đuổi các mục tiêu hay phục vụ các khách hàng giống nhau. Nhiều ngân hàng hoạt động tích cực trong lĩnh vực ngân hàng bán lẻ, cả trong việc nhận tiền gửi và cho vay tới các hộ gia đình.

Tới cuối năm 1999, các ngân hàng mà ở đó bên nước ngoài chiếm hơn 50 phần trăm tổng vốn cổ phần đã chiếm 56,6 phần trăm tổng giá trị tài sản hệ thống ngân hàng, tăng 19,8 phần trăm năm 1994. Nếu ngưỡng yếu tố kiểm soát nước ngoài được tính là 40 phần trăm tổng vốn cổ phần thì con số trên tăng tới 80,4 phần trăm tổng giá trị tài sản.

Vào năm 1990, chế độ xã hội chủ nghĩa, ngân hàng Orszagos Takarekpenztar es Kereskedelmi Bank (OTP) chiếm tới 98,4 phần trăm tổng các khoản cho vay tới các hộ gia đình và nhận 93,2 phần trăm tất cả các khoản tiền gửi tiết kiệm ban đầu. Tới năm 1999, OTP sau khi đã được tổ chức lại, chỉ chiếm 52,4 phần trăm tổng giá trị tiền gửi của hộ gia đình và 55,7 phần trăm tín dụng cho hộ gia đình. Thị phần tổng cộng về tiền gửi của sáu ngân hàng lớn nhất - trong đó có bốn ngân hàng do nước ngoài sở hữu - giảm từ 99,4 phần trăm năm 1990 xuống 84,6 phần trăm năm 1999. Thị phần về tín dụng hộ gia đình cũng giảm từ 99,4 phần trăm xuống còn 66,4 phần trăm. Kết quả này cho thấy, các ngân hàng quy mô vừa và nhỏ- mà hầu hết do nước ngoài sở hữu- đã xâm nhập đáng kể vào lĩnh vực ngân hàng bán lẻ. Cả các ngân hàng trong nước được ngân hàng nước ngoài mua lại và các ngân hàng nước ngoài mới hoạt động, đều tham gia tích cực vào dịch vụ ngân hàng bán lẻ. Tuy nhiên, các ngân hàng mới hoạt động tham gia dịch vụ này sớm hơn.

Các ngân hàng cũng tích cực tìm kiếm các phân đoạn thị trường riêng. Hầu hết các ngân hàng nhỏ sử dụng các khoản tiền gửi của hộ gia đình để cho các hộ gia đình vay, trong khi các ngân hàng lớn sử dụng các khoản tiền gửi này để hỗ trợ các hình thức cho vay khác, như cho vay thương mại. Những ngân hàng nước ngoài mới thành lập cho vay trở lại 23 phần trăm giá trị tiền gửi của khu vực hộ gia đình, tăng 9,9 phần trăm vào năm 1996. Trái lại, các ngân hàng tư nhân trong nước chỉ cho vay trở lại 16 phần trăm giá trị tiền gửi của khu vực hộ gia đình và giảm so với con số 18 phần trăm vào năm 1996.

Khởi đầu với tỷ lệ sử dụng tài khoản séc thấp, Hunggariy đã "nhảy cách" qua phương tiện thanh toán này và trực tiếp hướng tới các thẻ ngân hàng điện tử. Trong số các nước đang chuyển đổi ở khu vực, Hunggari có số lượng thẻ Visa và Europay lớn thứ hai (sau Slôvênia) với 358 thẻ trên 1000 người dân năm 1999. Con số tương ứng ở Cộng hoà Séc và Ba Lan là 208 và 181. Trong cùng thời gian, số lượng các ATM (máy rút tiền tự động) tăng lên gấp ba lần rưỡi, mặc dù một phần ba số ATM tập trung ở Budapest.

Nguồn: Bonin và Abel 2000.

hàng trong nước phải tìm kiếm các phân đoạn thị trường mới (hộp 4.9). Trong trường hợp của Áchentina, các ngân hàng được ngân hàng nước ngoài mua lại ban đầu không chú trọng tới việc cho vay tiêu dùng, cho vay để mua sắm nhà cửa hay bất động sản. Nhưng sau đó, chúng đã nhanh chóng tham gia ngành kinh doanh cho vay để mua nhà cửa một cách mạnh mẽ và làm suy giảm lợi nhuận của các ngân hàng trong nước hiện đang hoạt động ở lĩnh vực này. [63]

Tài chính điện tử và các hình thức gia nhập khác

Các phát triển trong công nghệ tính toán và thông tin đang thay đổi cách thức cung cấp các dịch vụ tài chính trên toàn cầu. Công nghệ hiện nay đang bắt đầu cho phép người tiêu dùng ở các nước đang phát triển tiếp cận các dịch vụ tài chính theo những điều khoản tương tự như người tiêu dùng ở các nước phát triển (hộp 4.10). Chẳng hạn, sự tăng trưởng của Internet sẽ làm cho các giao dịch tài chính toàn cầu trở nên dễ dàng hơn đối với các doanh nghiệp nhỏ và các cá nhân. [64] Tốc độ của các bước phát triển này và khả năng chúng có thể thay thế cho sự hiện hữu tại chỗ của các thị trường và trung gian tài chính là chưa rõ ,nhưng đây là vấn đề cấp bách nhất đối với các nước đang phát triển nhỏ nhất.

Cần có một số điều kiện nhất định trước khi những thành tựu phát triển công nghệ có thể mang lại các lợi ích rộng rãi. Đó là trình độ biết chữ (chương 1), điện và điện thoại (chương 8). Đồng thời, một số dịch vụ đòi hỏi phải có sự liên hệ cá nhân trực tiếp và phải thiết lập được mối quan hệ giữa người cung cấp và người sử dụng. Mặc dù một số dịch vụ nhất thiết phải được cung cấp tại chỗ, nhưng công nghệ lại có tiềm năng hỗ trợ cho sự gia nhập có hiệu quả của các nhà cung cấp dịch vụ khác.

Các nhà hoạch định chính sách ở các nước đang phát triển cần phải nhận thấy rằng, hình thức gia nhập thị trường mới dựa vào mạng máy tính có thể nhanh chóng làm xói mòn giá trị danh tiếng kinh doanh của các thể chế tài chính trong nước và làm cho việc tạo ra các loại hàng rào hạn chế gia nhập trở nên khó khăn hơn. Do vậy, cần phải phát triển các chính sách rút lui có hiệu quả, nhờ đó các thể chế tài chính yếu kém có thể rời bỏ thị trường trước khi chúng phải đối mặt với các rủi ro toàn diện nghiêm trọng. Hơn nữa, sự gia tăng khả năng tiếp cận các dịch vụ tài chính nước ngoài cũng có thể dẫn tới sử dụng ngoại tệ nhiều hơn, và điều này làm trầm trọng hơn các rủi ro do biến động tỷ giá và lãi suất đối với các nước sử dụng đồng bản tệ trong giao dịch. [65] Sự phức tạp ngày càng tăng của các công cụ tài chính mà hệ thống tài chính đang cung cấp và khả năng gian lận trên Internet dễ dàng hơn cũng làm tăng rủi ro xảy ra các hành động phạm tội trên thị trường tài chính. Vì vậy, cần phải có sự cảnh giác và thận trọng hơn.

Làm thế nào để tăng khả năng tiếp cận các dịch vụ tài chính

Cho dù có trụ sở ở New York hay Nairobi, những người cho vay vẫn cần được bảo đảm như nhau là họ sẽ được thanh toán. Cho dù hệ thống tài chính của một quốc gia có phát triển đến mức nào đi nữa thì vấn đề về thông tin liên quan tới chất lượng tín dụng và chi phí cố định tương đối cao khi cho vay quy mô nhỏ cũng vẫn hạn chế khả năng tiếp cận các dịch vụ tài chính của người nghèo và của các SME.

Tại những nơi không có các cơ chế chính thức, các thể chế tài chính vi mô và các thể chế cho vay theo nhóm không chính thức, chẳng hạn các quỹ tiết kiệm và tín dụng luân phiên (ROSCA), được biết đến nhiều với hình thức cho vay theo nhóm và sử dụng sự giám sát của những người cùng nhóm. Hình thức cho vay theo nhóm này là một cơ chế dựa vào danh tiếng để đảm bảo thanh toán và khắc phục các vấn đề về thông tin và thi hành (chương 2 và 9). Các đặc điểm về thiết kế và lợi ích tiềm năng của các thể chế này đã được thảo luận trong *Báo cáo Phát triển Thế giới* các năm trước. [66] Tại các thể chế này, uy tín đóng vai trò thay thế cho tài sản thế chấp.

Hộp 4.10
Công nghệ và cung cấp dịch vụ tài chính

Internet và các công nghệ truyền thông không dây đang tạo ra ảnh hưởng sâu sắc đối với các dịch vụ tài chính. Chẳng hạn, sử dụng kỹ thuật cho điểm tín dụng hay các công cụ khai thác số liệu khác, những người cung cấp dịch vụ tài chính có thể tạo ra và điều chỉnh sản phẩm của mình trên Internet với chi phí rất thấp. Họ có thể phân loại khách hàng của mình căn cứ vào phân tích số liệu thu thập bằng Internet và cho phép khách hàng lựa chọn ở trên mạng. Điều này cho phép cá nhân hoá thông tin và dịch vụ. Nó cũng cho phép việc định giá mang tính cá nhân hơn đối với các dịch vụ tài chính và xác định các rủi ro tín dụng một cách hiệu quả hơn. Đồng thời, Internet cũng cho phép những nhà cung cấp dịch vụ tài chính mới cạnh tranh hiệu quả hơn để thu hút khách hàng do nó không phân biệt giữa những người cung cấp dịch vụ tài chính "có cơ sở vững chắc"và những người không cần sự hiện diện vật thể.

Việc giảm tính kinh tế theo quy mô đã làm tăng cạnh tranh trong dịch vụ tài chính nhất là ở các loại dịch vụ có thể dễ dàng tách riêng và bán riêng một cách tự động. Những dịch vụ này bao gồm các dịch vụ thanh toán và môi giới, các khoản cho vay để mua nhà, bảo hiểm và cả tài trợ thương mại. Hầu hết các dịch vụ này đòi hỏi vốn đầu tư ban đầu ít và không yêu cầu phải có công nghệ đặc biệt. Các chi phí giao dịch thấp hơn dễ làm tăng cạnh tranh giữa những nhà cung cấp và tiết kiệm chi phí của người tiêu dùng. Tiền hoa hồng và phí dịch vụ môi giới chứng khoán giảm trung bình 52,89 đôla cho một thương vụ vào đầu năm 1996 xuống còn 15,67 đôla vào giữa năm 1998. Tới giữa năm 2000, một số công ty môi giới chứng khoán trên mạng đã giảm tiền hoa hồng của họ xuống bằng không.

Nguồn: Classens, Glaessner và Klingebiel 2000.

Tuy nhiên các cơ chế thi hành hoàn toàn dựa vào uy tín thường có xu hướng hạn chế số lượng những người tham gia các hoạt động thị trường. Hơn nữa, các nhóm ở cùng địa phương thường hứng chịu các cú sốc giống nhau, làm cho việc bảo hiểm trở nên khó khăn. Do đó, lợi ích mà các nhóm tín dụng không chính thức có thể cung cấp cũng tương đối hạn chế. Các chương trình tài chính vi mô cũng gặp phải những hạn chế tương tự nhưng ở mức độ ít hơn. Để mở rộng tập hợp các nguồn lực có thể đầu tư, cải thiện sự phân bổ vốn và tạo cơ hội đa dạng hoá rủi ro tốt hơn, những người đi vay và các doanh nghiệp nói chung cần vốn từ nhiều nguồn cung cấp hơn.

Phần này đưa ra ví dụ về các thể chế có tác dụng khuyến khích sự phát triển của khu vực tài chính bằng cách cải thiện các dòng thông tin hay khuyến khích cơ chế giải quyết xung đột. Cải thiện các luật thế chấp tài sản và thiết lập các cơ quan đăng ký thế chấp, nhờ đó người đi vay và người cho vay có các quyền được xác định rõ ràng trong trường hợp người đi vay không thanh toán, là những biện pháp hiệu quả để mở rộng tín dụng tới những người hiện chưa có khả năng tiếp cận thị trường tài chính. Một biện pháp khác để cải thiện khả năng tiếp cận là cải thiện chất lượng thông tin về những người đi vay quy mô nhỏ. Các tổ chức đăng ký tín dụng là những tổ chức chuyên thu thập thông tin về việc thanh toán trong quá khứ của người đi vay. Các tổ chức này cho phép người đi vay tiềm năng có thể sử dụng các thành tích tốt trong quan hệ tín dụng của họ để vay vốn. Các mô hình cho điểm tín dụng được vi tính hoá hiện đã hạ thấp chi phí thu thập và phân tích các thông tin này. Những công cụ huy động tín dụng không mang tính cá nhân này cho thấy các bước đi cụ thể mà chính phủ có thể tiến hành để khuyến khích khả năng tiếp cận tín dụng rộng rãi hơn.

Luật thế chấp tài sản truyền thống

Một giải pháp cho khó khăn trong tiếp cận tín dụng, nhất là đối với người nghèo và các SME, là việc người đi vay thế chấp các tài sản mà người cho vay cho rằng có giá trị. Về mặt khái niệm thì điều này thật đơn giản. Nhưng chính những vấn đề như xác định các loại thế chấp có thể chấp nhận được, thứ tự ưu tiên của những người có quyền đối với tài sản thế chấp này, cơ chế thi hành và thu hồi nợ có hiệu quả trong trường hợp người đi vay không thanh toán có thể là những vấn đề rất khó giải quyết.

Trước hết, các nước có thể có một số đạo luật đề cập tới các giao dịch có bảo đảm. Chừng nào còn có một số phương pháp quy định thứ tự ưu tiên trong luật thì đây không phải là vấn đề lớn. Tuy nhiên, ở các nước đang phát triển thường không có một phương pháp như vậy. Việc thi

hành luật thế chấp tài sản có hiệu lực đòi hỏi nhận thức rằng, các luật riêng rẽ phải kết hợp với nhau trong một khung thống nhất. Các khó khăn phát sinh trong xác định người có quyền đối với tài sản thế chấp xảy ra do luật có thể không dự kiến xảy ra nhiều thay đổi trong các giao dịch kinh tế, tác nhân kinh tế hay loại tài sản. Luật pháp cũng có thể hạn chế ai là người có thể cho vay và loại tài sản nào có thể được sử dụng làm thế chấp. Nó cũng có thể hạn chế việc sử dụng các tài sản tương lai làm thế chấp, ví dụ như các quyền đối với vụ mùa đang gieo trồng. Tất cả các nhân tố này có thể cản trở những người cho vay tư nhân tài trợ cho các giao dịch vì họ không chắc chắn thoả thuận thế chấp mà họ soạn thảo có hiệu lực pháp lý không và có thể thi hành tại toà án không.

Việc chấp nhận thế chấp của người cho vay phụ thuộc vào hiệu lực thi hành: đó là triển vọng có thể chiếm hữu tài sản này và bán nhanh chóng nó khi người đi vay không trả được nợ, và sau đó sử dụng số tiền thu được từ việc bán tài sản này để bù đắp cho khoản cho vay hay không. Khi người đi vay không thể sử dụng được tài sản của họ làm thế chấp ngân hàng và không thể mua chịu hàng hoá bằng cách sử dụng chính những hàng hoá đó làm thế chấp thì lãi suất trên các khoản vay sẽ có xu hướng cao hơn nhằm phản ánh rủi ro này của người cho vay.

Nhiều nước đang phát triển hạn chế sử dụng các tài sản có thể di chuyển làm vật thế chấp. Vì vậy, lãi suất cao làm cho việc trang bị máy móc trở nên đắt hơn nhiều đối với các doanh nghiệp so với ở các nước công nghiệp. Nhiều doanh nghiệp trì hoãn đầu tư vốn của mình và điều này dẫn đến giảm sút năng suất và không tăng được thu nhập. Những thiệt hại phúc lợi hàng năm do những rào cản đối với các giao dịch có bảo đảm gây ra ước tính từ 5 đến 10 phần trăm GDP ở Áchentina và Bôlivia.[67] Tất nhiên đất đai là một tài sản thế chấp có giá trị (chương 2). Nhưng lợi ích của việc mở rộng khả năng lựa chọn thế chấp tới các tài sản có thể di chuyển - chẳng hạn ô tô, máy móc, thiết bị nông nghiệp, trâu bò- là rất lớn. Ví dụ, ở Mỹ, khoảng một nửa số tín dụng được bảo đảm bằng tài sản có thể di chuyển. Gần hai phần ba tổng số khoản vay ngân hàng được bảo đảm bằng tài sản có thể di chuyển hoặc bất động sản. Các thể chế phi ngân hàng cho vay trên cơ sở tài sản thế chấp có thể di chuyển, ví dụ các công ty thuê mua và các công ty tài chính, cũng cho vay nhiều không kém các ngân hàng.[68]

Một vấn đề quan trọng liên quan tới tài sản thế chấp có thể di chuyển và là một nguy cơ thường trực đối với người cho vay là tài sản này sẽ biến mất. Cần phải có các thể chế hỗ trợ để quản lý rủi ro này. Ví dụ, việc thiết lập thứ tự ưu tiên quyền đối với tài sản thế chấp là một thành phần quan trọng trong bất cứ giao dịch có bảo đảm nào. Các nước có thể khác nhau trong cách xác định ưu tiên đối với các công cụ và giao dịch khác nhau, nhưng vấn đề cần đặt ra là các quy tắc xác định ưu tiên. Các khung pháp lý phân mảnh khác nhau (thường dẫn đến sự xung đột về quyền ưu tiên) vẫn tồn tại ở nhiều nước công nghiệp, nhưng ở hầu hết các nước Tây Âu, luật pháp trong hơn 100 năm qua đã xác lập quy tắc ưu tiên trong số các đòi hỏi khác nhau đối với tài sản thế chấp. Các quá trình tương tự cũng có thể diễn ra ở các nước đang phát triển. Một biện pháp là các nhà hoạch định chính sách ở các nước đang phát triển đơn giản hoá và đẩy nhanh tiến trình bằng cách chấp nhận một khung thiết lập quyền ưu tiên rõ ràng. Hơn nữa, để người cho vay có thể đánh giá rủi ro trong một giao dịch, cần phải có các ghi chép đáng tin cậy và dễ tiếp cận về tất cả các chủ nợ có quyền đối với tài sản thế chấp.

Các luật cũng cần phải đủ linh hoạt để cho phép người đi vay sử dụng tài sản họ có làm thế chấp. Ở Áchentina, Bôlivia, En Xanvađo, Goatêmala, Ônđurát và Nicaragoa, luật yêu cầu phải mô tả cụ thể đối với tài sản được sử dụng thế chấp.[69] Do đó, khi thế chấp gia súc phải xác định cụ thể con bò nào được mang làm thế chấp- chẳng hạn, bằng cách sơn các con số lên mình chúng. Trong trường hợp người đi vay không trả được nợ, điều này có thể gây ra các

vấn đề nghiêm trọng vì người cho vay chỉ có thể bắt về đúng con bò đã được ghi trong khế ước cho vay.

Ở các nước công nghiệp, một khế ước cho vay thế chấp ràng buộc có thể căn cứ vào quyền của chủ nợ đối với, chẳng hạn 200.000 đôla giá trị gia súc. Ví dụ, ở bang Kansas nước Mỹ, phương pháp xác định khế ước này làm cho gia súc trở thành vật thế chấp phổ biến nhất cho các khoản vay ngân hàng, sau đó mới đến máy móc và bất động sản. [70] Nguyên nhân không chỉ do các khế ước thế chấp gia súc dễ được kiểm định mà còn vì các gia súc được sử dụng làm thế chấp có thể bị xiết nợ và bán đi mà không cần có sự can thiệp của cơ quan tư pháp trong vòng từ một đến năm ngày. Cơ sở pháp lý phù hợp và khả năng biết trước những phán quyết của toà án giúp cho gia súc vượt qua bất động sản như là hình thức thế chấp được ưa chuộng nhất. Tính thanh khoản tốt của một số loại tài sản có thể di chuyển làm cho các tài sản này trở thành vật thế chấp lý tưởng.

Các đặc điểm riêng trong hệ thống thế chấp tài sản phù hợp ở các nước đang phát triển có thể rất khác nhau, nhưng đây là một lĩnh vực mà các nhà hoạch định chính sách có thể tiến hành những bước đi cụ thể để tăng khả năng tiếp cận tín dụng. Công việc đầu tiên là xác định xem những tài sản nào mà mọi người, và đặc biệt là những người lao động nghèo thực sự sở hữu. Ngay cả những người nghèo nhất vẫn có những tài sản có thể di chuyển có thể sử dụng làm tài sản thế chấp- chẳng hạn các thiết bị, công cụ, đồ trang sức vàng bạc, và hàng tồn kho chờ bán. Bước thứ hai là xác định xem khung pháp luật nào hỗ trợ việc sử dụng những tài sản này làm thế chấp. Một khung pháp luật như vậy cho phép người nghèo có thể mua chịu thiết bị và công cụ, sử dụng chính những hàng hoá này làm thế chấp, hoặc sử dụng những dự trữ hàng hoá sẵn có của họ (kể cả hàng tồn kho) để đảm bảo cho các khoản vay. Bước thứ ba là thông báo các quyền ưu tiên đối với tài sản thế chấp tại các cơ quan đăng ký công cộng, nhờ đó người cho vay có thể thiết lập được quyền của mình đối với tài sản được thế chấp.

Các khung quy định đăng ký quyền đối với tài sản thế chấp chỉ nên đòi hỏi việc thông báo về sự tồn tại của quyền này mà không nên đòi hỏi chi tiết toàn bộ hợp đồng. Người cho vay phải chịu trách nhiệm về tính hợp pháp và giá trị của thoả thuận thế chấp này chứ không phải chỉ là các phần đã đăng ký. Bãi bỏ việc chính phủ xem xét lại về mặt pháp lý và đứng ra bảo lãnh giá trị pháp lý của các hợp đồng vay có thế chấp cũng có xu hướng đơn giản hoá thủ tục. Hơn nữa, các nhà hoạch định chính sách nên bỏ các khoản thuế và phí công chứng đối với việc lập hồ sơ và truy cập thông tin, trong khi cần cung cấp khả năng tiếp cận trực tiếp và đầy đủ của công chúng đối với hệ thống lưu trữ thông tin để mọi người có thể đọc và sao chép các thông tin lưu trữ.

Các tổ chức đăng ký các quyền lợi có bảo đảm có thể do nhà nước hay tư nhân quản lý. Cả những tổ chức nhà nước và tư nhân đều có động lực cải thiện chất lượng, giảm chi phí và hạ giá để tăng doanh số và mở rộng phạm vi kinh doanh của họ. Nên để cho thị trường quyết định số lượng hợp lý các đơn vị cạnh tranh với nhau, nhưng cần đảm bảo khu vực tư nhân không xa rời các mục tiêu chính sách công cộng. Trong hệ thống tư nhân có nhiều nhà cung cấp, những người cho vay có thể phải mất thời gian tìm kiếm trong số nhiều tổ chức đăng ký thế chấp. Nhưng dù sao, nhược điểm này vẫn không đáng sợ bằng việc chỉ có duy nhất một nhà cung cấp, và nhà cung cấp độc quyền này có rất ít động lực cung cấp thông tin chính xác.

Những nỗ lực nhằm đào tạo các quan toà về luật thế chấp mới và thứ tự ưu tiên các quyền trên tài sản thế chấp như đã phản ánh ở cơ quan đăng ký, có thể làm cho các phán quyết toà án dễ dự đoán hơn. Khả năng dự đoán trước này có nghĩa là sẽ ít cần đến toà án hơn, và do vậy sẽ tạo điều kiện làm tăng mức độ an toàn khi cho vay hơn. Ở các nước có hệ thống tư pháp yếu kém, một giải pháp tốt là dựa vào sự thi hành của tư nhân và giảm gánh nặng công việc tịch biên và bán tài sản thế chấp của toà án. Một

điều khoản đơn giản có thể được bổ sung vào chương về thi hành luật thế chấp, trong đó chủ nợ có thể yêu cầu quan toà hay các quan chức nhà nước khác ra lệnh tịch biên tài sản thế chấp. Vị quan toà hay quan chức này không cần phải ra phán quyết về khoản nợ. Chẳng hạn, En Xanvađo đang xem xét việc đưa ra một điều khoản như vậy. Tại Mỹ và Canađa, việc tịch biên và bán tài sản thế chấp do chủ nợ kiểm soát chứ không phải do cơ quan toà án. Một số nước Tây Âu cũng rất coi trọng cải cách tư pháp. Đây là một quá trình lâu dài, nhất là ở các nước đang phát triển. Các công chứng viên ở Tây Ban Nha có quyền tịch biên tài sản sử dụng làm thế chấp mà không cần lệnh của toà án và sự có mặt của viên chức toà án. Ở Giamaica, chấp pháp viên được toà án uỷ nhiệm có thể hành động với tư cách là người đại diện cho một thương nhân nhất định để thu hồi từ con nợ tài sản thuộc về thương nhân đó theo điều khoản và điều kiện của một hoá đơn bán hàng hay thoả thuận thuê-mua. Trong trường hợp này, do chấp pháp viên đã nhận được sự đồng ý của toà án nên không cần thiết phải có mặt các viên chức toà án vào thời điểm thu hồi tài sản.

Công nghệ có thể góp phần khắc phục các điểm yếu thể chế khác. Ví dụ, trong khi nhiều nước công nghiệp, phải mất nhiều năm để phát triển hệ thống tài liệu về thứ tự ưu tiên của các quyền trên tài sản thế chấp, các nước đang phát triển có thể sử dụng các cơ sở dữ liệu đơn giản và các hệ thống trên Internet, thay vì sử dụng các hệ thống lưu trữ đòi hỏi phải xác nhận bằng tay và có tính bảo mật cao. [71]

Các tổ chức đăng ký tín dụng và các tổ chức báo cáo tín dụng

Khả năng tiếp cận tín dụng có thể được tăng cường nếu người đi vay tiềm năng có thể sử dụng danh tiếng của mình từ những lần vay mượn trong quá khứ để có được các khoản cho vay từ những người cho vay không quen biết cá nhân. Để các tổ chức đăng ký tín dụng hoạt động tốt, cần thoả mãn ít nhất hai điều kiện. Thứ nhất, một số cá nhân hay nhóm phải nhận ra giá trị tiềm tàng của việc tập hợp các thông tin về tình hình vay mượn trong quá khứ của người đi vay. Thông thường, các doanh nghiệp tư nhân nhận thấy lợi ích thương mại từ việc cung cấp thông tin tới người cho vay, mặc dù vẫn có sự tồn tại của các tổ chức đăng ký tín dụng công cộng. [72] Thứ hai, người đi vay phải nhận ra việc cung cấp các thông tin trung thực tới người cho vay thông qua các tổ chức đăng ký tín dụng là vì lợi ích của chính họ. Tất cả các công cụ chia sẻ thông tin tín dụng đều làm giảm đi một phần bí mật của người đi vay tiềm năng.

Một tổ chức đăng ký tín dụng tốt có thể tạo ra cho người đi vay động lực đủ mạnh để trả nợ, vì nếu không trả được nợ thì danh tiếng của họ sẽ bị ảnh hưởng xấu, và do vậy, sẽ làm giảm khả năng tiếp cận tín dụng trong tương lai của họ. Các tổ chức đăng ký tín dụng sử dụng danh tiếng để tăng hiệu lực thi hành tương tự như các mạng lưới tư nhân, nhưng chúng có thể tiếp cận tới một tập hợp đa dạng những người đi vay hiện tại và tiềm năng. Hơn nữa, bằng cách cung cấp các thông tin đáng tin cậy, các tổ chức này có thể tăng cường khả năng tiếp cận tín dụng của các nhóm trong xã hội hiện chưa được phục vụ (hộp 4.11).

Nhiều tổ chức đăng ký tín dụng được các tổ chức báo cáo tín dụng (CRA) điều hành, đó là các tổ chức tư nhân có vai trò đảm bảo cung cấp thông tin không chỉ tới các thành viên của một nhóm nào đó trong ngành, mà còn tới bất kỳ chủ nợ nào sẵn sàng trả phí. [73] Bằng cách cân bằng khả năng tiếp cận thông tin, các CRA mở rộng số lượng chủ nợ, làm tăng sự cạnh tranh giữa các chủ nợ và hạ thấp giá cả các sản phẩm tài chính. Hơn nữa, chúng còn làm tăng tính linh hoạt của người đi vay do việc đăng ký tại CRA làm giảm chi phí của người đi vay, nếu như họ cắt đứt các quan hệ cho vay đã được xác lập và tìm kiếm các cơ hội tốt hơn. Trên thực tế, hình thức chia sẻ thông tin này có giá trị cao nhất tại các thị trường lớn, ở đó những người đi vay có tính linh hoạt cao và không đồng nhất. [74] Sự gia tăng quy mô cộng đồng và mở cửa biên giới, hay sự gia tăng cạnh tranh - những nhân tố

Hộp 4.11

Các tổ chức đăng ký tín dụng

Chia sẻ thông tin qua các tổ chức đăng ký tín dụng đặc biệt có ích trên các thị trường lớn, tại đó người cho vay có tính linh hoạt và mức độ đa dạng cao, như trường hợp nước Mỹ trong thế kỷ 19, nơi mà các tổ chức đăng ký tín dụng tư nhân có vai trò đáng kể. Sự tăng trưởng mạnh mẽ của các tổ chức đăng ký tín dụng xuất phát từ một nguyên nhân quan trọng là ảnh hưởng ngoại ứng mạng lưới. Một khi càng có nhiều thông tin về các con nợ được thu thập thì giá trị của các tổ chức đăng ký tín dụng đối với các chủ nợ tiềm năng cũng gia tăng, nhờ đó tạo điều kiện thuận lợi để chuyển dịch các luồng vốn tới các khoảng cách địa lý và xã hội lớn hơn.

Trong khi các tổ chức đăng ký tín dụng mang lại nhiều lợi ích nhất trong các xã hội có tính linh hoạt và đa dạng cao thì các tổ chức này cũng có thể có lợi cho hầu như tất cả các nước đang phát triển, nhất là các nước, tại đó việc người đi vay không trả nợ đã trở thành một truyền thống. Hơn nữa, các tổ chức đăng ký tín dụng có thể mang đến lợi ích cho phần lớn dân cư, những người chưa từng có khả năng tiếp cận nguồn tín dụng.

Hệ thống tổ chức thông báo tín dụng đòi hỏi các chủ kinh doanh phải chấp nhận việc bị khảo sát các hành vi trong quá khứ của họ, kể cả thói quen tiêu dùng cá nhân. Trong một vài thập kỷ cuối thế kỷ 19, thái độ ngờ vực ban đầu của người Mỹ đã nhường chỗ cho sự chấp nhận rộng rãi đối với các tổ chức này. Do sự phổ biến ngày càng tăng của thực tế này, các báo chí về kinh doanh đã thừa nhận sự hữu ích của các tổ chức này và toà án cũng đẩy nhanh quá trình chấp nhận trong công chúng bằng các phán quyết nói chung có lợi cho các tổ chức này. Mặc dù một số người Mỹ vẫn xem các tổ chức đăng ký tín dụng như là một sự xâm phạm đời tư của họ nhưng sự phát triển của các tổ chức này đã phần nào giúp cho khả năng tiếp cận tín dụng của người dân trở nên rộng rãi như ở thị trường tín dụng Mỹ hiện nay.

Nguồn: Barron và Stern 2000; Olegario 2000, *Báo cáo phát triển thế giới 2002* - các bài viết cơ sở; Vose 1916.

dẫn đến gia tăng số lượng các thành viên mới trong cộng đồng kinh doanh - có thể làm tăng nhu cầu đối với các tổ chức đăng ký.

Một biện pháp để phát triển báo cáo tín dụng và nâng cao khả năng tiếp cận vốn là thông qua sự cạnh tranh giữa các tổ chức đăng ký tư nhân. Trong thế kỷ 19, ở Mỹ, cạnh tranh giữa các công ty đăng ký tư nhân đã mở rộng phạm vi hoạt động của chúng. [75] Các thể chế công cộng cũng có thể có vai trò quan trọng. Ví dụ, Đức đã thành lập tổ chức đăng ký tín dụng đầu tiên vào năm 1934, tiếp theo là Pháp năm 1945, Italia và Tây Ban Nha năm 1962, và Bỉ năm 1967. Ngay từ năm 1989, đã có 12 trong số 56 nước được khảo sát có các tổ chức đăng ký tín dụng công cộng; trong đó có 9 nước ở Mỹ Latinh. [76] Nhưng các tổ chức công cộng thường có xu hướng trở thành công cụ để các nhà giám sát đánh giá tình trạng của các thể chế tài chính, và thông tin do chúng cung cấp về người đi vay thường kém đầy đủ hơn so với các tổ chức tư nhân. Ở nhiều nước, các tổ chức đăng ký công cộng hoạt động như một công cụ thi hành và số liệu về tình trạng không trả nợ hay trả nợ chậm được xoá đi khi các khoản nợ được thanh toán. Đồng thời, nhiều nước chỉ công bố các số liệu hiện tại, chẳng hạn số liệu trong tháng trước, nên tổ chức đăng ký công cộng không đưa ra được bức tranh hoàn chỉnh về hành vi tín dụng của người đi vay. Một nghiên cứu dựa trên các cuộc điều tra ở nhiều nước đã kết luận là, thay vì thay thế cho nhau, các tổ chức đăng ký của nhà nước và tư nhân có xu hướng trở thành các bộ phận bổ sung trong hệ thống báo cáo tín dụng của một quốc gia. [77]

Gần đây, nhiều tổ chức báo cáo tín dụng đã có mặt ở các nước đang phát triển. Trong một khảo sát gần đây về các tổ chức đăng ký tín dụng, 25 trong tổng số 50 tổ chức được phỏng vấn đã bắt đầu hoạt động đăng ký của họ từ năm 1989, với trọng tâm là châu Mỹ Latinh và Đông Âu. [78] Thực tế này cho thấy chính phủ đóng vai trò xúc tác hơn là điều hành đối với các tổ chức đăng ký này.

Với vai trò xúc tác của mình, chính phủ cần tạo ra một môi trường mà ở đó các cá nhân và các doanh nghiệp nhận thức được rằng, việc cung cấp thông tin về quá khứ vay mượn của họ là vì lợi ích của chính họ. Các bước đi cụ thể gồm có, tiêu chuẩn hoá các thủ tục kế toán và cải thiện hoạt động của cơ quan thuế để làm tăng tính tin cậy trong các báo cáo tài chính. Một nghiên cứu cho thấy, những người trả lời phỏng vấn từ các tổ chức báo cáo tín dụng ở Trung Quốc và Kênia cho biết, có nhiều doanh nghiệp không tuân thủ qui định về kế toán trong việc chuẩn bị báo cáo tài chính và nhiều

doanh nghiệp trốn thuế bằng cách có các tài khoản ngân hàng bí mật hay duy trì nhiều hệ thống sổ sách khác nhau. [79] Cũng trong điều tra này, những người trả lời phỏng vấn ở Nga và Mêhicô nhận xét: nhiều cá nhân và chủ doanh nghiệp không muốn cung cấp các thông tin trung thực về tình hình tài chính của họ do lo ngại bị coi là phạm tội. Do đó, các chính phủ cần tạo ra sự an toàn cho các công dân của mình trước khi các tổ chức đăng ký tín dụng có thể hoạt động hiệu quả.

Các nhà hoạch định chính sách cũng phải đối mặt với các mối lo ngại về bí mật của doanh nghiệp. Việc phân biệt giữa tín dụng tiêu dùng và tín dụng cho doanh nghiệp là rất quan trọng. Đối với những ngân hàng cho doanh nghiệp vay tiền, dòng thông tin ít bị hạn chế và quyết định cho vay đúng thời điểm có thể có vai trò quan trọng hơn so với cho vay tiêu dùng. Do các doanh nghiệp thường đóng vai trò vừa là người đi vay vừa là người cho vay, nên thường hiểu rõ các nguyên tắc và rủi ro liên quan và có thể sẽ không đòi hỏi mức độ bảo vệ của pháp luật tương tự như đối với người tiêu dùng. [80] Cho dù chính phủ của một quốc gia quyết định giải quyết các vấn đề liên quan tới bí mật riêng tư như thế nào, thì toà án vẫn cần đảm bảo thực thi luật về bí mật riêng tư một cách kịp thời và dễ dự đoán.

Các bước phát triển gần đây trong lĩnh vực này cho thấy, thông tin đăng ký tín dụng có thể giúp ích cho người lao động nghèo ở các nước đang phát triển. Chẳng hạn, ở Hunggari, tất cả thông tin đăng ký tín dụng được lưu vào máy tính. Việc này giúp cho các trung gian đánh giá độ tín nhiệm của người đi vay tiềm năng dễ dàng hơn. Hơn nữa, các ngân hàng nước ngoài tham gia thị trường ở nhiều nước đang phát triển cũng có thể sẵn sàng sử dụng các thông tin này. Các ngân hàng nước ngoài này thường có các mô hình cho điểm tín dụng đối với một số hình thức cho vay nhất định. Các ngân hàng trong nước có thể sẽ bắt chước các mô hình này trong một thời gian ngắn.

Việc thu thập, xử lý và sử dụng quá khứ vay mượn và các thông tin khác liên quan tới việc cho vay tới hộ gia đình và doanh nghiệp nhỏ đang phát triển nhanh chóng ở cả khu vực nhà nước và tư nhân. Công nghệ máy tính làm giảm nhanh chóng chi phí đơn vị trong lĩnh vực này, và làm tăng mức độ tinh vi trong việc sử dụng các số liệu này để đánh giá uy tín đi vay. Người nghèo có thể có lợi từ những bước phát triển này, nhưng những lợi ích đầy đủ nhất sẽ chỉ trở thành hiện thực một khi đã đạt được các tiền đề cơ bản như trình độ học vấn và khả năng tiếp cận Internet của người dân. Nếu không đồng thời cải thiện vốn con người của người nghèo thì các tiến bộ công nghệ trong cung cấp dịch vụ tài chính sẽ không thể trở thành một tác nhân mạnh mẽ như lẽ ra chúng có thể.

Kết luận

Sự phát triển tài chính dẫn đến tăng trưởng và giảm đói nghèo. Các chính sách có thể có hiệu quả hơn nếu chúng được định hướng nhằm cải thiện môi trường pháp lý và điều tiết để đảm bảo cung cấp các dịch vụ tài chính một cách có hiệu quả, thay vì nhằm vào bản thân các cấu trúc tài chính. Quan trọng nhất là bảo đảm các quyền cho nhà đầu tư và hiệu lực chung của các cơ chế thi hành hợp đồng. Mở cửa đối với thương mại, với sự tham gia của nước ngoài và cạnh tranh có xu hướng đóng góp cho sự phát triển của các thể chế tài chính, bất kể nguồn gốc pháp lý, quá khứ thuộc địa hay hệ thống chính trị của quốc gia.

Hoạt động điều tiết tài chính ngày nay tập trung chủ yếu vào việc cải thiện hiệu quả thông tin của các thị trường tài chính. Để có tác dụng, các quy định cần phải có hiệu lực thi hành. Việc thi hành trở nên dễ dàng hơn nhiều nếu các quy định phù hợp với động cơ lợi ích, tức là nếu như nó khuyến khích và sử dụng năng lực giám sát và kỷ luật của các thành viên thị trường. Hơn nữa, một thành phần quan trọng trong việc cải thiện chất lượng và tính hiệu quả của kỷ luật thị trường đối với các thể chế tài chính là đảm bảo tính chính xác và sự sẵn có của thông tin về hoạt động của các thể chế này. Các nước, cho dù có

cơ sở thông tin và nhân lực yếu kém, phải đối mặt với những khó khăn trong việc giám sát và thi hành các quy định như tiêu chuẩn về vốn, vẫn có thể có lợi từ các công cụ bổ sung dễ theo dõi và thi hành - chẳng hạn các yêu cầu về thanh khoản hay các quy tắc hành động khắc phục kịp thời. Các nước có thu nhập trung bình và cao, có thể có lợi hơn bằng cách bổ sung vào các tiêu chuẩn này, chẳng hạn bằng cách sử dụng nợ thứ cấp (tức là nợ không được bảo đảm) do các thành viên thị trường cung cấp.

Những bằng chứng cho thấy, sở hữu nhà nước rất tốn kém đã làm nổi bật nhu cầu cần tư nhân hoá ngân hàng, nhất là ở các nước có thu nhập thấp và có tỷ lệ sở hữu nhà nước cao. Nhưng các bằng chứng cũng cho thấy, cần bổ sung quá trình tư nhân hoá ngân hàng bằng các thay đổi thể chế, nhờ đó có thể tăng cường các khuyến khích lợi ích và chuẩn bị cho việc bán các ngân hàng quốc doanh. Thay đổi sở hữu đơn giản mà không có các thể chế tạo ra động lực đúng đắn cho những người chủ mới thì sẽ không tạo ra một khu vực ngân hàng có hiệu quả cao hơn.

Thay vào đó, nó sẽ dẫn đến sự phân bổ nguồn lực sai và đe doạ sự ổn định tài chính. Phân bổ nguồn lực tác động tới người nghèo thông qua các ảnh hưởng tiêu cực tới tăng trưởng. Sự mất ổn định tài chính và khủng hoảng cũng tác động xấu tới người nghèo. Xét về sự gia nhập thị trường của tác nhân nước ngoài, các bằng chứng hiện tại không cho thấy sự gia nhập này, dù dưới hình thức đầu tư mới hay thông qua việc mua lại một ngân hàng nội địa, gây ra ảnh hưởng tiêu cực. Trên thực tế, sự tham gia của các ngân hàng nước ngoài đã mang lại cạnh tranh, giúp cải thiện hiệu quả và cũng làm tăng nhu cầu cần có các thể chế tốt hơn để hỗ trợ khu vực ngân hàng.

Các vấn đề về thông tin và chi phí cố định tương đối cao của việc cho vay quy mô nhỏ có thể hạn chế khả năng tiếp cận dịch vụ tài chính của người nghèo và của các doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ. Cải tiến luật về thế chấp tài sản và thiết lập các tổ chức đăng ký thế chấp, là những biện pháp hữu hiệu để mở rộng khả năng tiếp cận này. Các tổ chức đăng ký tín dụng thu thập thông tin về quá khứ vay mượn của người đi vay cũng giúp cải thiện các dòng thông tin về những người đi vay quy mô nhỏ và cho phép những người đi vay tiềm năng sử dụng danh tiếng tốt của họ để vay được vốn.

PHẦN III

Chính phủ

NHIỀU THỂ CHẾ HỖ TRỢ THỊ TRƯỜNG DO NHÀ NƯỚC CUNG cấp. Do vậy, khả năng cung cấp các thể chế này của nhà nước - thường được gọi là "quản trị"- có vai trò cơ bản đối với sự phát triển năng động và rộng rãi của các thị trường. Chương 5 về *Các thể chế chính trị và quản trị* thảo luận việc các thể chế chính trị định hình hoạt động quản trị trên thế giới như thế nào bằng cách đặt ra các hạn chế đối với khả năng nhà nước thi hành tùy tiện quyền lực của mình. Chủ đề lớn này cũng được đề cập tới trong chương 6 về *Hệ thống tư pháp*. Chương này xem xét các nhân tố quyết định hiệu quả của hệ thống tư pháp và nhấn mạnh tầm quan trọng của tinh thần trách nhiệm và sự độc lập tư pháp trước các áp lực chính trị. Chương 7 về *Cạnh tranh* nhấn mạnh vai trò trung tâm của các áp lực cạnh tranh trong việc tạo nên các thị trường vận hành tốt, các thể chế hỗ trợ hay làm suy yếu cạnh tranh, và vai trò của cạnh tranh trong việc kích thích các thay đổi thể chế. Chương 8 về *Điều tiết cơ sở hạ tầng* xem xét tương tác giữa cạnh tranh và điều tiết để đảm bảo là thị trường các dịch vụ cơ sở hạ tầng hoạt động một cách công bằng và dễ tiếp cận cho tất cả mọi người.

CHƯƠNG 5

Các thể chế chính trị và quản trị

Trong việc định hình một chính phủ do con người quản lý con người, khó khăn lớn nằm ở chỗ: trước hết, bạn phải đảm bảo chính phủ kiểm soát được những người được quản lý; và tiếp theo, phải đảm bảo chính phủ tự kiểm soát được bản thân mình.

- James Madison, 1788.

Nhiều thể chế hỗ trợ thị trường do nhà nước cung cấp. Do vậy, khả năng của nhà nước trong việc cung cấp các thể chế này là một nhân tố quan trọng quyết định các cá nhân sẽ ứng xử như thế nào trên thị trường, và thị trường sẽ hoạt động ra sao. Việc xây dựng thành công các thể chế này thường được gọi là "quản trị tốt".[1] Quản trị tốt bao gồm việc tạo ra, bảo vệ và thực thi quyền sở hữu tài sản mà nếu không có nó thì phạm vi các giao dịch thị trường sẽ bị hạn chế. Nó bao gồm việc cung cấp một hệ thống điều tiết có thể phối hợp tốt với thị trường để khuyến khích cạnh tranh. Và nó bao gồm việc xây dựng các chính sách kinh tế vĩ mô đúng đắn nhằm tạo ra một môi trường ổn định cho các hoạt động thị trường. Quản trị tốt cũng có nghĩa là không có tham nhũng, tệ nạn này có thể phá hoại các mục tiêu chính sách và gây xói mòn tính hợp pháp của các thể chế công cộng hỗ trợ thị trường.

Quản trị tốt có vai trò quan trọng đối với tăng trưởng và giảm nghèo đói. Nhiều nghiên cứu cho thấy có mối liên hệ vững chắc giữa thu nhập trên đầu người với các thước đo phản ánh mức độ bảo vệ quyền sở hữu chặt chẽ và không có tham nhũng. Ở một mức độ nhất định, điều này phản ánh năng lực tốt hơn của các nước giàu trong việc cung cấp các thể chế tốt. Nhưng các kết quả gần đây cũng cho thấy, quản trị tốt có một ảnh hưởng quan trọng góp phần tạo nên kết quả phát triển tốt hơn.[2] Có bằng chứng cho thấy, sự điều tiết quá mức, ảnh hưởng xấu tới tăng trưởng kinh tế. Cũng có thể thấy rằng, chính sách kinh tế vĩ mô yếu kém và hệ thống thương mại ngăn sông cấm chợ, ảnh hưởng xấu tới tăng trưởng kinh tế của một quốc gia.[3] Thông qua các ảnh hưởng quan trọng tới tăng trưởng kinh tế nói chung, quản trị tốt trở thành nhân tố trung tâm trong việc đạt được mục tiêu giảm đói nghèo. Hơn nữa, một số khía cạnh thể hiện công tác quản trị yếu kém- nhất là tình trạng tham nhũng và lạm phát cao - gây ra các chi phí mà người nghèo phải gánh chịu phần lớn.[4] Cải thiện các khía cạnh quản trị này là rất quan trọng đối với người nghèo.

Quản trị tốt đòi hỏi phải có quyền lực để thi hành các chính sách và phát triển các thể chế mà có thể không được một bộ phận- hay thậm chí đa số - dân chúng ưa thích. Các viên chức nhà nước có thể không bảo vệ được quyền sở hữu

trên thực tế nếu như họ không có khả năng đưa ra xét xử, phán quyết và trừng phạt những người không tôn trọng các quyền này. Nhà nước không thể cung cấp các hàng hoá công cộng tốn kém nếu không có quyền đánh thuế đối với các cá nhân và các công ty để tăng thu ngân sách. Các viên chức nhà nước không thể thúc đẩy được cạnh tranh nếu họ không có quyền áp dụng các quy định chống lạm dụng độc quyền. Họ cũng không thể tạo ra một môi trường kinh tế vĩ mô ổn định nếu không có quyền lực đảm bảo các chính sách của nhà nước được thực hiện trên thực tế.

Khó khăn trong sự phát triển của nhà nước hiện đại nằm ở chỗ, vừa phải đảm bảo các công chức có đủ quyền lực để thực hiện quản trị tốt, vừa phải đảm bảo họ bị ràng buộc để không thể sử dụng quyền lực này một cách tuỳ tiện nhằm phục vụ lợi ích của một thiểu số được ưu đãi.[5] Nếu không bị kiềm chế thì khả năng cung cấp các thể chế hỗ trợ thị trường của các công chức - bằng cách mở rộng khả năng tiếp cận, thúc đẩy cạnh tranh và cải thiện hiệu lực thi hành hợp đồng - sẽ bị suy yếu. Điều này đặc biệt quan trọng trong trường hợp bảo vệ quyền sở hữu. Thiết lập chính thức các quyền này cũng sẽ không tạo ra ảnh hưởng nào đáng kể nếu như không có một cam kết đáng tin cậy của nhà nước tôn trọng và thi hành các quyền này.

Các thể chế chính trị giúp xác định những hạn chế trong việc thực hiện quyền lực của các nhà chính trị và các quan chức. Chúng thực hiện điều này bằng cách phân định rõ các quyền sở hữu giữa nhà nước và tư nhân và đảm bảo hiệu lực *thực thi* các quyền này. Một ví dụ lịch sử là sự thay đổi các thể chế chính trị vào thế kỷ 17 ở Anh, tại đây các hạn chế đối với quyền lực của nhà vua trong việc tịch thu tài sản được áp dụng, và vì vậy, góp phần tăng sự an toàn của sở hữu tư nhân (hộp 5.1). Các thể chế chính trị cũng ảnh hưởng tới mức độ *cạnh tranh* trong các tiến trình chính trị và mức độ mà cạnh tranh làm cho các nhà chính trị phải chịu trách nhiệm về những hành động của mình. Chẳng hạn, việc chuyển giao trách nhiệm cho chính quyền địa phương có thể ảnh hưởng tới động lực cạnh tranh giữa các địa phương để cung cấp các hàng hoá công cộng tốt hơn.

Chương này xem xét một loạt các thể chế chính trị ảnh hưởng tới hành vi của các viên chức nhà nước. Trong các xã hội dân chủ chính

Hộp 5.1

Các thể chế chính trị, quyền sở hữu và các kết quả tài khoá trong thế kỷ 17 ở Anh

Vào đầu thế kỷ 17 ở Anh, để tài trợ cho những chi phí của mình, vương triều Stuart đã phải dùng tới "các khoản cho vay bắt buộc"- mà người cho vay sẽ không biết trông cậy vào đâu nếu như các khoản nợ này không được thanh toán. Việc làm này là một trong các dấu hiệu dễ nhận thấy, cho thấy triều đình không cam kết bảo vệ quyền sở hữu tư nhân. Các dấu hiệu khác gồm có việc tịch thu đất đai và tư bản, bắt tư nhân phải bán cho nhà nước ở mức giá thấp hơn thị trường, sẵn sàng cách chức các quan toà đưa ra phán quyết chống lại nhà vua và rao bán các quyền lợi độc quyền trong những hoạt động kinh tế béo bở. Việc thi hành tuỳ tiện quyền lực của nhà vua bị gián đoạn trong thời gian xảy ra nội chiến vào giữa thế kỷ 17, nhưng với việc khôi phục lại vương triều thì các hành động lạm dụng quyền lực đã được phục hồi.

Cuộc Cách mạng Vinh quang năm 1688 đã mang đến một loạt các thay đổi cơ bản trong các thể chế chính trị, nhờ đó hạn chế việc lạm dụng quyền lực của nhà vua. Cách mạng thiết lập quyền lực của quốc hội là quyền lực tối cao, trên cả quyền lực của nhà vua và cho phép quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền đánh thuế và giám sát chi tiêu của nhà vua. Những tiến bộ này được tiếp nối bằng việc thành lập Ngân hàng nước Anh, cơ quan thực hiện kiểm soát độc lập đối với tài chính công cộng. Kết quả của các thay đổi này là sự phân chia quyền lực công bằng hơn giữa các cơ quan hành pháp, lập pháp và tư pháp của chính quyền. Những hạn chế đối với sự thực hiện quyền lực tuỳ tiện đã làm tăng mạnh mẽ khả năng của nhà nước trong việc tài trợ cho chi tiêu công cộng bằng cách phát hành các khoản nợ.

Ảnh hưởng của các thay đổi nói trên trong các thể chế chính trị và việc bảo hộ quyền sở hữu có thể được nhận thấy qua sự phát triển của thị trường nợ. Năm 1688, nhà vua chỉ có thể phát hành các khoản nợ công cộng tương đương 2 đến 3 phần trăm GDP, và chỉ với thời hạn rất ngắn và lãi suất rất cao. Đến năm 1697, nhà vua đã có thể phát hành và thanh toán các khoản nợ tương đương 40 phần trăm GDP, ở mức lãi suất thấp hơn và thời hạn dài hơn. Sự ra đời của thị trường nợ công cộng hoạt động tốt, mang lại lợi ích cho sự phát triển của các thị trường vốn tư nhân, nhờ đó hỗ trợ tài chính cho cuộc Cách mạng Công nghiệp xảy ra sau đó.

Nguồn: North và Weingast 1989.

thức đang ngày càng chiếm ưu thế trên thế giới, các thể chế chính trị gồm có các quy tắc bầu cử đặt ra thủ tục bầu và thay thế các chính phủ. Chúng cũng bao gồm các quy tắc hợp hiến quy định sự phân chia quyền lực giữa các cơ quan hành pháp và lập pháp, cũng như những hạn chế quyền lực đối với các cơ quan này. Ở tất cả các nước, các thể chế và truyền thống chính trị xác định sự phân chia quyền lực giữa chính quyền trung ương và địa phương, cũng như ấn định trách nhiệm của các cơ quan khác nhau trong chính quyền. Các thể chế này có thể là thể chế chính thức (như các quy tắc bầu cử) hoặc không chính thức (như các niềm tin được chia sẻ chung bởi các thành viên trong cùng một đảng ảnh hưởng đáng kể tới hành vi của các quan chức chính phủ). Cũng có những liên hệ qua lại quan trọng giữa các thể chế chính trị. Ví dụ, mức độ tin cậy của các cơ quan có tính độc lập cao sẽ phụ thuộc vào khả năng những thể chế chính trị khác hạn chế khả năng chính phủ dùng quyền lực để bãi bỏ sự độc lập của các cơ quan đó trong tương lai như thế nào.

Các thể chế hạn chế khả năng của nhà nước trong các hoạt động tuỳ tiện của mình sẽ cải thiện được năng lực của nhà nước trong việc cung cấp các thể chế hỗ trợ thị trường trên diện rộng. Nhưng cũng có một thực tế rất phổ biến ở nhiều nước nghèo trên thế giới, đó là khả năng cung cấp các thể chế hỗ trợ thị trường của nhà nước bị cản trở do không có các biện pháp kiềm chế hiệu quả đối với các viên chức nhà nước. Thực tế này minh hoạ một chủ đề lớn hơn được đề cập xuyên suốt trong Báo cáo này về vai trò bổ sung của các thể chế với nhau, do đó các nhà hoạch định chính sách cần điều chỉnh các thiết kế thể chế để tính tới sự bổ sung này. Ví dụ, nếu không có sự kiểm soát và cân bằng có hiệu quả trong tiến trình chính trị, các cơ quan điều tiết độc lập sẽ chỉ độc lập trên danh nghĩa mà thôi. Khi năng lực của nhà nước yếu kém, các quy định đơn giản và ít tùy tiện sẽ ít có khả năng bị xói mòn bởi tham nhũng. Và khi quyền kiểm soát của chính quyền trung ương tỏ ra vô tác dụng, thì các lợi ích tiềm tàng của việc phân cấp và cạnh tranh giữa các địa phương có thể không trở thành hiện thực.

Không có một tập hợp thể chế chính trị đơn giản nào có thể hỗ trợ thành công cho các thể chế thị trường ở mọi nơi và với mọi trình độ phát triển. Điều này cho thấy tầm quan trọng của đổi mới và thử nghiệm trong việc xây dựng thể chế của bản thân nhà nước. Chương này cũng minh hoạ xem việc chia sẻ thông tin mở có thể cải thiện công tác quản trị và giảm tham nhũng như thế nào (cũng xem chương 10).

Chương này được xây dựng trên cơ sở các Báo cáo Phát triển Thế giới các năm trước đây, nhất là *Báo cáo Phát triển Thế giới năm 1997* về vai trò của nhà nước. Một phần trong Báo cáo năm 1997 được dành cho các thể chế có tác dụng hạn chế hành động tuỳ tiện của nhà nước và tham nhũng, và Báo cáo cũng nhấn mạnh tầm quan trọng của sự độc lập tư pháp, sự phân chia quyền lực chính thức và vai trò của các thể chế quốc tế với tư cách là đối trọng với quyền lực của nhà nước. Kể từ Báo cáo năm 1997 đến nay, đã có nhiều nghiên cứu làm rõ thêm nhiều điểm mới trong các vấn đề này, và chương này nhấn mạnh những phát hiện mới đó. Chỉ có một số chủ đề chọn lọc được đề cập trong chương này. Vai trò của nhà nước trong việc bảo vệ quyền sở hữu và khuyến khích hiệu lực pháp luật thông qua hệ thống tư pháp được nghiên cứu riêng ở chương sau. Vai trò của nhà nước với tư cách nhà điều tiết nhằm thúc đẩy cạnh tranh trên thị trường được thảo luận trong chương 7 và 8.

Chương này đề cập chi tiết về ba khía cạnh quản trị. Phần thứ nhất, tìm hiểu những cách thức mà thông qua đó, các thể chế chính trị có thể ảnh hưởng tới sự lựa chọn chính sách. Phần này tập trung vào các chính sách tài khoá, điều tiết và thương mại. Nó nhấn mạnh các hình thức thể chế có thể hạn chế khả năng nhà nước thực hiện các chính sách ưu tiên có lợi cho một số nhóm người nào đó hơn là cho lợi ích chung. Phần thứ hai, thảo luận về tham nhũng. Trên cơ sở định nghĩa cổ điển về tham nhũng như là sự thi hành quyền lực công để thu lợi cho cá nhân, phần này nhấn mạnh các

hình thức thể chế có tác dụng hạn chế khả năng các viên chức nhà nước theo đuổi những lợi ích riêng của mình bằng cách tham nhũng. Phần thứ ba, thảo luận các thể chế đánh thuế có ảnh hưởng tới động cơ khuyến khích chính phủ tăng thu ngân sách và tạo lập các thể chế hỗ trợ thị trường như thế nào.

Các thể chế chính trị và sự lựa chọn chính sách

Chất lượng của các chính sách được các chính phủ trên toàn thế giới sử dụng cực kỳ khác nhau. Hình 5.1 minh hoạ sự khác nhau trong chính sách bằng một số thước đo các kết quả chính sách- lạm phát, thâm hụt ngân sách và thuế quan. Các hình vẽ cho thấy giá trị trung bình của biến chính sách tương ứng cho nửa trên và nửa dưới trong mẫu. Mẫu này gồm 85 nước công nghiệp và đang phát triển. Lạm phát trung bình trong nửa trên của mẫu gồm các nước có kết quả hoạt động tốt là 4 phần trăm mỗi năm trong thập kỷ 1980 và 2 phần trăm mỗi năm trong thập kỷ 1990. Đối với nửa dưới, gồm các nước có kết quả hoạt động yếu kém, lạm phát trung bình tăng 200 phần trăm mỗi năm. Kết quả tương tự cũng xảy ra đối với thâm hụt ngân sách. Ngân sách thâm hụt rất ít hay đạt thặng dư trong thập kỷ 1990 tại các nước có kết quả hoạt động tốt, trong khi thâm hụt đạt trung bình hơn 10 phần trăm GDP ở các nước có kết quả hoạt động kém. Sự khác nhau trong mức thuế quan giữa nửa trên và nửa dưới của mẫu, đạt xấp xỉ 15 phần trăm.

Nếu sự khác nhau trong các kết quả chính sách này ở các nước có ảnh hưởng đáng kể tới tăng trưởng và giảm đói nghèo thì tại sao một số nước có các chính sách và kết quả tồi hơn nhiều so với các nước kia? Phần này tập trung vào một nhân tố cụ thể: đó là mức độ các thể chế chính trị của các quốc gia có thể giải quyết những xung đột phát sinh khi các chính sách đem lại lợi ích cho một số người, đồng thời gây thiệt hại cho một số người khác.

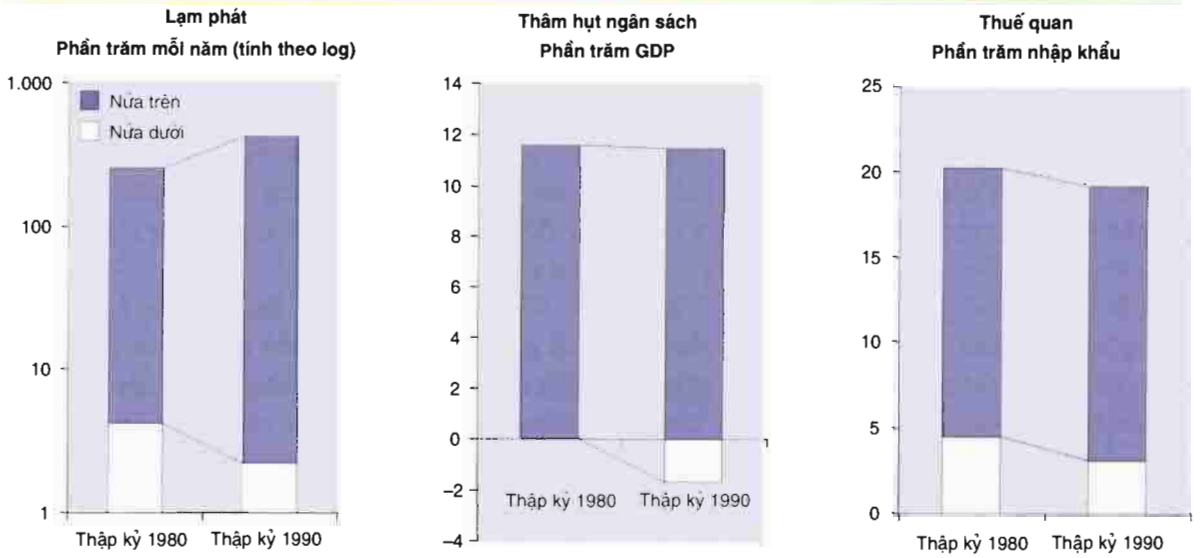
Phần này xem xét một số thể chế như vậy, chúng bao gồm bản chất hệ thống bầu cử và sự tồn tại của các biện pháp kiểm soát và cân bằng giữa các nhánh chính quyền khác nhau. Sự kiểm soát và cân bằng này có thể là bắt buộc trong hiến pháp, như sự phân chia quyền lực chính thức giữa các nhánh lập pháp và hành pháp của chính quyền hay giữa các viện khác nhau trong quốc hội. Chúng cũng có thể phản ánh các kết quả của tiến trình bầu cử, như trường hợp một chính quyền thiểu số đắc cử phải tìm kiếm sự ủng hộ từ các đảng liên minh và bị hạn chế trong chương trình hành động của mình do phải thoả hiệp với các đảng liên minh với nó. Các thể chế chính trị khác bao gồm thủ tục quyết định ngân sách và các thoả ước quốc tế có tác dụng giúp chính phủ quyết tâm thực hiện các chính sách thậm chí cả khi các chính sách đó không nhận được sự ủng hộ ở trong nước.

Phần này thảo luận về việc thể chế chính trị hạn chế khả năng hành động tuỳ tiện của chính phủ có tầm quan trọng như thế nào đối với các kết quả chính sách. Những ví dụ từ ba lĩnh vực: thâm hụt ngân sách, điều tiết thị trường tài chính và chính sách thương mại, được xem xét. Mục đích của thảo luận này không phải là lập ra một kế hoạch chi tiết cho các thay đổi thể chế chính trị để cải thiện các kết quả chính sách mà nhằm chứng tỏ rằng các khuyến nghị chính sách có thể được cải thiện như thế nào khi tính tới các thể chế chính trị trong các khuyến nghị này.

Thâm hụt ngân sách

Thâm hụt ngân sách là phần chênh lệch giữa các chương trình chi tiêu được ưa thích về mặt chính trị và các chương trình thuế không được ưa thích về mặt chính trị. Do vậy, tình hình ngân sách sẽ chịu ảnh hưởng bởi khả năng chính phủ tập hợp được sự ủng hộ chính trị cho các chương trình thuế khoá cần thiết và từ chối đòi hỏi của một số nhóm lợi ích đòi mở rộng các chương trình chi tiêu có lợi cho họ. Thể chế chính trị có vai trò quan trọng trong tiến trình này. Phần này xem xét sự khác nhau giữa các

Hình 5.1
Sự khác nhau trong chất lượng các chính sách trên thế giới



Chú thích: Các tên gọi nửa trên và nửa dưới là giá trị trung bình của nửa trên và nửa dưới trong một mẫu gồm 85 nước công nghiệp và đang phát triển có số liệu trong thập kỷ 1980 và 1990.
Nguồn: Số liệu của Ngân hàng Thế giới.

nước trong các qui trình ngân sách cụ thể, hệ thống bầu cử và thời điểm bầu cử có ảnh hưởng như thế nào tới các kết quả tài khoá. Mặc dù thông điệp chung của chương này nhấn mạnh tầm quan trọng của việc hạn chế quyền lực nhà nước, nhưng phần này tập trung minh hoạ cụ thể về khả năng chính phủ giải quyết các mâu thuẫn trong chính sách tài khoá.

Qui trình ngân sách và tình hình ngân sách. Các qui trình ngân sách cụ thể cũng có thể ảnh hưởng tới kết quả giải quyết các mâu thuẫn trong chính sách tài khoá. Trong qui trình này có hai khía cạnh đáng chú ý. Một là, chính phủ có tự ràng buộc mình bằng nguyên tắc cân bằng ngân sách hay không. Hai là, Bộ Tài chính có đủ quyền lực để từ chối các đòi hỏi từ phía cơ quan lập pháp hay các nhánh chính quyền khác trong việc sửa đổi dự toán ngân sách hay không. Nếu như nguyên tắc cân bằng ngân sách - và khái quát hơn là các hạn chế tài chính từ bên ngoài - có hiệu lực, chúng có thể trở thành một động lực mạnh mẽ thúc đẩy thực hiện các thoả hiệp cần thiết trong chính sách tài khoá. Tương tự, khi Bộ Tài chính có quyền lực tương đối so với cơ quan lập pháp và các bộ khác thì việc thi hành kỷ luật tài khoá của các cơ quan trung ương cũng trở nên dễ dàng hơn. Bằng chứng từ nhiều nước khu vực châu Mỹ Latinh cho thấy, cả hai nhân tố này đều có vai trò quan trọng trong việc quyết định tình hình ngân sách. Các nước có các qui trình ngân sách phân cấp, trong đó Bộ Tài chính có nhiều quyền lực, cũng thường có tình hình ngân sách tốt hơn, nếu các nhân tố khác không thay đổi[6]. Điều tương tự cũng thấy có trong các nghiên cứu tình huống về hai nước châu Á và ba nước châu Phi. Thành công trong việc thiết lập kỷ luật tài khoá chung có liên quan chặt chẽ với sức mạnh của các cơ quan trung ương trong quá trình lập ngân sách, sự tồn tại các hạn chế ngân sách cứng trong khuôn khổ soạn lập ngân sách trung hạn và các thể chế bắt buộc các bộ phải chịu trách nhiệm về hoạt động chi tiêu của mình[7].

Cũng có một số bằng chứng từ các nước châu Mỹ Latinh cho thấy nguyên tắc cân bằng ngân sách gắn liền với việc cải thiện tình hình ngân

sách.[8] Nhưng chỉ có nguyên tắc cân bằng ngân sách không là chưa đủ. Việc thiết kế và thi hành các quy tắc này cũng quan trọng không kém bản thân nguyên tắc đó. Kinh nghiệm của các bang ở Mỹ cho thấy, có sự khác nhau đáng kể trong hiệu quả của các loại nguyên tắc cân bằng ngân sách khác nhau.[9] Mặc dù tất cả các bang ở Mỹ (trừ Vermont) đều có các nguyên tắc cân bằng ngân sách, nhưng các nguyên tắc này có mức độ chặt chẽ khác nhau. Một số bang chỉ yêu cầu thống đốc bang đệ trình ngân sách đã cân bằng tới cơ quan lập pháp và cho phép chuyển các khoản thâm hụt từ năm này sang năm khác. Những bang khác thì lại nghiêm cấm việc chuyển thâm hụt sang năm sau bằng cách ấn định các yêu cầu bắt buộc ngân sách phải cân bằng vào cuối năm. Hơn nữa, các bang còn có các quy định khác nhau trong việc có đưa nguyên tắc cân bằng ngân sách này vào hiến pháp của bang hay không và toà án tối cao của bang có đảm bảo hiệu lực thi hành nguyên tắc này hay không.

Những khác nhau trong cách xây dựng thể chế có tác động quan trọng tới hiệu quả của nguyên tắc cân bằng ngân sách. Bằng chứng cho thấy, các nguyên tắc nghiêm ngặt đạt hiệu quả cao hơn trong việc làm giảm thâm hụt. Sau khi giữ nguyên các nhân tố khác, nhà nước nào chuyển từ các nguyên tắc ngân sách lỏng lẻo sang các nguyên tắc nghiêm ngặt hơn thì nhà nước ấy đều có thâm hụt ngân sách ít hơn hai lần so với các nhà nước vẫn duy trì các nguyên tắc ngân sách lỏng lẻo. Hơn nữa, nguyên tắc cân bằng ngân sách bắt buộc được thể chế hoá trong hiến pháp cũng có hiệu quả hơn các quy tắc do cơ quan lập pháp đặt ra, và do đó, dễ bị thay đổi. Các nguyên tắc ngân sách cân bằng được toà án do thống đốc bổ nhiệm thi hành có ít hiệu quả hơn các quy tắc được các toà án độc lập thi hành.

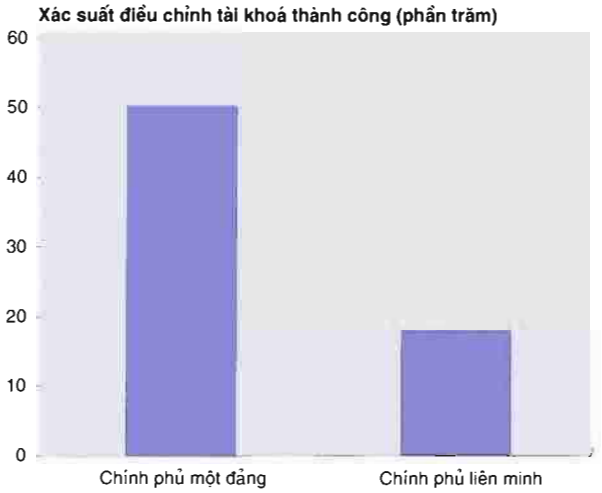
Bài học chung từ kinh nghiệm này của Mỹ đối với các nước đang phát triển rất rõ ràng. Các nguyên tắc cân bằng ngân sách có thể có hiệu quả, đặc biệt ở cấp địa phương. Tại cấp này, có ít lý do thuyết phục cho việc chi tiêu phản chu kỳ kinh tế. Tuy vậy, các quy tắc này có thể có hiệu quả hơn nếu chúng được chấp nhận một cách tự nguyện, chúng ấn định các kiềm chế nghiêm ngặt, nếu các quy tắc này khó bị đảo ngược và nếu chúng được thi hành một cách có hiệu quả bởi một bên thứ ba như toà án thực sự độc lập hay cấp chính quyền cao hơn, những cơ quan này có đầy đủ thông tin để giám sát hợp lý đối với các khoản tài chính công cộng ở cấp địa phương.

Các chính phủ phân liệt, quy tắc bầu cử và kết quả tài khoá. Mức độ mà chính phủ phải chia sẻ quyền lực trong chính phủ liên minh là nhân tố chính quyết định các kết quả ngân sách ở các nước OECD. Khi quyền lực chính phủ bị ràng buộc bởi nhu cầu phải thoả hiệp với các đối tác trong liên minh, tình hình ngân sách thường tồi hơn so với trường hợp chính phủ đa số nắm quyền. Hình 5.2 cho thấy khả năng một chính phủ liên minh ở một nước OECD có thể duy trì điều chỉnh tài khoá của mình (được định nghĩa bằng bốn năm liên tục có thâm hụt ngân sách thấp hơn đáng kể) thấp hơn một nửa so với khả năng một chính phủ đa số có thể đạt được mục tiêu này.

Khả năng các chính phủ phân liệt quản lý các nước bị quy tắc bầu cử chi phối. Các quy tắc này quyết định việc chính phủ được lựa chọn như thế nào. Các chính phủ liên minh thường dễ xảy ra trong hệ thống bầu cử theo tỷ lệ, tại đó số ghế trong quốc hội của một đảng tỷ lệ thuận với tỷ lệ phiếu bầu mà đảng đó giành được trong bầu cử phổ thông đầu phiếu. Một nghiên cứu ở 60 nước công nghiệp và đang phát triển cho thấy, sau khi đã tính tới ảnh hưởng của các nhân tố kinh tế xã hội khác, các nước có hệ thống bầu cử theo tỷ lệ có xu hướng có chi tiêu chính phủ và thâm hụt ngân sách tính theo tỷ lệ phần trăm của GDP cao hơn so với các nước có hệ thống bầu cử theo đa số. Tính trung bình, thâm hụt ngân sách cao hơn từ 1,5 tới 2 phần trăm GDP ở các nước có hệ thống bầu cử theo tỷ lệ.[10]

Các chu kỳ bầu cử trong chính sách tài khoá. Các chính trị gia với động cơ mong muốn duy

Hình 5.2
Các chính phủ phân liệt gặp nhiều khó khăn trong điều chỉnh tài khoá



Nguồn: Alesina, Perotti và Tavares 1998.

trì quyền lực của mình có động lực mạnh mẽ trong việc thao túng quá trình ngân sách nhằm tăng khả năng tái cử của họ. Điều này tạo ra hiện tượng tình hình ngân sách thường tồi hơn trong những năm có bầu cử, dẫn đến việc đất nước ngày càng tích tụ các khoản nợ và mất ổn định kinh tế vĩ mô. Một nghiên cứu gần đây xem xét ảnh hưởng của các cuộc bầu cử đến tình hình ngân sách trong một mẫu gồm 123 nước công nghiệp và đang phát triển. Sau khi giữ nguyên các nhân tố khác, nghiên cứu này nhận thấy thâm hụt ngân sách trung bình tăng 1 phần trăm vào những năm có bầu cử và mức thâm hụt cao hơn này vẫn tiếp tục duy trì trong vài năm sau bầu cử. [11] Đáng chú ý hơn là sự khác nhau trong biên độ của các chu kỳ bầu cử ở các nước công nghiệp và đang phát triển. Ở các nước đang phát triển, thâm hụt vào năm bầu cử tính trung bình cao hơn 2 phần trăm GDP. Nghiên cứu này cũng nhận thấy các chu kỳ lớn hơn ở các nước đang phát triển phản ánh tổng hợp hai đặc điểm thể chế của các nước này. Thứ nhất, xét trung bình thì ở các nước đang phát triển, các nhà chính trị hiện đang cầm quyền có nhiều cơ hội kiếm lợi khi họ đang tại chức hơn. Nhận định này được thể hiện bằng các biến phản ánh mức độ tham nhũng trong khu vực nhà nước. Thứ hai, khả năng của các nhà chính trị trong việc thao túng các chính sách nhằm ảnh hưởng tới các cử tri cũng cao hơn ở các nước đang phát triển do ở các nước này, cử tri không được thông tin đầy đủ về hậu quả của các quyết định chính sách. Nghiên cứu này nhận thấy chu kỳ bầu cử trong chính sách tài khoá cũng lớn hơn ở các nước có mức độ tự do báo chí thấp. Đây là bằng chứng cho thấy tầm quan trọng của việc chia sẻ thông tin mở đối với chất lượng thể chế (chương 10).

Điều tiết thị trường tài chính

Các ngân hàng có thể có các động cơ mạnh mẽ để cho vay với độ rủi ro cao hơn mức tối ưu cho xã hội. Do đó, chính phủ cần đưa ra các quy định phòng ngừa nhằm làm giảm cơ hội để các ngân hàng cho vay quá nhiều rủi ro (chương 4). Chính phủ cũng cần can thiệp sau khi đã xảy ra khủng hoảng tài chính để thúc đẩy việc thanh lý các ngân hàng mất khả năng thanh toán. Tuy nhiên, nhu cầu điều tiết này thường dẫn đến hai loại xung đột. Thứ nhất, những người chủ ngân hàng thường có nhiều ảnh hưởng chính trị và họ có thể tìm cách ngăn cản các nhà chính trị chấp thuận hay thi hành các quy định phòng ngừa áp dụng cho các ngân hàng. Thứ hai, mặc dù chính phủ có thể mong muốn cam kết ngay từ đầu là không cứu giúp các tổ chức tài chính mất khả năng thanh toán, nhưng sau khi khủng hoảng xảy ra thì chính phủ khó có thể cưỡng lại áp lực chính trị để can thiệp cứu giúp các ngân hàng này.

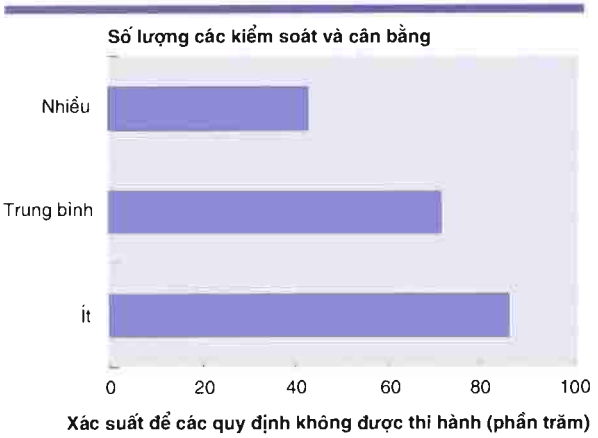
Nhiều nước đã thiết lập các cơ quan điều tiết độc lập có nhiệm vụ thực hiện các quy định tài chính nhằm làm giảm các mâu thuẫn này (chương 4). Tuy nhiên, mặc dù các cơ quan này có sự độc lập trên danh nghĩa, nhưng thực tế chúng thường phải chịu các áp lực chính trị. Một nghiên cứu mới đây cho thấy, một lực lượng đối kháng quan trọng của các áp lực này là sự tồn tại các lực lượng đối trọng trong quá trình chính trị. Một nghiên cứu gần đây xem xét

40 cuộc khủng hoảng ngân hàng xảy ra trong một mẫu gồm 35 nước công nghiệp và đang phát triển.[12] Nghiên cứu này xem xét các phản ứng chính sách khi xảy ra khủng hoảng phụ thuộc như thế nào vào mức độ sẵn có của các lực lượng đối trọng trong quá trình chính trị. Các lực lượng này được đo lường bằng số lượng các cơ quan có quyền phủ quyết đối với một chính sách, chẳng hạn tổng thống và lưỡng viện trong quốc hội. Tại 26 trong số 40 cuộc khủng hoảng, chính phủ đã quyết định không áp dụng các quy định phòng ngừa. Thậm chí kể cả ở những nước có mức thu nhập tương đương nhau, khả năng các quy định không được thi hành cũng cao hơn đáng kể ở các nước có ít các lực lượng đối trọng (hình 5.3).

Ví dụ về các cuộc khủng hoảng ngân hàng này minh hoạ một khó khăn chung mà chính phủ thường gặp phải khi cam kết thực hiện các chính sách nhất định. Nó cũng cho thấy khả năng khắc phục khó khăn này bằng cách trao quyền ra quyết định cho một cơ quan độc lập. Vấn đề này còn xuất hiện trong nhiều tình huống khác và sẽ được thảo luận ở phần dưới đây trong chương này. Nó bao gồm cả việc trao quyền thu thuế cho một cơ quan thu thuế độc lập hay việc trao một số quyền kiểm soát chính sách thương mại cho một tổ chức quốc tế. Do mức lạm phát cao gây ra chi phí cao cho người nghèo, một ví dụ quan trọng khác là những vấn đề phát sinh trong việc cam kết theo đuổi một chính sách tiền tệ ổn định và không lạm phát và vai trò của việc chuyển giao chính sách tiền tệ cho một ngân hàng trung ương độc lập để đạt mục tiêu này.

Tuy nhiên, các bằng chứng thực nghiệm về hiệu quả của sự độc lập của ngân hàng trung ương vẫn chưa hoàn toàn thuyết phục. Đặc biệt ở các nước đang phát triển, có rất ít bằng chứng cho thấy sự độc lập theo luật định của ngân hàng trung ương tạo ra các khác biệt đáng kể trong mức lạm phát. Một nghiên cứu mới đây chỉ ra rằng, khi có các lực lượng đối trọng hữu hiệu hạn chế khả năng can thiệp từ phía các nhà chính trị vào các quyết định của ngân hàng trung ương độc lập thì sự độc lập của ngân hàng trung ương có thể sẽ mang lại nhiều lợi ích do chính sách tiền tệ được cải thiện tốt hơn.[13]

Hình 5.3
Các chính phủ ít có cơ chế cân bằng quyền lực hơn thì ít có khả năng đảm bảo hiệu lực của các quy định đối với khu vực ngân hàng trong khủng hoảng



Chú thích: Hình này cho biết xác suất không thực thi các quy định phòng ngừa, với mức thu nhập trên đầu người và trình độ phát triển tài chính cố định.
Nguồn: Keefer 2001.

Các quy tắc thương mại quốc tế

Trong vài thập kỷ qua, các nước trên thế giới đã đạt được những tiến bộ quan trọng trong việc giảm thuế quan thương mại quốc tế. Mặc dù có những tiến bộ này, vẫn còn nhiều hàng rào thương mại đang tồn tại, từ các mức thuế nhập khẩu cao đối với một số hàng hoá nhất định tại một số nước (đáng chú ý là hàng rào của các nước công nghiệp áp dụng đối với nông sản nhập khẩu từ các nước nghèo) tới rất nhiều biện pháp phi thuế quan được đưa ra nhằm mục đích hạn chế thương mại và cạnh tranh (xem chương 7).

Quyết định tự do hoá thương mại không chỉ đơn giản là một quyết định mang tính kỹ thuật mà còn phản ánh thế cân bằng quyền lực chính trị giữa người được và kẻ mất từ cải cách. Nghiên cứu về tính chính trị của cải cách thương mại là một lĩnh vực được nhiều người quan tâm. Trong nghiên cứu về tính chính trị

của cải cách thương mại, các nhà nghiên cứu tìm hiểu các nhân tố cơ bản quyết định mức độ bảo hộ. Các nhân tố này gồm có động lực thành lập các nhóm vận động hành lang của những người bị ảnh hưởng bởi thay đổi chính sách thương mại nhằm tác động tới chính sách của chính phủ, và mức độ nhạy cảm của chính phủ trước các vận động hành lang này.[14] Các nghiên cứu liên quốc gia và liên ngành ở nhiều nước công nghiệp và đang phát triển nhận thấy có bằng chứng là những ngành đang suy giảm, ngành có hoạt động công đoàn mạnh và ngành có đóng góp lớn cho các chiến dịch tranh cử có xu hướng được hưởng mức thuế quan bảo hộ cao hơn.[15] Có nhiều thể chế chính trị ảnh hưởng tới khả năng thành lập một liên minh gồm những người chịu tác động của chính sách thương mại nhằm vận động chính phủ. Chẳng hạn, ở một nhà nước liên bang như Mêhicô, luật về chính sách thương mại đòi hỏi phải nhận được sự ủng hộ rộng rãi của các vùng trong thập kỷ 1980. Kết quả là, những ngành có đặc điểm phân tán về mặt địa lý thường gặt hái được nhiều thành công trong bảo hộ thuế quan hơn những ngành chỉ tập trung ở một khu vực nhất định.[16] Khái quát hơn, những thể chế buộc các chính trị gia phải chịu trách nhiệm đối với hành động của mình có thể giúp giảm ảnh hưởng của các nhóm lợi ích tới chính sách thương mại.[17]

Một thể chế đặc biệt quan trọng có ảnh hưởng tới đặc điểm chính trị trong nước và quốc tế của chính sách thương mại là Tổ chức Thương mại Quốc tế (WTO). Cốt lõi của WTO là một hiệp ước quy định rằng, các đàm phán song phương về chính sách thương mại phải dựa trên một tập hợp các quy tắc được thống nhất đa phương. Các quy tắc này thay đổi cùng với thời gian và ngày càng trở nên phức tạp hơn. Tuy nhiên, chúng dựa trên hai nguyên tắc cơ bản có liên quan chặt chẽ với nhau. Hai nguyên tắc này là sự đối ứng, có nghĩa là khi một nước giảm mức thuế quan của mình thì các nước khác cũng cần phải giảm mức thuế quan tương đương đối với hàng nhập khẩu của nước này, và sự không phân biệt, có nghĩa là các nước cần phải áp dụng mức thuế quan tương đương cho tất cả các nước thành viên khác. Cách hiểu gần đây về vai trò của WTO đã bộc lộ rõ hai chức năng quan trọng mà thể chế này đã cung cấp.[18]

Chức năng thứ nhất là giúp đỡ các nước cam kết theo đuổi cải cách chính sách thương mại. Nếu không có sự giúp đỡ này, các cải cách có thể bị đảo ngược. Chẳng hạn, nếu không có sự điều chỉnh ở những ngành trước kia nhận được bảo hộ để tăng hiệu quả của các ngành này cho phù hợp với điều kiện tự do thương mại thì chính phủ sẽ dễ tổn thương hơn trước các áp lực chính trị đòi khôi phục các hàng rào thương mại đã được tháo bỏ trước đó. Do các quy tắc của WTO cho phép đối tác thương mại được quyền trả đũa nếu tiến trình cắt giảm thuế quan bị đảo ngược, nên các chính phủ có thể tăng được sự tín nhiệm trong các cam kết của mình đối với tự do hoá thương mại bằng cách tuân thủ các quy tắc của WTO. Các bằng chứng thực nghiệm ở Mỹ cho thấy, vai trò giúp củng cố uy tín của WTO cũng rất quan trọng.[19]

Chức năng thứ hai của WTO là giúp hình thành các nhóm hậu thuẫn chính trị đối với giảm thuế quan. Trong trường hợp giảm thuế quan đơn phương, việc tạo ra sự hậu thuẫn chính trị đối với tự do hoá thương mại gặp nhiều khó khăn do lợi ích nhờ tăng hiệu quả của tự do hoá thương mại bị phân tán quá rộng trong khi tổn thất lại tập trung vào những doanh nghiệp và những công nhân làm việc trong các ngành được bảo hộ. Lợi ích trong nguyên tắc đối ứng của WTO là việc cắt giảm thuế quan trong nước làm cho các ngành được bảo hộ bị thiệt hại cũng đi đôi với việc cắt giảm thuế quan từ phía các nước bạn hàng, nhờ đó mang lại lợi ích cho các nhà sản xuất nội địa ở những ngành khác. Điều này có nghĩa là, ảnh hưởng của nhóm được lợi có thể đủ sức bù lại ảnh hưởng chính trị của nhóm chịu thiệt hại (hộp 5.2).

Tham nhũng

Hiện nay, hầu hết mọi người đều đồng tình là tham nhũng gây ra các tổn thất nghiêm trọng

Hộp 5.2

Các cải cách thương mại cả gói

Trong thập kỷ 1980, nhiều nước đang phát triển đã quay lưng lại đối với các chính sách thay thế nhập khẩu và bảo hộ sản xuất trong nước theo kiểu đặt ra những hàng rào thuế quan cao. Các nước này bắt đầu tiến hành tự do hoá thương mại. Một bài học xuất hiện trong làn sóng cải cách thương mại thời gian này là tầm quan trọng của việc làm cho các cải cách thương mại "cả gói" trở nên dễ chấp nhận về mặt chính trị.

Một nghiên cứu thường được trích dẫn về tự do hoá thương mại ở các nước đang phát triển xác định có 13 trường hợp tại đó cải cách thương mại được tiến hành đặc biệt nhanh. Các trường hợp này xảy ra ở các nước rất khác nhau từ Chilê, Pêru cho tới Thổ Nhĩ Kỳ. Ở gần một nửa số trường hợp này, các cải cách thương mại được áp dụng trong thời kỳ xảy ra khủng hoảng kinh tế vĩ mô như là một phần trong chương trình ổn định hoá toàn diện.

Trong những thời kỳ khó khăn đó, các cân nhắc chính trị về hậu quả phân phối của cải cách thương mại bị che khuất bởi cảm giác chung về việc "cần phải làm cái gì đó", nhờ vậy tạo nên sự đồng thuận chính trị cần thiết cho cải cách. Một khi các cải cách thương mại đã được tiến hành, chúng tạo ra những nhóm mới ủng hộ thương mại tự do, các nhóm này không hề tồn tại trước khi có cải cách. Kinh nghiệm tự do hoá thương mại của Chilê là một ví dụ rất đáng chú ý.

Nguồn: Rodrik 1994.

Hộp 5.3

Các mối liên hệ chính trị và giá trị doanh nghiệp ở Inđônêxia

Ở Inđônêxia trước năm 1998, nhiều doanh nghiệp được hưởng lợi nhờ mối quan hệ gần gũi với chính phủ cầm quyền thời gian đó. Một công trình nghiên cứu gần đây xem xét 79 doanh nghiệp ở Inđônêxia có các mức độ quan hệ khác nhau với gia đình Suharto và đánh giá xem giá cổ phiếu của các doanh nghiệp này phản ứng như thế nào đối với tin tức về sức khoẻ của tổng thống Suharto khi ông ta còn đương chức. Công trình này nhận thấy giá cổ phiếu của các doanh nghiệp dựa vào mối quan hệ với gia đình Suharto giảm hơn nhiều so với các doanh nghiệp khác khi có tin tức rằng sức khoẻ của Suharto- và ảnh hưởng của ông ta- suy giảm (xem hình dưới đây). Dựa trên kết quả này, nghiên cứu này kết luận có đến một phần tư giá trị của các doanh nghiệp có quan hệ chính trị là do mối quan hệ của chúng.

Nguồn: Fisman, sẽ xuất bản.

đối với phát triển kinh tế. Có những bằng chứng vững chắc ở nhiều nước cho thấy mức độ tham nhũng cao đi kèm với tỷ lệ tăng trưởng kinh tế và mức thu nhập đầu người thấp hơn.[20] Trong bối cảnh của Báo cáo này, tham nhũng được xem như một tác nhân làm suy yếu các thị trường vận hành tốt ở 3 phương diện: với tư cách giống như một loại thuế, là một hàng rào cản trở sự gia nhập, và bằng cách ảnh hưởng xấu tới tính hợp pháp của nhà nước và khả năng cung cấp các thể chế hỗ trợ thị trường của nhà nước.

Tham nhũng có thể được xem như một loại thuế, gây bóp méo sự lựa chọn giữa các hoạt động và làm giảm hiệu suất của đầu tư công cộng và tư nhân. Nhưng tham nhũng còn tệ hơn thuế nhiều lần vì thu nhập từ tham nhũng không đóng góp gì cho ngân sách nhà nước để từ đó được sử dụng chi tiêu cho các hoạt động có ích cho xã hội. Hơn nữa, do tham nhũng là một hoạt động kinh tế ngầm nên có nhiều bất ổn liên quan tới hình thức "thuế" này hơn so với các loại thuế thông dụng khác, và điều này làm cho tổn thất do tham nhũng gây ra càng lớn[21]. Một công trình nghiên cứu xem xét ảnh hưởng của tham nhũng đối với đầu tư trực tiếp của nước ngoài nhận thấy mức tăng tham nhũng tương đương với chênh lệch trong mức độ tham nhũng giữa Xingapo (được xem là nước có tham nhũng thấp) và Mêhicô (thường được xem là nước có mức độ tham nhũng trung bình trên thế giới) sẽ ảnh hưởng tiêu cực tới đầu tư trực tiếp của nước ngoài tương đương với việc tăng 50% mức thuế biên đánh trên thu nhập từ đầu tư nước ngoài.[22] Một nghiên cứu khác về các

doanh nghiệp sản xuất ở Uganđa nhận thấy, tăng 1 phần trăm số tiền hối lộ mà các doanh nghiệp phải trả thì làm giảm tỷ lệ tăng trưởng của doanh nghiệp 3 phần trăm, trong khi tăng 1 phần trăm thuế chỉ làm giảm tăng trưởng của doanh nghiệp 1 phần trăm.[23] Chứng cứ từ các cuộc điều tra ở những nước đang chuyển đổi cũng cho thấy, các doanh nghiệp sẵn sàng trả mức thuế chính thức cao hơn đáng kể để đổi lấy việc bài trừ tham nhũng.[24]

Tham nhũng cũng làm suy giảm các lực lượng cạnh tranh vốn có vai trò trung tâm để thị trường có thể hoạt động tốt. Một môi trường cạnh tranh lành mạnh đòi hỏi phải có sự tham gia thị trường liên tục của các doanh nghiệp mới (chương 7). Nhưng khi các doanh nghiệp muốn tham gia thị trường phải liên tục đưa hối lộ để có thể thành lập và hoạt động thì nhiều doanh nghiệp sẽ lựa chọn không tham gia thị trường và cạnh tranh sẽ bị suy yếu. Bằng chứng từ nhiều nền kinh tế đang chuyển đổi cho thấy tầm quan trọng của tác động phản cạnh tranh của tham nhũng. Các doanh nghiệp nhỏ và các doanh nghiệp mới gia nhập thị trường thường coi tham nhũng là một trở ngại chính trong hoạt động kinh doanh của mình.[25] Tham nhũng cũng thường đi kèm với chi tiêu công cộng cho y tế và giáo dục thấp hơn, và điều này, đến lượt nó lại hạn chế cơ hội để người nghèo đầu tư vào vốn con người cho mình và tham gia thị trường.[26] Vấn đề này càng trở nên phức tạp hơn bởi thực tế là ở các nước, mức tham nhũng cao hơn thường cũng đi kèm với doanh thu thuế thấp hơn.[27] Ở mức độ sâu xa hơn, tham nhũng làm xói mòn tính hợp pháp của nhà nước và làm suy giảm khả năng xây dựng các thể chế hỗ trợ thị trường của nhà nước. Một hình thức tham nhũng đặc biệt nguy hại là "sự lũng loạn nhà nước". Đó là khi các doanh nghiệp có khả năng làm đảo ngược toàn bộ quá trình chính trị để ép thực thi các chính sách và quy định có lợi cho chúng. Hiện tượng này đã được nghiên cứu một cách có hệ thống nhất tại các nền kinh tế đang chuyển đổi ở Đông Âu và Liên Xô cũ, nhưng điều đó không có nghĩa là các mối liên hệ gần gũi và đáng ngờ giữa giới kinh doanh và chính phủ chỉ tồn tại ở khu vực này hay chỉ là đặc trưng ở các hệ thống dân chủ.[28] Một nghiên cứu về các doanh nghiệp ở Inđônêxia có quan hệ gần gũi với chính quyền Suharto kết luận rằng, một phần tư giá trị của các doanh nghiệp này là do các mối quan hệ chính trị của chúng đem lại (hộp 5.3).

Do tổn thất cao của tham nhũng, các nghiên cứu và khuyến nghị chính sách ngày càng tập trung vào việc xác định nguồn gốc của tham nhũng. *Báo cáo Phát triển Thế giới 1997* nhấn mạnh ba nhân tố: môi trường chính sách bị bóp méo, do đó tạo nên nhiều cơ hội hơn cho các viên chức nhà nước trong việc vận dụng các quy tắc đặt ra để phục vụ lợi ích cá nhân của mình; một hệ thống tư pháp yếu kém không thể đưa ra các răn đe trừng phạt đáng tin cậy một khi hành vi tham nhũng bị phát hiện; và việc quản lý công chức yếu kém và tiền lương thấp trong khu vực nhà nước. Các nghiên cứu sau này đã nhấn mạnh một số nhân tố bổ sung, góp phần tạo ra tham nhũng và đưa ra thêm bằng chứng khẳng định những nhân tố mà *Báo cáo Phát triển Thế giới 1997* đã đề cập. Các nghiên cứu này sẽ được thảo luận dưới đây.

Ngày càng có nhiều bằng chứng cho thấy các nước *mở cửa nhiều hơn đối với thương mại quốc tế* cũng có tham nhũng ít hơn.[29] Thực tế này phản ánh sự kết hợp của nhiều nhân tố. Mở cửa nhiều hơn dẫn đến tăng cạnh tranh (chương 1 và 7). Tăng cạnh tranh làm giảm lợi nhuận đặc quyền và giảm cơ hội cho tham nhũng. Sự mở cửa nhiều hơn cũng giúp cải thiện các dòng thông tin, nhờ đó có thể vạch trần những hành vi sai trái của các viên chức nhà nước. Nó cũng tạo ra những nhóm ủng hộ các hoạt động chống tham nhũng ở trong các đối tác nước ngoài. Hơn nữa, các nước có xu hướng tham gia hoạt động thương mại nhờ các đặc điểm địa lý thuận lợi sẽ đầu tư nhiều nguồn lực hơn vào việc phát triển các thể chế để làm cho thương mại trở nên hấp dẫn hơn (xem thêm chương 1). Cuối cùng, hiện có bằng chứng chỉ ra rằng, khi các nước tháo bỏ các hàng rào thuế quan chính thức đối với thương mại, các cơ hội tham nhũng cũng giảm.[30]

Chứng cứ cũng cho thấy, sau khi đã cố định các biến phản ánh mức thu nhập thì một *môi trường điều tiết phức tạp* sẽ nuôi dưỡng tham nhũng (chương 1 và 7). Các nghiên cứu nhận thấy rằng, những nước có nhiều thủ tục đăng ký kinh doanh phức tạp cũng thường có mức độ tham nhũng cao hơn.[31] Điều này phần nào chứng tỏ các quy định phức tạp làm tăng cơ hội tham nhũng. Nó cũng chứng tỏ các quan chức tham nhũng sẽ mong muốn có nhiều quy định và quy tắc phức tạp hơn, do những quy định đó tạo thêm cho họ nhiều cơ hội tham nhũng hơn nữa.[32] Dù ở bất kỳ trường hợp nào, khi các quy tắc càng phức tạp, thì càng có nhiều khả năng các viên chức nhà nước sẽ có vai trò quan trọng hơn trong việc vận dụng các quy tắc này, và do đó, tạo ra các cơ hội tham nhũng của họ (hộp 5.4).

Liên quan chặt chẽ tới vấn đề này là ảnh hưởng của *lạm phát* tới tham nhũng. Khi lạm phát cao và dễ thay đổi, sẽ khó có được thông tin chính xác về giá cả, do vậy tạo ra nhiều cơ hội tham nhũng hơn trong chi tiêu công cộng. Bằng chứng từ nhiều nước cho thấy, sau khi đã cố định các nhân tố khác , tham nhũng cao hơn đáng kể ở các nước có tỷ lệ lạm phát cao và dễ thay đổi.

Một lĩnh vực mà các bằng chứng tỏ ra ít rõ ràng hơn so với các kết quả trình bày trong *Báo cáo Phát triển Thế giới 1997* là vấn đề *tiền lương của khu vực công cộng* và ảnh hưởng của nó tới tham nhũng. Có nhiều người cho rằng tiền lương thấp của các công chức ở nhiều nước đang phát triển dẫn đến việc họ phải nhận hối lộ để bổ sung vào thu nhập của mình. Trong khi ít nhất có một nghiên cứu đã chỉ ra bằng chứng cho thấy mức độ tham nhũng cao hơn gắn liền với tiền lương thấp hơn trong một mẫu gồm 28 nước, thì nghiên cứu về những nước khác đã không tìm được bằng chứng khẳng định điều này.[33] Nhiều nghiên cứu trong số này cũng không phân biệt giữa các nước tại đó hành vi tham nhũng nhỏ (nhiều khả năng chịu ảnh hưởng bởi tiền lương) và các nước tại đó hành vi tham nhũng lớn (ít có khả năng chịu ảnh hưởng bởi tiền lương) đóng vai trò quan trọng.[34]

Hộp 5.4

Sự tuỳ tiện và việc kiểm tra xe tải ở Gujarat, Ấn Độ

Các thanh tra chịu trách nhiệm thi hành các quy định hạn chế đối với các xe tải chở quá tải ở bang Gujarat, Ấn Độ nổi tiếng về tệ tham nhũng. Những người này có quyền tuỳ ý chặn xe tải lại để kiểm tra. Hơn nữa, do không có hệ thống để báo cáo cho phòng quản lý ô tô và xe máy về số lượng các xe tải vi phạm quy định tải trọng nên các thanh tra này có thể tự mình quyết định phân chia giữa những lần phạt có báo cáo và những lần nhận hối lộ của lái xe mà không báo cáo.

Vào năm 1998, một chương trình nhằm giảm tham nhũng sử dụng công nghệ thông tin đã được thực hiện. Những điểm kiểm tra và các cân xe ở những điểm kiểm tra này được nối bằng máy tính với văn phòng trung tâm, nhờ vậy thông tin về tải trọng của xe và số tiền phạt thu được tự động báo cáo cho phòng quản lý ô tô và xe máy. Hơn nữa, việc các thanh tra có thể tuỳ ý dừng các xe tải để kiểm tra cũng bị chấm dứt. Sự kết hợp của hai biện pháp này để giảm sự tuỳ tiện đã làm giảm đáng kể các cơ hội tham nhũng.

Nguồn: www1.worldbank.org/publicsector/egov/gujaratcs.htm.

Các phân tích chi tiết về những nước cụ thể hiện nay bắt đầu cho thấy những bằng chứng đáng chú ý về tầm quan trọng tương đối của tiền lương và các nhân tố khác đối với tham nhũng. Chẳng hạn, một nghiên cứu về các hợp đồng mua sắm của các bệnh viện nhà nước ở Buenos Aires, Áchentina nhận thấy việc tăng lương của các viên chức phụ trách mua sắm lên 10 phần trăm, đã kéo theo việc giảm được 1,2 phần trăm giá cả phải trả cho các hàng hoá được mua.[35] Tuy vậy, quan hệ giữa tiền lương và kết quả mua sắm này chỉ trở nên rõ ràng sau khi biện pháp chấn chỉnh đối với tham nhũng đã có hiệu lực được sáu tháng. Bản thân biện pháp chấn chỉnh này cũng ảnh hưởng đáng kể tới giá mua sắm, ban đầu nó làm giảm giá mua trung bình 18 phần trăm, mặc dù về sau, ảnh hưởng này giảm dần theo thời gian. Đáng chú ý là, biện pháp chấn chỉnh này đã đạt được kết quả tích cực mà không cần phải có các răn đe hình phạt đối với tham nhũng. Thay vào đó, thư ký văn phòng Bộ Y tế chỉ đơn giản thu thập số liệu về giá cả mua sắm các đầu vào cơ bản từ các

bệnh viện và sau đó định kỳ lưu chuyển thông tin này trong tất cả các bệnh viện.

Các thể chế chính trị kiềm chế các nhà chính trị có những hành động tuỳ tiện theo ý mình và các thể chế buộc các nhà chính trị phải chịu trách nhiệm về những hành động của mình có thể giúp giảm cơ hội và động lực tham nhũng. Đoạn còn lại trong phần này tập trung vào ba thể chế có ảnh hưởng đáng kể tới tham nhũng, là mức độ phân cấp, các quy tắc bầu cử và tự do báo chí cùng với xã hội dân sự. Đây rõ ràng chưa phải là tất cả những thể chế chính trị có ảnh hưởng tới tham nhũng. Một số nước đã tiến hành các cải cách chính trị căn bản như soạn thảo lại hiến pháp, một phần để giảm các động cơ tham nhũng (hộp 5.5). Tuy nhiên, hiện nay chúng ta mới chỉ bắt đầu có được các bằng chứng có tính hệ thống về ảnh hưởng của ba thể chế này.

Phân cấp và tham nhũng

Nhiều nghiên cứu quan tâm tới các chi phí và lợi ích của phân cấp. Những người ủng hộ việc trao quyền lực chính trị cho các cấp chính quyền thấp hơn chỉ ra khả năng cấp địa phương có thể thích nghi các dịch vụ công cộng cho phù hợp với nhu cầu địa phương tốt hơn. Tuy nhiên, cũng có các chi phí phát sinh do năng lực cung cấp dịch vụ của chính quyền địa phương thường yếu kém hơn. Tương tự, trên nguyên tắc, phân cấp có thể làm tăng hay làm giảm các cơ hội và động lực của tham nhũng. Nếu các quyết định chi tiêu được chuyển giao mà không đi kèm theo trách nhiệm cần tạo ra nguồn thu tương xứng thì các viên chức nhà nước ở địa phương có thể chỉ bị ràng buộc ngân sách lỏng lẻo, và do vậy, có nhiều cơ hội tham nhũng hơn. Việc trao quyền không hoàn chỉnh cho các cấp địa phương cũng có thể dẫn đến có vô số quy định từ các cấp chính quyền khác nhau và làm tăng tương ứng các cơ hội tham nhũng. Mặt khác, khi các công dân có nhiều thông tin hơn về hành động của những người lãnh đạo địa phương, họ có thể giám sát và tác động tốt hơn tới những người nắm quyền lực và đòi hỏi những người này phải có hành vi trung thực . Hơn nữa, sự phân cấp còn khuyến khích cạnh tranh giữa các địa phương trong việc tạo ra một môi trường không tham nhũng vốn rất cần thiết cho hoạt động kinh doanh.

Một nghiên cứu gần đây về 55 nước công nghiệp và đang phát triển cho thấy, xét trung bình, tỷ lệ chi tiêu của chính quyền bang và chính quyền địa phương trong tổng chi tiêu công cộng càng lớn thì mức độ tham nhũng càng thấp.[36] Tuy vậy, kết quả này không có nghĩa là phân cấp luôn làm giảm động cơ tham nhũng ở tất cả các nước. Để phân cấp đạt hiệu quả trong việc thoả mãn nhu cầu địa phương, đòi hỏi phải có sự chuyển giao trách nhiệm đáng kể tới các cấp chính quyền địa phương. Trách nhiệm lớn hơn này cũng làm nảy sinh cơ hội tham nhũng. Động lực tận dụng các cơ hội tham nhũng của các viên chức chính quyền địa phương lại phụ thuộc vào mức độ họ phải chịu trách nhiệm cho việc làm của mình - trước cử tri ở khu vực địa phương cũng như trước các cấp chính quyền cao hơn.

Hộp 5.5

Cải cách hiến pháp để chống tham nhũng ở Thái Lan

Năm 1997, Thái Lan thông qua hiến pháp mới. Một trong ba mục tiêu chính của việc soạn thảo lại hiến pháp là đưa vào trong hiến pháp một hệ thống đấu tranh chống tham nhũng và đảm bảo quá trình ra quyết định diễn ra minh bạch và có trách nhiệm. Hiến pháp quy định chính phủ phải "chấp nhận và thi hành các tiêu chuẩn phẩm hạnh và đạo đức nhằm ngăn ngừa các hành động sai trái và tạo ra sự hiệu quả". Hiến pháp cũng quy định thiết lập một chức trách chịu trách nhiệm kiểm tra, thành lập Uỷ ban chống tham nhũng toàn quốc và Uỷ ban kiểm toán nhà nước.

Vẫn còn quá sớm để xác định các ảnh hưởng của lần cải cách pháp luật cơ bản này tới tham nhũng. Nhưng đã có một số tín hiệu tích cực. Trong năm 1999, bộ trưởng Nội vụ Thái Lan đã bị truy tố vì tham nhũng. Và mặc dù có các dấu hiệu cho thấy việc mua bán phiếu bầu và các hình thức tham nhũng trong bầu cử khác vẫn phổ biến trong kỳ bầu cử gần đây nhất, nhưng đã có 62 ghế nghị sỹ bị Uỷ ban Bầu cử Quốc gia điều tra và sau đó phải bầu lại.

Nguồn: Uwanno 2000.

Bằng chứng trong một nghiên cứu gần đây về phân cấp trong các dịch vụ y tế và giáo dục ở Uganđa và Philippin cho thấy, sự chuyển giao trách nhiệm không phải luôn luôn thành công.[37] Trách nhiệm giải trình trước cử tri địa phương phụ thuộc vào mức độ mà các cá nhân nhận được thông tin về hành động của chính quyền địa phương. Tuy nhiên, một cuộc điều tra ở Philippin cho biết, chỉ có 1 phần trăm những người được phỏng vấn có thể nêu được tên của thị trưởng hay phó thị trưởng khu vực mình sinh sống, trong khi 41 phần trăm những người được hỏi có thể nêu được tên phó tổng thống. Hơn nữa, những người được phỏng vấn cho biết bản thân các viên chức chính quyền địa phương là nguồn cung cấp thông tin chính về các vấn đề chính quyền địa phương. Điều này gây ra sự lo ngại về tính độc lập của nguồn thông tin được cung cấp.

Các quy tắc bầu cử và tham nhũng

Ở các xã hội dân chủ, các kỳ bầu cử đóng vai trò là hình thức kỷ luật quan trọng đối với các quan chức nhà nước. Các công dân chán ngán chủ nghĩa bạn bè và những nhà chính trị tham nhũng, có thể thể hiện sự bất mãn của mình tại hòm phiếu. Tuy nhiên, hiệu quả của bầu cử như là một công cụ kỷ luật phụ thuộc vào hai nhân tố. Nhân tố thứ nhất là mức độ tự do và công bằng của bầu cử. Nếu không có các điều kiện tối thiểu, các kỳ bầu cử không thể khép các nhà chính trị vào kỷ luật và trừng phạt họ vì các hành vi tham nhũng. Thứ hai, ngay cả khi có các kỳ bầu cử tự do và công bằng diễn ra, có bằng chứng là bản thân nội dung các quy tắc bầu cử ảnh hưởng tới trách nhiệm của các nhà chính trị đối với các cử tri của họ.

Các nghiên cứu gần đây tập trung vào hai khía cạnh trong các quy tắc bầu cử có ảnh hưởng tới tinh thần trách nhiệm. Khía cạnh thứ nhất là mức độ thưởng phạt mà hệ thống bầu cử dành cho cá nhân các ứng cử viên so với các đảng chính trị. Khi các nhà lập pháp được lựa chọn theo tỷ lệ và các ứng cử viên được lựa chọn từ danh sách của các đảng, thì cử tri chỉ có thể bầu chống lại một đảng nào đó chứ không phải chống lại một cá nhân nào đó mà họ cho là tham nhũng. Kết quả là, các nhà chính trị có ít lý do để lo sợ bị cử tri trừng phạt tại hòm phiếu do tham nhũng. Khía cạnh thứ hai là mức độ các quy tắc bầu cử tạo ra hàng rào cản trở sự tham gia của các đảng chính trị mới. Khi các đảng mới gặp khó khăn để có đại diện ở cơ quan lập pháp, chúng sẽ ít có khả năng gây trở ngại cho các viên chức tham nhũng đang nắm quyền. Một nhân tố quyết định mức độ dễ tham gia của các đảng chính trị mới là số lượng các đại diện trên mỗi đơn vị bầu cử, bởi vì các đảng nhỏ thường sẽ dễ giành được ghế ở các đơn vị bầu cử có nhiều đại diện.

Các nghiên cứu thực nghiệm gần đây cho thấy, cả hai nhân tố này đều có ảnh hưởng quan trọng tới tham nhũng ở nhiều nước. Một nghiên cứu nhận thấy, sau khi đã giữ nguyên các nhân tố khác, các nước có tỷ lệ các nhà lập pháp được lựa chọn từ danh sách theo đảng cao hơn và có số lượng đại diện được bầu ở mỗi đơn vị bầu cử ít hơn, thường có tham nhũng nhiều hơn.[38] Bản thân các nhà hoạch định chính sách cũng nhận thức được thực tế này. Mặc dù thay đổi hiến pháp hiếm khi xảy ra, nhưng khi có các thay đổi hiến pháp thì trong nhiều trường hợp, các vấn đề này cũng thường được các nhà hoạch định chính sách chú ý tới. Một ví dụ là hiến pháp Thái Lan (hộp 5.5).

Tự do báo chí và xã hội dân sự

Việc thiếu thông tin, nuôi dưỡng tệ tham nhũng. Khi hành động của các viên chức nhà nước không được công chúng giám sát kỹ lưỡng, thì các cơ hội tham nhũng của những người này cũng gia tăng. Sự sẵn có của thông tin có thể là một tác nhân làm thay đổi hành vi trên một số khía cạnh. Nếu không có thông tin về giá cả của dịch vụ công cộng - chẳng hạn các tài liệu thuế, các loại phí giấy phép hay phí đăng ký - các cá nhân không thể biết được là họ có phải chịu mức giá quá cao không. Nếu không có thông tin về nội dung chi tiết của các quy định, các cá nhân có thể dễ bị các viên chức gây khó

khăn và đòi hỏi hối lộ. Nếu không có thông tin rộng rãi về mức độ sai phạm của các viên chức, quá trình hình thành thái độ khinh ghét tham nhũng của công chúng- một nhân tố rất quan trọng trong thực hiện cải cách- sẽ diễn ra chậm chạp. Các nhà hoạch định chính sách có thể tiến hành các hoạt động để cung cấp thông tin về các luật và quy định công cộng tới những người chịu ảnh hưởng bởi các luật và quy định này. Nếu như những người này không biết chữ thì cần có các biện pháp đặc biệt để giúp họ vẫn nắm bắt được thông tin về các thể chế ảnh hưởng tới họ.

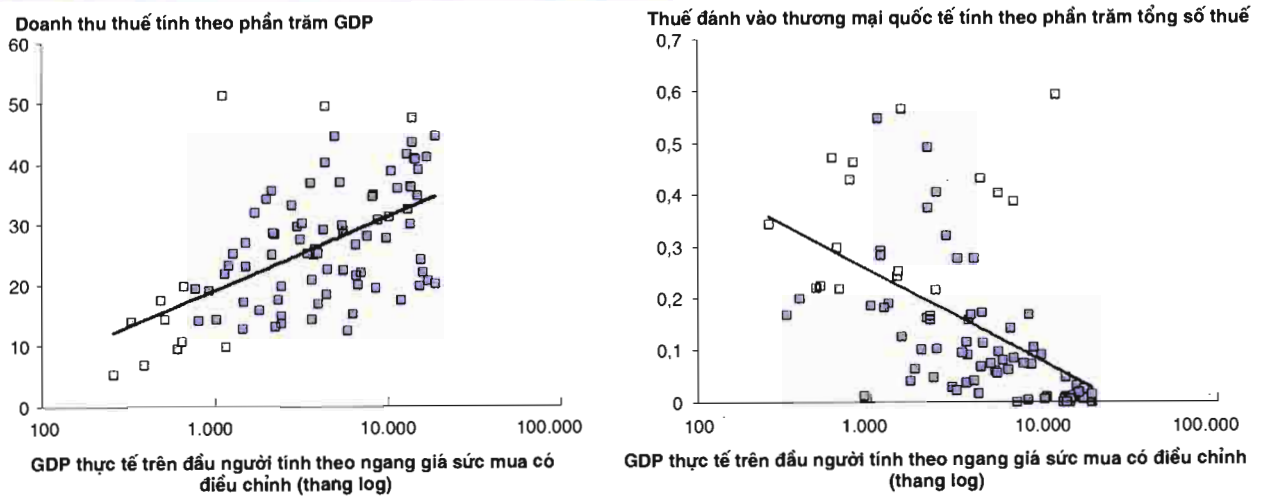
Các phương tiện thông tin đại chúng có thể góp phần cung cấp thông tin thông qua các cuộc điều tra và đưa tin về các vụ việc sai trái của chính quyền. Để vai trò của các phương tiện thông tin đại chúng có hiệu quả, các phương tiện này phải không bị ràng buộc bởi các áp lực chính trị có thể cản trở việc điều tra và đưa tin về những vụ bê bối làm xấu mặt những người đang cầm quyền. Ở nhiều nước, có mối liên hệ rõ ràng giữa các chỉ số tự do báo chí và mức độ tham nhũng thấp. Một nhân tố quan trọng là hình thức sở hữu các phương tiện thông tin đại chúng. Nếu các phương tiện thông tin đại chúng do nhà nước kiểm soát, chúng sẽ dễ phải chịu áp lực chính trị hơn (chương 10).[39] Chất lượng của các tin tức cũng có vai trò quan trọng trong việc xác định mức độ làm giảm tham nhũng của quá trình phân cấp. Khi có ít thông tin về các hành động của chính quyền địa phương thì vai trò giảm tham nhũng của phân cấp cũng rất hạn chế. Chẳng hạn, ở Uganđa, một nghiên cứu nhận thấy tin tức trên các phương tiện thông tin đại chúng về các chính quyền địa phương ít hơn nhiều so với các tin tức về chính quyền trung ương.[40] Đồng thời, một nghiên cứu về các hình thái bầu cử tại 14 bang ở Ấn Độ nhận thấy có bằng chứng chứng tỏ kết quả hoạt động của chính quyền bang trong nhiệm kỳ trước có ảnh hưởng lớn hơn tới thành công sau đó trong kỳ bầu cử của bộ máy chính quyền này so với chính quyền trung ương. Quan sát trên cho thấy, các cử tri có khả năng tốt hơn trong việc giám sát và thưởng công các chính quyền địa phương vì các kết quả làm việc tốt của họ.[41]

Cung cấp thông tin tới xã hội dân sự cũng có thể giúp xây dựng các thể chế làm giảm cơ hội

Hình 5.4

Thu thuế trên thế giới

Doanh thu thuế tăng theo mức thu nhập và sự giảm sút của việc đánh thuế gây méo mó



Nguồn: Quỹ Tiền tệ Quốc tế, Thống kê tài chính chính phủ

tham nhũng. Các điều tra được Ngân hàng Thế giới bảo trợ ở một số nước trong những năm gần đây cung cấp một ví dụ về hình thức xây dựng thể chế này. Các điều tra này thu thập thông tin nhận định về mức độ tham nhũng ở các cơ quan nhà nước khác nhau và sử dụng thông tin này làm cơ sở cho các thảo luận công cộng giữa chính quyền và xã hội dân sự. Một điều tra được tiến hành ở thành phố Campo Elias ở Vênêxuêla nhận định là các thủ tục phức tạp và dễ gây hiểu nhầm của thành phố đã khuyến khích tham nhũng (kết quả này cũng phù hợp với bằng chứng liên quốc gia về mối quan hệ giữa các quy định phức tạp và tham nhũng đã được thảo luận ở trên). Để đối phó với thực tế này, các thủ tục hành chính đã được đơn giản hoá và một số biện pháp được thông qua nhằm cải thiện sự tham gia của khu vực công cộng. Tuy vẫn còn quá sớm để có thể xác định được các ảnh hưởng trong dài hạn, nhưng kết quả trước mắt là rất khả quan. Những cuộc điều tra tiếp theo cho thấy đã có các cải thiện mạnh mẽ trong mức độ hài lòng về các dịch vụ công cộng.[42]

Chính trị, các thể chế, và thuế khoá

Để có thể cung cấp các thể chế hỗ trợ thị trường, chính phủ phải có nguồn lực. Khả năng tiếp cận các nguồn lực phụ thuộc vào tính hiệu quả của các thể chế thuế khoá. Ở rất nhiều nước trên thế giới, nhất là các nước nghèo, các thể chế này không hoạt động tốt. Điều này có thể dễ nhận thấy qua mối quan hệ ngược chiều và chặt chẽ giữa doanh thu thuế trung bình tính theo phần trăm GDP và thu nhập bình quân đầu người, như ở cột trái hình 5.4. Có nhiều tranh luận về thế nào là mức chi tiêu công cộng hợp lý tính theo tỷ lệ của thu nhập quốc dân. Nhưng khi công tác thu thuế yếu kém- chẳng hạn, thấp hơn 10 phần trăm GDP ở Pêru cuối thập kỷ 1980- nhà nước rõ ràng không có được các nguồn lực cần thiết để xây dựng nên các thể chế cần cho sự hoạt động hiệu quả của thị trường.

Các thể chế thu thuế yếu kém ảnh hưởng xấu tới các thị trường vận hành hiệu quả theo một số cách. Khi cơ quan thu thuế yếu kém, chính phủ thường phải tập trung năng lực của mình vào các loại thuế dễ thu, mà đây lại là các loại thuế có tính bóp méo cao nhất. Một ví dụ điển hình là sự phụ thuộc quá nhiều của các nước nghèo vào thuế đánh vào hoạt động thương mại quốc tế (như chỉ ra ở cột phải trong hình 5.4). Thực ra đây không chỉ là vấn đề của các nước đang phát triển. Từ đầu thế kỷ 20, thuế đánh vào thương mại đã chiếm một nửa thu ngân sách ở Mỹ, và trước năm 1870, thuế đánh vào thương mại chiếm hơn 90 phần trăm thu ngân sách ở Mỹ.[43] Vấn đề này cũng không xảy ra một cách ngẫu nhiên. Các giao dịch quốc tế là các giao dịch dễ nhận thấy và dễ đánh thuế nhất. Thế nhưng, thuế đánh vào thương mại tác động xấu tới cạnh tranh, do chúng bảo vệ các nhà sản xuất trong nước hoạt động thiếu hiệu quả (chương 7). Và bằng cách hạn chế sự mở cửa, thuế đánh vào thương mại cũng cản trở các thay đổi thể chế.

Một hậu quả khác của các cơ quan thuế yếu kém là sự phụ thuộc quá nhiều vào doanh thu thuế từ các doanh nghiệp lớn, do dễ nhận biết và dễ đánh thuế các doanh nghiệp này hơn (hộp 5.6). Trong trường hợp các doanh nghiệp lớn là thành phần năng động nhất trong nền kinh tế thì các ảnh hưởng không khuyến khích của thuế sẽ áp đặt chi phí đặc biệt cao đối với các doanh nghiệp nhỏ. Gánh nặng thuế lớn, cùng với sự quấy rầy của các viên chức thuế và chi phí cao không cần thiết của việc tuân thủ các quy định thuế, có thể góp phần dẫn đến việc các doanh nghiệp quyết định rút lui khỏi khu vực kinh tế chính thức, do đó gây ra các hậu quả xấu đối với cạnh tranh và hoạt động của thị trường. Cơ quan thu thuế yếu kém cũng có thể làm cho chính phủ mong muốn dựa nhiều hơn vào thuế lạm phát như là một nguồn tài trợ. Cuối cùng, doanh thu thuế thấp có thể khuyến khích chính phủ đánh thuế các ngân hàng bằng cách buộc chúng phải giữ các khoản nợ công cộng ở mức lãi suất thấp hơn lãi suất thị trường, do đó làm xói mòn hiệu quả của hệ thống tài chính trong việc hỗ trợ thị trường (chương 4).

Phần này tập trung vào mối tương tác giữa chính trị và các thể chế thuế khoá với hai ví dụ:

kinh nghiệm của các cơ quan thu thuế độc lập ở châu Mỹ Latinh và động cơ khuyến khích chính quyền địa phương do các thoả thuận chia sẻ thuế giữa các cấp chính quyền tạo ra.

Các cơ quan thu thuế độc lập

Quyền đánh thuế của nhà nước rất quan trọng, và do vậy, có nhiều thế lực muốn sử dụng quyền này để thực hiện các mục tiêu chính trị của mình. Các nhà chính trị có thể sử dụng chính sách thuế để thưởng công cho bạn bè và những người ủng hộ dưới hình thức miễn thuế hay các cách khác. Họ cũng có thể sử dụng các thể chế thu thuế để trừng phạt kẻ thù bằng cách đặt ra các yêu cầu kiểm toán thường xuyên và bằng sự quấy rầy của thanh tra thuế. Những hành động này làm xói mòn tính hiệu quả của cơ quan thu thuế do chúng làm tăng sự phức tạp trong luật thuế, và dẫn đến có quá nhiều trường hợp miễn thuế, quá nhiều khe hở và quy định thuế. Các hành động tuỳ tiện của cơ quan thuế cũng góp phần tạo ra quan niệm cho rằng, đánh thuế là bất công và do đó có thể khuyến khích người đóng thuế không chấp hành các quy định đóng thuế.

Nhận thức được sự cám dỗ của việc sử dụng quyền lực đánh thuế vào mục đích chính trị và các hậu quả của nó, chính phủ ở các nước công nghiệp và đang phát triển, từ Canađa và Nhật Bản cho tới Mêhicô và Côlômbia đã trao trách nhiệm thu thuế cho các cơ quan thu thuế có các mức độ độc lập nhất định trước các cơ quan nhà nước khác.[44] Hai đặc điểm chung của thiết kế thể chế này là Bộ Tài chính có quyền tự chủ cao hơn, nhất là trong các quyết định nhân sự và ngân sách gắn liền với số thuế thực sự thu được. Đặc điểm thứ nhất tạo ra cơ hội tăng cường vốn con người của cơ quan này để cải thiện hoạt động của nó. Đặc điểm thứ hai về nguyên tắc, có thể khuyến khích cơ quan thu thuế phấn đấu thu thuế nhiều hơn. Hơn nữa, do việc thiết lập một cơ quan thu thuế độc lập sẽ cải thiện được quan niệm của người dân về sự công bằng và phi chính trị của cơ quan này nên nó cũng cải thiện được các động cơ chấp hành luật thuế của người đóng thuế.[45]

Hộp 5.6
Thuế kinh doanh ở Uganđa

Doanh thu thuế ở Uganđa tăng từ chưa đầy 5 phần trăm GDP năm 1986 lên hơn 11 phần trăm GDP năm 1998. Kinh nghiệm tăng doanh thu thuế của Uganđa là một ví dụ về việc tăng doanh thu thuế ảnh hưởng xấu đối với hoạt động kinh doanh mà không có sự hỗ trợ của một bộ máy hành chính thuế hiệu quả với diện thuế được mở rộng.

Các doanh nghiệp lớn trong khu vực chính thức chỉ chiếm tỷ trọng khiêm tốn trong nền kinh tế, nhưng do dễ nhận biết được các doanh nghiệp này nên chúng chiếm một tỷ lệ lớn trong diện thuế thực tế và chúng bị đánh thuế nặng hơn so với các doanh nghiệp nhỏ. Trước cải cách thuế vào năm 1997, các doanh nghiệp lớn trong khu vực chế biến phải chịu mức thuế cao, trong khi có một số doanh nghiệp lại được hưởng miễn thuế mà việc quyết định miễn thuế khá là tuỳ tiện. Thuế suất biên hiệu quả trung bình của các doanh nghiệp là 42,5 phần trăm nếu như chúng không được miễn thuế, hoặc 22,3 phần trăm nếu chúng được miễn thuế. Trong khi đó các doanh nghiệp nhỏ chỉ phải chịu mức thuế 1 phần trăm trên tổng doanh thu và thuế suất biên hiệu quả chung đối với chúng là 8,9 phần trăm. Thuế suất cao đã không khuyến khích các doanh nghiệp lớn đầu tư. Quan trọng không kém là quyết định miễn thuế rất tuỳ tiện, do đó làm xói mòn động cơ chấp hành quy định thuế của các doanh nghiệp. Điều này đã khiến phải tiến hành kiểm toán quá nhiều, đến mức phi hiệu quả và gây phiền hà: có tới gần 70 phần trăm các doanh nghiệp lớn bị kiểm toán hàng năm.

Cải cách thuế năm 1997 bãi bỏ các qui định miễn thuế mới, dẫn đến kết quả thuế suất biên hiệu quả thống nhất giảm xuống còn 32,5 phần trăm và sự bóp méo do quy định miễn thuế gây ra dần dần sẽ chấm dứt khi qui định này hết hạn. Tuy nhiên, còn nhiều việc cần phải làm để có thể tăng cường sức mạnh của cơ quan thuế. Bằng chứng từ điều tra năm 1997 cho thấy, mức độ không hài lòng về Cơ quan thuế Uganđa rất cao. Những người được phỏng vấn ước tính có tới một nửa các đối thủ cạnh tranh của họ hưởng lợi nhờ trốn thuế, thường là bằng cách tận dụng lợi ích của các khoản miễn thuế được phép do các quy định thuế không rõ ràng. Theo họ, các doanh nghiệp được hưởng miễn thuế cũng ít bị kiểm toán hơn. Đồng thời, việc có quá nhiều quy định dẫn đến việc áp dụng luật thuế tuỳ tiện. Hoàn thuế giá trị gia tăng cũng được ghi nhận là diễn ra rất chậm chạp: Có 58 phần trăm các doanh nghiệp nộp hồ sơ xin hoàn thuế không nhận được gì hoặc chỉ nhận được một phần mức hoàn thuế mà thôi.

Nguồn: Chen và Reinikka 1999.

Tuy nhiên, lợi ích tiềm tàng của cơ quan thu thuế độc lập không phải lúc nào cũng trở thành hiện thực. Thành công của cơ quan thu thuế độc lập trong việc cải thiện tình hình chấp hành luật thuế và thu thuế phụ thuộc nhiều vào mức

độ cam kết chính trị để duy trì sự độc lập của cơ quan này. Kinh nghiệm của Bôlivia, Mêhicô, Pêru và Vênêxuêla cho thấy cam kết này không phải luôn được giữ vững.[46]

Các cơ quan thu thuế độc lập, trên danh nghĩa đã được thiết lập ở bốn quốc gia này trong thời kỳ xảy ra khủng hoảng tài khoá. Ở cả bốn nước này, doanh thu thuế phi hàng hoá tính theo GDP rất thấp, chỉ chưa đầy 10 phần trăm, vào thời điểm các cơ quan thu thuế độc lập ra đời. Tuy nhiên, mức độ độc lập thực sự của các cơ quan thuế này rất khác nhau giữa các nước. Ở Bôlivia và Mêhicô, nơi có truyền thống thâm căn cố đế là sử dụng các cơ quan nhà nước để bổ nhiệm những người cùng phe cánh, thì sự độc lập về mặt nhân sự của các cơ quan thu thuế là rất hạn chế. Chỉ ở Pêru mới có một cuộc cải cách nhân sự toàn diện diễn ra vào thời điểm cơ quan thuế độc lập bắt đầu hoạt động năm 1991. Ở Mêhicô và Vênêxuêla, thì sự độc lập của cơ quan thuế bị suy giảm do thay đổi thường xuyên vị trí lãnh đạo, và ở Bôlivia thì cơ quan này chỉ tồn tại được có hai năm.

Một lý do quan trọng dẫn đến những vướng mắc với các cơ quan thu thuế độc lập là xảy ra mâu thuẫn bên trong chính phủ do sự thành lập cơ quan này. Trong cả bốn trường hợp, cơ quan thu thuế độc lập đã được tách ra từ Bộ Tài chính, làm cho quyền lực và uy tín của bộ này giảm xuống. Trong trường hợp ở Mêhicô, 36.000 trong tổng số 39.000 nhân viên Bộ Tài chính đã được chuyển sang cơ quan thu thuế. Trong khi đó, bộ tài chính vẫn chịu trách nhiệm ở một mức độ nhất định đối với kết quả thu thuế của cơ quan này. Sự kết hợp giữa trách nhiệm không đi đôi với thẩm quyền, cũng như mong muốn khôi phục vị trí của mình, đã dẫn đến những áp lực đòi hỏi khôi phục một số quyền lực của cơ quan thu thuế trở về Bộ Tài chính, do vậy, đi ngược lại các cải cách ban đầu. Bài học từ kinh nghiệm này cho thấy, xây dựng các cơ quan thu thuế độc lập đòi hỏi nhiều điều hơn là chỉ đơn giản đưa ra một tuyên bố khẳng định tính độc lập của chúng. Công việc này đòi hỏi phải có cam kết chính trị đủ mạnh. Cam kết này có thể được hỗ trợ bằng cách khuyến khích sự phát triển của các nhóm tư nhân, những người nhận thức được việc thu thuế có hiệu quả và công bằng là có ích cho hoạt động kinh doanh.

Các động cơ khuyến khích và sự chia sẻ thuế giữa các cấp chính quyền

Nhiều nước - thường với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới - đã tận dụng các cơ hội có được từ sự phân cấp để chuyển giao trách nhiệm cung cấp dịch vụ công cộng tới các cấp chính quyền thấp hơn. Trên nguyên tắc, các cấp chính quyền địa phương có thể điều chỉnh các chương trình nhằm làm cho chúng phù hợp hơn với nhu cầu và thị hiếu của địa phương. Nhưng chính quyền địa phương cũng đòi hỏi phải có nguồn lực tài chính để cung cấp các dịch vụ này. Việc tài trợ cho các chi tiêu này như thế nào có ý nghĩa quan trọng đối với các động cơ thu thuế và xây dựng nên các thể chế hỗ trợ thị trường.

Để tranh thủ hết lợi ích của phân cấp, sẽ là lý tưởng nếu chính quyền địa phương tài trợ chi tiêu của mình bằng các khoản thuế mà họ kiểm soát. Trong trường hợp này, hầu hết các phí tổn của các chương trình chi tiêu sẽ do dân chúng địa phương chịu. Chính quyền địa phương có quyền thay đổi mức độ chi tiêu địa phương để phản ánh các ưu tiên khác nhau của địa phương và chính quyền địa phương cũng có động lực mạnh mẽ trong việc thu thuế. Các công dân trong vùng cũng có thể nhận thấy mối liên hệ trực tiếp giữa số thuế mà họ phải trả với các dịch vụ họ được nhận. Điều này có thể thực hiện bằng cách phân bổ trực tiếp thuế cho chính quyền địa phương, hoặc bằng các chương trình "thuế cõng thuế", theo đó chính quyền địa phương đánh thuế theo một tỷ lệ của thuế quốc gia (chẳng hạn, như trường hợp thuế thu nhập của các tỉnh ở Canada).

Tuy nhiên, hình thái lý tưởng này khác xa với thực tế ở hầu hết các nước, và đặc biệt là các nước đang phát triển vì ba lý do. Thứ nhất, doanh thu thuế được phân bổ tốt nhất cho chính quyền địa phương (như thuế bất động sản) thường ít, dẫn đến chênh lệch tài khoá lớn

của chính quyền địa phương. Ví dụ, ở Ấn Độ, chi tiêu của chính quyền bang trong thập kỷ 1990 trung bình bằng 46 phần trăm tổng chi tiêu của chính phủ, nhưng số thu thuế do chính quyền bang thu được chỉ chưa bằng một nửa ngân sách của chính quyền bang, phần còn lại được chuyển nhượng từ chính quyền trung ương.[47] Thứ hai, khi chính quyền địa phương có sự độc lập nhất định trong việc thu thuế, nó có thể lựa chọn không đặt mức thuế đủ cao hay không tiến hành thu thuế một cách nghiêm ngặt do nó trông đợi sẽ được bù đắp thiếu hụt ngân sách địa phương từ các khoản trợ cấp của chính quyền trung ương. Hiệu ứng này góp phần tạo nên một nền tài chính nhà nước yếu kém của các chính quyền thành phố ở Hunggari trong thập niên 1990 và thúc đẩy việc ra đời một phương án thể chế sáng tạo để thiết lập kỷ luật tài khoá (hộp 5.7). Thứ ba, sự khác nhau trong năng lực thu thuế của chính quyền bang có thể dẫn đến sự khác nhau đến mức khó chấp nhận trong cung cấp dịch vụ công cộng giữa các vùng.

Trong những tình huống này, một số hình thức chia sẻ doanh thu thuế giữa các cấp chính quyền là cần thiết để bổ sung cho nguồn thu thuế của địa phương. Các khoản chuyển nhượng giữa trung ương và địa phương có thể diễn ra dưới một trong hai hình thức sau: trợ cấp trực tiếp từ cấp chính quyền cao tới cấp thấp hơn, và các thoả thuận chia sẻ thuế, theo đó thuế được một cấp chính quyền thu và sau đó được chia sẻ căn cứ theo một công thức xác định từ trước, với sự kiểm soát của trung ương đối với mức thuế và công thức chia thuế. Nhiều nước đã áp dụng cả hai hình thức này.

Trợ cấp trực tiếp thường có tính tuỳ tiện và có thể là một chủ đề đàm phán kéo dài hàng năm giữa các cấp chính quyền, do đó có thể làm suy yếu kỷ luật tài khoá chung. Một ưu điểm tiềm năng của các thoả thuận chia sẻ thuế là chúng dựa vào các công thức được xác định từ trước, nhờ đó đảm bảo tính chất dễ đoán trước hơn. Chẳng hạn, trong trường hợp Ấn Độ, Uỷ ban Tài chính đã đặt ra các tỷ lệ phân chia doanh thu thuế trong kỳ hạn năm năm.[48] Ở Áchentina, công việc chia sẻ thuế diễn ra trong một chương trình "đồng hợp tác" phức tạp. Đã có các thay đổi trong những thoả thuận chia sẻ thuế trong mười năm qua, nhưng nói chung, các khoản chuyển nhượng có tính ổn định khá cao. Trên thực tế, chính sự ổn định này làm cho các khoản chuyển nhượng có thể được chấp nhận như một tài sản thế chấp khi chính quyền tỉnh vay vốn. Tuy vậy, vấn đề là ở chỗ, hệ thống này

Hộp 5.7

Kỷ luật thị trường so với kỷ luật nhà nước: sự phá sản của chính quyền thành phố ở Hunggari

Vào năm 1996, Hunggari áp dụng một đạo luật xác lập các thủ tục phá sản đối với chính quyền thành phố. Mục đích của luật này là ngăn cản chính quyền thành phố lâm vào tình trạng không thể trả được các khoản nợ của mình bằng cách đưa ra một tập hợp các quy tắc rõ ràng cần phải thực hiện trong trường hợp chính quyền lâm vào tình trạng khó khăn tài chính. Nếu một chính quyền thành phố không trả được nợ hay các nghĩa vụ tài chính khác, các thủ tục phá sản có thể được chủ nợ hay bản thân chính quyền tiến hành. Chính quyền sau đó phải thành lập một ngân sách khẩn cấp áp dụng đối với các dịch vụ công cộng bắt buộc. Chính quyền không được phép phát hành nợ mới khi nó đang đàm phán với các chủ nợ. Nếu tất cả các bên đều thống nhất về một thoả thuận giải quyết nợ thì thoả thuận này sẽ được thi hành. Nếu không, vụ việc sẽ được chuyển đến hệ thống toà án mà tính độc lập của hệ thống này được bảo đảm trong hiến pháp. Toà án khi đó có thể ra lệnh thanh lý các tài sản của chính quyền để trả nợ cho các chủ nợ.

Từ năm 1996, đã có chín trường hợp phá sản của chính quyền thành phố, trong đó có bảy trường hợp được giải quyết trong năm 2000. Điều quan trọng là chính quyền trung ương không trợ giúp tài chính cho bất kỳ chính quyền thành phố có liên quan nào. Kinh nghiệm này đã góp phần tăng cường niềm tin vào cam kết của chính quyền trung ương là không cứu giúp các chính quyền thành phố khi chúng lâm vào tình trạng khó khăn tài chính. Điều này góp phần làm cho các ràng buộc ngân sách của thành phố trở nên chặt chẽ hơn, do chính quyền thành phố phải đối mặt với "kỷ luật thị trường" từ phía các chủ nợ, cũng như "kỷ luật nhà nước" dưới hình thức theo dõi và giám sát của chính quyền trung ương. Vẫn còn quá sớm để xác định được ảnh hưởng cuối cùng của sáng kiến thể chế này. Tuy nhiên,việc hiện nay các nghĩa vụ thanh toán nợ của chính quyền thành phố thấp hơn mức trần do chính quyền trung ương quy định là một tín hiệu khả quan.

Nguồn: Wetzel và Papp 2001.

quá phức tạp. Chẳng hạn, bên cạnh hình thức chia sẻ doanh thu thuế chính còn có một số hình thức chia sẻ thuế khác. Các nhân tố này ảnh hưởng tới sự minh bạch của hệ thống.

Một khó khăn nảy sinh với cả hai phương pháp chia sẻ doanh thu thuế là chúng có thể làm giảm động cơ đối với chính phủ trong việc đầu tư nhằm nâng cao năng lực thu thuế. Nếu các khoản trợ cấp trực tiếp được căn cứ vào thiếu hụt doanh thu thực tế, thì chính quyền địa phương sẽ không có nhiều lý do để đánh thuế hay thu thuế địa phương do doanh thu thuế bổ sung này sẽ bị bù trừ bằng cách giảm trợ cấp của trung ương. Trái lại, các khoản trợ cấp tương ứng, trong đó yêu cầu chính quyền địa phương phải cam kết đóng góp nguồn lực của mình nếu muốn nhận được trợ cấp, thường ít có khả năng tạo ra các ảnh hưởng bất lợi này. Tương tự, trong các hệ thống chia sẻ thuế, các cấp chính quyền có thể ít có động cơ trong việc quản lý và thi hành loại thuế được chia sẻ, do một phần doanh thu nhận được nhờ quản lý tốt hơn sẽ phải chia sẻ cho các cấp chính quyền khác. Mỗi cấp chính quyền có động cơ mạnh mẽ để trở thành "kẻ ăn không" hưởng lợi từ các nỗ lực thu thuế của người khác. Vướng mắc về động cơ khuyến khích này có thể được giảm thiểu khi cơ quan thuế có hiệu lực và kỹ năng tốt và không bị các ảnh hưởng chính trị tác động. Nhưng khi các thể chế quản lý thuế yếu kém và dễ bị thao túng chính trị, thì việc chia sẻ thuế có thể dẫn đến các động cơ không mong muốn này (hộp 5.8).

Các hiệu ứng về động cơ khuyến khích của những thoả thuận chia sẻ doanh thu thuế còn phức tạp hơn các hiệu ứng thu thuế như đã thảo luận ở trên. Hình thức các thoả thuận chia sẻ doanh thu thuế cũng có thể có ý nghĩa quan trọng tới việc các cấp chính quyền địa phương sử dụng các chính sách kinh tế theo ý họ như thế nào nhằm khuyến khích phát triển thị trường. Kinh nghiệm của Trung Quốc và Nga về các mối quan hệ tài khoá liên chính quyền minh hoạ các ảnh hưởng mạnh mẽ của các động cơ này. Ở cả Trung Quốc trong thập kỷ 1980 và Nga trong thập kỷ 1990, thẩm quyền đối với các chính sách kinh tế ở địa phương được uỷ thác cho các cấp chính quyền địa phương. Cả hai nước đều có doanh thu thuế trên GDP suy giảm, trong khi tỷ lệ thu chi do chính quyền địa phương kiểm soát lại tăng.

Các thoả thuận chia sẻ thuế tạo ra các hiệu ứng về động cơ khuyến khích quan trọng ở cả hai quốc gia. Ở Nga, Luật về các nguyên tắc cơ bản của thuế khoá quy định phân bổ thuế tới các cấp chính quyền địa phương khác nhau được ban hành năm 1991, nhưng không được thi hành một cách nhất quán. Trên thực tế, thẩm quyền đánh thuế của chính quyền các cấp và mức độ phân chia doanh thu thuế được xác định thông qua các cuộc đàm phán liên tục, với kết quả phản ánh sự thay đổi cân bằng quyền lực chính trị.[49] Các cấp chính quyền thấp hơn thu được thành công trong tăng doanh thu thuế địa phương cũng thường bị cắt giảm tương ứng các khoản chuyển nhượng từ thỏa thuận chia sẻ thuế của các cấp cao hơn. Một nghiên cứu nhận thấy, đối với một số thành phố ở Nga, sự cắt giảm này và sự gia tăng doanh thu thuế địa phương có mối quan hệ gần như một - một[50]. Nghiên cứu này cũng nhận thấy mức độ tại đó các chính quyền địa phương kiểm soát được doanh thu thuế gia tăng có vai trò quan trọng đối với hoạt động kinh tế ở địa phương. Nếu như mức cắt giảm chuyển nhượng này và đi kèm với doanh thu thuế gia tăng của thành phố càng cao thì tỷ lệ thành lập doanh nghiệp mới càng thấp.

Ở Trung Quốc trong thập niên 1980, chính quyền trung ương xác lập các tỷ lệ và đưa ra cơ sở cho nhiều loại thuế, nhưng việc thu thuế được uỷ thác cho chính quyền tỉnh. Doanh thu thuế được chia sẻ theo một hệ thống "khoán thuế". Trong thời gian giữa năm 1985 và 1988, những qui định này cho phép các tỉnh thâm hụt tài khoá được giữ lại doanh thu thuế cao hơn và các tỉnh thặng dư tài khoá được giữ lại tỷ lệ thấp hơn. Điều này làm suy yếu động cơ thu thuế và dẫn đến việc tốc độ gia tăng doanh thu thuế chậm lại ở các tỉnh giàu nhất. Để đối phó lại, trong thời gian giữa năm 1988 và 1993, hệ thống này được thay đổi nhằm cho phép chính quyền

Hộp 5.8

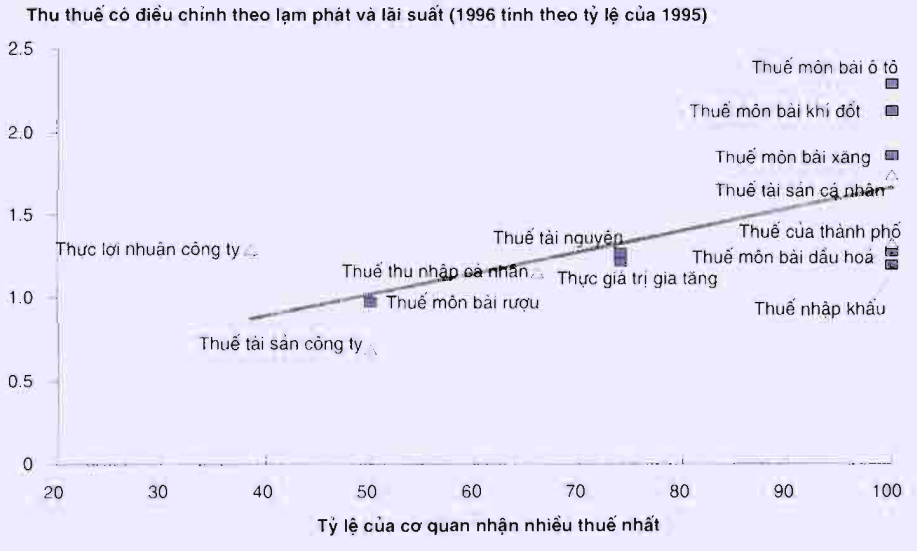
Chia sẻ thuế với bộ máy hành chính thuế yếu kém: trường hợp của Nga

Trường hợp của Nga trong những năm 1990 là một minh hoạ sinh động về các động lực không đúng đắn do sự chia sẻ thuế tạo ra khi bộ máy hành chính thuế yếu kém. Trong thập kỷ 1990, doanh thu thuế của Nga giảm sút nghiêm trọng, trong đó doanh thu thuế của liên bang sụt từ 18 phần trăm GDP năm 1992 xuống còn 10 phần trăm GDP năm 1997. Một phần của sự giảm sút này là do kết quả yếu kém của kinh tế Nga trong cùng thời kỳ và sự giảm bớt một số thuế suất quan trọng. Một nhân tố khác là sự suy giảm hiệu quả của cơ quan quản lý thuế do cạnh tranh xảy ra giữa các cấp chính quyền khác nhau. Trong khi về nguyên tắc, việc thu thuế ở Nga thuộc về trách nhiệm của liên bang và do Cục thuế Nhà nước thực hiện, nhưng trên thực tế các chi cục địa phương của cơ quan này bị các chính quyền địa phương chi phối lớn. Chính quyền địa phương thường cố gắng bảo vệ các doanh nghiệp nằm trong địa phận của mình để không phải trả thuế cho chính quyền trung ương. Hoặc chính quyền địa phương tìm cách vận động để chính phủ giảm thuế cho các doanh nghiệp ở địa phương, do vậy gây ảnh hưởng xấu tới công việc của cơ quan thuế. Ví dụ, các doanh nghiệp có thể đồng ý trả thuế "bằng hiện vật" cho chính quyền địa phương bằng cách cung cấp trực tiếp hàng hoá hay dịch vụ công cộng, nhờ đó tránh được số tiền phải chia sẻ cho các cấp chính quyền cao hơn. Một ví dụ khác là nỗ lực vận động rào riết và thành công đối với chính quyền liên bang để giảm các khoản nợ thuế của nhà sản xuất xe tải Kamaz do Tổng thống Tatartan, nơi Kamaz có trụ sở, tiến hành.

Chính quyền liên bang cũng muốn đảm bảo hiệu lực thu thuế, cho dù có thể gây thiệt hại cho chính quyền địa phương. Hành động này một lần nữa lại gây ảnh hưởng tiêu cực tới cơ quan quản lý thu thuế. Khi nhà sản xuất ô tô Avtovaz bị chính quyền liên bang đe doạ tiến hành thủ tục phá sản do nợ thuế quá nhiều, doanh nghiệp này đã ký thoả thuận chỉ thanh toán các khoản thuế hiện tại cho chính quyền liên bang mà không đề cập gì tới các khoản nợ quá hạn đối với chính quyền địa phương. Khái quát hơn, tất cả các cấp chính quyền đều có ít động cơ thu các loại thuế được chia sẻ, do một phần của số thu thuế này sẽ phải chia sẻ cho các cấp chính quyền khác.

Hình vẽ dưới đây minh hoạ một cách có hệ thống các hậu quả xấu của sự cạnh tranh này đối với doanh thu thuế. Hiệu quả thu thuế năm 1996 so với năm 1995 (được đo bằng tỷ lệ thu thuế thực tế trong hai năm này, sau khi đã điều chỉnh ảnh hưởng của lạm phát và thay đổi lãi suất) tăng đối với hầu hết các sắc thuế. Mức tăng này đáng kể nhất đối với các sắc thuế ít bị chia sẻ nhất. Trường hợp này đã minh hoạ cho tầm quan trọng của việc có được một bộ máy hành chính thuế có năng lực và độc lập trong việc hạn chế cạnh tranh về doanh thu thuế giữa các cấp chính quyền khác nhau- một điều có thể gây ảnh hưởng xấu tới toàn bộ quá trình thu thuế. Các cải cách hệ thống thuế sâu rộng từ năm 1998 đã làm giảm sự phức tạp trong hệ thống thuế của Nga, tăng được sự minh bạch của các thoả thuận chia sẻ doanh thu thuế và cho thấy những tiến bộ quan trọng trong lĩnh vực này.

Các loại thuế được chia sẻ có hiệu quả thu thuế thấp hơn ở Nga



Chú thích: Các giá trị cao hơn trên trục tung phản ánh nỗ lực thu thuế tốt hơn
Nguồn: Treisman 1999.

tỉnh có thể yêu cầu được giữ lại nhiều hơn trên phần thu thuế tăng thêm. Đối với một số tỉnh, hệ thống này cho phép có một thoả thuận giữa địa phương và trung ương, theo đó địa phương sẽ đóng góp một số thu cố định cho trung ương, còn số dư thuế thu được sẽ thuộc về địa phương.[51] Trong suốt thời kỳ này, chính quyền địa phương ngày càng phải dựa vào "doanh thu ngoài ngân sách", gồm một loạt các loại phí và thuế của địa phương, cũng như lợi nhuận của các doanh nghiệp nhà nước do chính quyền địa phương kiểm soát. Nguồn doanh thu này không phải chia sẻ với trung ương để tài trợ cho chi tiêu địa phương, nhờ vậy củng cố được động cơ của chính quyền địa phương trong việc cải thiện nỗ lực thu thuế và khuyến khích mở rộng diện thuế ở địa phương. Một nghiên cứu nhận thấy rằng, trong thời kỳ từ năm 1982 tới năm 1991, thu chi ngân sách địa phương có tương quan chặt chẽ với nhau (tỷ lệ tương quan bằng 0,75); trong khi đối với các khoản chi tiêu và doanh thu ngoài ngân sách, mối quan hệ này gần như là một trên một.[52] Nghiên cứu này cũng cho biết việc tăng tỷ lệ số thu thuế để lại cho tỉnh lên tới 10 phần trăm kéo theo tỷ lệ việc làm trong các doanh nghiệp ngoài quốc doanh của tỉnh tăng thêm một phần trăm.

Tuy nhiên, ngay cả khi các thoả thuận chia sẻ thuế tạo ra động lực để các chính quyền địa phương hỗ trợ phát triển thị trường thì vẫn có nguy cơ chính quyền địa phương có thể thực hiện điều này một cách ít hiệu quả hay phản cạnh tranh. Chẳng hạn, trong thập kỷ 1980 ở Trung Quốc, nhiều chính quyền tỉnh đã lập ra các hàng rào ngăn cản thương mại giữa các tỉnh với nhau với mục đích phát triển một tập hợp đa dạng các ngành công nghiệp chế biến tại địa phương, thay vì cho phép chuyên môn hoá vào các ngành mà địa phương có lợi thế so sánh.[53] Sự phụ thuộc ngày càng nhiều vào các nguồn tài trợ ngoài ngân sách làm giảm trách nhiệm tài khoá và hạn chế năng lực quản lý kinh tế vĩ mô của chính quyền trung ương. Và sự khác nhau trong thành tựu kinh tế giữa các tỉnh dẫn đến các khác biệt lớn trong mức chi tiêu bình quân đầu người của chính quyền tỉnh. Ở Nga, một trong số các minh chứng rõ ràng cho nguy cơ này là mức độ cạnh tranh về thuế cao giữa các khu vực, điều này có tác dụng khuyến khích các doanh nghiệp chuyển lợi nhuận hạch toán từ địa phương này sang địa phương khác nhằm tìm kiếm các chế độ thuế tốt nhất, do vậy dẫn đến giảm sút số thuế thu được trên bình diện cả nước.[54]

Trong môi trường này, các cơ chế kiểm soát của chính quyền trung ương là cần thiết để đảm bảo có sự cạnh tranh lành mạnh giữa các địa phương. Một cơ chế quan trọng là sự sẵn có của thông tin, do chính quyền trung ương cần thông tin về các hành động chính sách của chính quyền địa phương để có thể kiểm soát khi cần. Do vậy, sự minh bạch trong nguồn tài trợ và hoạch định chính sách của chính quyền địa phương rất quan trọng. Để thực hiện mục tiêu này, các cải cách tài khoá của Trung Quốc từ giữa thập kỷ 1990 đã nhấn mạnh việc tăng trách nhiệm đối với các nguồn vốn ngoài ngân sách và tăng tỷ lệ doanh thu thuế mà chính quyền trung ương được nhận.

Một cơ chế khác hạn chế khả năng chính sách địa phương hoạch định ra mâu thuẫn với các lợi ích chung của cả nước là các động cơ mà hệ thống chính trị tạo ra cho giới lãnh đạo địa phương. Ở nhiều nền dân chủ, các đảng chính trị có thế lực có thể sử dụng các ràng buộc như sự trung thành với đảng và kỷ luật đảng để hạn chế sự quá đà trong các chính sách ở địa phương. Việc không có các đảng đủ mạnh trên quy mô toàn quốc đã góp phần gây ra tình trạng cạnh tranh không lành mạnh giữa các vùng ở Nga trong thập kỷ 1990. Khi Liên Xô giải thể, sự độc lập về chính trị của các vùng được tăng cường. Các viên chức chính quyền khu vực và địa phương không còn cần phải thực hiện bổn phận với Mátxcơva nữa mà chỉ còn bổn phận với các cử tri của họ. Điều này khuyến khích việc theo đuổi các chính sách có thể mang lại lợi ích cục bộ cho địa phương, nhưng lại làm tổn thất tới lợi ích chung của quốc gia. Ở Trung Quốc, một cơ chế kiểm soát của chính quyền trung ương đối với quá trình hoạch định chính sách của các tỉnh là trung ương can thiệp vào sự bổ nhiệm các quan

chức lãnh đạo tỉnh.[55] Một nghiên cứu về sự bổ nhiệm này nhận thấy có bằng chứng sự áp dụng hình thức kiểm soát này của trung ương được tăng cường trong thập kỷ 1980 và 1990, mặc dù các quyền lực về kinh tế ngày càng được chuyển giao nhiều hơn tới các cấp chính quyền thấp hơn.[56] Một cách để thực hiện điều này là khuyến khích sự thuyên chuyển các quan chức cấp cao từ tỉnh này tới tỉnh khác và ngăn chặn việc các quan chức địa phương có dính dáng quá nhiều tới lợi ích của địa phương.

Các kinh nghiệm này minh hoạ cho một nguyên tắc chung hơn, cũng phù hợp với các nước khác khi sức mạnh kinh tế được chia sẻ giữa các cấp chính quyền khác nhau. Đó là lợi ích của chính quyền địa phương không nhất thiết trùng hợp với lợi ích quốc gia. Trong việc xây dựng các mối quan hệ liên chính quyền cần phải có các cơ chế trách nhiệm của chính quyền địa phương trước chính quyền trung ương nhằm đảm bảo duy trì lợi ích của cạnh tranh giữa các địa phương.

Kết luận

Khả năng của nhà nước trong việc cung cấp các thể chế hỗ trợ thị trường và giảm nghèo đói - thường được gọi là công tác quản trị tốt - là thiết yếu đối với sự phát triển. Các nước thất bại trong công việc này thường lâm vào tình trạng nền kinh tế trì trệ và đói nghèo dai dẳng. Chương này nhấn mạnh tầm quan trọng của các thể chế chính trị trong việc tạo ra các động lực để chính phủ quản trị tốt. Các thể chế chính trị, như các quy tắc hợp hiến, sự phân chia quyền lực giữa các cấp chính quyền, các cơ quan độc lập, các cơ chế cho phép công dân giám sát hành vi của các cơ quan nhà nước và các quy tắc ngăn chặn tham nhũng, đều giúp kiềm chế việc các viên chức nhà nước tuỳ tiện hành động, và nhờ đó, cho phép quản trị nhà nước đạt hiệu quả .

Không có một hình mẫu nào cho các thay đổi trong các thể chế chính trị nhằm hỗ trợ cho công tác quản trị tốt. Các lực lượng chính trị và xã hội có thể thúc đẩy các nước đi theo các hướng khác nhau. Nhưng chính bản chất của các thể chế chính trị và sự tương tác giữa các viên chức nhà nước và các cử tri, quyết định hình thức khuyến nghị chính sách nào là đạt hiệu quả cao nhất tại một quốc gia cụ thể và các chính sách nào cần được áp dụng. Trong việc xây dựng các cấu trúc chính phủ cụ thể, cần xem xét tới động cơ mà các công chức có tại một nước cụ thể. Các thể chế có thể ảnh hưởng tới các động lực này bằng cách giúp theo dõi hành vi của các công chức. Các thể chế tác động tới cách thức chính phủ phản ứng trước nhiều đối tượng dân cư trong xã hội và trước các mối quan tâm xã hội và kinh tế. Các chính phủ thực hiện điều này nhờ cung cấp thông tin, tăng cạnh tranh, làm rõ và đảm bảo hiệu lực của các quyền giữa các cơ quan chính phủ khác nhau và giữa nhà nước với nhân dân. Cần phải luôn nhớ tới đặc điểm này khi xây dựng một cấu trúc thể chế cụ thể. Chẳng hạn, hiện nay các chính sách thường đề cập tới sự phân cấp mạnh hơn, tính độc lập chính thức cao hơn của các cơ quan điều tiết hay cơ quan thu thuế không có nghĩa là chúng luôn thành công. Sự thành công của các sáng kiến thể chế này phụ thuộc đáng kể vào các thể chế chính trị và xã hội bổ sung. Nếu chính phủ không có được các đối trọng nhằm ngăn cản sự can thiệp của nó vào các cơ quan độc lập, thì sự độc lập của các cơ quan này sẽ chỉ ở trên danh nghĩa. Nếu không có các thể chế chính trị nhằm làm cho các động cơ của chính quyền địa phương hoà hợp với lợi ích chung của quốc gia, và nếu như chính quyền địa phương không phải chịu trách nhiệm lớn hơn trước cử tri so với chính quyền trung ương, thì các lợi ích của sự phân cấp có thể không hoàn toàn thành hiện thực. Hơn nữa, năng lực của địa phương và trình độ học vấn nói chung, có thể cản trở một số hình thức hoạt động có thể được phân cấp một cách có hiệu quả.

Thử nghiệm và cạnh tranh ở một mức độ nhất định, có thể giúp xác định được các thể chế chính trị nào có hiệu quả ở khu vực và địa phương. Chia sẻ thông tin mở, tranh luận công khai, và các dòng thông tin giữa các khu vực với nhau, cũng như giữa nhà nước và tư nhân, có thể tạo điều kiện thúc đẩy tiến trình này. Nó có thể ảnh hưởng tới động lực của các viên chức nhà nước và tạo ra áp lực phải có sự thay đổi.

CHƯƠNG 6

Hệ thống tư pháp

Xét xử công bằng, phán quyết công bằng...
Đưa ra bằng chứng rõ như ban ngày
...Hãy dập tắt cơn giận của riêng bạn; đừng để sự phẫn nộ
gieo mầm tai hoạ trên mảnh đất của chúng ta,
gặm mòn từng hạt giốngcho tới khi toàn bộ đất đai
trở thành hoang mạc cằn cỗi...
Hãy kiềm chế sự căm hận xấu xa và đầy ứ này.

-Aeschylus, 458 TCN

Chú giải của Gongyang về *Kinh Xuân Thu*, một cuốn sách ra đời từ thế kỷ thứ tư trước công nguyên bàn về luật pháp ở Trung Quốc, minh hoạ một khó khăn mà tất cả các xã hội phải đối mặt. Khi phân tích về trách nhiệm của người con khi cha mình bị nhà nước xử tử một cách bất công, cuốn sách kết luận: nếu không có một thể chế công giải quyết các tranh chấp giữa các bên tư nhân với nhau, và giữa nhà nước và tư nhân thì giải pháp duy nhất của những người tìm kiếm sự công bằng là trả thù. Nhưng sự trả thù này lại có thể khởi đầu cho một vòng xoáy bất tận của bạo lực, ban đầu thì bên này trả thù, và sau đó, lại đến lượt bên kia. Ở nhiều nước, các tranh chấp về đất đai và các tài sản khác đã dẫn đến bạo lực ngày càng tăng. Cuộc khởi nghĩa do Thomas Muentzer lãnh đạo trong thế kỷ 16 ở Đức và tranh chấp hiện nay ở Dimbabuê chỉ là hai ví dụ nhỏ.

Sự phán xử tranh chấp của toà án là một giải pháp thay thế, trong đó các sự kiện được phân tích kỹ lưỡng và việc tự biện hộ cho mình cũng như các lý lẽ khác có thể bào chữa hay giải thích cho hành động được xem xét tại toà án. Nói tóm lại, toà án là một biện pháp công bằng để giải quyết tranh chấp. Toà án thiết lập một cơ sở cho trật tự xã hội lâu dài. Do đó, hệ thống pháp luật và tư pháp phải cung cấp được một phương pháp để xác định sự thật và sự công bằng trong các hành động của tư nhân và nhà nước. Trách nhiệm chính của hệ thống này là đảm bảo sự bình yên cho xã hội.

Các toà án phát triển dần dần, phản ánh sự phát triển của xã hội. Khi xã hội còn là một tập hợp các thị tộc nhỏ, có huyết thống gần gũi, các biện pháp can thiệp không chính thức cũng có thể giải quyết được các xung đột xảy ra. Nhưng khi các hoạt động kinh tế trở nên phức tạp hơn, thương mại mở rộng, các mối quan hệ trong cộng đồng yếu đi, thì nhu cầu cần có các biện pháp can thiệp có tính chính thức hơn gia tăng. Một ví dụ phản ánh hình thái phát triển này là sự gia tăng nhanh chóng số lượng các vụ kiện thương mại ở Trung Quốc hiện nay. Năm 1979, Trung Quốc bắt đầu chặng đường cải cách kinh

tế của mình với việc khuyến khích sự ra đời của nhiều doanh nghiệp mới, tăng cường hoạt động thương mại giữa các tỉnh với nhau và cho phép các nhà đầu tư nước ngoài tham gia thị trường. Sự mở rộng hoạt động kinh doanh kéo theo sự gia tăng số lượng các vụ kiện lên toà án thương mại. Từ năm 1979 tới 1982, số tranh chấp thương mại trung bình được đưa đến toà án là 14.000 vụ mỗi năm; tới năm 1997, có tới 1,5 triệu vụ kiện mới được đưa ra toà. Như vậy, số các tranh chấp thương mại được giải quyết tại toà án đã tăng hơn 100 lần. [1] Trong khi đó, số lượng các tranh chấp thương mại được các hội đồng trong cộng đồng - một cơ chế hoà giải truyền thống- hoà giải hầu như không tăng. Khi số lượng các doanh nghiệp mới tăng, năng lực thi hành của các cơ chế giải quyết tranh chấp không chính thức trở nên yếu hơn.

Biện pháp giải quyết tranh chấp đơn giản nhất là hoà giải. Hoà giải đã được sử dụng để giải quyết các tranh chấp trong những vụ kiện nhỏ và lớn, và ở nông thôn cũng như ở thành thị. Hoà giải là một hình thức giải quyết tranh chấp ít tốn kém. Nhưng hoà giải cũng có các hạn chế của nó (hộp 6.1). Trong hoà giải, không thể bắt buộc các bên liên quan trong tranh chấp phải đi đến giải pháp và các chuẩn mực xã hội có thể không tạo ra động lực đủ mạnh để đi đến giải pháp.

Một phương pháp có tính chính thức hơn, áp đặt quyền kiểm soát của nhà nước lên các đối tượng tranh chấp, đã được sử dụng ở khu vực Cận Đông vào thời cổ đại, tại đế quốc Carolingian và nước Pháp vào thời trung cổ. Quá trình được khởi đầu bởi một cá nhân, người có thể trở thành đối tượng bị tấn công trong một giải pháp tự cứu mình. Người này có thể là một con nợ đang lo sợ bị chủ nợ chiếm đoạt tài sản của mình để trang trải cho khoản nợ. Bên nguyên cáo (ở đây là con nợ) có thể yêu cầu toà án ra tuyên bố là trong trường hợp này, giải pháp tự cứu mình (việc chủ nợ tìm cách tự thu hồi nợ bằng cách tịch biên tài sản của con nợ) là không thoả đáng. Nếu toà án giải quyết tranh chấp đồng ý, đối tượng bị tấn công này sẽ nhận

Hộp 6.1

Hoà giải giải quyết tranh chấp như thế nào

Nói chung, người hoà giải không có quyền lực đảm bảo thực thi giải pháp. Một bô lão hay một nhà lãnh đạo cộng đồng mà các bên tranh chấp đều kính trọng có thể giúp các bên tìm ra giải pháp chung, nhưng người đó không có quyền bắt buộc họ phải thực hiện giải pháp đó. Một nhà đàm phán thuần tuý chỉ trình bày quan điểm của một bên cho phía bên kia, trong khi người hoà giải có thể đề nghị giải pháp của mình. Trong cả hai trường hợp, yêu cầu duy nhất là giải pháp này phải được cả hai bên chấp thuận.

Khác với các quan toà, người hoà giải không cần phải phân loại các đòi hỏi về pháp lý thực tế trái ngược nhau. Họ thường cũng không phải chuẩn bị quan điểm trên giấy tờ để chứng minh rằng giải pháp họ đưa ra phù hợp với luật pháp. Họ không cần được đào tạo hay phải có các kỹ năng chuyên môn. Trong hoà giải cũng không đòi hỏi phải có năng lực thực thi. Sự chấp hành được bảo đảm do giải pháp đưa ra được cả hai bên đồng tình.

Trong khi người hoà giải được tự do đưa ra bất kỳ giải pháp nào mà các bên có thể đồng ý, thì trong tất cả các xã hội, các chuẩn mực xã hội đóng vai trò quan trọng trong việc quyết định loại giải pháp nào được chấp nhận (chương 9). Tacitus, một nhà sử học La Mã ở thế kỷ thứ nhất kể lại rằng, trong các bộ lạc German, kẻ sát nhân có thể phải bồi thường cho tội lỗi của mình bằng cách trả một số trâu bò hay cừu cho gia đình nạn nhân. Các nghiên cứu dân tộc học về các xã hội bộ tộc đương đại cũng cho thấy sự tồn tại của các chuẩn mực tương tự. Đối với người Nuer ở Xuđăng, các tội lỗi như giết người, gây thương tích, trộm cắp và các tội lỗi khác có thể được giải quyết bằng cách bồi thường. Trong khi các chuẩn mực này phản ánh những phán xét về đạo đức thì chúng cũng có mục đích thực tế. Các chuẩn mực này làm giảm chi phí đi đến giải pháp bằng cách cung cấp cho người hoà giải một điểm tham chiếu khi thảo luận vụ kiện với cả hai phía.

Nhưng kể cả khi được củng cố bởi các chuẩn mực xã hội, thì biện pháp hoà giải cũng có những hạn chế. Ngay cả ở một xã hội như Trung Quốc, nơi xã hội có xu hướng ưa thích giải quyết các vụ kiện bằng con đường hoà giải thì cũng chỉ có chưa đến hai phần ba các vụ kiện được đưa ra hội đồng trọng tài trong giai đoạn từ 1979 đến 1997 đi đến giải pháp. Tới năm 1997, số lượng các tranh chấp thương mại được toà án thương mại giải quyết nhiều gấp sáu lần số lượng được giải quyết thông qua các hội đồng trọng tài. Tại Nga, một cuộc điều tra các doanh nghiệp được tiến hành vào giữa năm 1997 cho biết, chưa đầy 8 phần trăm các nhà quản trị có tranh chấp thương mại sử dụng các toà án hoà giải tư nhân để giải quyết các vấn đề phát sinh với nhà cung cấp. Trái lại, hơn 92 phần trăm các nhà quản trị này sử dụng toà án thương mại để giải quyết các vấn đề khó chịu của mình.

Nguồn: Evans- Pritchard 1940; Hendley, Murrell, và Ryterman 2001; Pie 2001.

được sự bảo vệ của xã hội. Nếu toà án không đồng ý, nó sẽ cho phép chủ nợ sử dụng khả năng của mình để đảm bảo sẽ nhận được sự bồi hoàn cho khoản nợ của mình. Mầm mống của hệ thống toà án hiện đại hình thành từ trong các biện pháp như vậy. Nhưng thay vì thúc giục hay gây áp lực để một bên phải chấp nhận giải pháp, thì giờ đây, xã hội bắt buộc các bên đều phải chấp nhận giải pháp được đưa ra.

Các quyết định nhận được sự ủng hộ của nhà nước, đạt được sau khi xem xét thực tế một cách độc lập và được xây dựng trên cơ sở hài hoà với các chuẩn mực xã hội phổ biến, là các thành tố chủ yếu phân biệt toà án với những hình thức hoà giải đa dạng khác. Sự thi hành đã hoàn toàn vượt ra khỏi phạm vi kiểm soát của các cá nhân. Điều này có thể làm giảm đáng kể khả năng phát sinh bạo lực và cải thiện không khí kinh doanh.

Nhưng để toà án có hiệu quả, các nhà.cai trị cũng cần phải tuân thủ luật pháp. Hệ thống tư pháp cần phải đưa ra được các đối trọng đối với những hành động tuỳ tiện của nhà nước. Việc buộc các nhà cai trị phải chấp hành luật pháp là một vấn đề tồn tại từ lâu như bản thân các chính phủ. Ngay cả khi các nhà cai trị chấp nhận điều này về nguyên tắc, thì việc tạo ra một thể chế có thể quyết định xem khi nào chính phủ vi phạm pháp luật và đưa ra biện pháp trừng phạt hợp lý, vẫn là một vấn đề nan giải.

Một khi toà án đã được thiết lập, hiệu quả của nó được xác định trên cơ sở tốc độ, chi phí và sự công bằng trong việc đưa ra các quyết định tư pháp, cũng như khả năng tiếp cận của các công dân đến hệ thống toà án. Chương này tập trung vào các giải pháp về tranh chấp thương mại. Nội dung của chương này trình bày các bằng chứng về những nhân tố quyết định hiệu quả của các hệ thống pháp luật và tư pháp ở nhiều nước hiện nay. Nó thảo luận về các thành tố của cải cách tư pháp như là một phần trong cải cách toàn diện của chính phủ, đồng thời cũng thảo luận các thành tố của cải cách tư pháp không phụ thuộc vào cải cách toàn diện của chính phủ hay hệ thống pháp luật. Sự phân biệt này rất quan trọng. Các hình thức cải cách thể chế khác nhau có thể sẽ bị chống đối bởi các nhóm lợi ích khác nhau- và sự chống đối này khác nhau giữa các nước. Nhưng có một số lĩnh vực mà tại đó các nước có thể tiến hành cải cách mà không phải lo ngại sự chống đối mạnh mẽ.

Một kết quả quan trọng là sự đơn giản hoá các thủ tục thường đi kèm với hiệu quả tư pháp cao hơn và có thể giảm được cả chi phí và sự chậm chạp trong các thủ tục tư pháp. Ở nhiều nước đang phát triển, các thủ tục tư pháp phức tạp đã làm giảm hiệu quả tư pháp. Điều này đặc biệt quan trọng, vì các nước đang phát triển có trình độ năng lực hành chính và vốn con người thấp hơn, mức độ tham nhũng cao hơn và có ít thể chế bổ trợ hơn các nước công nghiệp. Các thủ tục phức tạp cũng tạo điều kiện cho tham nhũng do tính minh bạch bị hạn chế ở các nước này. Ở các nước có những thể chế hỗ trợ, vốn con người và nguồn lực tốt, thì các tổn thất về tính hiệu quả do sự phức tạp gây ra cũng ít hơn.

Kinh nghiệm cải cách tư pháp trong hai thập kỷ qua nêu bật tầm quan trọng của các dòng thông tin mở. Các bằng chứng cho thấy, các cải cách nhằm tăng trách nhiệm của các quan toà trước những người sử dụng hệ thống tư pháp và công chúng nói chung, góp phần nâng cao hiệu quả nhiều hơn là việc chỉ đơn giản tăng nguồn tài chính và nhân lực cho hệ thống tư pháp. Ở các nước đang phát triển, tính trách nhiệm có thể được tăng cường bằng cách cung cấp thêm thông tin về những kết quả tư pháp có thể xảy ra. Trong nhiều trường hợp, các nhóm công dân trong xã hội và phương tiện thông tin đại chúng, với vai trò quan sát bên ngoài, đã làm thay đổi hành vi của các thẩm phán và luật sư (chương 10). Xây dựng cơ sở dữ liệu tư pháp nhằm giúp ích cho công việc theo dõi và hạn chế khả năng thao túng hay sử dụng sai luật pháp có thể làm tăng cường trách nhiệm, và do đó, là tốc độ giải quyết các vụ kiện của toà án. Lịch trình xử án của các cá nhân cho phép thể hiện rõ mối liên hệ giữa thành tích giải quyết vụ kiện của một thẩm phán và danh tiếng của

người đó. Cung cấp các số liệu thống kê này - ngay cả khi không có cơ chế thi hành nào - đã góp phần làm giảm sự trì trệ trong các vụ kiện. Các số liệu thống kê có hiệu quả cao nhất khi thông tin về tỷ lệ giải quyết thành công và thời gian giải quyết vụ kiện của các thẩm phán được cá nhân hoá, và khi các số liệu này được cung cấp cho giới truyền thông. Cuối cùng, uỷ nhiệm một phần công việc cải cách thủ tục cho hệ thống tư pháp, có thể đẩy nhanh được quá trình cải cách. Nếu như các thủ tục có tính minh bạch, thì việc cho phép các quan toà tiến hành đổi mới và thử nghiệm ở mức độ nhất định có thể góp phần làm tăng hiệu quả tư pháp.

Việc cung cấp thông tin, đơn giản hoá và tăng cường tinh thần trách nhiệm, không chỉ ảnh hưởng tới chi phí và tốc độ, mà còn cả tới sự công bằng. Có bằng chứng cho thấy, tại các hệ thống tư pháp phụ thuộc quá mức vào các thủ tục thành văn, sự chuyển dịch theo hướng sử dụng các phiên điều trần có thể làm cho việc xét xử trở nên đơn giản , nhanh chóng và ít tốn kém hơn mà không ảnh hưởng mấy tới sự công bằng nhờ quan toà có sự cọ xát trực tiếp với các bằng chứng được cung cấp. Trong hệ thống tư pháp, có thể diễn giải sự công bằng như là việc áp dụng luật pháp một cách nhất quán mà không phụ thuộc vào đối tượng liên quan. [2] *Nhận thức* về thế nào là các quy tắc hay luật lệ công bằng, không giống nhau ở các xã hội khác nhau, nó phụ thuộc vào các giá trị xã hội, cũng như vào cấu trúc chính trị và xã hội. Có hai nguyên nhân chính gây ra sự bất công. Thứ nhất là khi các quyết định tư pháp không độc lập trước các quyết định chính trị và khi toà án không thể đảm bảo rằng các nhánh chính quyền khác tuân thủ luật pháp. Thứ hai, sự bất công có thể phát sinh khi các thế lực tư nhân dùng quyền lực tác động tới quyết định của toà án.

Ai được hưởng lợi từ sự cải thiện chất lượng của hệ thống tư pháp trong việc giải quyết các tranh chấp thương mại? Có bằng chứng cho thấy, các cơ chế chính thức phát triển cao nhằm đảm bảo thi hành hợp đồng có thể làm cho *tất cả mọi người* đều có lợi (xem hộp 6.2). Ví dụ, cả người đi vay và người cho vay đều có lợi từ các giải pháp hiệu quả đối với trường hợp mất khả năng thanh toán. [3] Các bằng chứng cũng cho thấy hiệu quả tư pháp cao hơn có thể rất quan trọng đối với các doanh nhân và các doanh nghiệp nhỏ, không phải thành viên các tập đoàn kinh doanh. Một nghiên cứu về các vụ kiện thương mại ở Italia, Rumani, Nga, Xlôvakia, Ucraina và Việt Nam cho thấy, các doanh nghiệp tư nhân mới được thành lập, chưa thiết lập được mạng lưới nhà cung cấp và khách hàng, hoặc không có quyền lực thị trường đáng kể, là những đối tượng có xu hướng sử dụng toà án thương mại nhiều nhất. [4] Các doanh nghiệp lâu đời hơn, nhất là các doanh nghiệp nhà nước, thường có khả năng giải quyết các tranh chấp ở bên ngoài toà án. Tương tự, nghiên cứu về các doanh nghiệp lâm vào tình trạng khánh tận tài chính ở Inđônêxia, Hàn Quốc, Malaixia, Philippin và Thái Lan nhận thấy các doanh nghiệp là thành viên trong các tập đoàn kinh doanh ít có khả năng xin phá sản chính thức hơn hai lần so với các doanh nghiệp không phải thành viên tập đoàn. [5] Thay vào đó, các doanh nghiệp thành viên tập đoàn thường đàm phán

Hộp 6.2

Ai có lợi từ các toà án hữu hiệu hơn?

Vào đầu thập kỷ 1990, sự sụp đổ của các cơ chế thực thi chính thức ở Ba Lan và Xlôvakia dẫn đến tình trạng trì hoãn thanh toán kéo dài đối với các nông dân cung cấp sản phẩm cho các nhà máy chế biến. Để đáp lại, các hợp tác xã nông nghiệp tìm cách xây dựng năng lực chế biến sản phẩm cho riêng họ bằng cách liên kết dọc. Để đối phó, các công ty chế biến nông sản bèn cung cấp giống, phân bón và các chương trình hỗ trợ đầu tư cho những nông dân cung cấp sản phẩm cho chúng. Chẳng hạn, chi nhánh sản xuất sữa ở Ba Lan của công ty Land O' Lakes bán chịu thức ăn gia súc cho các chủ trang trại nuôi bò sữa và cho những người này vay vốn để mua trang thiết bị. Trong khi trên thực tế, các cơ chế tư nhân này thay thế cho cơ chế thi hành hợp đồng chính thức, chúng đã làm tăng chi phí hoạt động kinh doanh. Hiệu lực thi hành tư pháp tốt hơn vào cuối thập kỷ 1990 ở Ba Lan và Xlôvakia dẫn đến sự biến mất nhanh chóng của các cơ chế tư nhân tạm thời này.

Nguồn: Gow và Swinnen 2001, trang 5

không chính thức việc giãn nợ với các chủ nợ, dựa vào danh tiếng nhiều hơn và vào thủ tục toà án chính thức ít hơn. Kết quả này có thể được minh hoạ bằng một nghiên cứu gần đây về ngành công nghiệp phần mềm ở Ấn Độ. [6] Nghiên cứu này nhận thấy các doanh nghiệp trẻ có nhiều khả năng phải ký các hợp đồng có giá cả cố định và phải chịu chi phí cao hơn trong các hợp đồng phức tạp. Nguyên nhân không phải là do chất lượng sản phẩm của các doanh nghiệp này kém hơn. Các doanh nghiệp trẻ thường qua mặt các doanh nghiệp lâu năm trong việc sản xuất các sản phẩm chất lượng cao. Các kết quả này cho thấy những doanh nghiệp được hưởng lợi chủ yếu từ các toà án thương mại hoạt động tốt là các doanh nghiệp mới, nhỏ, không có liên hệ với các tập đoàn kinh doanh tư nhân hay với nhà nước, được điều hành bởi những người không nhất thiết phải có các mối quan hệ xã hội sâu rộng.

Chương này bắt đầu bằng việc so sánh các hệ thống pháp luật trên thế giới. Sau đó, đánh giá kinh nghiệm cải cách tư pháp của các nước và kết thúc bằng việc thảo luận về các nhân tố quyết định tính độc lập tư pháp. Các vấn đề cải cách ngành dịch vụ dân sự không được thảo luận ở đây, đó là chủ đề của *Báo cáo Phát triển Thế giới* năm 1997.

So sánh các hệ thống pháp luật và tư pháp

Các hệ thống pháp luật và tư pháp rất khác nhau giữa các quốc gia, xét theo khía cạnh đầu ra của chúng. Ở các nước Mỹ Latinh, thời gian xử lý các vụ kiện thương mại trung bình mất đến hai năm và thậm chí với một số vụ kiện thương mại phức tạp có thể kéo dài hơn năm năm. Tại Êcuađo, một vụ kiện trung bình phải mất tám năm trước khi đi đến phán quyết. Trái lại, thời gian để đi đến phán quyết đối với các vụ kiện tương tự kéo dài chưa đến một năm ở các nước Côlômbia, Pháp, Đức, Pêru, Xingapo, Ucraina và Mỹ. [7]

Cải cách hệ thống pháp luật và tư pháp phụ thuộc nhiều vào sự hiểu biết đúng đắn về cấu trúc và mức độ hiệu quả của hệ thống này. Việc mô tả các đặc điểm chủ yếu của hệ thống và đo lường tốc độ và chi phí của các quyết định tư pháp có vai trò rất quan trọng. Tuy nhiên, chỉ trong một số ít các trường hợp, chính phủ mới có thể xây dựng được các chỉ số theo dõi sự phát triển của hệ thống tư pháp. Có rất ít bằng chứng có tính hệ thống về cấu trúc và kết quả hoạt động của hệ thống tư pháp và về các nhân tố quyết định kết quả hoạt động của hệ thống này. Gần đây, đã có một số nỗ lực nhằm thu hẹp lỗ hổng này (hộp 6.3). Các nhà nghiên cứu pháp luật tập trung vào việc nghiên cứu các đầu vào của hệ thống tư pháp (số lượng thẩm phán, ngân sách của hệ thống tư pháp, số lượng các nhân viên hỗ trợ hành chính), khả năng tiếp cận hệ thống tư pháp và khối lượng công việc của các thẩm phán (được đo bằng số vụ kiện được thụ lý và giải quyết trong một thời kỳ nhất định). Đầu ra mà các nghiên cứu này đo lường là số lượng các vụ kiện được giải quyết. Những ví dụ về các nghiên cứu này gồm có nghiên cứu về tám nước châu Âu và một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới về bảy nước Mỹ Latinh. [8] Bảng 6.1 nêu một số chỉ số được xác định từ các nghiên cứu so sánh này.

Hộp 6.3

Các cuộc điều tra về kết quả hoạt động tư pháp

Phương pháp đánh giá kết quả hoạt động tư pháp phổ biến nhất dựa trên các cuộc điều tra về nhận thức của công chúng đối với sự yếu kém của hệ thống tư pháp. Một số nghiên cứu dựa vào các chuyên gia pháp lý, những người có khả năng tổng kết các tài liệu liên quan cho từng nước, nhưng lại không có sự hiểu biết trực tiếp về hệ thống tư pháp. Những nghiên cứu khác thì tiến hành điều tra trực tiếp các nhà kinh doanh.

Tuy nhiên, nhận thức của mọi người bị ảnh hưởng bởi các kỳ vọng của họ. Tầm bao quát của các nghiên cứu này cũng phụ thuộc vào mức độ sẵn có của thông tin, và mức độ này nói chung tốt hơn ở các nước giàu. Mặc dù các nghiên cứu này có một số hạn chế, nhưng chúng cũng cho thấy một số thông tin có ích. Các nước giàu thường có hệ thống tư pháp ít tham nhũng hơn, và nhờ vậy, các hệ thống tư pháp này có thể giúp ích nhiều hơn cho cộng đồng kinh doanh và đóng góp vào tăng trưởng kinh tế. Các số liệu khác cho thấy nhận thức của công chúng đối với tham nhũng trong hệ thống tư pháp có tương quan rất chặt chẽ với nhận thức của công chúng đối với tham nhũng trong chính phủ.

Bảng 6.1
Các đầu vào trong hệ thống tư pháp của một số nước, 1995.
(tính trên 100.000 dân)

Nước	Các thẩm phán chuyên nghiệp	Các nhân viên tư pháp khác	Số vụ kiện được thụ lý bởi toà sơ thẩm
Áo	21	117	29.294 [a]
Braxin	2	n.a	2.739
Êcuađo	1	n.a	10.467
Anh và xứ Uên	5	4	4.718
Pháp	10	41	2.242
Đức	27	69	2.655
Italia	12	60	1.227
Hà Lan	10	n.a	2.031
Panama	3	n.a	1.656
Pêru	1	n.a	2.261
Bồ Đào Nha	12	70	3.719
Tây Ban Nha	9	83	1.898

a. Kể cả các trường hợp tổng kết
Chú thích: n.a có nghĩa là không có số liệu.
Nguồn: Contini 2000; Buscaglia và Dakolias 1996.

Có một số vấn đề khá nghiêm trọng nảy sinh trong so sánh cách thức hoạt động của các hệ thống tư pháp khác nhau. Các khó khăn có thể phát sinh ngay cả trong những việc như định nghĩa khái niệm "thẩm phán". Ở một số nước, tranh chấp pháp lý có thể được giải quyết bởi một thẩm phán chuyên nghiệp ở toà án chính thức, trong khi đó, tranh chấp tương tự ở một nước khác có thể được đảm nhận bởi một viên chức nhà nước không phải là thẩm phán hay luật sư. Và ở các trường hợp khác, tranh chấp này có khi lại được giải quyết bởi một tình nguyện viên không được trả lương và thiếu trình độ pháp luật.

Bảng trên cho thấy có sự khác nhau đáng kể trong số lượng các thẩm phán chuyên nghiệp, thậm chí ngay cả giữa các quốc gia phát triển châu Âu với nhau. Ở một số nước, các thẩm phán không chuyên đảm nhiệm công việc ở toà án lao động và các toà án thụ lý các vụ kiện không phức tạp. Các thẩm phán Áo có nhiều nhân viên hỗ trợ nhất (117 người trên 100.000 người dân). Những dịch vụ pháp lý cũng được tổ chức khác nhau giữa các nước công nghiệp. Êcuađo và Pêru có trung bình một thẩm phán trên 100.000 người dân. Con số này nhỏ hơn đáng kể so với số lượng thẩm phán ở các nước Tây Âu. Tuy vậy, không phải tất cả các nước có hệ thống tư pháp có hiệu quả đều có nhiều thẩm phán. Xingapo và Mỹ có chưa đến một thẩm phán trên 100.000 dân.

Các bằng chứng mới về hai khía cạnh của hệ thống tư pháp: tốc độ và chi phí

Báo cáo này sử dụng một cuộc khảo sát chi tiết đối với các luật sư đang hành nghề để đánh giá hiệu quả tương đối của các hệ thống tư pháp và khả năng tiếp cận hệ thống pháp lý của công dân ở 109 nước (hộp 6.4 cung cấp chi tiết về phương pháp luận của khảo sát này). [9] Cuộc khảo sát này tập trung vào sự phức tạp của các vụ kiện, đó là mức độ khó khăn mà một người không có chuyên môn pháp lý gặp phải khi theo đuổi các thủ tục pháp lý để bảo vệ quyền lợi của mình. Các đối tượng được khảo sát gồm có các bước khác nhau trong tiến trình kiện tụng: mức độ khó khăn trong các thủ tục thông báo, mức độ phức tạp của thủ tục kiện tụng, và khả năng trì hoãn việc thực thi do kháng án (hộp 6.5).

Đối với những nước có thủ tục phức tạp, quá trình xét xử cũng ít hiệu quả hơn, kể cả sau khi đã điều chỉnh ảnh hưởng do mức thu nhập gây ra (hình 6.1a). Các số liệu cho thấy mức độ phức tạp của thủ tục kiện tụng không giảm khi thu nhập quốc dân trên đầu người giảm (hình 6.1b). Kết quả này cho thấy, các nước đang phát triển mặc dù có rất ít nguồn lực và năng lực tư pháp yếu kém hơn nhưng vẫn có các thủ tục phức tạp. Nguyên nhân có thể vì hệ thống tư pháp ở các nước đang phát triển dễ thất bại hơn, và tính phức tạp của các thủ tục kiện tụng để đảm bảo có các biện pháp đối trọng trong quá trình đi đến quyết định tư pháp cuối cùng. Mặt khác, cũng có thể là các thủ tục phức tạp được áp dụng để hạn chế khả năng tiếp cận hệ thống tư pháp và để thiên vị cho một số cá nhân hay doanh nghiệp được ưu đãi. Tuy vậy, một số

Hộp 6.4

So sánh hiệu quả tư pháp

Một cuộc khảo sát được tiến hành để phục vụ cho Báo cáo này đã phân tích những khía cạnh cụ thể của các hệ thống tư pháp. Khảo sát này được thực hiện bằng cách đặt ra những câu hỏi chi tiết cho các luật sư tại các công ty luật tư nhân ở 109 quốc gia. Các dữ liệu được thu thập sẽ so sánh một cách hệ thống giữa tốc độ xử lý kiện tụng ở các hệ thống tư pháp khác nhau. Khảo sát này đưa ra hai trường hợp giả định nhằm đại diện cho những tình huống hay gặp khi một bên không thực hiện thanh toán theo hợp đồng: (a) tịch thu nhà của người nợ; và (b) thu hồi khoản nợ (séc bị trả lại hoặc hoá đơn ở những nước mà séc không được sử dụng phổ biến).

Hai trường hợp này được chọn để thay thế cho tất cả các loại tranh chấp thương mại mà toà án phải thụ lý. Mục đích lựa chọn hai trường hợp rất khác nhau này là để kiểm tra xem liệu có thể khái quát hoá các kết quả tìm được cho tất cả các vụ kiện dân sự không. Các câu hỏi được đưa ra đề cập đến quá trình diễn biến qua các bước của những vụ kiện này ở toà án địa phương tại thành phố lớn nhất của nước được nghiên cứu. Khảo sát này cũng nghiên cứu cả cấu trúc của hệ thống tư pháp- tức là, nguyên cáo tìm kiếm sự bồi thường của mình ở đâu- và hiệu quả trong việc ra quyết định tư pháp.

Khảo sát này chỉ lựa chọn các vụ kiện mà trong đó, tất cả các bên đều thừa nhận sự thực nhưng bị cáo vẫn không muốn thanh toán cho nguyên cáo. Trong trường hợp này, các phán quyết của thẩm phán sẽ luôn có lợi cho nguyên cáo. Mục đích của việc lựa chọn này là để giữ nguyên mức độ công bằng khác nhau giữa các nước. Chúng ta giả thiết rằng bị cáo không thể kháng án sau khi đã xử án. Và nếu như xảy ra sự chống đối thì thẩm phán sẽ luôn hành động theo hướng có lợi cho nguyên đơn. Các dữ liệu thu thập gồm có số lượng các bước cần thiết trong quy trình tư pháp, thời gian cần thiết để hoàn thành một bước và chi phí mà nguyên cáo bỏ ra. Chi phí của nguyên cáo là một thước đo có thể so sánh về khả năng tiếp cận hệ thống tư pháp trong khi ba dữ liệu trên đo lường hiệu quả tư pháp. Bảng câu hỏi cũng phân biệt rõ ràng giữa những gì pháp luật yêu cầu và những gì diễn ra trên thực tế.

Sau đây là một số ví dụ về các câu hỏi được sử dụng trong cuộc khảo sát này: Cơ chế thu hồi các khoản nợ quá hạn được sử dụng nhiều nhất ở nước bạn là gì? Liệu cơ chế này có khác không, khi khoản nợ có giá trị thấp, tương đương 5 phần trăm GNP trên đầu người và khi khoản nợ có giá trị lớn, tương đương 50 phần trăm GNP trên đầu người? Cơ chế này được áp dụng ở các loại toà án nào? Phán quyết thu hồi nợ là phán quyết bằng lời căn cứ vào các kết luận chung, phán quyết bằng lời căn cứ vào tình hình cụ thể và các luật áp dụng, hay phán quyết bằng văn bản căn cứ vào tình hình cụ thể và các luật áp dụng?

Nguồn: Lex Mundi, Đại học Harvard và Ngân hàng Thế giới, tài liệu cơ sở của *Báo cáo Phát triển Thế giới 2002.*

Hộp 6.5

Chỉ số phức tạp của thủ tục kiện tụng

Chỉ số này đo lường mức độ phức tạp của các thủ tục kiện tụng trong những tranh chấp thương mại đơn giản, và do đó, cho biết một người không có chuyên môn pháp lý sẽ gặp khó khăn như thế nào khi theo đuổi các thủ tục pháp lý nhằm bảo vệ quyền lợi của mình. Chỉ số này có giá trị từ 0 đến 1, trong đó giá trị bằng 1 cho biết thủ tục này hết sức phức tạp và giá trị bằng 0 có nghĩa là thủ tục này không phức tạp. Chỉ số này được xác định bằng cách cộng năm biến số có trọng số tương đương nhau. Các biến số này là:

Ngôn ngữ pháp lý hay biện hộ. Biến này mô tả mức độ ngôn ngữ pháp lý và biện hộ pháp lý cần thiết trong các bước khác nhau của quá trình này.

Thủ tục thông báo. Biến này mô tả mức độ phức tạp liên quan tới quá trình thông báo về đơn kiện (gửi trát mời tham dự phiên toà) và thông báo phán quyết cuối cùng của toà án.

Sự đại diện pháp lý. Biến này mô tả đối với vụ kiện được thụ lý, liệu pháp luật hay chuẩn mực thực tế có bắt buộc phải có hay không sự trợ giúp pháp lý từ một luật sư được phép hành nghề.

Mức độ phức tạp của đơn kiện. Biến này đánh giá mức độ phức tạp trong việc chuẩn bị và trình bày đơn kiện.

Sự trì hoãn thi hành do kháng án. Biến này mô tả liệu việc thi hành phán quyết cuối cùng có bị trì hoãn khi bên thua kiện kháng án cho tới khi kháng án này được giải quyết hay không, hay là phán quyết được đưa ra nhìn chung có hiệu lực thi hành cao.

Nguồn: Lex Mundi, Đại học Harvard và Ngân hàng Thế giới, tài liệu cơ sở của *Báo cáo Phát triển Thế giới 2002.*

nước đang phát triển vẫn có các thủ tục đơn giản, và một số nước đã tiến hành cải cách các quy trình tư pháp. Trong số các nước công nghiệp, mặc dù một số nước cũng có các thủ tục pháp lý phức tạp nhưng hiệu lực thi hành tốt hơn, sự có mặt các thể chế bổ sung và mức độ vốn con người cao hơn ở các nước này làm mất các tác dụng tiêu cực do sự phức tạp trong thủ tục gây ra (hình 6.1c). Các thể chế bổ sung gồm có các quy tắc ảnh hưởng tới động lực của thẩm phán, các quy tắc khuyến khích nhằm tăng tính minh bạch, các quy tắc ảnh hưởng tới động lực của những người theo kiện và các quy tắc xác định quyền hạn và nhiệm vụ rõ ràng hơn.

Một đặc điểm khác giúp phân biệt các hệ thống tư pháp là nơi xử lý các vụ kiện. Thứ

nhất, vụ kiện có thể được xử lý tại toà án có thẩm quyền chung hoặc tại toà án có thẩm quyền hạn chế. Các toà án có thẩm quyền hạn chế gồm có các toà án chuyên trách, chẳng hạn toà án giải quyết các vụ kiện nhỏ hay toà án phá sản, và các cơ chế giải quyết tranh chấp thay thế, chẳng hạn hội đồng trọng tài và thẩm phán hoà giải. Thứ hai, thẩm phán hoặc thành viên của toà có thể không phải là các thẩm phán chuyên nghiệp, những người đã được đào tạo chuyên môn về luật pháp. Thậm chí, có thể công việc chính của họ không phải là thẩm phán hay thành viên toà án. Một thẩm phán không chuyên có thể là nhà hoà giải, viên chức hành chính, thương nhân, hay bất kỳ một người không chuyên nào khác có thẩm quyền lắng nghe và xét xử vụ kiện ở toà án.

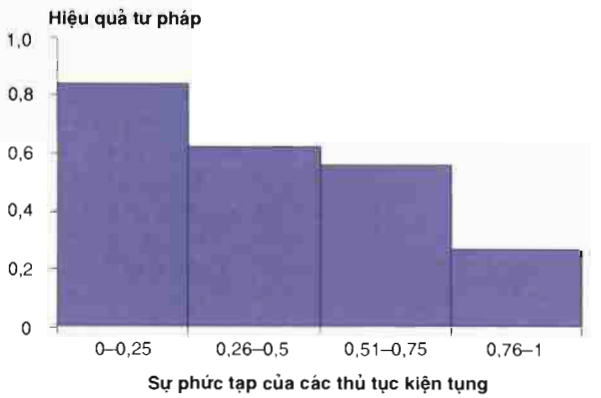
Các nước như Ôxtrâylia, Bỉ, Xingapo và Mỹ không đòi hỏi luôn phải có mặt các thẩm phán tại các vụ kiện. Ở một thái cực ngược lại, Êcuađo, Cộng hoà Arập Ai Cập, Italia, Libăng và Marốc đòi hỏi thậm chí các vụ thu hồi nợ đơn giản cũng phải được phân xử bởi các thẩm phán chuyên nghiệp tại các toà án thẩm quyền chung. Các yêu cầu như vậy làm tăng chi phí công cộng cần thiết để giải quyết việc kiện tụng và kéo dài đáng kể thời gian của các vụ kiện.

Một biện pháp bổ sung là hình thức trợ giúp pháp lý cần thiết để một người không có chuyên môn vẫn có thể theo kiện. Như thảo luận ở dưới đây trong phần về cải cách tư pháp, nhu cầu có đại diện pháp lý chuyên nghiệp làm chi phí kiện tụng tăng lên đáng kể. Do đó, nhu cầu này trở thành một rào cản hạn chế khả năng tiếp cận hệ thống toà án của người nghèo. Trong các trường hợp được nghiên cứu trong báo cáo này, có rất ít nước yêu cầu bắt buộc phải có luật sư chuyên nghiệp đại diện pháp lý cho các bên trong kiện tụng. Những nước có yêu cầu này đều là các nước có thu nhập trung bình và cao, như Êcuađo, Libăng, Marốc, Philippin và Vênêxuêla.

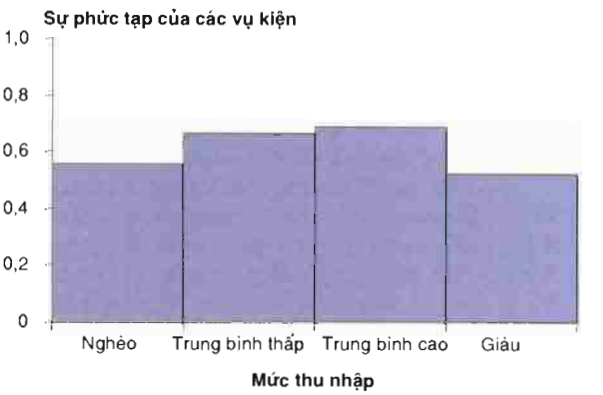
Các nước cũng có thời hạn giải quyết các vụ kiện dân sự liên quan tới tranh chấp thương mại rất khác nhau. Ở Đan Mạch, Nhật Bản, Niu

Hình 6.1

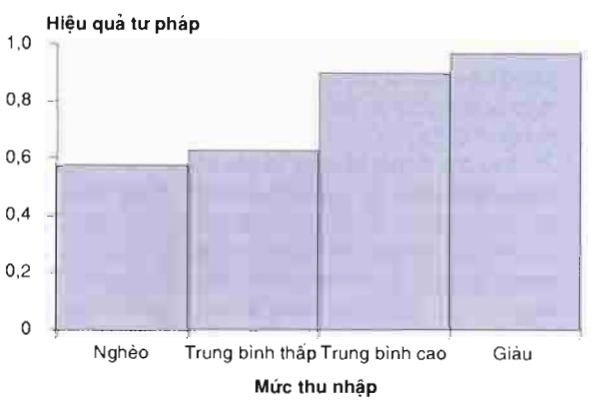
a) Thủ tục phức tạp làm giảm hiệu quả



b) Các nước giàu cũng có các quy định phức tạp, nhưng....



c).... các nước này có các hệ thống hiệu quả hơn do có các thể chế và năng lực bổ sung



Chú thích: Các giá trị cao hơn thể hiện hiệu quả cao hơn (hình 6.1a và 6.1c) hoặc sự phức tạp nhiều hơn (hình 6.1b).
Nguồn: Lex Mundi, Đại học Harvard và Ngân hàng Thế giới, tài liệu cơ sở của *Báo cáo Phát triển Thế giới 2002*.

Dilân, Xingapo và Mỹ, chỉ mất chưa đầy ba tháng để đi tới phán quyết cuối cùng về việc thu hồi các khoản nợ nhỏ tương đương 5 phần trăm GNP trên đầu người. Trái lại, phải mất tới hơn hai năm để có thể đi đến phán quyết cuối cùng ở Côlômbia, Cộng hoà Séc, Côoét, Manta, Môdămbích và Các tiểu vương quốc Arập thống nhất trong những vụ việc tương tự.

Hiệu lực thi hành các phán quyết ở các nước cũng rất khác nhau. Ở nhóm phần tư các nước giàu nhất, cần trung bình 64 ngày để thu hồi các khoản nợ nhỏ sau khi quan toà đưa ra phán quyết. Hiệu lực thi hành ở các nước thuộc nhóm phần tư nghèo nhất còn tệ hơn nhiều. Trung bình phải mất tới 192 ngày để có thể thu hồi nợ sau khi đã có phán quyết của toà án. Đây là một khoảng thời gian dài, nhất là đối với các doanh nghiệp nhỏ bị hạn chế trong khả năng vay vốn.

Cũng có nhiều khác biệt giữa các nước ở mức độ thu nhập tương đương. Ví dụ, thời gian thi hành một phán quyết ở các nước không giống nhau. Ở nhóm phần tư các nước nghèo nhất, thời gian trung bình cần thiết để phán quyết thu hồi nợ được thi hành chỉ là 18 ngày ở Gana nhưng lên tới gần 450 ngày ở Xênêgan. Sự khác nhau lớn trong hiệu lực thi hành một lần nữa cho thấy, chỉ cần tiến hành các cải cách đơn giản trong hệ thống tư pháp ở các nước đang phát triển cũng có thể nâng cao đáng kể khả năng tiếp cận hệ thống này của các doanh nghiệp và các doanh nhân nhỏ. Điều này có nghĩa là các nhà hoạch định chính sách không cần đợi cho tới khi tiến hành một cuộc cải cách toàn diện hệ thống tư pháp mà có thể tiến hành cải thiện từng khía cạnh cụ thể trong hệ thống này. Trong khi các cuộc cải cách toàn diện hệ thống tư pháp có thể gặp phải sự chống đối chính trị, thì hình thức cải cách cụ thể, trên quy mô nhỏ, có thể dễ thực hiện hơn trong ngắn hạn. Trong một số trường hợp, cải cách hiệu quả có nghĩa là xây dựng nên một thể chế mới, chẳng hạn phát triển một toà án chuyên trách, thay vì điều chỉnh các thể chế hiện đang tồn tại (xem thảo luận về cải cách tư pháp ở phần dưới).

Cuộc khảo sát nói trên nhấn mạnh sự khác nhau giữa các nước trong những nội dung luật pháp cụ thể cũng như trong hiệu lực thi hành luật pháp. Và những khó khăn trong các lĩnh vực này có thể ảnh hưởng tới hiệu quả. Thứ nhất, tốc độ giải quyết một vụ kiện có thể rất khác nhau giữa các nước khác nhau. Chẳng hạn, thời gian để giải quyết một tranh chấp thương mại liên quan tới séc bị trả lại có thể từ 35 ngày (như ở Xingapo) tới 4 năm (ở Xlôvênia). Thứ hai, phần lớn sự khác nhau này có thể được giải thích bằng cách bố trí các thủ tục của hệ thống tư pháp. Nó gồm có sự phổ biến của thủ tục bằng lời so với thủ tục bằng văn bản; sự tồn tại của các toà án chuyên trách, kể cả các toà án chuyên giải quyết những vụ kiện nhỏ; khả năng kháng cáo trong hoặc sau khi xét xử; và số lượng kháng cáo được phép. Thứ ba, một số đặc điểm của hệ thống tư pháp thường đi kèm với kết quả hoạt động tư pháp tốt hơn. Chẳng hạn, các thủ tục bằng lời và phiên toà liên tục (phiên toà diễn ra trong các ngày kế tiếp nhau cho tới khi vụ kiện kết thúc) giải thích được khá nhiều sự khác nhau về thời gian giải quyết tranh chấp thương mại ở các nước (hộp 6.6).

Nghiên cứu này cũng chỉ ra rằng, 90 phần trăm các thủ tục của Côxta Rica, Êcuađo, Goatêmala, Marốc và Xênêgan và 100 phần trăm các thủ tục ở Áchentina, Ônđurát, Tây Ban Nha và Vênêxuêla là bằng văn bản. Không có gì đáng ngạc nhiên khi biết rằng quá trình thu hồi nợ trung bình kéo dài 180 ngày ở Ônđurát, 300 ngày ở Áchentina và 432 ngày ở Xênêgan. Sự áp đảo của các thủ tục trên giấy cũng dễ nhận thấy ở một số nước công nghiệp. Chẳng hạn, ở Na Uy và Nhật Bản, 80 phần trăm các thủ tục tư pháp trong các vụ kiện thu hồi nợ được nghiên cứu đòi hỏi phải có các tài liệu bằng văn bản. Thế nhưng thời hạn giải quyết các vụ kiện ở những nước này vẫn tương đối ngắn: trung bình là 90 và 60 ngày cho từng nước. Bằng chứng này cho thấy, các thủ tục phức tạp đặc biệt gây rắc rối ở các nước nghèo, tại đây những thủ tục này có thể khuyến khích tệ tham nhũng hay trở nên không phù hợp do trình độ năng lực hành chính yếu kém của các nước đang phát

Hộp 6.6

Thu hồi nợ ở Tuynidi

Ở Tuynidi, việc thu hồi các khoản nợ nhỏ quá hạn thường diễn ra theo một thủ tục đặc biệt gọi là injonction de payer trước một quan toà có thẩm quyền chung. Nếu như khoản nợ này được chứng minh thì quan toà sẽ ra lệnh thanh toán. Người nợ không thể chống lại lệnh này. Do đó, các vụ kiện dân sự đã loại trừ được các thủ tục thông thường như gửi trát dự phiên toà, kháng cáo, xét xử và thu thập bằng chứng. Tính trung bình, toàn bộ thủ tục từ việc gửi đơn kiện tới khi nhận được thanh toán kéo dài chưa đến một tháng.

Thủ tục đơn giản hoá này không đòi hỏi bắt buộc phải có đại diện pháp lý. Các chi phí pháp lý có thể rất thấp, chỉ khoảng 54 đôla khi có sự đại diện của luật sư và bằng không khi nguyên cáo tự đại diện cho mình. Cũng không mất lệ phí toà án cho thủ tục ra lệnh thu hồi của toà và nguyên cáo chỉ mất một khoản lệ phí cho người chấp pháp chừng 20 đôla để người này thực hiện thu hồi khoản nợ. Trái lại, nhiều nước ở trình độ phát triển kinh tế tương đương có quá trình thu hồi các khoản nợ nhỏ rất dài dòng và tốn kém. Chẳng hạn, thu hồi một khoản nợ nhỏ ở Vênêxuêla đòi hỏi một quá trình rất phức tạp. Các bên liên quan và quan toà phải trải qua 31 bước thủ tục độc lập từ khi đệ trình đơn kiện cho tới khi khoản nợ được thanh toán. Thời gian trung bình của quá trình này khoảng một năm và sự đại diện pháp lý của các bên là bắt buộc tương tự như ở hầu hết các nước Mỹ Latinh khác. Việc thu hồi các khoản nợ nhỏ ở Vênêxuêla cũng thường kèm theo các chi phí pháp lý rất cao. Phí phải trả cho luật sư trung bình lên tới 2.000 đôla trong khi án phí khoảng 2.500 đôla.

Nguồn: Lex Mundi, Đại học Harvard và Ngân hàng Thế giới, tài liệu cơ sở của *Báo cáo Phát triển Thế giới 2002*.

triển. Đồng thời, chúng cũng thường trở thành các rào cản hạn chế sự tham gia của người nghèo vào các tiến trình tư pháp.

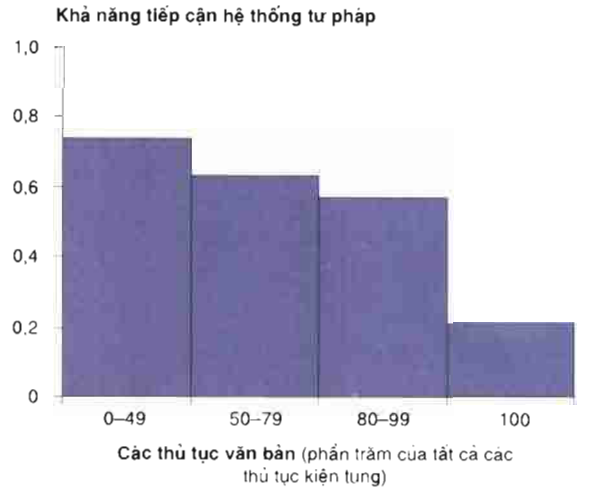
Khi xây dựng những thể chế tư pháp có hiệu quả, các nhà hoạch định chính sách nhằm mục đích thiết lập các toà án để giải quyết các vụ kiện một cách ít tốn kém, nhanh chóng và công bằng trong khi tối đa hoá được khả năng tiếp cận của người dân. Các biến số này không độc lập với nhau. Tuy nhiên, các bằng chứng cho thấy, sự đánh đổi giữa chúng là rất nhỏ. Chẳng hạn, khi hệ thống tư pháp hoạt động rất trì trệ thì việc cải thiện tốc độ hệ thống này có thể được thực hiện mà không làm giảm đi sự công bằng của hệ thống. Một nghiên cứu gần đây về Achentina cũng cho thấy là các nhà hoạch định chính sách không phải luôn luôn bị ràng buộc bởi sự đánh đổi này; nghiên cứu này chứng minh là, để mang lại công bằng, hệ thống tư pháp cần phải không được chậm chạp. Thế nhưng, nhiều nhà hoạch định chính sách vẫn tiếp tục sử dụng những sự đánh đổi này để biện minh cho hành động duy trì tình trạng hiện tại của họ. [10]

Khả năng tiếp cận hệ thống tư pháp, nhất là của người nghèo, trong xã hội có thể bị hạn chế bởi các nhân tố như sự phức tạp trong các thủ tục, bắt buộc phải có đại diện pháp lý hay không và các chi phí tài chính cao. Ví dụ, khi hầu hết các thủ tục đều phải ở dưới dạng văn bản chứ không phải bằng lời thì khả năng tiếp cận hệ thống tư pháp của người dân cũng rất hạn chế (hình 6.2).

Các loại vụ kiện mà toà án của một quốc gia

Hình 6.2

Quá nhiều thủ tục văn bản hạn chế khả năng tiếp cận hệ thống tư pháp



Chú thích: Số lượng các nước trong mỗi nhóm phân loại là bằng nhau. Giá trị lớn hơn phản ánh khả năng tiếp cận tốt hơn. Khả năng tiếp cận hệ thống tư pháp được định nghĩa là mức độ các công dân được "bình đẳng theo pháp luật, có thể tiếp cận một hệ thống tư pháp độc lập, không phân biệt đối xử và được các lực lượng an ninh tôn trọng. Thang điểm từ 0 đến 10. Điểm càng cao thì mức độ công bằng theo pháp luật càng cao" (Freedom House 2000).

Nguồn: Khả năng tiếp cận hệ thống tư pháp: Freedom House 2000; các thủ tục văn bản: Lex Mundi, Đại học Harvard và Ngân hàng Thế giới, tài liệu cơ sở của *Báo cáo Phát triển Thế giới 2002*.

phải giải quyết thể hiện những lựa chọn chính sách. Thủ tục để giải quyết một tranh chấp cần phải tương xứng với giá trị, tầm quan trọng và mức độ phức tạp của tranh chấp. Những tranh chấp có giá trị thấp hay đơn giản có thể giải quyết bằng các thủ tục đơn giản và nhanh chóng hơn và sử dụng ít nguồn lực của toà án hơn. Chẳng hạn, các tranh chấp có giá trị tranh chấp thấp có thể được giải quyết bởi một toà án chuyên xử lý các vụ kiện nhỏ. Ngân hàng Thế giới đang tích cực tham gia thiết lập hệ thống này ở Cộng hoà Đôminích, nơi có tới hơn 80 phần trăm các tranh chấp thương mại liên quan tới số tiền nhỏ.

Các lựa chọn chính sách cũng cần được định hướng theo sự lựa chọn của người dân. Chẳng hạn, chứng cứ thực nghiệm mới đây cho thấy, những người liên quan tới tranh chấp đánh giá cao cơ hội được bày tỏ quan điểm từ phía họ cho một nhà phân xử không thiên vị; điều này có nghĩa là, đối với họ, các thủ tục bằng lời trước quan toà được xem là đặc biệt "công bằng". Trên thực tế, nhân tố này có tầm quan trọng lớn hơn tất cả các nhân tố khác được kiểm định, kể cả kết quả thực tế của tranh chấp. [11]

Các nỗ lực cải cách tư pháp

Có rất nhiều nỗ lực cải thiện hiệu quả tư pháp ở các nước công nghiệp và các nước đang phát triển. [12] Tuy nhiên, có ba nội dung chính có mặt trong những sáng kiến cải thiện hiệu quả tư pháp thành công. Đó là:

- *Tăng trách nhiệm của các thẩm phán.* Đối với những người làm việc trong khu vực công cộng, đảm bảo tinh thần trách nhiệm cũng tương tự như tôn trọng hợp đồng với khu vực tư nhân. Các thẩm phán được hợp đồng để đưa ra các phán quyết có hiệu quả. Tuy nhiên, những đặc điểm thể chế của hệ thống tư pháp và sự có mặt của các thể chế bổ sung (chẳng hạn các phương tiện truyền thông) ảnh hưởng tới động lực của các thẩm phán khi đưa ra các phán quyết này. Việc cung cấp thông tin về hiệu quả tư pháp và sự giám sát rất quan trọng, nó ảnh hưởng tới động lực và trách nhiệm của các thẩm phán. Tính trách nhiệm cũng có thể được tăng cường nhờ áp lực từ xã hội dân sự.
- *Đơn giản hoá.* Việc đơn giản hoá các thủ tục pháp lý có thể dẫn đến các kết quả có hiệu quả hơn. Đơn giản hoá có thể từ việc thay thế hình thức xử kiện căn cứ vào văn bản bằng căn cứ vào lời nói hoặc tạo ra các toà án chuyên trách. Cả việc nhấn mạnh quá mức vào thủ tục lẫn việc thiếu nghi thức quá đáng trong hệ thống toà án đều có thể làm giảm sự công bằng trong hệ thống này. Tuy nhiên, như đã được giải thích trong phần trước, có bằng chứng cho thấy hệ thống tư pháp ở các nước đang phát triển vừa thiếu năng lực vừa có quá nhiều nghi thức và thủ tục phức tạp.
- *Các nguồn lực được tăng cường.* Ở một số nước, hệ thống tư pháp thiếu nguồn lực trầm trọng. Trong những tình huống này, các nguồn lực bổ sung có thể giúp cải thiện hiệu quả tư pháp. Tuy nhiên, trong hầu hết các trường hợp, những nguồn lực gia tăng cho hệ thống tư pháp chỉ làm tăng hiệu quả nếu chúng bổ sung cho các cải cách căn bản hơn, chẳng hạn loại trừ tất cả sự dư thừa và thiếu hiệu quả trong hệ thống tư pháp. Gần đây, Toà án Tối cao Philippin đã yêu cầu tăng chi tiêu công cộng cho hệ thống tư pháp. Tuy nhiên, một báo cáo của Trung tâm Quản trị nguồn lực công cộng, một tổ chức phi chính phủ ở Philippin, đã xác định có nhiều đơn vị và nhiều chức năng trùng lặp nhau giữa văn phòng thư ký toà án và văn phòng chánh án. Có tới 11 bộ phận văn thư làm việc ở các văn phòng khác nhau của Toà án Tối cao, và các đơn vị này không hề được nối mạng với nhau. Mỗi đơn vị thực hiện các chức năng xử lý, phân loại và lưu trữ giấy tờ của riêng mình. Ước tính, nếu sự dư thừa này được loại bỏ khỏi hệ thống tư pháp, có thể tiết kiệm tới 8 phần trăm ngân sách của hệ thống này để sử dụng cho các mục đích khác.[13]

Tinh thần trách nhiệm

Khi các thẩm phán phải chịu trách nhiệm về những hành động của mình, thì hệ thống tư pháp có thể trở nên hiệu quả hơn, và các thẩm phán có thể giải quyết các vụ kiện một cách nhanh chóng và công bằng hơn. Động cơ của các thẩm phán ảnh hưởng tới hiệu quả tư pháp. Mặt khác, thiết kế thể chế lại ảnh hưởng tới động cơ của các thẩm phán. Một trong các nhân tố cơ bản ảnh hưởng tới động cơ này là thông tin về hiệu quả tư pháp, nhờ đó cho phép theo dõi kết quả công việc của các thẩm phán. Một giải pháp khác thường được sử dụng là việc ấn định thời hạn giải quyết theo luật đối với các loại vụ án cụ thể. Tuy thời hạn luật định đang trở thành một biện pháp được sử dụng phổ biến để đối phó với tình trạng xử lý các vụ án chậm chạp, nhưng các kết quả cho đến nay chưa được thành công lắm. Chẳng hạn, ở Mỹ, thời hạn ban đầu được Toà án Tối cao đặt ra đã không có hiệu lực thi hành trên thực tế. Nguyên nhân phần nào do khó khăn trong việc giám sát các công việc tư pháp. Không có một biện pháp khách quan nào có thể cho biết vụ kiện kéo dài vì những khó khăn thực sự của vụ kiện này hay do thẩm phán đã thực hiện không tốt công việc của mình. Một ví dụ khác, các thẩm phán ở Áchentina và Bôlivia được ấn định các thời hạn bắt buộc phải tiến hành và đưa ra quyết định đối với các vụ kiện, nhưng các thời hạn này hiếm khi được đảm bảo trên thực tế.

Các hệ thống tại đó mỗi thẩm phán làm việc theo lịch trình xét xử của riêng mình đã thu được một số thành công. Trong các hệ thống này, một thẩm phán phụ trách từ đầu cho tới cuối một vụ kiện. Hệ thống này khác với hệ thống lịch trình xét xử chung, trong đó toà án có thể phân công các phần khác nhau của cùng một vụ án cho các thẩm phán khác. Lịch trình xét xử chung có một số ưu điểm như vụ kiện có thể vẫn được xúc tiến nếu như một thẩm phán bị ốm đau hay có quá nhiều công việc khác và các thẩm phán có thể chuyên môn hoá vào những công việc cụ thể mà họ có kỹ năng tốt nhất. Nhưng nó cũng có các nhược điểm như không có một thẩm phán nào hiểu thấu đáo về vụ kiện, các thẩm phán khác nhau có thể đưa ra các phán quyết không nhất quán với nhau, và nếu như vụ kiện kéo dài thì sẽ khó có thể biết được ai là người phải chịu trách nhiệm. Một số nghiên cứu nhận thấy rằng, lịch trình xét xử cá nhân thường đi kèm với thời gian giải quyết nhanh hơn, không chỉ vì vị thẩm phán phụ trách vụ kiện hiểu biết thấu đáo hơn về vụ kiện, mà còn vì các thẩm phán cảm thấy có trách nhiệm cao hơn đối với vụ kiện. [14]

Việc cung cấp các dữ liệu thống kê chính xác làm giảm sự trì hoãn do các thẩm phán quan tâm tới danh tiếng của họ. Chẳng hạn, người ta đã nhận thấy ảnh hưởng này ở Côlômbia và Goatêmala.[15] Kinh nghiệm với các chương trình giảm thời gian trì hoãn ở Mỹ cho thấy những vấn đề trong một vụ án, như trì hoãn quá lâu, có thể có nguyên nhân từ chính vị thẩm phán. Do đó, các lịch trình xét xử cá nhân làm cho các thẩm phán phải làm việc nỗ lực hơn và quản lý các vụ án có hiệu quả hơn. [16] Khái quát hơn, những ảnh hưởng tới danh tiếng là một nhân tố quyết định liệu sự trì hoãn xảy ra ở toà án có nghiêm trọng hay không. Tuy nhiên, rất khó có thể đo lường được các mối lo ngại về danh tiếng. Các cải cách như cung cấp số liệu thống kê tư pháp có hiệu quả do chúng cung cấp được cơ sở để đánh giá hiệu quả của các thẩm phán, và do vậy, tác động tới danh tiếng của họ.

Ngoài các số liệu thống kê, sự minh bạch cao hơn trong công việc tư pháp cùng với mối quan tâm tới danh tiếng và mong muốn có thêm uy tín của thẩm phán cũng góp phần cải thiện hiệu quả tư pháp.[17] Kết luận này đã được chứng tỏ ở một số nước công nghiệp. Khi các thẩm phán xét xử công khai, các luật sư, người thưa kiện, phương tiện thông tin đại chúng và công chúng nói chung có thể theo dõi công việc của thẩm phán. Một nghiên cứu đánh giá ảnh hưởng của các thủ tục tư pháp được truyền hình ở bang New York nhận thấy hiệu quả của các thẩm phán đã tăng lên một phần ba trong khi đồng thời vẫn tăng được chất lượng các phán quyết của họ. [18]

Các nhóm xã hội dân sự có thể đóng một vai trò quan trọng trong việc làm tăng trách nhiệm của hệ thống tư pháp. Ví dụ, năm 1994, tổ chức Fundación para la Mo-dernizacón del Estado và Instituto para el Desarrollo de Empresarios Áchentina đã xuất bản một báo cáo về nhu cầu cần có tính minh bạch cao hơn, như là một phần trong đề án cải cách tư pháp. Cũng tại Áchentina, tổ chức Poder Ciudadano đã thành lập một uỷ ban cùng với các tổ chức xã hội khác để theo dõi công việc của Hội đồng Tư pháp mới được thành lập. Nhóm này đã đề nghị cho phép công chúng tham dự công việc xét xử của hội đồng và đã xuất bản các báo cáo về hoạt động của hội đồng.

Ở Philippin, Tổ chức vì hoạt động tư pháp tốt hơn, Phong trào công dân toàn quốc vì bầu cử tự do và Câu lạc bộ doanh nghiệp Makati đã thành lập dự án CourtWatch vào năm 1992. Dự án này gửi hai quan sát viên, thường là sinh viên luật, tới các phòng xử án trong một thời gian dài. Các quan sát viên này đánh giá các thẩm phán sau mỗi chuyến viếng thăm, dựa trên quan sát trực tiếp và điều tra phỏng vấn trực tiếp các luật sư và công tố viên trong vụ án. Các tiêu chuẩn đánh giá gồm có sự hiểu biết luật pháp của thẩm phán, cũng như việc tiến hành các thủ tục và dựa trên các thước đo như sự nhanh chóng, hiệu quả và tác phong lịch sự. Ngay sau khi chương trình này được bắt đầu, các phương tiện thông tin đại chúng nhận thấy hành vi của các thẩm phán đã thay đổi và hiệu quả của toà án được nâng cao đáng kể. [19]

Đơn giản hoá và cải cách cơ cấu

Người ta thấy rằng việc đơn giản hoá các thủ tục và hiệu lực thi hành, cải thiện hiệu quả tư pháp (như chỉ ra trong hình 6.2). Có ba loại đơn giản hoá hay cải cách cơ cấu được xem xét trong phần này. Đó là: tạo ra các toà án chuyên trách, các cơ chế giải quyết tranh chấp thay thế, và đơn giản hoá thủ tục pháp lý.

Các toà án chuyên trách. Cấu trúc của hệ thống toà án có thể được thay đổi bằng việc tạo ra các toà án chuyên trách. Các toà án này được chuyên môn hoá theo từng vấn đề (như toà án phá sản và toà án thương mại) hoặc theo quy mô của vụ kiện. Tạo ra hoặc phát triển các toà án xử lý các vụ kiện nhỏ là một trong các cải cách tư pháp thành công nhất. Có nhiều ví dụ như vậy. Chẳng hạn, ở Braxin, các toà án xử lý các vụ kiện nhỏ đã rút ngắn một nửa thời gian thụ lý và mở rộng khả năng tiếp cận tư pháp của người dân.[20] Ở Hồng Kông (Trung Quốc), thời gian từ khi gửi đơn kiện tới phiên xử đầu tiên của Toà án đối với các vụ kiện nhỏ chỉ mất có bốn tuần.

Các toà án này cũng rất thông dụng ở các nước công nghiệp. Gần đây, nước Anh, từng thành công trong lịch sử với các toà án xử lý các vụ kiện nhỏ, đã tăng ngưỡng tranh chấp được xử lý ở toà này lên mức 5.000 bảng. Toà án xử lý các vụ kiện nhỏ cũng phổ biến ở Ôxtrâylia, Nhật Bản và Mỹ.

Các toà án chuyên trách theo vấn đề cũng có thể thúc đẩy tăng hiệu quả. Những toà án như vậy đã được thành lập để chấn chỉnh việc thu hồi nợ ở một số nước như Đức, Nhật Bản và Hà Lan. Các toà án lao động ở Êcuađo đã góp phần giảm thời gian xử lý các tranh chấp lao động. Nhiều toà án chuyên trách nhấn mạnh vai trò trọng tài và hoà giải, do đó một số kết quả tích cực của toà án chuyên trách có thể là kết quả của sự chú trọng vào các biện pháp giải quyết tranh chấp khác.[21] Các toà án chuyên trách cũng phải đưa ra các bước thủ tục được đơn giản hoá nếu muốn giảm bớt một số thủ tục của toà án dân sự chung. Chẳng hạn, toà án thương mại mới được thành lập gần đây ở Tandania đã giảm thời gian trung bình xử lý từ 22 tháng xuống còn 3 tháng[22]. Việc thành lập toà án thương mại Tandania là kết quả của các nỗ lực chung của chính phủ, giới kinh doanh và các nhà tài trợ quốc tế (hộp 6.7).

Các cơ chế khác giải quyết tranh chấp. Ở các nước đang phát triển, nơi có hệ thống tư pháp thiếu hiệu quả, các cơ chế khác giải quyết xung đột (ADR) có thể thay thế cho các thủ tục pháp lý chính thức thiếu hiệu quả. Các cơ chế ADR rất đa dạng, gồm có từ biện pháp hoà giải dựa

Hộp 6.7

Thành lập toà án chuyên trách thương mại ở Tandania

Toà án Thương mại Tandania được thành lập năm 1999 như là một bộ phận chuyên môn hoá của Toà án Tối cao. Nó được thành lập vào thời gian chính phủ Tandania cam kết theo đuổi hệ thống thị trường và mong muốn đẩy nhanh quá trình xây dựng một hệ thống luật pháp và tư pháp để hỗ trợ các cải cách thị trường.

Toà án Thương mại có thẩm quyền đối với các vụ kiện liên quan tới số tiền ít hơn 10 triệu Tsh (khoảng 12.500 đôla). Toà án này có mức phí cao hơn so với bộ phận xử lý chung của Toà án Tối cao. Phí thưa kiện bằng khoảng 3 phần trăm số tiền tranh chấp tại Toà án Thương mại, trong khi phí này ở bộ phận xử lý chung chỉ là 120.000 Tsh (khoảng 150 đôla). Mức phí cao không khuyến khích nhiều người thưa kiện và những người thưa kiện thường sử dụng Toà án Tối cao thay cho Toà án Thương mại. Việc kháng cáo đối với các lệnh sơ bộ hay tạm thời của Toà án Thương mại, là nguyên nhân phổ biến dẫn đến sự trì trệ trong hệ thống tư pháp của Tandania, bị ngăn cấm cho tới khi vụ kiện kết thúc.

Toà án Thương mại có thể duy trì mức phí thưa kiện cao này cho tới khi nó trang trải được chi phí vận hành hàng năm của nó. Trong khi đó, bộ phận xử lý chung của Toà án Tối cao phải chuyển tất cả các khoản phí thu được cho Kho bạc Nhà nước. Điều này có nghĩa là Toà án Thương mại có nguồn tài trợ ổn định và đúng lúc hơn. Các vụ kiện được đệ trình lên toà án này từ tháng Chín năm 1999 tới tháng Mười một năm 2000 có giá trị trung bình khoảng 52 triệu Tsh (65.000 đôla). Khoảng một nửa các vụ kiện này liên quan tới việc thu hồi nợ, một phần tư là các tranh chấp hợp đồng và phần còn lại liên quan tới các sai lầm gây thiệt hại không phải là hợp đồng, thương hiệu, quyền sở hữu, luật công ty, bảo hiểm hay thuế. Các ngân hàng và các thể chế tài chính khác là những đối tượng sử dụng Toà án Thương mại nhiều nhất. Có khoảng 80 phần trăm các vụ kiện được đưa đến toà được giải quyết bên ngoài toà án nhờ hoà giải hay các giải pháp sau khi đàm phán.

Nguồn: Finnegan 2001.

trên chuẩn mực, tới toà án hoà giải chính thức căn cứ vào một tiến trình pháp lý đơn giản. Các hệ thống này có thể do cộng đồng hay nhà nước điều hành. Khi các hệ thống chính thức phát triển, việc sử dụng toà án chính thức cũng gia tăng, và số lượng các tranh chấp được giải quyết ở các toà án này cũng tăng lên tương ứng. Cuối cùng, khi các toà án trở nên rất có hiệu quả và những phán quyết trở nên tương đối dễ đoán, thì việc sử dụng các biện pháp giải quyết ở bên ngoài toà án có thể tăng một cách tương đối so với đưa vụ việc ra toà.

Kinh nghiệm với các cơ chế ADR nói chung là tích cực. Thành công của nhiều toà án chuyên trách và toà án công lý của người bản xứ có được là nhờ kết hợp yếu tố trọng tài và hoà giải. Những ví dụ gồm có, các toà án *kortgeding* ở Hà Lan, toà án hoà giải lao động ở Êcuađo, các thẩm phán hoà giải ở Pêru, các trung tâm hoà giải ở châu Mỹ Latinh, toà án *lok adalats* ở Ấn Độ và toà án *treteiskie* ở Nga. [23]

Các cơ chế giải quyết tranh chấp khác này có thể làm giảm cơ hội tham nhũng ở các nước đang phát triển. Một hệ thống tư pháp phải cạnh tranh với các thể chế khác sẽ ít có khả năng thu lợi từ người đi kiện hơn. Những người nghèo nhất trong xã hội và các doanh nghiệp không phải là thành viên các tập đoàn kinh doanh lớn là những đối tượng bị ảnh hưởng tiêu cực nhiều nhất do các toà án khó tiếp cận, tham nhũng và thiếu hiệu quả. Kinh nghiệm thành lập cơ quan hoà giải ở Băngladét cho thấy khả năng có thể phân xử các tranh chấp một cách minh bạch, nhanh chóng và dễ tiếp cận, với ngân sách tương đối thấp (hộp 6.8). Bằng chứng cho thấy, hiệu lực thi hành tốt nhất khi tất cả các bên hiểu được quá trình đi đến quyết định như thế nào. Tính hợp pháp của các thể chế hoà giải phụ thuộc nhiều vào động lực tuân thủ quyết định hoà giải của các bên liên quan. Ở hầu hết các nước, động lực này có được nhờ các chuẩn mực xã hội, triển vọng tiếp tục các giao dịch kinh doanh sau này và nguy cơ là tranh chấp sẽ được đưa ra toà. Như ví dụ ở Băngladét cho biết, sự minh bạch trong quá trình hoà giải có vai trò quan trọng.

Những phê phán chính đối với các biện pháp khác để giải quyết tranh chấp, cho dù là tự nguyện hay không, là các cơ chế này nói chung hoạt động tốt hơn khi toà án có hiệu quả. Nói cách khác, các bên liên quan trong tranh chấp có động lực giải quyết tranh chấp khi họ biết phán quyết của toà án sẽ như thế nào. Như vậy, chính toà án đã bổ sung cho hệ thống ADR. Tuy vậy, đây rõ ràng không phải là trường hợp xảy ra ở

các nước đang phát triển, nơi các hệ thống ADR vận hành như các hệ thống thay thế cho toà án. Nhưng để hoạt động được, các hệ thống này cần đại diện một cách có hiệu quả cho cộng đồng mà chúng phân xử. Chẳng hạn, các toà án *lok adalats* ở Ấn Độ không phổ biến lắm vì chúng không đưa ra được sự đền bù thích đáng cho người bị thiệt hại trong khi những người này phải chịu phí tổn cao ở toà án để thực thi quyền của mình. Những người này lại có nhiều khả năng là người nghèo hơn.

Trong khi rất ít người nghi ngờ giá trị của các cơ chế ADR tự nguyện, những hệ thống bắt buộc thu được các kết quả khác nhau và có thể gây ra các hậu quả không mong muốn. Điều này một phần xuất phát từ thực tế là những người thưa kiện bị ràng buộc bởi các quyết định của trọng tài trong trường hợp hoà giải bắt buộc. Chẳng hạn, những người thưa kiện có thể sẽ chuyển sang thủ tục toà án khi có các hệ thống hoà giải bắt buộc. Các hệ thống hoà giải tự nguyện có thể do tư nhân hay nhà nước đứng ra thành lập. Ví dụ, ở Mỹ, những toà án cố gắng hoà giải tích cực nhất thường cũng có thời gian thụ lý vụ kiện kéo dài nhất. Cả thời gian xử lý vụ kiện và hiệu quả tư pháp đều không được cải thiện nhờ các chương trình hoà giải tích cực.[24] Việc chuyển các vụ kiện sang hoà giải bắt buộc, không tạo ra ảnh hưởng quan trọng nào tới thời gian xử lý, số giờ làm việc của luật sư hay sự hài lòng của luật sư và có ảnh hưởng không xác định tới quan điểm về sự công bằng của các luật sư.[25] Trong một số chương trình hoà giải- ví dụ ở Nhật Bản và một số nước Mỹ Latinh- người hoà giải thường cũng là quan toà. Tình huống này có thể gây ra sự thiếu công bằng do quan toà có thể gây áp lực để các bên đi đến giải pháp hoà giải. Các bên liên quan cũng khó mà thành thực được trước người mà sau đó sẽ đưa ra phán quyết đối với vụ việc của họ.

Luật về thủ tục. Các nghiên cứu tình huống cũng chỉ ra rằng, luật đơn giản hoá thủ tục có thể làm tăng hiệu quả tư pháp. Một nhân tố thường liên quan chặt chẽ với sự thiếu hiệu quả trong luật dân sự ở nhiều nước là sự phổ biến

Hộp 6.8

Các biện pháp giải quyết tranh chấp thay thế ở Bănglađét

Hiệp hội trợ giúp pháp luật Madaripur (MLAA), một tổ chức NGO của Bangladet, đã thành lập một cơ cấu hoà giải ở vùng nông thôn để hoà giải các tranh chấp đối với phụ nữ. Những hội đồng hoà giải địa phương của MLAA tổ chức các buổi gặp gỡ miễn phí hai lần một tháng để lắng nghe các tranh chấp trong làng. Hơn 5.000 vụ tranh chấp được hoà giải mỗi năm và hai phần ba số tranh chấp trong đó đã được giải quyết. Chương trình hoà giải này được xây dựng dựa theo hệ thống giải quyết tranh chấp truyền thống shallish của cộng đồng và không phải là một bộ phận trong hệ thống toà án. Các nhân viên của MLAA chỉ gồm 120 người vì thành viên của các hội đồng hoà giải đều là các tình nguyện viên. Ngân sách hàng năm của tổ chức này khá nhỏ, chỉ có 80.000 đôla. Các bằng chứng cho thấy, đa số các phán quyết hoà giải được tôn trọng do cộng đồng nhận thức được rõ ràng qua trình đi tới các phán quyết này. Thông tin về quá trình này đã giúp tăng cường vai trò hợp pháp của hiệp hội này. Có khoảng 60 phần trăm các tranh chấp liên quan tới các vấn đề trong gia đình, 15 phần trăm liên quan tới tài sản và tranh chấp đất đai, và phần còn lại chủ yếu là tranh chấp giữa hàng xóm với nhau. Những người khiếu nại ưa thích hệ thống hoà giải này hơn là toà án vì nó được quản lý ở địa phương, không mất tiền và đi đến phán quyết tương đối nhanh: một quyết định thường có được sau 45 ngày, kể từ khi khiếu nại. Trái lại, một vụ kiện đơn giản ở toà án thường đòi hỏi phải tiêu tốn lệ phí ban đầu 250 taka và lệ phí luật sư tối thiểu là 700 taka. Hơn nữa, một vụ kiện ở toà án kéo dài trung bình tới ba năm trước khi đi đến phán quyết.

Nguồn: USAID 1998.

hơn hẳn của thủ tục văn bản so với thủ tục bằng lời.[26] Điều này đặc biệt quan trọng ở châu Mỹ Latinh.[27] Một bước tiến hướng tới thủ tục bằng lời đã mang lại nhiều kết quả tích cực ở Italia, Paragoay và Urugoay.[28] Ở Hà Lan, thủ tục *kort geding* - có ý nghĩa ban đầu như là một thủ tục đi đến phán quyết sơ bộ - đã phát triển một cách không chính thức thành một hình thức xử kiện đối với một số vụ việc theo luật định. Một *kort geding* thường chỉ đòi hỏi một phiên xử bằng lời. Trong phiên xử này, mỗi bên sẽ trình bày quan điểm của mình và trả lời phía bên kia ngay lập tức. Người chủ toạ phiên toà sẽ chỉ rõ các cơ hội thành công của các bên cho họ và phiên xử thường kết thúc bằng biện pháp hoà giải. Tính

trung bình, các vụ kiện do toà án *kort geding* xử chỉ kéo dài trong sáu tuần. Thủ tục bằng lời là đặc điểm nổi bật tại các toà án xử lý các vụ kiện nhỏ và toà án chuyên trách.

Đơn giản hoá thủ tục có xu hướng tác động tích cực tới tính hiệu quả do sự phức tạp thủ tục tăng làm giảm tính minh bạch và trách nhiệm, và làm tăng khả năng các quan chức tham nhũng nhận hối lộ. Việc đơn giản hoá thủ tục có xu hướng làm giảm thời gian và chi phí và tăng sự hài lòng của người theo kiện (chẳng hạn, thủ tục được tổ chức lại trong toà án xử lý các vụ kiện nhỏ của Anh hay các thẩm phán hoà giải ở Pêru). [29] Hiệu quả của những toà án xử lý các vụ kiện nhỏ có thể do sự đơn giản trong các thủ tục mang lại. Trên thực tế, các toà án xử các vụ kiện nhỏ ở Anh không phải là một thể chế riêng biệt. Nó chỉ là các thủ tục toà án cấp quận được điều chỉnh trong nhiều năm để xử các vụ kiện nhỏ.

Ảnh hưởng chung của sự đơn giản hoá thủ tục phụ thuộc vào gánh nặng thủ tục trước đó. Các cải cách trong những thể chế bị kẹt cứng có thể dẫn đến gia tăng số lượng các vụ thưa kiện trong ngắn hạn, nhưng trong dài hạn sẽ góp phần cải thiện dịch vụ, mang lại sự hài lòng cao hơn cho người thưa kiện và tăng khả năng tiếp cận của mọi người.

Như vậy, hợp lý hoá hệ thống có thể xác định được các thủ tục tư pháp là rất hữu ích. Nếu mỗi thay đổi thủ tục đều phải thông qua cơ quan lập pháp thì sự thử nghiệm và đổi mới có thể gặp nhiều khó khăn. Quyền lực của cơ quan lập pháp trong việc quyết định tổ chức và các quy tắc thủ tục của toà án có thể được chuyển giao một phần cho hệ thống tư pháp; một thay đổi như thế đã thực sự hữu ích ở Urugoay. [30] Hoặc cơ quan lập pháp có thể trao một phần quyền lực này cho các toà án cụ thể nhằm khuyến khích hơn nữa tính linh hoạt, như trường hợp xảy ra ở Anh, tại đó các thẩm phán giải quyết các vụ kiện nhỏ có khả năng áp dụng bất cứ thủ tục nào mà họ cho là công bằng và hiệu quả. Nhiều thủ tục được áp dụng do người ta tin rằng, chúng có tính công bằng, bảo vệ được người bị buộc tội và nâng cao được khả năng tiếp cận hệ thống tư pháp của người nghèo. Nhưng bản thân hệ thống tư pháp cũng cần phải có các đối trọng. Thẩm quyền này tốt nhất nên được giao cho các thẩm phán, nếu như có các biện pháp nâng cao tinh thần trách nhiệm.

Tuy nhiên, không phải bất kỳ cố gắng đơn giản hoá nào cũng đều gặt hái được thành công. Các nhu cầu thiết kế cần phải được thích ứng với tình hình của từng nước. Do đó ở đây cần phải có một số thử nghiệm. Như kinh nghiệm của Rumani cho thấy, các vấn đề như hạn mức về giá trị của vụ kiện được giải quyết tại toà án thụ lý các vụ kiện nhỏ hay mối quan hệ giữa toà án này với các bộ phận khác trong hệ thống tư pháp có thể đóng vai trò quan trọng, quyết định ảnh hưởng của cải cách.[31] Vào tháng 10 năm 2000, chính phủ Rumani đã thông qua một nghị định với mục đích giảm khối lượng các vụ kiện mà toà án thương mại phải giải quyết và giảm thời gian trì hoãn các vụ kiện này. Tuy nhiên, có bằng chứng cho thấy một số khía cạnh nhất định của cải cách đã xoá bỏ đi sự cạnh tranh bên trong hệ thống tư pháp. Đó chính là khả năng lựa chọn trong một số trường hợp giữa *Judecetorii,* toà án xử các vụ kiện nhỏ, và *Tribunale,* toà án có thẩm quyền chung. Trước đây, sự lựa chọn giữa những toà án khác nhau cho phép các doanh nghiệp tránh được sự trì hoãn tốn kém.

Một cản trở khác đối với khả năng cải cách thủ tục nhằm cung cấp hiệu quả tư pháp cao hơn là bản thân luật pháp. Khi các quy định của luật pháp không rõ ràng, và khi các thể chế khác yếu kém, thì việc cải thiện hiệu quả pháp lý thông qua cải cách thủ tục có thể bị hạn chế. Chẳng hạn, khi hầu hết đất đai đều không được xác định quyền sở hữu, thì quyền lợi của những người sử dụng đất sẽ không được bảo đảm, do không ai có thể biết chắc toà án sẽ phân xử ra sao trong một tranh chấp quyền lợi đối với mảnh đất này. Một chương trình trao quyền sở hữu đất đai, như kinh nghiệm ở Pêru cho thấy, có thể tăng được hiệu quả tư pháp.[32] Ở Cộng hoà Đôminích, những thay đổi lớn

trong luật gia đình và luật thương mại, như giảm sự thiên vị giới trong các quyết định nuôi con, hiện đại hoá bộ luật thương mại và thực hiện những hình phạt hữu hiệu đối với các con nợ, là các điều kiện cần thiết để cải cách tư pháp thành công.[33] Sự đơn giản hóa cao độ cũng có thể là nguyên nhân làm tăng hiệu quả của các toà án thụ lý các vụ kiện nhỏ.

Tăng cường các nguồn lực

Các viên chức và các nhà cải cách tư pháp thường cho rằng, việc thiếu các nguồn lực và nhân viên là nhân tố chính cản trở hiệu quả. Tuy nhiên, bằng chứng về hiệu quả của các nguồn lực được tăng cường hiện không rõ ràng. Số liệu từ Mỹ và các nước Mỹ Latinh và Caribê cho thấy, không có mối tương quan nào giữa mức độ nguồn lực chung và thời gian xử lý vụ kiện.[34] Hơn nữa, nhiều nỗ lực nhằm cải thiện hiệu quả như tăng tài trợ và một số sáng kiến khác làm cho ảnh hưởng của các nguồn lực được tăng cường khó có thể tách rời khỏi các nhân tố khác. Chẳng hạn, ở Paragoay, số lượng các thẩm phán tăng vào cùng thời điểm khi các thủ tục toà án bằng lời được áp dụng.[35]

Có bằng chứng cho thấy, việc tăng tài trợ giúp giảm bớt các ùn tắc công việc tạm thời tại những hệ thống, mà ở đó, đã có nhiều nỗ lực để cải thiện hiệu quả nhưng không thành công, do sự phi hiệu quả quá lớn. Các chương trình làm giảm sự ùn tắc công việc bằng cách tăng cường mạnh mẽ các nguồn lực cần thiết cho hệ thống tư pháp đã đạt được những kết quả tích cực trong ngắn hạn. Nhưng nếu không có các thay đổi sâu sắc hơn thì các kết quả tích cực này không thể duy trì lâu dài. Việc áp dụng các hệ thống máy tính hay các biện pháp cơ giới hoá khác trong hệ thống tư pháp đã giúp giảm được thời gian trì hoãn và sự tham nhũng trong hệ thống ở châu Mỹ Latinh. Đây cũng là một phần quan trọng trong các nỗ lực cải cách được Ngân hàng Thế giới tài trợ.[36] Sự gia tăng nguồn lực cũng cần thiết để có thể áp dụng các hệ thống dựa trên máy tính. Sở dĩ cải cách này có thể làm giảm được tham nhũng là do trách nhiệm được tăng lên trong các hệ thống cơ giới hoá. Số liệu về các vụ kiện còn tồn đọng được máy tính hoá nên có độ chính xác cao hơn và dễ tiếp cận hơn so với các thủ tục bằng tay, đồng thời vì có nhiều người có khả năng tiếp cận số liệu này nên dẫn đến giảm các mánh khóe thao túng số liệu.

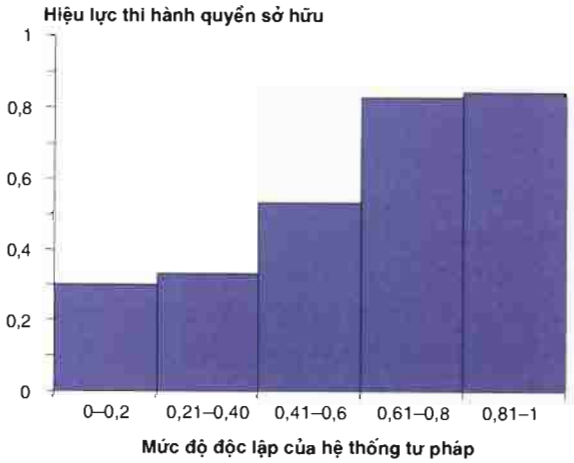
Mức độ sẵn có nguồn lực chung thường không có tương quan với hiệu quả tư pháp, nhưng trong những trường hợp thiếu vốn nghiêm trọng thì việc bổ sung nguồn lực có thể có hiệu quả. Ví dụ, ở Uganđa, sự tồn đọng các vụ kiện xảy ra do thiếu văn phòng phẩm và việc này đã được giải quyết khi một toà án khác hiến tặng văn phòng phẩm. Toà án Tối cao Campuchia thừa nhận là nguồn tài chính hạn hẹp đã làm cho việc đi lại của nhân chứng trở nên khó khăn. Toà án Tối cao Mông Cổ đã bãi bỏ các toà án lưu động do thiếu kinh phí đi lại.[37] Các nguồn lực có thể giúp thẩm phán cải thiện hoạt động quản trị của mình. Một sự thiếu hiệu quả lớn trong nhiều hệ thống tư pháp là việc thẩm phán phải làm các công việc hành chính, như ký séc thanh toán hay đặt mua các đồ dùng văn phòng. Tập trung các công việc quản trị vào một văn phòng duy nhất, có các nhân viên được đào tạo về hành chính, đã làm tăng hiệu quả của các toà án ở Côlômbia và Pêru và ở Bộ Công vụ Guatêmala.

Sự công bằng

Quản trị tốt đòi hỏi phải có các thể chế pháp lý vô tư và công bằng. Điều này có nghĩa là, phải đảm bảo sự độc lập trong quá trình ra quyết định tư pháp không bị chi phối bởi sự can thiệp chính trị. Một hệ thống tư pháp độc lập đối với cả sự can thiệp của chính phủ và ảnh hưởng của các bên liên quan trong tranh chấp là sự hỗ trợ thể chế tốt nhất cho hiệu lực của pháp luật. Nếu luật pháp hay toà án bị xem là thiên vị hay tuỳ tiện thì hiệu quả của hệ thống tư pháp trong việc tạo ra trật tự xã hội cũng bị suy giảm. Như đã thảo luận trong các phần trước, để có sự công bằng, cần phải có các thể chế làm cho các thẩm phán phải chịu trách nhiệm về hành động của

Hình 6.3

Sự độc lập của hệ thống tư pháp làm tăng cường các quyền sở hữu



Chú thích: Các giá trị lớn hơn phản ánh hiệu lực thi hành tốt hơn và mức độ độc lập cao hơn.
Nguồn: La Porta và các tác giả khác, 2001, tài liệu cơ sở của *Báo cáo Phát triển Thế giới 2002*.

mình. Sự độc lập của hệ thống tư pháp cần phải đi cùng với một hệ thống trách nhiệm trong hệ thống tư pháp. Các tổ chức xã hội dân sự và các phương tiện truyền thông có thể đóng vai trò quan trọng trong việc giám sát hiệu quả tư pháp. Việc không có các biện pháp kiểm soát đối với hệ thống tư pháp có thể dẫn đến sự tuỳ tiện trong hệ thống này.

Các nhân tố đảm bảo sự độc lập tư pháp trước nhà nước

Cải cách tư pháp nhằm mục đích cải thiện chất lượng và tính chính trực của các quyết định tư pháp tốt nhất nên tập trung vào việc đào tạo ra các thẩm phán độc lập về mặt chính trị và không dễ bị hăm doạ. Tạo ra một hệ thống các đối trọng cũng góp phần cải thiện sự công bằng và tính chính trực. Để thực hiện điều này, sự độc lập tư pháp cần phải đi đôi với một hệ thống trách nhiệm xã hội. Các kênh truyền tải trách nhiệm đó có thể là các phương tiện thông tin đại chúng tự do và các tổ chức xã hội dân sự hoặc có thể được xây dựng ở bên trong chính hệ thống tư pháp. Các vấn đề này đã được thảo luận ở trên và sẽ thảo luận trong chương 10.

Một nghiên cứu được Báo cáo này đặt hàng đã thu thập dữ liệu từ Hiến pháp của 71 nước, xem xét ba nhân tố có thể đảm bảo sự độc lập tư pháp. Đó là nhiệm kỳ bổ nhiệm các thẩm phán toà án tối cao và toà hành chính; mức độ xem xét lại về mặt hành chính đối với các hành động của chính phủ; và vai trò của các tiền lệ án đối với việc quyết định giải quyết các tranh chấp. [38] Nghiên cứu này cũng chỉ ra sự độc lập tư pháp có thể tăng cường hiệu lực thi hành quyền sở hữu ở các nước như thế nào (hình 6.3).

- *Nhiệm kỳ bổ nhiệm.* Khi các thẩm phán có nhiệm kỳ suốt đời, họ ít chịu ảnh hưởng của các áp lực chính trị trực tiếp hơn và cũng ít có khả năng được bổ nhiệm bởi các chính trị gia hiện đang nắm quyền hơn. Sự độc lập đặc biệt quan trọng khi các thẩm phán phân xử các tranh chấp giữa các công dân và nhà nước (ví dụ như các vấn đề tự do ngôn luận và tranh chấp hợp đồng). Do đó, nghiên cứu này tập trung vào nhiệm kỳ của hai nhóm thẩm phán khác nhau: các thẩm phán ở toà án thông thường cao nhất (toà án tối cao) và các thẩm phán ở toà hành chính, những người có thẩm quyền đối với các vụ kiện, trong đó nhà nước hay một cơ quan chính quyền là một bên liên quan. Các nước mà ở đó, các thẩm phán độc lập không bị chi phối bởi ảnh hưởng của nhà nước, cũng thường là các nước có hệ thống tư pháp không bị ảnh hưởng bởi sự can thiệp của tư nhân. Nhiệm kỳ của các thẩm phán có ý nghĩa trong cả hai trường hợp này. Pêru thường được đánh giá như một quốc gia có mức độ độc lập tư pháp thấp nhất. Ở nước này, cựu Tổng thống Fujimorri đã tiến hành bổ nhiệm tạm thời hơn một nửa số thẩm phán từ năm 1992 tới năm 2000.
- *Thẩm tra về mặt hành chính.* Ở một số nước, các công dân chỉ có thể thưa kiện đối với các hành động của chính phủ tại toà hành chính, mà toà án này là một phần trong nhánh hành pháp của chính quyền.

Ở những nước khác, các công dân có thể trực tiếp kiện chống lại hành động của chính phủ tại các toà án thông thường, hoặc họ có thể yêu cầu toà án tối cao xem xét lại đối với các quyết định do toà án hành chính đưa ra. Các hành động tuỳ tiện của chính phủ, kể cả những hành động hạn chế vai trò của hệ thống tư pháp sẽ khó xảy ra hơn trong trường hợp hệ thống tư pháp có thể thẩm tra lại các hành động của chính phủ.

- *Vai trò của các tiền lệ án.* Ở một số nước, vai trò của toà án đơn thuần chỉ là diễn giải các đạo luật. Ở những nước khác, các toà án có quyền "làm luật" do án lệ (jurisprudence) chính là nguồn gốc của luật pháp. Các thẩm phán có mức độ độc lập cao hơn khi các quyết định của họ dựa trên tiền lệ. Trên thực tế, nhiều nhà nghiên cứu pháp luật cho rằng, sự tồn tại của luật dựa vào án lệ với tư cách là nguồn gốc hợp pháp của luật pháp chính là thước đo rõ ràng nhất đối với sự độc lập của hệ thống tư pháp. Ở một số nước, luật dựa vào án lệ tồn tại trên thực tế mặc dù không được công nhận chính thức. Chẳng hạn, Cách mạng Pháp đã tách tất cả quyền lực lập pháp (và quyền đối với các hành động của chính phủ) ra khỏi hệ thống tư pháp. Tuy vậy, các thẩm phán ở những nước theo hệ thống luật dân sự như Pháp và Đức vẫn quan tâm tới các tiền lệ.

Tại 53 nước trong số 71 nước ở mẫu được nghiên cứu, các thẩm phán ở toà án tối cao được bổ nhiệm suốt đời. Nhóm các nước này gồm có cả các nước như Áchentina và Êtiopia, Iran và Inđônêxia. Các thẩm phán ở toà án tối cao được bổ nhiệm với nhiệm kỳ hơn sáu năm nhưng ít hơn chín năm ở các nước Haiti, Nhật Bản, Mêhicô, Panama và Thuỵ Sỹ. Các thẩm phán ở toà án tối cao được bổ nhiệm với nhiệm kỳ ít hơn sáu năm ở Trung Quốc, Cuba, Ônđurát và Việt Nam. Các kết quả đối với nhiệm kỳ của các thẩm phán toà án hành chính cũng tương tự như vậy.

Chỉ số tiếp theo đo lường sự độc lập của các toà án trong việc ra phán quyết về tranh chấp giữa chính phủ và công dân. Có hai khía cạnh trong thước đo này. Đó là toà án nào thì có quyền lực tối thượng đối với các tranh chấp hành chính và nhiệm kỳ của thẩm phán ở các toà án đó. Các thẩm phán hành chính là người phân xử những tranh chấp chủ yếu trong lĩnh vực này. Tuy nhiên, trong khi ở 17 nước, kể cả Pháp và Italia, phán quyết của thẩm phán toà hành chính là phán quyết cuối cùng, thì ở 50 nước khác, trong đó có Băngladét, Kênia, Môdămbích, Anh và Mỹ, phán quyết này có thể bị kháng cáo lên các thẩm phán ở các toà án thông thường. Một ý nghĩa quan trọng của khả năng kháng cáo các phán quyết hành chính lên các toà án thông thường là việc toà án tối cao có thẩm quyền cuối cùng đối với phán quyết của toà án hành chính.

Sự kiểm soát của toà án tối cao đối với các vụ kiện hành chính có thể có ở các quốc gia có nguồn gốc pháp luật khác nhau, nhưng nó có xu hướng xảy ra nhiều hơn ở các nước theo luật tập tục (common law). Trong khi toà án tối cao có quyền kiểm soát cuối cùng đối với các vụ kiện hành chính ở 90 phần trăm các nước có nguồn gốc pháp luật từ Anh, thì nó chỉ có thẩm quyền này ở 67 phần trăm các nước có nguồn gốc pháp luật từ Pháp và Đức. Nhưng khả năng của toà án tối cao trong việc xem xét lại các phán quyết của toà hành chính chỉ có thể trở thành một lực cản thực tế để hạn chế quyền lực của các nhà hành pháp, khi nó được đi kèm với việc có được những thẩm phán độc lập và có nhiệm kỳ dài. Thẩm tra lại các quyết định hành chính được các thẩm phán có nhiệm kỳ suốt đời ở toà án tối cao tiến hành đã xảy ra tại 90 phần trăm các nước có nguồn gốc pháp luật từ Anh và 80 phần trăm các nước có nguồn gốc pháp luật từ Scăđinavơ nhưng chỉ 37,5 phần trăm các nước có nguồn gốc pháp luật từ Pháp và 16,7 phần trăm từ Đức.[39]

Án lệ là nguồn gốc cuả luật pháp ở tất cả các

nước có nguồn gốc luật từ Anh. Nó cũng là nguồn gốc của luật pháp ở tất cả các nước có nguồn gốc luật từ Scanđinavơ và 80 phần trăm ở các nước có nguồn gốc luật từ Đức, kể cả Đức, Nhật Bản, Hàn Quốc và Thuy Sỹ. Các nước có nguồn gốc luật từ Pháp chiếm một tỷ lệ trung bình. Án lệ là nguồn gốc của luật pháp ở 36 phần trăm các nước có nguồn gốc luật từ Pháp, kể cả Pháp và nhiều nước Mỹ Latinh, mặc dù các nước này có Hiến pháp dựa theo hiến pháp Mỹ. Các điểm khác nhau trong luật theo án lệ được khuếch đại thêm bởi nhiệm kỳ của các thẩm phán ở toá án tối cao, những người diễn giải luật pháp cuối cùng. Ví dụ, không chỉ các thẩm phán toà án tối cao có quyền lực làm luật ở các nước có nguồn gốc luật từ Anh và Scanđinavơ, mà những người này còn có nhiệm kỳ suốt đời.

Các số liệu cũng chỉ ra rằng, sự độc lập của các thẩm phán đối với nhà nước có thể được xây dựng bên trong bất kỳ hệ thống pháp luật nào. Trở ngại chính không phải là bản chất của hệ thống pháp luật mà là các nhân tố chính trị, yếu tố quyết định mức độ độc lập của hệ thống tư pháp. Kiềm chế các hành động tuỳ tiện của nhà nước và tăng trách nhiệm của nhà nước là bước phát triển thiết yếu cần đi kèm với sự phát triển hệ thống tư pháp nói chung. Ở nhiều nước đang phát triển, sự độc lập tư pháp có thể được gia tăng bằng cách trao nhiệm kỳ suốt đời cho các thẩm phán, trao cho họ quyền làm luật và cho phép toà án tối cao xem xét lại các vụ kiện hành chính.

Có một số biện pháp khác để nâng cao sự độc lập tư pháp ngoài ba biện pháp vừa nêu. Thứ nhất, luật có thể xác định ngân sách của hệ thống tư pháp bằng một tỷ lệ cố định trong tổng ngân sách chính phủ. Nhờ vậy, chính phủ sẽ không thể từ chối cung cấp nguồn lực cho hệ thống tư pháp. Tại hầu hết các toà án, như ví dụ về toà án thương mại Tandania trong hộp 6.7 minh hoạ, án phí có thể được đưa thẳng vào ngân sách toà án. Chỉ sau khi ngân sách này đã đầy thì số tiền này mới được chuyển vào ngân sách chính phủ. Thứ hai, sự thuyên chuyển công tác đối với các thẩm phán chỉ có thể được thực hiện khi có sự chấp thuận bằng văn bản của các thẩm phán. Quy định này được chính thức hoá ở Pháp năm 1976 và nó cần thiết đối với những nước như Cadắcxtan, nơi gần đây các phương tiện thông tin đại chúng thông báo về trường hợp các thẩm phán bị phân công lại công tác sau khi xét xử các vụ kiện chống lại các cơ quan chính phủ. Thứ ba, những tiêu chí thăng tiến nghề nghiệp rõ ràng, có thể đóng vai trò quyết định mức độ độc lập chính trị. Ở hầu hết các nước trên thế giới, nhánh hành pháp và nhánh lập pháp quyết định việc bổ nhiệm các vị trí cao tại toà án. Quá trình này tạo ra cơ hội mặc cả giữa các nhà chính trị và các thẩm phán ở những nước có mức độ tham nhũng cao.

Sự đe doạ từ các lực lượng tư nhân

Sự đe doạ từ các nhóm tư nhân nhiều quyền lực có thể dẫn đến các quyết định tuỳ tiện giống như sự can thiệp của nhà nước. Chẳng hạn, ở Côlômbia, các trùm buôn lậu ma tuý nhiều quyền lực thường xuyên đe doạ mạng sống của các thẩm phán và gia đình họ. Chỉ tính riêng thập niên 1990 đã có hơn 60 thẩm phán bị ám sát. Một giải pháp đối với vấn đề này là hình thành các thẩm phán hay bồi thẩm vô danh, những người mà công chúng không được biết gì về thân thế thực sự của họ. Biện pháp này đã được áp dụng thành công ở Côlômbia. Nhưng ngay cả giải pháp này có thể vẫn là không đủ. Ở các xã hội tham nhũng, thân thế của các thẩm phán vô danh vẫn có thể bị tiết lộ.

Một kênh gây ảnh hưởng khác là thông qua hối lộ và tham nhũng. Ở một số nước, lương của các thẩm phán thấp hơn so với các công chức nhà nước khác và thấp hơn nhiều so với lương của các luật sư ở khu vực tư nhân. Thực tế này tạo ra động cơ để những người này"rao bán" luật pháp. Trong khi chỉ có rất ít các nước có thể trả cho thẩm phán 500.000 đôla một năm hay nhiều hơn, như Xingapo, thì đa số các nước trong thập kỷ qua đã đưa ra khung tiền lương khu vực tư pháp của mình phù hợp với tiền lương của các công chức nhà nước khác. Ví dụ,

ở Urugoay, các thẩm phán ở toà án tối cao nhận tiền lương tương đương với tiền lương của các bộ trưởng trong nội các. Mặc dù, tăng lương không thể thủ tiêu được tệ tham nhũng ở cấp cao trong ngành tư pháp, nhưng chúng có thể bài trừ được các khoản hối lộ nhỏ. Nhu cầu phải bổ sung thu nhập của mình của các thẩm phán sẽ ít hơn. Tuy vậy, cho đến nay, vẫn có rất ít bằng chứng có tính hệ thống về vấn đề này.

Kết luận

Hệ thống tư pháp đóng một vai trò quan trọng trong sự phát triển của các nền kinh tế thị trường. Nó thực hiện điều này bằng nhiều cách: giải quyết tranh chấp giữa các bên tư nhân với nhau, giải quyết tranh chấp giữa các bên tư nhân với nhà nước, cung cấp nền tảng để các cá nhân và tổ chức hành xử bên ngoài hệ thống chính thức, và ảnh hưởng tới sự phát triển của xã hội và các chuẩn mực xã hội trong khi cũng chịu ảnh hưởng của các chuẩn mực này. Những thay đổi này mang lại luật pháp và trật tự và khuyến khích sự phát triển của các thị trường, tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo đói. Các hệ thống tư pháp cần phải cân bằng giữa nhu cầu cung cấp các giải pháp nhanh chóng và không tốn kém- tức là dễ tiếp cận- với giải pháp hợp lý. Đây chính là các thành tố của hiệu quả tư pháp.

Cải cách tư pháp, giống như các cải cách thể chế khác, thường gặp khó khăn về mặt chính trị. Khi xem xét cải cách thể chế trong lĩnh vực này, nhận thức được tính bổ sung lẫn nhau giữa các thành tố thể chế khác nhau là rất quan trọng. Nhiều thành tố ảnh hưởng tới hiệu quả tư pháp- chẳng hạn, quá trình thể chế quy định mức tiền lương và sự đề bạt, luật về thủ tục, luật đặt ra quyền hạn và nhiệm vụ, năng lực các luật sư và thẩm phán, và nhận thức của người dân về sự hợp lý của toà án. Không phải tất cả các thành tố tác động tới hiệu quả tư pháp đều khó khăn như nhau về mặt chính trị. Một chú ý quan trọng là, các thể chế hoạt động giống như các hệ thống. Sự cải thiện ở một bộ phận có thể ảnh hưởng tới hiệu quả của toàn bộ hệ thống,tức là, các nhà hoạch định chính sách có thể bổ sung rất nhiều cải cách nhỏ nhằm cải thiện hiệu quả, trong khi đang tạo đà cho các cải cách to lớn.

Thành công của cải cách tư pháp phụ thuộc vào việc tăng cường tinh thần trách nhiệm của các thẩm phán; đó là tạo cho họ động cơ để thực hiện công việc một cách có hiệu quả, đơn giản hoá thủ tục và gia tăng nguồn lực có trọng tâm. Một trong các thành tố quan trọng nhất ảnh hưởng tới trách nhiệm tư pháp là sự minh bạch hay việc cung cấp thông tin, nhờ đó có thể dễ dàng theo dõi được hiệu quả tư pháp và tác động tới danh tiếng của các thẩm phán. Ví dụ, các cơ sở dữ liệu tư pháp tạo điều kiện thuận lợi cho việc theo dõi và làm cho việc thao túng hay nhầm lẫn trong các công việc tư pháp trở nên khó khăn hơn.

Đơn giản hoá thủ tục pháp lý có xu hướng làm tăng hiệu quả tư pháp. Ví dụ, đối với các hệ thống tư pháp phụ thuộc chủ yếu vào các thủ tục văn bản, sự chuyển dịch hướng đến các phiên toà dựa trên cơ sở lời nói có xu hướng làm cho các phiên toà trở nên đơn giản, nhanh chóng và ít tốn kém hơn, trong khi không làm giảm độ chính xác. Các cải cách như vậy đã cải thiện được hiệu quả và tăng khả năng tiếp cận ở nhiều nước có truyền thống pháp luật đa dạng. Những toà án xử lý các vụ kiện nhỏ và những thẩm phán hoà giải trở nên thông dụng do ngôn ngữ toà án dễ hiểu và các thủ tục được giảm bớt của các thể chế này. Đơn giản hoá đặc biệt quan trọng ở các nước mà tại đó các thể chế bổ sung yếu kém và khi mà trong ngắn hạn, việc tiến hành các hình thức cải cách khác có thể gặp nhiều khó khăn hơn. Các thủ tục đơn giản hoá cũng mang lại lợi ích cho những người nghèo nhất trong xã hội và tăng khả năng tiếp cận của họ tới hệ thống tư pháp. Các hệ thống khác nhằm giải quyết tranh chấp - dựa trên chuẩn mực xã hội hay các thủ tục pháp lý được đơn giản hoá- cũng có thể làm tăng khả năng tiếp cận dịch vụ pháp lý của những người chịu thiệt thòi trong xã hội. Uỷ quyền một phần nội dung cơ bản trong cải cách thủ tục cho nhánh tư pháp có thể đẩy nhanh được quá trình đổi mới và thử nghiệm.

Các cải cách tư pháp nhằm mục tiêu nâng cao chất lượng và tính chính trực trong các quyết định tư pháp chú trọng nhiều nhất vào việc có được các thẩm phán độc lập trước các áp lực chính trị và không dễ bị đe doạ. Tạo ra một hệ thống đối trọng cũng góp phần cải thiện sự công bằng và chính trực. Để thực hiện được điều này, sự độc lập tư pháp cần đi đôi với một hệ thống tinh thần trách nhiệm xã hội. Các kênh để xây dựng hệ thống tinh thần trách nhiệm này có thể là các phương tiện thông tin đại chúng tự do và các tổ chức xã hội dân sự, hoặc tinh thần trách nhiệm có thể được xây dựng ngay ở bên trong chính hệ thống tư pháp.

CHƯƠNG 7

Cạnh tranh

Tất cả sức mạnh của con người thể hiện trong các hoạt động của mình thì cạnh tranh là một sức mạnh ghê gớm nhất.

- Henry Clay, 1832

Cạnh tranh từ lâu đã được biết đến như một lực lượng quan trọng đem lại sự tăng trưởng và phát triển kinh tế. Vào thế kỷ 18, Adam Smith đã chỉ ra rằng, việc thiếu tính cạnh tranh với thế giới bên ngoài đã hạn chế triển vọng tăng trưởng và phát triển của Trung Quốc và làm sự phân cách giữa người giàu và người nghèo trở nên dai dẳng (hộp 7.1). Lịch sử sau đó của Trung Quốc - một quốc gia yếu ớt bị các thế lực ngoại bang xâm lược và chiếm đóng; và cuộc cách mạng vô sản xảy ra do sự bất bình đẳng về thu nhập và của cải - dường như minh chứng cho những lời tiên đoán của Smith. Lịch sử của Tây Âu cho thấy rất nhiều ví dụ về những thay đổi về thể chế đã thúc đẩy hoặc hạn chế cạnh tranh, hoặc cạnh tranh đã đưa đến sự thay đổi thể chế. Trong một số trường hợp, Chính phủ đã khởi xướng các hoạt động cải cách thể chế. Ví dụ như ở Thuỵ Điển vào thế kỷ 19, Chính phủ đã xoá sổ các phường hội - những tổ chức hỗ trợ cho độc quyền thành thị ở một số ngành nghề - để thúc đẩy sản xuất ở những vùng nông thôn. Trong những bối cảnh khác, những thay đổi về thể chế nhằm thúc đẩy cạnh tranh xảy ra mà không có sự can thiệp của Chính phủ. Ví dụ, vào thế kỷ 19, các phường hội chuyên môn ở Đức mất đi khá nhiều quyền lực do sự cạnh tranh từ hệ thống các nhà máy đang nổi lên.

Cạnh tranh - cả quốc tế và trong nước – kích thích sự thay đổi thể chế khắp nơi trên thế giới (chương 1) thông qua việc làm thay đổi ảnh hưởng của các thể chế hiện có. Cạnh tranh cũng có thể hoạt động như một sự thay thế cho các tổ chức khác. Có những bằng chứng cho thấy, cạnh tranh có thể là sự thay thế hữu hiệu cho một hệ thống phá sản bởi nó gây ra những áp lực buộc các doanh nghiệp làm ăn không hiệu quả phải giải thể [1]. Cũng có bằng chứng cho thấy, cạnh tranh có thể thay thế cho sự kiểm soát chặt chẽ của các cổ đông tại các doanh nghiệp để nâng cao năng suất. Cạnh tranh mạnh mẽ hơn làm tăng năng suất ở một doanh nghiệp không có cổ đông bên ngoài chi phối và nó sẽ không có các tác động tích cực đến năng suất khi cổ đông bên ngoài có cổ phần chi phối.[2] Cũng có bằng chứng cho thấy, cạnh tranh có thể làm thay đổi bản chất của các thể chế thị trường lao động (xem phần thảo luận dưới đây).

Đồng thời, có thể có sự mâu thuẫn giữa việc thúc đẩy cạnh tranh và đẩy mạnh công tác quản

trị công ty tốt hơn. Ví dụ, các nhóm doanh nghiệp được thiết lập để xử lý các vấn đề thông tin và hiệu lực thi hành có thể hạn chế sự gia nhập vào các thị trường. Cũng tương tự như vậy, không phải toàn bộ những thay đổi thể chế nảy sinh từ cạnh tranh đều có thể tăng cường phúc lợi của toàn bộ các thành viên trong xã hội (chương 4,5 và 9).

Nhân tố trung tâm của cạnh tranh trên thị trường sản phẩm là sự tự do của các thương gia trong việc sử dụng các nguồn lực tại nơi mà họ chọn và trao đổi các nguồn lực tại mức giá mà họ chọn [3]. Cạnh tranh trên thị trường sản phẩm làm tăng hiệu quả (và năng suất cũng như tốc độ tăng trưởng năng suất trong nền kinh tế) bằng cách tạo động cơ cho các nhà quản lý để giảm chi phí, đổi mới, khắc phục tình trạng bê trễ công việc và cải tiến việc sắp xếp tổ chức trong sản xuất [4]. Tăng trưởng năng suất, đến lượt nó, là một trong những nguồn chính để tạo ra tăng trưởng kinh tế của quốc gia[5]. Ở các nước công nghiệp, tăng trưởng năng suất thường là kết quả của các tiến bộ về công nghệ. Ở các nước đang phát triển thì tăng trưởng năng suất gắn liền với công nghệ du nhập vào thông qua thương mại, đầu tư trực tiếp nước ngoài, cấp phép sử dụng và các liên doanh.

Đôi khi có sự mâu thuẫn giữa các hiệu ứng động và hiệu ứng tĩnh của cạnh tranh. Hoặc các doanh nghiệp có thể sẽ không đầu tư vào việc đổi mới, một công việc đòi hỏi những khoản đầu tư ban đầu lớn. Các thể chế có tác dụng bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ và làm giảm cạnh tranh có thể được cần tới để giải quyết vấn đề này.

Có một số nghiên cứu, tập trung chủ yếu vào các nước công nghiệp, đã cho thấy mối quan hệ cùng chiều giữa cạnh tranh và hiệu quả (được đo lường bằng các mức năng suất) và giữa cạnh tranh và tốc độ tăng trưởng năng suất [6]. Trong môi trường cạnh tranh, các doanh nghiệp điều chỉnh hoạt động để tăng hiệu quả, và do đó duy trì được khả năng sinh lợi, và các doanh nghiệp có hiệu quả kém hơn sẽ bị đào thải. Sự rút lui khỏi thị trường của các doanh nghiệp yếu kém giải phóng các nguồn lực để các doanh nghiệp hoạt động có hiệu quả hơn có thể sử dụng. Việc gia nhập và rút lui khỏi thị trường là một nguyên nhân quan trọng tạo ra sự tăng trưởng năng suất công nghiệp ở các nước bán công nghiệp như Chilê (1979 - 85) và Marốc (1984 - 87)[7]. Trong một nghiên cứu về Hàn Quốc giai đoạn 1990 - 1998, việc gia nhập và rút lui khỏi thị trường của các nhà máy đã tạo ra tới 45% mức tăng năng suất trong lĩnh vực chế biến trong chu kỳ kinh doanh đi lên, và 65% trong chu kỳ đi xuống.[8]

Một số nghiên cứu đã cho thấy lợi ích của cạnh tranh không nhất thiết đòi hỏi phải có nhiều doanh nghiệp[9]. Các nghiên cứu cho thấy hiệu quả về mặt kỹ thuật giảm đi khi mức độ tập trung thị trường tăng lên ở các nước công nghiệp (Ôxtrâylia, Canada, Nhật Bản, Anh và Mỹ) và các nước đang phát triển (Hàn Quốc), nhưng mặt khác, nếu chưa đạt được một mức độ tập trung nhất định thì hiệu quả về mặt kỹ thuật cũng giảm

Hộp 7.1

Adam Smith viết về cạnh tranh, 1776

Trung Quốc dường như đã đình trệ quá lâu. Đã từ rất lâu, có lẽ Trung Quốc đã có được đầy đủ những yếu tố bổ sung cho sự giàu có, mà những yếu tố đó phù hợp với đặc điểm luật lệ và thể chế của nước này. Nhưng những gì mà nước này nhận được có thể chẳng đáng kể so với những gì mà lẽ ra nó có thể có với đất đai, khí hậu và các điều kiện của mình, nếu như nó có được các luật lệ và thể chế khác đi. Một nước không chú ý hay coi thường việc buôn bán với nước ngoài, chỉ cho phép tàu thuyền của nước ngoài được cập một hay hai cảng ở trong nước thì không thể giao dịch một lượng hàng hoá tương đương như nó có thể tiến hành nếu có luật pháp và thể chế khác. Ở một nước, nơi mà mặc dù những người giàu có hay chủ các khoản vốn lớn được hưởng nhiều sự đảm bảo an toàn, còn người nghèo hay người chủ các khoản vốn nhỏ không được bảo vệ... thì khối lượng vốn được sử dụng tại tất cả các ngành kinh doanh khác nhau được tiến hành ở trong nước không bao giờ có thể ngang bằng với mức mà tính chất và mức độ của hoạt động kinh doanh đó có thể có. Ở từng ngành khác nhau, sự chèn ép người nghèo tạo ra sự độc quyền của người giàu, những người bằng cách thâu tóm toàn bộ hoạt động thương mại sẽ có thể kiếm được các khoản lợi nhuận kếch xù.

Adam Smith, Một câu hỏi về bản chất và nguyên nhân của của cải của quốc gia, 1776.

xuống[10]. Một nghiên cứu về các doanh nghiệp trong các nền kinh tế đang chuyển đổi cho thấy, sự cạnh tranh với từ 1 đến 3 đối thủ là nhân tố quan trọng giải thích sự đổi mới, chẳng hạn như quyết định của doanh nghiệp tung ra sản phẩm mới[11]. Những doanh nghiệp có nhiều hơn 3 đối thủ cạnh tranh hoạt động tốt hơn các doanh nghiệp độc quyền, nhưng lợi thế của họ lại chỉ lớn bằng một nửa so với các doanh nghiệp có từ 1 đến 3 đối thủ cạnh tranh.[12]

Phần thảo luận trước cho rằng, để có được lợi ích từ cạnh tranh – nâng cao hiệu quả và đổi mới trên thị trường sản phẩm– người ta cần có *một mức độ* cạnh tranh nhất định, chứ không phải luôn luôn cần có sự cạnh tranh giữa nhiều doanh nghiệp. Thêm nữa, không phải chỉ cấu trúc của thị trường mà cả sự thâm nhập mới – bởi các doanh nghiệp hay bởi các sản phẩm mới – quyết định mức độ cạnh tranh trong thị trường trong nước. Trong thực tế, việc tính toán mức độ cạnh tranh tiềm năng và thực tế trong thị trường trong nước còn gặp khó khăn (hộp 7.2). Ở các nước đang phát triển, với năng lực hạn chế và có ít thể chế hỗ trợ thì các nhà hoạch định chính sách cần phải ưu tiên hàng đầu cho việc *tự do gia nhập và rút lui của các doanh nghiệp* và *buộc các doanh nghiệp phải đối mặt với cạnh tranh quốc tế*. Chương này xem xét các thể chế hạn chế hay thúc đẩy cạnh tranh trong thị trường. Các thể chế khuyến khích cung cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng (luật, quy định và các cơ quan thực thi) cũng có vai trò quan trọng để thúc đẩy cạnh tranh. Những tổ chức này sẽ được thảo luận ở chương 8.

Có rất nhiều rào cản tiềm ẩn đối với cạnh tranh. Ở các nước đang phát triển, các rào cản thể chế chủ yếu đối với cạnh tranh trong nước là các quy định của chính phủ về sự gia nhập và rút lui khỏi thị trường của các doanh nghiệp[13]. Thậm chí ngay cả ở khu vực sản xuất sản phẩm có tham gia xuất nhập khẩu, cạnh tranh quốc tế có thể không dẫn đến cạnh tranh trong nước, một phần bởi các rào cản thể chế đối với cạnh tranh, chẳng hạn như quy định của chính phủ về thị trường sản phẩm và thị trường các nhân tố sản xuất đã ngăn cản các doanh nghiệp gia nhập, rút lui khỏi thị trường và tăng trưởng. Sự điều tiết quá mức và tốn kém của chính phủ cũng tạo điều kiện cho tham nhũng và dẫn tới những hậu quả phân phối bất lợi do nó buộc người lao động và các doanh nghiệp phải tham gia vào thị trường không chính thức. Các thể chế tư nhân cũng có thể tạo ra các rào cản đối với cạnh tranh. Ví dụ, việc tạo ra độc quyền các kênh phân phối trong nước có thể đồng nghĩa với việc, ngay cả khi một sản phẩm có thể được nhập khẩu một cách tự do thì vẫn không thể có sự cạnh tranh của sản phẩm đó trên thị trường trong nước.

Hộp 7.2

Tính toán mức độ cạnh tranh

Có ba cách chủ yếu để tính toán mức độ cạnh tranh. Cách thứ nhất là tính toán mức độ sản xuất được tập trung trong tay một số ít các doanh nghiệp. Điều này bao gồm việc sử dụng các chỉ số chẳng hạn như các chỉ số tập trung bốn hay năm doanh nghiệp lớn; tỷ lệ phần trăm của nhân công được sử dụng bởi bốn doanh nghiệp lớn nhất, chỉ số Herfindahl (tổng bình phương thị phần của các doanh nghiệp) và số lượng các doanh nghiệp trên thị trường.

Cách thứ hai là xem xét kết quả của cấu trúc thị trường, chứ không phải là xem xét bản thân cấu trúc thị trường. Điều này có thể thực hiện bằng cách ước tính độ co giãn còn lại của cầu về sản phẩm của doanh nghiệp – mức độ mà sự tăng giá của doanh nghiệp đến mức đó sẽ dẫn đến việc khách hàng thay thế sản phẩm và mua từ các đối thủ cạnh tranh của doanh nghiệp, hoặc sẽ không mua loại sản phẩm này nữa.

Cách thứ ba là xem xét trực tiếp hành vi của các doanh nghiệp để xác định mức độ cạnh tranh mà các doanh nghiệp cho rằng họ đang phải đối mặt. Chênh lệch giá cả - giá thành là chỉ số đo lường được sử dụng phổ biến nhất.

Cả ba cách tính toán mức độ cạnh tranh này đều phù hợp với nhau và bổ sung cho nhau. Việc tính toán mức độ tập trung có thể là cách dễ dàng nhất (so với hai cách còn lại) để sử dụng ở các nước đang phát triển, vì hai cách kia đòi hỏi có một lượng thông tin đầy đủ. Tuy nhiên, chỉ tập trung vào các biến số cấu trúc thị trường hiện tại sẽ bỏ qua tầm quan trọng của các đối thủ cạnh tranh tiềm năng -- những đối thủ có thể tham gia vào thị trường, và do vậy là những thách thức đối với các doanh nghiệp hiện tại.

Chú thích: ý tưởng về tính cạnh tranh được đưa ra lần đầu trong Willig (1980). Xem Baumol và các tác giả khác (1982).

Nguồn: Carlin và Seabright 2000, tài liệu cơ sở của *Báo cáo phát triển thế giới 2002*.

Các thể chế trong nước thúc đẩy cạnh tranh bao gồm luật cạnh tranh và các cơ quan điều tiết cạnh tranh. Về mặt cấu trúc và quyền lực, các thể chế này khác nhau đáng kể, ngay cả giữa các nước công nghiệp với nhau. Chính phủ đưa ra các thể chế này để giải quyết vấn đề liên quan tới các rào cản của tư nhân hạn chế cạnh tranh trên thị trường sản phẩm, và để đảm bảo rằng, trong những lĩnh vực có đặc trưng độc quyền tự nhiên, giá cả không khác quá nhiều so với giá thành. Rất nhiều nước đang phát triển bị hạn chế trong vốn con người. Ở các quốc gia mà nguồn lực bị hạn chế, chính phủ có thể thu lợi từ việc tập trung xoá bỏ các rào cản đối với sự gia nhập và rút lui trên thị trường và mở cửa nền kinh tế để tiếp nhận sự cạnh tranh quốc tế trước khi tập trung vào việc xây dựng các thể chế cạnh tranh, đặc biệt ở trong khu vực có khả năng xuất nhập khẩu. Tuy nhiên, rất nhiều nước đang phát triển đã có sẵn luật và các cơ quan điều tiết cạnh tranh. Bằng việc tập trung nỗ lực vào các cơ quan điều tiết cạnh tranh, có thể tăng được hiệu quả của các thể chế này qua việc thúc đẩy cạnh tranh. Các cơ quan điều tiết cạnh tranh nên đặt ưu tiên của mình là các trường hợp gây phương hại đến cạnh tranh, chẳng hạn như các tập đoàn lớn (cartel) và các hợp đồng phân phối và cung cấp độc quyền.

Bản thân cải cách thương mại quốc tế có thể được xem như là sự cải cách về thể chế, bởi nó thay đổi luật chơi đối với các nước tham gia [14]. Thương mại quốc tế thúc đẩy cạnh tranh trong các thị trường. Sự mở cửa với thương mại quốc tế cũng tạo ra áp lực đối với chính phủ để cải cách các quy định về thị trường sản phẩm và thị trường các nhân tố sản xuất trong nước, những quy định làm xói mòn khả năng của các doanh nghiệp trong việc đối phó với áp lực cạnh tranh từ nước ngoài. Tuy nhiên, tác động của nguồn cạnh tranh này bị hạn chế và chỉ tập trung chủ yếu vào các hàng hoá có tham gia xuất nhập khẩu, chẳng hạn các sản phẩm chế biến. Một số sản phẩm, chẳng hạn như ximăng và các dịch vụ về cơ sở hạ tầng, rất khó vận chuyển do đặc tính của chúng. Nghĩa là chi phí vận chuyển quá cao, đến mức người bán không thể thu được lợi nhuận đủ lớn để có thể thúc đẩy hoạt động thương mại. Khi cơ sở hạ tầng yếu kém thì chỉ những người sống gần biên giới mới có thể hưởng lợi từ sự cạnh tranh về giá từ những sản phẩm được trao đổi tự do.

Chính phủ trên khắp thế giới cần phải xây dựng các thể chế có hiệu quả hơn nữa để đối phó tốt với những khía cạnh của cơ chế thương mại quốc tế khi các khía cạnh này có thể phương hại tới sự cạnh tranh. Ở cấp độ quốc gia, điều này đòi hỏi phải có nhiều bước tiến hơn nữa trong việc tự do hoá các dịch vụ cũng như hàng hoá, và đối với các nước công nghiệp thì đó là việc giúp cho hàng hoá xuất khẩu của các nước đang phát triển tiếp cận đến thị trường. Ở cấp độ quốc tế, điều này bao gồm việc giảm chi phí đăng ký và tuân thủ của các tiêu chuẩn hàng hoá liên quan đến thương mại (chẳng hạn các tiêu chuẩn về an toàn thực phẩm) và tận dụng tính linh hoạt được phép trong Hiệp định về các khía cạnh có liên quan tới thương mại của quyền sở hữu trí tuệ (TRIPS) để cho phép các nước đang phát triển tối đa hóa được lợi ích của mình.

Các tiêu chuẩn quốc tế không phải lúc nào cũng thúc đẩy cạnh tranh, và không phải tất cả các chuẩn mực là hợp lý đối với các nước đang phát triển. Khi thiếu quan tâm đến điều kiện cụ thể ở từng nước thì một số tiêu chuẩn, chẳng hạn như quyền sở hữu tài sản quốc tế, có thể đưa đến các kết quả phân phối tồi. Thêm vào đó, các thể chế bổ sung hay vốn con người cần thiết nhằm tăng cường các hệ thống này không có ở nhiều nước. Trên các diễn đàn quốc tế, sự hạn chế về vốn con người có thể ngăn cản các nhà hoạch định chính sách của các nước đang phát triển tham gia một cách có hiệu quả vào các cuộc đàm phán. Đó là các khu vực cần chú trọng tới, nếu như mục tiêu phát triển trong tương lai của các tiêu chuẩn thương mại quốc tế là nhằm phản ánh những ưu tiên đối với các nước đang phát triển và thúc đẩy cạnh tranh.

Chương này trước hết thảo luận về sự hạn chế cạnh tranh trong nước – tức là, các quy định của

chính phủ về sự tham gia của các doanh nghiệp, các luật cạnh tranh và các cơ quan điều tiết cạnh tranh. Sau đó thảo luận về những hạn chế có tác động đến các giao dịch quốc tế: đó là các hạn chế về thương mại và quyền sở hữu trí tuệ.

Cạnh tranh trong nước

Phần này tập trung vào 2 nhân tố chính xác định phạm vi cạnh tranh ở thị trường trong nước. Nhân tố đầu tiên và là nhân tố quan trọng nhất ở các nước đang phát triển là các quy định của chính phủ về thị trường sản phẩm và thị trường các nhân tố sản xuất, các quy định có thể hạn chế các doanh nghiệp gia nhập và rút lui khỏi thị trường, và phát triển. Nhân tố thứ hai là các rào cản tư nhân hay "tự nhiên" đối với sự cạnh tranh trên thị trường sản phẩm trong nước. Những rào cản này bao gồm sự độc quyền về phân phối trong nước hay các rào cản tư nhân nảy sinh từ các thị trường được địa phương hoá, hoặc bởi các sản phẩm không thể vận chuyển hay bởi cơ sở hạ tầng yếu kém.

Các quy định về sự gia nhập và rút lui khỏi thị trường

Các chính phủ có thể ngăn cấm các doanh nghiệp gia nhập bằng các hạn chế trực tiếp đối với việc thành lập các doanh nghiệp mới hoặc là rất nhiều các quy định về sự gia nhập. Việc vận hành không hiệu quả các thị trường nhân tố sản xuất cũng có thể ngăn cản sự gia nhập thị trường của các doanh nghiệp. Thất bại trong việc bảo đảm quyền sở hữu chắc chắn đối với đất đai có thể làm giảm sự gia nhập của các doanh nghiệp (chương 2). Thị trường tín dụng vận hành không hiệu quả dẫn đến hạn chế khả năng tiếp cận đến tín dụng của một số nhóm doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp vừa và nhỏ, có thể ngăn cản việc tham gia vào một số hoạt động của các doanh nghiệp, hạn chế sự tăng trưởng của doanh nghiệp và giới hạn mức độ cạnh tranh trên thị trường sản phẩm (chương 4).

Chính phủ cũng hạn chế sự gia nhập của các doanh nghiệp bằng việc tăng chi phí rút lui khỏi thị trường. Các doanh nghiệp sẽ ít có ý định gia nhập một thị trường nếu chi phí rút lui khỏi thị trường cao, hoặc cực đoan hơn, việc ra khỏi thị trường là không thể[15]. Những thể chế của chính phủ làm tăng chi phí rút lui khỏi thị trường bao gồm các quy định về thị trường các nhân tố sản xuất, chẳng hạn các luật về lao động làm cho việc sa thải công nhân của các doanh nghiệp rất tốn kém hay thậm chí là không thể (hộp 7.3). Một ví dụ khác là luật bồi thường ở các nước đang chuyển đổi đã hạn chế các giao dịch về đất đai và ngăn cản các doanh nghiệp ra khỏi thị trường, và do vậy cũng cản trở việc gia nhập của các doanh nghiệp (chương 2). Khi có các hàng rào ngăn cản việc gia nhập và rút lui khỏi thị trường của các doanh nghiệp, thì các doanh nghiệp không sinh lợi có thể vẫn tồn tại được khi chúng nhận được sự bao cấp từ ngân sách hoặc sự trợ giúp tài chính, chẳng hạn như các khoản vay ưu đãi hay được phép nộp chậm thuế hay các khoản phải trả khác.

Việc loại bỏ hay giảm bớt các rào cản thể chế để tạo ra sự cạnh tranh trên thị trường, trực tiếp thúc đẩy cạnh tranh và tạo ra các áp lực đối với chính phủ để loại bỏ sự hạn chế trong thị trường các nhân tố sản xuất. Các hạn chế trong các thị trường đất đai, lao động và vốn có thể làm tăng chi phí điều chỉnh trong nền kinh tế trong nước, ví dụ như nó gây ra nạn thất nghiệp tăng cao khi các doanh nghiệp phải đối mặt với áp lực cạnh tranh. Người ta thường thấy các hạn chế về thị trường sản phẩm và hạn chế trong thị trường các nhân tố sản xuất cùng tồn tại[16]. Lý do có thể là, các thị trường sản phẩm không cạnh tranh cho phép duy trì những hạn chế trên thị trường các nhân tố sản xuất. Hộp 7.4 đưa ra một ví dụ trong đó sự cạnh tranh trên thị trường sản phẩm tăng lên làm gia tăng tính linh hoạt của thị trường lao động ở Ấn Độ. Các ví dụ tương tự cũng được phát hiện ở các nước công nghiệp.[17]

Các rào cản thể chế đối với sự gia nhập thị trường của các doanh nghiệp do chính phủ dựng lên gồm cả những hạn chế về sự thành lập các doanh nghiệp mới. Ví dụ, ở Hàn Quốc, các hạn chế đối với sự tham gia của các *chaebol* trong các hoạt động bán lẻ và quá trình thẩm định thủ tục mở cửa hàng đầy quan liêu và khó

Hộp 7.3

Các quy định về lao động và các hạn chế trong thị trường lao động: ví dụ ở Ấn Độ

Hầu hết tất cả quốc gia đều có luật và các quy định về lao động để bảo vệ người lao động. Người ta chia các quy định này làm 5 loại sau:

- Thiết lập và bảo vệ quyền của người lao động, bao gồm quyền được tổ chức và liên kết với nhau, quyền được đòi quyền lợi tập thể và quyền tham gia vào các hoạt động công nghiệp.
- Bảo vệ các nhóm dễ bị tổn thương, bao gồm các yêu cầu về tuổi lao động tối thiểu, sự công bằng về trả công, các cơ hội tuyển dụng và các điều khoản đặc biệt cho phụ nữ.
- Thiết lập phần bù đắp tối thiểu cho công việc, bao gồm mức lương tối thiểu, phúc lợi không phải lương tối thiểu và các khoản trả làm thêm ngoài giờ.
- Đảm bảo điều kiện làm việc thích hợp, bao gồm các điều khoản về an toàn và sức khoẻ nghề nghiệp và số lượng giờ làm việc tối đa.
- Điều khoản về an toàn thu nhập, bao gồm an sinh xã hội, an toàn công việc, các khoản thanh toán cho thôi việc và các công việc công cộng.

Báo cáo phát triển thế giới năm 1995 cung cấp một phân tích chi tiết các quy định về lao động và tác động của nó, và cho thấy rằng, không phải tất cả các luật về lao động đều đạt được các mục tiêu định trước. Báo cáo đề xuất rằng, luật lao động ở các nước đang phát triển cần phải đơn giản hoá và tập trung vào các quyền cơ bản của con người và các vấn đề về an sinh.

Ở các nước đang phát triển, luật lao động bị hạn chế quá mức đôi khi đưa đến hiệu ứng tạo ra lợi ích cho một nhóm người lao động tương đối may mắn và giàu có, trong khi lại hạn chế việc tuyển dụng những người lao động khác (đôi khi chiếm đa số) trong khu vực chính thức. Ở một số nước, luật lao động đưa ra các hạn chế đáng kể đối với thị trường lao động, và do vậy dẫn đến các kết quả tồi trong sản xuất và tăng trưởng.

Một ví dụ ở Ấn Độ, luật lao động gồm 165 bộ phận tách rời nhau (Ngân hàng thế giới, 2000, Zagha 1998). Luật lao động ở Ấn Độ bao quát một phạm vi rộng từ việc khởi kiện các vụ tranh chấp công nghiệp, các thủ tục rườm rà để giải quyết các tranh chấp công nghiệp, các quy định cứng nhắc về sự thay đổi trong môi trường dịch vụ và các điều khoản cho phép chính phủ can thiệp vào các lĩnh vực như sa thải, giảm bớt nhân công và đóng cửa. Không chỉ có quá nhiều các văn bản pháp luật về lao động, mà sự phức tạp trong định nghĩa làm cho việc diễn giải các luật này càng trở nên khó khăn. Có tới 11 cách định nghĩa khác nhau về "tiền công" và ý nghĩa của từ "công nhân", "người làm công" và "người được tuyển dụng" thay đổi ở các phần khác nhau trong luật.

Thiếu sự rõ ràng về quyền và nghĩa vụ của người lao động và người sử dụng lao động, sự tranh chấp và sự trì hoãn trong việc giải quyết các mâu thuẫn đã trở thành các đặc điểm chính trong việc áp dụng luật lao động của Ấn Độ vào thực tế. Phần lớn các vụ tranh chấp kéo dài hơn 1 năm mới được giải quyết, không hiếm các vụ kéo dài tới 20 năm. Khuôn khổ pháp luật này đã ngăn cản việc cơ cấu lại công nghiệp trên quy mô lớn, sắp xếp lại lao động hay rút lui khỏi thị trường của các doanh nghiệp – và do vậy, ngăn cản việc gia nhập của các doanh nghiệp vào khu vực chính thức – và thậm chí còn ngăn cản sự sắp xếp lại lao động trong một doanh nghiệp và thường ở ngay trong cùng một thành phố hay thị trấn.

khăn đã dẫn đến năng suất thấp trong lĩnh vực bán lẻ hàng hoá[18]. Các quy định này được thiết lập với mục tiêu bảo vệ các cửa hàng nhỏ, hạn chế tiêu dùng và thúc đẩy hơn nữa hoạt động đầu tư vào lĩnh vực sản xuất. Tuy nhiên, các quy định này đã dẫn tới những kết quả không mong muốn là một số các khoản đầu tư sinh lợi bị ngăn cản, trong khi các hoạt động đầu tư khác bị bóp méo.

Chính phủ cũng có thể tăng chi phí của việc gia nhập thông qua các thủ tục buộc các doanh nghiệp phải thực hiện khi bắt đầu hoạt động kinh doanh của mình.[19] Mặc dù một số các thủ tục này – chẳng hạn như các quy định về môi trường, sức khoẻ và sự an toàn thích hợp – có thể có lợi nhưng nhiều thủ tục khác thì chẳng mang lại ích lợi gì. Thậm chí ngay cả các quy định có ích cũng có thể ngăn cản việc các doanh nghiệp gia nhập thị trường nếu có quá nhiều quy định hay chúng quá phức tạp, quá tốn kém so với mức thu nhập của đất nước.

Một nghiên cứu mới đây ở 85 quốc gia cho thấy, các quy định có thể có các hiệu ứng không mong muốn đối với các hoạt động hay kết quả kinh doanh. [20] Ví dụ, tính trung bình thì sự ô nhiễm hay số lượng các ca ngộ độc bất ngờ (một ví dụ của các tai nạn liên quan đến công việc) đều không giảm xuống khi số lượng các quy định mà các chính phủ trên khắp thế giới áp dụng tăng lên. Điều này không có nghĩa là các quy định mang lại lợi ích cho xã hội cần phải bị loại bỏ. Thay vào đó, cần quan tâm đến chất lượng cùng với hiệu lực thi hành thành công các quy định này hơn là số lượng của chúng.

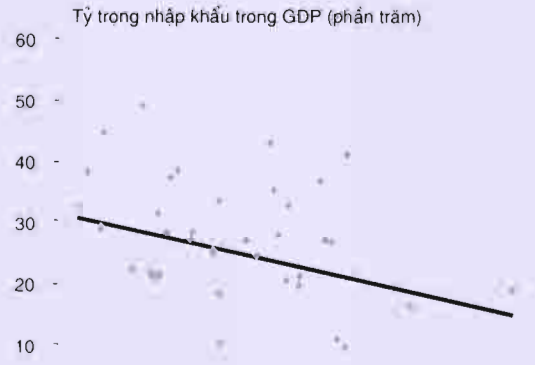
Hộp 7.4

Tăng cường cạnh tranh trên thị trường sản phẩm và tăng mức độ linh hoạt trên thị trường lao động ở Ấn Độ

Trước khi chương trình tự do hoá kinh tế trên diện rộng của Ấn Độ bắt đầu vào đầu thập kỷ 90, hệ thống sản xuất của Ấn Độ đặc trưng bởi mức độ chênh lệch cao do việc cấp phép trong ngành công nghiệp và sự bảo vệ khỏi sự cạnh tranh từ bên ngoài gây ra. Hệ thống này giúp các doanh nghiệp chuyển sang buộc người tiêu dùng phải gánh chịu chi phí để đảm bảo quyền lợi của công nhân vốn đã được ghi trong các quy định về lao động và làm giảm động lực của các doanh nghiệp để tối thiểu hoá chi phí lao động. Người lao động, thông qua các hoạt động đoàn thể, đã có được một phần của mức tô chênh lệch này do sự hạn chế cạnh tranh tạo ra.

Với chương trình tự do hoá nền kinh tế, các nhà sản xuất bắt đầu phải đối mặt với cạnh tranh trên thị trường sản phẩm, điều này đã hạn chế khả năng của các nhà sản xuất chuyển chi phí để đảm bảo quyền lợi của người lao động sang người tiêu dùng. Điều này cũng làm cho người lao động nhận thức rõ ràng hơn về nguy cơ đe doạ việc làm của những đòi hỏi của họ. Các doanh nghiệp trở nên lão luyện hơn trong việc lách qua các quy định về thị trường lao động và trong việc chống trả lại các áp lực từ phía công đoàn, như được phản ánh ở số lượng các vụ đóng cửa nhà máy tăng lên (giám đốc nhà máy ngừng sản xuất để đối phó với việc công nhân biểu tình đòi tăng lương). Trong lúc đó, động lực cho các hoạt động công đoàn giảm xuống, được phản ánh qua sự giảm bớt số lượng các vụ bãi công.

Cạnh tranh trên thị trường sản phẩm làm tăng số lượng các vụ đóng cửa và giảm số lượng các vụ bãi công ở Ấn Độ



Nguồn: Zagha 1998.

Nghiên cứu này cũng cho thấy, các nước đang phát triển thường yêu cầu nhiều thủ tục hơn các nước công nghiệp trong việc quyết định cho phép một doanh nghiệp mới hoạt động. Tuy nhiên cũng có ngoại lệ. Đáng chú ý là ở Pháp số lượng các thủ tục loại này ngang với Nga. Cả hai nước yêu cầu tới 16 thủ tục so với 20 thủ tục ở Bôlivia. Các nước có ít thủ tục hay ít quy định nhất, là tất cả các nước công nghiệp, trong đó Canađa và Ôxtrâylia có số lượng thủ tục ít nhất (hai thủ tục).

Các thủ tục mà nghiên cứu này xem xét được chia làm 5 loại: an toàn và sức khoẻ, môi trường, thuế, lao động, và sự sàng lọc nói chung. Sự sàng lọc – một tập hợp các thủ tục nói chung mà mục đích thường không rõ ràng – thường gây ra nhiều phiền toái nhất. Không có gì đáng ngạc nhiên khi số lượng các thủ tục bị đòi hỏi càng nhiều thì quá trình khởi sự doanh nghiệp càng kéo dài và chi phí càng cao (tính tương đối theo thu nhập bình quân đầu người). Ví dụ ở Môdămbích và Bôlivia là hai nước trong số các nước có nhiều thủ tục nhất, cũng là trong số các nước có thời gian đưa một doanh nghiệp mới đi vào hoạt động dài nhất (lần lượt là 174 và 82 ngày). Chi phí để thành lập một doanh nghiệp mới ở các nước này cũng rất tốn kém, tương ứng là 116% và 263% GDP đầu người (chi phí có thể tăng lên tới 300% GDP đầu người ở một số quốc gia). So sánh với Canađa, nước chỉ có 2 thủ tục, người ta chỉ mất có 2 ngày và chi phí hết 1,4% GDP đầu người

để thành lập một doanh nghiệp mới.

Nhiều thủ tục trong số này kể cả việc phải được sự chấp thuận của một số cơ quan khác nhau và phải được công chứng chính thức công nhận ở rất nhiều bước, hay gồm cả sự kiểm tra thuế nhiều phiền toái và các quy định khác. Điều này cho thấy ở các nước đang phát triển, việc thành lập một doanh nghiệp mới khó hơn rất nhiều so với các nước công nghiệp. Ở các nước công nghiệp, tuy có nhiều thủ tục hơn nhưng ảnh hưởng của việc có nhiều các quy định hơn được bù lại việc có được bởi bộ máy hành chính minh bạch và có trách nhiệm hơn, và việc thông tin cũng như hiệu lực thi hành tốt hơn. Người ta cũng thấy rằng, các quy định về gia nhập làm giảm tính cạnh tranh ở các thị trường trong nước, đặc biệt là ở các nước lớn, thậm chí kể cả khi nước này mở cửa đối với thương mại quốc tế.[21]

Số lượng các thủ tục rườm rà hơn kéo theo có nhiều hoạt động kinh tế không chính thức hơn và mức độ tham nhũng cao hơn (hình 7.1 và 7.2). Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng, điều tiết quá mức thị trường lao động và thị trường sản phẩm sẽ khuyến khích các doanh nghiệp hướng các hoạt động của họ vào thị trường không chính thức để tránh chi phí cao khi kinh doanh và tuyển dụng lao động trong khu vực chính thức.[22] Ước tính về quy mô các hoạt động kinh tế không chính thức và tỷ lệ người lao động được sử dụng ở khu vực kinh tế này cho thấy, cả hai con số này đang tăng lên trong thập kỷ vừa qua ở nhiều nước đang chuyển đổi và các nước thuộc khối OECD. Tăng các hoạt động quản lý của nhà nước, điều tiết của thị trường lao động, tăng gánh nặng thuế khoá và thanh toán bảo hiểm xã hội đã dẫn đến quá trình này[23]. Các ước tính này cũng chỉ ra rằng, nhìn chung, quy mô của nền kinh tế không chính thức so với GDP ở các nước đang phát triển lớn hơn so với các nước công nghiệp.

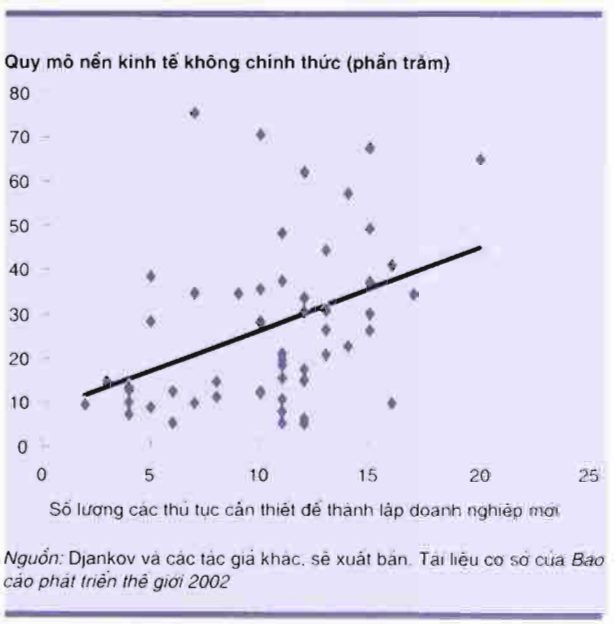
Các hoạt động kinh tế không chính thức làm tăng cạnh tranh bằng việc cung ứng dịch vụ và sản xuất quy mô nhỏ và bằng cách nuôi dưỡng sự năng động và tố chất doanh nhân, và do vậy, dẫn đến hiệu quả cao hơn. Tuy nhiên, lợi ích tích cực của cạnh tranh cao hơn có thể được tăng cường nếu như các khu vực không chính thức nhận được sự bảo vệ của hệ thống luật pháp chính thức và tiếp cận được thị trường vốn để có nguồn tài trợ cũng như để bảo đảm cho hoạt động của họ.

Một nền kinh tế không chính thức lớn cũng kéo theo những kết quả về mặt phân phối. Mặc dù có việc làm trong khu vực không chính thức vẫn tốt hơn là không có việc làm, nhưng người lao động trong khu vực không chính thức không thể có được các lợi ích tương tự như những người làm việc trong khu vực chính thức, chẳng hạn các khoản trợ cấp thất nghiệp và an sinh xã hội. Người lao động trong khu vực không chính thức hầu hết là người nghèo (xem chương 9); điều này có nghĩa là các chính sách ngăn cản sự tăng trưởng và chính thức hoá của các doanh nghiệp đã bị thiên vị theo hướng bất lợi cho những người chịu thiệt thòi trong xã hội.

Luật cạnh tranh và các cơ quan điều tiết cạnh tranh

Những ví dụ nổi bật hơn về các rào cản tư nhân đối với cạnh tranh trên thị trường sản

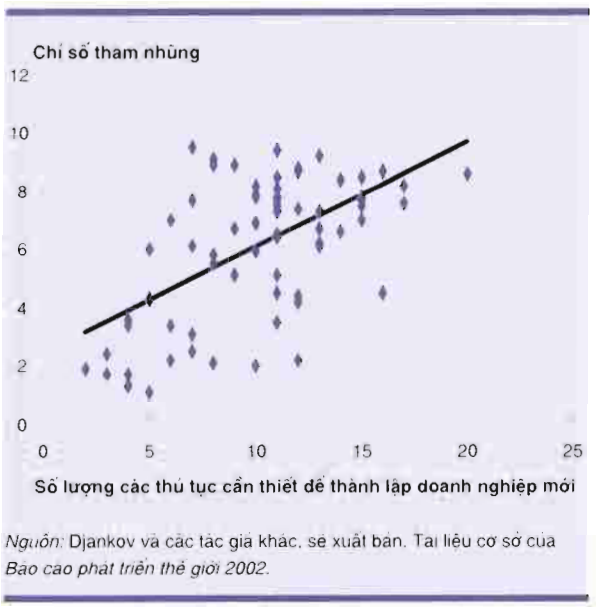
Hình 7.1
Quy mô của nền kinh tế không chính thức tăng lên khi số lượng các thủ tục cần để thành lập doanh nghiệp mới tăng lên



Nguồn: Djankov và các tác giả khác, sẽ xuất bản. Tài liệu cơ sở của *Báo cáo phát triển thế giới 2002*

Hình 7.2

Tham nhũng gia tăng khi số lượng các thủ tục cần để thành lập doanh nghiệp mới tăng lên



Nguồn: Djankov và các tác giả khác, sẽ xuất bản. Tài liệu cơ sở của *Báo cáo phát triển thế giới 2002.*

phẩm gồm có độc quyền, cácten và các hạn chế theo chiều dọc (ví dụ, các hợp đồng giữa nhà sản xuất và các nhà phân phối ngăn cấm việc nhà phân phối bán sản phẩm của đối thủ cạnh tranh). Các rào cản gia nhập "tự nhiên" có thể nảy sinh từ các thị trường được nội địa hóa, các dịch vụ về cơ sở hạ tầng hay độc quyền tự nhiên. Chính phủ có thể giải quyết vấn đề các rào cản tự nhiên và tư nhân đối với cạnh tranh trên thị trường sản phẩm bằng cách sử dụng luật cạnh tranh và các cơ quan điều tiết cạnh tranh.

Xây dựng các thể chế cạnh tranh. Canada và Mỹ là hai trong số các nước đầu tiên đưa ra luật cạnh tranh, lần lượt vào năm 1889 và 1890. Rất nhiều các nước Châu Âu đã có luật cạnh tranh của mình trong thập kỷ 50, sau Thế chiến thứ Hai. Phần lớn các nước đang phát triển và các nước đang chuyển đổi không có luật cạnh tranh cho tới thập kỷ 90. Khoảng 90 nước đã thực hiện luật cạnh tranh và một vài nước khác, gồm Trung Quốc, Cộng hoà Ảrập Aicập và nước Cộng hoà Maxêđônia thuộc Nam Tư cũ hiện đang soạn thảo luật cạnh tranh của mình. Tuy nhiên việc thực thi luật cạnh tranh ở rất nhiều quốc gia đang phát triển – và cụ thể là ở các nước có thu nhập thấp - không được tích cực lắm. Điều này là kết quả, một phần do thời gian tồn tại ngắn ngủi của các luật này, và một phần do thiếu các thể chế hỗ trợ cho việc thực thi, chẳng hạn như toà án hay hệ thống xử lý thông tin tốt cho các nhà điều tiết.

Chính phủ các nước đã ban hành luật cạnh tranh và thành lập các cơ quan điều tiết cạnh tranh để thi hành những luật này do lo ngại về hành vi chống cạnh tranh của các doanh nghiệp để đối phó lại với các cuộc khủng hoảng kinh tế, hoặc do các áp lực quốc tế, những áp lực này có thể do khủng hoảng mang lại hoặc không. Ví dụ ở Mỹ, đạo luật chống độc quyền Sherman ra đời nhằm mục đích hạn chế quyền lực của các tập đoàn kinh doanh lớn hoạt động trong nước vào thời điểm đó. Thuỵ Điển đã ban hành luật chống độc quyền năm 1925 do lo ngại về những hành vi lạm dụng của các cácten. Đan Mạch, Hà Lan và Na Uy đã từng bước chuyển đổi các luật cũ về kiểm soát giá hoặc quản lý các cácten thành các luật chống độc quyền để đối phó với xu hướng tập đoàn hoá đang tăng lên vào cuối thập kỷ 1920 và đầu thập kỷ 1930.

Pháp, Inđônêxia và Rumani là ví dụ về các nước đã áp dụng luật cạnh tranh để đối phó với khủng hoảng kinh tế. Chính phủ Pháp đã ban hành biện pháp chống độc quyền hiện đại đầu tiên của mình - Nghị định năm 1953 - nhằm đối phó với khủng hoảng kinh tế, bao gồm cả các vấn đề về lạm phát phát sinh sau Thế chiến thứ Hai và chiến tranh Triều Tiên, nhu cầu thu hút vốn đầu tư trực tiếp từ nước ngoài (FDI) và sự nhận thức rằng các quy định hạn chế, đặc biệt trong lĩnh vực phân phối, đang cản trở sự khôi phục kinh tế của Pháp. Gần đây hơn, khủng hoảng kinh tế ở Inđônêxia và Rumani đã dẫn tới việc áp dụng luật cạnh tranh như là một phần của chương trình cải cách và ổn định kinh tế tổng thể. Trong hai trường hợp này, các tổ chức cho vay và phát triển quốc tế như Ngân hàng thế giới, đã gây áp lực để các nước này áp dụng luật cạnh tranh.

Nhật Bản, Đức và hầu hết các nước Trung và

Đông Âu là ví dụ về các nước đã đưa ra luật cạnh tranh do áp lực của quốc tế. Nhật Bản và Đức đã ban hành luật chống độc quyền sau Thế chiến thứ hai, bất chấp sự phản đối trong nước. Luật chống độc quyền ở Nhật Bản và Luật chống tập trung hoá và chống tập đoàn hoá của Đức đều được ban hành năm 1947. Các luật này đã được chỉnh sửa bổ sung đáng kể, sau đó thành các cơ chế (khác xa so với nguồn gốc từ Mỹ của chúng) được xem là phù hợp hơn với điều kiện của đất nước, đặc biệt là sự thể hiện một mức độ chấp nhận cao hơn đối với một số hoạt động cácten. Tương tự, sau khi bức tường thành Berlin sụp đổ vào năm 1989, các nước Trung và Đông Âu có mục tiêu gia nhập vào Liên minh Châu Âu, bắt đầu ban hành luật chống độc quyền dưới áp lực của Uỷ ban Châu Âu. Phần lớn các nước này sau đó đã chỉnh sửa luật pháp của mình để làm rõ những vấn đề mà chuyên gia tư vấn của họ ngay từ ban đầu đã khẳng định. Nói cách khác, khuôn khổ pháp luật hỗ trợ cho chính sách cạnh tranh ở các nước này là thiếu thốn và có một cách hiểu khác về phạm vi điều tiết của luật. Ví dụ, cần phải được làm rõ thẩm quyền hợp pháp của một cơ quan chống độc quyền trong việc thoả thuận với một bên tư nhân để giải quyết một vụ việc nhất định. Đây chính là trường hợp khi bên tư nhân phải trải qua một quá trình hành chính hay thực thi chính thức trong các cơ quan điều tiết cạnh tranh hay ở toà án.

Liên minh Châu Âu là một trường hợp đặc biệt. Các thành viên của nó có cả luật chống độc quyền quốc gia riêng và luật chung của cả liên minh, đồng thời cơ chế cạnh tranh của Liên minh Châu Âu cũng được đưa vào luật quốc gia của mỗi nước thành viên. Trọng tâm chính của cơ chế cạnh tranh của Liên minh Châu Âu - được đưa vào những điều khoản của Hiệp ước Rome và được Uỷ ban Châu Âu bắt buộc thi hành - là sự thống nhất kinh tế trong các nước thành viên. Do đó, Liên minh châu Âu cấm nghiêm ngặt nhất đối với các quy định có thể tạo ra hay duy trì sự phân hóa trong luật cạnh tranh giữa các nước với nhau, chẳng hạn các quy định hạn chế và kiểm chế theo chiều dọc hay quy định về sở hữu trí tuệ khác nhau ở các nước trong liên minh.

Các phiên bản khác nhau của luật cạnh tranh và việc thi hành chúng

Một khảo sát về luật cạnh tranh ở 50 quốc gia phục vụ cho báo cáo này chỉ ra rằng, các khái niệm về cạnh tranh vẫn còn rất khác nhau giữa các nước. Điều này được phản ánh trong hai yếu tố chủ chốt của luật cạnh tranh: cái gì tạo thành sự độc quyền - khả năng của một doanh nghiệp đơn phương kiểm soát về giá và sản lượng trên thị trường - và các nước đối phó với vấn đề cácten như thế nào. Đồng thời những khác biệt cũng được phản ánh trong cách thức mà luật cạnh tranh thi hành.

Sự độc quyền: Khảo sát này cho kết quả là, 28 trong số 50 nước có khái niệm định tính về ưu thế độc quyền, trong khi 22 nước còn lại xác định khái niệm này trên những tiêu chuẩn thị phần khác nhau (bảng 7.1). Hầu hết các nước OECD đều định nghĩa độc quyền một cách định tính. Một số nước Mỹ Latinh cũng định nghĩa độc quyền một cách định tính, nhưng các nước đang phát triển khác có xu hướng dùng tiêu chuẩn định lượng. Mặc dù quá trình cạnh tranh ở các ngành công nghiệp khác nhau không

Bảng 7.1

Các tiêu chuẩn về độc quyền trên thị trường sản phẩm trong luật cạnh tranh trên thế giới

Nhóm các nước	Thị phần của doanh nghiệp
Các nước đang phát triển và đang chuyển đổi	
Đông Á	50 - 75%
Đông Âu và Trung Á	30 - 40%
Châu Phi	20 - 45%
Các nước công nghiệp	
Mỹ	2 - 3 và hơn
Liên minh Châu Âu	40 - 50%

Nguồn: Luật cạnh tranh, các cơ quan điều tiết cạnh tranh của các nước.Bộ phận chống độc quyền thuộc hiệp hội luật sư Mỹ, 2001. "Luật cạnh tranh ở bên ngoài nước Mỹ." Chicago.

giống nhau, nhưng chỉ có một nước duy nhất trong số những nước được khảo sát là Tandania áp dụng các tiêu chuẩn cụ thể để xác định mức độ độc quyền ở các ngành khác nhau.

Do tầm quan trọng của cạnh tranh tiềm năng cũng như cạnh tranh trên thực tế, và do những điều cần thiết để đảm bảo cạnh tranh lại phụ thuộc vào đặc điểm riêng của ngành, nên về lý tưởng mà nói thì phương pháp định tính để xác định độc quyền tỏ ra phù hợp hơn. Nhưng đánh giá độc quyền một cách định tính là một việc làm rất khó khăn, đòi hỏi những thông tin phức tạp và năng lực vốn con người, mà các nước đang phát triển có thể thiếu cả hai điều này. Trong trường hợp này, các tiêu chuẩn định lượng có thể cung cấp thông tin quan trọng. Trong việc thúc đẩy cạnh tranh, các nước đang phát triển cần phải ưu tiên tự do hoá thương mại quốc tế và giảm các rào cản đối với sự gia nhập và rút lui khỏi thị trường mà Chính phủ đã dựng lên trên thị trường sản phẩm. Đối với nhiều nước, việc xây dựng các tổ chức cạnh tranh không được chú trọng. Tuy nhiên, số đông các nước đã thiết lập được luật và các cơ quan điều tiết cạnh tranh. Vấn đề ở những nước này là, làm thế nào để giúp cho các thể chế này hoạt động hiệu quả hơn trong việc tăng cường cạnh tranh trên thị trường.

Cácten: Trong luật cạnh tranh, có hai cách chính để đối phó với cácten. Cách thứ nhất là coi tất cả các cácten là bất hợp pháp, nghĩa là các hoạt động như ấn định giá và các hành vi khác liên quan đến cácten đều là vi phạm luật, bất kể quyền lực thị trường của những người tham gia, động cơ hay những lý lẽ biện minh cho hành vi này của họ là gì đi nữa. Trong số 50 nước được khảo sát, người ta thấy biện pháp xử lý nghiêm khắc đối với cácten như vậy có ở 13 nước, kể cả Mỹ. Cách thứ hai là sử dụng phân tích "quy tắc phải đưa ra được lý do", nghĩa là nó tuỳ thuộc vào việc các cơ quan điều tiết cạnh tranh phải chứng minh được về những ảnh hưởng kinh tế có hại của cácten. Cách xử lý cácten ít chặt chẽ hơn này được nhận thấy ở hầu hết các quốc gia. Luật cạnh tranh của Liên minh Châu Âu tự động cấm tất cả các thông lệ và các thoả thuận chống cạnh tranh. Nhưng việc chứng minh đã xảy ra vi phạm, cũng như các cân nhắc liệu có thể miễn trừ áp dụng quy định đối với một hành vi cụ thể nào đó không, thuộc thẩm quyền của cơ quan điều tiết cạnh tranh hay toà án quốc gia của các nước này.

Hiệu lực Thi Hành: Cùng với những khác biệt trong luật cạnh tranh, những khác biệt trong hiệu lực thi hành sẽ quyết định phương thức các nước giải quyết vấn đề cạnh tranh.[24] Hai hệ thống chủ chốt đã được du nhập vào các nước đang phát triển là, các hệ thống của Liên minh Châu Âu và của Mỹ. Sự khác biệt chủ yếu giữa hiệu lực thi hành quy định đối với cácten của Uỷ ban Châu Âu và Mỹ là về mức độ và bản chất của việc thi hành. Ở Mỹ, cố định giá và các hành vi độc quyền khác thường bị xử lý theo hình thức trừng phạt như đối với tội phạm, với các khoản phạt và những thiệt hại có thể rất lớn cho các bên bị trừng phạt. Bộ Tư pháp Mỹ sử dụng đội ngũ nhân viên đông đảo ở trụ sở chính và văn phòng khu vực ở các thành phố lớn để phát hiện và đối phó với các cácten. Số lượng nhân viên của Uỷ ban Châu Âu được phân công trách nhiệm thi hành luật chống độc quyền không nhiều bằng Mỹ, nhưng họ cộng tác với các nhân viên ở các nước thành viên để thực hiện nhiệm vụ. Không có các nhân viên điều tra chuyên trách, và kết quả là, độc quyền thường chỉ được điều tra khi có đơn khiếu nại.[25]

Hiệu lực thi hành chống độc quyền còn yếu ở EU có thể là sự kế thừa của quá khứ. Độc quyền được coi là bình thường ở Châu Âu trước khi có Hiệp ước Rome năm 1957, hiệp ước được xem là luật cạnh tranh của Châu Âu. Sự khác biệt trong việc xử lý độc quyền giữa Mỹ và EU cũng phản ánh sự khác biệt chung về mục tiêu trong chính sách cạnh tranh của họ (hộp 7.5). Sự khác biệt này quan trọng đối với các nước đang phát triển đã xây dựng các mô hình thể chế theo Mỹ hoặc EU.

Hộp 7.5

Sự khác biệt trong luật về cạnh tranh và hiệu lực thi hành giữa Mỹ và Liên minh châu Âu (EU)

Sự khác biệt trong luật về cạnh tranh và hiệu lực thi hành giữa Mỹ và EU xuất phát từ các mục tiêu khác nhau của các nước này.

Ở Mỹ, chính sách chống độc quyền được thiết kế chủ yếu để bảo vệ lợi ích của khách hàng và để sản xuất ra các chủng loại hàng hoá ở mức giá hợp lý. Có một nhân tố giản đơn về sự công bằng (quyền của các doanh nghiệp không bị đối xử bất công) và sự thù địch đối với việc tập trung quá mức quyền lực kinh tế trong thiết kế chính sách này. Có một giả thiết được các cơ quan chịu trách nhiệm thi hành luật chống độc quyền ở Mỹ và các toà án đồng tình là, một thị trường cạnh tranh mạnh mẽ cũng có nghĩa là có tính hiệu quả.

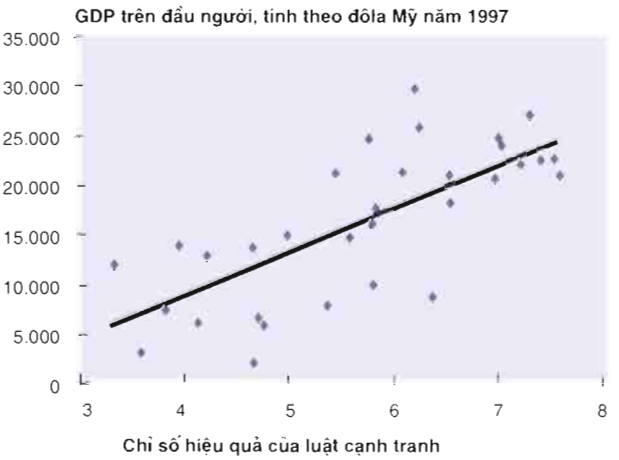
Ngược lại, ở EU, mục tiêu chủ đạo của chính sách cạnh tranh là sự liên minh về kinh tế của các quốc gia thành viên, mà sự liên minh này gắn kết chặt chẽ với nguyên tắc vận động tự do của hàng hoá và dịch vụ giữa các quốc gia thành viên. EU cũng quan tâm đến các cơ hội cạnh tranh cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ, tăng cường khả năng kinh tế của các nước yếu và những tiêu chuẩn chung về "công bằng". Bên cạnh đó, các nước thành viên EU cũng cho rằng liên doanh, sáp nhập và các hình thức hợp tác khác có thể là cần thiết để tăng cường sự phát triển về công nghệ, và do vậy, cho phép các doanh nghiệp Châu Âu cạnh tranh có hiệu quả trên thị trường thế giới. Tuy nhiên, EU cũng có những hướng dẫn nghiêm ngặt đối với vấn đề này.

Khác với luật pháp Mỹ, cơ chế cạnh tranh của EU còn nhấn mạnh đến mục tiêu bình đẳng, chẳng hạn như vấn đề tuyển dụng và các biện pháp nhằm khuyến khích sự hợp tác giữa các doanh nghiệp vừa và nhỏ.

Nguồn : Graham và Richardson 1997

Hình 7.3

Hiệu quả của luật cạnh tranh tăng lên cùng với thu nhập đầu người



Nguồn: Chỉ số hiệu quả của luật cạnh tranh được lấy từ: Niên giám về cạnh tranh thế giới (2000), còn GDP đầu người: lấy từ số liệu của Ngân hàng Thế giới

Xây dựng các thể chế cạnh tranh hiệu quả hơn

Tính hiệu quả của luật cạnh tranh và các cơ quan điều tiết cạnh tranh trong việc thúc đẩy cạnh tranh lành mạnh khác nhau đáng kể giữa các nước và khu vực trên thế giới. Kết quả từ cuộc khảo sát được thực hiện cho Báo cáo này chỉ ra rằng, thu nhập bình quân đầu người của một nước càng cao thì luật cạnh tranh càng có hiệu quả (hình 7.3). Tương tự, cơ quan điều tiết cạnh tranh có thời gian hoạt động càng lâu thì hoạt động của nó càng hiệu quả, bởi vì kinh nghiệm thực tế là quan trọng. Thời gian hoạt động trung bình của cơ quan điều tiết cạnh tranh ở các nước công nghiệp là 27 năm, trong khi ở các nước đang phát triển là 10 năm. Tính bình quân, các cơ quan điều tiết về cạnh tranh ở các nước công nghiệp hoạt động hiệu quả hơn 40% so với các cơ quan này ở các nước đang phát triển - theo chỉ số về tính hiệu quả của luật cạnh tranh lấy từ Niên giám Cạnh tranh Thế giới (2000), chỉ số được tính trên cơ sở các khảo sát về hoạt động quản lý trung và cao cấp của các doanh nghiệp ở từng nước.[26] Điều này không có gì đáng ngạc nhiên, bởi vì, như đã nhấn mạnh trong toàn bộ bản báo cáo này, việc xây dựng các thể chế đòi hỏi nhiều thời gian cũng như nguồn lực.

Bên cạnh hai nhân tố trên, còn rất nhiều hành động mà Chính phủ có thể thực hiện để xây dựng luật và các cơ quan điều tiết về cạnh tranh có hiệu quả hơn. Các cơ quan điều tiết cạnh tranh cần có thẩm quyền hợp pháp để buộc các doanh nghiệp phải cung cấp thông tin cần thiết. Ví dụ, luật cạnh tranh đầu tiên ở Vênêxuêla không trao cho các cơ quan điều tiết cạnh tranh những thẩm quyền như vậy, và điều này làm suy giảm khả năng của cơ quan này trong việc thực hiện chức năng của nó. Các cơ quan điều tiết cạnh tranh cần phải có quyền lực

bắt buộc thi hành về mặt pháp lý để chúng có thể ra quyết định trong các vụ việc về cạnh tranh mà không cần phải đưa những vụ đơn giản ra toà án. Điều này là đúng, thậm chí cả ở những nước mà toà án hoạt động tốt, bởi vì cơ quan điều tiết cạnh tranh có chuyên môn kỹ thuật khi đưa ra các quyết định của mình. Tại những nơi toà án hoạt động không có hiệu quả như ở nhiều nước đang phát triển, thì việc trao cho cơ quan điều tiết cạnh tranh quyền lực thi hành luật lại càng quan trọng. Ví dụ, ở Hunggari trong các năm đầu của thời kỳ chuyển đổi, hệ thống toà án hoạt động rất chậm chạp đến nỗi những người khởi kiện tích cực bắt đầu tìm cách đưa các vụ việc của mình ra giải quyết theo luật cạnh tranh, chứ không theo các luật khác, để có thể sớm nhận được các phán quyết từ cơ quan điều tiết cạnh tranh. Ở Ấn Độ, một trong những đề xuất gây ít tranh cãi nhất trong soạn thảo sửa đổi luật về các hoạt động thương mại và độc quyền là các vụ tranh chấp mới sẽ do một toà án mới, bị khống chế về thời gian xử lý, chứ không phải đưa lên toà án hoặc phải xếp hàng sau một loạt các vụ về cạnh tranh cũ đang chờ được giải quyết. Các cơ quan điều tiết cạnh tranh cần phải có trách nhiệm, và cũng cần phải có các lực lượng đối trọng đối với các cơ quan này. Một khả năng có thể có là, cho phép kháng án lên toà án cao hơn, đặc biệt là trong các vụ án lớn.

Chính phủ cần phải đảm bảo tính độc lập của các cơ quan điều tiết cạnh tranh. Một đề xuất là, người lãnh đạo của cơ quan này phải do một uỷ ban hoặc do quốc hội bổ nhiệm, chứ không phải là Tổng thống hay Thủ tướng. Một đề xuất nữa là, cơ quan điều tiết cạnh tranh không trực thuộc một bộ nào trong chính phủ, và nên có ngân sách riêng. Sự độc lập của cơ quan điều tiết cạnh tranh với các bộ trong chính phủ có thể quan trọng hơn ở các nước đang phát triển so với các nước công nghiệp, là nơi có nhiều lực lượng đối trọng trong hệ thống chính trị hơn và là nơi mà tính minh bạch cao hơn để bảo vệ sự độc lập của cơ quan điều tiết cạnh tranh. Trong số các nước được khảo sát thì có 63 phần trăm các nước công nghiệp có cơ quan điều tiết cạnh tranh không phụ thuộc vào bất cứ một bộ nào, còn tại các nước đang phát triển con số này là khoảng 59 phần trăm.

Cơ quan điều tiết cạnh tranh cần có ngân sách và đội ngũ cán bộ đầy đủ để thực hiện các chức năng của mình. Tính trung bình, cơ quan điều tiết cạnh tranh ở các nước công nghiệp có nhiều cán bộ hơn (tương đối so với quy mô của nền kinh tế) tới 75% so với các nước đang phát triển. Ví dụ, cơ quan điều tiết cạnh tranh ở Côlômbia và Pêru chỉ có không đầy 6 chuyên gia để giải quyết công việc chống độc quyền. [27]

Cơ quan điều tiết cạnh tranh và khu vực tư nhân nên có thẩm quyền khởi kiện các vụ tranh chấp. Ví dụ, ở Tuynidi chỉ có các bộ mới có quyền khởi kiện. Nếu chính phủ là cơ quan duy nhất có thẩm quyền này thì tính hiệu quả của luật cạnh tranh trong việc thúc đẩy cạnh tranh có thể sẽ bị suy giảm. Các quyết định mà cơ quan điều tiết cạnh tranh đưa ra cần phải được công khai. Việc công khai hóa các quyết định về cạnh tranh có tác động ngăn cản các hành vi vi phạm luật cạnh tranh tiềm ẩn trong tương lai và điều này có thể giúp tăng cường hiệu lực của luật cạnh tranh, và thông qua cơ chế đối trọng, nó có thể cũng đảm bảo tính công bằng trong các vụ kiện. Một trong những nhân tố quan trọng nhất làm nổi bật tính hiệu quả của luật cạnh tranh - đối với bất cứ thể chế nào - là cả Chính phủ nói riêng và toàn bộ xã hội nói chung đều công nhận tầm quan trọng của luật và sự sẵn lòng thực thi nó.

Do có sự hạn chế về nguồn nhân lực ở các nước đang phát triển, nên những quốc gia nào đã có cơ quan điều tiết cạnh tranh có thể phải tập trung nỗ lực vào các vấn đề như cácten và các hợp đồng độc quyền trong cung cấp hay phân phối. Các vấn đề khác - chẳng hạn như sự phân biệt giá, bán phá giá (đặt giá dưới mức giá thành để loại bỏ đối thủ cạnh tranh) hay các trường hợp hạn chế theo chiều dọc phức tạp (chẳng hạn như các mối quan hệ theo đó khi mua một sản phẩm từ một nhà cung ứng thì cũng phải mua các sản phẩm liên quan từ

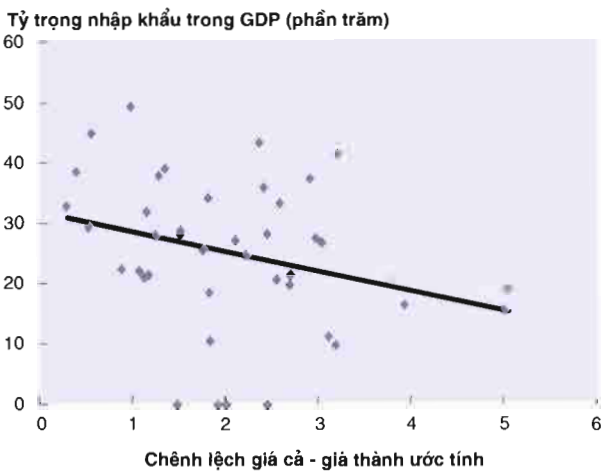
nhà cung ứng đó) - thì phức tạp hơn và ít gay cấn hơn. Bên cạnh đó, những vấn đề này có thể là quá sức so với khả năng của các cơ quan điều tiết cạnh tranh, ngay cả ở những nước công nghiệp.

Cạnh tranh quốc tế

Mở cửa ra thị trường quốc tế đóng vai trò trung tâm trong việc thúc đẩy cạnh tranh ở thị trường trong nước. Hàng hoá nhập khẩu trực tiếp tạo ra áp lực cạnh tranh quốc tế trên thị trường trong nước. Áp lực này cũng được đưa vào một cách gián tiếp thông qua xuất khẩu do các doanh nghiệp trong nước phải cạnh tranh trên thương trường quốc tế.

Nhiều nghiên cứu thực nghiệm dựa trên các số liệu kinh tế vi mô (số liệu cấp doanh nghiệp) đưa ra các bằng chứng cho thấy, tự do hoá thương mại làm tăng cạnh tranh, và kết quả là tăng tính hiệu quả và năng suất. [28] Các nghiên cứu tình huống chỉ ra rằng, thậm chí trong các nước công nghiệp lớn như Mỹ, cạnh tranh quốc tế cũng góp phần tăng năng suất. Một nghiên cứu so sánh năng suất lao động ở Đức, Nhật và Mỹ cho thấy, cạnh tranh quốc tế có một tác động lớn hơn so với cạnh tranh trong khu vực và trong nước trong việc nâng cao năng suất bởi vì cạnh tranh quốc tế giúp cho các nước tiếp cận được với kỹ thuật sản xuất hiệu quả nhất.[29] Một nghiên cứu thực nghiệm liên quốc gia gần đây cũng cho thấy, mở cửa thúc đẩy cạnh tranh trên thị trường trong nước, được đo lường bằng các ước tính về chênh lệch giữa giá cả và giá thành bình quân trong các nền kinh tế (hình 7.4).[30] Bên cạnh đó, nghiên cứu thực nghiệm này cũng phát hiện ra rằng, tác động của việc mở cửa đối với chênh lệch giá cả - giá thành ở các nước lớn là nhỏ hơn. Cũng có bằng chứng liên quốc gia cho thấy sự mở cửa thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, do nó khuyến khích nhập khẩu công nghệ, và do thị trường tiềm năng lớn làm tăng lợi ích của việc đổi mới. [31] Bằng chứng này cho thấy rằng, tăng trưởng kinh tế làm giảm nghèo đói, điều này gợi ý rằng, sự mở cửa thường làm giảm nghèo đói. [32]

Hình 7.4
Mở cửa làm giảm chênh lệch giá cả - giá thành



Chú thích: Bốn trường hợp được quan sát có những giá trị quá cách biệt không được đưa vào đồ thị
Nguồn: Hoekman và các tác giả khác 2001, tài liệu cơ sở của *Báo cáo phát triển thế giới 2002.*

Thương mại quốc tế đặc biệt có ích trong việc thúc đẩy thị trường cạnh tranh ở các nước đang phát triển, là nơi thường gặp khó khăn về thông tin, hiệu lực thi hành hợp đồng yếu kém và hạn chế về vốn con người. Các điều kiện này có ngụ ý có thể sẽ dễ dàng hơn nếu sử dụng một công cụ để thúc đẩy cạnh tranh mà công cụ đó phụ thuộc chặt chẽ vào các quy tắc, chẳng hạn như thương mại quốc tế, so với việc sử dụng một công cụ như luật cạnh tranh đòi hỏi phải điều tra và phân xử.

Thương mại quốc tế cũng tạo ra áp lực buộc các chính phủ phải gỡ bỏ các rào cản thể chế đối với cạnh tranh trên thị trường sản phẩm và thị trường các nhân tố sản xuất trong nước, bởi vì những rào cản này làm xói mòn khả năng đối phó với cạnh tranh quốc tế của nền kinh tế trong nước. Ấn Độ là một ví dụ tốt về vai trò của thương mại quốc tế trong việc tự do hoá các quy định trong nước về vấn đề gia nhập thị trường (hộp 7.6). Ở Mỹ Latinh, cải cách thị trường lao động được tiến hành đồng thời với cải cách thương mại để hỗ trợ cho việc điều chỉnh nền kinh tế, chuẩn bị cho sự hội nhập toàn cầu. [33]

Trong khi tự do hoá thương mại đem lại lợi

Hộp 7.6

Mở cửa thương mại và những thay đổi về thể chế: thị trường sản phẩm ở Ấn Độ

Trước thập kỷ 90, Ấn Độ là một nền kinh tế được bảo hộ ở mức cao nhất trên thế giới, được hỗ trợ bởi một cơ chế cấp phép công nghiệp hạn chế cao độ việc gia nhập và rút lui khỏi thị trường của các doanh nghiệp. Bắt đầu vào đầu thập kỷ 90, Ấn Độ thực hiện một chương trình cải cách rộng rãi, bao gồm việc tự do hoá đáng kể hoạt động thương mại. Nhưng các hạn chế dưới nhiều hình thức vẫn tồn tại trong nền kinh tế. Một trong số ví dụ nghiêm trọng nhất là ngành dệt may. Ngành dệt may nhận được bảo hộ theo Luật về các ngành công nghiệp quy mô nhỏ, đạo luật này cho phép các doanh nghiệp có quy mô nhỏ được độc quyền sản xuất trong hơn 1000 sản phẩm. Hơn nữa, không chỉ bó gọn việc sản xuất hàng dệt may cho các doanh nghiệp quy mô nhỏ, đạo luật này cũng hạn chế đầu tư trực tiếp từ nước ngoài trong ngành công nghiệp này với tỷ lệ cổ phần tối đa của nước ngoài là 24 phần trăm.

Trong năm 2000, do tư cách thành viên của WTO (và với dự kiến là hạn ngạch do các nước công nghiệp lập ra đối với nhập khẩu hàng dệt may sẽ bị dỡ bỏ theo Hiệp ước Sợi Tổng hợp), Ấn Độ đã tiến hành một số bước đi quan trọng trong việc tự do hoá ngành dệt may. Nước này đã loại bỏ ngành dệt may khỏi danh sách các ngành công nghiệp được Luật về các ngành công nghiệp quy mô nhỏ bảo hộ và tháo bỏ những hạn chế đối với đầu tư trực tiếp nước ngoài. Sự thay đổi chính sách này cho phép các doanh nghiệp mở rộng quy mô sản xuất. Mục tiêu của nó là để tạo điều kiện cho ngành công nghiệp dệt may của Ấn Độ có tính cạnh tranh cao hơn trên thị trường quốc tế.

Nguồn: Kathuria, Martin và Bhardwaj 2000.

ích khuyến khích cạnh tranh và tăng trưởng thì cải cách thương mại, giống như bất cứ cuộc cải cách nào, có thể mang đến những hậu quả phân phối tai hại. [34] Đặc biệt là một số nhóm dân cư có thể tạm thời bị rơi vào tình trạng thất nghiệp hay nghèo đói. Thị trường lao động và thị trường sản phẩm linh hoạt làm giảm được các chi phí trong quá trình điều chỉnh, nền kinh tế này (xem phần thảo luận trên). Các biện pháp khác để giảm các chi phí điều chỉnh, bao gồm phát triển mạng lưới an sinh, như đã được đề cập trong *Báo cáo phát triển thế giới 2000/2001*.

Lợi ích của cạnh tranh quốc tế hiện nay đã được các nhà hoạch định chính sách chấp nhận một cách rộng rãi. Do đó, các chính phủ trên thế giới đã giảm đáng kể các hàng rào thuế quan và phi thuế quan đối với hàng hoá trong thập kỷ 80 và 90, mặc dù vẫn còn có thể giảm hơn nữa các hàng rào này ở nhiều nước (hộp 7.7). Tổ chức thương mại thế giới (WTO) và tiền thân của nó là Hiệp ước chung về thương mại và thuế quan (GATT) đã góp phần đảm bảo lợi ích thu được nhờ tự do hoá thương mại đơn phương thông qua các cuộc đàm phán đa phương. (*Báo cáo phát triển thế giới 1999/2000* có thảo luận chi tiết về vai trò của WTO).

Bên cạnh việc giảm hơn nữa các hàng rào thuế quan và phi thuế quan ở cả các nước đang phát triển và công nghiệp, chính phủ các nước cần phải xây dựng các thể chế có hiệu quả hơn để đối phó với những lực lượng có thể làm suy giảm cạnh tranh. Ví dụ, có những dấu hiệu cho thấy, tự do hoá thương mại ở các nước đang phát triển đang bị chậm lại do các biện pháp chống phá giá được sử dụng ngày một nhiều. [35] Các ví dụ khác, bao gồm việc sử dụng các tiêu chuẩn sản phẩm, tự do hoá có hạn chế đối với các dịch vụ và bưu chính viễn thông, quyền sở hữu trí tuệ và các tập đoàn cácten quốc tế tư nhân. Bên cạnh những tác động quan trọng tới thương mại và cạnh tranh, những vấn đề đó được chọn lựa để thảo luận trong báo cáo này, bởi vì chúng giúp cho việc minh hoạ rõ những nhân tố chủ chốt trong xây dựng thể chế đã được nhấn mạnh ở chương 1.

Các tiêu chuẩn sản phẩm

Các tiêu chuẩn có thể cải thiện dòng thông tin và thúc đẩy sản xuất và trao đổi hàng hoá. Các tiêu chuẩn quốc tế có tiềm năng thúc đẩy thương mại nhiều hơn so với các tiêu chuẩn song phương. Nhưng trên thực tế, các nước cũng có thể dùng các tiêu chuẩn để hạn chế thương mại. Ví dụ, các quy định bắt buộc có thể đối xử phân biệt với các nhà cung ứng nước ngoài hoặc ngăn chặn sự tham gia thị trường của cả các doanh nghiệp trong nước và các doanh nghiệp nước ngoài. Những quy định kỹ thuật cũng có thể chặt chẽ hơn mức cần thiết để đạt được một mức an toàn xã hội nào đó, do đó đánh thêm chi phí lên người tiêu dùng và làm

Hộp 7.7

Lợi ích của tự do hoá thị trường của các nước công nghiệp đối với sản phẩm nông nghiệp và hàng dệt may

Lợi ích của tự do hoá thương mại đối với các nước đang phát triển sẽ được tăng cường mạnh mẽ nếu các nước công nghiệp cũng đồng thời giảm các hàng rào thuế quan và phi thuế quan, đặc biệt đối với sản phẩm nông nghiệp và dệt may. Những thoả thuận trong vòng đàm phán Urugoay về lĩnh vực này vẫn chưa đem lại lợi ích cho các nước đang phát triển. Sự thay thế hạn ngạch bằng thuế quan đối với các sản phẩm nông nghiệp do các nước công nghiệp thực hiện theo thoả thuận trên lĩnh vực nông nghiệp chỉ làm giảm không đáng kể mức độ bảo hộ cho nông nghiệp (và trong một số trường hợp nó còn làm tăng sự bảo hộ này). Do sự phức tạp của thoả thuận này, trợ cấp của các nước công nghiệp cho nông nghiệp đã tăng từ 31% tổng doanh thu từ nông nghiệp năm 1997 lên tới 40 phần trăm vào năm 1999, mà các nước này vẫn không vi phạm thoả ước của vòng đàm phán Urugoay. Mãi tới năm 2005, các nước công nghiệp mới phải tự do hoá đối với các sản phẩm dệt may và quần áo. Đến nay, phần lớn công việc tự do hoá trong lĩnh vực này đều diễn ra ở các sản phẩm mà ở đó có thể bắt đầu tự do hoá không mấy khó khăn (Finger và Noguoes 2000).

Những bước tiến hơn nữa để tăng khả năng tiếp cận thị trường các nước công nghiệp có thể làm tăng đáng kể phúc lợi của các nước đang phát triển. Theo ước tính của Ngân hàng thế giới thì lợi ích của các nước đang phát triển có được từ việc xoá bỏ chế độ bảo hộ của chính họ lên tới khoảng 65 tỷ USD mỗi năm. Thêm vào đó, nếu các nước công nghiệp đồng thời xoá bỏ các công cụ bảo hộ, bao gồm các hạn ngạch theo Thoả thuận sợi Tổng hợp thì các nước đang phát triển sẽ thu được thêm 43 tỷ USD mỗi năm, trong đó có 12 tỷ USD từ việc dỡ bỏ các rào cản đối với xuất khẩu hàng nông nghiệp và 31 tỷ USD từ việc dỡ bỏ thuế quan đối với các sản phẩm chế biến. Một phần ba trong số tiền này sẽ có được nhờ việc dỡ bỏ các rào cản trong một ngành rất nhạy cảm là dệt may và quần áo.

Gần đây, các nước công nghiệp, bao gồm các thành viên Liên minh Châu Âu, Canada và Hoa Kỳ (gọi chung là các nước QUAD) đã đưa ra một số sáng kiến để tự do hoá khả năng tiếp cận thị trường cho các nước kém phát triển nhất. Tuy sáng kiến này đánh dấu một bước tiến trong quá trình tự do hoá tiếp cận thị trường cho các nước đang phát triển, nhưng sự tiếp cận tự do này cần được EU, Hoa Kỳ, Nhật và Canada mở rộng cho tất cả sản phẩm. Có như vậy thì các nước đang phát triển mới thu được các lợi ích vật chất đáng kể. Chẳng hạn, Ngân hàng Thế giới ước tính sáng kiến mở cửa thị trường của Mỹ cho châu Phi sẽ chỉ tăng xuất khẩu của châu Phi lên 0,1%. Khoản tăng này sẽ là 0,2% nếu Mỹ mở rộng diện miễn thuế quan cho tất cả các sản phẩm. Xuất khẩu của Châu Phi sẽ tăng lên tới 5% (2 tỷ USD) nếu tất cả các nước QUAD khác mở rộng diện miễn thuế quan cho tất cả các sản phẩm.

Thậm chí kể cả sau khi hạn ngạch MFA bị loại bỏ, các nước đang phát triển sẽ vẫn đối mặt với hàng rào thuế quan đáng kể đối với xuất khẩu hàng dệt may và quần áo của họ do một số mức thuế cao nhất vẫn đang duy trì (mức thuế 15% và cao hơn). Mức thuế cao này được che dậy bởi mức thuế tối huệ quốc (MFN) bình quân thấp của các nước công nghiệp. Ước tính của Ngân hàng Thế giới cho thấy, việc cho phép các nước đang phát triển tự do tiếp cận đến thị trường Mỹ sẽ tăng tổng giá trị xuất khẩu của những nước này khoảng 5%. Các mức thuế xuất nhập khẩu cao nhất vẫn còn được duy trì ở Canada và Nhật Bản, ảnh hưởng tương ứng đến tổng giá trị xuất khẩu của các nước đang phát triển là 10% và 3%.

Nguồn: Hoekman, Ng. và Olarreaga 2001; Ianchovichina, Mattoo và Olarreaga 2001.

phương hại tới lợi ích của thương mại tự do.

Các tiêu chuẩn sản phẩm đang ngày càng được sử dụng như một hàng rào kỹ thuật đối với thương mại trong những năm gần đây.[36] Vấn đề này được phân tích kỹ lưỡng trong một báo cáo gần đây của Ngân hàng Thế giới.[37] Phần này tập trung vào mục đích của các tiêu chuẩn sản phẩm và vào việc nên làm gì để giảm hay loại trừ những ảnh hưởng tiêu cực tiềm ẩn của các tiêu chuẩn sản phẩm đối với thương mại quốc tế.

Thuật ngữ *các tiêu chuẩn sản phẩm* dùng để chỉ các đặc tính sản phẩm cần được sản xuất. Các tiêu chuẩn về qui trình sản xuất là các điều kiện trong đó các sản phẩm được sản xuất, đóng gói hay tinh chế. Các quy định về nhãn mác hàng hoá yêu cầu cung cấp thông tin về đặc tính sản phẩm hay các điều kiện của sản phẩm. Các tiêu chuẩn có thể là tự nguyện như hệ thống tiêu chuẩn chất lượng 9000 của Tổ chức tiêu chuẩn quốc tế (ISO). Hoặc chúng có thể là bắt buộc, như các quy định trong nước có tác động tới nhập khẩu thông qua các đòi hỏi kỹ thuật, kiểm định, chứng thực và nhãn mác.

Việc thực hiện các tiêu chuẩn rất tốn kém. Các chi phí gồm có chi phí một lần cho việc thiết kế lại sản phẩm, xây dựng một hệ thống quản lý và chi phí thường xuyên của việc giám sát sự

tuân thủ thực hiện. Các doanh nghiệp phải quyết định liệu có nên xây dựng một thiết kế cơ bản tốn kém (có thể được sửa đổi dễ dàng để thích ứng với các loại thị trường cá biệt), hay thiết kế một sản phẩm ban đầu để phục vụ cho thị trường trong nước và sau đó thay đổi chút ít khi xuất khẩu. Các chi phí giám sát sự tuân thủ thực hiện có thể là lợi thế cho các doanh nghiệp đa quốc gia lớn, những doanh nghiệp có khả năng trang trải cho việc thiết kế cơ bản tốn kém.

Đánh giá việc tuân thủ - việc xác nhận là đã đáp ứng các quy định - cũng có thể là một thủ tục tốn kém. Chính phủ các nước nhập khẩu có thể phủ nhận kết quả kiểm định do các doanh nghiệp xuất khẩu hay các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền của nước xuất khẩu tiến hành và có thể không chấp nhận những tuyên bố tuân thủ quy định của doanh nghiệp xuất khẩu. Đánh giá việc tuân thủ rất dễ dẫn đến việc ra các phán quyết quan liêu và không minh bạch và rất dễ bị các công ty trong nước đang tìm kiếm sự bảo hộ lợi dụng. Thêm vào đó, sự bất định trong việc tuân thủ những thủ tục như vậy có thể làm giảm mức độ chấp nhận cạnh tranh của các doanh nghiệp trên thị trường.

Các chính phủ có thể tăng cường sử dụng rộng rãi hơn hình thức nhà cung ứng tự "tuyên bố tuân thủ quy định pháp lý" bằng cách đánh giá lại một cách hệ thống các sản phẩm hiện đang bắt buộc phải được Chính phủ kiểm định và xác nhận, mà các sản phẩm này có thể chuyển sang công bố về trạng thái tuân thủ. Các sản phẩm ở trạng thái này chỉ đòi hỏi nhà cung cấp phải *tuyên bố* là họ đáp ứng các tiêu chuẩn nhất định, và các nước nhập khẩu sẽ phải chấp nhận những tuyên bố như vậy. Sau đó, một "Hiệp định tuân thủ toàn cầu" đa phương có thể được hình thành, dựa trên danh sách các sản phẩm tuân thủ này, để đưa vào đàm phán và thoả thuận tại WTO. Điều quan trọng là phải có sự tham gia của các nước đang phát triển trong thoả thuận này, và tác động phân phối của các tiêu chuẩn tới các nước cũng phải được xem xét rõ ràng. Các hệ thống giám sát đứng sau thị trường do chính phủ các nước nhập khẩu thực hiện có thể đảm bảo rằng các tiêu chuẩn đó thực sự được đáp ứng.

Trong nông nghiệp, việc thiếu qui trình hướng tới các tiêu chuẩn thống nhất được quốc tế chấp nhận, có nguy cơ gây trở ngại cho những lợi ích thu được nhờ xoá bỏ các rào cản truyền thống, bởi vì nhiều nước đang dựng lên những rào cản mới thông qua việc áp đặt các tiêu chuẩn đơn phương về các sản phẩm nông nghiệp được mua bán. Trong những tình huống như thế, việc tạo ra các tiêu chuẩn quốc tế cho những sản phẩm này có thể làm cho phúc lợi của những nước đang phát triển tăng lên, nhưng chỉ khi các nước đang phát triển được tham gia vào việc xây dựng các tiêu chuẩn này với tư cách là các đối tác bình đẳng.

Thương mại và đầu tư vào dịch vụ

Những lợi ích của tự do hoá thương mại về hàng hoá thường bị hạn chế do thiếu sự cạnh tranh trong lĩnh vực dịch vụ. Điều này đặc biệt đúng với các dịch vụ là đầu vào hay cấu thành cơ bản của kết cấu hạ tầng kinh tế, bao gồm các dịch vụ tài chính, bưu chính viễn thông, giao thông và các dịch vụ kinh doanh. Tỷ lệ ngày càng cao của dịch vụ trong tổng sản phẩm và tổng việc làm ở cả các nước công nghiệp và các nước đang phát triển càng nhấn mạnh thêm tầm quan trọng của tự do hoá dịch vụ . Nhiều lĩnh vực phát triển nhanh nhất là dịch vụ - chẳng hạn bưu chính viễn thông, y tế và tài chính - và đầu tư trực tiếp nước ngoài vào dịch vụ hiện nay chiếm hơn một nửa luồng FDI toàn cầu mỗi năm.

Hiệp định chung về thương mại trong lĩnh vực dịch vụ của WTO (GATS) đã không tạo ra được sự tự do hoá đáng kể. Mức độ bảo hộ hiện tại trong lĩnh vực dịch vụ bằng, nếu không nói là cao hơn, các mức được áp dụng cho hàng hoá vào 10 hay 15 năm trở về trước. Trong nhiều trường hợp, thông tin sẵn có về mức độ bảo hộ cho thấy tỷ lệ tương đương thuế quan trong dịch vụ từ 50 đến 100 phần trăm.[38] Nói chung, các rào cản về dịch vụ giao thông, tài chính và bưu chính viễn thông cao hơn đối với các dịch

vụ kinh doanh và phân phối hàng hoá. Các rào cản ở các nước đang phát triển cũng cao hơn ở các nước công nghiệp.

Tự do hoá dịch vụ có thể tăng đáng kể những lợi ích thu được từ tự do hoá thương mại hàng hoá (hộp 7.8). Ví dụ, nếu thương mại được tự do hoá nhưng phân phối độc quyền vẫn tồn tại thì trên thực tế, các khoản lợi tức trước kia là doanh thu thuế quan của chính phủ sẽ được chuyển sang cho các nhóm tư nhân kiểm soát việc phân phối hàng nhập khẩu.

Hầu hết các ngành công nghiệp sử dụng dịch vụ như sản phẩm đầu vào cho sản xuất.[39] Một nghiên cứu về lĩnh vực viễn thông ở Ai Cập cho thấy, việc áp dụng một cơ chế điều tiết có tính cạnh tranh cao hơn sẽ làm tăng phúc lợi xã hội ròng lên 800 triệu đôla (1,2 phần trăm GDP).[40] Một nghiên cứu tương tự ở Tuynidi cho thấy, tự do hoá các dịch vụ đã tăng GDP và phúc lợi lên khoảng 7 phần trăm.[41] Điều thú vị là trong trường hợp của Tuynidi, lợi ích từ việc những nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài thành lập các cơ sở ở trong nước lớn hơn nhiều lần so với lợi ích có được từ việc cung ứng dịch vụ xuyên quốc gia của các nhà cung cấp dịch vụ hiện vẫn đang ở nước ngoài .

Tự do hoá dịch vụ cần nhằm xây dựng một hệ thống can thiệp đồng bộ hơn và tạo ra sự cạnh tranh cao hơn trên thị trường. Các ngành cần ưu tiên được tự do hoá phải là những ngành "cốt lõi" như vận tải, viễn thông và dịch vụ tài chính, cũng như các nhóm ngành dịch vụ độc lập rất cần thiết cho sự phát triển kinh tế và hội nhập kinh tế thế giới, chẳng hạn các dịch vụ vận tải và bưu chính chuyển phát nhanh. Mục tiêu cơ bản là phải đảm bảo rằng những thành viên có tiềm năng gia nhập thị trường được phép tự do tham gia thị trường dịch vụ và các chính sách không phân biệt đối xử gây bất lợi cho sự gia nhập của các doanh nghiệp nước ngoài so với các doanh nghiệp trong nước.

Hộp 7.8

Thiếu cạnh tranh trong lĩnh vực dịch vụ, hạn chế những lợi ích thu được từ tự do hoá thương mại hàng hoá

Ở Ai Cập, việc thiếu cạnh tranh trong các dịch vụ hỗ trợ thương mại làm giảm những lợi ích thu được từ tự do hóa thương mại hàng hoá. Quy định chỉ có công dân người Ai Cập mới được phép tham gia vào những hoạt động nhập khẩu, rõ ràng đã làm giảm cạnh tranh trong phân phối sản phẩm và cạnh tranh tại thị trường trong nước. Đồng thời, độc quyền cung cấp dịch vụ tại cảng ở Ai Cập của các công ty nhà nước đã làm cho các khoản phí xử lý và lưu kho cao hơn 30 phần trăm so với ở những nước láng giềng có chất lượng dịch vụ tương đương (Hoekman và Messerlin, 1999). Cũng không có cạnh tranh trong vận tải đường biển ở Ai Cập, lĩnh vực bị độc quyền trong tay một doanh nghiệp nhà nước. Theo một cuộc khảo sát tiến hành vào năm 1994, chi phí vận chuyển và quản lý một công-ten-nơ tiêu chuẩn ở Ai Cập cao hơn ở những nước láng giềng như Gioócđani, Xyri và Thổ Nhĩ Kỳ từ 20 đến 30 phần trăm (Hoekman và Koman 1999).

Quyền sở hữu trí tuệ

Quyền sở hữu trí tuệ (IPR) bao gồm bằng sáng chế, thương hiệu, bản quyền, chỉ báo về địa lý, thông tin mật (chẳng hạn bí mật thương mại), thiết kế công nghiệp, thiết kế các mạch tích hợp và các giải pháp bảo vệ tính đa dạng sinh học (xem chương 2 phần thảo luận về quyền sở hữu trí tuệ).[42] Bằng cách trao đặc quyền kiểm soát việc sử dụng có tính thương mại đối với các sáng chế, quyền sở hữu trí tuệ đã hạn chế cạnh tranh trên thị trường sản phẩm, đồng thời tạo ra động lực để tiến hành đổi mới.

Quyền sở hữu trí tuệ trở thành trọng điểm trong tiến trình ra quyết định kinh tế toàn cầu trong vòng 15 năm qua, chủ yếu là nhờ Hiệp định về các khía cạnh liên quan tới thương mại của quyền sở hữu trí tuệ (TRIPS) năm 1994. Hiệp định này làm cho các tiêu chuẩn tối thiểu về quyền sở hữu trí tuệ ở các nước thành viên WTO hài hoà với nhau. Các nước công nghiệp có nghĩa vụ tuân thủ các điều khoản của TRIPS từ ngày 1/1/1996. Các nước đang phát triển có nghĩa vụ tuân thủ TRIPS từ ngày 1/1/2000, trong khi các nước kém phát triển nhất phải thoả mãn các yêu cầu của TRIPS từ ngày 1/1/2006.

Tất cả các nước thành viên WTO đều cam kết thi hành TRIPS, và nhất trí rằng, có một số biện

pháp bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ là cần thiết để thúc đẩy đổi mới. Nhưng các bằng chứng thực nghiệm về lợi ích tiềm tàng của quyền sở hữu trí tuệ không vững chắc như người ta từng nghĩ. Nghiên cứu ở các nước công nghiệp không đưa ra các bằng chứng chắc chắn về sự cần thiết phải có quyền sở hữu trí tuệ trong việc khuyến khích nghiên cứu và triển khai (R&D) hay sáng chế ở hầu hết các lĩnh vực. Một cuộc khảo sát thường được trích dẫn về 100 doanh nghiệp ở Mỹ cho biết, bằng sáng chế có lẽ chỉ đóng vai trò rất quan trọng đối với quyết định đầu tư R&D trong ngành dược phẩm và hoá chất. [43] Các nghiên cứu khác cho biết, lợi thế của người dẫn đầu đóng vai trò quan trọng hơn bằng sáng chế tại các ngành công nghệ cao, và thị trường cạnh tranh là nhân tố kích thích đổi mới mạnh mẽ hơn là bằng sáng chế. [44]

Những người ủng hộ quyền sở hữu trí tuệ khẳng định rằng, các biện pháp bảo đảm quyền sở hữu trí tuệ mạnh mẽ hơn sẽ mang lại lợi ích cho các nước đang phát triển, do chúng khuyến khích chuyển giao công nghệ bằng con đường đầu tư trực tiếp, thương mại, cấp phép sản xuất và liên kết dọc của các doanh nghiệp đa quốc gia. Nhưng các bằng chứng thực nghiệm chứng minh cho các lợi ích tiềm tàng này lại không rõ ràng. Nhiều nghiên cứu nêu ra mối liên hệ tích cực giữa đầu tư trực tiếp nước ngoài và quyền sở hữu trí tuệ, nhưng cũng có nhiều nghiên cứu khác không cho thấy có các mối liên hệ như vậy.[45] Chứng cứ thực nghiệm đối với quan điểm cho rằng quyền sở hữu trí tuệ thúc đẩy chuyển giao công nghệ bằng con đường thương mại phần nào vững chắc hơn. Một số nghiên cứu nhận thấy việc nhập khẩu các hàng hoá nhạy cảm với quyền sở hữu trí tuệ của các nước đang phát triển tăng lên cùng với việc củng cố quyền sở hữu trí tuệ .[46]

Quyền sở hữu trí tuệ nhìn chung có lợi cho các nước công nghiệp nhiều hơn cho các nước đang phát triển. Các nước đang phát triển nhập khẩu ròng về công nghệ, trong khi nói chung, các nước công nghiệp sản xuất ra công nghệ. Do đó, các nước công nghiệp chiếm được các lợi ích tĩnh do giá cả cao hơn, nhờ có được quyền lực thị trường mạnh hơn do quyền sở hữu trí tuệ mang lại, trong khi các nước đang phát triển phải chịu thiệt thòi. Ước tính Mỹ nhận được các khoản chuyển giao trị giá 5,7 tỷ đôla do áp dụng TRIPS, trong khi Đức, Thuy Điển và Thuy Sĩ cũng nhận được các khoản chuyển giao khá lớn. Trái lại, các nước đang phát triển có dòng chuyển giao cho nước ngoài lên tới 430 triệu đôla với Ấn Độ, 434 triệu đôla với Hàn Quốc, 481 triệu đôla với Mêhicô và 1,7 tỷ đôla với Braxin. [47]

Mặc dù đảm bảo một mức độ bảo hộ cơ bản đối với quyền sở hữu trí tuệ có thể làm tăng khả năng tiếp cận công nghệ nước ngoài của các nước đang phát triển do nó bảo hộ được lợi nhuận cho các nhà sản xuất công nghệ, nhưng các quyền sở hữu trí tuệ quá chặt chẽ có thể kìm hãm quá trình truyền bá công nghệ. Ở các nước đang phát triển, tri thức được xây dựng chủ yếu nhờ sự tiếp cận, bắt chước và truyền bá công nghệ hơn là nhờ các nghiên cứu tự thân. Các biện pháp chuyển nhượng công nghệ hợp pháp trong một số hệ thống quyền sở hữu trí tuệ như thiết kế kỹ thuật ngược hay sáng chế dựa vào các bằng sáng chế đã có, sẽ bị hạn chế ở các hệ thống bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ nghiêm ngặt. Tầm quan trọng của việc áp dụng các chính sách quyền sở hữu trí tuệ hợp lý, nhờ đó cho phép tiếp cận công nghệ, có thể được phản ánh ở một số nước Đông Á trong giai đoạn phát triển ban đầu của các nước này (hộp 7.9). Nguyên tắc này nhìn chung được áp dụng ở trên toàn thế giới, trong đó các nước có mức thu nhập trên đầu người thấp áp dụng các quyền sở hữu trí tuệ linh hoạt hơn. Hình 7.5 cho thấy sức mạnh của bằng sáng chế tăng theo mức thu nhập trên đầu người.

Các hệ thống quyền sở hữu trí tuệ có thể ít hiệu quả hơn ở các nước nghèo do những nước này không có đủ năng lực về hành chính, con người và tài chính để thực hiện quyền sở hữu trí tuệ. Hơn nữa, các nước này cũng có ít thể chế bổ sung. Đặc biệt, các nước đang phát triển gặp nhiều khó khăn hơn các nước công nghiệp trong

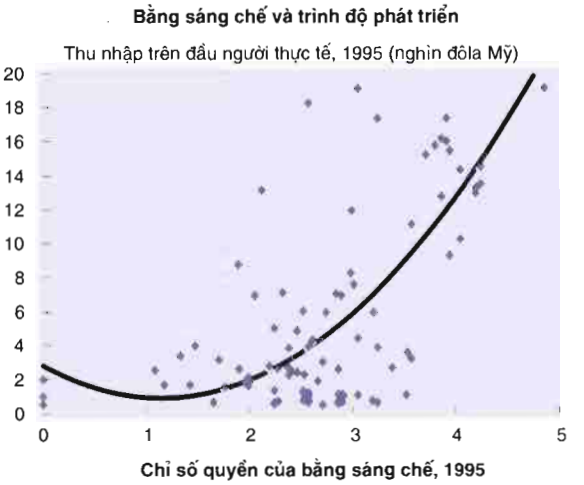
Hộp 7.9

Các hệ thống quyền sở hữu trí tuệ yếu thúc đẩy khả năng tiếp cận công nghệ và tăng trưởng ở Đông Á

Kinh nghiệm của một số nước Đông Á cho thấy việc có các hệ thống quyền sở hữu trí tuệ giúp tối đa hoá khả năng tiếp cận và sự truyền bá công nghệ là phù hợp trong các giai đoạn đầu của quá trình công nghiệp hoá. Ở Malaixia và Hàn Quốc, tăng trưởng trong khu vực công nghiệp diễn ra trong các hệ thống quyền sở hữu trí tuệ yếu, và trong các giai đoạn sau này khi các ngành công nghiệp trong nước đã phát triển, chính phủ mới nhấn mạnh tới vai trò kích thích đổi mới của quyền sở hữu trí tuệ. Nhật Bản áp dụng bằng sáng chế từ đầu thế kỷ 20 sau khi xem xét các hệ thống quyền sở hữu trí tuệ ở châu Âu và ở Mỹ. Hệ thống của Nhật Bản đã điều chỉnh các hệ thống quyền sở hữu trí tuệ khác để cho phù hợp với nhu cầu của nước mình. Hệ thống này nhấn mạnh tới việc đảm bảo khả năng tiếp cận công nghệ nước ngoài, sự phát triển công nghệ từng bước và truyền bá công nghệ. Hệ thống này có đặc điểm là có các hướng dẫn chặt chẽ về chống độc quyền trong cấp phép công nghệ và một văn phòng cấp phép trung ương để làm đối trọng ảnh hưởng khi các thế lực nước ngoài tìm cách gây áp lực để Nhật Bản thay đổi hệ thống quyền sở hữu trí tuệ của mình.

Hình 7.5

Sức mạnh của các bằng sáng chế tăng cùng với thu nhập trên đầu người



Chú thích: Chỉ số quyền của bằng sáng chế dựa trên sức mạnh của luật về bằng sáng chế và kể cả việc luật này có các điều khoản đảm bảo hiệu lực thực thi không (ví dụ, liệu chính phủ có thể tịch thu hàng hoá khi điều tra cho thấy luật đã bị vi phạm hay không).
Nguồn: Chỉ số về quyền của bằng sáng chế có trong Park, Vijaya và Wagh (2001); thu nhập đầu người từ số liệu của Ngân hàng Thế giới.

việc đấu tranh đối với các hành vi lạm dụng quyền sở hữu trí tuệ để chống cạnh tranh, do các nước đang phát triển thường có năng lực điều tiết yếu kém hơn, thiếu luật cạnh tranh và các cơ quan thi hành. Ở nhiều nước công nghiệp, quyền sở hữu trí tuệ tuân thủ luật cạnh tranh chung, các điều khoản luật định, cũng như hướng dẫn khác. Ở một số nước như Canađa, các quyền sở hữu trí tuệ và hiệu lực thi hành chúng trở thành vấn đề trung tâm trong luật cạnh tranh. Mối quan hệ giữa quyền sở hữu trí tuệ và cạnh tranh ngày càng nhận được nhiều sự quan tâm ở các nước công nghiệp. Ví dụ, EU và Mỹ đã công bố các hướng dẫn chi tiết về việc áp dụng chính sách cạnh tranh đối với quyền sở hữu trí tuệ trong những năm gần đây.

Ở các nước đang phát triển, các luật và chính sách cạnh tranh nhìn chung không làm giảm được sự lạm dụng độc quyền đối với các quyền sở hữu trí tuệ. Một nghiên cứu về luật cạnh tranh ở các nước đang phát triển nhận thấy, chỉ có 5 trong số 33 nước đưa ra biện pháp cấm các thoả thuận quyền sở hữu trí tuệ nào có tính chất cản trở cạnh tranh, so với con số 9 nước trong số 21 nước công nghiệp. Thiếu năng lực thi hành luật cạnh tranh cũng hạn chế khả năng kiểm soát các hành vi ngăn cản cạnh tranh. Trừ khi các nước đang phát triển nhanh chóng thiết lập một khung cạnh tranh đầy đủ và các thể chế điều tiết để giải quyết vấn đề lạm dụng độc quyền đối với quyền sở hữu trí tuệ, nếu không, rất có thể các biện pháp bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ sẽ gây ra tổn thất phúc lợi do hành vi độc quyền sở hữu trí tuệ.

Nhưng những biện pháp bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ mạnh mẽ hơn cũng mang lại một số lợi ích tiềm tàng đối với các nước đang phát triển. Ví dụ, nếu việc sửa đổi công nghệ nhập khẩu để phù hợp với nhu cầu trong nước đòi hỏi vốn đầu tư lớn, thì các doanh nghiệp trong nước sẽ sẵn lòng chấp nhận đầu tư hơn nếu như họ có thể chắc chắn rằng quyền sở hữu trí tuệ của họ được nhà nước bảo hộ. Các hệ thống quyền sở hữu trí tuệ cũng có thể có ích cho các

nước đang phát triển bằng cách bảo hộ quyền sở hữu bản xứ và tri thức truyền thống. Các nước đang phát triển hiện chiếm xấp xỉ 90 phần trăm các tài nguyên sinh học của toàn thế giới, và những tài nguyên này đặc biệt quan trọng trong phát triển các dược phẩm mới. Các cơ chế để chia sẻ doanh thu có được từ các nguồn gien có tính thương mại có thể được đưa vào trong luật về quyền sở hữu trí tuệ như trường hợp của Côxta Rica. Một cách khác là có thể xây dựng các thể chế để bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ tập thể đối với tri thức truyền thống mà các nhóm văn hoá còn đang giữ gìn, giống như một chương trình được đề xuất ở Vênêxuêla.

Làm thế nào để tối đa hoá lợi ích mà các nước đang phát triển có được từ TRIPS. Các nước đang phát triển đã cam kết thực hiện TRIPS. Để tối đa hoá lợi ích ròng thu được từ TRIPS, các nước này cần phải tận dụng tính linh hoạt của TRIPS. Có một số lĩnh vực trong TRIPS cho phép có sự linh hoạt nhờ đó các nước đang phát triển có thể tối đa hoá lợi ích bằng cách tăng khả năng tiếp cận công nghệ và ngăn chặn các hành vi lạm dụng quyền sở hữu trí tuệ chống lại cạnh tranh, trong khi vẫn duy trì được các khuyến khích lợi ích đối với sự đổi mới, giải quyết vấn đề sao chép bất hợp pháp và đáp ứng được các tiêu chuẩn tối thiểu của TRIPS.

PHẠM VI VÀ SỰ MIỄN TRỪ. Các nước đang phát triển có thể thu hẹp phạm vi áp dụng quyền sở hữu trí tuệ trong các lĩnh vực sau đây trong khi vẫn tuân thủ TRIPS. Thứ nhất, các nước đang phát triển có thể đưa ra các định nghĩa hẹp: như thế nào là một sáng chế và cần cấp bằng sáng chế cho những cái gì ? Chẳng hạn, Áchentina, Braxin và Trung Quốc đã lựa chọn không bảo hộ bằng sáng chế trong lĩnh vực phần mềm. Thứ hai, các nước đang phát triển có thể tận dụng một điều khoản của TRIPS cho phép các hạn chế và ngoại lệ trong áp dụng luật về bản quyền. Chẳng hạn, một số nước cho phép sử dụng không phải xin phép nếu như việc sử dụng này là vì các mục đích xã hội như giáo dục và nghiên cứu khoa học. Thứ ba, các nước đang phát triển cần tránh áp dụng những hình thức bảo vệ bằng sáng chế suốt đời (xem thêm chương 2) và có thể áp dụng các điều khoản đặc biệt của TRIPS ,trong đó cho phép miễn trừ bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ đối với các hàng hoá công cộng. Cuối cùng, các nước đang phát triển có thể mở rộng phạm vi của IPR để bảo hộ các tài nguyên gien, tri thức truyền thống và văn hoá dân gian như Tổ chức sở hữu trí tuệ thế giới đang khuyến khích.

CẤP GIẤY PHÉP SỬ DỤNG BẮT BUỘC. Các nước cũng có thể áp dụng quy định cấp giấy phép sử dụng bắt buộc, như TRIPS cho phép trong một số điều kiện nhất định, để kiểm soát hành vi chống cạnh tranh do quyền sở hữu trí tuệ mang lại, hoặc trong các tình huống khẩn cấp của quốc gia, chẳng hạn trong các cuộc khủng hoảng y tế công cộng. Giấy phép này do chính quyền của một nước phát hành, cho phép sử dụng một số sản phẩm được bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ mà không cần sự đồng ý của những người chủ sở hữu trí tuệ các sản phẩm này, và chính phủ quyết định mức đền bù những người chủ sở hữu trí tuệ. Tất cả các nước OECD đều có các quy định pháp luật cho phép cấp giấy phép bắt buộc trong một số điều kiện nhất định và nhiều nước đang phát triển kể cả Áchentina, Chilê, Trung Quốc, Ba Lan và Nam Phi cũng đã đưa ra những điều khoản tương tự. Nước Mỹ đã cấp hàng nghìn giấy phép như vậy theo các điều luật chống độc quyền.

NHẬP KHẨU SONG SONG. Nhập khẩu song song đề cập tới việc các sản phẩm được bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ được nhập khẩu vào một quốc gia sau khi đã được đưa ra bán một cách hợp pháp ở một nước khác. Do đó, nhập khẩu song song cho phép sự cạnh tranh quốc tế đối với các hàng hoá được bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ. Những người ủng hộ nhập khẩu song song cho rằng, tự do thương mại với các hàng hoá được bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ sẽ đảm bảo duy trì cạnh tranh trên thị trường sản phẩm, làm giảm giá và nâng cao khả năng tiếp cận công nghệ mới cho người tiêu dùng. Nhưng việc mua bán các sản phẩm được bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ có thể hạn chế khả năng tiếp cận

công nghệ mới của các nước đang phát triển. Trong một hệ thống có nhập khẩu song song và bảo hộ đồng bộ quyền sở hữu trí tuệ, thì giá cả được xác định để tối đa hoá lợi nhuận toàn cầu. Điều này có nghĩa là những nhà sản xuất công nghệ sẽ đặt mức giá căn cứ theo tổng cầu trên toàn thế giới chứ không phải theo nhu cầu của một nước riêng lẻ. Kết quả là, các nước có thị trường nhỏ và cầu co giãn - mà hầu hết các nước đang phát triển đều có các đặc điểm như vậy- có thể bị đặt giá cao đến mức không thể mua được.

TRIPS không khuyến khích, cũng không ngăn cấm nhập khẩu song song. Mặc dù thiếu các phân tích thực nghiệm toàn diện về tác động của nhập khẩu song song, nhưng một chính sách hợp tác khu vực về nhập khẩu song song có thể là một giải pháp hữu ích. Theo đó, thương mại song song được chấp nhận trong phạm vi một nhóm các quốc gia nhưng không được cho phép với các nước ở ngoài nhóm. Do cơ cấu cầu trong một khu vực nói chung tương tự nhau, thương mại song song bị hạn chế trong khu vực, có thể đồng thời khuyến khích cạnh tranh trên các thị trường sản phẩm được bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ, đồng thời tránh được các ảnh hưởng tiêu cực do một số nước bị đặt giá quá cao nên không thể mua được sản phẩm. Trường hợp của Liên minh châu Âu là một ví dụ về nhập khẩu song song trong chính sách hợp tác khu vực có thể giúp ngăn chặn sự phân biệt giá và khuyến khích cạnh tranh giữa các nước thành viên như thế nào.

QUY ĐỊNH VỀ GIÁ. Một số nước có các quy định về mức giá và mức tăng giá để đảm bảo rằng quyền sở hữu trí tuệ không hạn chế khả năng tiếp cận của người tiêu dùng do đặt ra các mức giá quá cao, đặc biệt trong lĩnh vực dược phẩm. TRIPS cũng cho phép áp dụng các quy định hạn chế giá cả này. Nhưng các quy định giá không phải luôn có tác dụng. Khi giá được điều tiết căn cứ theo nguyên tắc đặt giá theo chi phí, các doanh nghiệp dược phẩm nước ngoài sẽ chỉ đơn giản đặt mức giá nhập khẩu của các chi nhánh trong nước của chúng thật cao như người ta đã kiểm chứng ở Ấn Độ. Ngay cả khi các quy định đối với giá có tác dụng, như ở nhiều nước châu Âu, thì các quy định này vẫn có thể dẫn đến tình trạng cạnh tranh ít hơn giữa các nhà dược phẩm, chi tiêu nghiên cứu và phát triển thấp hơn và năng suất sản xuất dược phẩm thấp hơn.

LUẬT CẠNH TRANH. Các nước có thể sử dụng luật cạnh tranh để đấu tranh chống lại việc lạm dụng các quyền sở hữu trí tuệ để chống lại cạnh tranh. Có thể làm được điều này bằng cách đưa các điều khoản IPR vào trong luật cạnh tranh của mình và tăng cường năng lực của các cơ quan điều tiết cạnh tranh.

Các hành động bổ sung

Tác động của các quyền sở hữu trí tuệ phụ thuộc vào môi trường thể chế và chính sách rộng lớn hơn. Các quyền sở hữu trí tuệ có thể tạo ra nhiều lợi ích nếu như có các quy tắc thương mại cởi mở bổ sung cho chúng. Có bằng chứng thực nghiệm cho thấy, quyền sở hữu trí tuệ có thể khuyến khích tăng trưởng ở các nền kinh tế mở cửa. Các nguyên tắc thương mại tự do hơn cũng làm giảm rủi ro sử dụng độc quyền các quyền sở hữu trí tuệ của các doanh nghiệp trong nước. Sự phát triển của vốn con người cũng có vai trò quan trọng. Một nhân tố khác là việc khuyến khích các hệ thống sáng chế quốc gia. Kết hợp các quy tắc của quyền sở hữu trí tuệ với các chính sách bổ sung để khuyến khích sự đổi mới, như sự tham gia nghiên cứu khi cần thiết của khu vực nhà nước (chương 2), có thể thúc đẩy tăng trưởng do chúng làm tăng tính thương mại hoá của các sáng chế.[48]

Theo Điều khoản 67 trong TRIPS, những thành viên là các quốc gia phát triển có nghĩa vụ phải hỗ trợ kỹ thuật và tài chính cho việc thực hiện thoả thuận này. Cho tới nay, chỉ có rất ít sự hỗ trợ được các nước phát triển cung cấp và hầu hết các hỗ trợ kỹ thuật và đào tạo đều nhằm soạn thảo luật về quyền sở hữu trí tuệ. Tổ chức sở hữu trí tuệ thế giới (WIPO) đã cung cấp phần lớn các hỗ trợ kỹ thuật. Trong tương lai, cần có nhiều hỗ trợ kỹ thuật hơn cho các nước đang

phát triển để các nước này có thể tận dụng tính linh hoạt trong các điều khoản của TRIPS. Mục tiêu hỗ trợ tài chính và viện trợ bằng sáng chế cho các nước đang phát triển (nhất là cho các nhu cầu phát triển con người khẩn cấp như điều trị HIV/AIDS) là một số đề xuất được đưa ra để thực hiện Điều khoản 67 một cách có hiệu quả hơn. Các đề xuất khác gồm có, tăng sự hỗ trợ chuyển giao công nghệ và các khuyến khích tài khoá, như việc mua có bảo đảm các dược phẩm mới cho những nước đang phát triển.

Một nhân tố khác ảnh hưởng tới việc thi hành TRIPS là các hiệp định song phương về quyền sở hữu trí tuệ. Do các hiệp định song phương thường đòi hỏi bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ mạnh mẽ hơn TRIPS (TRIPS chỉ đòi hỏi thực hiện các tiêu chuẩn tối thiểu), nên những hiệp định này có thể cản trở khả năng vận dụng tính linh hoạt được TRIPS cho phép của các nước đang phát triển. Ví dụ, năm 1998, Mỹ đã ký các hiệp định song phương về quyền sở hữu trí tuệ với 21 quốc gia và đã đưa nhiều điều khoản về quyền sở hữu trí tuệ vào trong các thoả thuận về khoa học công nghệ và các hiệp ước đầu tư quốc tế. [49] Nhìn chung, các thoả thuận và tiêu chuẩn quốc tế sẽ không còn tác dụng nếu có quá nhiều hiệp định song phương thay thế cho hiệp định quốc tế. Cân bằng quyền lực chính trị và kinh tế không phải lúc nào cũng có lợi cho các nước đang phát triển trong các hiệp định giữa các quốc gia, và sự mất cân bằng này có lẽ càng trầm trọng hơn ở các hiệp định song phương.

Kết luận

Cạnh tranh trên thị trường khuyến khích sự bình đẳng cơ hội. Với khả năng gia nhập thị trường tự do, các doanh nghiệp nhỏ và những người thiếu các mối liên hệ xã hội hay mạng lưới- thường là những người nghèo trong xã hội- có cơ hội tốt hơn để tham gia vào các hoạt động kinh tế. Khi cạnh tranh quốc tế và thương mại tăng lên, và với khả năng tiếp cận thị trường và công nghệ của các nước công nghiệp tốt hơn, thì các nước nghèo có nhiều cơ hội phát triển thị trường của mình. Cạnh tranh là một tác nhân quan trọng khuyến khích thay đổi thể chế, cũng như tăng trưởng và phát triển kinh tế. Cạnh tranh có thể tạo ra nhu cầu cần các thể chế hiệu quả hơn, và đôi khi, nó có thể thay thế cho các quy định phức tạp. Đây là một lợi ích rất quan trọng, do chính phủ các nước đang phát triển thường bị hạn chế về năng lực. Tuy nhiên, đôi khi lại cần phải hạn chế mức độ cạnh tranh trên thị trường để khuyến khích sự đổi mới- đặc biệt là ở các lĩnh vực mà tại đó, nếu không có những biện pháp bảo vệ thì các nhà phát triển công nghệ không thể nào thu đủ lợi nhuận để bù đắp chi phí bỏ ra.

Tự do hoá thương mại là ưu tiên của các quốc gia trong việc thúc đẩy cạnh tranh trên thị trường sản phẩm. Chẳng hạn, tăng mức độ mở cửa thị trường ở các nước công nghiệp sẽ góp phần tạo động lực để phát triển thị trường và thể chế ở các nước đang phát triển. Những tiêu chuẩn quốc tế trong thương mại cũng có thể khuyến khích thương mại. Những tiêu chuẩn này có thể giúp hạn chế tính thiếu hiệu quả và các tác động phân phối có thể xảy ra, do sự tăng lên nhanh chóng số lượng các hiệp định song phương giữa các nước. Các tác động phân phối do những tiêu chuẩn gây ra giữa các nước với nhau và trong phạm vi một nước, cũng như các ảnh hưởng đến tính hiệu quả, phụ thuộc vào việc chọn lựa áp dụng những tiêu chuẩn nào. Chi phí mà các nước đang phát triển gánh chịu cần được cân nhắc đến trên bình diện quốc tế khi thiết lập các tiêu chuẩn này. Các nước đang phát triển cần được trao thêm quyền lực để có vai trò tích cực hơn trong quá trình xây dựng các tiêu chuẩn này và để thi hành các điều khoản trong các tiêu chuẩn hiện nay, mà các điều khoản ấy có lợi cho các nước này. Ví dụ, hiệp định TRIPS cho phép có một số linh hoạt trong các hệ thống quyền sở hữu trí tuệ và những hỗ trợ kỹ thuật để vận dụng tính linh hoạt này là rất quan trọng.

Ở nhiều nước đang phát triển, các hàng rào đối với cạnh tranh trên thị trường trong nước xuất phát từ chính sách của nhà nước. Các quy định phiền hà áp dụng đối với những doanh

nghiệp mới gia nhập thị trường hay các hàng rào ngăn cản việc rút lui khỏi thị trường đều có tác dụng cản trở sự tham gia thị trường của các doanh nghiệp mới. Những quy định này thường phân biệt đối xử với các doanh nhân nhỏ hay nghèo, những người ít có khả năng chi trả nhất cho các chi phí cao mà họ phải hứng chịu cũng như cho tệ nạn tham nhũng lan tràn, kết quả của việc điều tiết quá mức các hoạt động kinh doanh. Các luật về cạnh tranh và các cơ quan điều tiết cạnh tranh có trách nhiệm đảm bảo hiệu lực thi hành các luật này rất đa dạng, nhưng chúng đều có vai trò quan trọng. Trong thời gian gần đây, nhiều nước đang phát triển đã thông qua luật về cạnh tranh và thiết lập các cơ quan điều tiết cạnh tranh. Nhưng do vốn con người khan hiếm nên tốt hơn các cơ quan này nên tập trung vào một số ít các vấn đề. Một vấn đề hiện được nhiều quốc gia quan tâm là giải quyết tình trạng độc quyền trong các hợp đồng cung ứng hay phân phối.

CHƯƠNG 8

Điều tiết cơ sở hạ tầng

Không ai có thể cho rằng một nhà độc quyền buộc phải phục vụ lợi ích công cộng do "một bàn tay vô hình".

- R. H. Tawney, 1921

Do tính kinh tế nhờ quy mô và những ngoại ứng về phía cầu, lĩnh vực cơ sở hạ tầng thường được coi như một ngoại lệ của nguyên tắc cho rằng, cạnh tranh cải thiện việc cung ứng hàng hoá và dịch vụ. Ở nhiều nước, do tầm quan trọng của cơ sở hạ tầng đối với dân chúng, việc chính phủ đứng ra cung ứng về dịch vụ cơ sở hạ tầng được xem là cách duy nhất để tránh những lạm dụng mang tính độc quyền đối với hoạt động cơ sở hạ tầng, cũng như tránh được sự thất thường của thị trường. Điều này, trước hết dẫn tới việc phải điều tiết các nhà cung cấp tư nhân về cơ sở hạ tầng, sau đó là việc quốc hữu hoá các doanh nghiệp cung cấp cơ sở hạ tầng ở nhiều quốc gia.

Trên thực tế, dịch vụ cơ sở hạ tầng do nhà nước cung ứng thường có chất lượng kém và phạm vi cung ứng không thoả đáng. Chính phủ nhiều nước đã bắt đầu cho phép tư nhân cung ứng dịch vụ hạ tầng, vừa để nâng cao hiệu quả, vừa giảm bớt những căng thẳng đối với tài chính công. Những thay đổi trong công nghệ đã tạo điều kiện cho cạnh tranh ở một vài lĩnh vực từng được coi là "độc quyền tự nhiên", đặc biệt là lĩnh vực năng lượng và viễn thông. Điều này đã khuyến khích tư nhân cung ứng ngày một nhiều. Nhưng cung ứng của tư nhân không phổ biến trong lĩnh vực cấp nước, là nơi không có nhiều tiến bộ công nghệ và thường có những cản trở chính trị mạnh mẽ đối với cải cách.

Nói chung, cung ứng dịch vụ cơ sở hạ tầng của khu vực tư nhân đã tăng lên mạnh mẽ trong thập kỷ 90 trong tất cả các lĩnh vực, ở tất cả các vùng (bảng 8.1). Các quốc gia ở châu Mỹ Latinh và vùng Caribê, đi tiên phong trong việc cải tạo cơ sở hạ tầng, đã thu hút gần như một nửa các dự án đầu tư vào cơ sở hạ tầng có sự tham gia của tư nhân trong thập kỷ 90. Những khác biệt theo vùng cũng là kết quả của sự khác biệt trong quy mô thị trường và sự nhận thức về rủi ro của các nhà đầu tư.

Nhưng việc tư nhân tích cực tham gia cung ứng trong suốt những năm 90, mặc dù với mức độ lớn hơn so với trước, nhưng vẫn chưa xứng với tiềm năng. Cho tới năm 1999, tổng đầu tư tư nhân vào việc cung ứng hạ tầng ở các nước đang phát triển đã giảm đáng kể so với đỉnh điểm của nó vào năm 1997, mặc dù đã có những dấu hiệu phục hồi trong năm 2000. Để khuyến

khích đầu tư tư nhân, có hai nhân tố cần được quan tâm là cải cách các quy định và cải cách chính trị, đặc biệt là trong việc định giá, và những nỗ lực nhằm củng cố lòng tin vào khung quy định mới của chính phủ. [1] Những chính sách cho phép thu hồi toàn bộ chi phí và đảm bảo cho nhà đầu tư một tỷ suất lợi tức hợp lý mà không cần sự đóng góp của chính phủ, là một phương án thay thế được ưa thích để mở rộng đầu tư tư nhân. Thường thì chính phủ thất bại không thông qua hay thi hành được những chính sách này, và do đó đã cản trở đầu tư của tư nhân.

Đôi khi, ngay cả chính sách định giá này cũng không đủ để đảm bảo đạt được các mục tiêu về phạm vi cung ứng. Khi điều này xảy ra, chính phủ có thể phải bù giá thêm cho khoản phí sử dụng. Kinh nghiệm chỉ ra rằng, khi cần thiết, trợ cấp phải được xác định rõ ràng và được trù tính cẩn thận để phục vụ người nghèo. Khi ràng buộc ngân sách hạn chế khả năng bao cấp, chính phủ có thể cần phải xem xét lại các mục tiêu về phạm vi cung ứng của mình.[2]

Nói chung, cung ứng tư nhân đã nới lỏng được những ràng buộc về vốn, nâng cao hiệu quả, và gia tăng đầu tư. [3] Một cuộc khảo sát gần đây đối với các nghiên cứu về tư nhân hoá trong 30 năm qua cho thấy, trong số 24 nghiên cứu so sánh hiệu quả hoạt động tương đối giữa các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng, thì một nửa cho thấy các doanh nghiệp tư nhân hay doanh nghiệp được tư nhân hoá có kết quả hoạt động vượt trội hơn, bảy nghiên cứu phát hiện được những khác biệt nhỏ hoặc không rõ ràng, và chỉ có năm nghiên cứu kết luận rằng doanh nghiệp nhà nước đã vận hành tốt hơn các doanh nghiệp tư nhân. [4]

Trong số những lý do đảm bảo cho sự thành công của khu vực tư nhân, có sự chuẩn bị chu đáo hơn và phân tích sơ bộ về ngành và việc xây dựng các cơ cấu luật pháp rõ ràng và phù hợp. Các chứng cứ mới về các thoả thuận nhượng quyền kinh doanh cho khu vực tư nhân tham gia vào hạ tầng cơ sở (hộp 8.1) đã mang lại một số bài học cho các nhà hoạch định chính sách. Chẳng hạn, chính phủ đã đẩy mạnh được cạnh tranh trong các dịch vụ hạ tầng bằng việc tiến hành thay đổi cơ cấu trước khi tư nhân hoá. Ở

Bảng 8.1

Đầu tư vào các dự án cơ sở hạ tầng với sự tham gia của tư nhân ở các nước đang phát triển, phân theo lĩnh vực và theo vùng, 1990-99

(Tỷ Đô la Mỹ)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Tổng
Lĩnh vực											
Viễn thông	6,7	13,3	8,1	11,0	19,6	24,0	29,9	42,8	54,3	39,2	249,0
Năng lượng	1,6	1,2	12,1	14,6	17,0	24,1	33,7	47,9	25,7	14,9	192,8
Giao thông	8,0	3,1	4,2	7,7	8,2	10,1	16,5	22,4	17,6	8,4	106,1
Nước và vệ sinh	-	0,1	1,9	7,5	0,7	1,7	2,.2	8,9	2,6	5,9	31,4
Vùng											
Đông Á và Thái Bình Dương	2,6	4,1	8,9	16,2	17,7	23,4	33,4	38,8	9,5	14,1	168,6
Châu Âu và Trung Á	0,1	0,3	1,3	1,5	3,9	8,6	11,6	15,1	11,5	8,7	62,5
Châu Mỹ Latinh và Caribê	13,2	12,6	15,8	18,5	18,9	19,4	28,8	51,1	71,0	36,3	285,6
Trung Đông và Bắc Phi	0,0	-	0,0	3,4	0,3	0,1	0,4	5,3	3,5	2,4	15,3
Nam Á	0,3	0,8	0,1	1,3	4,0	7,6	6,1	7,1	2,3	4,0	33,5
Châu phi cận Sahara	0,1	-	0,1	0,0	0,7	0,8	2,1	4,5	2,4	2,9	13,6
Tổng	16,3	17,8	26,1	40,9	45,5	59,9	82,3	121,9	100,2	68,5	579,3

Chú thích: 0.0 nghĩa là không hay nhỏ hơn một nửa của đơn vị cho trong bảng. Số liệu có thể cộng lại không bằng con số tổng do phép làm tròn số

Nguồn: Ngân hàng thế giới, Cơ sở dữ liệu Dự án PPI.

Hộp 8.1

Cung ứng tư nhân: những bằng chứng gần đây từ các thoả thuận nhượng quyền kinh doanh

Nhượng quyền kinh doanh là một cách để thực hiện cung ứng tư nhân về cơ sở hạ tầng – và để kích thích cạnh tranh trên thị trường. Việc nhượng quyền kinh doanh sẽ cấp cho các công ty tư nhân quyền sử dụng tài sản, để thực hiện một dịch vụ hạ tầng xác định, và để thu các khoản lợi tức từ nó, thường là tuân theo một qui trình đấu thầu cạnh tranh. Cơ chế đấu thầu cạnh tranh đối với các hợp đồng nhượng quyền cần loại trừ lợi nhuận độc quyền và do vậy giảm bớt các gánh nặng điều tiết. Ví dụ, ở Bờ Biển Ngà, Ngân hàng Thế giới đã hậu thuẫn cho những thỏa thuận nhượng quyền trong lĩnh vực cung cấp nước. Nhà thắng thầu, SODECI, hiện giờ cung cấp nước cho toàn quốc ở mức giá tương đương với các công ty quốc doanh ở các nước lân cận, nhưng có chất lượng tuyệt hảo, và có tỉ lệ thanh toán rất cao từ những người tiêu dùng tư nhân.

Nhưng một nghiên cứu gần đây về các hợp đồng nhượng quyền kinh doanh ở châu Mỹ Latinh chỉ ra rằng, chúng có thể mang lại một kết quả không rõ ràng, vì những lý do giống như các lý do dẫn đến những vấn đề trong tư nhân hoá nói chung. (Nhượng quyền là hình thức tư nhân tham gia cung ứng hạ tầng phổ biến nhất tại khu vực này). Có rất nhiều vấn đề bắt nguồn từ việc thiết kế hợp đồng ban đầu và các quy định. Nghiên cứu này cho thấy, trong 1000 hợp đồng nhượng quyền được đưa ra kể từ cuối những năm 1980, thì hơn 60 phần trăm đã được thương lượng lại trong vòng 3 năm – hơn 80 phần trăm trong số này ở lĩnh vực vận tải và cấp nước (Guasch 2000). Trong hầu hết các cuộc tái thương lượng, người khởi xướng là người được hưởng nhượng quyền. Mức độ tái thương lượng cao hơn là mức có thể giải thích được bằng các thay đổi trong điều kiện kinh tế. Một lý do có thể là việc các nhà đầu tư đệ trình giá thầu thấp để giành được hợp đồng, bởi họ kỳ vọng rằng, sau khi nhận được hợp đồng, họ có thể thương lượng lại cho những điều khoản thuận lợi hơn trên cơ sở đàm phán hai bên mà không có đối thủ cạnh tranh. Điều này có nghĩa là, nhà cung ứng hiệu quả nhất có thể không giành được hợp đồng.

Việc chính phủ khởi xướng thương lượng lại hợp đồng có thể phản ánh sự thiếu cam kết đối với việc bảo vệ các nhà đầu tư. Có một số cách ngăn ngừa điều này. Thứ nhất, ở những nước đang phát triển, với những hệ thống toà án pháp luật có hiệu lực và được thiết lập tốt, chẳng hạn như Giamaica, chính phủ có thể ký vào một hợp đồng nhượng quyền hay với nhà cung ứng mà hợp đồng này có thể được toà án bắt ép thi hành (Spiller và Sampson 1996). Thứ hai, chính phủ có thể dần dần tạo lập uy tín cho mình bằng cách sắp xếp thoả thuận nhượng quyền nhằm thu hút đầu tư theo thời gian. Các nhà đầu tư sẽ gia tăng đầu tư vốn sau khi quan sát những hành vi của chính phủ. Đây là cách Hunggari đã bố trí một thỏa thuận nhượng quyền trong lĩnh vực viễn thông quốc gia của mình (Armstrong và Vickers 1996). Hoặc chính phủ có thể tìm cách thu hút các nhà đầu tư tư nhân trong nước vào các dự án cơ sở hạ tầng, nhờ đó việc nhà nước quốc hữu hóa trong tương lai sẽ làm thiệt hại cho cả nhà đầu tư trong nước cũng như nước ngoài, làm cho việc công hữu hóa trở nên khó khăn hơn về mặt chính trị và ít có khả năng xảy ra. Một phiên bản của chiến lược này là sử dụng một chương trình cho vay quốc tế làm một công cụ cam kết, hay "vật bảo lãnh": các nhà đầu tư biết rằng hành vi xấu của chính phủ trong lĩnh vực này có thể sẽ bị các nhà cho vay quốc tế trừng phạt ở hàng loạt các lĩnh vực khác (Armstrong và Vickers 1996; Levy 1998; Ordover, Pittman, và Clyde 1994).

Trước khi tiến hành tư nhân hoá và các cuộc thương lượng nhượng quyền, cần có một nghiên cứu cẩn thận tập trung vào các mục tiêu của chương trình tự do hoá và tư nhân hoá, xem xét tới kinh nghiệm của những quốc gia khác. Một ví dụ là lĩnh vực thu lệ phí cầu đường ở Pêru. Thực hiện cải cách giá cả cũng rất quan trọng trong trường hợp các doanh nghiệp vẫn thuộc sở hữu nhà nước. Giá cả cần được tăng lên để trang trải các chi phí (hoặc theo hướng đó), nếu không, các nhà đầu tư sẽ không đủ tin tưởng rằng họ được phép kiếm lợi nhuận trên các khoản đầu tư của mình. Vấn đề này đã ảnh hưởng tới tiến trình tư nhân hoá ngành điện ở Trung và Đông Âu, cũng như ở các nơi khác (Stern và Davis 1998). Cần xây dựng ngay từ đầu một hệ thống trợ cấp chéo minh bạch hay các dịch vụ đời sống được xây dựng để phục vụ lợi ích mọi công dân, kể cả người nghèo.

Bất cứ sự phân tách theo chiều dọc nào – ví dụ, tách sản xuất điện ra khỏi việc truyền tải và phân phối điện – cần phải được thực hiện trước khi tư nhân hoá để tránh tạo ra những phản ứng mạnh mẽ đối với việc tái cơ cấu sau này. Thậm chí nếu một ngành không được phân tách khi tư nhân hoá thì việc phân tách cần thiết trong công tác hạch toán chi phí cần phải được thực hiện để chuẩn bị cho bất cứ lần tái cơ cấu nào hoặc những vấn đề tiếp cận nào trong tương lai. Một vài dự án thu phí cầu đường ở châu Mỹ Latinh đã gây ra những vấn đề điều tiết nghiêm trọng, do các nhà hoạch định chính sách đã không thiết lập một cơ chế truyền tải thông tin tới những người điều tiết vào thời điểm những thỏa thuận nhượng quyền được đưa ra (Estache, Romero và Strong 2000).

Bộ phận thiết yếu trong chiến lược tư nhân hoá là một cơ quan điều tiết độc lập. Điều này được hậu thuẫn bởi ở Châu Mỹ Latinh người ta đã phát hiện rằng, nếu có một thể chế điều tiết tồn tại vào thời điểm nhượng quyền thì xác suất xảy ra tái thương lượng là 28 phần trăm, trong khi nếu không có thể chế như vậy, xác suất này sẽ là 62 phần trăm (Estache, Romero, và Strong 2000). Mặc dù mức độ hiệu quả và tính độc lập của cơ quan điều tiết có khác biệt giữa các nước, song sự tồn tại trước đó của cơ quan này nhìn chung cũng có tác dụng. Hunggari đã cố gắng – và đã thất bại – trong việc mở cửa lĩnh vực khí đốt cho đầu tư tư nhân, trong khi không có sẵn một cấu trúc điều tiết nào.

Các nhà điều tiết cần được cung cấp thông tin để có thể đề ra các quy định. Để có được thông tin, họ cần có quyền đối với những thông tin trong hợp đồng. Trong xây dựng hợp đồng, cần đảm bảo rằng, các doanh nghiệp ghi chép kế toán đúng như quy định, và các nhà điều tiết có năng lực để phân tích các số liệu này.

Sự có mặt của các cơ quan điều tiết độc lập sẽ giảm thiểu

(Xem tiếp trang sau)

Hộp 8.1
(Tiếp theo)

nguy cơ can thiệp chính trị vào quá trình tư nhân hoá, và do đó, làm cho các nhà đầu tư an tâm. Hơn nữa, một cơ quan điều tiết độc lập sẽ là tiêu điểm để thương lượng về các hợp đồng đặc nhượng, và có năng lực chuyên môn để ngăn chặn các thương lượng hợp đồng không có bảo lãnh. Và một cơ quan điều tiết nói chung có kiến thức chuyên môn, có thể giảm được sự bất định và dự đoán tốt hơn về xu hướng thay đổi của công nghệ và nhu cầu. Nghiên cứu về châu Mỹ Latinh nhận thấy, sự có mặt của một cơ quan điều tiết cho phép xem xét kỹ lưỡng hợp đồng và năng lực chuyên môn của các nhà thầu trước khi ký kết hợp đồng.

Công trình nghiên cứu này cũng nhận thấy kiểu quy định về tỷ suất lợi nhuận (đảm bảo là các nhà đầu tư sẽ nhận được một tỷ suất lợi nhuận chắc chắn bằng cách điều chỉnh giá cả theo chi phí) ít có khả năng dẫn tới việc tái thương lượng hợp đồng hơn là kiểu quy định giá trần (giới hạn mức giá mà các doanh nghiệp có thể đặt ra). Một doanh nghiệp bị áp đặt quy định giá trần phải gánh chịu tất cả các rủi ro liên quan tới thay đổi chi phí và phải phụ thuộc đáng kể vào ý muốn của cơ quan điều tiết. Ở các nước Mỹ Latinh, xác suất tái thương lượng là 9 phần trăm đối với cơ chế giá cả tính theo tỷ suất lợi nhuận, và 56 phần trăm đối với cơ chế giá trần (Estache, Romero, và Strong 2000).

Cuối cùng, việc sử dụng phương thức thanh toán một lần duy nhất như là một tiêu chí chính để xét thầu chứ không phải là sử dụng các tiêu chí như mức thuế đánh thấp nhất hay trợ cấp hàng năm thấp nhất, có lẽ làm giảm khả năng xảy ra tái thương lượng hơn, do các tiêu chí sau dễ dẫn đến tranh chấp và kéo theo là sự điều chỉnh trong tương lai. Thanh toán một lần cột chặt các nhà đầu tư lại và củng cố các cam kết của họ (Guasch 2000).

những nước đang phát triển, nơi mà năng lực thi hành các quy định rất yếu kém, có một lập luận mạnh về việc đảm bảo cạnh tranh càng nhiều càng tốt ở các lĩnh vực hạ tầng, do cạnh tranh có thể thay thế cho việc điều tiết. Bằng việc thay đổi những động lực của các tác nhân cạnh tranh, mang lại nhiều lợi ích trong môi trường thể chế yếu kém, nó làm giảm sự phụ thuộc vào các quy định (như việc xem xét lại giá cả) để đạt được những kết quả mong muốn. Chính phủ cũng có thể đảm bảo được phạm vi cung ứng rộng rãi hơn để phục vụ người nghèo, chẳng hạn, bằng cách kết hợp các mục tiêu về phạm vi phục vụ khi soạn thảo hợp đồng ban đầu với tư nhân hoặc cho phép có sự linh hoạt trong giá cả và chất lượng cung cấp.

Việc điều tiết các nhà cung ứng tư nhân rất phức tạp khi xuất hiện khả năng cạnh tranh tại một số ngành cung ứng hạ tầng, trong khi những điều kiện độc quyền tự nhiên vẫn tồn tại ở những ngành khác. Trong hoàn cảnh như vậy, các nhà hoạch định chính sách phải quyết định liệu những người điều hành ở các doanh nghiệp độc quyền có được phép tham gia vào các lĩnh vực liên quan hiện đang có tính cạnh tranh hay không. Các cơ quan điều tiết thiếu kinh nghiệm, đặc biệt là ở những nước nghèo, sẽ phải đối mặt với những thách thức trong việc giải quyết những phân biệt đối xử có thể có. Cần tính đến điều này trong khi xây dựng thể chế. Thông thường có hai phương án, đó là áp dụng *phân tách dọc* hoặc *duy trì sự liên kết* tại lĩnh vực đó. Trong phương án thứ hai, sự phụ thuộc vào cạnh tranh giữa các ngành hay cạnh tranh nguồn lực có thể giảm bớt yêu cầu điều tiết.

Xây dựng những cơ cấu điều tiết hiệu quả ở các quốc gia đang phát triển đòi hỏi phải tính đến chất lượng và sự tồn tại của năng lực và những thể chế hỗ trợ. Đôi khi việc này có nghĩa là cần có ít quy định hơn, các quy định đơn giản hơn hay có hiệu quả hơn về chi phí, hoặc tiết kiệm hơn về mặt cơ cấu. Do có sự khác biệt trong năng lực của các thể chế hỗ trợ nên tiêu chuẩn trong các quy định áp dụng ở những nước công nghiệp có thể không phù hợp đối với những nước nghèo, và đặc biệt là đối với những vùng nghèo, nơi thường chỉ có những nhà cung cấp nhỏ hay không chính thức phục vụ thị trường. Những vấn đề về phân phối có thể được giải quyết nhờ sự linh hoạt trong các tiêu chuẩn về chất lượng và giá cả, xây dựng các mục tiêu đầu tư và khả năng tiếp cận, khuyến khích sự phát triển của khu vực không chính thức, hay trợ cấp trực tiếp.

Chi phí cung ứng hạ tầng có thể được cắt giảm nhờ các phương thức sáng tạo với sự tham gia của cộng đồng. Các luồng thông tin rộng rãi hơn giữa người sử dụng và người cung cấp dịch vụ cũng có thể mang lại những thiết kế thể chế phục vụ cộng đồng tốt hơn.

Cạnh tranh giữa các doanh nghiệp và việc lập tiêu thức chuẩn đối với phạm vi quyền hạn, có thể cải thiện cung ứng dịch vụ và giúp giảm gánh nặng cho những người điều tiết. Ví dụ, cạnh tranh trong một lĩnh vực có thể giảm yêu cầu phải xem xét lại giá cả một cách thường xuyên.

Xây dựng một hệ thống điều tiết đáng tin cậy là một trong những nhân tố quan trọng nhất tác động tới đầu tư tư nhân vào hạ tầng cơ sở. Tuy nhiên, thành công của các quốc gia trong việc xây dựng những hệ thống như vậy phụ thuộc vào các vấn đề chính trị (chương 5) cũng nhiều như phụ thuộc vào các nhân tố kỹ thuật và năng lực của con người. Những vấn đề chính trị liên quan, bao gồm từ việc thiếu sự độc lập của nhà điều tiết cho đến hệ thống các lực lượng đối trọng yếu kém của cơ quan điều tiết. Tính minh bạch đối với cả nhà điều tiết và đối tượng bị điều tiết cũng rất quan trọng. Ví dụ, các chuẩn mực kế toán làm tăng tính minh bạch của những đối tượng bị điều tiết. Sự công khai các quy tắc luật chơi nâng cao tính minh bạch của nhà điều tiết.

Chương này sẽ xem xét cạnh tranh có thể làm giảm gánh nặng điều tiết cho nhà nước như thế nào; các thể chế điều tiết cần có hình thức như thế nào; và thiết kế thể chế có thể ảnh hưởng tới khả năng tiếp cận dịch vụ hạ tầng của người nghèo như thế nào. Chương này sẽ không thảo luận tất cả các vấn đề quan trọng trong việc xây dựng các quy định, nhưng sẽ đề cập tới những lĩnh vực mới phát hiện gần đây hoặc những lĩnh vực chưa được đề cập tới nhiều trong *Báo cáo Phát triển thế giới năm 1994*. Các vấn đề quản trị nội bộ các doanh nghiệp *nhà nước* hoạt động trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng sẽ không được bàn đến ở đây, trừ một vài trường hợp nhất định, như việc hình thành chương trình trợ cấp cho người nghèo.

Cạnh tranh trong các lĩnh vực hạ tầng

Có một vài cách khác nhau mang lại cạnh tranh trên thị trường (không giống như cạnh tranh cho thị trường) trong các lĩnh vực hạ tầng. Phần này sẽ xem xét vấn đề này.

Cạnh tranh và điều tiết

Như đã nêu trong *Báo cáo Phát triển Thế giới năm 1994*, các dịch vụ như sản xuất điện và viễn thông đường dài có thể được cung cấp một cách cạnh tranh. Một số dịch vụ vẫn phụ thuộc vào tính kinh tế theo quy mô có thể phải đối mặt với cạnh tranh từ những dịch vụ khác sử dụng những công nghệ riêng biệt.

Cho dù trong hoàn cảnh nào, thì cạnh tranh cũng đều có thể thay thế cho sự điều tiết trong việc bảo vệ nền kinh tế khỏi sự lạm dụng độc quyền. Vai trò của cạnh tranh ở các nước đang phát triển còn quan trọng hơn, vì ở đây năng lực thi hành các quy định nói chung còn yếu. Trước hết, điều tiết không phải là nhiệm vụ đơn giản và dễ xảy ra các hành động tuỳ tiện của chính phủ trong điều tiết. Điều này dễ xảy ra hơn ở các nước có sự kiểm soát yếu kém và không có đủ đối trọng để hạn chế sự lạm dụng quyền lực của một nhánh chính quyền nhất định. Việc điều tiết tạo ra chi phí cho cả doanh nghiệp bị điều tiết và chính phủ thực hiện việc điều tiết.[5] Đôi khi sự tham nhũng và thiếu hiệu quả trong các doanh nghiệp quốc doanh có thể bị sự tham nhũng tại các cơ quan điều tiết thế chỗ. Hơn nữa, các cơ quan chính quyền ở các nước đang phát triển thường không thể tiếp cận đầy đủ các thông tin cần thiết để có thể thực hiện điều tiết một cách có hiệu quả.[6] Các cơ quan này cũng có thể không quen với khái niệm một nhà điều tiết độc lập và gặp nhiều khó khăn khi bắt buộc thi hành các quy định đặt ra. Nói cách khác, cạnh tranh có thể tránh được rất nhiều vấn đề về động lực, thông tin, và thi hành do cơ chế điều tiết gây ra, thậm chí có thể thay thế cho các quy định khi cạnh tranh có hiệu quả.

Một hình thức cạnh tranh khác có thể làm giảm gánh nặng đối với các nhà điều tiết, đó là

cạnh tranh có hướng dẫn. Các nhà điều tiết có thể đánh giá kết quả hoạt động của một nhà cung cấp dịch vụ hạ tầng – ví dụ, về mặt giá cả và phạm vi phục vụ – bằng cách so sánh với một nhà cung cấp khác ở một nơi khác (ví dụ ở các nước lân cận) và có thể điều chỉnh quy định cho phù hợp. Mặc dù đây không phải là cạnh tranh trên thị trường, song nó cũng có tác dụng tương tự như cạnh tranh trong việc tạo ra các động lực khuyến khích cho các nhà cung cấp dịch vụ hạ tầng.

Cạnh tranh giữa các "nhà độc quyền" có thể làm giảm yêu cầu điều tiết trong các lĩnh vực như phân phối điện và xăng dầu.

- Vận chuyển xăng dầu bằng đường ống trên những khoảng cách xa giữa hai địa điểm rất có thể là một độc quyền tự nhiên. Tuy nhiên, người sản xuất ở một địa điểm nào đó có thể không yêu cầu được cơ quan điều tiết bảo vệ nếu họ có những khách hàng khác cho một đường ống nhất định – ví dụ, người mua ở địa phương, hay vận chuyển đường biển, hay một đường ống từ cùng nơi sản xuất đến những địa điểm khác nhau. Tương tự, các khách hàng ở một địa điểm nhất định trên đường dẫn độc quyền có thể không yêu cầu sự bảo hộ của pháp luật nếu họ có những nguồn xăng dầu khác – ví dụ, nhà sản xuất địa phương, hay vận chuyển bằng đường biển, hay một đường dẫn từ nhiều nguồn khác nhau tới cùng một địa điểm.[7] Những điều kiện tương tự cũng giống với đường dẫn khí tự nhiên. Ví dụ, các đường dẫn khí từ hai nơi sản xuất khí khác nhau ở Áchentina, Gas Atacama (một liên doanh giữa Endesa của Chilê và CMS Energy của Mỹ) và Norandino (thuộc hãng Tractebel của Bỉ), vừa mới bắt đầu cạnh tranh để đưa khí tự nhiên vượt qua dãy núi Andes tới vùng Bắc Chilê.[8]
- Tương tự, thậm chí nếu việc truyền tải điện năng với khoảng cách xa giữa nơi sản xuất và doanh nghiệp hay đô thị tiêu dùng là một độc quyền tự nhiên thì các nhà sản xuất tại một địa điểm cụ thể có thể sẽ không yêu cầu sự bảo vệ của pháp luật, nếu họ được phục vụ bởi các đường dây truyền tải xa khác nhau tới những nhóm khách hàng khác nhau. Các khách hàng tại một địa điểm nào đó cũng sẽ không cần sự bảo vệ của pháp luật nếu họ được phục vụ bởi những đường truyền tải điện xuất phát từ các nhà sản xuất khác nhau. Các khách hàng ở đô thị hay thuộc những ngành công nghiệp lớn, hiện đang được hưởng lợi từ sự cạnh tranh giữa những nhà cung cấp khác nhau ở Áchentina, Braxin, Chilê, Pêru.[9]

Những ví dụ khác, bao gồm sự cạnh tranh đối với ngành đường sắt của các hãng vận chuyển bằng xe tải, bằng sà lan và cạnh tranh giữa các lĩnh vực năng lượng khác nhau như dầu hoả và khí đốt. Một phát triển gần đây hơn là sự cạnh tranh giữa các nhà cung cấp mạng viễn thông và truyền hình cáp. Hơn nữa, cả hai loại độc quyền tự nhiên đều phải đối mặt với sự cạnh tranh từ công nghệ liên lạc không dây.

Đôi khi, cạnh tranh có thể tạo ra các vấn đề điều tiết mới hoặc có thể đơn giản là thay thế cho những vấn đề cũ. Trong rất nhiều trường hợp, khi cạnh tranh được xem là một biện pháp hiệu quả để tổ chức việc cung ứng một dịch vụ, thì dịch vụ đó cũng chỉ là một phần trong lĩnh vực hạ tầng rộng lớn hơn, ở đó các yếu tố của độc quyền tự nhiên có thể vẫn còn tồn tại. Trong khi sản xuất điện được xem là một lĩnh vực cạnh tranh tiềm năng, thì việc truyền điện đi xa và phân phối ở địa phương có lẽ không được như vậy. Nếu như viễn thông đường dài được coi là lĩnh vực cạnh tranh tiềm năng thì viễn thông không dây ở địa phương có lẽ không được như vậy.

Rất nhiều vấn đề quan trọng nhất liên quan đến rủi ro, hợp đồng, động cơ khuyến khích, và tri thức, đã xảy ra ở các lĩnh vực có thể phân tách – tức là, *một số* dịch vụ trước kia được cung cấp bởi các độc quyền liên kết dọc thì bây giờ được mở rộng cửa đón nhận cạnh tranh. Nhưng cũng có những dịch vụ khác vẫn còn

được cung cấp độc quyền. Do vậy, trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng, cạnh tranh và điều tiết là *bổ sung cho nhau* chứ không phải *thay thế nhau*.

Phần tiếp theo sẽ tập trung vào một vấn đề rất quan trọng hiện nay ở các nước đang phát triển, đó là phân tách dọc có thể mang lại nhiều cơ hội hơn cho cạnh tranh ở những nước này.

Liên kết hay phân tách dọc

Hầu như trong mọi lĩnh vực hạ tầng đều có một số dịch vụ nào đó có thể được cung cấp dưới hình thức cạnh tranh, trong khi vẫn còn có một số dịch vụ tiếp tục là các "nút thắt" độc quyền trong dây chuyền sản xuất.[10] Điều này đã đặt ra câu hỏi, liệu mô hình liên kết dọc truyền thống của các doanh nghiệp trong lĩnh vực hạ tầng có nên duy trì hay không, nếu có thể đưa yếu tố cạnh tranh vào. Một khó khăn trong việc thực hiện phân tích lợi ích chi phí tại lĩnh vực này là không thể đo lường được lợi ích động của cạnh tranh, nhưng có thể biết được chi phí của việc tái cơ cấu và các bằng chứng về lợi thế kinh tế theo quy mô .

Có vẻ như trong một lĩnh vực hạ tầng cơ sở nhất định, có xuất hiện lợi thế kinh tế theo phạm vi đối với việc cung ứng kết hợp tất cả các dịch vụ, ví dụ, giữa sản xuất điện với truyền tải điện năng đường dài và phân phối điện ở địa phương. Nhưng tại nút thắt độc quyền thì nhà cung cấp độc quyền sẽ có động cơ phân biệt đối xử, ưu đãi cho các chi nhánh liên kết của nó hơn các đối thủ cạnh tranh (ví dụ trong giá cả hay chất lượng cung cấp). Có ba lựa chọn thể chế chính cần xem xét:

- Lựa chọn A, theo đó chủ sở hữu của đơn vị độc quyền tiếp tục hoạt động trong lĩnh vực cạnh tranh bằng cách cạnh tranh với những nhà cung cấp khác tại lĩnh vực đó (tức là, một doanh nghiệp liên kết chấp nhận cạnh tranh trong một thị trường cạnh tranh)
- Lựa chọn B, theo đó chủ sở hữu của đơn vị độc quyền đồng thời hoạt động như một nhà độc quyền trong lĩnh vực (lẽ ra là) cạnh tranh (tức là một nhà độc quyền liên kết).
- Lựa chọn C, theo đó chủ sở hữu của đơn vị độc quyền không được phép hoạt động trong lĩnh vực cạnh tranh, nhưng thay vào đó, cung cấp các dịch vụ kết nối cho các doanh nghiệp cạnh tranh hoạt động ở đó (tức là, phân tách dọc với cạnh tranh).

Trên thực tế, có thể sử dụng các hình thức trung gian của phân tách dọc (đây là phương pháp nhỏ trong lựa chọn A), bởi vì chúng giúp phát hiện sự phân biệt đối xử một cách dễ dàng. Ví dụ, việc phân tách hạch toán giữa các đơn vị khác nhau hay tái cơ cấu các đơn vị thành các chủ thể doanh nghiệp riêng biệt nằm dưới cùng một quyền sở hữu, có thể giúp ngăn chặn sự phân biệt đối xử.

Sự lựa chọn phù hợp nhất cho một lĩnh vực cụ thể của một quốc gia nhất định, phụ thuộc vào bốn vấn đề chính (bảng 8.2). Trước hết là *mức độ lợi thế kinh tế theo phạm vi của việc cung ứng các dịch vụ khác nhau trong cùng một lĩnh vực*. Có vẻ như mức độ lợi thế kinh tế theo phạm vi không lớn lắm, dựa trên thực tế là, trong nhiều lĩnh vực hạ tầng ở tất cả các nước công nghiệp, ít nhất cũng có một số giao dịch theo chiều dọc diễn ra giữa các doanh nghiệp khác nhau, chứ không phải là diễn ra trong nội bộ các doanh nghiệp. Ví dụ, trong những tình huống nhất định, các nhà cung cấp điện liên kết có thể mua năng lượng từ các nhà sản xuất độc lập, và các doanh nghiệp đường sắt liên kết nhiều khi cho phép các doanh nghiệp xe lửa khác được vận hành trên tuyến đường ray của họ.

Thứ hai là *mức độ dễ dàng của việc phát hiện tình trạng phân biệt đối xử có lợi cho các công ty con của nhà độc quyền*. Khó khăn trong việc đẩy mạnh chất lượng đường dây liên thông ngay cả ở nước Mỹ là lý do dẫn đến sự tan rã của nhà cung cấp dịch vụ viễn thông liên kết AT&T vào đầu những năm 80.[11] Các nhà sản xuất điện độc lập lập luận rằng, có quá nhiều tiêu chí để đánh giá chất lượng tiếp cận mạng lưới truyền tải đường dài khiến cho cơ quan điều tiết khó tránh khỏi sự thiên vị.[12] Trái lại, việc sử dụng các nhân viên điều độ đường sắt

Bảng 8.2
Chiến lược phân tách hay liên kết dọc

		Liên kết dọc có cạnh tranh ở thị trường không có nút thắt độc quyền (lựa chọn A)	Độc quyền liên kết (không có cạnh tranh) (lựa chọn B)	Phân tách dọc (có cạnh tranh) (lựa chọn C)
Lợi thế kinh tế theo phạm vi	Lớn	√	√	
	Nhỏ			√
Phát hiện sự phân biệt đối xử	Dễ[a]	√		
	Khó		√	√
Hậu quả của phân biệt đối xử	Ít ảnh hưởng tới cạnh tranh	√		
	Bất lợi cho cạnh tranh		√	√
Khả năng của cạnh tranh trong thị trường không có nút thắt	Cạnh tranh đáng kể	√		√
	Ít cạnh tranh		√	

a. Yêu cầu có sự phân tách hạch toán trong các đơn vị khác nhau của nhà sản xuất liên kết dọc.

trung lập ở Mỹ và Cộng hoà Séc trong một số trường hợp đã tỏ ra thành công trong việc ngăn chặn sự phân biệt đối xử bất lợi cho các xí nghiệp vận tải đường sắt không liên kết.[13] Khi không có hạch toán tách biệt giữa các đơn vị của một nhà sản xuất liên kết thì rất khó phát hiện được sự phân biệt đối xử này.

Thứ ba là *những hậu quả của sự phân biệt đối xử không được phát hiện đối với cạnh tranh*. Số liệu tài chính của Mỹ cho thấy, chi phí truyền tải điện đường dài chiếm chưa đầy 5 phần trăm tổng chi phí cung cấp tới người tiêu dùng cuối cùng, trong khi chi phí cho kết cấu và đường ray chiếm gần 20% tổng chi phí cung cấp của dịch vụ đường sắt.[14] Điều này cho thấy, một xí nghiệp vận tải đường sắt cạnh tranh, do sự phân biệt trong khả năng tiếp cận hệ thống đường ray, có thể gặp những bất lợi tiềm năng lớn hơn một nhà sản xuất điện cạnh tranh khi tiếp cận mạng lưới truyền tải điện. Khả năng bị phân biệt đối xử trong quyền tiếp cận thậm chí còn trầm trọng hơn trong trường hợp cung cấp nước, thoát nước, lĩnh vực mà ở đó, chi phí mạng lưới cố định ở các nước đang phát triển có thể lên tới 75% tổng chi phí của sản phẩm được cung cấp.[15]

Thứ tư là *khả năng có thể xảy ra cạnh tranh đầy đủ trên thị trường không có nút thắt độc quyền để cải thiện đáng kể hiệu quả hay khả năng tiếp cận của người sử dụng*.[16] Các lĩnh vực cạnh tranh có lợi thế kinh tế theo quy mô, như nước và đường sắt, chỉ thu hút được một số lượng rất ít các doanh nghiệp tham gia thị trường. Do đó khó có thể có được các lợi ích to lớn từ cạnh tranh ở các lĩnh vực này. Vấn đề này càng nghiêm trọng đối với các nước nhỏ hay nghèo, do mức cầu chỉ cho phép một số lượng ít các nhà cung cấp hoạt động dựa trên lợi thế kinh tế theo quy mô. Hạn chế này có thể được giải quyết khi có thể có thương mại quốc tế đối với các dịch vụ này.

Cả tính sẵn có của thông tin và hiệu lực thi hành hợp đồng đều có vai trò quan trọng trong việc kết hợp giữa cạnh tranh và điều tiết tại một lĩnh vực hạ tầng. Chủ sở hữu nút thắt độc quyền trong nền kinh tế có thể bị các điều khoản trong hợp đồng tư nhân hoá hay hợp đồng nhượng quyền yêu cầu tạo điều kiện tiếp cận không phân biệt đến nút thắt độc quyền này cho tất cả những ai muốn sử dụng nó. Nhưng phải có ai đó đứng ra thực thi hợp đồng

này, và bất kể ai làm việc này cũng cần phải có một lượng lớn các thông tin phức tạp. Trong cả hai lĩnh vực này, các nước đang phát triển đều gặp bất lợi. Điều này gợi ý rằng, một nước đang phát triển sẽ có lợi hơn nếu áp đặt sự phân tách dọc cho lĩnh vực cơ sở hạ tầng một khi đã tạo ra được cạnh tranh (lựa chọn C) hoặc tiếp tục duy trì như một nhà độc quyền liên kết (lựa chọn B), hơn là để một doanh nghiệp liên kết tham gia cạnh tranh trên thị trường thượng nguồn (lựa chọn A). Những vấn đề này đã thu hút sự chú ý của các nhà hoạch định chính sách trong việc phát triển dịch vụ Internet (hộp 8.2).

Ở các nước mà ở đó đã có những nhà điều tiết kinh nghiệm và có kỹ năng tốt, thì câu hỏi phù hợp chỉ đơn giản là liên kết dọc hay phân tách dọc có thể tạo ra các kết quả tốt hơn? Tuy nhiên, do tồn tại nhiều vấn đề về thông tin và hiệu lực thực thi hợp đồng ở các nước đang phát triển, nên câu hỏi phù hợp hơn ở đây có thể là: liệu có thể đạt được lợi ích từ cạnh tranh hay không, và liệu các lợi ích đạt được có lớn hơn chi phí thực hiện các biện pháp thúc đẩy cạnh tranh không? Liệu giá cả và chất lượng đến với người tiêu dùng cuối cùng có thực sự được cải thiện đáng kể bởi cách lựa chọn thứ nhất hoặc thứ ba so với cách thứ hai vốn đơn giản hơn nhiều không? Chúng ta sẽ xem xét lần lượt các vấn đề này đối với năm lĩnh vực thuộc cơ sở hạ tầng.

Viễn thông. Khi công nghệ không dây tiếp tục phát triển, thì vấn đề liệu dịch vụ viễn thông trong nước có phải là một độc quyền tự nhiên hay không đã không còn rõ ràng như trước đây.[17] Khả năng tham gia mà không bị phân biệt đối xử ngày càng tăng, đặc biệt trong điều kiện các nhà cung cấp cạnh tranh đường dài và các dịch vụ hỗ trợ khác cũng có mặt tại thị trường trong nước. Đây chính là đặc điểm trong cuộc cải cách ngành viễn thông thành công của Marốc với sự hỗ trợ của Ngân hàng thế giới vào năm 1999. Tại Chilê, cạnh tranh trong việc cung ứng các dịch vụ ở trong nước chủ yếu bắt nguồn từ việc các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ viễn thông đường dài tham gia cung cấp dịch vụ này ở trong nước.[18] Ở Goatêmala, các nhà độc quyền (liên kết) cũng nhận được yêu cầu phải cung cấp dịch vụ liên thông cho các doanh nghiệp mới gia nhập thị trường.[19] Tại hầu hết các nước đang chuyển đổi, các cá nhân và doanh nghiệp đã tránh thời gian chờ đợi bất tận để được lắp đặt các mạng điện thoại cố định bằng cách đăng ký dịch vụ di động. [20] Do đó, đây có lẽ là một lĩnh vực tại đó *cạnh tranh có thể cùng tồn tại với sự liên kết dọc*, tức là lựa chọn A.

Nước. Chi phí cố định cho mạng lưới đường ống rất cao trong ngành nước, khiến cho cạnh tranh trong lĩnh vực cấp nước có thể không hứa hẹn mang lại nhiều lợi ích từ việc nâng cao hiệu quả. Do đó, mô hình độc quyền liên kết được điều tiết (lựa chọn B) có thể hoạt động tốt nhất trong lĩnh vực này. Dường như không có quốc gia nào khuyến khích cạnh tranh trong việc cung cấp nước, mặc dù Chilê đã nghiên cứu khả năng này.[21] Có thể cho rằng, đây là một lĩnh vực dễ dàng phát hiện và ngăn chặn sự phân biệt đối xử đối với các nhà cung cấp không liên kết. Do đó, nếu như có thể giám sát được chất lượng của các nhà cung ứng khác nhau và khi năng lực điều tiết phát triển thì *liên kết dọc có thể cùng tồn tại với cạnh tranh trong lĩnh vực cung ứng* (lựa chọn A).

Dầu và khí đốt tự nhiên. Giống như trong lĩnh vực nước, các ống dẫn dầu và khí tự nhiên đòi hỏi một hệ thống rất tốn kém, do đó mức tiết kiệm chi phí tương đối từ việc cung ứng của sản phẩm cạnh tranh có thể nhỏ hơn ở các lĩnh vực khác. Nhưng trong lĩnh vực này, việc phát hiện và ngăn chặn sự phân biệt đối xử lại khá dễ dàng. Ở đâu có thể phát hiện và ngăn chặn sự phân biệt đối xử – và không phải nước nào cũng làm được điều này – thì ở đó, sự liên kết dọc có thể phù hợp với thị trường cung ứng cạnh tranh (lựa chọn A). Ở đâu không thể ngăn chặn được sự phân biệt đối xử, thì ở đó những lợi ích của cạnh tranh sẽ nhỏ hơn so với chi phí cho việc điều tiết và những thiệt hại do sự phân biệt đối xử gây ra, vì thế lựa chọn A sẽ là không hợp lý. Lựa chọn C cũng không phù hợp do trong trường hợp này, lợi ích của cạnh tranh

Hộp 8.2

Liên kết dọc và sự phân biệt trong cung ứng các dịch vụ Internet

"Nội dung" của Internet (thông tin, âm nhạc, và đồ hoạ) được truyền tải trên những quãng đường dài bởi các nhà cung cấp "xương sống" Internet và sau đó được các nhà cung cấp dịch vụ Internet (ISP), ví dụ America Online (AOL) và Mindspring phân phối tới người sử dụng. Các ISP đến lượt mình, phải (ít nhất là trong điều kiện công nghệ hiện nay) sử dụng dây của các nhà cung ứng viễn thông địa phương hay truyền hình cáp để tới được người sử dụng cuối cùng. Một điều quan trọng cần cân nhắc đối với các nhà điều tiết và thực thi cạnh tranh là mức độ liên kết dọc nào giữa các doanh nghiệp hoạt động ở các cấp độ khác nhau có thể là có hại.

Ví dụ, khi AOL- gần đây đồng ý sáp nhập với Time Warner, một nhà cung cấp thông tin và truyền hình cáp lớn, những người chống độc quyền Mỹ đã lo ngại rằng AOL sẽ phân biệt đối xử có lợi cho những nội dung mà mình cung cấp của chính mình và bất lợi cho nội dung thông tin của các nhà cung ứng khác cạnh tranh với Time Warner. Những người chống độc quyền và những công ty đang liên kết cuối cùng đã thống nhất với nhau rằng, AOL sẽ phải cung cấp khả năng tiếp cận mạng của nó với các điều khoản giống như áp dụng cho các nhà cung ứng thông tin khác. Đồng thời, Hội đồng thông tin liên bang, cơ quan điều tiết viễn thông của Mỹ, lo ngại rằng, hoạt động truyền hình cáp của công ty liên kết sẽ phân biệt đối xử đối với các đối thủ cạnh tranh, các ISP không liên kết, và đã yêu cầu phải có một thoả thuận giải quyết tương tự để ngăn chặn sự phân biệt này. Cả hai thoả thuận trên đòi hỏi một sự giám sát của các nhà điều tiết để đảm bảo sự chấp hành thoả thuận, mặc dầu cả hai thoả thuận đều được thiết kế để phù hợp với các động cơ khuyến khích, và vì thế, ở một mức độ nào đó, chúng có tính tự củng cố.

Trong một ví dụ khác, Hội đồng cạnh tranh Lithuania đã quan ngại về hành vi phân biệt đối xử có thể có của các nhà cung ứng viễn thông trong nước, hãng Telecom, đối với các ISP độc lập, vì bản thân Telecom cũng sở hữu một ISP. Hội đồng đã xử phạt Telecom vì việc lắp đặt "các bộ lọc" trên đường dẫn của nó dẫn đến việc giảm tốc độ truyền số liệu của các ISP độc lập, mặc dù vụ án này đã bị Telecom kháng án.

Nguồn: Bộ Tư pháp Mỹ, hiện có trên địa chỉ trang Web www.usdoj.gov; Uỷ ban thông tin liên bang Mỹ, hiện có trên địa chỉ trang Web www.fcc.gov.

cũng không đủ lớn so với chi phí để phân tách dọc. Do đó, trong trường hợp này, một nhà độc quyền liên kết hoạt động ở cả hai thị trường – tức lựa chọn B – có lẽ là kết cục tốt nhất có thể. *Cạnh tranh nguồn giữa các nhà độc quyền liên kết có thể là một khả năng* trong lĩnh vực này ở các quốc gia lớn hơn. Như đã nói ở trên, các đường ống dẫn từ hai nơi sản xuất khí đốt khác nhau ở Áchentina đang bắt đầu cạnh tranh với nhau trong việc cung ứng khí đốt tự nhiên tới khách hàng ở Chilê.

Đường sắt. Một mô hình cải tổ ngành đường sắt, được Liên minh Châu Âu hậu thuẫn, bao gồm việc phân chia quyền sở hữu và kiểm soát đối với hạ tầng ("đường ray") tách biệt khỏi sự vận hành ("toa xe"), với mục tiêu cuối cùng là có nhiều xí nghiệp vận tải đường sắt tư nhân cạnh tranh với nhau trong việc kinh doanh vận chuyển trên cùng một hệ thống đường ray. Kinh nghiệm của Anh – một trong số ít các quốc gia đã cố gắng thực hiện mô hình cải tổ này một cách toàn diện – không cho thấy nhiều thành công. Ở đây, một câu hỏi được đặt ra là, liệu *sự liên kết dọc mà không có cạnh tranh ở dịch vụ toa xe* (lựa chọn B) *có phải là lựa chọn tốt nhất trong số những lựa chọn không hoàn hảo* ở lĩnh vực này không.

Ở những quốc gia vừa và lớn, lựa chọn B có thể cho phép cạnh tranh giữa các doanh nghiệp liên kết dọc thông qua các dịch vụ vận chuyển tới các điểm đến khác nhau, hay từ các điểm xuất phát khác nhau, tới những khách hàng cụ thể (tức là, cạnh tranh "song song" hay cạnh tranh " từ nguồn"). [22] Đây là mô hình cuối cùng đã được các chính phủ cải cách ở cả Braxin và Mêhicô lựa chọn và đã từng được áp dụng ở Canađa và Mỹ. Cạnh tranh trong các loại hình vận chuyển khác như vận chuyển bằng xe tải cũng có thể diễn ra.

Các nước nhỏ có các cơ quan điều tiết tinh vi, có thể sẽ phát hiện được sự phân biệt đối xử một cách tương đối dễ dàng, nhờ đó, cho phép sự gia nhập ngành của một số doanh nghiệp khác – ví dụ như sự gia nhập của các doanh nghiệp vận tải đường thuỷ lớn mà đã sở hữu một số xe lửa từ trước, hay sự gia nhập của các doanh nghiệp vận tải đường sắt nước ngoài từ các nước láng giềng. Chẳng hạn, Liên minh Châu Âu đã ban hành các quy định yêu cầu các nước thành viên cho phép các xí nghiệp đường sắt

đến từ các nước thành viên khác của EU sử dụng đường ray của các doanh nghiệp đường sắt quốc gia. Ví dụ, ở Cộng hoà Séc, công ty đường sắt liên kết dọc phải chấp nhận cho phép các xí nghiệp đường sắt khác sử dụng đường ray của mình.

Điện. Trong lĩnh vực điện, rất khó phát hiện và ngăn chặn được sự phân biệt đối xử với các nhà sản xuất điện không liên kết, thậm chí ngay ở các nước công nghiệp có các cơ quan điều tiết nhiều kinh nghiệm. Những vấn đề mà các nhà điều tiết gặp phải khi giám sát hành vi của các nhà độc quyền đầy thế lực cũng hết sức khó khăn.[23] Tuy nhiên, trừ trường hợp các nền kinh tế nhỏ nhất (tại đó ngay cả với công nghệ sản xuất điện hiện đại nhất, thì lợi thế kinh tế theo quy mô cũng không cho phép sự có mặt của nhiều hơn một hay hai doanh nghiệp sản xuất điện), lợi ích tiềm năng của cạnh tranh trong sản xuất điện là rất lớn, làm cho *việc phân tách dọc có thể là một kết cục tốt nhất* (lựa chọn C).[24]

Một nghiên cứu gần đây cho thấy, việc phân tách dọc trong ngành điện lực là một cách tiếp cận được sử dụng rộng rãi nhất ở nhiều nước (trừ Malaixia và các nước EU).[25] Có thể kết luận rằng, việc phân tách dọc – phân chia các công ty sản xuất điện liên kết thành các chủ thể sản xuất, truyền tải và phân phối riêng biệt – có thể mang lại sự cạnh tranh trong ngành điện lực. Các kết quả cho thấy, cạnh tranh có thể là tích cực.

Ví dụ, ở Áchentina, việc chuyển sang hệ thống cạnh tranh tư nhân đã nhanh chóng giải quyết được vấn đề cấp bách là thiếu điện. Mặt khác, một vài kinh nghiệm gần đây cho thấy những mối quan tâm về chính trị và sự cải cách nửa vời có thể làm giảm lợi ích của cạnh tranh trong ngành điện. Trong khi việc phân tách dọc đối với các doanh nghiệp sản xuất điện làm giảm yêu cầu điều tiết đối với hoạt động sản xuất điện (do hoạt động này chịu chi phối của cạnh tranh) thì hoạt động phân phối và truyền tải điện vẫn trong tình trạng độc quyền và cần được điều tiết. Có những bằng chứng cho thấy sự phân tách dọc có thể không cải thiện đáng kể tính hiệu quả, trừ khi đưa ra được một số hình thức cạnh tranh nào đó ở khâu cung cấp tới người tiêu dùng cuối cùng.

Cơ cấu của hệ thống điều tiết

Ngày nay, hầu hết mọi người đều đồng tình là một quốc gia cần có các cơ quan điều tiết *độc lập* tuân thủ các thủ tục *minh bạch* (chương 5 và 10), chịu sự giám sát của *một hệ thống tư pháp độc lập và vững mạnh* (chương 6). Trong thực tế, rất khó thực thi tất cả các yêu cầu này. Hơn nữa, nếu không có các lực lượng đối trọng thì sự thiếu hiệu quả của bộ máy nhà nước sẽ chỉ được thay thế bằng sự tham nhũng của tư nhân. Ngoài ra, nguồn vốn con người lại khan hiếm ở nhiều nước đang phát triển (chương 1). Tất cả những nhân tố này đòi hỏi phải có sự sửa đổi trong việc xây dựng thể chế. Phần này nêu ra một số tính chất khác cần thiết để cơ quan điều tiết có thể hoạt động hiệu quả ở các nước đang phát triển, trên cơ sở xem xét đến những khó khăn về thông tin và năng lực của các nước này.

Toà án và các hội đồng xét xử có vai trò điều tiết

Các cơ quan điều tiết có thể nắm giữ nhiều vai trò. Các cơ quan này có thể soạn thảo ra các quy định, giám sát và cưỡng chế việc thi hành luật. Mặc dù nhiều cơ quan điều tiết có thể thực hiện tốt hai chức năng đầu, nhưng đối với công tác thi hành quyết định, các cơ quan này vẫn cần sự trợ giúp của toà án. Ngay cả trong những trường hợp các nhà điều tiết có quyền lực cưỡng chế thi hành cao, toà án vẫn giữ một vai trò quan trọng trong việc lắng nghe những kháng cáo sau khi đã có quyết định của cơ quan điều tiết. Ở hầu hết các nước đang phát triển, toà án phải gánh vác quá nhiều trọng trách và các thẩm phán lại thiếu kỹ năng chuyên môn. Vì những lý do đó, ở các nước này nên xây dựng các hệ thống giám sát để giảm bớt gánh nặng của toà án. Ban đầu phải giao quyền bắt buộc thi hành cho các nhà điều tiết. Do toà án ở các nước đang phát triển yếu kém

hơn, nên nhiều nhà đầu tư quốc tế phải dựa vào trọng tài quốc tế.

Một câu hỏi đặt ra là, liệu các toà án dựa trên luật cạnh tranh có giám sát được các nhà cung cấp dịch vụ hay không. Kinh nghiệm của Niu Dilân cho thấy tầm quan trọng của cơ quan điều tiết có trách nhiệm giám sát việc thi hành luật. Là một phần trong chương trình giảm bớt các quy định được thực hiện trên diện rộng vào những năm 90, Niu Dilân đã xoá bỏ quy định cụ thể cho các lĩnh vực và hướng tới việc dựa nhiều hơn vào cơ quan điều tiết cạnh tranh, củng cố việc thi hành luật cạnh tranh thông qua hệ thống toà án, ngăn chặn sự lạm dụng độc quyền trong các ngành viễn thông và điện lực. Tuy nhiên, các nhà hoạch định chính sách nhận thấy rằng, nếu không có các quy định cụ thể đối với từng lĩnh vực, thì các thủ tục tố tụng ở toà án sẽ kéo dài, mà kết quả lại không thoả mãn. Các toà án ở ba cấp đã phải mất 5 năm mới xác định được mức giá phù hợp mà một doanh nghiệp phải trả để có thể tiếp cận được mạng lưới đường dây trong nước do một doanh nghiệp độc quyền đang nắm giữ. Và cuối cùng, vẫn không có một nguyên tắc hay định hướng chung nào để các doanh nghiệp tuân theo.[26] Các báo cáo gần đây của cuộc Điều tra cấp bộ về ngành viễn thông và Điều tra cấp bộ về ngành điện lực đã kết luận rằng, ít nhất với sự phát triển công nghệ như hiện nay ở các ngành này, các hội đồng xét xử có chức năng điều tiết chuyên trách sẽ là một bộ phận quan trọng của một cơ chế điều tiết có hiệu quả.

Phạm vi của các cơ quan điều tiết

Nhóm câu hỏi thứ hai liên quan đến phạm vi hoạt động của các cơ quan điều tiết trong nước. Các cơ quan này nên hoạt động ở cấp quốc gia hay chỉ nên để các cơ quan điều tiết cấp địa phương kiểm soát các doanh nghiệp cung cấp cơ sở hạ tầng ở địa phương? Liệu có nên có một cơ quan điều tiết riêng cho mỗi lĩnh vực cơ sở hạ tầng chính hoặc cho mỗi chức năng riêng biệt không?

Điều tiết cấp địa phương và cấp quốc gia. Có một số luận điểm ủng hộ sự điều tiết các doanh nghiệp cung cấp cơ sở hạ tầng theo hướng địa phương hoá. Theo các luận điểm này, hình thái điều tiết này có lợi hơn do (a) cơ quan điều tiết địa phương biết rõ hơn về các điều kiện của địa phương; (b) cơ quan này phải chịu trách nhiệm giải trình trực tiếp hơn, kết quả là thu hút được sự tham gia nhiều hơn của các đối tượng bị tác động vào quá trình ra quyết định (như đã được đề xuất trong *Báo cáo Phát triển Thế giới 1994*); (c) công tác giám sát các doanh nghiệp bị điều tiết có hiệu quả cao hơn; và (d) các cơ quan điều tiết cấp quốc gia hay cấp liên bang thường xuyên gặp phải nhiều khó khăn trong phối hợp hoạt động với chính quyền địa phương, đặc biệt là trong những vấn đề nhạy cảm chính trị như khả năng tiếp cận cơ sở hạ tầng.

Tuy nhiên, những nhân tố này lại bị những người ủng hộ sự tập quyền trung ương trong điều tiết ở cấp quốc gia phản đối với những lý do: (a) sự phức tạp về chuyên môn mà các nhà điều tiết cần có, ít nhất cũng ở một số lĩnh vực, dẫn đến lợi thế kinh tế theo quy mô trong điều tiết; (b) việc thiếu chuyên gia ở cấp địa phương; (c) sự hiện diện của những ngoại ứng (chẳng hạn như hiệu ứng nhu cầu mạng lưới) giữa những người sử dụng ở các địa phương khác nhau trong cùng một quốc gia, đòi hỏi phải có một tập hợp các quy tắc và cơ quan điều tiết chung duy nhất; và (d) khả năng "thao túng" ngành của một cơ quan càng lớn thì địa bàn phục vụ của cơ quan ấy ngày càng hẹp. (Một số người còn ủng hộ việc tập trung hóa vì cho rằng nó sẽ làm giảm khả năng tham nhũng, nhưng các bằng chứng ở đây vẫn chưa khẳng định được lập luận này; xem chương 5.)

Ở một nước càng nhỏ thì các lý lẽ ủng hộ cho các cơ quan điều tiết cấp địa phương càng kém thuyết phục hơn, và ba lý lẽ ủng hộ cho việc điều tiết ở cấp quốc gia được nêu đầu tiên càng vững vàng hơn. Đối với các quốc gia nhỏ đang phát triển, xây dựng các cơ quan điều tiết ở cấp quốc gia có thể thích hợp hơn. Các lĩnh vực có công nghệ ít phức tạp hơn như ngành cấp nước và sửa chữa đường bộ là ngoại lệ. Trong cả hai ngành này, cư dân địa phương có vai trò đặc

biệt quan trọng trong việc định hướng cung cấp dịch vụ (xem *Báo cáo Phát triển Thế giới 1994*). Tuy vậy, ngay cả trong những ngành này, vẫn có các cơ quan trung ương và các quy định chịu trách nhiệm về các vấn đề kết nối và định giá, các hoạt động tạo ra ngoại ứng (như quản lý nước máy), các hoạt động được lợi nhờ trình độ chuyên môn tốt hơn (như giám sát quá trình đấu thầu xây dựng đường bộ). Các đơn vị được phân cấp như chính quyền thành phố và các tổ chức phi chính phủ, có thể chịu trách nhiệm giám sát hoạt động, thiết lập các tiêu chuẩn địa phương, giải quyết các thắc mắc của khách hàng, và chung nhất là trách nhiệm giải trình trước toàn thể người dân địa phương.[27]

Đối với các quốc gia lớn hơn, các chức năng điều tiết phân cấp là phù hợp hơn. Trong một vài trường hợp, mặc dù các quy định được đặt ra ở cấp quốc gia, nhưng việc giám sát chấp hành có thể được các tổ chức phi chính phủ hoặc cộng đồng thực hiện ở cấp địa phương. Các lý lẽ ủng hộ sự phân cấp bị tác động bởi các nhân tố chính trị. Chính quyền trung ương ở các quốc gia lớn đôi khi không đủ năng lực áp đặt các quy định (kể cả những yêu cầu về thông tin cơ sở cần thiết cho việc điều tiết) đối với các doanh nghiệp ở địa phương hoặc ở một vùng, nếu không có sự ưng thuận của chính quyền địa phương hoặc của vùng đó. Tuy nhiên, vẫn có các khu vực mà việc phân cấp trách nhiệm không có ý nghĩa – như việc điều tiết trong ngành viễn thông và truyền dẫn khí đốt và điện giữa các tiểu bang – vì phần nhiều các dịch vụ này được thực hiện *giữa* các khu vực.

Dưới đây là hai ví dụ nổi bật trong lĩnh vực thu phí đường ở Braxin. Ví dụ thứ nhất, trên trục đường thu phí giữa Rio de Janeiro và Teresopolis, thị trưởng của một thị trấn nhỏ nằm dọc tuyến đường đã từ chối hợp tác trong việc ngăn chặn các lái xe trốn phí. Ví dụ thứ hai, tại bang Parana, thống đốc bang đã ép người được nhượng quyền thu phí đặt mức phí bằng nửa mức đã thoả thuận trong hợp đồng ký kết giữa chính quyền trung ương và người được nhượng quyền.[28] Trước những khó khăn trong điều tiết ở cấp quốc gia và hiệu lực thi hành chính sách, các nước lớn đang phát triển như Áchentina, Braxin, Ấn Độ, và Nga đã uỷ thác (đôi khi hoàn toàn, nhưng cũng có khi chỉ một phần) quyền lực điều tiết cho chính quyền địa phương hoặc khu vực.

Tuy vậy, một loại hình cấu trúc điều tiết thứ ba nổi lên, đó là các tổ chức điều tiết siêu quốc gia, ví dụ như các tổ chức được thiết lập giữa các quốc gia nhỏ nhất và nghèo nhất ở Châu Phi. Các cơ cấu siêu quốc gia được thành lập, rõ ràng cũng vì những lý do đã dẫn tới tập quyền ở các quốc gia khác, đó là tính phức tạp trong điều tiết, lợi thế kinh tế theo quy mô trong điều tiết, và việc thiếu cán bộ chuyên môn cho các cơ quan điều tiết. Trong trường hợp này còn có thêm một nhân tố khác nữa là khi đối diện với các nhà đầu tư đa quốc gia lớn, năng lực thương lượng của một cơ quan điều tiết đa quốc gia tăng lên so với một cơ quan điều tiết ở một quốc gia nhỏ.[29] Gần đây, Tổ chức các nước phía đông vùng biển Caribê mới lập nên một cơ quan điều tiết khu vực cho ngành viễn thông và đang cân nhắc việc mở rộng hình thức này đối với các lĩnh vực cơ sở hạ tầng khác. Tương tự như vậy, năm 1995 các quốc gia thuộc Cộng đồng phát triển Nam Phi đã thiết lập Tổ hợp quyền lực Nam Phi (Southern African Power Pool) nhằm phối hợp quyền lực và hoạt động điều tiết cấp quốc gia với nhau .

Mặc dù những lý luận ủng hộ và phản đối tập quyền trong cơ cấu điều tiết đều hết sức thuyết phục, nhưng trên thực tế, khả năng xây dựng một cơ cấu điều tiết có hiệu quả, phụ thuộc vào thực tiễn đời sống chính trị. Ví dụ, với hệ thống chính trị tập quyền cao độ, Pháp chủ yếu áp dụng cơ cấu điều tiết tập quyền (trừ ngành cấp nước và giao thông địa phương chủ yếu do chính quyền thành phố kiểm soát). Trái lại, ở Mỹ, với tính chất tự trị, và do diện tích rộng, các bang có quyền lực điều tiết to lớn. Do việc xoá bỏ những người hiện đang nắm quyền lực điều tiết sẽ phải trả giá đắt về mặt chính trị, nên cơ cấu điều tiết có xu hướng rất khó thay đổi theo thời gian.

Điều này cho ta một bài học quan trọng về các nước đang phát triển hoặc đang trong thời kỳ chuyển đổi: cơ cấu chính trị ở các nước này cũng sẽ quyết định các loại hình thể chế điều tiết có thể thi hành. Công tác cải cách hoặc soạn thảo các quy định là cực kỳ khó thực hiện, nếu không nhận thức được các trở ngại này và không nỗ lực khắc phục chúng. Đôi khi việc thiết lập một thể chế mới mang lại lợi ích hơn là sửa đổi cơ quan chức năng cũ. Đây cũng chính là trường hợp tư nhân hoá ngành viễn thông của Marốc.

Chuyên môn hoá theo ngành. Các nhân tố quan trọng quyết định sự lựa chọn cơ quan điều tiết cấp quốc gia hay cấp địa phương cũng có vai trò quan trọng trong việc cân nhắc vấn đề chuyên môn hoá các cơ quan điều tiết theo ngành, và chúng đều cho những câu trả lời tương tự nhau. Một số luận điểm ủng hộ việc thiết lập một cơ quan chuyên môn cho mỗi lĩnh vực rộng lớn (giao thông, năng lượng, viễn thông, ...) đó là: các lĩnh vực khác nhau có các đặc trưng khác nhau, vì thế có lợi thế kinh tế nhờ chuyên môn hoá mà không có tính kinh tế đặc thù của việc kết hợp; có nhiều cơ quan sẽ làm phân tán rủi ro do thất bại thể chế; và có nhiều cơ quan sẽ cho phép có nhiều thử nghiệm chính sách hơn.

Trái lại, không nghi ngờ gì nữa, một vài vấn đề xuyên suốt ranh giới phân định ngành và có thể được lợi nếu có một khung mẫu chính sách nhất quán. Ranh giới các ngành không phải lúc nào cũng rõ ràng và ngày càng trở nên khó phân định (như trong trường hợp ngành điện thoại và truyền hình cáp). Hơn nữa, như đã được đề cập trong cuộc tranh luận giữa địa phương hoá và tập quyền, nhiều nước đang phát triển phải đối mặt với tình trạng thiếu cán bộ có trình độ cao cho các cơ quan điều tiết đa dạng, và một cơ quan có địa bàn hoạt động rộng hơn hầu như chắc chắn cũng có nguy cơ bị ngành (hoặc bộ quản lý ngành) "thao túng" thấp hơn.

Một lần nữa, hầu hết các luận điểm này đều liên quan đến quy mô và năng lực của các nước. Các nước đang phát triển nhỏ như Côxta Rica, Giamaica, và Panama đã khắc phục tình trạng khan hiếm các chuyên gia điều tiết bằng cách tạo ra các cơ quan điều tiết đa lĩnh vực (mặc dù các quy định về điều tiết được xác định đặc thù cho từng lĩnh vực). Ôxtrâylia, Braxin, Canađa, và Mỹ cũng áp dụng mô hình cơ quan điều tiết đa lĩnh vực ở cấp tiểu bang. Hunggari đã đi theo mô hình của Anh trong việc kết hợp các cơ quan điều tiết của ngành điện lực và khí đốt với nhau.[30] Đồng thời, theo những luận điểm kinh tế nêu trên, một vài quốc gia đang phát triển khác có quy mô lớn hơn – như Áchentina, Braxin, và Nga đã tạo ra các cơ quan điều tiết riêng cho các lĩnh vực khác nhau.

Chuyên môn hoá theo chức năng. Ở một vài quốc gia, các cơ quan khác nhau chịu trách nhiệm thực thi các chức năng khác nhau; ví dụ một cơ quan có thể thực hiện điều tiết về kinh tế ngành nước, nhưng không chịu trách nhiệm giám sát về kỹ thuật và môi trường của ngành này. Ở Anh, Văn phòng điều tiết về nước có trách nhiệm kiểm soát mức giá mà người tiêu dùng cuối cùng phải trả và đảm bảo khả năng cạnh tranh của nhà cung cấp, trong khi đó thanh tra về nước uống giám sát chất lượng của nước cung cấp, còn Cơ quan môi trường chịu trách nhiệm về chất lượng của các con sông, các kênh đào và nước ngầm. Theo phương châm này, có thể thiết lập các bộ phận tương tự chịu trách nhiệm về khía cạnh kinh tế, kỹ thuật, môi trường và an toàn trong công việc sản xuất điện và truyền tải điện. Nhưng việc tạo lập một loạt các cơ quan này là rất tốn kém và có thể làm xuất hiện lợi thế kinh tế nhờ phối hợp.[31] Tại những nơi cần phải dựa vào sự hiểu biết cặn kẽ về các điều kiện ở địa phương và sự tán thành của các lực lượng chính trị địa phương, thì rõ ràng cần có các cấp độ điều tiết khác nhau để điều tiết kinh tế và kỹ thuật. Đối với một nước đang phát triển có nguồn nhân lực khan hiếm, thì chuyên môn hoá theo chức năng càng khó khăn hơn.

Một chiến lược cố gắng "dàn trải" nguồn cung hạn chế những cán bộ có chuyên môn cho

các cơ quan điều tiết, đó là giao thầu một số chức năng, như thiết lập kế hoạch định giá hoặc giám sát sự tuân thủ, cho các hãng tư nhân. Chilê giao lại công tác giám sát kỹ thuật tiêu chuẩn nước cho các doanh nghiệp tư nhân và Ăngôla và Philippin đang cân nhắc việc tiến hành tương tự.[32] Cơ quan điều tiết các hoạt động viễn thông ở Áchentina đã thuê các nhà tư vấn tư nhân trợ giúp trong việc xác định lại cân bằng giá cả giữa khách hàng thương mại và khách hàng kinh doanh, và giữa cuộc gọi đường dài và cuộc gọi nội hạt.[33] Có lẽ còn có nhiều khả năng cho việc áp dụng rộng rãi hơn nữa chiến lược này.

Cơ quan điều tiết cạnh tranh và cơ quan điều tiết cơ sở hạ tầng. Một câu hỏi thường được đặt ra là, liệu người ta có thể dựa vào cơ quan giám sát thi hành luật cạnh tranh để hoạt động như một cơ quan điều tiết kinh tế thông thường hay không. Các nước Trung và Đông Âu và Liên Xô cũ, những nước đã thành lập các cơ quan điều tiết cạnh tranh từ trước, cũng đã thực hiện như vậy trước khi tạo ra các cơ quan điều tiết riêng theo lĩnh vực. Các nước này ban đầu dựa vào các cơ quan điều tiết cạnh tranh, sử dụng các điều khoản trong luật cạnh tranh để ngăn chặn sự lạm dụng độc quyền tại lĩnh vực cơ sở hạ tầng.[34] Tiếp sau đó họ mới bổ sung thêm bên cạnh các cơ quan điều tiết cạnh tranh là các cơ quan điều tiết hạ tầng riêng biệt. Tuy nhiên, với sự cạnh tranh xuất hiện ngày càng nhiều trong ngành tiện ích công cộng, những điểm chung giữa các cơ quan điều tiết cạnh tranh với các cơ quan điều tiết cơ sở hạ tầng ngày càng được quan tâm.

Các cơ quan điều tiết cạnh tranh ở các nước đang phát triển rất khác nhau như Vênêxuêla và Ba Lan đều cho thấy, chúng có thể hoạt động hỗ trợ cạnh tranh hiệu quả không kém ở các nước Bắc Mỹ và Tây Âu trong khi không cần phải trực tiếp điều tiết đối với các doanh nghiệp cung ứng cơ sở hạ tầng. Ở các nước khác như Ôxtrâylia, Bôlivia, và Nga, cơ quan điều tiết cạnh tranh cũng có quyền phối hợp và quản lý với các cơ quan điều tiết hạ tầng - mặc dù trong cả ba trường hợp này vẫn cần phải làm rõ một vài chi tiết bên trong.

Thiết kế việc điều tiết cơ sở hạ tầng để phân phối dịch vụ tới người nghèo

Chất lượng và phạm vi của các dịch vụ hạ tầng cơ sở như điện, nước, viễn thông, giao thông có tác động lớn tới mức sống người dân. Ngày nay, rất nhiều người nghèo vẫn chưa có cơ hội tiếp cận với nhiều loại hình dịch vụ hạ tầng cơ bản.

Những kết quả trong một cuộc nghiên cứu mới đây về ảnh hưởng của việc cải thiện cơ sở hạ tầng đối với người nghèo ở khu vực Mỹ Latinh có thể giúp cho các nhà hoạch định chính sách ở những nơi khác rút ra bài học làm thế nào để thiết kế các cuộc cải cách có tính đến hiệu quả phân phối và phúc lợi.[35] Hai kết quả chính của nghiên cứu này được trình bày dưới đây.

Thứ nhất, việc khu vực tư nhân cung cấp dịch vụ có tác động lẫn lộn tới mức thuế quan, và như vậy, có tác động lẫn lộn tới người nghèo. Mức giá giảm trong các trường hợp sự cạnh tranh và hoạt động điều tiết hiệu quả làm giảm chi phí. Ví dụ, tự do hoá thị trường các dịch vụ viễn thông đường dài ở Chilê năm 1994 đã làm giảm giá cuộc gọi xuống hơn 50%. Giá cả trong ngành điện thoại di động cũng đã giảm một lượng tương tự khi số lượng các doanh nghiệp điện thoại di động tăng từ hai đến bốn doanh nghiệp trong năm 1998. Ở Áchentina, giá điện bán buôn đã giảm xuống 50% trong giai đoạn 5 năm sau khi thực hiện tư nhân hoá do sự cạnh tranh dữ dội trong ngành sản xuất điện năng với sự gia nhập của 21 doanh nghiệp sản xuất điện mới. Các khách hàng đã được hưởng sự giảm giá 40% trong 5 năm sau khi tư nhân hoá (1992- 1997). Ngược lại, cũng có những ví dụ về việc tăng giá do nhu cầu đảm bảo năng lực tài chính cho các nhà cung cấp dịch vụ.

Thứ hai, cải cách đã làm tăng hoạt động cung cấp dịch vụ hạ tầng cơ sở của khu vực tư nhân. Điều này giúp cải thiện cơ hội tiếp cận nói chung và có thể cũng làm tăng cơ hội này đối với người nghèo, vì từ trước đến nay họ vẫn thiếu các cơ hội này. Bảng 8.3 cho thấy cơ hội tiếp cận các dịch vụ điện, nước, điện thoại ở 22

Bảng 8.3

Cơ hội tiếp cận điện, nước, điều kiện vệ sinh, và dịch vụ điện thoại ở 22 nước Mỹ Latinh, 1986-96
(Tỷ lệ phần trăm các hộ gia đình)

	Có tính trọng số				Không tính trọng số			
	Nước	Vệ sinh	Điện thoại	Điện	Nước	Vệ sinh	Điện thoại	Điện
1986	75.99	66.99	5.46	82.19	68.34	73.63	4.58	72.16
1989	80.85	79.85	6.13	85.37	69.88	77.21	5.23	76.26
1992	81.33	79.84	7.44	87.72	70.16	77.50	6.54	80.19
1995		79.65	9.41	89.37	73.19	79.67	8.54	81.76
1996			10.30	90.10			9.42	80.91

Chú thích: Có trọng số - trọng số bằng nhau được gắn cho tất cả các quốc gia; không tính trọng số - thể hiện các tỷ lệ tiếp cận dựa theo dân số.
Nguồn: Estache và các tác giả khác 2000a, tr 16.

nước khu vực Mỹ Latinh đã tăng lên trong suốt giai đoạn 1986-96.

Thách thức chính sách đối với các chính phủ đang cố gắng cải thiện cơ hội tiếp cận dịch vụ cơ sở hạ tầng cho các nhóm cư dân nghèo nhất, là tạo động cơ cung cấp dịch vụ cho người nghèo, trong khi giữ giá ở mức có thể chấp nhận được với người nghèo, trên cơ sở có tính đến sự tự nguyện và khả năng chi trả của họ. Điều này được minh hoạ trong thoả thuận nhượng quyền kinh doanh nước ở tỉnh Tucuman, Áchentina (hộp 8.3).[36] Mặc dù nguyên nhân thất bại trong việc nhượng quyền này rất phức tạp, nhưng việc quan tâm sớm hơn tới các vấn đề xã hội và phân phối có thể làm tăng cơ hội thành công, hoặc một sự trợ cấp công khai có thể giúp làm dịu tình hình.

Có năm cách chủ yếu mà chính sách điều tiết có thể thúc đẩy mục tiêu phân phối: (a) đặt ra các mục tiêu đầu tư; (b) linh hoạt phối hợp yếu tố chất lượng và giá cả trong các quyết định điều tiết; (c) cho phép gia nhập tự do đối với các nhà cung cấp cơ sở hạ tầng không chính thức; (d) thu hút quần chúng tham gia vào quá trình điều tiết; và (e) trợ cấp.

Đặt ra các mục tiêu đầu tư

Một số chính phủ đã cố gắng nâng cao cơ hội tiếp cận các dịch vụ cơ sở hạ tầng bằng cách đưa vào các mục tiêu đầu tư tại thời điểm tư nhân hoá hoặc khi quyết định trao các hợp đồng nhượng quyền. Bôlivia đã đi theo cách tiếp cận như vậy ở La Paz và El Alto, nơi mà các doanh nghiệp tham dự đấu thầu cung cấp nước năm 1997 phải chỉ rõ số kết nối mà họ sẽ thiết lập với một biểu giá đã xác định. Hãng thắng thầu, Aguas del Illimani, đã cam kết cung cấp nước cho 100% dân cư vào tháng 12 năm 2001.[37] Tương tự như vậy, ở Monteria, Côlômbia, các mục tiêu cụ thể mở rộng hoạt động cấp thoát nước cũng được đặt ra.[38]

Cách thức bỏ thầu một hợp đồng hoặc một doanh nghiệp trong quá trình tư nhân hoá và tiêu chí được chọn để giao hợp đồng sẽ xác định sự phân bổ lợi ích giữa các bên tham gia. Nếu các hộ nghèo được kết nối với dịch vụ, họ sẽ có khuynh hướng có lợi hơn nếu biểu giá được chọn làm tiêu chí cạnh tranh. Trong trường hợp họ không được kết nối thì việc lựa chọn các cam kết đầu tư làm cơ sở để quyết định thắng thầu sẽ có khả năng mang lại nhiều lợi ích hơn cho người nghèo.

Linh hoạt trong sự phối hợp giá và chất lượng

Trong khi quyết định cấp các hợp đồng nhượng quyền, nếu tiêu chuẩn chất lượng được đặt ra quá cao (ví dụ như áp dụng các tiêu chuẩn của các nước công nghiệp) thì dịch vụ cung cấp có

Hộp 8.3

Nhượng quyền kinh doanh nước ở Tucuman, Áchentina

Năm 1995, dịch vụ cung cấp nước và vệ sinh ở tỉnh Tucuman, Achentina đã được nhượng quyền kinh doanh cho Compania de Aguas del Aconquija (CAA) trong thời hạn 30 năm. Để tài trợ cho chương trình đầu tư bắt buộc, đơn vị được nhận đặc quyền khai thác này đã tăng giá lên 68%. Sự tăng giá được thực hiện tức thì và tác động như nhau đối với tất cả các nhóm khách hàng, trong khi có một tỷ trọng đáng kể dân cư là những người nghèo ở nông thôn và thành thị.

Đối với những người sử dụng có mức tiêu dùng thấp, việc tăng giá tỏ ra không phù hợp và thiếu công bằng. Tình huống trở nên xấu hơn với hàng loạt vụ cung cấp nước dục như có bùn. Kết quả là một cuộc vận động không trả tiền nước của người tiêu dùng đã dẫn đến khủng hoảng tài chính đối với doanh nghiệp nhượng quyền. Các cuộc bầu cử ở địa phương đã lập nên chính quyền mới, mà chính quyền này không mặn mà gì với chương trình nhượng quyền. Đầu tiên, những nhà cầm quyền và doanh nghiệp được nhượng quyền bắt đầu tái đàm phán về hợp đồng. Một sáng kiến được đưa ra là áp dụng một mức giá đặc biệt cho những người sử dụng có thu nhập thấp và một hệ thống biểu giá tăng dần đối với các khách hàng thường xuyên. Tuy nhiên, các cuộc thương lượng đã không thành công và cuối cùng đã phải nhờ đến sự can thiệp của trọng tài quốc tế.

Nguồn: Estache, Gomez-Lobo và Leipziger 2000.

thể sẽ quá đắt đối với các hộ gia đình nghèo hoặc cho các nước nghèo. Điều này có nghĩa là, cần có sự linh hoạt trong hợp đồng để cho phép công ty, các nhà điều tiết, và những người sử dụng trong tương lai có thể thống nhất với nhau về một cách kết hợp giữa giá cả và chất lượng khác khi cần thiết (như đối với các địa bàn cụ thể).[39] Việc quá nhấn mạnh các tiêu chuẩn chất lượng và an toàn sẽ ngăn cản các doanh nghiệp nhỏ ở địa phương cung cấp các dịch vụ tuy "kém hoàn hảo" nhưng rất cần thiết cho người nghèo. Khi thu nhập người dân được cải thiện, các nhà điều tiết có thể xiết chặt các tiêu chuẩn về chất lượng và an toàn.

Nguyên tắc của một cơ cấu điều tiết nhiều bậc, trong đó các công nghệ khác nhau được xử lý khác nhau, đã được các nhà điều tiết áp dụng trong nhiều tình huống khác. Ví dụ, đối với ngành viễn thông, tất cả các nước đều áp đặt những yêu cầu quy định khác nhau đối với các doanh nghiệp điện thoại di động và điện thoại cố định, trong đó các doanh nghiệp điện thoại cố định thường được coi là có quyền lực thị trường lớn hơn, và do vậy cần có sự điều tiết chặt chẽ hơn. Nhiều nước (ví dụ như Bôlivia) cũng đặt ra các yêu cầu quy định khác nhau đối với "hệ thống liên thông" (nằm trong mạng lưới quốc gia) và "hệ thống biệt lập", trong đó hệ thống liên thông đòi hỏi phải có sự giám sát chặt chẽ hơn vì nhiều lý do, trong đó có lý do phải đảm bảo sự tin cậy của hệ thống.

Các nhà cung cấp được phép đưa ra các danh mục dịch vụ và đặt các mức giá tương ứng. Những người sử dụng được toàn quyền lựa chọn theo ý mình; sự linh hoạt này sẽ đem lại lợi ích cho những người sử dụng có thu nhập thấp. Nó cũng giúp giảm những yêu cầu về thông tin đối với nhà điều tiết trong việc phải xác định các tiêu chuẩn chất lượng hay dịch vụ tốt nhất. Ví dụ, hãng Aguas del Illimani ở Bôlivia đã đưa ra sự lựa chọn giữa mức phí kết nối dịch vụ nước thông thường và một mức phí khác, thấp hơn nếu các hộ gia đình tham gia lao động trong các hoạt động kết nối. Ở Braxin, các đường cống thoát nước đồng sở hữu đã được đưa vào hoạt động ở những khu nhà ổ chuột với tư cách là một hệ thống thoát nước có chất lượng và giá cả thấp.[40]

Điều tiết sản phẩm hoặc kết quả đầu ra, thay vì quá trình cung cấp dịch vụ, có thể tạo ra các động cơ khuyến khích các nhà cung cấp (chính thức hoặc không chính thức) tìm kiếm và áp dụng các phương pháp đạt được kết quả bắt buộc với mức chi phí thấp hơn. Ví dụ, doanh nghiệp tư nhân được nhượng quyền ở La Paz và El Alto, Bôlivia đã có thể duy trì một mức chi phí thấp vì các quy định đã xác định rõ đến từng kết quả (loại hình dịch vụ và chất lượng dịch vụ) chứ không phải là đến từng đầu vào của quá trình cung cấp dịch vụ (các tiêu chuẩn về nguyên liệu và kỹ thuật xây dựng).[41]

Tự do hoá sự gia nhập thị trường

Các cách tiếp cận mới, có tính chất đổi mới có

thể cần thiết để nâng cao chất lượng dịch vụ cung cấp cho người nghèo. Các cách tiếp cận như vậy, bao gồm cả sự tham gia của cộng đồng trong việc xây dựng và vận hành mạng lưới, làm giảm chi phí của các mạng lưới này. Một ví dụ điển hình là ngành nước của Áchentina có sự tham gia lao động của dân cư ở một vài vùng vào hoạt động kết nối hoặc bảo dưỡng. Ở Mêhicô vào đầu những năm 90, các chương trình tương tự cũng được tiến hành đối với hoạt động bảo dưỡng đường sá. Các nhà điều tiết cần phải đón nhận các thử nghiệm trong xây dựng thể chế.

Ở nhiều vùng của các nước đang phát triển, những người bán hàng hoặc các mạng lưới của tư nhân với quy mô nhỏ đã xuất hiện để đáp ứng yêu cầu của những người nghèo không có cơ hội tiếp cận với các nhà cung cấp chính thức. Ví dụ, ở Paragoay khoảng 300 đến 400 doanh nghiệp và cá nhân – gọi là các *aguateros* – cung cấp nước được dẫn bằng ống tới các hộ gia đình không được các doanh nghiệp nước địa phương cung cấp. Các *aguateros* có thể hoạt động ở quy mô nhỏ cung cấp nước cho một khu vực dân cư ở địa phương, hoặc cũng có thể là các doanh nghiệp lớn hơn với khoảng 800 kết nối.[42] Dịch vụ tương tự cũng có thể được cung cấp bằng hình thức xe tải chở những két nước 15 tấn chạy vòng quanh những đường phố hẹp của khu vực nhà ổ chuột xung quanh *maquiladoras* trên địa phận Mêhicô ở vùng biên giới Mêhicô – Mỹ.[43] Ở Yêmen, các doanh nghiệp nhỏ cung cấp các dịch vụ về điện cho các thị trấn, làng xã ở vùng nông thôn nằm ngoài tầm với của các hoạt động dịch vụ chính thức. Các nhà cung cấp thuộc nhiều quy mô khác nhau, từ các hộ gia đình riêng lẻ sản xuất điện năng để tự phục vụ và bán cho một số hộ ở khu lân cận, đến các cơ sở sản xuất lớn hơn với máy phát điện động cơ điêzel cung cấp điện năng cho 200 hộ gia đình.[44] Ở Xênêgan, các doanh nghiệp tư nhân nhỏ thuê các đường điện thoại từ doanh nghiệp điện thoại quốc gia (được tư nhân hoá năm 1998) và vận hành các trung tâm điện thoại phục vụ các hộ gia đình ở địa phương.[45]

Tự do hoá sự gia nhập đối với các nhà cung cấp không chính thức là một sự ưu tiên về chính sách, đặc biệt ở những vùng có thu nhập thấp nhất của các nước nghèo, nơi mà hệ thống cơ sở hạ tầng kém phát triển hoặc không tồn tại và không có hoạt động của các nhà cung cấp chính thức tiềm năng. Trên thực tế, các nhà điều tiết có thể đã hạn chế sự gia nhập tự do đối với các vùng hoặc các khách hàng không được nhà cung cấp hiện tại phục vụ. Khó có khả năng sự tham gia cung cấp dịch vụ cho những khách hàng này có thể đe doạ sự tồn tại của toàn bộ mạng lưới. Các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ thông qua mạng lưới quốc gia được hưởng những ưu thế đáng kể về chi phí so với những đối thủ cạnh tranh có quy mô nhỏ (cung cấp các dịch vụ thay thế không hoàn hảo trong mọi trường hợp) và có thể vẫn thu hút được khách hàng khi mạng lưới quốc gia được mở rộng.

Tham vấn ý kiến cộng đồng

Để đáp ứng nhu cầu của những công dân nghèo nhất ở các nước, các cơ quan điều tiết cần thu hút nhiều và đa dạng hơn nữa các nhóm người tham gia. Như vậy, giáo dục công cộng đã trở thành một phần quan trọng trong chương trình hành động đặc biệt này. Cụ thể, các cơ quan điều tiết cần:

- Hiểu được nhu cầu và những vấn đề ưu tiên của những người nghèo nhất, kể cả những người không phải là khách hàng của những doanh nghiệp dịch vụ hạ tầng chính thống.
- Hiểu được nhu cầu và những khía cạnh (bao gồm các chi phí) của một nhóm lớn và đa dạng các nhà cung cấp dịch vụ hiện tại và tương lai, từ những doanh nhân không chính thức có quy mô nhỏ đến những doanh nghiệp dịch vụ hạ tầng chính thống.
- Thu hút sự quan tâm của chính quyền thành phố, các tổ chức phi chính phủ, và các nhóm khác quan tâm tới việc đại diện và đề đạt nhu cầu của những người nghèo nhất.

Trong bối cảnh này, chỉ dựa vào những

thông tin điều tiết chính thức sẽ là không đủ. Những nỗ lực lớn hơn nhằm thu hút nhiều bên tham gia sẽ đảm bảo các quyết định được thông báo rõ và giúp củng cố tính hợp lý của hệ thống điều tiết. Một số các thử nghiệm đầy hứa hẹn theo phương hướng này đang được tiến hành ở nhiều nước đang phát triển, bao gồm:

- Viếng thăm các cộng đồng và thu hút họ tham gia đối thoại về nhu cầu và những mối ưu tiên hoặc thiết lập các cơ quan chuyên môn hay tư vấn nhằm giúp các cơ quan điều tiết biết được vô số các quan điểm khác nhau. Các cơ quan điều tiết ở Giamaica đã đến với cộng đồng thông qua các nhà thờ ở địa phương, còn các cơ quan điều tiết ở Bôlivia thì tổ chức các hội nghị ở toà thị chính trên toàn quốc. Ở Braxin, các hợp đồng nhượng quyền trong ngành năng lượng đều đòi hỏi phải có một uỷ ban đặc biệt gồm có đại diện cuả chính quyền địa phương, các nhóm người sử dụng khác nhau gồm cả các cư dân sống ở khu ổ chuột, nông dân, và các doanh nhân xem xét.
- Phát triển các chiến lược thông tin nhằm giáo dục công dân về hệ thống điều tiết. Các nhà điều tiết ở Pêru đã sử dụng triệt để các chương trình phát thanh quảng cáo, trong khi đó các nhà điều tiết ở Giamaica lại sử dụng các chương trình giao lưu trên đài phát thanh.
- Giao cho chính quyền thành phố hoặc các tổ chức phi chính phủ những vai trò cụ thể trong việc giám sát hoạt động cung cấp dịch vụ và có các cuộc trao đổi ý kiến chuyên sâu hơn với các khu vực cử tri. Ở Braxin, có một hệ thống quốc gia bảo vệ người tiêu dùng. Hệ thống này giao cho các chính quyền cấp thấp hơn trách nhiệm giải quyết những vấn đề liên quan đến người tiêu dùng trong phạm vi quyền hạn của các chính quyền này.[46]

Trợ cấp

Phần này sẽ thảo luận về việc làm thế nào để các dịch vụ cơ sở hạ tầng có thể phù hợp với túi tiền của người nghèo. Trợ cấp cho người nghèo cần được thực hiện song song với các quyết định khác về cơ cấu ngành, các tiêu chuẩn áp dụng đối với dịch vụ cung ứng, và quy định về giá và chất lượng. Việc định nghĩa rõ ràng mục tiêu và chỉ ra cụ thể những đối tượng được hưởng lợi có thể giúp làm giảm chi phí của trợ cấp. Cạnh tranh cũng có thể có tác dụng tương tự. Ví dụ, các quyền (và nghĩa vụ) cung cấp các dịch vụ bao cấp có thể được trao cho đơn vị tham dự đòi hỏi mức trợ cấp thấp nhất thông qua các cuộc đấu giá cạnh tranh, như trường hợp điện khí hoá và hệ thống điện thoại cho vùng nông thôn ở Chilê và ngành đường sắt dân dụng ở Áchentina. Phần này nhấn mạnh năm vấn đề liên quan đến hoạt động trợ cấp. Các vấn đề này là: (a) định mục tiêu cho trợ cấp; (b) hàng hoá và dịch vụ trợ cấp; (c) nguồn tài trợ; (d) cơ chế phân phát; và (e) các chi phí của hoạt động trợ cấp.

Định mục tiêu cho trợ cấp. Có hai cách tiếp cận chính nhằm định mục tiêu cho trợ cấp về cơ sở hạ tầng: dựa vào mức tiêu dùng của hộ gia đình trong cuộc sống hoặc dựa vào các đặc điểm kinh tế xã hội hay các đặc điểm khác (kiểm định mức sống).

Cách tiếp cận theo mức tiêu dùng có hai hướng vận hành. Hướng thứ nhất là cơ cấu giá nhiều mức, theo đó một mức thấp được áp đặt đối với nhóm có mức tiêu dùng thấp nhất, tiếp sau đó các mức giá luỹ tiến cao hơn sẽ được áp đặt với các mức tiêu dùng kế tiếp. Hướng thứ hai là trợ cấp với mức trợ cấp tỷ lệ nghịch với tiêu dùng, giả thiết rằng người nghèo có xu hướng tiêu dùng ít hơn người giàu. Ở Ônđurát, những khách hàng có tổng mức tiêu thụ điện dưới 300 kilôóat giờ (kWh) một tháng được giảm đơn giá, mức giảm giá cũng được cơ cấu theo nhiều mức.

Cả hai phương pháp đều dễ thực hiện và đều có chi phí hành chính thấp, nhưng mang lại các kết quả không rõ ràng. Ở khu vực Mỹ Latinh, người ta nhận thấy cả hai phương pháp này đều hoạt động yếu kém, bởi vì tiêu dùng chỉ có tương quan yếu với thu nhập, và do đó ít phản

ánh được sự nghèo đói.[47] Trái lại, các nước đang trong quá trình chuyển đổi, sử dụng phương pháp định mức tiêu dùng của hộ gia đình đã thành công trong việc đưa điện và nước tới được với hai phần ba số người nghèo.[48] Bởi vì có thể có nhiều vấn đề nảy sinh trong việc đặt giá cho người nghèo theo mức tiêu dùng (thậm chí người không nghèo cũng nhận được trợ cấp), nên các nhà hoạch định chính sách cần phải quyết định xem họ muốn phạm sai lầm trợ cấp thừa hay bỏ sót.

Theo phương pháp kiểm định mức sống, tư cách nhận trợ cấp của một hộ gia đình được dựa trên những đặc điểm có thể quan sát được của hộ gia đình hay nhà ở của hộ đó, với giả thiết rằng những đặc điểm này có tương quan với thu nhập, và do đó cũng tương quan với sự nghèo đói. Kế hoạch trợ cấp cho những cá nhân được thực hiện trong ngành cung cấp nước ở Chilê có lẽ là một trong những kế hoạch hiệu quả nhất được xây dựng từ trước tới nay (hộp 8.4). Trong kế hoạch này, các hộ gia đình được lựa chọn dựa trên cơ sở phỏng vấn kinh tế xã hội trước khi họ được quyết định có đủ tiêu chuẩn để nhận trợ cấp trong việc sử dụng nước hay không. Ở Côlômbia, tất cả các loại mức giá sử dụng được phân biệt dựa trên những đặc điểm về tài sản và địa bàn dân cư xung quanh hộ gia đình. Mặt khác, trợ cấp dựa trên phương pháp kiểm định mức sống có thể dẫn đến những hậu quả không mong muốn, ảnh hưởng tới các động cơ khuyến khích, đặc biệt tới việc tham gia thị trường lao động. Đôi khi sự việc này còn được gọi là vấn đề "cái bẫy nghèo đói" trong hệ thống phúc lợi.

Trong số các loại phương pháp kiểm định mức sống được mô tả ở trên, có các phương pháp xác định tư cách được trợ cấp căn cứ theo địa bàn sinh sống hoặc theo các nhóm biến số khác. Ví dụ, ở Áchentina, trợ cấp được cung cấp cho các nhóm cụ thể (ví dụ, những đối tượng hưởng lương hưu và sinh viên), trong khi ở Côlômbia, khách hàng bị đánh thuế hay trợ cấp trong các hoá đơn thanh toán dịch vụ tiện ích của mình căn cứ theo hệ thống phân nhóm kinh tế xã hội quốc gia trên cơ sở đặc trưng của khu vực dân cư. Theo các hợp đồng từ đầu, các cơ quan thu phí cầu đường ở một số nước đang phát triển phải giảm hoặc miễn phí cho các phương tiện giao thông do người nghèo lái hay sở hữu, như các thiết bị nông trang, xe tải nhỏ chuyên chở các sản phẩm nông trang, và các ôtô buýt vé tháng.[49] Tuy nhiên, trong cả hai trường hợp, đã có những sai sót lớn trong việc bỏ sót hay tính thừa, và cả hai phương pháp này đều không tốt bằng phương pháp kiểm định mức sống chuẩn mực.

Bên cạnh các phương pháp nói trên, chính phủ cũng có thể đến với những người nghèo nhất bằng cách cung cấp các dịch vụ cơ bản tối thiểu cho các khách hàng, như một vòi nước hay

Hộp 8.4

Xác định đối tượng nhận trợ cấp: cách tiếp cận của Chilê

Chilê đã thay thế hệ thống trợ cấp chéo bằng một chương trình trợ cấp tổng hợp cho các hộ gia đình có thu nhập thấp, trợ giúp họ trong việc mua sắm các dịch vụ công cộng đa dạng. Chương trình này được chính phủ trung ương tài trợ nhưng được thực hiện thông qua các cấp chính quyền thành phố. Thay vì đưa tới các hộ gia đình, trợ cấp được chi trả cho các nhà cung cấp dịch vụ công cộng trên cơ sở số đối tượng trợ cấp đã phục vụ được.

Trong lĩnh vực nước, trợ cấp đã trang trải từ 40 đến 85 phần trăm khoản phí cho 20 mét khối nước sử dụng đầu tiên. Mục tiêu của chương trình là đảm bảo các dịch vụ cấp nước và vệ sinh không chiếm nhiều hơn 5 phần trăm thu nhập của hộ gia đình. Có nhiều tiêu chí khác nhau để đánh giá tư cách được nhận trợ cấp, bao gồm địa bàn sinh sống, chi phí nước trung bình, thu nhập và tài sản hộ gia đình và quy mô hộ gia đình. Tư cách nhận trợ cấp cứ ba năm được đánh giá lại một lần. Những hộ gia đình không thể chi trả phần của mình trong hoá đơn thì sẽ bị treo trợ cấp. Ban đầu, việc chứng tỏ mình thuộc diện được trợ cấp hoàn toàn là trách nhiệm của hộ gia đình. Nhưng tỉ lệ tham gia vào chương trình thấp đã thúc giục chính phủ yêu cầu các doanh nghiệp cấp nước hợp tác xác định các khách hàng nghèo bằng việc xem xét lại hoá đơn thanh toán của khách hàng. Giờ đây, người ta tin rằng tất cả các hộ gia đình đủ tiêu chuẩn được trợ cấp ở các khu vực đô thị (khoảng 20 phần trăm tổng dân số) đã được chương trình này phục vụ.

Nguồn: Brook và các tác giả khác 2001, tài liệu cơ sở của *Báo cáo Phát triển Thế giới 2002*.

bốt điện thoại công cộng ở một làng hiện chưa được phục vụ. Tuy nhiên, một phương pháp cung cấp dịch vụ thiết yếu khác trong lĩnh vực điện thoại là lắp đặt một máy điện thoại để nhận những cú gọi đến, với năng lực thực hiện một số lượng cố định các cú gọi đi (hay một lượng cố định thời gian gọi đi), và có thể gọi tới các dịch vụ khẩn cấp, thực hiện các cú gọi người nghe trả tiền và gọi đến những số mà không phải tính tiền.[50]

Trợ cấp tiêu dùng hay kết nối? Trợ cấp có thể được thực hiện dưới hình thức các khoản trợ cấp cho tiêu dùng hoặc trợ cấp cho việc kết nối với các dịch vụ. Về nguyên tắc, khoản trợ cấp nên được hướng vào các hàng hoá hoặc dịch vụ có mức chênh lệch cao nhất giữa mức sẵn sàng thanh toán và chi phí. Ở các nước mà những thất bại trên thị trường vốn tác động mạnh tới việc kết nối với các dịch vụ (như các nước đang phát triển), thì các khoản trợ cấp đối với việc kết nối hoặc mở rộng mạng lưới cần được chú ý hơn so với việc trợ cấp tiêu dùng, bởi vì ở những nước này, người tiêu dùng hầu như không có khả năng đi vay để chi trả cho dịch vụ kết nối, thậm chí ngay cả khi họ sẵn sàng đi vay.

Cơ chế phân phát. Các khoản trợ cấp trực tiếp có thể được chuyển cho đối tượng được hưởng dưới dạng tiền mặt hoặc như một khoản giảm thuế, hoặc dưới dạng một phiếu mua hàng đối với một loại dịch vụ xác định. Các khoản thanh toán bằng tiền mặt hoặc các khoản giảm thuế có thể là phương tiện hiệu quả đáp ứng các mục tiêu phân phối, nhưng cũng có thể làm tăng tiêu dùng các vật phẩm ngoài ý định trợ cấp. Các kế hoạch tổ chức trợ cấp dưới dạng phiếu mua hàng đáp ứng được mối lo ngại này nhưng có thể đòi hỏi chi phí hành chính lớn. Một phương pháp khác là trợ cấp thông qua nhà cung cấp dịch vụ. Phương pháp này đòi hỏi người tiêu dùng phải chứng minh được mình đủ tiêu chuẩn nhận trợ cấp và phải đảm bảo thanh toán phần không được trợ cấp ghi trên hoá đơn. Chilê là nước đã áp dụng phương pháp này.

Nguồn tài trợ. Hoạt động trợ cấp đặt ra câu hỏi về nguồn tài trợ. Nguồn tài trợ cho các khoản trợ cấp thường được lấy từ doanh thu thuế của chính phủ, từ các khoản trợ cấp chéo, hoặc từ một quỹ chung do tất cả các doanh nghiệp đóng góp. Loại hình tài trợ nào thuận tiện hơn phụ thuộc một phần vào tính hiệu quả, tính công bằng, và những chi phí hành chính do sự bóp méo của hệ thống thuế mang lại. Trong trường hợp trợ cấp lấy từ nguồn thuế là quá tốn kém và việc cải cách hệ thống thuế là thiếu khả thi thì có lẽ sẽ hiệu quả hơn khi huy động nguồn quỹ từ các ngành dịch vụ hạ tầng, đặc biệt nếu như số tiền này được trích từ một tỷ lệ cố định trong biểu giá dịch vụ. Đây chính là các lựa chọn thứ hai và thứ ba.

Doanh thu thuế chung là nguồn tài trợ điển hình cho các khoản trợ cấp trong trường hợp giao thông thành thị và các hình thức "quyền nhượng tiêu cực", như việc nhượng quyền đối với các tuyến đường thu phí. Vấn đề nảy sinh đối với nguồn tài trợ này là ở hầu hết các nước đang phát triển, hệ thống thuế thường không có hiệu quả và không thể huy động được các nguồn với mức chi phí đủ thấp để tài trợ cho một hệ thống phúc lợi xã hội.

Các khoản trợ cấp chéo gây quỹ bằng cách áp đặt một mức giá cao hơn chi phí dịch vụ đối với một số khách hàng nào đó. Phương pháp này được áp dụng rộng rãi trong các doanh nghiệp tiện ích công cộng ở khu vực Mỹ Latinh và có xu hướng trở nên phổ biến đối với các doanh nghiệp tiện ích tư nhân khi mà các chính phủ không đưa ra được những cam kết đáng tin cậy về việc tài trợ cho trợ cấp. Mặt hạn chế của phương pháp này là nó có thể ngăn cản việc sử dụng dịch vụ hoặc khuyến khích sự lẩn tránh hay không tuân thủ các quy định.

Các khoản trợ cấp chéo đòi hỏi một cấu trúc thị trường độc quyền, vì nếu không có cơ chế độc quyền, những khách hàng phải trả giá cao sẽ chuyển sang sử dụng dịch vụ của nhà cung cấp khác, và như vậy sẽ phá huỷ nền tảng của trợ cấp chéo. Một vài nước đã đưa ra kế hoạch trợ cấp chéo tương thích hơn với các thị trường cạnh tranh. Ví dụ, trong ngành viễn thông của Ôxtrâylia và Mỹ, các khoản trợ cấp chéo được tài

trợ bằng thuế thu được từ thành phần có độc quyền tự nhiên trong hệ thống. Tức là thuế thu từ khâu kết nối chứ không phải ở khâu tiêu dùng.[51]

Trong một hình thức khác của trợ cấp chéo, tất cả các công ty đều phải đóng góp vào một *quỹ chung* theo một quy tắc (ví dụ như theo tỷ lệ số khách hàng mỗi doanh nghiệp phục vụ hay theo tỷ lệ doanh số của mỗi công ty). Các doanh nghiệp vẫn tính thêm cho khách hàng một khoản tăng giá để bù đắp cho sự đóng góp này. Nhưng họ có quyền tự do quyết định các mức giá cho các đối tượng khách hàng. Hạn chế ở đây là nó làm cho các khoản trợ cấp kém minh bạch.

Kết luận

Các dịch vụ cơ sở hạ tầng là vấn đề thiết yếu đối với sự vận hành và hiệu quả của một nền kinh tế hiện đại. Cải thiện các dịch vụ cơ sở hạ tầng có thể giúp đẩy mạnh sự cạnh tranh trên các thị trường khác, và đã có những bằng chứng cho thấy cơ sở hạ tầng có ảnh hưởng tích cực đến tăng trưởng và giảm đói nghèo. Như đã nêu rõ trong *Báo cáo Phát triển Thế giới 2000/2001*, cơ hội tiếp cận cơ sở hạ tầng là mối quan tâm chủ yếu đối với người nghèo.

Sự kém hiệu quả trong công tác cung cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng của khu vực nhà nước và hạn chế về ngân sách đã dẫn đến việc các chính phủ trên thế giới chuyển việc cung cấp các dịch vụ này sang khu vực tư nhân từ cuối những năm 80. Việc khu vực tư nhân tăng cường tham gia cung cấp đã mở rộng các dịch vụ cơ sở hạ tầng nhờ cải thiện hiệu quả và tăng vốn đầu tư. Nhưng những kinh nghiệm gần đây đã cho thấy rõ hơn các nhân tố thể chế. Nếu cải thiện được các nhân tố này thì có thể làm tăng lợi ích từ việc khu vực tư nhân cung cấp. Chương này đề cập tới những thách thức mà chính phủ phải đối mặt khi điều tiết các nhà cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng tư nhân nhằm đạt cả hai mục tiêu hiệu quả và phân phối.

Một nhân tố quan trọng ảnh hưởng đến việc cung cấp dịch vụ là bản chất và mức độ cạnh tranh của thị trường cơ sở hạ tầng. Trong chừng mực có thể, các nhà hoạch định chính sách cần khuyến khích cạnh tranh trong việc cung cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng. Cạnh tranh có thể giúp giảm bớt gánh nặng của các cơ quan điều tiết trong việc giám sát giá cả và chất lượng. Các nhân tố mấu chốt, tác động đến chất lượng của hoạt động cung cấp cơ sở hạ tầng là việc soạn thảo các hợp đồng ban đầu ngay tại thời điểm diễn ra tư nhân hoá và sự hiện diện của một cơ quan điều tiết lớn mạnh. Các chính phủ chú trọng tới các chi tiết ngay tại thời điểm tư nhân hoá thường có khả năng mở rộng việc cung cấp dịch vụ, đặc biệt là cho người nghèo, tốt hơn. Thất bại trong việc thiết lập các cơ quan điều tiết có năng lực, có thể dẫn đến việc thiếu hiệu quả của bộ máy nhà nước, và hiện tượng tham nhũng trong khu vực nhà nước sẽ bị thay thế bởi hiện tượng tham nhũng trong khu vực tư nhân, hay là các doanh nghiệp tư nhân được hưởng quá nhiều lợi ích. Các nước nhỏ và nghèo có thể có lợi từ việc phối hợp các quy định đối với các nhà cung cấp cơ sở hạ tầng cấp khu vực. Chú trọng tới công tác tái cơ cấu lĩnh vực cơ sở hạ tầng trước khi tư nhân hoá và giám sát sau khi tư nhân hoá, chẳng hạn thông qua các hệ thống kế toán tốt hơn (xem chương 3), là việc làm hết sức quan trọng. Những luồng thông tin giữa những đối tượng được điều chỉnh, các cơ quan điều tiết và khách hàng, là yếu tố cần thiết để đảm bảo việc cung cấp dịch vụ có hiệu quả.

Các nhà hoạch định chính sách cũng có thể mở rộng mục tiêu về phạm vi cung cấp bằng cách khuyến khích các nhà cung cấp mới, không chính thức, có công nghệ thấp, và bằng cách sửa đổi các quy định nhằm tạo điều kiện cho hoạt động của các nhà cung cấp này. Các cơ quan điều tiết có thể được lợi nhờ tính linh hoạt trong việc thiết kế thể chế – tức là trong các cách kết hợp khác nhau giữa giá cả và chất lượng. Các cách tiếp cận sáng tạo của cộng đồng– và sự chia sẻ thông tin giữa cộng đồng và nhà điều tiết – có thể giúp mở rộng phạm vi cung cấp dịch vụ. Các mục tiêu phân phối cũng có thể được thỏa mãn cùng với mục tiêu đầu tư. Trong trường hợp cần đến trợ cấp thì các khoản trợ cấp cần minh bạch, rõ ràng. Định mục tiêu cho trợ cấp là một vấn đề đáng quan tâm, và trong khi chưa có một hệ thống hoàn hảo thì kinh nghiệm của các nước cho thấy hiện nay đã có một số giải pháp khả thi.

PHẦN IV

Xã hội

CÁC LỰC LƯỢNG XÃ HỘI QUYẾT ĐỊNH HIỆU LỰC, TĂNG TRƯỞNG, và tính hợp pháp của những thể chế thị trường, ngược lại, những thể chế này tác động đến những quy tắc và giá trị của các lực lượng xã hội. Hai chương trong phần IV của Báo cáo này sẽ bàn đến hàng loạt các mối quan hệ tương hỗ giữa xã hội và thể chế thị trường. Chương 9 với tiêu đề *"Chuẩn mực và mạng lưới"*, thảo luận những thể chế không chính thức được các nhóm xã hội sử dụng, ảnh hưởng đến những giao dịch trên thị trường như thế nào. Cuối cùng, các phương tiện thông tin đại chúng là nội dung chính của chương 10; chương này xem xét những thể chế mà trong khi phản ánh và truyền bá quan điểm của các thành viên trong xã hội, có thể nâng cao hiệu quả hoạt động của thị trường bằng cách giảm đáng kể những chi phí liên quan đến các luồng thông tin.

CHƯƠNG 9

Chuẩn mực và mạng lưới

Ở một xã hội văn minh, con người luôn cần đến sự hợp tác và trợ giúp của nhiều người khác. Đối với hầu hết các loài động vật, mỗi cá thể hoàn toàn độc lập từ khi sinh ra cho đến lúc trưởng thành, và theo bản năng tự nhiên đều không có nhu cầu trợ giúp động vật sống khác. Nhưng con người hầu như lúc nào cũng có trong tay mình cơ hội giúp đỡ đồng loại.

-Adam Smith, 1776

Những người nhập cư tại Caliphoócnia huy động tín dụng thông qua các hiệp hội tín dụng luân phiên chứ không phải là từ ngân hàng. Tại Mêhicô, các nhà tiểu thương thường sử dụng các cơ chế không chính thức để giải quyết tranh chấp chứ không nhờ cậy đến toà án. Còn tại Nhật Bản, những ông chủ nhà băng ký kết thương vụ làm ăn bằng một cái bắt tay chứ không phải đặt bút ký vào bản hợp đồng có tính chất ràng buộc pháp lý.[1] Cả ba nhóm người trên đều tin cậy vào các thoả thuận thể chế rất khác với những quy định chính thức của chính phủ và những tổ chức hiện đại. Tất cả các xã hội đều dựa trên các chuẩn mực hay mạng lưới xã hội như là phương thức chính để tạo thuận lợi cho các giao dịch trên thị trường.[2] Cũng có thể gọi các chuẩn mực và mạng lưới này là các thể chế không chính thức và đôi khi là "văn hoá". Những thể chế dựa trên chuẩn mực như vậy có vai trò đặc biệt quan trọng đối với người nghèo, những người thường thiếu sự lựa chọn chính thức.

Giao dịch dựa vào thể chế không chính thức được thực hiện trên cơ sở kỳ vọng vào hành vi của những người khác. Kỳ vọng này xuất phát từ sự hiểu biết chung về nguyên tắc cuộc chơi cũng như hình phạt đối với việc vi phạm, và trên cơ sở niềm tin và bản sắc chung của các thành viên trong hệ thống. Hành vi dựa trên chuẩn mực đó không nhất thiết bị bó buộc trong những nhóm người quy mô nhỏ mà có thể mở rộng ra những nhóm lớn hơn. Ví dụ về việc đóng thuế, mọi người trong xã hội có xu hướng hành xử trung thực hơn nếu họ nghĩ rằng những người khác cũng có hành vi tương tự, và khi xã hội có hình phạt thích đáng đối với tội trốn thuế.[3]

Các cá nhân có ba lý do để quyết định chấp hành, dù là việc đóng thuế hay một nghĩa vụ hợp đồng nào đó. Thứ nhất là, chuẩn mực *cá nhân* hay "chuẩn mực nội thân", như tính trung thực, có thể hình thành trong một hệ thống có chung niềm tin, như tín ngưỡng hoặc nghĩa vụ với đồng bào. Thứ hai là, hành động vi phạm sẽ không được những người khác tha thứ, và việc này sẽ dẫn đến một dạng hình phạt nào đó của *xã hội*. Thứ ba là, do có các hình phạt *kinh tế* đối

với sự vi phạm như cấm kinh doanh, phạt tiền hoặc cầm tù, và thường có thêm sự xấu hổ về mặt xã hội đi kèm theo các hình phạt kinh tế này. Các thể chế chính thức tập trung vào lý do thứ ba, và do đó có thể sẽ là không hiệu quả nếu sự trừng phạt kinh tế quá yếu ớt.

Thể chế dựa trên chuẩn mực có thể bổ sung hoặc thay thế luật pháp và quy định chính thức. Những thể chế này có thể thay thế cho các thể chế chính thức ở những nơi không có thể chế chính thức hoặc khi các thể chế chính thức khó tiếp cận hay không đáp ứng được yêu cầu tạo thuận lợi cho hoạt động kinh doanh. Trong trường hợp này, thể chế không chính thức cho phép những người có chuẩn mực hoặc văn hoá chung hành xử theo cách có thể dự đoán được, điều này làm giảm rủi ro trong giao dịch kinh doanh (chương 1).[4] Ví dụ môi trường tham nhũng thường là hậu quả của thể chế chính thức không hiệu quả và đi kèm với nó là hành động ngăn chặn của xã hội không đủ mạnh, đôi khi được gọi là " văn hoá tham nhũng" (chương 5).[5] Trong những hoàn cảnh như vậy, động cơ tham nhũng sẽ gia tăng khi những người khác cũng tham nhũng như thế. Điều này dẫn tới một cái vòng luẩn quẩn của những hành vi không mong muốn trong xã hội.

Đối với người nghèo và sống cách biệt, việc tiếp cận được với thể chế chính thức khi tham gia thị trường là không phải dễ dàng. Khả năng sử dụng cơ chế không chính thức của những nhóm người này để cải thiện luồng thông tin và thực thi các thoả thuận trong hợp đồng cao hơn. Tại nhiều nước nghèo trên thế giới, thể chế không chính thức đóng vai trò quan trọng hàng đầu trong việc thúc đẩy hoạt động kinh doanh.[6]

Nhưng cơ chế không chính thức không chỉ được người ta sử dụng trong các môi trường yếu kém. Các mạng lưới xã hội có nền tảng vững chắc về giai tầng, đẳng cấp, dân tộc, khu vực sinh sống - cũng như nền tảng học đường và tư cách thành viên các câu lạc bộ - có thể quan trọng không kém trong việc củng cố các thương vụ làm ăn trong môi trường công ty, tương tự như ở các thị trường nông thôn. Theo thói quen, công việc thường được hỗ trợ bằng các dịp hội nghị, thông qua những mối quan hệ cá nhân, và điều này bổ sung cho những quy định điển chế tại các công ty lớn hay doanh nghiệp nhỏ.[7] Tại những thị trường này, các thể chế không chính thức có xu hướng *bổ sung* cho các thể chế chính thức.

Việc xây dựng thể chế chính thức mới có khả năng bổ sung cho thể chế không chính thức đang tồn tại là một thách thức không nhỏ đối với các nhà hoạch định chính sách. Thể chế chính thức sẽ không đem lại kết quả mong đợi nếu hai yếu tố chuẩn mực và văn hoá không được quan tâm đúng mức. Nhưng nhiều thoả thuận thể chế đã thành công khá mỹ mãn nhờ khả năng chế ngự hoặc thích ứng với những chuẩn mực đang thịnh hành.

Một vấn đề quan trọng là, liệu những quy định luật pháp mới hoặc những tổ chức mới có khiến cho hoạt động của một số đối tượng tham gia thị trường bị xấu đi so với khi hoạt động trên cơ sở những thể chế dựa vào chuẩn mực không. Trong một số trường hợp đặc biệt, những thể chế mới có thể không đem lại lợi ích mới trong khi lại phá bỏ những chuẩn mực cũ đã tạo thuận lợi cho các hoạt động thị trường. Do đó, trong một số trường hợp, việc thay thế những thể chế không chính thức bằng những thể chế chính thức có thể không phải là chính sách nên làm (như trường hợp quyền sở hữu đất đai của cộng đồng tại một số vùng như đã thảo luận trong chương 2). Điều này dễ xảy ra tại các nước nghèo, khi mà những điều kiện tiên quyết để xây dựng thể chế chính thức hiệu quả không được đáp ứng.

Việc gắn kết các cộng đồng thông qua thương mại có thể làm xuất hiện nhu cầu về thể chế chính thức để bổ sung cho những thể chế dựa trên chuẩn mực. Những thể chế dựa trên chuẩn mực trở nên kém hiệu quả khi mà số lượng các đối tác thương mại tăng lên và các thể chế này cũng trở nên đa dạng hơn về mặt văn hoá và xã hội. Hơn nữa, do thể chế không chính

thức thường hoạt động bằng cách hạn chế khả năng tiếp cận của các thành viên mới, nên chúng có thể khó tiếp cận đối với nhiều người tham gia thị trường và ngăn cản sự cạnh tranh trên thị trường. Sự tăng trưởng thu nhập rộng khắp và việc giảm nghèo đòi hỏi phải có các thể chế chính thức đóng vai trò là chiếc cầu nối giữa các nhóm riêng rẽ với nhau. Các thể chế chính thức có thể góp phần giúp đỡ những giao dịch phức tạp hơn và mở rộng các cơ hội và các tác nhân có thể được lợi từ những giao dịch thị trường khác nhau.

Việc thử nghiệm những nhân tố mới đã minh chứng cho sự tồn tại và hiệu quả của các chuẩn mực trong việc tạo ra các thể chế chính thức hiệu quả hơn. Những chính sách cho phép sự hoạt động song song của thể chế chính thức và không chính thức thường làm tăng khả năng lựa chọn của những người tham gia thị trường. Ví dụ như việc tồn tại song song giữa toà án với cơ chế bắt buộc thi hành không chính thức, những chương trình tín dụng nông thôn chính thức sử dụng triệt để yếu tố chuẩn mực địa phương về sự đoàn kết, và những thể chế như chính sách chống kỳ thị để giảm sự phân biệt đối xử.

Nội dung của chương này dựa vào nghiên cứu đã thực hiện và phân tích gần đây trong các lĩnh vực khoa học xã hội cũng như các nghiên cứu về kinh nghiệm phát triển để giải thích vai trò của thể chế không chính thức và sự tương tác giữa chúng với thể chế chính thức. Sau cùng, chương này cung cấp kiến thức cần thiết cho các nhà hoạch định chính sách trong việc xây dựng thể chế mới bằng cách tìm ra câu trả lời cho ba câu hỏi: "Những thể chế không chính thức trợ giúp cho các giao dịch thị trường như thế nào? Tại sao những thể chế này lại tạo thuận lợi cho một số người này mà không cho một số người khác? Và mối quan hệ tương hỗ giữa thể chế không chính thức và chính thức được sử dụng như thế nào để đảm bảo môi trường kinh doanh hiệu quả và năng động?

Thể chế không chính thức trên thị trường: lợi ích và hạn chế

Trước hết, phần này sẽ giải thích khi nào và ở đâu những chuẩn mực làm giảm chi phí giao dịch trên thị trường và tạo thuận lợi cho các hoạt động kinh doanh. Nội dung tiếp theo sẽ đưa ra ví dụ về những trường hợp chuẩn mực có thể ngăn cản hoặc kém hiệu quả hơn so với thể chế chính thức, mặc dù những chuẩn mực này vẫn hỗ trợ cho các giao dịch. Cuối cùng sẽ là những ví dụ về các trường hợp chuẩn mực hạn chế việc gia nhập, và do đó, làm giảm cạnh tranh.

Khi nào các chuẩn mực và mạng lưới đóng vai trò hỗ trợ các hoạt động dựa vào thị trường

Các thể chế không chính thức phát triển nhằm làm giảm rủi ro và nâng cao lợi ích tương đối có được từ các hoạt động giao dịch trên thị trường. Sở dĩ chúng làm được điều này là vì chúng giúp cải thiện các luồng thông tin, xác định quyền sở hữu tài sản và hợp đồng, và kiểm soát cạnh tranh.

Những thể chế không chính thức giúp chia sẻ thông tin trong nội bộ nhóm. Cơ chế không chính thức được thiết lập một cách hoàn thiện, phục vụ mục tiêu chia sẻ thông tin, đã được sử dụng trên phạm vi toàn cầu. Vào thế kỷ 17-18, những thương gia người Ácmênia, và cho đến nay, những cộng đồng thương gia nhập cư người Trung Quốc, đã chia sẻ những thông tin thương mại có giá trị với nhau để giúp cho việc kinh doanh đạt hiệu quả. Những chương trình có tính chất kém phức tạp hơn đã được các thành viên của các tổ chức kinh doanh, từ quy mô nhỏ đến các công ty thương mại trên toàn thế giới áp dụng, từ người bán dạo trên đường phố tại Pêru tới các nhóm kinh doanh tương trợ lẫn nhau tại Bênin, hay các thành viên giàu có hơn tại các câu lạc bộ và hiệp hội kinh doanh. Trong mỗi trường hợp, một mạng lưới không chính thức sẽ giúp trao đổi thông tin về các cơ hội kinh doanh, về những khó khăn trở ngại và đối tác tiềm năng với các thành viên khác trong cùng nhóm.

Mạng lưới thông tin tại những nhóm này có thể làm giảm rủi ro của các giao dịch kinh doanh khi các thành viên có được thông tin về khả năng thực sự của đối tác và môi trường kinh doanh. Tại các nước đang phát triển, các thể chế chính thức thay thế - ví dụ như những công ty đánh giá tín dụng hoặc các phòng thương mại - đều không tồn tại hoặc không phục vụ những thương gia nhỏ. Chi phí của việc tiến hành kinh doanh sẽ rất cao nếu thiếu những kênh thông tin không chính thức. Mạng lưới không chính thức giúp làm giảm những chi phí này và tạo thuận lợi cho những thương gia nhỏ hơn tham gia vào thị trường. Theo thời gian, các nhóm sẽ kết hợp với nhau để giảm chi phí của việc phối hợp.[8]

Việc trao đổi thông tin không chính thức kiểu này chủ yếu dựa vào lòng tin. Mối quan hệ gia đình gần gũi và bạn bè cho phép chia sẻ thông tin. Điều này sẽ rất khác khi quy mô của các nhóm lớn hơn. Lòng tin giữa các thành viên có quan hệ họ hàng và các nhóm tộc người có mối quan hệ được tạo lập chắc chắn, được xây dựng thông qua rất nhiều tác động qua lại. Chính điều này cho phép mỗi thành viên trong nhóm đánh giá được tính trung thực, đáng tin cậy, trong việc tuân thủ hợp đồng của các thành viên khác. Ví dụ như những ngư thương người Gana tại Accra có thể chia sẻ thông tin kinh doanh, thậm chí ngay cả với đối thủ cạnh tranh. Việc chia sẻ thông tin này được thực hiện dựa vào những mối quan hệ đa chiều: những người phụ nữ cùng sống ở một khu vực dân cư cùng bán cá chung một chợ, những người này có cùng dân tộc và chồng của họ (những ngư dân) cũng là những đối tác kinh doanh của nhau.[9]

Các loại thông tin khác nhau có thể được trao đổi trong nội bộ mạng lưới. Các đại lý có thể có *thông tin cụ thể* về đối tác mà họ thu được từ những lần quan hệ làm ăn trước đây. Trong trường hợp không có những thông tin cụ thể, họ chỉ có thể dựa vào những *thông tin chung chung* như hệ thống giá trị chung (bắt nguồn từ việc chung dân tộc hoặc có chung các đặc điểm kinh tế - xã hội) hoặc những biểu thị phẩm chất hay sự trung thực một cách gián tiếp (đó là đàn ông hay đàn bà, da trắng hay da đen, cùng hay khác dân tộc).[10]

Phương thức tiếp cận thông tin của các nhóm người được xây dựng rất khác nhau. Lấy ví dụ, tại các chợ ở châu Phi, những nữ thương gia thành lập các nhóm có quan hệ chặt chẽ để giúp đỡ lẫn nhau, thậm chí một thành viên có thể được đối thủ cạnh tranh trực tiếp của mình bán hộ hàng nếu người đó bị ốm. Mối quan hệ chặt chẽ này vẫn tồn tại ngay cả khi các thành viên có thể thuộc những dân tộc khác nhau, vì một lẽ đơn giản là các thành viên đều có cùng giới tính.[11] Yếu tố thứ hai là sự tương tác lặp đi lặp lại đã giúp cho họ có những nhận thức, đánh giá *cụ thể* về các thành viên khác. Chính điều này góp phần xây dựng niềm tin cho phép các nhóm biết được người nào trong nhóm có thể đủ độ tin cậy để sử dụng thông tin. Sự hiểu biết cụ thể về nhau cũng góp phần xác định ranh giới chia sẻ thông tin trong nhóm.

Những thể chế không chính thức để giải quyết tranh chấp hoặc thực thi hợp đồng trong nội bộ các nhóm. Một số thể chế không chính thức cũng xác định rõ quyền sở hữu tài sản và thực thi hợp đồng. Ví dụ như tại các vùng nông thôn ngày nay ở Inđônêxia, một hệ thống không chính thức cấm những người còn thiếu nợ các

Bảng 9.1

Các hình phạt không chính thức trong cơ chế thi hành hợp đồng

Mức độ	Hình phạt trong ngắn hạn	Hình phạt trong thời hạn dài hơn
Cá thể	Tự trừng phạt (ví dụ, cảm giác tội lỗi) Hành động trả đũa trong giao dịch kinh doanh của đối tác Chịu hình phạt của trung gian hoà giải ở bên ngoài	Đánh mất uy tín kinh doanh và trong tương lai sẽ không được tham gia vào những giao dịch (đã từng xảy ra sự gian dối, lừa đảo)
Cộng đồng	Hình phạt trực tiếp của cộng đồng	Bị gạt khỏi các giao dịch xã hội khác

thành viên khác trong cộng đồng tham gia kinh doanh hoặc giao dịch tín dụng. Một trong những công cụ chủ yếu là sự nhận thức rằng tai tiếng vì đánh mất lòng tin sẽ loại bỏ một số người khỏi những giao dịch kinh doanh trong tương lai.[12] Cơ chế thực thi hợp đồng không chính thức có tính *tự thi hành* - nếu không, cái giá phải trả sẽ rất đắt, ngay cả khi không có cơ chế thực hiện hợp đồng chính thức.[13] Cơ cấu động lực đó có thể được xây dựng theo nhiều cách - một số ở mức độ cá thể, một số ở mức độ cộng đồng, và một số liên quan đến việc sử dụng không chính thức các nhà trung gian hoà giải ở bên ngoài hoặc các nhà giám sát thi hành hợp đồng. Tựu trung lại, những cơ cấu động lực đó có thể phân thành sáu nhóm, như được tổng kết tại bảng 9.1.[14]

Trong một thế giới mà thông tin về đối tác còn lại trong giao dịch kinh doanh và về bản thân các giao dịch là không hoàn hảo, cần có phương thức cho các đối tác không hiểu nhau giải quyết những bất đồng một cách êm thấm. Những người tham gia thị trường tại các nước phát triển có thể sử dụng những thể chế chính thức như hệ thống toà án và cảnh sát. Nhưng việc sử dụng cơ chế chính thức để giải quyết tranh chấp có thể không phổ biến tại rất nhiều cộng đồng, nơi mà sự phán quyết chính thức của toà án có thể được xem là quá tốn kém hoặc không công bằng. Điều này cũng sẽ khó khăn nếu như toà án ở quá xa. Hệ thống toà án làm việc hiệu quả tại các nước công nghiệp phát triển cũng khuyến khích giải quyết tranh chấp dựa vào thoả thuận cá nhân, thông qua các kênh chính thức như hiệp hội thương mại, hoặc kênh không chính thức (chương 6). Ví dụ, những nghiên cứu về Mỹ đã cho thấy rằng, việc giải quyết tranh chấp thông qua thoả thuận cá nhân là khá phổ biến. Tại các nước giàu có hơn, thể chế chính thức bổ sung cho thể chế không chính thức; những quy tắc không chính thức có thể sẽ đạt hiệu quả cao nếu chúng dựa trên nền tảng hệ thống luật pháp chính thức. Tại các nước đang phát triển, những người tham gia thị trường sử dụng cơ chế không chính thức để thay thế.

Trong một số trường hợp, việc sử dụng cơ chế chính thức rất hạn chế. Một nghiên cứu về những nhóm thương gia Malagasy đã phát hiện ra rằng, hầu hết trong số họ chưa bao giờ sử dụng đến thể chế chính thức.[15] Với một số trường hợp khác, thể chế không chính thức có thể trợ giúp khá hoàn hảo cho thể chế chính thức. Ví dụ như trường hợp của ngân hàng Grameen tại Băngladét. Tỷ lệ hoàn vốn tương đối cao đối với các khoản vay của phụ nữ nhằm phục vụ mục đích kinh doanh nhỏ có được không những nhờ vào lịch sử đi vay chính thức, mà còn nhờ các cơ chế xã hội công khai. Các thành viên trong nhóm được yêu cầu phải chọn một thành viên khác có đặc tính càng giống họ càng tốt. Sau đó, việc ra quyết định cho vay đối với mỗi thành viên trong nhóm sẽ dựa vào quá khứ tín dụng của các thành viên khác trong nhóm. Điều này tạo ra áp lực mạnh mẽ của yếu tố nhóm tới từng thành viên.[16]

Trong cơ chế chính thức cũng có những hình thức tương tự như những cơ chế ngắn hạn (bảng 9.1). Trong cơ chế chính thức, hình phạt xuất phát từ nhà nước, có thể dưới hình thức một khoản phạt tiền hay cầm tù, hoặc cả hai. Hoà giải cũng khá phổ biến, khá hiệu quả và thường được chọn là một giải pháp thay thế cho các quá trình tư pháp kéo dài ở toà án (chương 6). Đối với những hợp đồng không chính thức, mất uy tín là đặc biệt quan trọng nếu như đối tác trong giao dịch là một trong một số ít ỏi các đối tác ở trong ngành này. Ví dụ, đó có thể là người cho vay tiền trong phạm vi một làng, hoặc nhà cung cấp độc quyền các nhân tố đầu vào cho nông dân tại khu vực xa xôi hẻo lánh, hoặc một thành viên cộng đồng. Tại những thị trường mang tính cạnh tranh cao hơn, khi có sự tham gia của các đối tác kinh doanh ở bên ngoài nhóm, thì cơ chế không chính thức trở nên kém hiệu quả. Những thể chế không chính thức này cũng trở nên kém hữu dụng hơn khi xảy ra những biến động chính trị hoặc kinh tế và trong những trường hợp tương tự, khi thành phần của cộng đồng dễ thay đổi.

Cơ cấu hình phạt với nhiều mức độ trong dài

hạn như vậy sẽ có hiệu quả khi các cá nhân còn thấy cần phải duy trì mình là một thành viên của cộng đồng. Nhưng lợi ích của cơ chế này sẽ giảm nếu quy mô các nhóm liên quan đến hoạt động kinh doanh lớn hơn và dàn trải trên nhiều cộng đồng hoặc vùng khác nhau, khi chi phí vận chuyển thấp hơn hoặc khi những thay đổi về chính sách làm tăng hàng loạt các đối tác thương mại.

Khi nào những thể chế dựa trên chuẩn mực có thể là không đủ

Việc chỉ dựa vào những thể chế không chính thức là không đủ đối với sự tăng trưởng của những thị trường có tính chất không loại trừ. Một số nhóm có thể bị loại trừ khỏi khả năng sử dụng những thể chế này. Những thể chế này cũng có thể giới hạn mức độ hoạt động hoặc chúng có thể nhằm phục vụ nhiều mục tiêu. Ví dụ, trong một số trường hợp, những vướng mắc do không tiếp cận được hoặc quá nhiều mục tiêu là điều phổ biến đối với những thể chế chính thức được thiết kế một cách sơ sài. Nhưng vì các nhà hoạch định chính sách thường có khả năng rộng rãi hơn trong việc cải cách thể chế chính thức, nên các hạn chế đó có thể khắc phục dễ dàng hơn.

Hạn chế đối với sự tham gia và loại trừ đối với thể chế không chính thức. Một vấn đề tồn tại dai dẳng ở nhiều thể chế chính thức được thiết kế tồi, đã được bàn tới trong toàn bộ Báo cáo, là những thể chế này có thể không phục vụ được tất cả các nhóm quan tâm tới chúng. Thể chế không chính thức cũng có chung nhược điểm này vì bản chất tự nhiên của chúng. Các luồng thông tin về cơ hội kinh doanh có thể chỉ sẵn có với các thành viên trong nhóm, và không tiếp cận được đối với những người bên ngoài do các hàng rào ngôn ngữ và văn hoá (hộp 9.1). Những người bên ngoài có thể cũng sẽ gặp khó khăn trong việc tiếp cận thông tin vì thông tin thường được chia sẻ trong suốt quá trình hoạt động xã hội nằm bên trong cộng đồng. Điều này vẫn đúng với cả những cộng đồng kinh doanh có cùng dân tộc ngày nay.

Những rào cản văn hoá xã hội trong việc áp dụng các cơ chế không chính thức có thể rất lớn ở những cộng đồng đa chủng tộc hoặc đa văn hoá. Cho đến gần đây, tại rất nhiều vùng ở châu Phi, thường có vài chục và đôi khi là hàng trăm cộng đồng xã hội duy trì sự độc lập về thể chế của mình.[17] Một ví dụ cụ thể là Găm bia. Trong vòng hơn 4000 dặm vuông, có những nhóm tộc người chính bao gồm người Madinko, Fula, Wolof, Jola và Seruludi, mỗi nhóm có các "đẳng cấp" riêng căn cứ vào nghề nghiệp, và chỉ có thể kết hôn với các thành viên trong cùng đẳng cấp. Một ví dụ điển hình khác là cộng đồng thương gia người Mauritani, người Moor và người Li Băng.[18] Trong những trường hợp này, các thể chế chính thức có thể là cách duy nhất làm giảm chi phí kinh doanh cho các bên liên quan. Những điều kiện tương tự – trong đó có hàng rào ngăn cản khả năng sử dụng truyền thống văn hoá để xây dựng lòng tin- tồn tại đối với nhóm tộc người thiểu số. Ví dụ như trường hợp của cộng đồng người Triều Tiên sinh sống tại Nhật Bản, những người này không được tham gia vào những nhóm liên kết gọi là *iemoto* để có thể góp phần xây dựng lòng tin và tạo thuận lợi cho các giao dịch kinh doanh ở Nhật Bản ngày nay.[19] Điều này cũng đúng cho những người dân bản địa sống tại rất nhiều nước trên thế giới, khi họ sống riêng rẽ, độc lập về mặt văn hoá đối với cộng đồng dân cư chính.

Vấn đề khả năng tiếp cận có thể quan trọng, thậm chí đối với cả những người được lợi từ những thể chế dựa trên chuẩn mực trong một số giao dịch kinh doanh. Việc chỉ dựa vào mạng lưới của họ có thể đồng nghĩa với việc họ không có khả năng tiếp cận các dự án có khả năng đem lại lợi nhuận tiềm năng cao nhưng lại bị chi phối bởi các thoả thuận thể chế khác. Trường hợp mô tả ở hộp 9.2 minh chứng rằng, nếu chỉ dựa vào các mạng lưới thì các nhà sản xuất có hiệu quả vẫn không thể tiếp cận được các khoản tín dụng.

Do đó, những cơ chế thực sự giúp giảm chi phí giao dịch đối với những người tham gia mạng lưới có thể lại phân biệt đối xử với những

Hộp 9.1

Sự ngăn cản tham gia kinh doanh trong lịch sử châu Phi

Một ví dụ thú vị về sự ngăn cản việc tham gia kinh doanh do không có khả năng tiếp cận các thể chế không chính thức là hoạt động kinh doanh buôn bán gia súc ở Nigiêria vào thế kỷ 18-19. Những thương gia người Hausa buôn bán gia súc chia sẻ hàng loạt giá trị chung (dựa vào đạo Hồi và ngôn ngữ Hausa) và điều này tạo ra lòng tin với các đối tác. Khi những thư ng gia người Pháp cố gắng tham gia vào thị trường, họ đã vấp phải rào cản này. Rất nhiều vấn đề rắc rối nảy sinh do người Pháp không thể có được những hợp đồng đáng tin cậy trong giao dịch tín dụng với người Hausa do các bên đối tác kinh doanh không tin cậy lẫn nhau. Nguồn gốc của sự thiếu tin tưởng này bắt nguồn từ việc người Hausa không thể nào áp dụng cơ chế hình phạt xã hội của mình đối với người Pháp, do người Pháp không phải là một phần trong cơ chế này. Và với việc không có những thể chế chính thức để giải quyết tranh chấp, những hợp đồng giữa người Hausa và người Pháp không thể thực hiện được.

Nguồn: Austin 1993.

Hộp 9.2

Vùng Tiripur ở bang Tamil Nadu (Ấn Độ): Việc áp dụng những thể chế không chính thức đối với những người bên trong và bên ngoài cộng đồng

Từ năm 1985, vùng Tiripur đã trở thành trung tâm của các giao dịch kinh tế về các sản phẩm dệt. Cho đến thập kỷ 90, với tốc độ tăng trưởng rất cao, Tiripur đã đứng đầu thế giới trong ngành công nghiệp dệt. Thành công của ngành công nghiệp này là rất ấn tượng. Sự thành công này lại càng trở nên đặc biệt hơn khi sản phẩm của ngành công nghiệp này sử dụng nhiều vốn hơn trong quá trình sản xuất, và những ngân hàng độc quyền nhà nước thì rất kém hiệu quả trong việc cung cấp đủ vốn cho các doanh nghiệp làm ăn hiệu quả, nhất là phải cần đến một lượng vốn lớn mới có thể duy trì tốc độ tăng trưởng cao như ở Tiripur.

Vậy điều gì ẩn giấu sau sự phát triển thần kỳ này? Lượng vốn cần thiết đã được huy động trong nội bộ cộng đồng Gounder, một đẳng cấp làm các công việc liên quan tới đất đai, nhờ vào các mạng lưới gia đình và cộng đồng. Những người có vốn nhàn rỗi trong cộng đồng người Gounder chuyển vốn của họ tới những người khác trong cộng đồng thông qua những thể chế tín dụng không chính thức có từ lâu đời và thông qua các quỹ tiết kiệm luân phiên và các hiệp hội tín dụng. Những mạng lưới đó được xem là đáng tin cậy hơn trong việc truyền tải thông tin và thực hiện hợp đồng so với hệ thống luật pháp và ngân hàng, thường bảo vệ không đầy đủ quyền của người cho vay. Sự cạnh tranh khốc liệt trong ngành công nghiệp may mặc đảm bảo rằng kết quả đầu tư của những đồng tiền nhàn rỗi đó sẽ không tồi và những doanh nghiệp đó phải đặc biệt chú ý đến yêu cầu của khách hàng.

Nhưng câu chuyện này chưa dừng lại ở đó. Những người bên ngoài (không phải là người Gounder) đã nhảy vào ngành kinh doanh này. Những người này không có quyền sử dụng quỹ tín dụng của cộng đồng Gounder. Tuy vậy, những người bên ngoài, bắt đầu với số vốn chỉ bằng khoảng 1/3 số vốn của người Gounder, đã vượt qua người Gounder, phát triển ở quy mô lớn hơn với năng lực sản xuất hội nhập tốt hơn và chiếm phần lớn các giao dịch xuất khẩu phức tạp.

Do đó, mạng lưới của người Gounder đã xúc tiến thương mại, nhưng đối với những người không thuộc mạng lưới này thì có lẽ vẫn còn rất nhiều cơ hội, ý tưởng kinh doanh tốt hơn đã không được khai thác vì họ không có quyền sử dụng những nguồn tài chính như những người nằm trong mạng lưới. Những thể chế công cộng như luật thế chấp (và sự thi hành) sẽ cho phép bảo vệ quyền của người cho vay mạnh mẽ hơn và khuyến khích việc cho vay bởi những thể chế chính thức như ngân hàng, nhờ đó cho phép những thành viên thị trường không nằm trong mạng lưới có thể thành công hơn ở trên thị trường.

Nguồn: Banerjee, Besley và Guinnane 1994.

người không được chấp nhận tham gia. Trong các trường hợp này, rõ ràng là cần có những thể chế chính thức phù hợp. Nếu không, rất nhiều người có thể sẽ không được hưởng lợi ích từ sự tăng thu nhập, nếu họ không có những yếu tố thừa hưởng chung hay thậm chí chỉ là gần gũi về mặt địa lý với những người khác ở trong mạng lưới. Ngay cả những người trong mạng lưới cũng gặp bất lợi do có thể họ không có khả năng tham gia vào các cơ hội kinh doanh sinh lợi với những người bên ngoài.

Theo thời gian, kết quả tự nhiên của việc loại trừ một số người ra khỏi hoạt động kinh tế đem lại lợi nhuận cao, sẽ nới rộng sự chênh lệch về thu nhập và tài sản, và làm tăng sự bất ổn, tội phạm và bạo lực trong xã hội. Điều này được minh chứng rõ ràng bằng những ví dụ trong lịch sử, khi mà những nhóm nhỏ cầm quyền hoặc những kẻ thực dân sử dụng "câu lạc bộ" của riêng họ và các mạng lưới không chính thức khác để tiến hành kinh doanh hiệu quả hơn những nhóm người khác và tạo ra những khoảng cách lớn trong xã hội. Điều này vẫn tồn tại cho đến ngày nay, hiệu quả kinh tế vẫn rất

khác biệt giữa những nhóm tộc người có quan hệ kinh doanh dựa trên chuẩn mực và những nhóm không có.

Hơn nữa, việc thực thi hợp đồng không chính thức có thể dựa vào một trung gian hoà giải thứ ba. Ví dụ như trước kia, maphia tại đảo Sicin đã phát triển để bổ sung cho những chỗ khuyết mà các thể chế chính thức hoạt động kém cỏi không giải quyết được.[20] Ngày nay, những hiện tượng tương tự vẫn còn xảy ra tại đâu đó trên thế giới. Một điều dễ nhận thấy qua ví dụ trên là, việc xuất hiện các thể chế không chính thức mà lại không có thể chế chính thức, có thể đem đến những ảnh hưởng rất tiêu cực. Nó có thể đi từ môi trường kinh doanh xấu hơn (và do đó không khuyến khích kinh doanh trung thực, đúng luật pháp), cho tới việc tồn tại các hoạt động tội phạm ngầm. Trong trường hợp này, các thể chế chính thức có hiệu quả là cần thiết để tránh những hậu quả đáng tiếc đó.

Thể chế không chính thức và tính phi kinh tế theo quy mô. Khi quy mô và bề rộng của các giao dịch tăng lên, có hai vấn đề nảy sinh đối với thể chế không chính thức: đó là *thất bại trong việc phối hợp* và khả năng *rút lui khỏi các cơ cấu thể chế.*

Trong những trường hợp tồn tại vấn đề bất cân xứng về thông tin, thất bại trong phối hợp nảy sinh từ việc không tin cậy vào đối tác kinh doanh dẫn đến các kết quả tồi hơn cho cả hai bên. Ví dụ, khi có nhiều nhóm tộc người trong một nền kinh tế, mỗi nhóm lại có những chuẩn mực và tập tục kinh doanh riêng, thì tính phức tạp của vấn đề phối hợp cũng tăng. Khi quy mô của nhóm tăng lên, quá trình thực thi và xử lý thông tin *bên trong* nội bộ nhóm cũng trở nên khó khăn hơn. Trong trường hợp này thì một tập hợp các thể chế chính thức chung cho các nhóm có thể là một giải pháp.

Đối với nhiều cơ hội kinh doanh khác ở bên ngoài cộng đồng, số lượng và tính đa dạng của các đối tác kinh doanh tiềm năng tăng lên, và lợi ích tương đối từ việc nằm trong mạng lưới bị suy giảm. Trong trường hợp này, một thương gia có thể nhận thấy họ sẽ chỉ phải chịu mức chi phí ít tốn kém hơn nếu họ vi phạm chuẩn mực của cộng đồng bởi vì bất cứ hình phạt nào (ví dụ việc không được tiếp tục chia sẻ thông tin) mà cộng đồng áp đặt đều kém hiệu quả. Với sự cạnh tranh và số lượng các đối tác thương mại khác tăng lên, thương gia này có thể nhận thấy anh ta có khả năng rút ra khỏi cộng đồng mà vẫn tồn tại do anh ta không cần phải tiếp tục làm ăn với những thương gia đã bị anh ta gian lận.

Các mạng lưới bảo hiểm tương hỗ dựa trên chuẩn mực là một ví dụ. Những cộng đồng nhỏ sử dụng mạng lưới này để bảo vệ các thành viên tránh khỏi những cú sốc kinh tế cá nhân bằng cách chia sẻ những nguồn lực dư thừa như thực phẩm, lao động và đất đai (khi đất đai thừa thãi). Những hệ thống như vậy là cực kỳ quan trọng vì nó được coi là phương tiện để bảo vệ tất cả các thành viên của cộng đồng trong trường hợp không may. Nhưng khi quy mô của cộng đồng phát triển lớn hơn thì các cam kết trở nên khó thực hiện hơn và cũng khó áp dụng hình phạt để xử lý vi phạm hơn. Hơn nữa, một đặc điểm của cơ chế bảo hiểm tương hỗ là chúng hàm chứa hàng loạt các động cơ, mà những động cơ này có thể không khuyến khích việc thử nghiệm kinh tế, tố chất doanh nhân và các quá trình cạnh tranh giữa các cá nhân. Lý do là, do có sự lo ngại nếu các cá nhân có quá nhiều tài sản thì họ sẽ rút lui khỏi hệ thống bảo hiểm xã hội, trong khi hệ thống này là thiết yếu đối với sự tồn tại của cộng đồng.[21] Do đó, trong những nền kinh tế phức tạp, hệ thống bảo hiểm tương hỗ như vậy thường được chính thức hoá dưới các hình thức hiệu quả hơn, bao gồm các khoản thuế và chuyển nhượng rõ ràng.

Những mục tiêu của thể chế không chính thức: Những thể chế chính thức hoạt động tốt được xây dựng để giải quyết vấn đề kinh tế trọng yếu theo cách tốt nhất có thể. Nhưng hầu hết những thể chế dựa trên chuẩn mực cũng luôn có *nhiều mục tiêu*. Lấy một ví dụ về giao dịch tín dụng. Những thể chế nào giải quyết được hai yếu tố cơ bản của tính bất định - khả năng hoàn trả khoản vay của người đi vay và

khả năng người đi vay không trả được nợ- thì thể chế đó có thể giảm độ rủi ro của thương vụ. Những thể chế chính thức khác nhau sẽ hoạt động riêng rẽ để làm giảm hai loại rủi ro. Ví dụ, một bản báo cáo chính thức về tiểu sử tín dụng của người đi vay sẽ quyết định uy tín của ông ta, và người cho vay sử dụng các toà án chuyên trách để đảm bảo hiệu lực thi hành hợp đồng cho vay chính thức.

Ngược lại, những giao dịch tín dụng trong nội bộ cộng đồng được thực hiện thông qua một thể chế- mạng lưới cộng đồng- để hỗ trợ cho một loạt các hoạt động kinh tế. Mạng lưới này cho biết thông tin về uy tín của một cá nhân nào đó và những hình phạt có thể của xã hội khi không trả được nợ. Và nó cũng bao gồm cả các cơ chế bảo hiểm tương hỗ, khi người đi vay sẽ cho người cho vay hôm nay vay lại vào một thời điểm khác. Hoặc người đi vay có thể cung cấp thông tin hay các mối quan hệ cho người cho vay trong những vấn đề kinh doanh hoàn toàn khác. Trong trường hợp này, tiểu sử tín dụng xấu có thể cũng không ảnh hưởng nhiều, hay hình phạt do không trả được nợ có thể sẽ không đáng sợ bằng khi các thể chế chính thức phi cá nhân hoạt động.

Một vấn đề nảy sinh là, những người đi vay nghèo có thể không cảm thấy họ có nghĩa vụ phải hoàn trả cho những người cho vay giàu hơn. Thay vào đó, họ có thể xem việc không trả nợ như là một phần trong cơ chế nội tại để bình đẳng hoá tài sản giữa những người họ hàng hoặc trong cùng cộng đồng với nhau.[22] Trong một cuộc khảo sát với 58 doanh nghiệp ở Gana, người ta nhận thấy không có sự cho vay giữa những người họ hàng với nhau do mối lo ngại sẽ không thể bắt người bà con phải trả nợ.[23]

Những vấn đề này còn nghiêm trọng hơn bởi giá trị văn hoá về tính công bằng và bình quân chủ nghĩa. Các giá trị văn hoá này cũng có thể ngăn cản quá trình phát triển, mặc dù chúng phục vụ cho một mục đích xã hội nhất định. Ví dụ, một nghiên cứu tại Camơrun phát hiện ra rằng, những uỷ ban phát triển làng xã tại vùng phía bắc hoạt động thiếu hiệu quả do quan niệm cho rằng không nên có tình trạng một người nào đó được hưởng lợi từ công việc phát triển nhiều hơn những người khác.[24] Tại một làng ở Cộng hoà Cônggô, một nghiên cứu khác cho thấy, những ngư dân đã từ bỏ việc sử dụng bộ lưới đánh cá mới do một dự án phát triển ngư nghiệp trao tặng, bởi vì những thành viên khác trong cùng cộng đồng không được chia sẻ phần thu nhập gia tăng với họ.[25]

Tuy nhiên, khi các nhà hoạch định chính sách xây dựng thể chế chính thức và chuyên môn hoá thì vai trò củng cố tính công bằng của thể chế không chính thức bị các thể chế chính thức thay thế, lại thường không được tính đến. Trong những trường hợp như vậy, sự lựa chọn về mặt chính sách được đưa ra thường gặp khó khăn hơn, bởi vì việc tạo ra một thể chế chính thức hiệu quả hơn, có thể làm suy giảm chức năng tái phân phối hoặc chức năng giảm nhẹ rủi ro mà các cấu trúc thể chế dựa theo chuẩn mực từng thực hiện.

Xây dựng và thích nghi các thể chế chính thức

Các thể chế không chính thức hoặc là không cần thiết, hoặc là phản tác dụng khi những giao dịch diễn ra trong nội bộ những cộng đồng quy mô nhỏ và ở những cộng đồng lớn hơn, nhưng lại có những thể chế không chính thức hiệu quả. Nhưng khi nền kinh tế phát triển, những cộng đồng trước đây ở xa, bây giờ trở nên dễ hội nhập hơn. Những thay đổi trong hành vi cá nhân và chính sách chính phủ, tạo ra những quy tắc mới của cuộc chơi mà những quy tắc này ảnh hưởng, có thể trực tiếp hoặc gián tiếp, đến những cộng đồng biệt lập nhất. Quá trình phát triển của toàn cầu hoá và đô thị hoá làm xói mòn những quy tắc truyền thống lâu đời đã áp dụng trong cộng đồng (hộp 9.3).[26] Khi sự cạnh tranh gay gắt hơn và có nhiều cơ hội kinh doanh hơn, thì việc cá nhân có thể thoát ra khỏi cộng đồng và những thể chế dựa vào chuẩn mực hành vi riêng biệt của từng cá nhân đã làm suy yếu tính hiệu quả của cơ chế truyền thống.

Trong những trường hợp như vậy, hoạt động thị trường tạo ra nhu cầu thể chế chính thức để thay thế cho những chuẩn mực hay mạng lưới của cộng đồng. Câu chuyện về các thương gia Giơ-noa thời Trung cổ và các nông dân người Thái Lan vào thế kỷ 19 ở chương 1 đã minh hoạ cho việc thương mại và sự mở cửa đã giúp xây dựng thể chế chính thức như thế nào.

Tại những nơi có yêu cầu cao về thể chế chính thức, công việc của các nhà hoạch định chính sách tương đối đơn giản khi chỉ tập trung vào xây dựng những thể chế giúp cải thiện môi trường thị trường. Nhưng trong rất nhiều trường hợp, nhu cầu về thể chế mới và hiện đại có thể không rõ ràng. Trong trường hợp như vậy, bước đầu tiên là phán đoán xem những thể chế không chính thức hiện hành đã trợ giúp các giao dịch kinh doanh tốt đến mức nào. Bước thứ hai, sau khi đã có thể chế chính thức, là xem xét liệu những thể chế này có hiệu quả không trong việc đạt được những mục tiêu của chúng, và nếu chúng không hiệu quả thì phải quyết định xem liệu nên cải cách hay bãi bỏ chúng.

Những cuộc tranh luận cởi mở với người sử dụng thể chế trong nền kinh tế có thể góp phần xác định rõ những thể chế dựa trên chuẩn mực hiện hành đã đáp ứng yêu cầu của họ như thế nào? Các cuộc tranh luận này nên bàn đến chi phí của việc xây dựng hoặc thay đổi thể chế chính thức, những chi phí này có thể rất quan trọng. Có thể có tình huống những thể chế không chính thức đang hoạt động một cách hiệu quả trong việc trợ giúp mức độ giao dịch thị trường hiện tại (Ví dụ như thể chế không chính thức về quyền sở hữu đất đai tại một số vùng của châu Phi).

Trái lại, những thể chế không chính thức hiện hành có thể không phù hợp với hai nhóm người đặc thù:

- Những người muốn mở rộng hoạt động của họ ra bên ngoài phạm vi cộng đồng và trao đổi buôn bán với những người không sống trong khu vực, không cùng huyết thống hay cùng đất nước.
- Những người hiện không được các chuẩn mực kinh tế xã hội hỗ trợ tích cực, hoặc do các chuẩn mực này loại trừ sự tiếp cận của một số nhóm nhất định (như những người nghèo, các nhóm biệt lập, và các nhóm thiểu số), hoặc do các chuẩn mực này có thể có những đặc điểm mà những nhóm này không chấp nhận (chẳng hạn tính bài ngoại, loại trừ, hoặc chủ nghĩa bình quân thái quá).

Hộp 9.3

Ảnh hưởng của thể chế chính thức đối với các chuẩn mực: Uganđa thời kỳ thuộc địa

Ở Uganđa thời kỳ thuộc địa, tại những vùng đất được gọi là vùng Mailo, các tù trưởng có quyền lực phong kiến theo truyền thống. Theo một hệ thống nghĩa vụ có tính tương hỗ, các tù trưởng cũng đóng vai trò là người đại diện cho người dân trong bộ lạc hay thị tộc. Khi chính quyền thực dân thay thế hình thức thể chế không chính thức này bằng hình thức sở hữu độc quyền đất đai theo kiểu phương Tây, các tù trưởng cũng nhận được các quyền sở hữu cá nhân đối với đất đai- còn các thành viên cộng đồng đang canh tác trên đất đai thì về mặt pháp lý đã trở thành những người tá điền, cấy rẽ. Theo một số nhà sử học, việc này đã dẫn đến tình trạng một số chủ đất mới bắt ép tá điền phải trả những khoản tiền thuê đất cắt cổ và đuổi những người không có khả năng chi trả. Cuối cùng, tình trạng tồi tệ do việc áp dụng các thể chế chính thức mới gây ra phải được giải quyết bằng các đạo luật chính thức mới cố định giá thuê đất và hạn chế việc đuổi tá điền. Luật này lẽ ra đã là không cần thiết nếu như các chuẩn mực truyền thống về nghĩa vụ và sự tương hỗ trong cộng đồng vẫn còn tác dụng.

Nguồn: Firth 1963

Khi cần có chuẩn mực chung để hỗ trợ cho các giao dịch kinh doanh ở những cộng đồng đa dạng thì các giải pháp có thể đơn giản. Tại nhiều nước đang phát triển, ngôn ngữ của những nhà thực dân trở thành ngôn ngữ chung của các nền văn hoá khác nhau, ví dụ như tiếng Anh tại Ấn Độ và Uganđa, tiếng Tây Ban Nha ở châu Mỹ, tiếng Nga tại Đông Âu và Trung Á. Ngày nay, tiếng Anh đã trở thành ngôn ngữ phổ biến trên toàn thế giới, tạo ra tiếng nói chung cho tất cả mọi người sử dụng để liên lạc và trao đổi thông tin.

Hộp 9.4

Ngân hàng Hồi giáo: các cách tiếp cận chính thức và không chính thức

Kinh Coran nghiêm cấm việc cho vay nặng lãi, hay còn gọi là riba. Do đó, các cộng đồng Hồi giáo khác nhau phải tìm ra các phương thức tiến hành giao dịch tín dụng trong khi không thể áp dụng lãi suất cao. Ví dụ, tại các vùng nông thôn ở Gămbia, những giao dịch tín dụng được giữ ở thời hạn ngắn nhất có thể- hầu hết là không dài hơn 7 tháng- để lãi suất của các khoản vay không tăng tới mức lãi suất "cho vay nặng lãi". Do đó, việc cho vay để mua trang thiết bị của các nông trang lớn là hầu như không thể.

Mặc dù các nước, từ Malaixia đến Iran đều cố gắng xây dựng nên các quy chế cho ngân hàng Hồi giáo, tại Pakistan đã diễn ra một trong những nỗ lực tham vọng nhất để áp dụng một hệ thống tài chính chính thức có tầm hoạt động rộng. Vào tháng 12/1999, theo yêu cầu của toà án tối cao, chính phủ được giao nhiệm vụ cho đến giữa năm 2001, phải đưa ra những biện pháp để " Hồi giáo hoá" hệ thống tài chính của đất nước, mặc dù có lẽ chính phủ phải cần nhiều thời gian hơn thế. Sự chuyển đổi này là một thử nghiệm để đưa ra áp dụng một tập hợp hoàn chỉnh các thể chế chính thức phù hợp với các chuẩn mực tôn giáo- xã hội đang thịnh hành tại nhiều cộng đồng người Pakixtan. Các nỗ lực ban đầu rất đa dạng. Một ngân hàng đã giới thiệu một phương án gửi tiền, theo đó người gửi không hưởng lãi suất cố định mà cùng chia sẻ những khoản lỗ cũng như lãi với ngân hàng. Một phương án khác là thành lập các hiệp hội tiết kiệm- đầu tư luân phiên giữa những nhà kinh doanh với nhau. Các thoả thuận thuê và thuê mua cũng là một sự lựa chọn khác, trong đó khoản thanh toán hàng tháng mà người đi thuê phải trả được xem như là một khoản phí chứ không phải là tiền lãi. Việc áp dụng nhiều phương thức như vậy cuối cùng sẽ dẫn đến một phương thức nổi lên như là hình thức phân bổ tín dụng phù hợp với các chuẩn mực thịnh hành nhất. Và phương thức này có thể được quyết định thông qua sự cạnh tranh giữa nhiều hình thức thể chế khác nhau.

Nguồn: Bokhari 2000; Shipton 1994.

Nhưng khi xảy ra sự phân biệt đối xử trên thực tế thì có thể cần phải thay thế chứ không chỉ là chỉnh sửa các chuẩn mực xã hội tương ứng. Hầu hết các xã hội đều ngăn cấm sự phân biệt đối xử này - hoặc chính thức ban hành các chính sách chống kỳ thị - để nâng cao sự bình đẳng và khả năng tiếp cận của người dân. Đôi khi, những áp lực kinh tế (như thị trường lao động khan hiếm) có thể khắc phục được các thông lệ phân biệt đối xử thâm căn cố đế trong xã hội này. Ví dụ, phụ nữ đã có khả năng tham gia làm công việc có năng suất cao ở các nước có tốc độ tăng trưởng nhanh.[27] Tuy vậy, việc dỡ bỏ những sự phân biệt đối xử này một cách lâu dài đòi hỏi phải xây dựng các thể chế chính thức rõ ràng, như luật chống phân biệt đối xử.[28] Chẳng hạn, các chương trình chống kỳ thị ở Ấn Độ, tuy không phải lúc nào cũng giúp đạt được hiệu quả sử dụng lao động cao nhất, nhưng đã đạt được một mục tiêu quan trọng là tạo cơ hội cho các thành viên ở những bộ tộc hay đẳng cấp khác nhau. Các cơ hội này gồm có khả năng đại diện về chính trị và việc làm trong chính quyền, là những cái mà nhiều người sẽ không thể đạt được nếu không có các chương trình nói trên. Vì thế, các luật này có thể mang lại cho các nhóm thiểu số cả khả năng góp ý lẫn tham gia vào công việc xây dựng và cải cách các thể chế thị trường.

Sự hội nhập giữa thể chế chính thức và thể chế không chính thức

Việc xây dựng mối liên kết giữa các thể chế chính thức và không chính thức là một phương thức hiệu quả nhằm củng cố sự thành công của thể chế chính thức.[29] Một phương thức là, sử dụng các cơ chế thực thi hợp đồng và trao đổi thông tin sẵn có trong những cộng đồng có quan hệ khăng khít, chặt chẽ. Sự phát triển của các cơ chế tín dụng tại những vùng lãnh thổ khác nhau trên thế giới cho thấy nhiều ví dụ bổ ích. Các hợp tác xã tín dụng tại Đức vào thế kỷ 19 là những trung gian tài chính có hiệu quả giữa ngân hàng và người nông dân. Hoạt động của các hợp tác xã này bổ sung cho những thoả thuận hợp đồng chính thức của ngân hàng bằng các cơ chế thu thập thông tin và đảm bảo thực thi không chính thức giữa các thành viên của hợp tác xã.[30] Những người thu mua nông sản tại nhiều làng khác nhau đóng vai trò cầu nối tương tự tại các vùng nông thôn của Inđônêxia trong thập kỷ 80. Những trung gian này huy động vốn thông qua thị trường tín dụng chính thức, và sau đó cho những người thu mua hoạt

động với quy mô nhỏ hơn vay lại, chỉ dựa vào cơ chế không chính thức trong ký kết và thực thi hợp đồng tín dụng.[31] Trong thập kỷ 90, các dự án tín dụng nông thôn thành công tại Anbani với sự hỗ trợ của Ngân hàng thế giới, đã sử dụng những chuẩn mực của cộng đồng, đó là tầm quan trọng của uy tín cá nhân ở trong làng, để khuyến khích người đi vay hoàn trả tiền vay.

Việc xây dựng những tiêu chuẩn về sản phẩm là một cách khác để thiết lập mối liên kết giữa các hệ thống chính thức và không chính thức. Một ví dụ trong lịch sử là các hiệp hội nghề thủ công khu vực vào thời kỳ cuối của chế độ phong kiến Trung Quốc. Các hiệp hội này quy định quy cách sản phẩm và kiểm tra chất lượng sản phẩm, do đó đóng vai trò cầu nối với người mua ở khu vực chính thức. Hiện nay, việc quy định tiêu chuẩn tương tự cũng tồn tại giữa những thợ thủ công Ấn Độ tại bang Gujarat, nơi một tổ chức phi chính phủ (SEWA) đã giúp đỡ dân làng xây dựng một hệ thống đánh giá chất lượng nhằm đảm bảo những sản phẩm làm ra đủ chất lượng để có thể bán được ở ngoài vùng.

Hộp 9.5

Giáo dục đối với người Orma tại Kênia: Điều chỉnh theo những chuẩn mực đã được thiết lập vững chắc

Đối với những người chăn gia súc dân tộc Orma ở Kênia, giáo dục chính thức là một vấn đề tranh cãi, cả khi nó được đưa ra lần đầu vào thập kỷ 1950, cũng như khi giáo dục phổ cập đã trở thành bắt buộc vào thập kỷ 1970. Lý do là, giáo dục chính thức mâu thuẫn với những chuẩn mực và thông lệ lâu đời của cộng đồng, theo đó trẻ em trai cần tham gia vào công việc chăn nuôi gia súc. Rất nhiều người lớn tuổi đã phản đối kịch liệt giáo dục chính thức vì họ cho rằng nó sẽ huỷ hoại khả năng kiếm sống của họ. Thay vì áp đặt giáo dục bắt buộc, chính phủ Kênia đã sử dụng các tù trưởng để thuyết phục dần dần đối với các hộ gia đình có khả năng cho con cái tới trường. Quá trình từng bước này đã chứng minh tác động tích cực của giáo dục, trong khi ngăn chặn được sự phản đối mạnh mẽ từ phía những người lớn tuổi trong cộng đồng. Tới cuối những năm 1980, số trẻ em đến trường đã tăng đáng kể và làn sóng phản đối giáo dục chính thức đã không còn nữa.

Nguồn: Ensminger 1994.

(Chương 2 và 7 đã trình bày đầy đủ hơn về các tiêu chuẩn chất lượng sản phẩm).

Trên một quy mô lớn hơn, có một số nỗ lực đang được triển khai để làm cho các thể chế chính thức phù hợp với những chuẩn mực thịnh hành. Chẳng hạn, tại các nước từng là thuộc địa, các thể chế từ thời thuộc địa được xây dựng lại nhằm đảm bảo phù hợp với thông lệ địa phương. Một ví dụ quan trọng là sự phổ biến rộng rãi của các ngân hàng Hồi giáo ở châu Á và châu Phi (hộp 9.4).

Một điều cần phải ghi nhớ là những thể chế chính thức được xây dựng để thay thế hoặc thậm chí cùng tồn tại với thể chế không chính thức, ban đầu có thể không có giá trị đối với người sử dụng. Điều này có nghĩa là cần phải có thời gian thì các thể chế này mới có thể thành công. Các chuẩn mực kinh tế - xã hội phát triển nhờ sự học hỏi và bắt chước trong xã hội. Nói chung, các chuẩn mực thường thay đổi rất chậm chạp và chậm hơn nhiều so với các thể chế chính thức; các thể chế này có thể bị thay đổi bởi sự kết hợp nào đó giữa nhu cầu thị trường, ý chí chính trị và năng lực quản lý. Do đó, có thể sẽ là khôn ngoan hơn nếu từ từ đưa ra các thể chế chính thức và cho phép có một số thử nghiệm, rồi từ đó quyết định xem hình thức thể chế nào có hiệu quả cao nhất.

Kết luận

Các hoạt động thị trường được hỗ trợ bởi sự kết hợp của các thể chế chính thức và không chính thức. Tại nhiều khu vực nghèo khổ trên thế giới, và đặc biệt đối với nhiều người nghèo, các thể chế không chính thức, như các mạng lưới cộng đồng, là những thể chế duy nhất phù hợp, do việc tiếp cận với các thể chế chính thức tương đối khó khăn. Hơn nữa, trong nhiều trường hợp, ngay cả khi chính phủ có thể xây dựng được các thể chế chính thức thì chi phí thực hiện công việc này cũng quá cao so với lợi ích thu được. Thể chế không chính thức có thể còn tốt hơn thể chế chính thức do, hoặc là chúng hiệu quả hơn trong việc đạt được mục tiêu đề ra, hoặc là chúng có những đặc điểm mà thể chế

chính thức không có. Nhưng trong những trường hợp khác, các thể chế không chính thức có thể ngăn cản sự phát triển của thị trường, như việc các mạng lưới khép kín hạn chế quy mô và diện rộng của các giao dịch có thể có. Ở các nước đang phát triển, các thể chế không chính thức có xu hướng thay thế cho việc thiếu các thể chế chính thức. Trái lại, tại các nước phát triển, các thể chế không chính thức và các thể chế chính thức có xu hướng bổ sung cho nhau.

Trong khi các thể chế không chính thức đem đến cho người dân một con đường để tiếp cận và hưởng lợi từ các cơ hội trên thị trường cũng như kiểm soát rủi ro, thì chúng có thể cũng loại trừ những người tham gia và các đối tác kinh doanh tiềm năng. Các thể chế chính thức là rất quan trọng, do chúng có thể xử lý được với những nhóm người tham gia lớn hơn, và nếu như được thiết kế tốt, các thể chế này có thể khuyến khích sự tham gia, chứ không phải hạn chế sự tham gia, của nhiều người vào thị trường.

Việc áp đặt hệ thống luật pháp chính thức vào một môi trường mà ở đó việc thực thi hợp đồng không chính thức đã là chuẩn mực, có thể làm tăng đáng kể chi phí giải quyết tranh chấp (các thủ tục pháp lý chính thức thường rất tốn kém) hay làm suy yếu những hợp đồng ngầm điều tiết các mối quan hệ cho tới thời điểm đó (không làm tăng đáng kể hiệu quả của phương án thay thế). Cần phải lưu ý tới những vấn đề này khi xem xét sự phát triển của một hệ thống chính thức. Khi thể chế chính thức thay thế một trong những chức năng của thể chế không chính thức (như tính hiệu quả trong một giao dịch nào đó) nhưng lại không thay thế được cho các chức năng kia (như chia sẻ rủi ro), thì các nhà hoạch định chính sách cần phải ý thức đầy đủ tác động của phương án mà họ lựa chọn không chỉ đơn thuần tới các kết quả kinh tế, mà còn tới những tác động xã hội và chính trị. Tiếp đó, họ có thể điều chỉnh tốc độ thay đổi thể chế hay xây dựng các thể chế bổ sung. Ví dụ về các loại chính sách làm suy yếu mối quan hệ trong cộng đồng là các chính sách ủng hộ việc di trú hoặc phá vỡ cộng đồng nhằm tái định cư người dân tại các vùng tốt hơn. Các chính sách này có thể làm suy yếu cơ chế thi hành hợp đồng không chính thức, và do đó, có thể cần đến các thể chế chính thức khác thay thế cho việc thi hành hợp đồng.

Cuối cùng, việc sử dụng nhiều hơn các thể chế chính thức đòi hỏi phải xoá bỏ những hàng rào quy định quá phiền hà, những hàng rào này đã góp phần khuyến khích các hoạt động kinh tế không chính thức (chương 1 và 7). Một vấn đề thứ hai và rất quan trọng là phải có đầy đủ các chính sách liên quan đến việc xoá mù chữ và giáo dục, nếu không thì người dân cũng khó có thể sử dụng được các thể chế chính thức phức tạp.

CHƯƠNG 10

Phương tiện truyền thông

Một trong những mục tiêu của một tờ báo là nắm bắt được cảm xúc của công chúng và thể hiện những ý kiến đó; một mục tiêu khác là gợi lên cho mọi người tình cảm mong muốn về một cái gì đó cụ thể; và mục tiêu thứ ba là đưa ra công khai không hề sợ sệt những sai phạm.

Mahatma Gandhi

Những ghi chép đầu tiên về tin tức đã có từ hơn 2000 năm trước đây dưới triều đại nhà Hán ở Trung Quốc và dưới thời Julius Caesar trong thời kỳ La Mã cổ đại. Các bản tin viết tay hàng ngày do chính phủ phát hành, đưa ra thông tin về các vụ xử án, các chiến dịch quân sự và những thay đổi chính trị. Sau phát minh máy in sử dụng các chữ in động vào giữa thế kỷ 15, thương mại quốc tế đã trở thành động lực chính cho sự phát triển của báo chí ở châu Âu. Báo chí với những thông tin về thương mại quốc tế và quảng cáo xuất hiện ở Đức vào năm 1609 và nhanh chóng lan rộng ra khắp châu Âu.[1] (Do việc kiểm soát thông tin chặt chẽ của chính phủ mà mãi đến giữa thế kỷ 19, các tin tức về chính trị trong nước mới trở thành một bộ phận của báo chí).

Báo chí cũng trở thành động lực cho thương mại. Báo chí miêu tả lại các hoạt động giao lưu thương mại, những cơ hội và rủi ro của các tuyến đường buôn bán mới. Quảng cáo thúc đẩy nhu cầu về sản phẩm. Các mục thường xuyên trên báo về các báo cáo tài chính, thủ tục phá sản và các vụ xử án các nhà buôn và các nhà sản xuất giúp cho các thương gia chọn lựa được cho mình đối tác làm ăn. Tất cả những thông tin này đã mở rộng các mối liên kết thương mại vượt ra ngoài những cộng đồng và hiệp hội thương mại liên kết chặt chẽ, do vậy khuyến khích sự cạnh tranh giữa các thương gia và các nhà sản xuất từ các quốc gia khác nhau.

Ngày nay, với tỷ lệ người biết chữ cao hơn, chi phí in ấn thấp hơn và công nghệ truyền thông mới (và mạng Internet), các phương tiện truyền thông ngày càng đóng vai trò quan trọng trong việc thông tin cho các nhà kinh doanh, khách hàng và các nhà đầu tư. Các phương tiện truyền thông bằng tiếng địa phương, đặc biệt là radio, đã giúp truyền tải thông tin và xúc tiến thương mại ở những thị trường bị cách biệt về mặt địa lý. Ví dụ ở Inđônêxia, việc phát sóng radio bằng ngôn ngữ địa phương về giá cả nông sản đã giúp phát triển thị trường rau quả cho các nông dân có trình độ học vấn thấp.[2] Trong khi đó, các

phương tiện thông tin đại chúng nước ngoài và toàn cầu đang phát triển đã cung cấp các báo cáo về những vấn đề kinh tế quốc tế, góp phần làm chuyển động các thị trường tiền tệ và thương mại quốc tế. Các phương tiện thông tin đại chúng cũng cung cấp những thông tin về các vấn đề chính trị, đưa ra ánh sáng các vụ tham nhũng và các chính trị gia thiếu đạo đức (hộp 10.1), và cho phép mọi người có thể phát biểu các quan điểm khác nhau về quản trị quốc gia và cải cách (chương 5 và 6).

Nhờ khả năng vươn rộng mà phương tiện truyền thông đại chúng có thể đến được với người nghèo và bộ phận những người không theo kịp với sự phát triển của xã hội và tạo điều kiển để họ có thể có tiếng nói của mình. Đặc biệt có hiệu quả là các chương trình phát thanh vươn tới cả những vùng nghèo khổ, nơi tình trạng mù chữ cao. Và nhờ khả năng cung cấp những thông tin không có ở đâu khác, các phương tiện thông tin đại chúng có thể bổ sung cho hệ thống giáo dục học đường truyền thống (hộp 10.2). Ví dụ ở Nicaragoa, một chương trình radio có tính sáng tạo, dạy môn toán cho các học sinh bậc tiểu học đã giúp làm tăng kết quả điểm của các học sinh này, đặc biệt là đối với các học sinh ở những vùng nông thôn ít có điều kiện theo học ở các trường có chất lượng tốt.[3] Công khai hoá thông tin qua các phương tiện thông tin đại chúng cũng làm cho các dịch vụ công cộng đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người nghèo. Ví dụ ở Braxin, các bữa ăn trưa tại trường học ở một bang đắt gấp tám lần ở những bang khác. Nhờ có phương tiện truyền thông đại chúng mà giá cả đã được cân bằng ở mức giá thấp hơn chỉ trong vòng hai tuần.

Phương tiện truyền thông đại chúng cũng cải thiện những nỗ lực chăm sóc sức khoẻ cộng đồng, như thể hiện qua thành công của các chiến dịch giáo dục về căn bệnh thế kỷ AIDS ở Thái Lan và Ugandа. Các nghiên cứu thực nghiệm cho thấy, vấn đề sinh sản và sức khoẻ của phụ nữ sẽ tốt hơn khi phụ nữ tiếp cận được với phương tiện truyền thông đại chúng, thậm chí là sau khi đã tính đến sự khác nhau về giáo dục và thu nhập.[4] Phương tiện truyền thông đại chúng cũng có vai trò trong việc giáo dục công dân - một nghiên cứu ở Bốtxoana cho thấy, các chương trình truyền thông đại chúng về chính phủ, các thủ tục của nó và các quyền công dân đã làm tăng đáng kể kiến thức của người dân về cách thức họ có thể tham gia vào những hoạt động của chính phủ.[5]

Phương tiện truyền thông đại chúng cũng có thể ảnh hưởng đến văn hoá và chính trị, hỗ trợ sự thay đổi thể chế và sự phát triển của thị trường. Thông tin công khai có thể thúc đẩy cải cách thể chế thông qua việc tác động vào động cơ của người dân và thông qua việc chia sẻ kiến thức cũng như quan điểm. Thông tin mới có thể làm thay đổi con người và văn hoá - và tạo ra nhu cầu về các thể chế mới. Thông tin về cách

Hộp 10.1

Vai trò của phương tiện truyền thông đại chúng trong việc làm giảm tệ tham nhũng ở Peru

Thậm chí trong một nước có nhiều biện pháp kiểm soát chính thức và không chính thức đối với báo chí, phương tiện truyền thông đại chúng vẫn có thể đưa ra ánh sáng các vụ tham nhũng và làm tăng áp lực nhằm giúp cho công tác quản trị được tốt hơn. Vào tháng 9/2000, một đài truyền hình địa phương đã phát sóng một đoạn băng hình về một lãnh đạo an ninh quốc gia hối lộ một thành viên đối lập của quốc hội nhằm có được lá phiếu ủng hộ trong cuộc bỏ phiếu cho chính phủ đương nhiệm. Câu chuyện đã lan rộng nhanh chóng sang các ấn phẩm khác và được bổ sung thêm bằng các báo cáo rằng, vị lãnh đạo an ninh nọ đang buôn bán vũ khí cho lực lượng du kích Côlômbia. Sự phát giác này đã dẫn đến việc cách chức nhà lãnh đạo này và vào tháng 12/2000 là sự từ chức của Tổng thống. Tiếp sau các sự kiện này, Tổng thống mới trúng cử đã tuyên bố ý định của ông chống lại nạn tham nhũng.

Điều này cho thấy phương tiện truyền thông đại chúng có thể làm thay đổi động cơ tham nhũng của các quan chức nhà nước. Bằng cách công bố thông tin cho công chúng, phương tiện truyền thông đại chúng làm tăng tính minh bạch trong các hoạt động của chính phủ. Do vậy *nguy cơ bị vạch trần* các hành vi tham nhũng là cao hơn nếu có hệ thống phương tiện truyền thông đại chúng hiệu quả. Phương tiện truyền thông đại chúng cũng giúp xây dựng lên sự đồng tâm nhất trí chung cần thiết để chống lại tham nhũng - tạo ra sự phản đối trong toàn xã hội, gây áp lực buộc các đối tượng tham nhũng phải từ chức - và như vậy là làm tăng *các hình phạt đối với hành vi tham nhũng.*

thức hoạt động của các thể chế khác có thể thúc đẩy việc tranh luận công khai và hỗ trợ cho các hành động tập thể. Khả năng tiếp cận tốt hơn với tất cả các phương tiện truyền thông đại chúng, bằng cả tiếng địa phương và tiếng nước ngoài, có thể cho phép các nhóm xã hội lên tiếng gây sức ép nhằm tạo ra những thay đổi trong các thể chế và các chuẩn mực hành vi.

Để đạt được những kết quả này - cải thiện được công việc quản trị nhà nước và hỗ trợ thị trường - phương tiện truyền thông đại chúng cần phải độc lập, tự chịu trách nhiệm, có thể cung cấp các thông tin xác đáng và phản ánh được các quan điểm xã hội khác nhau. Tuy nhiên, thường thì phương tiện truyền thông đại chúng không có những phẩm chất như trên. Tính sở hữu tập trung, cạnh tranh bị hạn chế, sự phụ thuộc về tài chính và các quy định phiền hà đối với tự do báo chí đã bóp méo việc cung cấp các thông tin và có thể làm giảm tính độc lập. Khả năng tiếp cận thông tin yếu kém và năng lực hạn chế của các nhà báo cũng làm giảm chất lượng của thông tin. Cuối cùng, thiếu sự cạnh tranh cũng như sự nghèo khổ và tỷ lệ biết chữ thấp, nguồn nhân lực và công nghệ yếu kém, đều có thể hạn chế sự phổ biến của phương tiện truyền thông đại chúng.

Tuy nhiên, phương tiện truyền thông đại chúng cũng cần phải có các lực lượng đối trọng. Sự cạnh tranh trong ngành công nghiệp cũng như một số hình thức điều tiết giúp cho hoạt động truyền thông nằm trong tầm kiểm soát.

Các nhân tố chủ yếu làm cho phương tiện truyền thông đại chúng trở nên hiệu quả trong việc tạo ra các kết quả thông tin tốt hơn về chính trị, kinh tế và xã hội là sự độc lập (gồm cả tính chất tự chịu trách nhiệm), chất lượng và phạm vi bao quát. Các nhân tố này được thảo luận ở đây. Thứ nhất, phương tiện truyền thông đại chúng có hiệu quả phải độc lập. Mức độ tự do hay độc lập của phương tiện thông tin đại chúng càng cao thì mức độ tham nhũng càng thấp, bất chấp sự khác biệt về mức thu nhập của một đất nước, và phản ứng từ phía các tác nhân trong khu vực nhà nước nhạy bén hơn.[6] Thứ hai, phương tiện truyền thông đại chúng có hiệu quả phải cung cấp các thông tin chất lượng cao. Tiêu chí này được xác định là khả năng cung cấp những thông tin mà các thành viên tham gia thị trường trong xã hội yêu cầu. Cạnh tranh giữa các hãng truyền thông, việc tiếp cận dễ dàng những thông tin cá nhân và công cộng và năng lực về báo chí là các nhân tố chủ chốt ảnh hưởng đến chất lượng thông tin được cung cấp. Và thứ ba, phương tiện truyền thông đại chúng có hiệu quả phải có một phạm vi hoạt động rộng khắp trong xã hội. Khả năng biết chữ của người dân, khả năng tiếp cận các công nghệ thông tin và sự loại bỏ các rào chắn đều mở rộng phạm vi hoạt động của phương tiện truyền thông đại chúng.

Các thể chế hỗ trợ có thể làm tăng vai trò của phương tiện truyền thông đại chúng. Ví dụ, mặc dù cung cấp thông tin có thể ảnh hưởng đến hành vi thông qua việc ảnh hưởng đến uy

Hộp 10.2

Nâng cao chất lượng giáo dục thông qua phương tiện thông tin đại chúng ở Panama

Tờ nhật báo thương mại La Prensa của Panama đã thiết kế một phụ trương giáo dục sáu tuần một số kèm theo các số báo phát hành vào chủ nhật từ tháng 5 đến tháng 7 năm 2000 với đối tượng là trẻ em trong độ tuổi lớp một và lớp hai. Do ở Panama, sách giáo khoa hầu như không được cải tiến nên các nhà quản lý tờ La Prensa cho rằng học sinh, sinh viên thiếu những thông tin cơ bản về đất nước của chính họ. Bằng cách đưa ra một khoá học về lịch sử, địa lý và chính trị của Panama, các phụ trương này có thể được ghép vào trong một quyển album đặc biệt do tờ báo cung cấp qua hình thức gửi thư tới tay những người đọc quan tâm. Nội dung các phụ trương bao gồm các thông tin mới mà trước đó học sinh không có nguồn cung cấp, chẳng hạn như bản đồ chính trị mới được cập nhật của Panama. Rất nhiều trường học đã bổ sung phần phụ trương này vào trong chương trình giảng dạy của họ và tờ báo đã tặng các phụ trương này cho 140 trường tiểu học.

Chi phí của một quyển album và sáu phụ trương là 3 đôla (miễn phí với những người đặt báo định kỳ). Các ấn phẩm đưa ra lưu thông đã tăng từ 35.000 bản lên 42.500 bản trong những tuần mà các phụ trương được xuất bản, và doanh thu quảng cáo tăng thêm đã thừa đủ để bù đắp chi phí in ấn tăng thêm.

Nguồn: La Prensa: www.prensa.com

tín, nhưng nó có thể không đủ mạnh để làm thay đổi kết quả. Một bộ máy tư pháp hiệu quả và các cơ quan điều tiết độc lập có thể giúp tăng cường tác động của truyền thông đến các kết quả đó.

Sự độc lập

Sở hữu là một nhân tố có tính quyết định chính đối với sự độc lập

Cái gì quyết định sự độc lập? Sở hữu là một nhân tố trung tâm, bởi chính người chủ sở hữu là người kiểm soát các luồng thông tin và do vậy ảnh hưởng đến kết quả về xã hội, chính trị và kinh tế. Điều đó lý giải vì sao việc kiểm soát các hãng truyền thông thường được tập trung trong tay của số ít người hay là một số các chính trị gia.[7]

Một số nhà phân tích ủng hộ sở hữu nhà nước trong lĩnh vực truyền thông cho rằng thông tin là hàng hoá công cộng. Khi đã cung cấp cho một số khách hàng thì việc ngăn cản những người không trả tiền mua thông tin có được thông tin là quá tốn kém. Do vậy hoạt động truyền thông mang tính thương mại có xu hướng cung cấp lượng thông tin ít hơn nhu cầu, bởi những người cung cấp không thể thu được lợi nhuận cá nhân như mong muốn. Bên cạnh đó, việc cung cấp và phổ biến thông tin lại phụ thuộc vào sự tăng lên của lợi nhuận. Chi phí cố định của việc thu thập thông tin và thiết lập các kênh phân phối là rất lớn, nhưng khi những chi phí này đã bỏ ra thì chi phí cận biên của việc phổ biến thông tin lại tương đối thấp. Vì các lý do này, rất nhiều nước đã thực hiện tổ chức ngành công nghiệp truyền thông thành một ngành độc quyền thuộc sở hữu nhà nước.

Cũng có những ý kiến khác ủng hộ sở hữu nhà nước đối với công nghiệp truyền thông cho rằng, hình thức sở hữu này sẽ bảo vệ khách hàng. Ở một thái cực, sở hữu tư nhân bị coi là nhằm thao túng ngành công nghiệp truyền thông bằng việc chỉ phục vụ một nhóm nhỏ khách hàng trong xã hội. Những ý kiến trung dung hơn thì cho rằng, việc nhà nước sở hữu một phần ngành công nghiệp truyền thông là hợp lý, bởi công chúng cần có những thông tin về văn hoá và giáo dục hoặc những giá trị công cộng mà các hãng tư nhân có thể không cung cấp. Chẳng hạn, một trong các mục tiêu của truyền hình công cộng ở rất nhiều nước châu Âu là để đảm bảo việc phát sóng những chương trình được sản xuất tại địa phương và bằng ngôn ngữ địa phương.

Những người chỉ trích các quan điểm trên cho rằng, việc kiểm soát của chính phủ đối với ngành truyền thông có thể làm méo mó và thao túng thông tin theo sự thiên vị của chính phủ đang cầm quyền, làm suy yếu các thị trường và làm cho cử tri và khách hàng không thể có những quyết định dựa trên cơ sở thông tin cần thiết. Những người này tin rằng, các vấn đề này sẽ hầu như không xảy ra đối với các hãng truyền thông tư nhân, những hãng này có thể đáp ứng tốt hơn nhu cầu của khách hàng với các thông tin có chất lượng tốt hơn.

Cơ cấu sở hữu trên thế giới. Một dự án tiến hành phục vụ cho Báo cáo này đã thu thập những bằng chứng mới về cơ cấu sở hữu của năm tờ báo và năm đài truyền hình lớn nhất của tất cả các nước trong số 97 nước được khảo sát (hộp 10.3).[8] Kết quả cho thấy, sở hữu nhà nước rất phổ biến (hình 10.1). Tính trung bình, nhà nước kiểm soát khoảng 30% của 5 tờ báo lớn nhất và 60% của 5 đài truyền hình lớn nhất ở những nước này. Nhà nước cũng sở hữu một tỷ lệ lớn là 72% các đài phát thanh lớn nhất. Thêm vào đó, sở hữu tư nhân phần lớn ở trong tay một số gia đình hơn là do nhiều cổ đông nắm giữ. Một số hãng truyền thông tư nhân có mối quan hệ khá chặt chẽ với nhà nước thông qua các mối quan hệ kinh doanh, gia đình và cá nhân. Do vậy, ảnh hưởng của kiểm soát nhà nước lại càng lớn hơn nữa. Sở hữu nhà nước cũng thay đổi đáng kể giữa các khu vực. Thông thường, chính phủ ở các nước Châu Phi và Trung Đông sở hữu các đài phát thanh, truyền hình nhiều hơn, trong khi đó ở Nam Mỹ và Bắc Mỹ thì quyền sở hữu các đài phát thanh, truyền hình phần lớn thuộc về các gia đình. Mặc dù phần lớn các nước được khảo sát cho phép sở

Hộp 10.3

Đo lường sự độc lập của ngành truyền thông thông qua số liệu về sở hữu ngành truyền thông

Giống như nhiều chỉ số thể chế khác, số liệu về tính độc lập của phương tiện truyền thông dựa trên những đánh giá của các nhà phân tích. Một số chỉ số được xây dựng và chỉ số toàn diện nhất là do Freedom House đưa ra từ các cuộc khảo sát hàng năm về tự do báo chí. Chỉ số này đánh giá luật về truyền thông, sự đàn áp đối với các phóng viên, và các ảnh hưởng về chính trị và kinh tế lên ngành truyền thông.

Các số liệu đưa ra những chỉ số có giá trị về sự tự do truyền thông nhưng chúng cũng có một số hạn chế. Các số liệu này về cơ bản mang tính chủ quan, trong đó khó có thể thẩm định được việc xây dựng số liệu và các mức điểm cũng là vấn đề gây ra nhiều tranh luận. Chẳng hạn, tại sao một nước lại được điểm "3" chứ không phải là điểm "2" trong một số tiêu chí. Giống như với các số liệu về quản trị, các số liệu này chỉ ra các thái cực của tự do truyền thông nhưng lại không thể đưa ra những kết luận về những sự khác biệt nhỏ hơn giữa các nước. Và với các tiêu chí đo lường dựa trên một số nhân tố chung, các chỉ số này đưa ra được rất ít thông tin về các chính sách cụ thể có thể quyết định sự tự do về truyền thông.

Do còn quá ít thông tin về sở hữu trong lĩnh vực truyền thông - một yếu tố mang tính quyết định quan trọng đối với sự độc lập của truyền thông- một nghiên cứu đặc biệt cho riêng Báo cáo này đã tiến hành xác minh xem ai là người kiểm soát ngành truyền thông ở 97 nước. Nghiên cứu này đã tìm hiểu và ghi chép lại về cơ cấu sở hữu ở năm đài truyền hình lớn nhất và năm tờ nhật báo lớn nhất (mức độ lớn ở đây được tính tương ứng bằng thị phần người xem và thị phần phát hành) cũng như các đài phát thanh đứng đầu được đo lường bởi lượng khán giả. Nghiên cứu này chỉ xem xét các hãng cung cấp những chương trình có tin tức địa phương. Những người kiểm soát cuối cùng của các hãng được xác định bằng cách tìm hiểu người nào là các cổ đông có quyền kiểm soát lớn nhất và quyền đó được nắm giữ thông qua các cổ phần sở hữu giữ trực tiếp hay thông quan các trung gian và các công ty mẹ. Các đơn vị truyền thông này được phân loại theo tiêu chí người nắm giữ quyền kiểm soát là nhà nước, cá nhân hay gia đình, người lao động, đảng phái chính trị hoặc một công ty được sở hữu rộng rãi (không một cổ đông nào kiểm soát nhiều hơn 20 phần trăm vốn cổ phần). Nghiên cứu này cũng xây dựng một chỉ số định lượng về sự gây khó dễ cho các phóng viên ở 97 nước dựa trên các báo cáo của Uỷ ban bảo vệ nhà báo và Tổ chức phóng viên không biên giới. Mặc dù các số liệu về sở hữu ngành truyền thông không tính đến tất cả các nhân tố ảnh hưởng đến tính độc lập của ngành truyền thông, đặc biệt là các quy định và tài trợ trong truyền thông, nhưng chúng cũng đã xác định được một trong số các nhân tố quan trọng nhất ảnh hưởng đến ngành truyền thông.

Nguồn: Djakov, McLiesh và các tác giả khác 2001, tài liệu cơ sở Báo cáo phát triển thế giới năm 2002.

hữu nước ngoài đối với ngành truyền thông nhưng chỉ có 10% trong số năm tờ báo hàng đầu và 14 phần trăm trong số năm đài truyền hình hàng đầu là do người nước ngoài sở hữu.

Tại sao sở hữu nhà nước trong truyền hình lại phổ biến hơn so với báo chí? Có lẽ bởi truyền

Hình 10.1

Ai sở hữu ngành truyền thông?

Chú thích: Tỷ trọng sở hữu trung bình của năm tờ báo lớn nhất và năm đài truyền hình lớn nhất ở 97 nước.
Nguồn: Djakov, McLiesh và các tác giả khác 2001, tài liệu cơ sở của *Báo cáo phát triển thế giới năm 2002.*

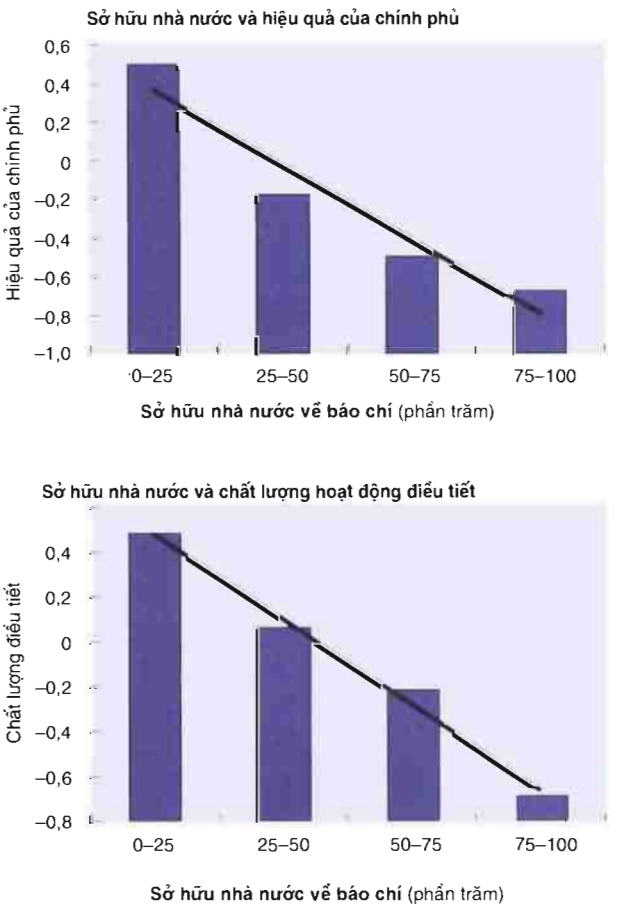
hình có chi phí cố định lớn hơn và có lợi thế kinh tế theo quy mô lớn hơn. Và cũng có lẽ do chính phủ tin rằng các tổ chức truyền thông thương mại không sẵn lòng đầu tư vào các thị trường với lượng khán giả không lớn - chẳng hạn các chương trình phục vụ người thiểu số, các thị trường nông thôn và vùng xa xôi hay các chương trình giáo dục. Tuy nhiên, bằng chứng thực tế lại không ủng hộ luận cứ này. Tỷ lệ phần trăm của các hãng thuộc sở hữu nhà nước vẫn cao, ngay cả khi đã tính tới trọng số là thị phần khán giả. Nếu phương tiện thông tin đại chúng do nhà nước sở hữu chỉ phục vụ những thị trường thiểu số thì thị phần của các hãng truyền thông này sẽ nhỏ. Bên cạnh đó, chính phủ có thể yêu cầu các hãng truyền thông tư nhân phục vụ các thị trường nông thôn và cung cấp các chương trình giáo dục và văn hóa thông qua các quy định điều tiết hơn là bằng cách sở hữu.

Một quan điểm thứ hai cho rằng, sở hữu nhà nước trong truyền hình cao hơn do sự hạn chế về tần suất phát sóng. Vì thế, sẽ là có hiệu quả hơn nếu nhà nước kiểm soát các đài truyền hình trực tiếp thay vì điều tiết việc phân bổ tần suất phát sóng và giám sát sự tuân thủ quy định này. Có rất nhiều ý kiến tranh cãi về quan điểm này. Các ý kiến này cho rằng một hệ thống đơn giản các quyền sở hữu tài sản là đủ để khắc phục các vấn đề can thiệp vào việc phát sóng.[9] Những công nghệ quang phổ dải rộng qua vệ tinh và cáp quang mới càng làm cho quan điểm này khó có thể đứng vững.

Độc quyền sẽ dẫn đến các kết quả tồi tệ hơn. Có những bằng chứng cho thấy việc kiểm soát độc quyền thông tin hay mức độ sở hữu nhà nước cao làm giảm tính hiệu quả của các phương tiện truyền thông trong việc làm đối trọng cho những hành vi của nhà nước. Kết quả phân tích 97 nước trong nghiên cứu trên đã chứng minh rằng, các phương tiện truyền thông ở những nước có tỷ lệ sở hữu nhà nước cao có ít tự do hơn, như được phản ánh bằng chỉ số tự do thấp hơn; và chúng cũng truyền tải ít thông tin về kinh tế và chính trị đến mọi người hơn. Hơn nữa, người ta còn nhận thấy rằng, sở hữu nhà nước về truyền thông có một mối quan hệ ngược chiều với các kết quả về kinh tế, chính trị và xã hội. Nói chung thì sở hữu nhà nước về truyền thông thường cũng đi kèm với mức độ tham nhũng cao hơn, quản lý kinh tế yếu kém, các thị trường tài chính chậm phát triển, quyền chính trị của công dân ít hơn và có những ảnh hưởng xấu hơn về mặt xã hội đối với giáo dục và y tế (hình 10.2).

Ở tất cả các khu vực trên thế giới, mối quan hệ giữa hình thức sở hữu và các kết quả tạo ra vẫn giữ nguyên giá trị, kể cả sau khi đã tính tới sự khác biệt trong các mức thu nhập, mức độ sở

Hình 10.2
Sở hữu nhà nước trong ngành truyền thông và tính cạnh tranh thấp dẫn tới những kết quả tồi



Ghi chú: Hình này đưa ra số liệu về sở hữu nhà nước tại 5 tờ báo hàng đầu, được điều chỉnh theo thị phần truyền thông.
Nguồn: Djankov, McLiesh và các tác giả khác 2001, tài liệu cơ sở của *Báo cáo phát triển thế giới 2002.*

hữu nói chung của nhà nước trong nền kinh tế và một số thước đo về sự tự do chính trị. Kết luận này quan trọng vì các nước nghèo, những nước có mức độ sở hữu nhà nước cao trong nền kinh tế và có các chính phủ chuyên quyền hơn cũng nhiều khả năng có tỷ lệ sở hữu nhà nước cao trong lĩnh vực truyền thông.

Tư nhân hoá có thể làm giảm độc quyền. Những hậu quả tiêu cực của sự kiểm soát nhà nước về thông tin thông qua hình thức sở hữu được nêu bật lên qua kinh nghiệm ở một số nước đã nhấn mạnh tầm quan trọng của hình thức sở hữu lĩnh vực truyền thông trong việc tạo ra áp lực quản trị quốc gia tốt hơn. Ví dụ ở Mêhicô, tư nhân hoá lĩnh vực truyền thông vào năm 1989 làm tăng đáng kể việc đưa tin về các vụ bê bối tham nhũng của chính phủ và những chuyện khác mà trước đó chưa từng được các đài truyền hình và phát thanh thuộc sở hữu nhà nước tiết lộ. Việc đưa thông tin nhiều hơn này đã làm tăng 20 phần trăm thị phần của các đài tư nhân và do vậy buộc các đài nhà nước cũng phải cung cấp những thông tin như vậy.[10] Tương tự, một đài truyền hình mới ra đời, thuộc sở hữu tư nhân ở Gana năm 1997 đã đưa ra nhiều thông tin về các hoạt động của chính phủ hơn và đánh giá về các hoạt động này một cách cởi mở hơn.[11]

Tư nhân hoá các phương tiện truyền thông thuộc sở hữu nhà nước ở các nước trong thời kỳ quá độ - được quá trình tư nhân hoá thị trường trên quy mô rộng lớn hơn hỗ trợ và việc chuyển giao kiến thức từ các nhà đầu tư nước ngoài có nhiều kinh nghiệm trong nghề báo - đã làm số lượng thông tin tài chính và kinh tế tăng lên nhanh chóng.[12] Tuy nhiên sở hữu tư nhân cũng có thể hạn chế tự do trong lĩnh vực truyền thông. Ví dụ, các ông chủ tư nhân có quan hệ với nhà nước hay các đảng phái chính trị, hoặc để bảo vệ lợi ích kinh doanh của mình, có thể kiểm soát các luồng thông tin. Ví dụ ở Ucraina, các đài truyền hình tư nhân có mối quan hệ với nhà nước đã đưa ra nhiều thông tin có lợi hơn về đảng cầm quyền trong thời gian bầu cử so với các đài truyền hình tư nhân có tính độc lập cao hơn (hộp 10.4). Ở một số nước Mỹ Latinh, tư nhân hoá dẫn tới sự tập trung thị trường cao và làm giảm cạnh tranh giữa các phương tiện truyền thông tư nhân (sẽ được thảo luận ở phần tiếp theo). Nói tóm lại, dù là của tư nhân hay nhà nước thì sự độc quyền hay sở hữu tập trung trong ngành công nghiệp truyền thông, nhờ đó cho phép kiểm soát thông tin tới bất cứ cá nhân hay tổ chức nào, đều làm giảm hiệu quả của các phương tiện truyền thông trong việc cải thiện các kết quả về kinh tế, chính trị và xã hội.

Hộp 10.4

Hình thức sở hữu ngành truyền thông ảnh hưởng đến nội dung thông tin: trường hợp Ucraina

Những người giám sát bầu cử đã nhận thấy và ghi lại những biểu hiện thiên vị rõ rệt của các phương tiện truyền thông thuộc các hình thức sở hữu khác nhau trong cuộc bầu cử tổng thống Ucraina năm 1999. Mặc dù tất cả các đài truyền hình lớn đều dành nhiều thời gian hơn cho ứng cử viên đương chức so với sáu ứng cử viên đối lập nhưng đài truyền hình thuộc sở hữu của nhà nước có thời lượng thông tin nhiều hơn hẳn và có sự thiên vị rõ ràng trong nội dung chương trình phát sóng. Điều này xảy ra, bất chấp những yêu cầu pháp lý buộc các đài thuộc sở hữu nhà nước phải cung cấp thông tin có thời lượng cân xứng và không thiên vị. Tỷ lệ thời lượng thông tin dành cho ứng cử viên đương chức và tỷ lệ thông tin tích cực về ứng cử viên này có liên quan trực tiếp và thuận chiều với mức độ sở hữu của nhà nước (bảng trong hộp).

Kênh	Người sở hữu cuối cùng	Tỷ lệ % Lượng thông tin về ứng cử viên đương chức	Thông tin tích cực về ứng cử viên đương chức
UTI	Nhà nước	51	75
Inter	Gia đình (phó chủ tịch quốc hội)	48,5	73
1+1	Gia đình (+ 49% cổ phần không có quyền bỏ phiếu của nhà nước)	34 0	5
STB	Gia đình	23	40

Chú thích: Cổ phần của Inter được phân bổ gần tương đương nhau - 33%,33% và 34% - cho 3 cá nhân trong đó phó chủ tịch quốc hội nắm giữ 33% cổ phần

Nguồn: Viện phương tiện thông tin đại chúng châu Âu, 2000.

Các tổ chức truyền thông độc lập của nhà nước. Để giảm sự kiểm soát của nhà nước đối với hình thức sở hữu trong lĩnh vực truyền thông, nhiều nước đã thiết lập các tổ chức truyền thông quốc doanh độc lập - mô hình tổ chức mới có thể cung cấp một đối trọng đối với các phương tiện truyền thông . Mục tiêu là để cung cấp các chương trình lợi ích công cộng mà tư nhân sẽ không cung cấp, trong khi vẫn tránh được các nhược điểm của sự can thiệp chính trị vào lĩnh vực truyền thông. Ví dụ, tập đoàn phát thanh truyền hình nước Anh (BBC) do nhà nước sở hữu. Ban lãnh đạo tập đoàn này do các quan chức chính phủ chỉ định và chịu trách nhiệm trước chính phủ. Tuy nhiên, điều lệ của tập đoàn này ghi rõ nó là một công ty độc lập, được bảo đảm rõ ràng trong điều lệ và những thoả thuận kèm theo là sự không can thiệp của chính phủ đối với nội dung và thời lượng phát sóng của đài cũng như công việc quản trị nội bộ của đài này. Đồng thời, nguồn vốn chu cấp cho đài hầu hết đều từ các khoản phí đăng ký do nhà nước quản lý chứ không phải lấy trực tiếp từ ngân sách nhà nước.

Các nước khác đã thử nghiệm với những thoả thuận còn cởi mở hơn để đảm bảo tính tự quyết của ngành truyền thông. Đài truyền hình nhà nước Áo, bên cạnh sự đảm bảo tương tự về tính độc lập như BBC, còn có rất nhiều nhóm khác nhau tham gia vào hội đồng quản trị, và trong hội đồng quản trị cũng chỉ có 1/3 số người là do chính phủ liên bang chỉ định.[13]

Một số quốc gia phát triển, chẳng hạn như Etiôpi vào giữa những năm 1990, đã thực hiện những mô hình tương tự nhằm trao quyền tự quyết cho các đài truyền hình thuộc sở hữu nhà nước. Còn Bênin đã thiết lập một uỷ ban giám sát gồm các nhân viên nhà nước và những người không phải trong khu vực nhà nước để bảo đảm rằng, các tờ báo do nhà nước sở hữu không bị nhà nước can thiệp.

Một trường hợp đối nghịch là Mianma. Đài truyền hình lớn nhất nước này chịu sự kiểm soát trực tiếp của Bộ văn hóa và thông tin, còn đài lớn thứ hai thì do quân đội kiểm soát. Các cơ quan kiểm soát này có đầy đủ quyền lực để quản lý về nội dung và tuyển chọn hay sa thải nhân viên. Tương tự, ở Tuốcmênixtan, nhà nước kiểm soát trực tiếp báo chí, với việc Tổng thống đồng thời chính thức là người đứng đầu các tờ báo lớn.

Một vấn đề cần lưu tâm đối với các tổ chức truyền thông của nhà nước có quyền tự quyết là sự độc lập của chúng có thể bị xói mòn dần.[14] Năm 1981, Chính phủ Dimbabuê thiết lập Quỹ các Phương tiện Thông tin Đại chúng (Mass Media Trust) độc lập để quản lý Zimpapers, tờ báo quốc gia duy nhất. Quỹ này nổi lên như một giải pháp sáng tạo, kết hợp giữa yếu tố sở hữu nhà nước và sự quản lý độc lập về chính trị. Tuy nhiên, vào tháng 6 năm 1985 và sau đó là tháng 9 năm 2000, chính phủ đã sa thải toàn bộ ban lãnh đạo quỹ để trả đũa cho việc tờ báo này đã đưa ra những thông tin không có lợi cho chính phủ, và giờ đây chính phủ thường xuyên can thiệp vào các quyết định về nội dung của tờ báo.

Các nước đang phát triển không phải là những nước duy nhất có sự can thiệp của chính phủ vào hoạt động của các hãng truyền thông sở hữu nhà nước, những hãng chỉ độc lập bề ngoài. Nhưng ở các nước đang phát triển, với hệ thống các lực lượng đối trọng kém phát triển thì việc duy trì tính độc lập càng khó khăn hơn. Các kinh nghiệm cho thấy, nếu không có những cam kết chính trị và các thể chế hỗ trợ để duy trì quyền tự quyết thì khó có thể đảm bảo các nội dung cung cấp có tính độc lập.

Các quy định đối với các phương tiện truyền thông

Trên khắp thế giới, các quy định của chính phủ - từ sự tự do thể hiện tư tưởng do hiến pháp quy định đến các luật doanh nghiệp và thuế - đều ảnh hưởng đến các doanh nghiệp truyền thông. Rất nhiều quy định được đưa ra nhằm mục đích cân bằng giữa tự do ngôn luận và bảo vệ quyền lợi công chúng. Phần này xem xét ba quy định như vậy. Đó là cấp giấy phép, luật về nội dung và luật về các hành vi bôi nhọ và xúc phạm.

Cấp giấy phép. Cấp giấy phép cho các hãng truyền thông có thể là một biện pháp để kiểm soát nội dung. Đối với truyền hình cần có một số dạng giấy phép để xác định quyền sở hữu đối với một số tần số phát sóng hạn chế. Tuy nhiên, rất nhiều chính phủ đã mở rộng hệ thống cấp phép vượt quá mức cần thiết vì lý do kỹ thuật, bao gồm việc áp đặt các hạn chế về nội dung phát sóng. Một số hạn chế thể hiện rất rõ ý đồ, chẳng hạn các giấy phép ngăn cấm việc phát sóng các tin tức địa phương như ở Dimbabuê. Một số hạn chế lại chỉ thể hiện ngầm ý đồ đó, chẳng hạn như việc không gia hạn các giấy phép có nội dung phát sóng không làm vừa lòng chính phủ.

Không giống như trường hợp cấp phép cho các đài truyền hình và phát thanh, không có lý do kỹ thuật nào để cần đến giấy phép cho các tờ báo, do vậy mục đích chính của việc cấp phép này là để chính phủ tác động tới các luồng thông tin. Ở một số nước, báo chí phải xin gia hạn giấy phép hoạt động hàng năm. Và các chủ bút của những tờ báo có các bài chỉ trích chính phủ thường bị buộc phải từ chức trước khi giấy phép được gia hạn. Để tránh sự ngưng trệ trong những trường hợp như vậy, các hãng truyền thông phải tự kiểm duyệt nội dung của mình.

Do vậy, loại bỏ rào cản cấp phép cho báo chí có thể góp phần đáng kể nhằm nâng cao tính cạnh tranh và cải thiện nội dung thông tin. Ở Hàn Quốc, chính phủ đã thay thế yêu cầu cấp phép đối với báo chí bằng một quy định tự do hơn vào năm 1987, quy định này chỉ yêu cầu đơn giản các nhà xuất bản thông báo cho chính phủ về kế hoạch phát hành báo của mình. Kết quả là, số lượng báo hàng ngày tăng từ 6 tới 17 đầu báo chỉ riêng ở Seoul và hàng tá các đầu báo mới được tung ra ở các khu vực khác của đất nước. Báo chí cũng trở nên đa dạng hơn, với các tờ báo đối lập, ủng hộ chính phủ, kinh doanh, thể thao và nhà thờ, cạnh tranh quyết liệt với nhau.[15]

Cấp phép cho các nhà báo cũng có thể ảnh hưởng đến nội dung truyền thông. Những người ủng hộ việc cấp phép này cho rằng nó đem lại lợi ích cho công chúng nhờ khuyến khích tính trách nhiệm và sự tuân thủ các chuẩn mực trong các bài báo. Những người phản đối lại cho rằng việc cấp phép cho phép cơ quan quản lý có thể ngăn cản việc tuyển dụng những phóng viên có thể đưa tin không có lợi cho chính quyền. Toà án quốc tế đã ủng hộ ý kiến phản đối này. Vào năm 1985, trong một sự kiện bước ngoặt về một phóng viên chưa có giấy phép hành nghề ở Côxta Rica, Toà án Liên Mỹ về nhân quyền nhận thấy rằng, việc cấp phép cho các phóng viên đã vi phạm Công ước châu Mỹ về nhân quyền. Tuy nhiên, vẫn có tới hơn 1/3 các nước Mỹ Latinh quản lý phóng viên bằng hình thức cấp phép hay các biện pháp chỉ định phóng viên.[16]

Luật về nội dung.
Kiểm duyệt là một cách can thiệp trực tiếp khác của chính phủ nhằm bóp méo việc cung cấp thông tin, thường là thông qua các yêu cầu pháp lý của các cơ quan chính phủ đối với việc kiểm tra trước khi xuất bản hay trước khi phát sóng. Thông thường thì người ta dựa vào lý do bảo vệ các lợi ích văn hoá, để đưa ra những hạn chế này. Và có thể có các quy định về nội dung phản ánh sự ưu tiên về văn hoá trong khi vẫn cho phép có các quan điểm khác nhau. Ở Hà Lan, một đạo luật vào năm 1998 quy định chương trình phục vụ công chúng phải có ít nhất 25% là tin tức, 20% về các vấn đề văn hoá, và ít nhất 5% về giáo dục. Italia yêu cầu 50% các chương trình phát sóng có nguồn gốc ở châu Âu.[17] Nhưng hiện nay việc kiểm soát thông tin xuất bản trên mạng Internet thực sự là một thách thức cơ bản đối với các nhà quản lý nội dung (hộp 10.5).

Luật về các hành vi bôi nhọ và xúc phạm. Luật hạn chế các hành vi bôi nhọ có thể ngăn cản điều tra báo chí.[18] Các luật lệ này là cần thiết để bảo vệ thanh danh của những cá nhân và đảm bảo sự chính xác của các thông tin. Tuy nhiên, chúng cũng được sử dụng để biện minh cho hành động gây phiền phức cho các phóng viên ở rất nhiều nước, từ đó dẫn đến việc tự

Hộp 10.5
Kiểm soát thông tin trên Internet

Mạng Internet đang tạo ra một sự gia tăng chưa từng có về lượng thông tin và tin tức, do vậy đã đặt ra thách thức lớn cho các chính phủ muốn kiểm soát thông tin. Ví dụ ở Liên bang NamTư, đài phát thành B92 bắt đầu truyền tin lên Internet khi chính phủ cố gắng đóng cửa đài này. Kết quả là lượng khán giả của đài đã đạt được một con số lớn hơn nhiều so với trước đây. Ở Malaixia, Internet cung cấp các tin tức trong và ngoài nước, những thông tin mà không được báo chí chính thống đưa tin.

Một nghiên cứu về 107 nước do uỷ ban bảo vệ các nhà báo thực hiện chỉ ra rằng, có 17 nước áp đặt những kiểm soát chặt chẽ đối với Internet. Có hai hình thức hạn chế được áp dụng. Một số nước - chẳng hạn như Cộng hoà dân chủ nhân dân Triều Tiên, Irắc, Mianma và Xiri - hạn chế việc truy cập vào Internet bằng các điều khoản trong luật hình sự. Một giải pháp mềm hơn là thiết lập bộ phận độc quyền cung cấp dịch vụ Internet của chính phủ, hạn chế việc truy cập vào một số trang Internet và kiểm soát thông tin từ nước ngoài.

Nguồn: Ủy ban bảo vệ các nhà báo 2000, Robertson 2000.

kiểm duyệt của các phương tiện truyền thông.[19]

Có ba vấn đề chính có thể giúp để cân bằng giữa yêu cầu phải bảo vệ con người khỏi sự bôi nhọ và việc khuyến khích báo chí điều tra. Vấn đề thứ nhất là, liệu sự bôi nhọ có được xem là tội hình sự hay chỉ là lỗi dân sự. Khi việc bôi nhọ được coi là, tội hình sự thì các phóng viên thường phải tự kiểm duyệt chính mình.

Vấn đề thứ hai là, trong một vụ kiện về hành vi bôi nhọ, ai là người phải chứng minh sự thật. Ở Đức và Mỹ, việc chứng minh hành vi bôi nhọ là có thực hoàn toàn là trách nhiệm của nguyên đơn, do đó các nhà báo có khá nhiều tự do trong các bài viết của mình. Trái lại, ở Thổ Nhĩ Kỳ, ngoại trừ đối với các vụ kiện chống lại các viên chức nhà nước và hành vi bị kiện có liên quan đến sự thi hành nhiệm vụ của nhà chức trách thì trách nhiệm chứng minh sự thực là của bị đơn. Nếu bị đơn không chứng minh được mình vô tội trong các trường hợp này thì án phạt sẽ tăng lên một nửa. Điều này tạo ra một động lực mạnh mẽ để các nhà báo phải tự giới hạn việc điều tra của mình.[20]

Vấn đề thứ ba là, liệu luật pháp có bảo vệ cho các tuyên bố có tính bôi nhọ liên quan tới các vấn đề thuộc lợi ích chung của cộng đồng không. Nếu luật pháp có bảo vệ thì các nhà báo có thể thực hiện tốt hơn công việc điều tra của mình về những hành vi độc đoán của chính phủ và các hoạt động kinh doanh không lành mạnh. Ấn Độ và Hàn Quốc là ví dụ về những nước, mà ở đó hành vi bôi nhọ có thể được bào chữa trên cơ sở sự thực nếu những lời bôi nhọ này được đưa ra vì quyền lợi chung của cộng đồng. Các yêu cầu đòi hỏi phải chứng minh rằng các tuyên bố bôi nhọ là sai một cách cố ý hay do vô ý, hay có mục đích xấu, cũng có lợi cho sự tự do của các nhà báo.

Một luật có tính hạn chế đặc biệt đối với tự do báo chí là luật về các hành vi xúc phạm, được đưa ra nhằm bảo vệ một số nhóm người nhất định, chẳng hạn hoàng gia, các chính khách và các quan chức chính phủ khỏi bị chỉ trích. Thông thường, luật về các hành vi xúc phạm buộc tội những hành vi làm tổn hại đến "danh dự và phẩm giá" hay thanh danh của cá nhân và tổ chức nhất định, là tội phạm hình sự, bất chấp sự thực là thế nào. Một nghiên cứu ở 87 nước cho thấy những luật như vậy vẫn còn phổ biến một cách đáng ngạc nhiên, đặc biệt ở các quốc gia đang phát triển.[21] Các nước công nghiệp không có luật này, hoặc có nhưng rất hiếm khi sử dụng. Thế nhưng, ở nhiều nước đang phát triển, những luật này là công cụ chính được sử dụng để gây phiền nhiễu cho các nhà báo. Ở Cộng hoà Ảrập Ai Cập, 99 nhà báo và nhà văn đã bị buộc tội theo luật về các hành vi xúc phạm trong vòng 12 tháng sau khi luật này được ban hành vào tháng 5 năm1995. Trong trường hợp tốt nhất thì các luật này cũng là lỗi thời, còn tệ hơn thì chúng chính là một công cụ hạn chế hà khắc đối với sự độc lập của các phương tiện truyền thông. Điều này lý giải vì sao một số chính phủ, chẳng hạn Chính phủ Áchentina và Gana, đã tiến hành bãi bỏ các luật này.

Những áp lực tài chính và kinh tế khác

Những áp lực kinh tế cũng đồng thời cản trở sự

cung cấp thông tin độc lập. Khi chính phủ sở hữu những ấn bản báo chí hay hạn chế việc nhập khẩu và phân phối báo chí, nó có thể ảnh hưởng đến nội dung thông tin. Các trợ cấp ưu đãi và quảng cáo là một cách khác để ảnh hưởng tới nội dung truyền thông. Ở Camơrun, chính phủ từ chối quảng cáo trên những báo do tư nhân sở hữu, sau một số vụ đưa tin chỉ trích phê phán. Và ở Uganđa, vào tháng 7/1993, chính phủ đã cấm các cơ quan nhà nước quảng cáo trên tờ nhật báo duy nhất thuộc sở hữu tư nhân. Do quảng cáo của nhà nước chiếm tới 70 phần trăm doanh thu quảng cáo của tờ báo này nên điều đó đã gây ra một tác động tiêu cực nghiêm trọng.

Sự hỗ trợ mạnh mẽ của nhà nước tạo ra động lực cho các tờ báo đưa ra các thông tin có lợi cho chính phủ đương nhiệm và làm giảm vai trò người quan sát của giới truyền thông. Để ngăn chặn việc đưa thông tin sai lệch, mới đây Chính phủ Mêhicô đã ngừng việc bao cấp cho báo chí. Một số chính phủ ở châu Âu, chẳng hạn như Chính phủ Đức, đưa vào trong luật quy định ngăn cấm hoạt động trợ cấp trực tiếp cho các tổ chức truyền thông, nhằm ngăn chặn khả năng của chính phủ làm phương hại đến tính độc lập của các tổ chức này.[22] Tuy nhiên, một số quốc gia ở Tây Âu vẫn trợ cấp cho ngành công nghiệp truyền thông. Pháp trợ cấp cho các đài phát thanh, nếu như lợi nhuận của chúng từ quảng cáo và các hoạt động tài trợ nhỏ hơn 20% doanh thu. Do các tiêu chí để phân bổ những khoản trợ cấp này không liên hệ trực tiếp với nội dung truyền thông nên người ta biện hộ rằng, các khoản trợ cấp của chính phủ này không làm tổn hại đến tính độc lập của truyền thông.[23]

Doanh thu quảng cáo từ các nguồn tư nhân tập trung có thể cũng ảnh hưởng đến nội dung. Trong một khảo sát gần đây đối với các nhà báo, chủ bút và các nhà điều hành báo chí ở Mỹ cho thấy, hơn 1/3 số người được hỏi trả lời rằng, thông tin sẽ không được đưa ra nếu như nó có thể phương hại đến doanh thu và do vậy làm giảm vị thế tài chính của hãng truyền thông. Quảng cáo từ các nguồn khác nhau chắc chắn sẽ làm giảm tính sai lệch về nội dung. Ở Nga, Viện Phát triển Báo chí với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới, đã đào tạo các nhà quản lý báo chí nhằm tìm kiếm các nguồn tài chính độc lập, thông qua các hoạt động quảng cáo và các khoản doanh thu từ đặt báo, do đó có thể giảm sự phụ thuộc vào trợ cấp của nhà nước, và cải thiện tính độc lập trong công tác biên tập.

Chất lượng

Các phương tiện truyền thông còn có thể làm nhiều hơn nữa trong việc hỗ trợ sự phát triển của các thị trường có tính liên kết và không loại trừ, nếu chúng có khả năng cung cấp các thông tin có chất lượng cao mà các thành viên tham gia thị trường yêu cầu, do vậy phản ánh được các quan điểm, ý kiến khác nhau. Phần này thảo luận ba nhân tố ảnh hưởng đến chất lượng của truyền thông. Đó là cạnh tranh giữa các hãng truyền thông, khả năng tiếp cận tới các nguồn thông tin tư nhân và công cộng, và năng lực con người.

Cạnh tranh

Cạnh tranh giữa các hãng truyền thông thúc đẩy việc phổ biến các quan điểm khác nhau cho các cử tri và khách hàng, và do vậy, ngăn chặn được việc một hãng có thể bóp méo quá nhiều những thông tin mà nó cung cấp. Người ta cho rằng, sự cạnh tranh từ phía các hãng truyền thông nhà nước khuyến khích các hãng truyền thông tư nhân cung cấp các nội dung thông tin văn hoá và giáo dục đa dạng.[24] Cạnh tranh giữa các hãng truyền thông có mối liên hệ mật thiết đến vấn đề sở hữu. Một điểm bất lợi tiềm tàng của các hãng tư nhân trong cạnh tranh là việc chính phủ có thể tạo nhiều thuận lợi hơn cho các hãng truyền thông thuộc sở hữu nhà nước.

Trên thực tế, vấn đề độc quyền chỉ gắn với sở hữu nhà nước, do không có nước nào có tình trạng các tờ báo và đài phát thanh truyền hình tư nhân giữ vị thế độc quyền. Phạm vi tác động của độc quyền nhà nước trong các hãng truyền thông trên thế giới cao một cách đáng ngạc

nhiên. Trong cuộc khảo sát 97 nước cho Báo cáo này thì có tới 21 nước (tất cả đều là nước đang phát triển) có độc quyền nhà nước đối với nhật báo, 43 nước (40 trong số đó là đang phát triển) có độc quyền nhà nước đối với các đài truyền hình đưa tin tức trong nước.[25]

Những bằng chứng đưa ra ủng hộ cho lập luận rằng, cạnh tranh trong ngành truyền thông là rất quan trọng (xem hình 10.2). Ở các nước có sự độc quyền về truyền thông thì những kết quả về chính trị, kinh tế và xã hội tồi tệ hơn những nước có sự cạnh tranh trong ngành công nghiệp truyền thông, một phần bởi vì các nước có độc quyền thường kém hiệu quả hơn trong việc cải thiện chất lượng thể chế (quản trị). Các số liệu cũng cho thấy, sự độc quyền của các hãng truyền thông nhà nước, thậm chí kể cả khi có một số hãng truyền thông tư nhân hoạt động, có thể ảnh hưởng đến mối quan hệ giữa các luồng thông tin và các kết quả trong nước. Ví dụ, sở hữu nhà nước về truyền thông với tỷ lệ 75 phần trăm cũng dẫn đến những kết quả tương tự như khi sở hữu nhà nước về truyền thông là 100 phần trăm. Nói chung, đối với báo chí, sở hữu nhà nước đều gây ảnh hưởng xấu, cho dù có tình trạng độc quyền nhà nước hay không. Nhưng mặt khác, ở những nước có tỷ lệ sở hữu nhà nước trong lĩnh vực báo chí cao, cũng có thể có các lý do khác làm cho chất lượng thể chế yếu kém. Đối với truyền hình, độc quyền dường như là nguyên nhân chính giải thích hầu hết mối quan hệ nhân quả giữa sở hữu nhà nước và các kết quả tồi trong hoạt động của đất nước.

Cạnh tranh giữa các hãng truyền thông thuộc sở hữu tư nhân cũng có vai trò quan trọng để ngành truyền thông trở nên có hiệu quả. Khi có ít cạnh tranh, các luồng thông tin chỉ phản ánh quan điểm của một nhóm tư nhân hay của chính phủ và các hãng tư nhân có thể thông đồng với nhau để bóp méo các nguồn thông tin. Sự cạnh tranh giữa các hãng trong ngành công nghiệp truyền thông đảm bảo giới thiệu được phong phú hơn các quan điểm chính trị và xã hội, và tạo ra động lực mạnh mẽ để các hãng truyền thông đưa tin theo nhu cầu của thị trường. Với những thông tin như vậy, cử tri, khách hàng và các nhà đầu tư sẽ ít bị rủi ro hơn trong các lĩnh vực chính trị và kinh tế, và các quan điểm của một số ít người - kể cả quan điểm của những người nghèo - có cơ hội được thể hiện tốt hơn.

Những lập luận này đang ngày càng được quan tâm do sự tập trung thị trường trong lĩnh vực truyền thông đang tăng lên trong thập kỷ vừa qua, đặc biệt ở châu Âu, dưới tác động của công nghệ mới và các cuộc cải cách giảm bớt sự điều tiết của các nước.[26] Sự tập trung các hãng truyền thông hiện ở mức cao. Theo cuộc khảo sát 97 nước được tiến hành cho Báo cáo này, thì tính bình quân, 5 tờ báo lớn nhất chiếm 2/3 lượng báo chí lưu hành trên thị trường, và 5 hãng truyền hình lớn nhất chiếm tới 9/10 tổng lượng khán giả.

Nhiều nước đang cố gắng khuyến khích sự cạnh tranh trong ngành truyền thông bằng cách kiểm soát nguy cơ tập trung thị trường. Ở phần lớn các nước châu Âu, nhà nước hạn chế tỷ trọng khán giả và lượng phát hành mà hãng truyền thông (và người sở hữu chúng) có thể kiểm soát. Ở Đức các hãng truyền thông bị hạn chế tối đa là 30% lượng khán giả trong nước, và con số này ở Vương quốc Anh là 15%. Những luật lệ này được thực thi ra sao trong thực tế, phụ thuộc đáng kể vào những quy định chi tiết trong luật. Ở Italia, các hãng truyền thông bị giới hạn tới 25% thị trường truyền thông toàn quốc, nhưng do những khó khăn trong việc xác định tỷ lệ ngưỡng này nên luật này chưa bao giờ được áp dụng trong thực tế.[27]

Tiếp cận thông tin công cộng

Tiếp cận thông tin công cộng là vấn đề thiết yếu đối với các phương tiện truyền thông để có thể điều tra các vấn đề một cách có hiệu quả và chuyển tải tin tức đến công chúng. Và bởi vì các luồng thông tin tốt hơn có thể cải thiện sự phân bổ nguồn lực, nên chúng có thể làm giảm nhẹ những biến động tài chính toàn cầu và các cuộc khủng hoảng. Kết quả là, hiện nay người ta chú trọng hơn vào việc xây dựng các thể chế có thể

đảm bảo khả năng tiếp cận thông tin. Để hiểu và dự đoán trước sự vận động của thị trường, nhà đầu tư đòi hỏi có các thông tin chính xác và kịp thời về những số liệu kinh tế vĩ mô và các chỉ số tài chính của công ty. Tương tự, thông tin về sở hữu tài sản, các hợp đồng của chính phủ, chi tiêu của các cơ quan nhà nước, có thể giúp cho công chúng giám sát được các quan chức chính phủ. Những thông tin về giá cả và tiêu chuẩn sản phẩm giúp người tiêu dùng chọn lựa sản phẩm. Những thông tin về việc kiểm tra sức khỏe, kết quả hoạt động học đường và các số liệu về môi trường, giúp người dân có được sự lựa chọn hợp lý. Số liệu về kết quả số phiếu bầu của các chính trị gia giúp cho các cử tri đưa ra những chọn lựa đúng đắn về các ứng cử viên. Các phương tiện truyền thông có thể chuyển tải phần lớn những thông tin này nếu có thể tiếp cận được thông tin .

Một nghiên cứu mới đây ở Đông Nam Á cho biết, có rất ít các nước tiến gần đến việc cho phép tiếp cận những thông tin mà công chúng cũng như các hãng truyền thông quan tâm.[28] Nghiên cứu này xem xét việc đưa ra 40 thông tin công cộng ở các nước gồm có các chỉ số về sức khoẻ, giáo dục và kinh tế, cũng như thông tin về chính phủ và các thủ tục toà án, thông tin tài chính của các hãng và các quan chức, ngân sách và các hợp đồng của nhà nước. Philippin xếp hạng cao nhất. Xếp hạng thấp nhất là Mianma, nơi mà thậm chí những số liệu kinh tế vĩ mô cơ bản như GNP và lạm phát cũng không phải luôn luôn được công bố. Các thủ tục phiền phức đối với việc tiếp cận thông tin và cơ sở hạ tầng thông tin thiếu thốn được xác định như là một vấn đề chung của các nước.

Khuôn khổ pháp lý hỗ trợ cho việc tiếp cận thông tin là rất khác nhau giữa các quốc gia. Nước Anh có truyền thống bảo vệ thông tin và đã đưa truyền thống này vào trong đạo luật có tên *Luật về các bí mật nhà nước*. Đạo luật này cho phép Chính phủ có một quyền lực lớn hơn trong việc phân loại và hạn chế sự tiếp cận thông tin. Cho tới tận năm 1989, thậm chí loại bánh bích quy mà Thủ tướng dùng cũng là một bí mật nhà nước. Rất nhiều nước áp dụng một số khía cạnh trong hệ thống pháp luật của Anh cũng có các đạo luật bí mật nhà nước. Một số nước, chẳng hạn Phigi, đã có các bước tiến hướng tới việc đưa ra một biện pháp tự do hơn để tiếp cận thông tin. Một số nước khác, chẳng hạn như Kênia, Malaixia và Xingapo vẫn duy trì các luật về bí mật nhà nước của họ.

Trong khi đó, nhiều nước sử dụng luật để đảm bảo, chứ không phải để hạn chế sự tiếp cận thông tin. Trong một số trường hợp, chính phủ đưa điều khoản tự do thông tin vào hiến pháp, hay vào trong các hướng dẫn khác của chính phủ hoặc trong luật về truyền thông. Một giải pháp đang ngày càng phổ biến là luật về tự do thông tin (FOI), bắt buộc các bộ ngành của chính phủ, toà án, cơ quan điều tiết, quân đội và các tổ chức tư nhân thực hiện các chức năng pháp lý phải coi việc tiết lộ một số thông tin như là nghĩa vụ. Luật FOI cũng có thể cho phép tiếp cận một số thông tin nhất định khi có yêu cầu, chẳng hạn các thông tin cá nhân do chính phủ nắm giữ. Do luật FOI có xu hướng đi vào cụ thể và thực tế hơn các điều khoản trong hiến pháp nên nó có thể đảm bảo tốt hơn khả năng tiếp cận thông tin của các phương tiện truyền thông. Ví dụ ở Nêpan, mặc dù quyền đối với thông tin đã được ghi trong hiến pháp, nhưng khả năng tiếp cận thông tin trên thực tế vẫn rất khó khăn, do không có luật FOI hay những cơ chế khác để hỗ trợ cho quyền này.

Vào năm 1766, Thuỵ Điển là nước đầu tiên áp dụng luật FOI. Đến nay đã có 44 nước công nghiệp và đang phát triển áp dụng luật này. Luật FOI được thông qua trong 10 năm qua ở hai phần ba số nước này, trong đó có nhiều nước đang chuyển đổi, nơi việc tiếp cận thông tin trong quá khứ bị hạn chế nghiêm ngặt.[29] Rất nhiều nước khác, chẳng hạn như Phigi, Ấn Độ và Nêpan đang xem xét việc ban hành đạo luật FOI nhằm cải thiện các dòng thông tin.

Kinh nghiệm cho thấy, luật FOI có thể có những hạn chế, do sự tự do thông tin phải được cân đối với quyền riêng tư cá nhân và nhu cầu hợp lý cần duy trì các thông tin vì mục đích an

ninh quốc gia. Tuy nhiên, một số luật FOI có những hạn chế lớn do sự miễn trừ và các khe hở pháp luật quá rộng, đã vượt quá mức độ vì lợi ích của công chúng. Ví dụ, luật FOI được đưa ra ở Anh năm 1999 cho phép chính phủ giữ lại các thông tin nếu việc tiết lộ các thông tin này có thể dẫn đến sự khởi tố các quan chức có liên quan. Rõ ràng điều này sẽ kiềm chế khả năng của các nhà báo trong việc điều tra các vụ án tham nhũng. Bộ luật về tiếp cận thông tin ở Hồng Kông, Trung Quốc, được coi là không có hiệu quả do nó cho phép các cơ quan nhà nước được giữ lại thông tin ở 16 khoản mục.

Một hạn chế khác của luật FOI là sự thành công của luật này trong việc bảo đảm khả năng tiếp cận thông tin phụ thuộc vào năng lực thu thập, xử lý, lưu trữ và quản lý thông tin của chính phủ. Các chi phí liên quan có thể là đáng kể - ước tính khoảng 286 triệu đôla mỗi năm ở Mỹ. Và do thiếu một cơ sở hạ tầng thông tin đầy đủ nên chi phí, thời gian và sự phức tạp trong việc có được thông tin có thể là một cản trở lớn. Thiếu năng lực đã chứng tỏ là một rào cản đối với luật FOI, đặc biệt ở các nước đang phát triển. Một nhân tố nữa về năng lực là khả năng cung cấp các số liệu thống kê cập nhật. Thông tin về những số liệu thống kê như tài chính công và cán cân thanh toán cần phải đảm bảo tính tin cậy và cập nhật thì mới có thể cải thiện được sự vận hành của thị trường.

Như trường hợp Thái Lan cho thấy, có thể mất rất nhiều thời gian để thực hiện các luật này do sự thiếu hiểu biết về chúng (hộp 10.6). Nhưng việc xây dựng năng lực quản trị truyền thông có thể giúp vượt qua được rào cản này. Ở Rumani, những nỗ lực để tăng cường năng lực quản lý và cung cấp thông tin của chính phủ đã cải thiện đáng kể khả năng của các phương tiện truyền thông trong việc cung cấp các thông tin về cải cách kinh tế và đảm bảo sự hỗ trợ của công chúng cho công cuộc cải cách này.[30]

Thậm chí ngay cả khi đã có luật FOI thì các nhà báo có thể không đủ năng lực nghiệp vụ để đưa tin về những vấn đề như tư nhân hoá, cải cách kinh tế hay môi trường. Một số nước đang xử lý vấn đề này bằng cách huấn luyện các nhà báo về nghiệp vụ báo chí kinh tế và báo chí điều tra. Một đánh giá của Ngân hàng Thế giới ở Uganđa và Tandania cho biết, những khoá huấn luyện như vậy đã làm tăng chất lượng tin bài trên báo về vấn đề tham nhũng.[31]

Mở rộng tầm hoạt động của các phương tiện truyền thông

Tiếp cận với các phương tiện truyền thông đại chúng và có khả năng cung cấp các quan điểm da dạng thông qua truyền thông có tiềm năng to lớn trong việc hỗ trợ sự phát triển của các thị trường liên kết và không loại trừ. Nhưng phạm vi hoạt động của báo chí, truyền hình và phát thanh có sự khác biệt đáng kể giữa các khu vực với nhau, trong đó sự giàu có là nhân tố quyết định khả năng tiếp cận tới các phương tiện truyền thông. Tính trung bình, công dân ở các nước công nghiệp có lượng báo ngày nhiều gấp 25 lần công dân ở các nước châu Phi (tính theo lượng báo chí lưu hành - hình 10.3). Thậm chí, theo Hiệp hội Báo chí Thế giới, trung bình một tờ báo được tới 12 người đọc có ở rất nhiều nước châu Phi. Khả năng biết chữ cũng đóng vai trò quan trọng, nhưng thậm chí cả sau khi đã tính đến điều này, thì sự cách biệt trong lượng báo chí được lưu hành giữa các nước vẫn rất lớn. Mặc dù ở Êcuađo, cả GNP trên đầu người và tỷ lệ biết chữ đều thấp hơn so với Cộng hoà Maxêđônia thuộc Nam Tư cũ, nhưng lượng báo chí trong lưu thông ở Êcuađo lại cao gấp 3 lần.

Người xem truyền hình không cần phải biết chữ nhưng họ lại phải có các thiết bị, công nghệ đắt tiền và điện. Phát thanh rẻ hơn, không đòi hỏi mạng lưới điện và có thể được chuyển tải đến các vùng xa xôi hẻo lánh, đến những người không biết đọc, biết viết. Không có gì đáng ngạc nhiên là ở tất cả các khu vực trên thế giới, phạm vi hoạt động của sóng phát thanh rộng rãi hơn so với các phương tiện truyền thông khác, và radio là phương tiện thông tin chính mà người dân ở nhiều nước đang phát triển có thể có được. Sự chênh lệch giữa phạm vi hoạt động của radio và các phương tiện truyền thông khác

Hộp 10.6

Cải thiện khả năng tiếp cận thông tin ở Thái Lan

Chính phủ Thái Lan đã thông qua Luật Thông tin Chính thức năm 1997 một phần là do cuộc khủng hoảng tài chính Châu Á. Trừ một số ít trường hợp ngoại lệ liên quan đến hoàng gia và an ninh quốc gia, luật bảo đảm quyền của mọi người được tiếp cận mọi tin tức do chính phủ nắm giữ. Các cơ quan chính phủ buộc phải công bố các thông tin chính thức trong Công báo, cung cấp các văn bản tiêu chuẩn khác như các kế hoạch và sổ tay về cơ quan nhà nước để công chúng có thể sử dụng và cung cấp các thông tin khác trên cơ sở các yêu cầu cá nhân. Những sáng kiến này là một bước tiến vượt bậc so với các chính sách và thái độ đối với sự minh bạch trước đây của chính quyền. Tuy nhiên vẫn còn một số khó khăn trong việc thực hiện - bao gồm sự can thiệp của chính phủ và sự thiếu hiểu biết trong các quan chức và nhà báo trong việc áp dụng luật này.

Mặc dù có những vấn đề như vậy, luật vẫn nhận được sự ca ngợi rộng rãi như là một bước tiến quan trọng nhằm cải thiện các luồng thông tin. Các yêu cầu tiếp cận các thông tin của chính phủ ngày càng gia tăng. Luật thậm chí đã giúp làm khuấy động thêm những nỗ lực để tăng cường sự minh bạch. Vào tháng 10 năm 2000, Ngân hàng Thái Lan đã thành lập một văn phòng để giúp công chúng tiếp cận được với những thông tin về kinh tế và tài chính. Chính phủ hiện đang tập trung vào việc thực hiện luật một cách hiệu quả hơn, thông qua các chiến dịch làm tăng sự hiểu biết của công chúng và huấn luyện các nhà báo và quan chức trong việc đưa luật này vào cuộc sống.

Nguồn: Chongkittavorn 2001.

ở các nước đang phát triển lớn hơn rất nhiều so với ở các nước công nghiệp.

Thậm chí ở các nước có tỷ lệ thâm nhập của các phương tiện truyền thông thấp, các phương tiện truyền thông vẫn có thể ảnh hưởng đến hành vi và cải thiện các kết quả thu được. Ở Kênia, mặc dù sự thâm nhập của báo chí trong nhân dân còn thấp (9 tờ báo trên 1000 người), nhưng báo chí địa phương đã thực hiện một cuộc điều tra tham nhũng và dẫn đến việc từ chức của Bộ trưởng Bộ Y tế (chương 1).

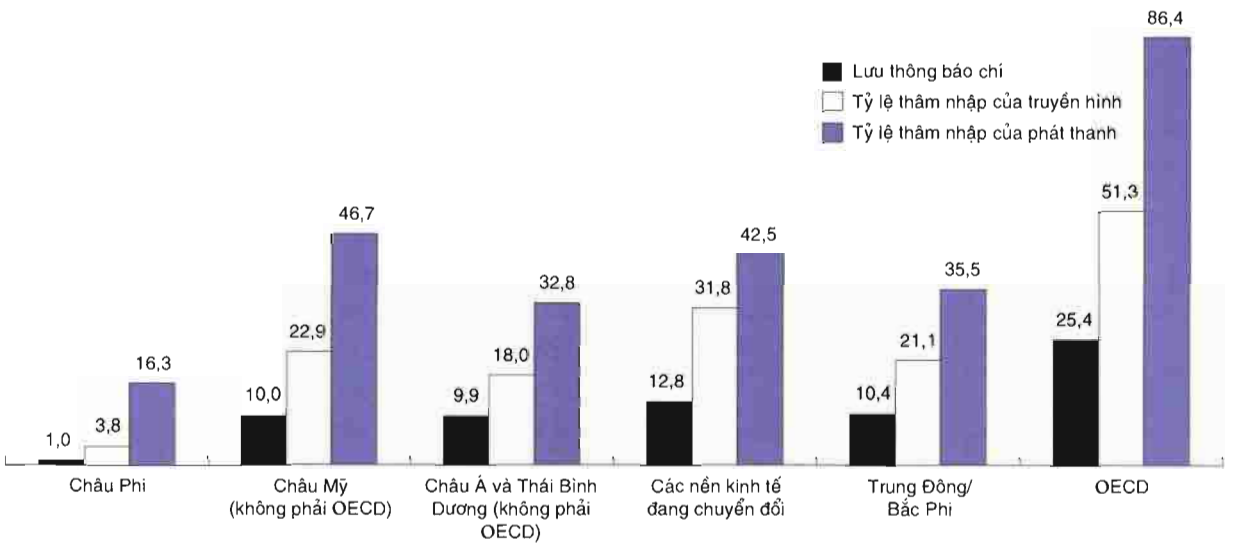
Sự thâm nhập rộng rãi hơn của các phương tiện truyền thông đã thúc đẩy các tác nhân nhà nước cũng như tư nhân có trách nhiệm lớn hơn. Điều này được minh chứng rõ ràng thông qua việc so sánh khả năng tiếp cận các phương tiện truyền thông ở các địa phương bên trong một nước, do những so sánh này đã được điều chỉnh chủ yếu cho phù hợp với các hệ thống kinh tế và chính trị khác nhau ở các nước khác nhau. Một nghiên cứu ở Ấn Độ đã tiến hành so sánh việc phân phối các khoản chi tiêu viện trợ của chính phủ và việc phân phối lương thực của nhà nước trong các vụ thiên tai, chẳng hạn như lũ lụt và hạn hán. Sau khi đã có sự điều chỉnh cho độ lớn của các vụ thiên tai, phân phối hàng viện trợ vẫn là nhiều hơn ở những bang có lượng báo chí lưu hành lớn hơn. Sự hiện diện nhiều hơn của các phương tiện truyền thông tại địa phương cho phép người dân có khả năng thể hiện tiếng nói tập thể của mình. Ảnh hưởng nêu trên đối với báo chí bằng tiếng địa phương cũng lớn hơn so với báo chí bằng tiếng Anh hay tiếng Hindi.[32]

Khả năng tiếp cận các phương tiện truyền thông nước ngoài cũng có thể tạo ra nhu cầu phải có sự thay đổi thể chế. Truyền thông nước ngoài và toàn cầu cho phép tiếp cận thông tin về các vấn đề mà truyền thông trong nước không đưa tin. Có thể thấy rõ điều này qua rất nhiều ví dụ về việc người dân có được các thông tin về khủng hoảng chính trị trong nước đầu tiên là thông qua các kênh thông tin nước ngoài. Truyền thông nước ngoài cũng đưa ra một thước đo cho truyền thông trong nước và đối với hoạt động của chính phủ.

Có ba chiến lược chủ yếu đã thành công trong việc làm tăng khả năng tiếp cận đến nguồn thông tin. Chiến lược đầu tiên là loại bỏ các hàng rào ngăn cản sự gia nhập của các hãng truyền thông mới. Điều này bao gồm việc loại bỏ những hạn chế cấp phép và các yêu cầu về đăng ký; hoặc cho phép cạnh tranh khi có biểu hiện độc quyền. Đây chính là các nhân tố có liên quan mật thiết đến sự độc lập của truyền thông (xem phần trên).

Thứ hai, các nhà tài trợ và những thành viên tham gia tư nhân đã có những sáng kiến trong các nỗ lực để mở rộng phạm vi hoạt động của truyền thông, đặc biệt là ở các khu vực vùng sâu vùng xa và nghèo khổ. Ở Nigiêria và Cộng hoà dân chủ Cônggô, những người bán báo đặt ra

Hình 10.3
Tỷ lệ thâm nhập của truyền thông theo khu vực và so sánh giữa các nước OECD với các nước khác



Chú thích: Lưu thông báo chí = báo chí được lưu thông hàng ngày cho 100 người; tỷ lệ thâm nhập của truyền hình = số Tivi cho 100 người; tỷ lệ thâm nhập của phát thanh = số radio cho 100 người.
Nguồn: Các chỉ số phát triển thế giới năm 2000.

một mức giá cho một tờ báo nhưng khách hàng có thể chỉ phải trả một phần số tiền này nếu như đọc báo tại chỗ. Và các nhà tài trợ quốc tế đã hỗ trợ các trung tâm truyền hình nhằm giúp cho công chúng có thể tiếp cận đến nhiều trang thiết bị liên lạc và truyền thông ở các khu vực vùng sâu vùng xa.

Những nỗ lực của các cộng đồng không vì mục tiêu lợi nhuận đã đóng góp quan trọng trong việc tăng cường phạm vi truyền thông ở các nước nghèo hơn, như đã được chứng minh trong hoạt động phân phối báo chí ở Nêpan (hộp 10.7). Các hiệp hội phi lợi nhuận đã góp phần làm tăng đáng kể khả năng tiếp cận các đài phát thanh cộng đồng ở các nước đang phát triển nhờ các radio chạy bằng cách quay tay và công nghệ vệ tinh. Những dịch vụ này đặc biệt quan trọng trong việc cung cấp các thông tin mới về môi trường, giáo dục, y tế và các doanh nghiệp vi mô. Các tổ chức này cũng cung cấp một kênh để người dân của những cộng đồng vùng xa có thể phát biểu những quan tâm của mình và chia sẻ thông tin với các cộng đồng khác.

Thứ ba, một khung chính sách phát triển rộng hơn có thể thúc đẩy sự tiếp cận tới các phương tiện truyền thông. Tăng tỷ lệ biết chữ có thể mở rộng nhu cầu về báo chí. Thành lập hay củng cố các trường đào tạo nhà báo cũng giúp cho việc mở rộng khả năng cung cấp thông tin. Xây dựng hạ tầng cơ sở công nghệ cho truyền thông như lắp đặt hệ thống cáp và điện thoại cho mạng Internet hay phân phối các máy thu radio, cũng làm gia tăng khả năng tiếp cận các phương tiện truyền thông. Ví dụ ở Hàn Quốc, chính phủ đã phân phối các radio như là một phần trong chương trình tăng cường khả năng biết chữ trong dân chúng. Chính sách này đã làm tăng đáng kể khả năng tiếp cận tới truyền thông và thúc đẩy sự gia tăng nhanh chóng số lượng đài phát thanh cộng đồng vào những năm 1960. Và sự cạnh tranh giữa các tổ chức truyền thông có thể làm tăng khả năng tiếp cận thông qua việc cung ứng rộng rãi hơn.

Các thể chế bổ sung cho truyền thông

Các phương tiện truyền thông có thể sẽ có hiệu quả hơn nếu có các thể chế bổ sung củng cố sự

Hộp 10.7

Tăng khả năng tiếp cận tới các phương tiện truyền thông: báo tường ở Nêpan

Từ khi số báo đầu tiên của Nêpan được xuất bản vào năm 1901, khả năng tiếp cận báo chí của người dân bị hạn chế do sự nghèo đói, tỷ lệ biết chữ thấp, và thiếu phương tiện giao thông vận tải. Mức lưu thông báo chí hàng ngày trung bình chỉ đạt 11 tờ trên 1000 người dân và người dân ở các khu vực nông thôn càng không có khả năng tiếp nhận thông tin từ các phương tiện truyền thông. Năm 1984, một nhóm các chuyên gia truyền thông đã thiết lập Viện Báo chí Nêpan, một tổ chức phi lợi nhuận để góp phần mở rộng ngành công nghiệp truyền thông. Viện này cũng cấp các khoá huấn luyện và nâng cao năng lực cho các nhà báo và các tổ chức truyền thông.

Một trong các dự án thành công nhất của viện là tờ báo tường *Gaon Ghar* được khởi đầu vào năm 1987 như một thử nghiệm để tăng lượng thông tin cho khu vực nông thôn. Tờ báo được in theo cỡ chữ lớn và được dán lên tường ở các địa điểm công cộng, do vậy mọi người có thể đọc cùng một lúc. Nội dung là các định hướng phát triển, với các mục về sức khỏe cộng đồng, môi trường, nước, điều kiện vệ sinh và giới. *Gaon Ghar* được phổ biến rất rộng rãi và hiện đã được phân phối tới các làng ở tất cả 75 quận huyện của Nêpan. Tờ báo tường này đã mở đường cho các dự án tương tự ở Bănglađet, Ấn Độ và Pakixtan.

Nguồn: Viện Báo chí Nêpan 2000

độc lập và chất lượng của chúng và hoạt động dựa trên những thông tin được chúng cung cấp. Nhưng mặt khác, sự độc lập để đưa thông tin ra công chúng một cách tự do cần phải được cân bằng nhờ các hệ thống đảm bảo trách nhiệm công việc và trách nhiệm giải trình của các phương tiện truyền thông. Một số hình thức quy định của chính phủ là cần thiết (xem phần trên). Sự tự kiểm soát là một loại thể chế hỗ trợ khác để các phương tiện truyền thông có thể vận hành một cách có hiệu quả.

Các tổ chức tự kiểm soát đã được thiết lập từ lâu ở một số các nước công nghiệp, nhưng chúng chỉ mới ra đời ở một số nước đang phát triển. Guyana, Tandania, Torinidát và Tôbagô đều đang xây dựng các hội đồng báo chí tự kiểm soát. Các hội đồng này thiết lập các tiêu chuẩn về tính chân thực, sự công bằng, tôn trọng riêng tư và một số tiêu chuẩn chung về thị hiếu, và sử dụng các tiêu chuẩn này để đưa ra những quyết định của họ trong các trường hợp có sự khiếu nại.

Trong nhiều trường hợp, các hội đồng báo chí thay thế các quá trình xử án truyền thống. Ở Ôxtrâylia, những người khiếu nại được yêu cầu ký vào một tuyên bố rằng họ sẽ không khiếu nại ra toà nếu như họ không thoả mãn với những quyết định của hội đồng. Vậy thì điều gì quyết định sự thành công của các hội đồng? Đó chính là những hướng dẫn đạo đức làm cân bằng giữa tự do báo chí và trách nhiệm. Việc áp dụng các tiêu chuẩn phải nhất quán. Và các hãng truyền thông phải tuân thủ những quyết định của các hội đồng.[33] Các tổ chức xã hội dân sự ủng hộ trách nhiệm và tự do truyền thông có thể tăng cường hoạt động của các hội đồng này.

Hệ thống tư pháp và các cơ chế hiệu quả khác trừng phạt các hành vi sai trái có thể bổ trợ cho vai trò của truyền thông trong việc cải tiến hoạt động quản trị quốc gia (xem chương 6). Ở Philippin, việc các phương tiện truyền thông đưa ra ánh sáng vụ các lực lượng quân sự nước ngoài vứt bỏ các rác thải độc hại đã dẫn đến một cuộc điều tra do quốc hội tiến hành, sau đó là một cuộc điều tra của chính phủ, và cuối cùng là việc chính phủ ra lệnh buộc phải chấm dứt hoạt động vứt rác thải này. Ngược lại, các thông tin trên các phương tiện truyền thông về các hành vi tham nhũng ở Ucraina đã không dẫn đến các cuộc điều tra tiếp theo hoặc buộc được các quan chức bị cho là tham nhũng phải từ chức.[34] Do vậy, thậm chí ngay cả khi các phóng viên điều tra rất tốt thì khả năng các phương tiện truyền thông có thể tạo ra sự thay đổi vẫn bị giảm nghiêm trọng, nếu không có hệ thống toà án hay các cơ quan thi hành án có hiệu quả.

Truyền thông cũng tạo ra những ảnh hưởng lớn hơn trong trường hợp các đảng phái chính trị, các cuộc bầu cử dân chủ và các tổ chức xã hội dân sự buộc chính phủ phải có trách nhiệm trong hoạt động của mình. Việc truyền thông thâm nhập rộng rãi hơn vào đời sống người dân, thúc đẩy trách nhiệm cao hơn của chính phủ. Phạm vi vươn rộng của báo chí, truyền

hình và truyền thanh đặc biệt quan trọng khi người dân có thể phải có những sự lựa chọn về chính trị dựa trên lượng thông tin mà họ nhận được. Chính phủ sẽ đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người dân khi có trách nhiệm giải trình trước những người dân có đầy đủ thông tin.

Kết luận

Truyền thông có thể đóng một vai trò quan trọng trong sự phát triển, thông qua việc tác động vào động cơ của những người tham gia thị trường, như các hãng, cá nhân hay các chính trị gia và bằng ảnh hưởng đến nhu cầu đòi hỏi thay đổi thể chế. Các luồng thông tin, thông qua phương tiện truyền thông, có thể ảnh hưởng đến quan điểm của mọi người, giám sát hành động của mọi người, và do vậy tạo ra lực lượng ủng hộ thay đổi và cải cách thể chế. Ở cả các nước đang phát triển và các nước công nghiệp, báo chí, phát thanh, truyền hình và các phương tiện truyền thông mới như mạng Internet đã thúc đẩy cạnh tranh trong các lĩnh vực kinh tế và chính trị, và giúp tạo ra động lực để các tác nhân nhà nước và tư nhân có trách nhiệm hơn. Và truyền thông cũng làm cho con người - bao gồm cả người nghèo - có thêm quyền lực, bằng cách tạo điều kiện để họ có thể phát biểu các quan điểm khác nhau và tham gia vào việc quản lý nhà nước cũng như tham gia vào các lĩnh vực của đời sống kinh tế chính trị.

Để đạt được những kết quả này, truyền thông cần được độc lập, phải đến được với mọi người và phải có chất lượng - nghĩa là truyền thông phải có năng lực phản ánh các quan điểm khác nhau, nhưng cũng phải có khả năng để đưa tin về các lĩnh vực khác nhau, và phải chịu trách nhiệm về hành động của mình. Việc kiểm soát truyền thông bởi bất cứ một cá nhân hay một nhóm người có thể ngăn cản khả năng cải thiện hoạt động quản trị quốc gia của truyền thông, trở thành một áp lực đưa lại sự thay đổi và làm cho mọi người trở nên có trách nhiệm hơn. Thông thường, các tác nhân tư nhân và nhà nước mong muốn kiểm soát các phương tiện truyền thông để có thể ảnh hưởng đến nội dung phát hành và phát sóng. Ở nhiều nước, các nhà hoạch định chính sách cố gắng kiểm soát nội dung truyền thông, thông qua hình thức sở hữu tập trung hoặc một chủ. Tư nhân hóa và nới lỏng sự kiểm soát đối với truyền thông (chẳng hạn như việc cho phép sự tham dự mới của các hãng tư nhân) có thể giúp cho các phương tiện truyền thông hỗ trợ tốt hơn thị trường. Mặc dù không có độc quyền tư nhân trong ngành công nghiệp truyền thông, ở một số nước, một số lượng hạn chế các hãng truyền thông tư nhân có thể có sự kiểm soát đáng kể đối với ngành công nghiệp truyền thông. Quy định về việc tập trung có thể có ích trong trường hợp này. Khuyến khích cạnh tranh trong ngành công nghiệp này có thể giúp kiểm soát được thông tin và khuyến khích việc đưa ra các quan điểm khác nhau. Những phương pháp khác, bổ sung cho cải cách, là loại bỏ các quy định hạn chế đối với lĩnh vực truyền thông và các thoả thuận về tài chính, đảm bảo sự tiếp cận mở rộng đối với thông tin và xây dựng năng lực báo chí. Khả năng tiếp cận rộng rãi các phương tiện truyền thông và các thể chế bổ sung - chẳng hạn một bộ máy tư pháp và các cơ quan điều tiết hiệu quả - củng cố hơn nữa vai trò của truyền thông trong việc hỗ trợ sự phát triển của thị trường và tạo cho nhân dân khả năng tiếp cận tới các cơ hội trên thị trường.

Chú thích tài liệu tham khảo

Báo cáo này sử dụng nhiều tài liệu của Ngân hàng Thế giới và từ nhiều nguồn khác. Các tài liệu cơ sở và phần chú thích do các nhân viên dưới đây thực hiện: István Ábel, Cecile Aubert, Arup Banerji, Erik Berglöf, Lisa Bernstein, Timothy Besley, John P. Bonin, Juan Carlos Botero, Penelope Brook, Wendy Carlin, Nazmul Chaudhury, Klaus Deininger, Simeon Djankov, Cristian Pop-Eleches, David Finnegan, Heywood Fleisig, Tim Hanstad, Bernard Hoekman, Karen Hudes, Timothy Irwin, Roumeen Islam, Sanjay Jain, Hiau Looi Kee, Yoram Keinan, Leora Klapper, Jan Kleinheisterkamp, Jean-Jacques Laffont, Rafael La Porta, Zvi Lerman, Margaret Levenstein, Florencio Lopez-de-Silanes, Keith Maskus, Caralee McLiesh, Claudio Montenegro, Tatiana Nenova, Marcelo Olarreaga, Rowena Olegario, Katharina Pistor, Roy Prosterman, Raghuram G. Rajan, Howard Rosenthal, Brian Schwarzwalder, Paul Seabright, Andrei Shleifer, Warrick Smith, Charles Soludo, Valerie Suslow, Nicola Tynan, Ernst-Ludwig von Thadden, Alexander Volokh, Mark West và Luigi Zingales.

Các tài liệu cơ sở của Báo cáo này có thể tìm đọc trên Internet tại http://www.worldbank.org/wrd. Các quan điểm được trình bày trong các bài viết không nhất thiết là quan điểm của Ngân hàng Thế giới hay quan điểm của Báo cáo này.

Nhiều người, kể cả những người công tác hay không công tác tại Ngân hàng Thế giới, đã có những lời khuyên và chỉ dẫn cho nhóm tác giả. Những người có tên sau đây đã có nhiều nhận xét và đóng góp quý giá: Alberto Agbonyitor, Sadiq Ahmed, Zafar Ahmed, Emmanuel Akpà, Harold Alderman, Myrna Alexander, Nagavalli Annamalai, Lystra Antoine, Ismail Arslan, Ian Bannon, Kaushik Basu, Abhijit Banerjee, Luca Barbone, Maria Benito-Spinetto, Tim Besley, Deepak Bhattasali, Vinay Bhargava, Dominique Bichara, Milan Brahmbhatt, Lilia Burunciuc, Gerard Byam, Derek Byerlee, Robert Calderisi, Anthony Cholst, Paul Collier, Nancy Cooke, Csaba Csaki, Maria Dakolias, Klaus Deininger, Shanta Devarajan, Christian Delvoie, William Easterly, David Ellerman, Peter Fallon, Gershon Feder, J. Michael Finger, Alan Gelb, Hafez Ghanem, Daniele Giovannuci, Ian Goldin, Roger Grawe, Avner Greif, Christopher Hall, Peter Harrold, Ronald Hood, Ingrid Ivins, Steven Jaffee, Cally Jordan, Satu Kahkonen, Mats Karlsson, Phil Keefer, Ali Khadr, Homi Kharas, Mylene Kherallah, Michael Klein, Steve Knack, Anjali Kumar, Victoria Kwakwa, Peter Kyle, Patrick Labaste, Jean-Jacques Laffont, Donald Larson,

Robert Liebenthal, Nora Lustig, Cheryl Martin, Ricardo Martin, Keith Maskus, Bonaventure Mbida-Essama, John McIntire, Oey Astra Meesook, Richard Messick, Nicholas Minot, Paul Mitchell, Peter Moll, Celesin Monga, Paul Moreno-Lopez, Ijaz Nabi, Mustapha Kamel Nabli, John Nash, Vikram Nehru, Benno Ndulo, Mark Nelson, Peter Nicholas, Lucas Ojiambo, Nwanze Okidegbe, Fayez Omar, Guillermo Perry, Guy Pfeffermann, Robert Picciotto, Vijayendra Rao, Martin Ravallion, Thomas Reardon, Dirk Reinermann, Ritva Reinikka, Elliot Riordan, Richard Rogers, Antoinette Sayeh, Julian Schweitzer, Marcelo Selowsky, Mary Sheehan, Andrei Shleifer, Iain Shuker, Warrick Smith, Charles Soludo, John Staatz, Roger Sullivan, Frederick Thomas Temple, Vinod Thomas, Elaine Tinsley, M. Willem van Eeghen, Tara Vishwanath, Erich Vogt, Michael Woolcock, Joachim von Amsberg, Andrew Vorkink, Eliza Winters, Paolo Zacchia và Roberto Zagha.

Nhóm tác giả cũng xin cảm ơn các cá nhân đã tham dự vào các sự kiện sau đây trong giai đoạn lập kế hoạch và viết bản thảo của Báo cáo: ***Hội thảo Berlin về các cơ sở thể chế cho một nền kinh tế thị trường*** (tổ chức ngày 23-25 tháng Hai, 2000 tại Berlin, Đức): Masahiko Aoki, Christopher Mark Armstrong, Bhuban Bajra Bajracharya, Pranab Bardhan, Jean-Christophe Bas, Robert H. Bates, Andreas Beckermann, Erik Berglof, Timothy J. Besley, Hans-Gert Braun, Heinz Bỹhler, Paul Collier, Dieter Duwendag, Thomas Elhaut, Julian Franks, Thomas F. Hellman, Martin Hellwig, Michael Hofmann, Simon Johnson, Daniel Kaufmann, Ioannis Kessides, Gudrun Kochendorfer-Lucius, Jean-Jacques Laffont, Rolf J. Langhammer, Colin P.

Mayer, Claus Offe, Christoph G. Paulus, Katharina Pistor, Jean Philippe Platteau, Boris Pleskovic, Rudolf Richter, Jozef M. Ritzen, Hans-Bernd Schaefer, Wolfgang Schmitt, Kenneth Sokoloff, Joseph E. Stiglitz, Thierry Verdier, Robert Wade, Ralf Wegener, Jennifer Widner, William Witherell, Thomas Wollenzien, Luigi G. Zingales và Michaela Zintl; ***Hội thảo Nghiên cứu mùa hè*** (được tổ chức vào 17- 19 tháng Bảy, 2000 tại Washington, D.C.): Jean-Paul Azam, Timothy J. Besley, Gerard Caprio, Nicholas R. Crafts, David Dollar, William Easterly, Marcel Fafchamps, Alan Gelb, Cheryl Gray, Jose Luis Guasch, John Haltiwanger, Daniel Kaufmann, Tarun Khanna, Homi Kharas, Jan Kleinheisterkamp, Jean-Jacques Laffont, Janet T. Landa, Rafael La Porta, Ross Levine, Florencio Lopez-de-Silanes, Keith E. Maskus, Ugo Mattei, John McMillan, Curtis J. Milhaupt, Paul Miranti, Pradeep Mitra, Roger Noll, Rowena Olegario, Santos Pastor, Guy Pfeffermann, Richard H. Pildes, Boris Pleskovic, Jozef M. Ritzen, Jean-Laurent Rosenthal, Jennifer Prah Ruger, Friedrich Schneider, Nemat Shafik, Andrei Shleifer, Timothy Sinclair, Warrick Smith, Kenneth Sokoloff, Charles Soludo, Pablo Spiller, Nicholas Stern, Joseph Stiglitz, Richard Sylla, Shang-Jin Wei và Jennifer Widner; ***Hội nghị tư vấn về vai trò của các phương tiện truyền thông trong phát triển*** (được tổ chức ngày 12 tháng Tư, 2001 tại Washington, D.C.): Mahfuz Anam, Stuart Auerbach, Ana Elisa Luna Barros, Kenneth Best, David Black, Robin Burgess, Tim Carrington, M.G. Chandrasekhar, Luckson Chipare, Kavi Chongkittavorn, Diana Daniels, Sunil Dasgupta, Araceli De Leon-Herlihy, Stephen Fidler, Kristen Guida, Gary Hansen, Chris Haws, Nancy Hedin, Gracia Hillman, Craig Hobbs, Ann Hudock, Mats Karlsson, Hisham Kassem, Aristides Kattopo, Daniel Kaufmann, Tim Kenny, Reinhard Keune, Tatiana Khaborova, Mark Koenig, Ronald Koven, Dale Lautenbach, Georges Leclere, Jesus Meza Lueza, Rod Macdonell, Sokol Mici, Tahir Mirza, Gumisai Mutume, Rebeccah Nelems, Jenny Ng, Pippa Norris, Alfred Ogbamey, Dapo Olorunyomi, Manuel Orozco, Anil Padmanabhan, Rob Paul, Sharmini Peries, Guy Pfeffermann, Reuben Phiri, Nikolina Sajn, Danny Schechter, Petko Shishkov, Andrei

Shleifer, Frank Smyth, Rick Stapenhurst, Nicholas Stern, Leonard Sussman, Guennadi Tchernov, Fissehaye Tesfaindrias, Rich Thomas, Ricardo Trotti, K. Viswanath, Frank Vogl, Erich Vogt, Ruth Walden, Ting Wang, Matthew White và Ivan Zassoursky; ***Hội nghị tư vấn về các hệ thống tư pháp*** (được tổ chức ngày 18 tháng Năm, 2001 tại Washington, D.C.): Elizabeth Adu, Nagavalli Annamalai, Ferid Belhaj, Sandra Bloemenkamp, Juan Botero, Chas Cadwell, Maria Dakolias, Alfredo Dammert, David Finnegan, Xavier Forneris, Bohdan Futey, Heike Gramckow, Cheryl Gray, Linn Hammergren, Irina Kichigina, Bert Kritzer, Alfredo Larrea-Falcony, Gail M. Lecce, Florencio Lopez-de-Silanes, Waleed Malik, Richard Messick, Peter Messitte, Isabelle Mouysset, Peter Murrell, Joe Onek, Brian Ostrom, Friedrich Peloschek, Randi Ryterman, Andrei Shleifer, Nan Shuker, Visu Sinnadurai, Stefka Slavova, Loren Smith, Donna Stienstra, Melissa Thomas, Ko-Yung Tung, Donna Valdez, Russ Wheeler và Steven Williams.

Ngoài các sự kiện trên, nhóm tác giả cũng tổ chức các hội thảo trên viđêo với khán giả từ Băngladét, Braxin, Ai Cập, Nhật Bản, Mêhicô, Marốc, Nam Phi và Thái Lan. Nhóm tác giả xin cảm ơn các cá nhân sau: ***ở Băngladét:*** Abu Abdullah, Abu Ahmed, Fakhrul Ahsan, Debapriya Bhattacharya, Abul Bayes, Tawfiq-e-Elahi Chowdhury, Shamsul Haque, Yussuf Abdullah Harun, Akmal Husain, Khushi Kabir, Zakir Ahmed Khan, Akbar Ali Khan, J.A. Maas, Sattar Man-dal, Wahiuddin Mahmud, John Moore, Hossain Zilllur Rahman, Latifur Rahman, Masihur Rahman, Rokia A. Rahman, Syed Abdus Samad, Phiphit Suphaphiphat và Irene Wilson; ***ở Braxin:*** Murillo de Aragóo, Reginaldo Oscar de Castro, David Fleischer, Paulo Springer de Freitas, Amaro Luiz de Oliveira Gomes, Katherine Hennings, Roberto Shoj Ogasavara, Adriano Pereira Rubin Silva, Sergei Soares, and Silvia Valadares; ***ở Ai Cập:*** Moataz El-Alfy Rashed, Hanaa Kheir El Din, Reda El Edel, Nagui El Fayoumi, Nadir El Fregany, Hussein El Gammal, Laila El-Khawaga, Alia El Mahdy, Faika El-Rifaei, Hala El Said, Ganat El Samalouty, Nabil El Shamy, Amin El Sharkawy, Nermine El Sheimy, Mahmoud Aboul Eyoun, Ahmed Ezz, Mahmoud Abdel Fadil, Samiha Fawzi, Laila Gad, Ahmed Galal, Nemat Genena, Amina Ghaniem, Heba Handoussa, Aziza Helmy, Tarek Kamel, Sara Louza, Ibrahim Moharam, Mahmoud Mohieldin, Heba Nassar, Osman Osman, Mohamed Ragab, Hoda Rashad, Darren Schemmer, Kamel Ahmed Sed-Ahmed và Magda Tantawy; ***ở Nhật Bản:*** Koji Fujimoto, Yukiko Fukagawa, Tetsuya Fukunaga, Yujiro Hayami, Kaoru Hayashi, Kenichi Ishida, Shigeru Ishikawa, Masahiro Kawai, Fukunari Kimura, Naonobu Minato, Morio Miyazaki, Megumi Muto, Takakyuki Nakaya, Naoya Ochi, Tosiú Ogata, Kenichi Ohno, Kan Sato, Hiroko Shimizu, Toyomitsu Tamao, Ippei Yamazawa và Toru Yanagihara; ***ở Mêhicô:*** Ismael Dóaz Aguilera, Santiago Levy Algazi, Everardo Elizondo Almaguer, Jonathan Davis Arzarc, Salvador Kalifa Assad, Enrique Dovila Capalleja, Fernando Clavijo, Roberto del Cueto, Rafael del Villar, Carlos Elizondo-Mayer, Jorge Nicolon Fisher, Mauricio Gonzalez Gúmez, Jose Gabriel Martinez Gonzỏlez, Manuel Sanchez Gonzalez, Gerardo Jacobs, Adriaan Ten Kate, Luis Landa, Lorenza Martónez, Jorge Mier, Pedro Noyola, Ricardo Ochoa, Arturo Fernandez Perez, Dionisio Pộrez-Jỏcome, Cecilia Ramos, Federico Reyes-Heróles, Luis Rubio, Julio Santaella, Moises Schwartz, Jaime Serra, Manuel Suárez-Mier, Lucy Tacher, Francisco Barrios Terrazas, Guillermo Prieto Trevino, Fernando Sánchez Ugarte, Angel Villalobos, Ariel Yepes và Alejandro Werner; ***ở Marốc:*** Abde-laziz Al Mechatt, Mouatassim Belghazi, Driss Benhima, Azzeddine Benmoussa, Mohamed Brahimi, Idriss Chater, Hassan Chami, Omar Derraji, Sean Doyle, Abdessadeq El Glaoui, Ahmed Ghazali, Najib Guadira, Nezha Hayat, Said Ibrahimi, Abdelhakim Kammou, Karim Mansouri,

Abderrahmane Saaidi, Mostafa Terrab và Abdellah Zouhir; ***ở Nam Phi:*** Andre Donaldson, Jonathan Katzenellenbogen, Daniel Kekana, Richard Gerber, Mathew Glasser, Mervin Gumede, Chris Heymans, Dumisani Hlophe, Tom Lebert, Lot Mlati, Charles Nevhutanda, Charles Okeahalam, Randy Randal, and Mphanama Tshivangavho; ***ở Thái Lan:*** Supoj Arewas, Peter Brimble, Pichart Gesaruang, Ejaz Ghani, Somchai Jitsuchon, Suwanee Khamman, Prasit Kovilaikol, Angkanee Luangpenthong, Somnuk Phimolsathian, Priyanut Piboolsravut, Poldej Pinprathep, Nipon Poapongsakorn, Isra Sarntisart, Orapin Sopchokchai, Suthirat Vanasrisawasd và Porametee Vimolsiri.

Chúng tôi cũng làm việc với các luật sư ở các hãng cộng tác với Lex Mundi.

Mặc dù đã cố gắng nêu đầy đủ tên của những người giúp đỡ vào danh sách này nhưng cũng có thể còn có một số người khác đã đóng góp nhưng do vô ý bị bỏ sót. Nhóm tác giả xin tất cả những ai bị bỏ sót thứ lỗi, và một lần nữa, xin được thể hiện sự biết ơn tới tất cả những người đã có đóng góp đối với Báo cáo này.

Chú thích

Chương 1

1. North 1994; Coase 1937, 1959; Williamson 1985.

2. Các học giả có các định nghĩa thể chế khác nhau. Định nghĩa được sử dụng phổ biến nhất là "Thể chế... bao gồm các quy tắc chính thức, các ràng buộc không chính thức - các tiêu chuẩn hành vi, truyền thống, và các quy tắc ứng xử tự củng cố - và các đặc điểm thi hành của chúng (North 1991). Nabli và Nugent (1989) áp dụng các nguyên tắc trong các nghiên cứu về Kinh tế học Thể chế mới đối với các nước đang phát triển, cụ thể là xem xét trường hợp của Tuynidi. Trong định nghĩa của họ đề cập đến việc các thể chế có thể khác nhau về mặt tổ chức như thế nào; tức là mức độ mà khái niệm về tổ chức và các thể chế có thể trùng nhau. Nhiều thể chế trong Báo cáo này cũng có các hoạt động không liên quan tới việc hỗ trợ thị trường, ví dụ hệ thống tư pháp.

3. Thuật nhữ "hiệu quả" trong Báo cáo này có nghĩa là hiệu quả so với mục tiêu mong muốn.

4. Các thể chế không chính thức có thể được thiết kế không chỉ để theo đuổi một mục đích duy nhất: cụ thể, chúng thường nhằm mục đích phân phối rủi ro và lợi ích, cũng như cho phép sản xuất và trao đổi. Chẳng hạn, một nghiên cứu về tám nước châu Phi đã phân tích các phương pháp mà nhờ đó các doanh nghiệp ở châu Phi thu thập thông tin và thi hành hợp đồng với các doanh nghiệp sản xuất. Nghiên cứu này nhận thấy việc vi phạm hợp đồng không phải lúc nào cũng bị trừng phạt bằng việc cắt đứt quan hệ kinh doanh. Thất bại trong việc thực hiện hợp đồng do các tình huống vượt ngoài tầm kiểm soát của đối tác kinh doanh dẫn đến các cuộc đàm phán lại và tiếp tục giao dịch. Nói cách khác, hệ thống này có tính linh hoạt và cả hai bên đều chia sẻ rủi ro. Cách chia sẻ rủi ro không được xác định chính xác từ trước, nhưng các chuẩn mực cũng có ảnh hưởng tới kết quả. Trong các hệ thống chính thức, hợp đồng giữa người vay và người cho vay thường được viết thành văn bản, và người không trả được nợ bị bắt buộc phải trả, bất kể nguyên nhân gây ra rủi ro vì đâu (mặc dù hợp đồng có thể xác định rõ các loại rủi ro nào mà mỗi bên tham gia giao dịch phải chịu).

5. Tất nhiên các tổ chức cũng tham gia vào hoạt động sản xuất. Báo cáo này xem xét các chức năng hỗ trợ thị trường của các tổ chức.

6. *Báo cáo Phát triển Thế giới 1998/1999: Tri thức cho sự Phát triển* thảo luận tầm quan trọng của các thể chế chia sẻ thông tin.

7. Chi phí thông tin và thi hành cao có thể ngăn cản hành động cá nhân hay tập thể và dẫn đến việc bỏ lỡ các cơ hội tăng phúc lợi. Ví dụ, phát triển tài sản chung hay bảo vệ môi trường có thể không trở thành hiện thực, do các chi phí thông tin và đảm bảo hiệu lực thi hành và do mọi người không thể thống nhất với nhau về sự dung hòa giữa mức độ cạnh tranh với hợp tác trong các hoạt động kinh tế của mình.

8. Acemoglu, Johnson và Robinson 2000.

9. Rodrik 1999.

10. Các nghiên cứu tình huống ở các nước cho thấy, các nước đều làm cho các bộ luật được du nhập thích nghi với điều kiện riêng của nước mình - hoặc có dân cư đã quen thuộc với các nguyên tắc pháp lý cơ bản của đạo luật được du nhập - có khả năng xây dựng một khung pháp luật hiệu quả cao hơn. Ví dụ, luật của Pháp được du nhập vào Êcuađo vào thời

gian giữa 1831 và 1881. Nhưng do người dân Êcuađo hiểu biết rất ít về luật này nên nó không được thích nghi hay phát triển. Ở chính nước Pháp, nơi mà các thể chế pháp luật được sử dụng và được biết đến rộng rãi, thì luôn có sự phát triển thể chế liên tục.

11. Djankov và các tác giả khác, sẽ xuất bản.

12. Ngân hàng Thế giới 2000a, 2000b.

13. Ngân hàng Thế giới 2000a.

14. Trujillo và Nombela 2000.

15. Baker và Tremolet 2000c.

16. Rodrik (2000) xem xét tới việc các thể chế dân chủ cho phép sàng lọc được các ý tưởng tốt và khuyến khích việc tranh luận về các mục tiêu ưu tiên.

17. Các học giả, kể cả North và Weingast (1989), đã bàn về tầm quan trọng của thương mại nói chung trong việc khuyến khích thay đổi thể chế.

18. Feder và Feeny 1991.

19. Islam và Montenegro 2001.

20. Rajan và Zingales 2001, tài liệu cơ sở của *Báo cáo Phát triển Thế giới 2002.*

21. Besley và Burgess 2000.

22. Caldwell trích dẫn trong Olson (2000), phần lời nói đầu.

23. Noll sẽ xuất bản.

24. North 1993.

25. Andre và Platteau 1998.

26. Israel 1987.

27. Aubert và Laffont 2000, tài liệu cơ sở của *Báo cáo Phát triển Thế giới 2002.*

28. Beck, Levine và Loayza 2000; Rajan và Zingales 2001, tài liệu cơ sở của *Báo cáo Phát triển Thế giới 2002.*

29. Rajan và Zingales 2001, tài liệu cơ sở của *Báo cáo Phát triển Thế giới 2002.*

30. Svensson 1998.

31. Easterly 2000; Alesina và các tác giả khác 1999.

32. Eagerman và Sokoloff (1994); Sokoloff (2000).

33. Các khoản chuyển giao xã hội không chính thức có hai ưu điểm so với trợ giúp xã hội (công cộng). Thứ nhất, có thể các gia đình hay các cộng đồng sẽ thu nhận thông tin về những người nào đang nghèo đói tốt hơn chính phủ. Nếu nguyên nhân nghèo đói là bất ngờ, họ cũng có thể phản ứng nhanh chóng hơn để thoả mãn nhu cầu. Thứ hai, trong nhiều trường hợp, các gia đình và cộng đồng có thể thi hành những thỏa thuận trợ giúp ngầm - họ biết được khi nào thì người được nhận trợ giúp không còn khó khăn nữa và khi đó sẽ ngừng trợ cấp (Morduch 1999).

34. Rajan và Zingales 2001, tài liệu cơ sở của *Báo cáo Phát triển Thế giới 2002.*

35. Pistor 1999.

36. Pistor 1999.

Chương 2

1. Từ năm 1965 đến năm 1988, tăng trưởng năng suất trong nông nghiệp có liên hệ rõ ràng với sự giảm sút tỷ trọng của nông nghiệp trong tổng sản lượng cũng như tăng trưởng kinh tế cao hơn nói chung. Sự giảm sút tỷ trọng của nông nghiệp trong tổng sản lượng, cũng như mức tăng trưởng sản lượng lớn nhất là ở các nước Đông Á, tiếp theo là Mỹ Latinh, Nam Á và châu Phi cận Sahara (Turnham 1993).

2. Vấn đề này được giải quyết ở nhiều nước bằng các toà án lưu động - nhưng khoảng trễ thời gian giữa những lần toà đến có thể cũng gây tổn thất lớn cho những nông dân mà sản xuất bị phụ thuộc rất lớn vào thời vụ.

3. Powelson 1998.

4. Như các ví dụ trong lịch sử đã cho thấy, ảnh hưởng của tăng năng suất đối với giảm nghèo đói thể hiện không chỉ qua ảnh hưởng trực tiếp của việc tăng thu nhập đối với nông dân mà còn gián tiếp qua việc thu nhập ở nông thôn cao hơn, làm tăng cầu đối với sản phẩm của địa phương, và do vậy làm tăng thu nhập của các thợ thủ công địa phương, các thương nhân và nhà cung cấp dịch vụ. Cuối cùng, tăng năng suất của lao động nông nghiệp cũng có nghĩa là các gia đình sẽ không cần phải có đông thành viên để làm các công việc đồng áng, do vậy, cho phép trẻ em được đầu tư nhiều hơn vào giáo dục và cho phép những người khác đi tìm kiếm cơ hội ở các việc làm có năng suất cao hơn.

5. Giá cả hàng hoá và các vấn đề thương mại được thảo luận trong Ngân hàng Thế giới 2000h và một số vấn đề liên quan tới thị trường lao động nông nghiệp được đề cập tới trong Ngân hàng Thế giới 1995a. Một thảo luận gần đây về các khía cạnh thể chế của nước có trong Saleth và Dinar (1999). Các vấn đề liên quan tới tưới tiêu cũng được thảo luận gần đây trong Hillel (1987), và riêng đối với Đông Âu trong Branscheid (1998).

6. Prosterman và các tác giả khác 2001; Lerman 2000.

7. Soludo 2001, tài liệu cơ sở của *Báo cáo Phát triển Thế giới 2002 (WDR* 2002).

8. Chẳng hạn, tham khảo Prosterman và các tác giả khác (2001) và Carter và Yao (1999) cũng như các tài liệu tham khảo được trích dẫn trong các nghiên cứu này.

9. Tham khảo de Soto 2000.

10. *WDR 2000/2001* chỉ ra rằng, kết hợp quan điểm của nhiều bên liên quan có thể cải thiện được chất lượng và sự bền vững của các cuộc cải cách ruộng đất.

11. Cũng tham khảo Alston, Libecap và Schneider (1995, 1996) về các trường hợp khác đối với vùng biên giới Amazon.

12. Ngân hàng Thế giới 1999d.

13. Platteau 1992.

14. Soludo 2001, tài liệu cơ sở của *WDR 2002.*

15. Bruce, Migot-Adholla và Atherton, 1994

16. Tham khảo Carter, Wiebe và Blarel 1994; Migot-Adholla, Place và Olucoch-Kosura 1994; và Pinckney và Kimuyu 1994

17. Alston, Libecap và Schneider 1995, 1996.

18. Siamwalla và các tác giả khác 1990; Feder và các tác giả khác 1986; Ngân hàng Thế giới 1999d.

19. Pender và Kerr 1994.

20. Carter, Fletschner và Olinto 1996.

21. Ensminger 1997.

22. Chẳng hạn, tham khảo một nghiên cứu tương tự về các nước đang chuyển đổi trong Dale và Baldwin (2000).

23. Deininger 2001, tài liệu cơ sở của *WDR 2002.*

24. Deininger 2001, tài liệu cơ sở của *WDR 2002.*

25. Deininger 2001, tài liệu cơ sở của *WDR 2002.*

26. Deininger, sẽ xuất bản.

27. Gabriel Kirkpatrick, "Rural Credit in North Carolina," có thể đọc tại <http://www.cuna.org/data/cu/research/irc/archive4_1.html.>

28. Tuy nhiên, ở nhiều nước, tài chính không chính thức vẫn được nhiều tầng lớp có thu nhập khác nhau sử dụng, không phụ thuộc vào khả năng tiếp cận các thể chế chính thức. Trường hợp này đã được nhận thấy trong nghiên cứu về tài chính vi mô ở Camơrun vào đầu thập kỷ 1990 (Heidhues 1994).

29. Các động cơ và cơ chế đối với tín dụng, tiết kiệm và dịch vụ bảo hiểm có liên quan chặt chẽ với nhau. Ví dụ, nếu không có các thị trường bảo hiểm chính thức, động cơ phòng ngừa trong tiết kiệm có thể đóng vai trò đặc biệt quan trọng. Tương tự, thị trường tín dụng có thể thực hiện mục đích bảo hiểm nhờ nó điều hòa tiêu dùng. Chẳng hạn, một nghiên cứu về các làng ở Nigiêria nhận thấy các hợp đồng tín dụng phụ thuộc vào bản chất và số lượng các cú sốc mà những người đi vay bị tác động; trên thực tế, các hợp đồng này kết hợp cả tín dụng và bảo hiểm (Udry 1990). Như vậy, trong chương này, tín dụng là khái niệm để chỉ các dịch vụ nói chung này, trừ khi nêu rõ là đang đề cập riêng tới tiết kiệm hay bảo hiểm.

30. Adams 1995.

31. Besley, Jain và Tsangarides 2001, tài liệu cơ sở của *WDR 2002* và Ijere 1986 (trích dẫn trong Adegbite 1997).

32. Besley, Jain và Tsangarides 2001, tài liệu cơ sở của *WDR 2002.*

33. Nghiên cứu về các nông dân trong các làng ở nam Ấn Độ nhận thấy, khi quy mô nông trại tăng, các ngân hàng có vai trò quan trọng hơn đối với nông dân so với các nguồn tín dụng tư nhân vốn là những người cho vay nặng lãi trong làng, những người hành nghề cầm đồ, các quỹ biên nợ, bạn bè và thân nhân (Chinnappa 1977). Điều tra về nông dân ở các tỉnh Sindh và Punjab ở Pakitxtan trong thập kỷ 1990 cũng cho biết, những người chủ đất, các hộ gia đình giàu nhất được điều tra, vay mượn từ các thể chế chính thức và các thương nhân, trong khi những tá điền nghèo và tá điền trả tô tức vay mượn chủ yếu từ những người cho vay không chính thức như các thương nhân, chủ đất và chủ cửa hàng (Mansuri 1998).

34. Siamwalla và các tác giả khác 1990.

35. North (1991) cho rằng sự phát triển của thương mại đường dài đã khuyến khích sự phát triển các cơ chế thi hành hợp đồng. Đến lượt mình, do hạ thấp được chi phí giao dịch liên quan tới thương mại, các cơ chế thi hành hợp đồng lại làm tăng lợi nhuận và khuyến khích sự phát triển thương mại.

36. Tham khảo phần trình bày trong Meyer và Nagarajan (2000) và Swaminathan (1991). Bell, Srinivasan và Udry (1997) mô tả một tình huống tương tự ở Punjab. Có sự tương đồng khá thú vị giữa vùng này và miền Nam nước Mỹ thời kỳ hậu chiến, khi các mối quan hệ nông nghiệp thay đổi với việc ra đời một tầng lớp người lĩnh canh mới, những người

mà nhu cầu đầu vào của họ được các thương nhân tài trợ (Ransom and Sutch 1977). Với trường hợp Pakitxtan, tham khảo Mansuri (1998). Với trường hợp Philippin, tham khảo Floro và Ray (1997) và Fuentes (1998).

37. Ở miền Bắc Xuđăng, những người cho vay thương nhân cung cấp tín dụng dưới hình thức trả trước một số tiền hay hàng hoá cho vụ mùa năm tới, một hệ thống lâu đời được gọi là *shayl*. Hình thức lâu đời nhất của *shayl* là việc ứng trước ngũ cốc hay hạt giống ở mức giá cao hơn đáng kể so với giá dự tính vào vụ mùa năm sau. Người đi vay phải trả nợ bằng cách trả lại một số lượng ngũ cốc vào thời điểm thu hoạch với giá trị bằng tiền tương đương với khoản vay. Nếu vụ mùa năm nay tốt trong khi vụ mùa năm ngoái lại thất bát thì do giá thị trường đối với ngũ cốc giảm, người cho vay có thể nhận lại từ năm đến sáu lần số lượng hàng hoá mà anh ta cho vay (Wilmington 1955).

38. Siamwalla và các tác giả khác 1990.

39. Sự xấu hổ trong xã hội đối với người không trả được nợ cũng có thể có tác dụng. Fleisig và la Pena (1996), trích dẫn trong Yaron và Piprek (1997), đưa ra một ví dụ ở Côxta Rica, tại đó các *Canarios* mặc đồ màu vàng, theo sau những người không trả nợ để làm cho họ cảm thấy xấu hổ trước công chúng.

40. Trong các tổ chức tài chính chia sẻ rủi ro, như các nhóm tiết kiệm và tín dụng luân phiên (ROSCA) và các nhóm tiết kiệm và tín dụng tích luỹ (ASCRA), và các chương trình cho vay theo nhóm (trong đó uy tín của cả nhóm bị ảnh hưởng bởi việc một cá nhân trong nhóm không trả nợ), việc giám sát thanh toán của những người trong nhóm là yếu tố chính của thành công (chương 9).

41. Mặt khác, Ngân hàng Nông nghiệp và hợp tác xã nông nghiệp ở Thái Lan, đánh giá mức phạt là ba phần trăm mỗi năm trên tổng số nợ (Yaron and Piprek 1997).

42. Hướng dẫn thực tế về tài chính vi mô, có ở trên trang Web

<http://fpsicd01.worldbank.org/root/public/990124_1.613/deb/fipsi/web/guide.htm.>

43. Yunus 1994.

44. Jain và Mansuri 2000.

45. Schreiner 2000, trang 22– 23.

46. *MicroBanking Bulleti*n, các số khác nhau, Chương trình tài chính vi mô, Viện kinh tế, Boulder, Colo.

47. Farrington 2000.

48. Waterfield 1999.

49. GTZ 1997.

50. Meyer và Nagarajan (2000) xem xét tín dụng nông thôn ở các nước châu Á; Yaron và Piprek (1997) xem xét không chỉ ở châu Á.

51. Ví dụ. BAAC thử nghiệm với các khoản cho vay tới các hợp tác xã, các nhóm và cá nhân, với các yêu cầu thế chấp và thời hạn vay khác nhau. Grameen đã tiến hành một số dự án tạo thu nhập khác như các chương trình phụ cung cấp dịch vụ Internet (Morduch 1999).

52. Webster và Fidler 1996.

53. Cũng cần lưu ý là, trường hợp thành công lớn nhất ở châu Mỹ Latinh, BancoSol ở Bolivia, lại hoạt động chủ yếu ở vùng đô thị.

54. Trái lại, Morduch (1999, trang 1587), trích dẫn các nghiên cứu cho thấy tỷ lệ trả nợ trong các chương trình ngân hàng làng ở Côxta Rica và Băngladét cao hơn ở các cộng đồng vùng sâu, do không có mấy phương án khác đối với những người đi vay không trả được nợ. Việc thiếu các phương án thay thế cũng có thể giải thích tại sao tỷ lệ trả nợ cao trong nhiều chương trình, như Grameen, trong đó chủ yếu cho phụ nữ vay (Morduch 1999, trang 1583– 84).

55. Một ngoại lệ gần đây, SafeSave ở Băngladét nhấn mạnh tiết kiệm.

56. Seibel 2000.

57. Barnett và Coble 1999; Hazell 1992.

58. Moseley và Krishnamurthy 1995.

59. Tham khảo một nghiên cứu về khía cạnh lý thuyết của bảo hiểm hai chiều trong Coate và Ravallion (1993). Grimard (1997) nhận thấy có bằng chứng về sự chia sẻ rủi ro giữa các mạng lưới cùng dân tộc ở Bờ Biển Ngà. Nói chung, các kiểm nghiệm về sự chia sẻ rủi ro không chính thức trong phạm vi các làng nhận được có các bằng chứng hậu thuẫn, mặc dù việc chia sẻ rủi ro hoàn toàn không xảy ra. Tham khảo điều tra của Morduch (1995).

60. Udry 1990.

61. Điều quan trọng là phải nhận ra rằng, sự nhất trí xã hội cho phép truyền tải thông tin cũng có thể loại trừ một số cơ chế thi hành nhất định (xem chương 9).

62. Giữa năm 1973 và 1994, các nông dân nhỏ tăng thu nhập trung bình 90 phần trăm và thu nhập của những người không có ruộng đất tăng trung

bình 125 phần trăm. Tỷ lệ hấp thụ calo và prôtêin tăng tương ứng từ 58 tới 81 phần trăm và từ 103 tới 115 phần trăm (Rosenzwieg 1998).

63. Các vụ mùa gồm có lúa mì, ngô và lúa gạo (Pardey và Bein-tema 2001).

64. *Các chỉ số Phát triển Thế giới 2001.*

65. Alston và các tác giả khác 2000. Lợi ích xã hội thường có xu hướng cao hơn lợi ích tư nhân trong đầu tư.

66. Fuglie và các tác giả khác 1996.

67. Gautam 2000.

68. Có sáu ở châu Mỹ Latinh, ba ở châu Á và hơn hai ở châu Phi thời gian từ năm 1959 đến năm 1980 (Feder, Willett, và Zijp 1999).

69. Swanson, Farner và Bahal 1990. Chi cho dịch vụ khuyến nông khác nhau đáng kể giữa các nước đang phát triển và các nước công nghiệp. Chi trung bình cho mỗi nông dân ở các nước đang phát triển từ 2 tới 3 đôla Mỹ, so với 65 đôla Mỹ ở các nước thu nhập cao, mặc dù tính trung bình thì tỷ lệ chi cho khuyến nông trong ngân sách dành cho nông nghiệp ở các nước đang phát triển cao hơn (Feder, Willett và Zijp 1999).

70. Alston và các tác giả khác 2000.

71. Evenson (1997) tóm tắt các nghiên cứu này.

72. Gautam 2000.

73. Purcell và Anderson 1997.

74. Feder, Willett và Zijp 1999.

75. Sự tham dự của nông dân vào việc thiết kế và thực hiện các dịch vụ khuyến nông ở các nước từ Pháp cho tới Đài Loan, Trung Quốc đã nâng cao trách nhiệm, và sự kết hợp giữa khuyến nông với các dịch vụ bổ sung khác, cũng như đạt được hiệu quả chi phí. Sử dụng rộng rãi các phương tiện truyền thông đại chúng tỏ ra là một phương pháp tiết kiệm chi phí trong việc nâng cao sự hiểu biết về các công nghệ mới (Feder, Willett và Zijp 1999).

76. Ngân hàng Thế giới 2000a.

77. Ngân hàng Thế giới 2000a.

78. Feder, Willett và Zijp 1999.

79. Sau khi hệ thống tiếp thị gia súc của chính phủ gần như sụp đổ năm 1973, các nông dân đã xây dựng một hiệp hội để phân phối thuốc thú y. Vai trò hiệp hội này sau đó được mở rộng tới các chương trình khuyến nông và giáo dục (Umali-Deininger 1997).

80. Như đã xảy ra ở Chilê trong thập kỷ 1970 (Umali-Deininger 1997).

81. Dinar và Keynan 1998.

82. Feder, Willett và Zijp 1999.

83. Gisselquist và Grether 2000.

84. Tripp và Byerlee 2000.

85. Trừ khi được nêu rõ khác đi, tất cả các số liệu đôla là đôla Mỹ.

86. Gisselquist và Grether 2000; Cortes 1997.

87. Sự đa dạng đáng kể cũng xảy ra ở các nước đang phát triển. Ở một số nước Mỹ Latinh, nơi các nông trại quy mô lớn mang tính thương mại sản xuất và xuất khẩu, khu vực tư nhân chiếm khoảng 40 phần trăm chi tiêu cho nghiên cứu và phát triển (Alston, Pardey và Roseboom 1998; Pardey và Beintema 2001).

88. UNDP 1999.

89. Pray và Umali-Deininger 1998.

90. Sự ủng hộ của công chúng đối với nghiên cứu tư nhân có được từ nhiều hệ thống khuyến khích lợi ích khác nhau: từ trợ cấp tiền mặt và lãi suất ưu đãi, tới hình thức thông dụng hơn là ưu đãi về thuế cho hoạt động R&D của khu vực tư nhân. Giá trị của ưu đãi thuế đối với R&D là không rõ ràng. Bằng chứng từ một số nghiên cứu thực nghiệm cho rằng, các ưu đãi đối với R&D không đạt hiệu quả về mặt chi phí. Trong một nghiên cứu tiến hành năm 1995, Uỷ ban công nghiệp của Chính phủ Ôxtrâylia tính toán rằng, mỗi 1 đôla thuế mất đi chỉ làm tăng chi tiêu nghiên cứu từ 0,6 tới 1 đôla. Hơn nữa, người ta còn nhận thấy rằng, có khoảng từ 83 tới 90 phần trăm các nghiên cứu được tiến hành có thể diễn ra mà không cần có ưu đãi thuế. Tuy nhiên, ở Canađa, ưu đãi thuế đã khuyến khích đáng kể làm tăng đầu tư vào R&D: chi tiêu cho nghiên cứu tăng 1,8 đôla tương ứng với 1 đôla ưu đãi thuế (Pray và Umali-Deininger 1998).

91. Richer 2000.

92. Ảnh hưởng tới khả năng tiếp cận phụ thuộc vào mức độ người sử dụng có thể hưởng lợi từ công nghệ mới, cũng như sự hoạt động hiệu quả của các thị trường thông tin, tín dụng và hàng hoá để tạo ra khả năng tiếp cận công nghệ mới (Lele, Lesser và Horstkotte-Wesseler 1999).

93. Có hai điều khoản khác của TRIPS đề cập trực tiếp tới thực vật. Thứ nhất, TRIPS cho phép các nước được miễn trừ khỏi quy định bảo vệ bằng sáng chế đối với các thực vật và động vật không phải vi sinh vật và đối với các quá trình sinh học cần thiết để tạo

ra thực vật và động vật. Thứ hai, các sản phẩm có thể được miễn trừ khỏi qui định về bằng sáng chế nếu để "bảo vệ đạo đức, kể cả bảo vệ cuộc sống hay sức khoẻ của con người, động vật hay thực vật, hoặc để tránh những ảnh hưởng nghiêm trọng đối với môi trường". Hầu hết các nước đang phát triển sẽ phải tăng cường đáng kể hệ thống bảo vệ sở hữu trí tuệ của họ để thoả mãn các yêu cầu của TRIPS. Vào năm 1988, 53 nước đã chính thức loại trừ các giống thực vật khỏi danh sách được bảo vệ bằng sáng chế (WIPO 1990).

94. Qaim 1999.

95. Byerlee và Alex 1998.

96. Pardey và Beintema 2001.

97. Mudahar, Jolly, và Srivastava 1998.

98. Tripp và Byerlee 2000.

99. Purcell và Anderson 1997; Rukuni, Blackie, và Eicher

1998.

100. Rozelle, Pray và Huang 1997.

101. Ngân hàng Thế giới 2000a.

102. Purcell và Anderson 1997.

103. Ngân hàng Thế giới 2000a.

104. Ngân hàng Thế giới 1998.

105. Ngân hàng Thế giới 1998.

106. Byerlee và Maredia 1999.

107. Pardey và các tác giả khác 1996.

108. Phần này chủ yếu căn cứ vào Byerlee (2000).

109. Rockey 2000.

110. Echeverria 1998.

111. Trên lý thuyết, việc các hợp đồng dài hạn do tư nhân đàm phán có thể thay thế được các viện nghiên cứu công cộng hay không, phụ thuộc đáng kể vào các vấn đề giữa người uỷ thác và người đại diện trong việc giám sát các hợp đồng dài hạn đàm phán với tư nhân.

112. Alston, Pardey và Roseboom 1998.

Chương 3

1. Wurgler 2000.

2. Nugent và Nabli 1992.

3. Rajan và Zingales 1998.

4. Klapper 2001. "Worldscope," cơ sở dữ liệu quốc tế chủ yếu về các công ty niêm yết cổ phiếu công khai, có số liệu của 59 nước tính đến tháng 12 năm 2000. Trong số đó, có 14 nước có dưới 10 công ty được niêm yết công khai.

5. Demirgüç-Kunt và Maksimovic 2001.

6. Demirgüç-Kunt và Maksimovic 2001.

7. Miranti 2000.

8. La Porta, Lopez-de-Silanes và Shleifer 1999.

9. La Porta, Lopez-de-Silanes và Shleifer 1999.

10. Claessens, Djankov và Lang 2000.

11. La Porta và các tác giả khác 1999.

12. Megginson, Nash, Netter, và Poulsen sẽ xuất bản.

13. Megginson và Boutchkova 2000.

14. Claessens, Djankov, và Klingbiel 2000.

15. Djankov và Murrell sẽ xuất bản.

16. Định nghĩa theo Leff (1978).

17. Khanna và Rivkin 2000.

18. Claessens, Djankov, và Lang (2000, tr 108).

19. Kết quả hoạt động được đo lường bằng giá trị thị trường của các tài sản bên trong hãng so với chi phí thay thế chúng (chỉ số Q của Tobin). Khanna và Palepu 2000a.

20. Claessens Djankov, và Lang 2000.

21. Morck, Strangeland, và Yeung 2000.

22. Đối với điều tra ở các nước đã chấp nhận tư cách thành viên bắt buộc, tham khảo Djankov và các tác giả khác (2000). Trong bài viết này, các tác giả cho biết, tư cách thành viên trong các hiệp hội kinh doanh bắt buộc chỉ tồn tại ở 13 trong tổng số 75 nước được nghiên cứu.

23. Tham khảo Schneider 1997a, 1997b.

24. Doner và Schneider 2000a, 2000b; Johnson và các tác giả khác 2000; Nadvi 1999a.

25. Doner và Schneider (2000b) có thảo luận chi tiết hơn về vấn đề này.

26. Thảo luận khái quát hơn về vai trò của "chia sẻ thông tin" và "hợp tác" của các tổ chức này được trình bày trong Johnson và các tác giả khác (2000).

27. Các hiệp hội có hiệu quả hơn được điều tra cũng thường có hệ thống hoà giải rõ ràng hơn trong tiến trình ra quyết định, các phiếu bầu căn cứ vào quy mô hãng, có tính linh hoạt trong việc điều chỉnh hệ thống, trước các thay đổi về thành viên và có nhiều cơ hội tranh luận bên trong hơn.

28. Kumar, Rajan và Zingales 2000.

29. Pistor, Raiser và Gelfer 2000.

30. Bebchuk 1999; Claessens, Djankov và Lang 2000; La Porta và các tác giả khác 1999.

31. Grossman và Hart 1980.

32. Công trình nghiên cứu này được phát triển trên cơ sở các công trình trước đó như của Knack và

Keefer 1995 và đã được các tác giả khác bổ sung như Pistor, Raiser, và Gelfer 2000 để mở rộng phạm vi nghiên cứu các nước và có thêm các chỉ số đánh giá.

33. Nenova 2001a.

34. Lambert-Mogiliansky, Sonin và Zhuravskaya 2000.

35. Foley 2000.

36. Berkowitz và White 2000.

37. Hart 2000.

38. Foley 2000.

39. La Porta và các tác giả khác 1998.

40. Chaudhuri 2000.

41. Hart và các tác giả khác 1997.

42. Gilson 2000.

43. Tham khảo Bhagat và Black (1999) và Weisbach và Hermalin (2000).

44. Wurgler 2000.

45. LaPorta và các tác giả khác 1999

46. Khanna và Palepu 2000b.

47. IMF 2000 (tr 73).

Chương 4

1. Hicks (1969); Bagehot (1873); Schumpeter (1934).

2. Các kết quả này vẫn đúng sau khi đã cố định các biến nội sinh có thể. Tham khảo các nghiên cứu liên quốc gia trong King và Levine (1993a, 1993b) và Levine và Zervos (1998). Tham khảo các nghiên cứu ở cấp ngành trong Rajan và Zingales (1998) và Wurgler (2000). Tham khảo các nghiên cứu ở cấp doanh nghiệp trong Demirgüç-Kunt và Maksimovic (1998, 1999). Tham khảo các nghiên cứu kết hợp liên quốc gia và chuỗi thời gian trong Beck, Levine và Loayza (2000) và Rousseau và Wachtel (2000).

3. Li, Squire và Zhou 1997.

4. Dollar và Kraay 2000.

5. Sylla 2000.

6. Neal 1990.

7. Easterly, Islam và Stiglitz 2001; Denizer, Iyigun và Owen 2000.

8. Có bằng chứng chọ thấy phát triển tài chính giúp tách tăng trưởng sản lượng khỏi các cú sốc trong giá tương đối giữa hàng xuất khẩu và hàng nhập khẩu, nhưng nó cũng mở rộng ảnh hưởng của các cú sốc lạm phát tới sự biến động về sản lượng ở các nước có thu nhập thấp và trung bình. Tham khảo Beck, Lundberg và Majnoni 2000.

9. Levine 1997; Merton và Bodie 1995.

10. Ngân hàng Thế giới 2001a.

11. Gurley và Shaw (1955, 1960); Goldsmith 1969.

12. Số liệu trích dẫn trong Hộp 4.2 cũng bao gồm cả các thể chế tài chính phi ngân hàng - các công ty bảo hiểm, các công ty tài chính, các chương trình đầu tư góp vốn chung (các quỹ tương hỗ), các ngân hàng tiết kiệm, và các quỹ hưu trí tư nhân - và các chỉ số được xây dựng nên từ các thể chế này. Để ngắn gọn, ở đây chúng tôi chỉ giới hạn đề cập đến ngân hàng so với thị trường chứng khoán do sự phát triển của các trung gian phi ngân hàng gắn liền với sự phát triển của thị trường chứng khoán.

13. Mayer 1988.

14. Ví dụ, tham khảo Vogel 1994; Porter 1992.

15. Gerschenkron 1962.

16. Rajan và Zingales 1999.

17. Stiglitz 1985; Boot, Greenbaum và Thakor 1993.

18. Bhide 1993.

19. Demirgüç -Kunt và Levine, sẽ xuất bản 2001. Nói cách khác, trong các phương trình hồi quy, trong khi ảnh hưởng của các chỉ số phản ánh sự phát triển tài chính nói chung có ý nghĩa về thống kê, thì các chỉ số phản ánh cấu trúc tài chính đều không tạo ra được các ảnh hưởng có ý nghĩa.

20. Tham khảo các nghiên cứu trường hợp trong Chui, Titman và Wei 2000 (Inđônêxia); Denizer, Gultekin và Gultekin 2000 (Thổ Nhĩ Kỳ); Chang 2000 (Hàn Quốc); và Gallego và Loayza 2000 (Chilê).

21. Beck, Demirgüç -Kunt và Levine 2000b.

22. Kane 1989; Demirgüç-Kunt và Detragiache 1998, 2000.

23. Stiglitz 1972.

24. Barth, Caprio và Levine 2000.

25. Barth, Caprio và Levine 2000.

26. Routledge 1998.

27. Ngân hàng Thế giới 2001a.

28. Caprio và Honohan, 1999.

29. Caprio và Honohan 1999.

30. Hình 4.2 và kết quả tương quan căn cứ vào Ngân hàng Thế giới 2001a.

31. Barth, Caprio và Levine (2000) nhận thấy sở hữu nhà nước có quan hệ ngược chiều với hiệu quả của ngân hàng và sự phát triển tài chính, sau khi đã cố định các biến phản ánh GDP thực tế trên đầu người và thước đo chung (tức là phi tài chính) về sự

phát triển thể chế. Sử dụng số liệu từ 10 ngân hàng thương mại và phát triển lớn nhất ở mỗi nước trong tổng số 92 nước nghiên cứu, La Porta, Lopez-de-Silanes và Shleifer (sắp xuất bản) đã chứng minh là, sở hữu nhà nước phổ biến hơn trong năm 1970 đi kèm với sự phát triển tài chính yếu kém hơn, tăng trưởng và năng suất thấp hơn (các chỉ tiêu này đều được đo lường cho năm 1995). Nghiên cứu này còn nhận thấy những ảnh hưởng này lớn hơn ở các mức thu nhập thấp hơn, phát triển tài chính kém hơn và bảo vệ quyền sở hữu yếu hơn. Các kết quả này cung cấp bằng chứng cho thấy có mối liên hệ nhân quả giữa sở hữu nhà nước và kết quả kinh doanh yếu kém của ngân hàng.

32. So sánh giữa các nước công nghiệp và các nước đang phát triển được trình bày trong La Porta, Lopez-de-Silanes và Shleifer (sắp xuất bản). Barth, Caprio và Levine (2000) đưa ra bằng chứng kinh tế lượng cho thấy, sở hữu nhà nước phổ biến hơn không làm giảm khả năng xảy ra khủng hoảng hệ thống ngân hàng. La Porta, Lopez-de-Silanes và Shleifer (sắp xuất bản) chỉ ra rằng, sở hữu nhà nước phổ biến hơn, trên thực tế, đi kèm với các mức độ bất ổn định tài chính khác nhau. Sử dụng mô hình logit, Caprio và Martinez-Peria (2000) cho rằng, sở hữu nhà nước phổ biến hơn vào đầu giai đoạn 1980– 97 gắn liền với khả năng xảy ra khủng hoảng ngân hàng và chi phí ngân sách của khủng hoảng lớn hơn (mặc dù số liệu về chi phí của các tác giả này chỉ đề cập tới số quốc gia ít hơn nhiều). Các kết quả này cho thấy quan điểm cho rằng sở hữu nhà nước là tác nhân bình ổn hóa so với sở hữu tư nhân là thiếu vững chắc.

33. Nó cũng giúp việc lấy đi phần thặng dư từ tài chính thông qua việc đánh thuế trực tiếp khu vực tài chính trở nên dễ dàng hơn.

34. Clarke và Cull 1999a, 1999b; Ngân hàng Thế giới 2001a. Ở Hunggari, nơi các ngân hàng nhà nước được bán cho cổ đông nước ngoài, sự tăng trưởng mạnh mẽ sau tư nhân hoá được ghi nhận trong lĩnh vực ngân hàng bán lẻ, cả về số lượng nhận tiền gửi và số lượng cho vay tiêu dùng. Cũng có chứng cứ là cạnh tranh từ phía nước ngoài đã buộc một số ngân hàng trong nước phải tìm kiếm các phân đoạn thị trường mới, và điều này có ý nghĩa đối với việc phân bổ tín dụng. Bằng chứng ở Hunggari được trình bày chi tiết trong phần nói về sự gia nhập của ngân hàng nước ngoài dưới đây.

35. Tham khảo See Barth, Caprio và Levine (2000) và La Porta, Lopez-de-Silanes và Shleifer (sắp xuất bản). La Porta, Lopez de Silanes và Shleifer (sắp xuất bản) cũng nhận thấy, ở mức thu nhập trên đầu người tương đối cao, các ảnh hưởng tiêu cực của sở hữu nhà nước sẽ giảm và trở nên không đáng kể. Điều này đã xảy ra ở các nước châu Âu như Đức, Pháp và Italia, những nước có mức độ sở hữu nhà nước cao. Do các nước này cũng đạt được mức độ phát triển thể chế cao nên những kết quả từ các nước này khó có thể lặp lại được ở các nước đang phát triển. Cũng cần chú ý là, các kết quả này *không* chứng tỏ các ngân hàng quốc doanh kinh doanh tốt hơn các ngân hàng tư nhân ở các nước có thu nhập rất cao, mà chỉ có nghĩa là chúng không kém hơn xét về mặt thống kê.

36. Mô tả về kinh nghiệm tư nhân hoá Ngân hàng ở Cộng hoà Séc, Hunggari và Ba Lan căn cứ vào nghiên cứu của Bonin và Wachtel (1999).

37. Barth, Caprio và Levine 2001, sẽ xuất bản.

38. Tello 1984.

39. Ngân hàng Thế giới 1999a.

40. Tham khảo Berger, Demsetz và Strahan (1999); Boyd và Gra-ham (1991, 1998); và Demirgüç - Kunt và Levine (2000) trong đó có điểm lại các nghiên cứu về sự tập trung.

41. Shaffer 1993.

42. Demirgüç -Kunt và Levine 2000.

43. Demirgüç -Kunt và Huizinga 1999.

44. Barth, Caprio và Levine 2001, sắp xuất bản. Thước đo các phương thức hạn chế gia nhập của các tác giả này dựa vào việc, để có được giấy phép thành lập ngân hàng, cần phải có bao nhiêu những thứ sau đây: dự thảo điều lệ; sơ đồ tổ chức dự kiến, vốn đầu tư trong ba năm đầu; thông tin tài chính về các cổ đông; thông tin về kiến thức/kinh nghiệm của các thành viên trong hội đồng quản trị tương lai; thông tin về kiến thức/kinh nghiệm của các nhà quản trị tương lai; các nguồn vốn được sử dụng cho ngân hàng mới; và sự khác biệt hoá dự kiến để phân biệt ngân hàng mới với các ngân hàng khác.

45. Barth, Caprio và Levine 2001, sắp xuất bản. Chỉ số phản ánh mức độ hạn chế sự gia nhập của nước ngoài căn cứ vào phản ứng trong một cuộc điều tra của các nhà điều tiết về hai câu hỏi: Có hạn chế gì trong việc ngân hàng nước ngoài sở hữu ngân hàng trong nước? Có hạn chế gì về khả năng của ngân hàng

nước ngoài gia nhập ngành ngân hàng trong nước?

46. Claessens và Klingebiel 2000b.

47. Claessens và Klingebiel 2000b.

48. IMF 2000.

49. Các mối quan hệ kinh doanh giữa nước nguyên quán và nước sở tại thường được đo lường bằng thương mại hai chiều giữa hai quốc gia hay bằng các luồng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài từ nước nguyên quán của ngân hàng tới nước sở tại. Chẳng hạn, tham khảo Goldberg và Saunders (1981); Grosse và Goldberg (1991); và Hultman và McGee (1989).

50. Các kết quả trên các thị trường ngân hàng lớn và có ít rào cản gia nhập hơn, được trình bày trong Goldberg và Grosse (1994), các tác giả này nghiên cứu sự lựa chọn địa điểm của các ngân hàng nước ngoài ở Mỹ. Focarelli và Pozzolo (2000) đưa ra các bằng chứng liên quốc gia cho thấy, các ngân hàng nước ngoài tham gia thị trường khi lợi nhuận dự kiến cao hơn, do tăng trưởng kinh tế cao hơn và khi có triển vọng giảm tính phi hiệu quả của các ngân hàng trong nước cao.

51. Miller và Parkhe 1998; Focarelli và Pozzolo 2000.

52. Các giới chức trong nước có thể nhận thấy, sẽ dễ dàng hơn trong giám sát một ngân hàng nước ngoài nếu nó tham gia thị trường với tư cách một ngân hàng con do ngân hàng mẹ sở hữu toàn bộ so với việc nó tham gia với tư cách một chi nhánh. Các ngân hàng con thường được tham gia nhiều dịch vụ tài chính; dù vậy, chúng chỉ có thể cho vay căn cứ vào số vốn của chúng. Trái lại, các chi nhánh thường bị hạn chế trong các hoạt động nhận tiền gửi và cho vay nhưng chúng lại có thể sử dụng vốn của ngân hàng mẹ. Ở các nước đang phát triển, các nhà giám sát ngân hàng có thể gặp nhiều khó khăn trong việc giám sát vốn của ngân hàng mẹ, và do vậy phải phụ thuộc vào những nhà giám sát ở quốc gia nguyên quán của ngân hàng mẹ.

53. Claessens, Demirgüç -Kunt, và Huizinga 2001.

54. Như Clarke và các tác giả khác (2000) chỉ ra, trong năm 1997, chi phí hành chính, lợi nhuận và chênh lệch lãi suất bị ảnh hưởng ít nhất tại các ngân hàng trong nước chuyên cho vay tiêu dùng, một lĩnh vực mà các ngân hàng nước ngoài chưa có ảnh hưởng đáng kể.

55. Barth, Caprio và Levine 2000.

56. Ở Mỹ, các ngân hàng nước ngoài thường có xu hướng kém hiệu quả hơn các ngân hàng trong nước. Tham khảo DeYoung và Nolle (1996) và Hasan và Hunter (1996). Demirgüç -Kunt và Huizinga (1999) đưa ra bằng chứng liên quốc gia cho thấy các ngân hàng nước ngoài kém hiệu quả hơn các ngân hàng trong nước ở các nước công nghiệp. Tuy nhiên, một số nghiên cứu, nhất là các nghiên cứu không xem xét trường hợp nước Mỹ là nước nguyên quán, nhận thấy các ngân hàng nước ngoài đạt hiệu quả tương đương các ngân hàng trong nước. Ví dụ, tham khảo Vander Ven-net (1996) trong đó đề cập tới sự gia nhập của ngân hàng nước ngoài vào thị trường ngân hàng các nước trong Cộng đồng châu Âu.

57. Demirgüç -Kunt và Huizinga 1999.

58. Về trường hợp Áchentina, xem Clarke và các tác giả khác (2000); về trường hợp Côlômbia, xem Barajas, Salazar và Steiner (2000); về trường hợp Hunggari xem Kiraly và các tác giả khác (2000); về trường hợp Hy Lạp và Bồ Đào Nha, xem Honohan (2000). Tất cả các bài viết này đều có trong Claessens và Jansen (2000).

59. Demirgüç -Kunt và Huizinga 1999; Claessens, Demirgüç -Kunt, và Huizinga 2000.

60. Demirgüç -Kunt, Levine và Min 1998.

61. Goldberg, Dages và Kinney 2000.

62. Peek và Rosengren (2000) cho rằng, các ngân hàng Nhật Bản giảm hoạt động ở Mỹ do suy thoái ở Nhật Bản.

63. Clarke và các tác giả khác 2000.

64. Ngân hàng Thế giới 2001a.

65. Ngân hàng Thế giới 2001a.

66. Ví dụ, tham khảo Ngân hàng Thế giới 2001d, tr 75.

67. Fleisig 1996; Bogetic và Fleisig 1997.

68. Fleisig 1996.

69. Fleisig và de la Pena 2001.

70. Bogetic và Fleisig 1997.

71. Tuy nhiên, tiến bộ công nghệ có thể làm phức tạp thêm việc xác định các quyền sở hữu. Như DeSoto 1990 nhận xét, việc thiết lập các quyền sở hữu rõ ràng là một vấn đề pháp lý, chứ không phải là vấn đề kỹ thuật. Vấn đề này cần phải được giải quyết nhờ các dự án địa chính và đo đạc đất đai tốn kém. Các xung đột về ranh giới ở Pêru hiện nay ngày càng được giải quyết nhờ hệ thống đăng ký quyền sở hữu song trùng (xem chương 2), trong đó có thoả thuận

về ranh giới tự nhiên giữa các hàng xóm. Thoả thuận này sau đó được bổ sung vào thủ tục đăng ký sở hữu đất đai.

72. Miller (2000) khẳng định, không thể mong chờ các tổ chức tín dụng công cộng có thể thay thế hoàn toàn cho các tổ chức tư nhân do mục tiêu của chúng khác nhau. Chẳng hạn, Olegario (2000) nhận xét, khác với các tổ chức tín dụng tư nhân, các tổ chức công cộng không thu thập thông tin về tín dụng thương mại.

73. Olegario 2000, tr. 8.

74. Cần cẩn thận trong cả hai hướng. Nhu cầu đối với các tổ chức tín dụng trong các xã hội đa dạng, có tính lưu động lớn nhất, trong khi sự tồn tại của các tổ chức này lại khuyến khích hơn nữa tính linh hoạt của xã hội.

75. Olegario 2000.

76. Miller 2000.

77. Miller 2000.

78. Miller 2000.

79. Olegario 2000.

80. Hiệp hội quốc gia các nhà quản lý tín dụng (Mỹ), bản tin, có thể tham khảo trên trang Web (www.nacm.org; Olegario 2000).

Chương 5

1. Có nhiều định nghĩa khác nhau về quản trị. Định nghĩa sau ở trong cuốn sách "Quản trị: Kinh nghiệm của Ngân hàng Thế giới": " Quản trị tốt tóm gọn lại là việc ra quyết định dễ đoán trước, công khai, và sáng suốt; một bộ máy quan chức được thẩm đẫm tính chuyên nghiệp; một bộ máy hành pháp chịu trách nhiệm về các hành động của mình; một xã hội dân sự mạnh mẽ tham gia tích cực vào các vấn đề công cộng; và tất cả đều hành động theo pháp luật" (Ngân hàng Thế giới, 1994 a).

2. Về quyền sở hữu và tăng trưởng, tham khảo Knack và Keefer (1995). Về tham nhũng và tăng trưởng, tham khảo Mauro (1995). Các bài viết gần đây tìm cách làm rõ các ảnh hưởng nhân quả của quản trị đối với thu nhập trên đầu người gồm có bài viết của Acemoglu, Johnston và Robinson (2000), Hall và Jones (1999) và Kaufmann, Kraay và Zoido-Lobatón (1999).

3. Tham khảo Bruno và Easterly (1998) và Barro (1997) về lạm phát và tăng trưởng và Easterly và Rebelo (1993) về thâm hụt ngân sách và tăng trưởng. Tham khảo Frankel và Romer (1999) về bằng chứng đối với sự mở cửa và tăng trưởng; Dollar và Kraay (2000) về mối liên hệ giữa chính sách thương mại và tăng trưởng và Srinivasan và Bhagwati (1999) về tổng kết các vấn đề phương pháp luận.

4. Tham khảo Easterly và Fischer (2000), Tanzi và Davoodi (1998), và Dollar và Kraay (2000) để có các bằng chứng về các ảnh hưởng phân phối của lạm phát và tham nhũng.

5. Chẳng hạn, tham khảo Olson (2000) và North và Weingast (1989).

6. Tham khảo Alesina và các tác giả khác (1999) và Stein, Talvi và Grisanti (1999). Các tác giả này cũng nhấn mạnh tầm quan trọng của việc có các quy trình ngân sách có ý nghĩa và có thể được thực thi trong năm tài khoá. Cũng tham khảo Eichengreen, Hausmann và von Hagen (1999) về một đề xuất cải cách cụ thể đối với các thể chế tài khóa ở châu Mỹ Latinh nhằm đảm bảo kỷ luật tài khoá.

7. Campos và Pradhan 1996.

8. Alesina và các tác giả khác 1999.

9. Bohn và Inman 1996. Cũng có bằng chứng từ các bang ở Mỹ, tại đây các quy tắc đảm bảo kỷ luật tài khoá bằng cách ấn định các giới hạn hợp hiến đối với chi tiêu đã dẫn đến chi phí vay của khu vực công cộng thấp hơn, trong khi các quy tắc hạn chế thuế khoá dẫn đến chi phí cho vay cao hơn (Poterba và Reuben 1999). Poterba (1997) cung cấp bằng chứng thực nghiệm từ một cuộc điều tra mới đây về ảnh hưởng của các quy tắc ngân sách đối với các kết quả tài khoá. Nghiên cứu này tập trung vào bằng chứng từ các bang ở Mỹ.

10. Persson và Tabellini 2000.

11. Shi và Svensson 2000.

12. Keefer 2001.

13. Keefer và Stasavage 2000.

14. Mô hình lý thuyết hàng đầu trong lĩnh vực này được phát triển trong Grossman và Helpman (1994). Goldberg và Maggi (1999) và Gawande và Bandyopadhyay (2000) cung cấp bằng chứng thực nghiệm hỗ trợ cho các dự đoán cụ thể của mô hình này về mối liên quan giữa đặc điểm bảo hộ với sức mạnh chính trị của khu vực được bảo hộ.

15. Lee và Swagel 1997; Goldberg và Maggi 1999.

16. Grether, de Melo, và Olarreaga (sẽ xuất bản).

17. Mansfield và Busch (1995) cung cấp bằng chứng cho thấy phạm vi áp dụng của các hàng rào

phi thuế quan cao hơn ở các nước có số lượng khu vực bầu cử quốc hội nhiều hơn. Mansfield và các tác giả khác (2000) cung cấp bằng chứng rằng, sau khi đã cố định các nhân tố quyết định về mặt địa lý đối với thương mại, các nước dân chủ có nhiều khả năng tham gia thương mại với nhau hơn một cách đáng kể. Banerji và Ghanem (1997) nhận thấy rằng, sau khi đã giữ nguyên các nhân tố khác, sự bóp méo trong thương mại quốc tế cao hơn ở các nước độc tài, tại đó tính trách nhiệm cũng thấp hơn.

18. Thảo luận chi tiết và các mô hình lý thuyết chính thức về các chức năng này có thể đọc trong Bagwell và Staiger (1999, 2000). Các tác giả này cũng nhận thấy chức năng thứ ba của một lợi ích mang tính lý thuyết hơn: đó là WTO có thể giúp sửa chữa các thất bại thị trường phát sinh khi chính sách thương mại trong nước gây ra ảnh hưởng tiêu cực tới phúc lợi ở các nước khác, cùng với việc áp dụng các mức thuế quan cạnh tranh trong mô hình thuế quan tối ưu. Hoekman và Kostecki (1999) mô tả chi tiết về cấu trúc thể chế của GATT/WTO.

19. Staiger và Tabellini (1999) cho biết, theo các thoả thuận GATT tại vòng đàm phán Tokyo 1974–79, sự miễn trừ đối với việc cắt giảm thuế quan toàn diện mà các nước đã đồng ý thường xảy ra trong các khu vực cần điều chỉnh nhiều nhất trước áp lực cạnh tranh lớn hơn từ phía hàng nhập khẩu. Điều này trái ngược với những gì người ta có thể dự kiến, nếu như chính phủ gặp phải khó khăn trong việc thực hiện cam kết tự do hoá thương mại.

20. Mauro 1995; Kaufmann, Kraay, và Zoido-Lobatón 1999.

21. Shleifer và Vishny 1993.

22. Wei 2000a, 2000b, 2000c.

23. Fisman và Svensson 2000.

24. Ngân hàng Thế giới 2000a.

25. Tanzi và Davoodi 2001.

26. Mauro 1997; Gupta, Davoodi và Tiongson 2001.

27. Friedman và các tác giả khác 2000.

28. See Hellman, Jones và Kaufmann (2000), Ngân hàng Thế giới (2000a), và EBRD (2000).

29. Wei 2000c; Treisman 2000; Ades và di Tella 1999. Knack và Azfar (2000) phê phán những phát hiện của Wei (2000c) dựa trên cơ sở có một số nước nhỏ mở cửa có mức độ tham nhũng cao không được đưa vào để tính chỉ số tham nhũng ở các quốc gia, và nếu như các nước này được đưa vào trong mẫu thì các kết quả của Wei sẽ rất khác. Tuy nhiên, Islam và Montenegro (2001) tìm thấy bằng chứng khẳng định mối liên hệ giữa mở cửa và tham nhũng trong một mẫu lớn hơn của Wei (2000c), nhưng nhỏ hơn chút ít so với của Knack và Azfar (2000).

30. Gatti (2001) đưa ra bằng chứng cho thấy, sự không thống nhất về mức thuế quan đánh vào các sản phẩm có tương quan thuận chiều với tham nhũng trong một mẫu nhỏ các nước có số liệu về sự phân tán thuế quan. Islam và Montenegro (2001) cung cấp bằng chứng từ một mẫu lớn gồm các nước công nghiệp và đang phát triển, theo đó tỷ lệ thuế quan cao có mối tương quan với mức độ tham nhũng cao, sau khi đã cố định các nhân tố khác.

31. Djankov và các tác giả khác (sẽ xuất bản).

32. Tham khảo thêm Kaufmann và Wei (1999) và Svensson (1999) để có các bằng chứng có tính hệ thống hơn.

33. Van Rijckeghem và Weder (1997) nhận thấy có bằng chứng về ảnh hưởng tiêu cực của tiền lương tới nhận thức về tham nhũng. Tuy nhiên, Rauch và Evans (2000), Tresiman (2000), và Swamy và các tác giả khác (2001) không tìm thấy bằng chứng như vậy.

34. Tham khảo Ngân hàng Thế giới (2000a) về một nội dung chi tiết bàn đến các lựa chọn chính sách khác nhau cho các nước có mức độ tham nhũng lớn nhỏ khác nhau.

35. Di Tella và Shargrodsky 2000.

36. Fisman và Gatti (sẽ xuất bản) nhận thấy, tỷ lệ chi tiêu của chính quyền địa phương trong tổng chi tiêu cao hơn có liên hệ đáng kể với mức độ tham nhũng thấp hơn. Các tác giả này cũng chỉ ra rằng, phát hiện trước đó của Treisman (2000) là dường như các nhà nước liên bang có mức độ tham nhũng cao hơn xuất phát từ việc bài viết này đã bỏ qua biến dân số như một biến giải thích. Các nước đông dân cũng thường có các nhà nước liên bang, và trong mẫu các nước được hai tác giả nghiên cứu, các nước đông dân cũng thường có mức độ tham nhũng cao hơn.

37. Azfar, Kahkonen, và Meagher 2001.

38. Persson, Tabellini và Trebbi 2000. Rose-Ackerman (2001) đưa ra một bài trình bày lý thuyết chi tiết về sự khác nhau trong cấu trúc của các thể chế dân chủ có ảnh hưởng như thế nào tới động lực để các nhà chính trị trở nên tham nhũng.

39. Djankov, McLiesh, Nenova và Shleifer 2001.

40. Azfar, Kahkonen và Meagher 2001.

41. Khemani 2001

42. Tóm tắt về dự án Campo Elias có thể đọc trong Gonzalez de Asis (2000).

43. Baack và Ray 2000.

44. Das-Gupta và Mookherjee (1998) nêu tên 15 nước đã thiết lập các cơ quan thu thuế độc lập.

45. Andreoni và các tác giả khác (1998) điểm lại các bằng chứng thực nghiệm về ảnh hưởng của "sự công bằng" đối với việc chấp hành nộp thuế. Taliercio (2000a) cung cấp bằng chứng về mối liên hệ cục bộ giữa nhận thức về sự công bằng của cơ quan thuế và nhận thức về mức độ độc lập của cơ quan thuế. Nghiên cứu này sử dụng số liệu điều tra cấp doanh nghiệp.

46. Thảo luận này dựa vào Taliercio (2000b, 2001).

47. Số liệu thống kê tài chính chính phủ của IMF, các số khác nhau. Số liệu về tỷ lệ chi tiêu của chính quyền bang trong tổng chi tiêu chính phủ căn cứ vào các tài khoản ngân sách của chính quyền trung ương.

48. Hemming, Mates và Potter 1997.

49. Shleifer và Treisman 2000.

50. Zhuravskaya 2000.

51. Các tỉnh khác có thể giữ mức tăng doanh thu thuế vượt quá các chỉ tiêu đã được đặt ra từ trước. Tham khảo chi tiết trong Ma (1997). Wong (1997) nêu chi tiết trong các thoả thuận ở dưới cấp tỉnh.

52. Jin, Qian và Weingast 1991.

53. Young (2000) đưa ra một nghiên cứu chi tiết về hình thái bảo vệ của địa phương ở Trung Quốc và hậu quả của chúng làm bóp méo sự phát triển công nghiệp.

54. Shleifer và Treisman (2000, chương 6).

55. Điểm này cũng được phát triển trong Blanchard và Shleifer (2000).

56. Huang 1996a, 2001. Cũng tham khảo Huang (1996b) trong đó nêu ra một nghiên cứu chi tiết về hiện tượng này và bàn về các ý nghĩa của chúng đối với việc kiểm soát lạm phát ở Trung Quốc.

Chương 6

1. Pie 2001, tr. 4.

2. Grote 1999. Chẳng hạn, trước thập kỷ 1930, quan điểm phổ biến trong giới nghiên cứu luật pháp ở châu Âu là tính thường xuyên trong các quy tắc chứ không phải nội dung của luật mới là quan trọng đối với công bằng. Việc thi hành các luật chống Do Thái của các toà án Đế chế thứ Ba ở Đức đã làm thay đổi quan điểm này.

3. Foley 2000.

4. Guiso, Sapienza và Zingales (2000) về Italia; Hendley và các tác giả khác (1997) về Nga; Johnson, McMillan và Wood-ruff (2000) về Rumani và Slôvakia; McMillan và Woodruff (1999a, 1999b) về Việt Nam.

5. Claessens, Djankov và Klapper 2001.

6. Banerjee và Duflo 2000.

7. Dakolias 1996.

8. Contini 2000; Buscaglia và Dakolias 1996

9. Lex Mundi, Đại học Harvard và Ngân hàng Thế giới 2001.

10. Garavano và các tác giả khác 2000.

11. Tyler, Huo và Lind 1999.

12. Nội dung thảo luận trong phần này căn cứ theo Botero và các tác giả khác (2001).

13. Trung tâm Quản trị Nguồn công lực 2000.

14. Church 1978; Neubauer và các tác giả khác 1981; Dakolias 1996.

15. Dakolias và Said 1999; Hendrix 2000.

16. Neubauer và các tác giả khác 1981.

17. Posner 1995.

18. Hội đồng bang New York 1997.

19. Hudes 2001.

20. Bermudes (1999, tr. 347) cho rằng việc áp dụng các toà án thụ lý các vụ kiện nhỏ ở Braxin năm 1995 "đã thành công trong việc mang công lý tới gần người dân Braxin hơn (bằng cách cho phép họ) theo kiện với mức chi phí rất thấp, theo phong cách không chính thức và có thể biết được ngay kết quả của vụ kiện".

21. Hendrix 2000.

22. Một số người cho rằng, việc áp dụng các toà án chuyên trách có thể tạo ra các vấn đề vướng mắc về ranh giới, khi sự lãng phí trong kiện tụng có thể xảy ra khi một vụ kiện có thể được giải quyết bởi toà án chuyên trách hoặc toà án thông thường. Tuy vậy, đặc điểm này chỉ có tầm quan trọng thứ yếu và không xoá bỏ được ảnh hưởng tích cực của các toà án này trong những nỗ lực cải cách gần đây.

23. Blankenburg 1999; Dakolias 1996; Brandt 1995; Hendrix 2000; Hendley, Murrell và Ryterman 2000, 2001.

24. Church 1978.

25. Kakalik 1997.

26. Varano 1997.

27. Véscovi 1996.

28. Dakolias 1996, Tarigo 1995, và Véscovi 1996; Weill 1961; và Varano 1997.

29. Về trường hợp của Anhm tham khảo Baldwin (1997). Về Pêru, tham khảo Brandt (1995).

30. Tarigo 1995.

31. Murrell 2001.

32. De Soto 2000.

33. Varela và Mayani 2000.

34. Buscaglia và Ulen 1997. Nhưng xem thêm Buscaglia và Dako-lias (1996), trong đó "các nguồn lực phân bổ cho cán bộ toà án" đóng vai trò quan trọng, và Church (1978).

35. Dakolias 1996.

36. Buscaglia và Ulen 1997.

37. Malcolm 2000.

38. La Porta, Lopez-de-Silanes và Shleifer 2001.

39. La Porta, Lopez-de-Silanes và Shleifer 2001.

Chương 7

1. Nickell 1997. Phân tích lý thuyết về vấn đề này được trình bày trong Aghion và các tác giả khác (1999).

2. Nickell 1997.

3. Căn cứ theo Stigler (1987).

4. Khung lý thuyết về việc làm thế nào cạnh tranh có thể cải thiện hiệu quả sản xuất và kỹ thuật bằng cách tăng các nỗ lực quản trị, được trình bày trong Vickers (1995) và Nickell (1996). Phân tích lý thuyết về mối quan hệ giữa cạnh tranh và đổi mới được Schumpeter khởi xướng trong tác phẩm *Chủ nghĩa tư bản, chủ nghĩa xã hội và dân chủ* năm 1942; tham khảo Scherer (1992). Các bước phát triển trong lý thuyết về cạnh tranh sau Schumpeter được tổng kết trong Scherer (1992) cho giai đoạn từ thập kỷ 1950 tới thập kỷ 1980 và trong Van Cayseele (1998) cho giai đoạn từ cuối thập kỷ 1970 đến nay.

5. Easterly và Levine 2000. Easterly và Levine cho rằng, căn cứ trên tình hình thực tế tăng trưởng kinh tế trên thế giới, sự tích luỹ các nhân tố sản xuất không giải thích được sự khác nhau giữa các nước về tốc độ tăng GDP trên đầu người. Trong khi đó, chính năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP)- tức là phần dư trong phương trình tăng trưởng- có thể giải thích hầu hết sự khác biệt này. Có nhiều mô hình TFP dựa trên cơ sở các lý thuyết khác nhau, chẳng hạn các thay đổi trong công nghệ, hay ngoại ứng (kể cả ảnh hưởng lan truyền), các thay đổi trong cơ cấu sản xuất hoặc sự áp dụng các phương pháp công nghệ có chi phí thấp.

6. Baily và Gersbach 1995; Djankov và Murrell sẽ xuất bản; Geroski 1990; Nickell 1996, 1997; Porter 1990; Porter và Sakakibara sắp xuất bản.

7. Tybout 1996.

8. Hahn 2000.

9. Có nhiều lý thuyết đã được đưa ra để giải thích về mối quan hệ phức tạp giữa cạnh tranh và quản trị. Ví dụ, Torii (1992) cho rằng khi số lượng các doanh nghiệp trên thị trường tương đối ít, mức độ hiệu quả sẽ tăng lên khi số lượng các doanh nghiệp tăng; nguyên nhân chủ yếu là do cạnh tranh buộc các doanh nghiệp phải sản xuất hiệu quả hơn. Tuy nhiên, khi số lượng các doanh nghiệp tương đối lớn, điều ngược lại sẽ đúng: mức độ hiệu quả sẽ giảm đi khi số lượng các doanh nghiệp tham gia thị trường tăng lên. Nguyên nhân là do đầu tư thay thế có tính chất không thể chia tách (hoặc các tài sản liền khối), điều này có nghĩa là khi chi phí thay thế của đầu tư tăng lên, các doanh nghiệp sẽ ngần ngại hơn trong việc thay thế các nhà máy, và hiệu quả kỹ thuật sẽ suy giảm. Một lý thuyết được Schmidt (1996a) đưa ra là, khi tăng lên tới ba hoặc nhiều hơn số các đối thủ cạnh tranh thì sẽ ít khi có thể có một vài doanh nghiệp nào trở thành nhà độc quyền. Hậu quả là, các nỗ lực nhằm nâng cao hiệu quả sẽ bị hạn chế do lợi ích có được từ các nỗ lực giảm chi phí ít hơn trước.

10. Caves 1992.

11. Cuộc khảo sát các doanh nghiệp này được tiến hành năm 1999 với sự phối hợp giữa Ngân hàng Thế giới và EBRD và bao gồm khoảng 125 doanh nghiệp ở mỗi nước trong 20 nước đang chuyển đổi, trừ ở Ba Lan và Ucraina là hơn 200 doanh nghiệp và ở Nga là hơn 500 doanh nghiệp. Mẫu này chủ yếu bao gồm các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Một nghiên cứu kinh tế lượng khác được Carlin và các tác giả khác (1999) tiến hành. Các kết quả sơ bộ từ nghiên cứu và cuộc khảo sát này đã được xuất bản trong EBRD (1999).

12. Bresnahan và Reiss 1991.

13. Các hạn chế ngân sách lỏng lẻo và những ưu đãi đối xử đối với các doanh nghiệp nhà nước là những trở ngại quan trọng khác đối với cạnh tranh ở các nước đang phát triển.

14. Như đã được chỉ ra trong Rodrik (2000).

15. Khái niệm "các hàng rào rút lui có tác dụng như các hàng rào gia nhập" được Caves và Porter (1976) và Eaton và Lipsey (1981) cũng như nhiều tác giả khác chính thức đề cập.

16. Môi trường điều tiết nghiệt ngã trên thị trường sản phẩm và các chính sách bảo vệ nhân công khắt khe ở các nước OECD có hệ số tương quan thống kê bằng 0,73. Xem OECD (2000b).

17. Xem Stewart (1990) về nghiên cứu ở Anh và Duca (1998) về nghiên cứu ở Mỹ.

18. Baily và các tác giả khác 1998.

19. De Soto (1990) là một tác giả tiên phong trong lĩnh vực này.

20. Djankov và các tác giả khác 2000.

21. Hoekman và các tác giả khác (2001), căn cứ theo dữ liệu về quy định gia nhập thị trường trong Djankov và các tác giả khác (2000).

22. Xem Schneider và Enste (2000) trong đó có tổng kết các tài liệu nghiên cứu về lĩnh vực này. Johnson, Kaufmann, và Zoido-Lobaton (1998) chỉ ra những bằng chứng cho thấy các quy định kinh tế nói chung đã làm tăng quy mô nền kinh tế không chính thức ở 49 nước khu vực Mỹ Latinh, OECD, và Liên Xô cũ. Loayza (1997) nhận thấy có bằng chứng là các hạn chế đối với thị trường lao động đã làm tăng quy mô nền kinh tế không chính thức ở 14 nước Mỹ Latinh.

23. Schneider và Enste 2000.

24. Nội dung thảo luận đoạn này căn cứ theo Graham và Richardson (1997).

25. Graham và Richardson 1997, trang 342.

26. Chỉ số này dựa trên trả lời của 3.678 nhà quản lý đối với câu hỏi về mức độ mà "luật cạnh tranh ngăn cản các hành vi cạnh tranh không công bằng ở nước bạn."

27. Guash và Rajapatirana (1998, trang 19).

28. Ví dụ, xem Dixit (1988); Harrison (1994, 1996); Krishna và Mitra (1998); Roberts và Tybout (1996); Tybout, de Melo và Corbo (1991); và Tybout và Westbrook (1995).

29. Baily và Gersbach 1995.

30. Hoekman và các tác giả khác 2001.

31. Tham khảo các chứng cứ thực nghiệm trong Edwards (1997); Frankel và Romer (1999); Harrison và Hanson (1999); và Sachs và Warner (1995).

32. Ví dụ, có thể tham khảo Dollar và Kraay (2000) và Ravallion (2000).

33. Ngân hàng Thế giới 2000e.

34. Ngân hàng Thế giới (2000e) cũng thảo luận về lợi ích và các ảnh hưởng khác của tự do hoá thương mại, chẳng hạn như "sự liên kết"- sự tập trung các hoạt động kinh doanh ở một số địa điểm nhất định- nhờ đó nâng cao được năng suất.

35. GATT cho phép các nước đơn phương chống phá giá bằng cách đánh thuế chống phá giá khi có hiện tượng phá giá ở nước đó (khi giá xuất khẩu của một hàng hoá thấp hơn giá thị trường trong nước tại nước xuất khẩu, hoặc thấp hơn giá xuất khẩu ở một nước thứ ba, hoặc thấp hơn chi phí sản xuất tại nước xuất khẩu) và nước đó bị tổn thương vật chất do phá giá gây ra (chẳng hạn suy giảm sản lượng dẫn đến mất việc làm).

36. Thảo luận trong phần này chủ yếu căn cứ theo Wilson (2001).

37. Ngân hàng Thế giới (2000h) trình bày chi tiết hơn về vấn đề này.

38. Hoekman và Messerlin 1999.

39. Lợi ích của tự do hoá các dịch vụ cũng được thảo luận trong Ngân hàng Thế giới (2000h).

40. Ngân hàng Thế giới (2000c). Phúc lợi ở đây được đo bằng tổng các lợi ích về tính hiệu quả ròng mà người tiêu dùng được hưởng do giá cả thấp hơn; lợi ích có được do không còn các lãng phí nguồn lực mà các quy định gây ra; và các lợi ích có được từ những dịch vụ tốt hơn do các doanh nghiệp nước ngoài hoạt động hiệu quả hơn các doanh nghiệp trong nước cung cấp.

41. Konan và Maskus 1999.

42. Cũng tương tự như ở trong phần này, phần lớn các nghiên cứu về IPR tập trung vào các bằng sáng chế.

43. Mansfield 1986.

44. Braga và các tác giả khác 2000, UNDP 1999.

45. Ngân hàng Thế giới (1999h) thảo luận chi tiết về các bằng chứng thực nghiệm.

46. Maskus và Penubarti (1995) và Smith (2000).

47. Maskus 2000.

48. Maskus 2000.

49. Căn cứ vào danh sách các hiệp ước thương mại của Đại diện thương mại Mỹ, 1998.

Chương 3

1. Mặc dù một số thể chế đưa ra bảo hiểm để bảo đảm cho các loại rủi ro này, chi phí bảo hiểm có thể

quá cao, gây trở ngại cho hoạt động đầu tư.

2. Chẳng hạn, tình huống này có thể xuất hiện ở các nước có mức độ nghèo đói rất cao và giá sử dụng không được xác lập để cho nhiều người có thể tiếp cận các dịch vụ này, hoặc ở các nước có rủi ro chính trị rất cao và không có biện pháp nào, hay các biện pháp là quá tốn kém, để bảo hiểm trước những rủi ro này.

3. Một cách giải thích coi yếu tố quan trọng nhất ở đây là việc đặt cả các quyền kiểm soát còn lại và các quyền đối với dòng tiền còn lại vào trong tay các cổ đông tư nhân (Boycko, Shleifer, và Vishny 1992, 1993; Sappington và Stiglitz 1987; Shapiro và Willig 1990). Một giải thích khác coi tư nhân hoá là một biện pháp để chính phủ tự phủ nhận những thông tin tư nhân liên quan tới chi phí doanh nghiệp có thể cần nới lỏng can thiệp và trợ cấp (Schmidt 1996b; Shirley và Walsh 2000).

4. Shirley và Walsh 2000.

5. Bradburd 1992.

6. Noll (1999, trang 31) cũng nhận xét rằng "các cơ quan điều tiết có thể có lợi thế kinh tế theo quy mô đáng kể....Do đó, chi phí tương đối của điều tiết so với phúc lợi sẽ cao hơn trong quá trình điều tiết ở một nước đang phát triển nhỏ."

7. Bộ Tư pháp Mỹ 1986; Untiet 1987.

8. "Triển vọng năng lượng thế giới 1999— Khí đốt" Bộ Năng lượng Mỹ, Cơ quan thông tin năng lượng; Quirno, "châu Mỹ Latinh trên đường ống" Worldlink, 17/3/2000.

9. Briceno 2001.

10. Noll (1999) cho rằng sự phát triển các công nghệ điện thoại di động không dây đã làm cho các doanh nghiệp điện thoại trong nước, vốn từng được coi là khâu trở ngại độc quyền tự nhiên trong ngành điện thoại, không còn trong điều kiện chi phí độc quyền tự nhiên nữa.

11. Brennan 1987, 1995.

12. Uỷ ban điều tiết năng lượng liên bang Mỹ 1999.

13. OECD 2001.

14. Pittman 1999. Newbery (1994) tin tưởng các chi phí truyền tải đường dài ở Anh có thể gần bằng 10 phần trăm tổng chi phí.

15. Klein và Irwin 1996.

16. Theo Kessides và Willig (2001, trang 5), "Việc phân tách có thể là một sự lựa chọn đặc biệt hấp dẫn khi quy mô thị trường cho phép nhiều doanh nghiệp có thể cùng hoạt động trên thị trường sản phẩm cuối cùng và tạo ra sự cạnh tranh tích cực và tiềm tàng với nhau"

17. Spiller và Cardilli (1997, tr. 128) kết luận: "Một khi quyền liên kết được bảo đảm, ngành viễn thông trong nước không còn là độc quyền tự nhiên như định nghĩa cổ điển của thuật ngữ này".

18. Spiller và Cardilli 1997; Wellenius 1997.

19. Spiller và Cardilli 1997.

20. Armstrong và Vickers 1996; EBRD 1996.

21. Klein và Irwin 1996.

22. Garcia de Alba 2000; Pittman 2000.

23. Stern và Davis (1998, tr 453) lưu ý là, các mối lo ngại như vậy "phải lớn hơn ở các nước ít có kinh nghiệm điều tiết - kể cả các nền kinh tế Trung và Đông Âu. Rõ ràng, việc thu thập, theo dõi và thực thi các điều kiện mà Chỉ thị về tự do hoá ngành điện ở EU đặt ra cho các doanh nghiệp tiện ích công cộng nhiều quyền lực và có tính thống nhất cao chắc chắn không phải là một công việc đơn giản hay dễ dàng".

24. Xem *Báo cáo Phát triển Thế giới 1994* trong đó có thảo luận về khả năng phân tách theo chiều dọc của các ngành cơ sở hạ tầng khác nhau.

25. Guasch 2000, chương 11.

26. Kerf và Garadin 2000, tr 27– 77.

27. Brook và các tác giả khác, 2001.

28. Estache, Romero và Strong 2000, tr 21.

29. Aubert và Laffont 2000.

30. Newbery 2000.

31. Chẳng hạn, các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng thường dựa vào các lý do kỹ thuật, môi trường hay an toàn khi đòi hỏi phải thay đổi trong các quy định kinh tế.

32. Về trường hợp Chilê, xem Kerf 2000; về trường hợp Ănggôla và Philippin, xem Brook 1997.

33. Estache 1997.

34. Ordover, Pittman và Clyde 1994.

35. Do khu vực Mỹ Latinh là khu vực đi đầu trong cải cách cơ sở hạ tầng, đây cũng là khu vực duy nhất có thể có các phân tích tương đối hệ thống về ảnh hưởng của các cải cách này.

36. Estache, Gómez-Lobo và Leipziger 2000.

37. Komives và Brook Cowen 1999, trích dẫn ở trong Brook và các tác giả khác 2001.

38. Estache, Gómez-Lobo, và Leipziger 2000.

39. Baker và Tremolet (2000c) cho rằng, các chính

phủ, hoặc là cho phép một nhà cung cấp thay thế cung ứng dịch vụ có chất lượng thấp hơn, hoặc khi có thể, cho phép nhà cung ứng chính đưa ra thị trường một danh mục các loại dịch vụ có giá cả và chất lượng khác nhau. Brook và các tác giả khác (2001, tr 19) cho rằng "các tiêu chuẩn tối thiểu xuất phát từ các mối lo ngại cơ bản về sức khỏe và an toàn có thể là phù hợp ở các khu vực không được các doanh nghiệp tiện ích công cộng truyền thống phục vụ, và việc áp dụng các tiêu chuẩn cao hơn cần được áp dụng cho các khách hàng giàu có và có nhiều khả năng tiếp cận các dịch vụ của mạng lưới cơ sở hạ tầng hơn".

40. Baker và Tremolet 2000a.

41. Komives và Brook Cowen 1999, trích dẫn trong Brook và các tác giả khác 2001.

42. Solo và Snell 1998, trích dẫn trong Brook và các tác giả khác 2001.

43. Thompson 2001.

44. Ehrhardt và Burdon 1999, trích dẫn trong Brook và các tác giả khác 2001.

45. Baker và Tremolet 2000b, trích dẫn trong Brook và các tác giả khác 2001.

46. Brook và các tác giả khác 2001.

47. Estache, Foster và Wodon 2000, tr 39.

48. Lovei và các tác giả khác 2000.

49. Estache, Romero và Strong 2000, tr 29, 39.

50. Armstrong và Rees 2000.

51. Brook và các tác giả khác 2001.

Chương 9

1. Light 1972; Acheson 1994; Fukuyama 1995

2. Fehr và Gächter (2000, tr 166) định nghĩa chuẩn mực xã hội là "(1) một nghi thức hành vi; mà (2) dựa trên các niềm tin chung của xã hội về việc một cá nhân phải có cách xử thế như thế nào; và điều này kích thích (3) việc thực hiện các hành vi này trên cơ sở sự thừa nhận không chính thức của xã hội.

3.Ví dụ, tham khảo Alm, Jackson và McKee (1993); Alm, McClelland và William Schulze (1999); và Erard và Feinstein 1994.

4. Thảo luận này tương tự như trong Manski (2000), trong đó phân biệt giữa các tương tác nội sinh, theo ngữ cảnh và tương quan giữa một cá nhân và nhóm.

5. Chẳng hạn, tham khảo Levin và Satarov (2000).

6. Điểm này phần nào được đề cập tới trong các tài liệu ngày càng phong phú về *vốn xã hội*. Vốn xã hội đã được thảo luận trong *Báo cáo Phát triển Thế giới 2000/2001*, chương 7.

7. Tầm quan trọng của các mạng lưới này trở nên hiển nhiên nhất khi những thông lệ "làm việc có nguyên tắc" (work to rule) được xem như một hình thức phản kháng của công nhân.

8. Về mô hình lý thuyết, tham khảo Prescott và Townsend (1999).

9. Fafchamps 1996. Fukuyama (1995) xem xét vấn đề lòng tin trong bối cảnh của cả nền kinh tế.

10. Moore 1999.

11. Chamlee-Wright (1998) cho rằng phụ nữ Tây Phi có nền văn hoá đặc trưng khác hẳn đàn ông, và đó là cơ chế lòng tin. Burger, Collier, và Gunning (1996) nhận thấy là các hộ gia đình do đàn ông và do phụ nữ là chủ hộ ở Kênia chỉ ứng dụng các sáng kiến được những người cùng giới tính khởi xướng.

12. Hayami và Kawagoe 1993.

13. Greif (1994, 1997b) chỉ rõ tính chất trong sự thi hành không chính thức là tính tự thi hành, do các cá nhân sẽ hành động như vai trò dự kiến của họ, mặc dù thiếu các cơ chế thi hành hợp đồng chính thức.

14. Greif (1997b) trình bày về sự thi hành bởi một "bên thứ nhất" (cá nhân), "bên thứ hai" (đối tác kinh doanh" và "bên thứ ba" (người hoà giải bên ngoài hay nhà nước).

15. Fafchamps và Minten 2000.

16. Isa 1995.

17. Ensminger 1994.

18. Shipton 1994.

19. Fukuyama 1995.

20. Gambetta 1993.

21. Platteau 2000.

22. Platteau 2000.

23. Fafchamps 1996.

24. Drijver và Van Zorge 1995, trích dẫn trong Platteau 2000.

25. Melard, Platteau, và Wotongoka 1998, trích dẫn trong Platteau 2000.

26. Một ví dụ khác là vai trò giảm dần của gia súc trong việc xác định giai tầng kinh tế và các giao dịch ở vùng đô thị Ấn Độ. Gia súc không có vai trò quan trọng đối với tầng lớp thượng lưu như đối với những nhóm nghèo hơn. Nguyên nhân chủ yếu là do những người ở tầng lớp thượng lưu có thể tiếp cận các thể chế chính thức. Ở các thành phố lớn của Ấn Độ ngày

nay, các nhóm dân cư coi trọng nghề nghiệp và thu nhập chứ không phải là gia súc (Beteille 1997).

27. Ví dụ, khi thị trường lao động ở Mỹ thu hẹp trong Thế chiến thứ Hai, thì hệ thống quá cảnh nhanh ở Philadelphia đã tìm cách sa thải những người da đen. Tuy nhiên, hành động của tổ chức này đã bị cuộc bãi công của các công nhân da trắng ngăn cản (Arrow 1998).

28. Darity và Mason 1998.

29. Trong trường hợp không có các cơ chế cầu nối như vậy, sự đa dạng về dân tộc có thể có mối tương quan với các kết quả không đáng có; chẳng hạn, một nghiên cứu về các nước vùng cận Sahara châu Phi nhận thấy sự phân hóa cao về mặt chủng tộc đã giải thích hầu hết các nhân tố làm tăng trưởng kinh tế trở nên trì trệ (Easterly và Levine 1997).

30. Banerjee, Besley và Guinnane 1994.

31. Hayami và Kawagoe 1993.

Chương 10

1. Báo chí xuất hiện ở Thuy Sỹ (1610), Hà Lan (1616), Anh (1621), Pháp (1631), Italia (1636), và Ba Lan (1661).

2. Shepherd và Schalke 1995.

3. Galda và Searle 1980.

4. Chaudhury và Hammer 2001; Thomas, Strauss và Henriques 1991.

5. Byram, Kaute và Matenge 1980.

6. Djankov, McLiesh và các tác giả khác 2001; Stapenhurst 2000.

7. Demsetz và Lehn 1985.

8. Djankov, McLiesh và các tác giả khác 2001.

9. Coase 1959.

10. Theo các nhà quản trị tại các đài tư nhân.

11. Stapenhurst 2000.

12. Nelson 1999a.

13. Có chín thành viên trong số hội đồng 29 thành viên được chính phủ liên bang đề cử, 6 thành viên được các đảng chính trị đề cử, mỗi bang trong 9 bang trực thuộc liên bang đề cử một thành viên, Hội đồng khán thính giả đề cử 6 thành viên và các nhân viên đề cử 5 thành viên đại diện.

14. Ví dụ, sự độc lập của các phương tiện thông tin đại chúng cũng có thể bị suy giảm do các quy định hạn chế hay do các thoả thuận tài trợ đối với phương tiện thông tin đại chúng. Điểm này sẽ được thảo luận trong các phần sau.

15. Heo, Uhm, và Chang 2000; Webster 1992.

16. Cơ sở dữ liệu luật pháp của hiệp hội báo chí Liên Mỹ: www.sipiapa.org

17. Harcourt và Verhulst 1998.

18. Walden 2000.

19. Trái lại, một hệ thống luật về phỉ báng có hiệu quả có thể làm giảm những sách nhiễu đối với các nhà báo do chúng khuyến khích cách giải quyết xung đột thông qua toà án chứ không phải bằng các đe doạ và phạm tội.

20. Điều khoản 19, Trung tâm chống kiểm duyệt quốc tế 1993; Walden 2000.

21. Walden 2000.

22. Harcourt và Verhulst 1998.

23. Uỷ ban Điều tra phương tiện thông tin đại chúng tại các nước vùng biển Ban tích, tháng Năm 2000.

24. McKinsey & Company 1999.

25. Độc quyền nhà nước được định nghĩa là các trường hợp khi thị phần của các phương tiện thông tin đại chúng do nhà nước kiểm soát chiếm nhiều hơn 75 phần trăm.

26. Harcourt 1998.

27. Harcourt và Verhulst 1998.

28. Trung tâm các phóng viên điều tra Philippin và Liên minh Báo chí Đông Nam Á, trong Chongkittavorn 2001:

29. Được tính toán từ Banisar 2000.

30. Ngân hàng Thế giới 2001b.

31. Stapenhurst 2000.

32. Besley và Burgess 2000.

33. Điều khoản 19, Trung tâm chống kiểm duyệt quốc tế 1993.

34. Nelson 1999b.

Các tài liệu cơ sở

Armstrong, Mark, and Ray Rees. "Pricing Policies in the Infrastructure Sectors."

Aubert, Cecile, and Jean-Jacques Laffont. "Multiregulation in Developing Countries."

Banerji, Arup. "Which Countries Can Afford Poverty-Eliminating Transfers? A Notional Framework for Policymakers."

Bernstein, Lisa. "The Potential Role of Private Legal Systems in the Revival of the of Trade in Transition Economies."

Besley, Timothy J, Sanjay Jain, and Charalambos Tsangarides. "Household Participation in Formal and Informal Institutions in Rural Credit Markets in Developing Countries."

Bonin, John, and Istvon Abel. "Retail Banking in Hungary: A Foreign Affair?"

Botero, Juan, Florencio Lopez-de-Silanes, Rafael La Porta, Andrei Shleifer, and Aleksandr Volokh. "Judicial Reform."

Briceno Garmendia, Cecilia. "General Behavior of Electricity End-User Prices."

Brook, Penelope, Warrick Smith, Nicola Tynan, and Timothy Irwin. "Improving Access to Infrastructure Services by Low-Income Households: Institutional and Policy Responses."

Carlin, Wendy, and Paul Seabright. "The Importance of Competition in Developing Countries for Productivity and Innovation."

Chaudhury, Nazmul, and Arup Banerji. "Agricultural Marketing Institutions."

Deininger, Klaus. "Land Policy and Its Impact on Competition and Functioning of Factor Markets: Conceptual Issues and Empirical Evidence."

Demirgÿc-Kunt, Asli and Vojislav Maksimovic. "Firms as Financial Intermediaries: Evidence from Trade Credit Data."

Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. "Regulation of Entry."

Djankov, Simeon, Caralee McLiesh, Tatiana Nenova, and Andrei Shleifer. "Who Owns the Media?"

Finnegan, David. "The Creation and Operation of the Tanza-nia' s Commercial Court."

Fleisig, Heywood, and Nuria de la Pena. "Design of Collateral Law and Institutions: Their Impact on Credit Allocation and Growth in Developing Economies."

Guasch, Jorge Luis, Anastassia V. Kartacheva, and Lucia Quesada. "Concessions Contracts Renegotiations in Latin America and Caribbean Region: An Economic Analysis and Empirical Evidence."

Hegarty, John. "World Development Report 2002 Background Note on Accounting Reforms."

Hoekman, Bernard, Hiau Looi Kee, and Marcelo Olarreaga. "Markups, Entry Regulation and Trade: Does Country Size Matter?"

Hudes, Karen. "Holding Courts Accountable."

Islam, Roumeen, and Claudio E. Montenegro. "The Determinants of the Quality of Institutions: A Study in a Cross Section of Countries."

Keinan, Yoram. "The Evolution of Secured Transactions."

Kessides, Ioannis, and Robert Willig. 2001. "Network Access Pricing Rules for Developing and Transition Economies."

Klapper, Leora. "Bankruptcy around the World: Explanations of its Relative Use."

La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. "Guarantees of Freedom."

Lerman, Zvi. "Comparative Institutional Evolution: Rural Land Reform in the ECA Region."

Levenstein, Margaret, and Valerie Suslow. "Private International Cartels and Their Effect on Developing Countries."

Lex Mundi, Harvard University, and The World Bank. "Judicial Project."

McLiesh, Caralee. "Technology and Innovation in Agriculture."

McLiesh, Caralee, and Keith Maskus. "Competition, Innovation and Intellectual Property Rights in Developing Countries: A Review."

Messick, Richard E. "The Origins and Development of Courts."

Olegario, Rowena. "Credit-Reporting Agencies: Their Historical Roots, Current Status, and Role in Market Development."

Pistor, Katharina, Yoram Keinan, Jan Kleinheisterkam, and Mark West. "The Evolution of Corporate Law."

Pittman, Russell. "Vertical Restructuring of the Infrastructure Sectors of Transition Economies."

Prosterman, Roy, Brian Schwarzwalder, and Tim Hanstad. "Reforming China' s Rural Land System."

Rajan, Raghuram G., and Luigi Zingales. "The Great Reversals: The Politics of Financial Development in the 20th Century."

Soludo, Charles. "Comparative Institutional Development: Lessons from Rural Land Markets in Africa."

Wilson, John S. "Standards, Regulation, and Trade: Recommendations for Reforms from a Development Perspective."

Tài liệu tham khảo

Từ *đã xử lý* mô tả các công trình đã được xuất bản lại một cách không chính thức mà có thể không sẵn có ở các thư viện.

Ablo, Emmanuel, and Ritva Reinikka. 1998. "Do Budgets Really Matter?: Evidence for Public Spending on Education and Health in Uganda." Policy Research Working Paper No. 1926. World Bank, Washington, D.C.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. 2000. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 7771. Cambridge, Massachu-setts. Available on-line at http://www.nber.org/papers/ w7771.

Acheson, James. 1994. "Transactions Cost and Business Strategies in a Mexican Indian Pueblo." in James M. Acheson (ed.) *Anthropology and Institutional Economics*: Lanham, Maryland: University Press of America.

Adams, Dale W. 1995. "From Agricultural Credit to Rural Fi-nance." *Quarterly Journal of International Agriculture* 34(2): 109– 120.

Adegbite, Mudasiru Aderemi. 1997. "The Credit Delivery Methods in the Rural Areas of the Nigerian Economy and Implications for Labour Productivity and Human Welfare (1970– 1995)." Paper presented at the Tenth World Productivity Congress, World Confederation of Productivity Science, School of Industrial Engineering, Universidad DelMar. Santiago de, Chile.

Ades, Alberto, and Rafael di Tella. 1999. "Rents, Competition, and Corruption". *American Economic Review* 89(4): 982– 993.

Aghion, Philippe, Mathias Dewatripont, and Patrick Rey. 1999. "Competition, Financial Discipline and Growth." *Review of Economic Studies* 66(4):825– 852.

Alesina, Alberto, Reza Baqir, and William Easterly. 1999. "Public Goods and Ethnic Divisions." *Quarterly Journal of Economics* 114(4):1243– 84.

Alesina, Alberto, Roberto Perotti, and Josộ Tavares. 1998. "The Political Economy of Fiscal Adjustments." *Brookings Papers on Economic Activity* 1:197– 266.

Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes, and Ernesto Stein. 1999. "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America." *Journal of Development Economics* 59(2):253– 73.

Alm, James, Betty R. Jackson, and Michael McKee. 1993. "Fiscal Exchange, Collective Decision Institutions, and Tax Compliance." *Journal of Economic Behavior and Organization* 22: 285– 303.

Alm, James, Gary McClelland, and William Schulze. 1999. "Changing the Social Norm of Tax Compliance by Voting." *Kyklos* 52(2):141– 171.

Alston, Julian, Philip Pardey, and Johannes Roseboom. 1998. "Financing Agricultural Research: International Investment Patterns and Policy Perspectives." *World Development* 26(6):1057– 71.

Alston, Julian, Connie Chan-Kang, Michele C. Marra, Philip G. Pardey, and T. J. Wyatt. 2000. *A Meta-Analysis of Rates of Return to Agricultural R&D.* IFPRI Research Report 113. International Food Policy Research Institute. Washing-ton, D.C.

Alston, Lee, Gary Libecap, and Robert Schneider. 1995. "Property Rights and The Preconditions For Markets: The Case of the Amazon Frontier." *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 151(1):89– 111.

——— . 1996. "The Determinants And Impact of Property Rights: Land Titles on the Brazilian Frontier." *Journal of Law, Economics and Organization* 12(1):25– 61.

Anderson, M., and M. W. Rosenberg. 1990. "Ontario' s Under-serviced Area Program Revisited: An Indirect Analysis." *Social Science and Medicine* 30(1):35– 44.

Andre, Catherine, and Jean-Paul Platteau. 1998. "Land Relations under Unbearable Stress: Rwanda Caught in the Malthusian Trap." *Journal of Economic Behavior and Organization* 34(1): 1– 47.

Andreoni, James, Brian Erard, and Jonathan Feinstein. 1998. "Tax Compliance." *Journal of Economic Literature* 36(2): 818– 860.

Armstrong, Mark, and John Vickers. 1996. "Regulatory Reform in Telecommunications in

Central and Eastern Europe." *Economics of Transition* 4:295– 318.

Arrow, Kenneth. 1998. "What Has Economics to Say About Racial Discrimination?" *Journal of Economic Perspectives* 12(2):91– 100.

Article 19, International Centre against Censorship. 1993. *Press Law and Practice: A Comparative Study of Press Freedom in European and other Democracies,* Report published by Article 19 for the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, London.

Austin, Gareth. 1993. "Indigenous Credit Institutions in West Africa, 1750– 1960." in Austin Gareth and Kaoru Sugihara (eds.) *Indigenous Credit Institutions in West Africa*, New York: St. Martin' s Press.

Austin, Gareth, and Kaoru Sugihara, eds. 1993. *Local Suppliers* of Credit in the Third World, 1750– 1960. New York: St. Martin' s Press.

Azfar, Omar, Satu Kahkonen, and Patrick Meagher. 2001. "Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings." University of Maryland. Processed.

Baack, B. D., and E. J. Ray. 1983. "The Political Economy of Tariff Policy: A Case Study of the United States." *Explorations* in Economic History 20:73– 93.

Bagehot, Walter. 1873. *Lombard Stree*t. Homewood, IL: Richard D. Irwin, (1873) 1962 Edition.

Bagwell, Kyle, and Robert W. Staiger. 1999. "An Economic Theory of GATT." *American Economic Review* 89(1): 215–248.

_____ . 2000. "GATT-Think." National Bureau of Economic Research Working Paper No. 8005. Cambridge, Massachusetts.

Baily, Martin Neil, and Hans Gersbach. 1995. "Efficiency in Manufacturing and the Need for Global Competition."

Brookings Papers on Economic Activity Microeconomics 1995: 307– 47.

Baily, Martin Neil, Eric Zitzewitz, Barry Bosworth, and Larry E. Westphal. 1998. "Extending the East Asia Miracle: Microeconomic Evidence from Korea." *Brookings Papers on Economic Activity*: Microeconomics 1998: 249– 73.

Baker, W., and S. Tremolet. 2000a. "Micro Infrastructure: Regulators Must Take Small Operators Seriously." World Bank Private Sector Note 220, October 2000. World Bank, Washington, D.C. Available online at: www.worldbank.org/html/fpd/notes.

_____ . 2000b. "Regulation of Quality of Infrastructure Services in Developing Countries." Paper presented at conference, "Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor," PPIAF, DFID, and World Bank, London.

_____ . 2000c. "Utility Reform: Regulating Quality Standards to Improve Access for the Poor." World Bank Private Sector Note 219 October 2000. World Bank, Washington, D.C. Available online at: www.worldbank.org/html/fpd/notes.

Baldwin, John. 1997. "Monitoring the Rise of the Small Claims Limit: Litigants' Experiences of Different Forms of Adjudication." Lord Chancellor' s Department, Research Secretariat. London, United Kingdom.

Banerjee, Abhijit, Timothy Besley, and Timothy Guinnane. 1994. "Thy Neighbor' s Keeper: The Design of a Credit Cooperative with Theory and a Test." *Quarterly Journal of Economics* 109(2): 491– 515.

Banerjee, Abhijit, and Esther Duflo. 2000. "Reputation Effects and the Limits to Contracting: A Study of the Indian Software Industry." *Quarterly Journal of Economics* 115(3): 989– 1019.

Banerji, Arup. 1995. "Workers in the ' Informal Sector' in Developing Countries." World Development Report 1995/6 Background Paper. World Bank, Washington, D.C.

_____ . 2001. "Which Countries Can Afford Poverty-Eliminating Transfers? A Notional Framework for Policymakers."World Development Report 2002 Background Paper, World Bank, Washington, DC.

Banerji, Arup, and Hafez Ghanem. 1997. "Does the Type of Political Regime Matter for Trade and Labour Market Policies?." *World Bank Economic Review* 11(1):171– 194.

Banisar, David. 2000. "Freedom of Information around the World." Privacy International. Available online at http://www.privacyinternational.org/issues/foia/foia-survey.html.

Barajas, Adolfo, Natalia Salazar, and Roberto Steiner.

2000. "Foreign Investment in Colombia' s Financial Sector," in S. Claessens and M. Jansen (eds.) *The Internationalization of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries.* Boston, MA: Kluwer Academic Press.

Barnett, Barry J., and Keith H. Coble. 1999. "Understanding Uneven Agricultural Liberalization in Madagascar." *Journal of Modern African Studies* 32:449– 76.

Barro, Robert. 1997. *Determinants of Economic Growth: A CrossCountry Empirical Study.* Cambridge: MIT Press.

Barron, John M., and Michael Staten. 2000. "The Value of Comprehensive Credit Reports: Lessons from the U.S. Experience." World Bank. Processed.

Barth, James, Gerard Caprio, and Ross Levine. 2000. "Prudential Regulation and Supervision: What Works and What Doesn' t." World Bank. Processed.

_____ . Forthcoming. "Banking Systems Around the Globe: DoRegulation and Ownership Affect Performance and Stability?" Forthcoming in Mishkin, Frederic (ed.) *Prudential Regulation and Supervision: What Works and What Doesn'* t. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

Beaumol, William J., John C. Panzar, and Robert D. Willig, with contributions by Elizabeth E. Bailey, Dietrich Fischer and Herman C. Quirmbach. 1982. *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure.* New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Bebchuk, Lucian. 1999. "A Rent-Protection Theory of Corporate Ownership and Control" National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7203. Cambridge, Massachusetts.

Beck, Thorsten; Asli Demirgüç-Kunt, and Ross Levine. 2000a. "A New Database on Financial Development and Structure." *World Bank Economic Review* 14(3):597– 605.

_____ . 2000b. "Law, Politics, and Finance." World Bank. Processed.

Beck, Thorsten; Ross Levine, and Norman Loayza. 2000. "Finance and the Sources of Growth." *Journal of Financial Economics* 58(1– 2):261– 300.

Beck, Thorsten, Mattias Lundberg, and Giovanni Majnoni. 2000. "Financial Development and Economic Volatility: Does Finance Dampen or Magnify Shocks?" World Bank. Processed.

Bell, Clive, T. N. Srinivasan, and Christopher Udry. 1997. "Rationing, Spillover, and Interlinking in Credit Markets: The Case of Rural Punjab." *Oxford Economic Papers* 49:557– 585.

Berger, Allen N., Rebecca S. Demsetz, and Philip E. Strahan. 1999. "The Consolidation of the Financial Services Industry: Causes, Consequences, and Implications for the Future." *Journal of Banking and Finance* 23(2– 4):135– 94.

Berkowitz, Jeremy, and Michelle White. 2000. "Bankruptcy and Small Firms' Access to Credit." Department of Economics, University of Michigan, Ann Arbor, Michigan.Processed.

Bermudes, Sergio. 1999. "Administration of Civil Justice in Brazil." in Adrian A.S. Zuckerman *Civil Justice in Crisis: Comparative Perspectives of Civil Procedure.*

Bernstein, Lisa. 1999. "The Questionable Empirical Basis of Article 2' s Incorporation Strategy: A Preliminary Study." *The University of Chicago Law Review* 66(3): 710– 780.

_____ . 2000. "The Potential Role of Private Legal Systems in the Revival of Trade in Transition Economies." The University of Chicago. Processed.

Besley, Timothy, and Robin Burgess. 2000. "The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India." Working Paper, Department of Economics, London School of Economics, November.

Beteille, Andre. 1997. "Caste in Contemporary India," in Chris J. Fuller (ed.) *Caste Today.* Delhi: Oxford University Press.

Bhagat, Sanjai, and Bernard Black. 1999. "The Uncertain Relationship Between Board Composition and Firm Performance." *Business Law* Vol. 54:921– 963.

Bhide, Amar. 1993. "The Hidden Costs of Stock Market Liquidity." *Journal of Financial Economics* 34(1):1– 51.

Bigsten, Arne, Paul Collier, Stefab Dercon, Bernard Gauthier, A. Isaksson, Abena Oduro, Remco Oostendorp, Cathy Pattillo, Måns Söderbom, M.

Sylvain, Francis Teal, and Albert Zeufack. 2000. "Contract Flexibility and Dispute Resolution in African Manufacturing." *The Journal of Development Studies* 36(4): 1– 37.

Blanchard, Olivier, and Andrei Shleifer. 2000. "Federalism with and Without Political Centralization: China versus Russia." National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7616. Cambridge, Massachussets.

Blankenburg, Erhard. 1999. "Civil Justice: Access, Cost, and Expedition. The Netherlands." in Adrian A.S. Zuckerman, *Civil Justice in Crisis: Comparative Perspectives of Civil Procedure*, 442, 1999.

Bogetic, Zeljko, and Heywood Fleisig. 1997. "Collateral, Access to Credit, and Investment in Bulgaria." In Jones, Derek C., and Jeffrey Miller (eds.) *The Bulgarian Economy: Lessons from Reform During Early Transition*. Aldershot, UK; Brookfield, VT, and Sydney: Ashgate.

Bohn, Henning, and Robert P. Inman. 1996. "Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States." *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy* 45:13– 76.

Bokhari, Farhan. 2000. "Islam' s Interest and Principles." *Financial Times,* August 31.

Bonin, John, and Istvôn Abel. 2000. "Retail Banking in Hungary: A Foreign Affair?" World Development Report 2002 Background Paper.

Bonin, John, and Paul Wachtel. 1999. "Lessons from Bank Privatization in Central Europe." In Harvey Rosenblum (ed.) *Proceedings of the World Bank/Dallas Federal Reserve Conference on Bank Privatization*. Dallas, TX: Dallas Federal Reserve.

Boot, Arnoud W.A., Stuart J. Greenbaum, and Anjan V Thakor. 1993. "Reputation and Discretion in Financial Contracting." *American Economic Review* 83:1165– 83.

Boycko, Maxim, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1992. "Property Rights, Soft Budget Constraints, and Privatization." Harvard University and University of Chicago. Processed.

_____ . 1993. "Privatizing Russia." *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics* (0)2:139– 181.

Boyd, John H., and Stanley L. Graham. 1991. "Investigating the Banking Consolidation Trend," *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 15(2), 3– 15.

_____ . 1998. "Consolidation in U.S. Banking." In Yakov Amihud and Geoffrey Miller (eds.) *Bank Mergers and Acquisitions*, Norwell, MA: Kluwer Academic.

Bradburd, Ralph. 1992. "Privatization of Natural Monopoly Public Enterprises: The Regulation Issue," Policy Research Working Paper WPS 864. World Bank, Washington, D.C.

Braga, Carlos Alberto Primo, Carsten Fink, and Claudia Paz Sepulveda. 2000. "Intellectual Property Rights and Economic Development." World Bank Discussion Paper No. 412. World Bank, Washington, D.C.

Brandt, HansJỹrgen. 1995. "The Justice of the Peace as an Alternative: Experiences with Conciliation in Peru." in Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference 92. (Malcom Rowat, Waleed H. Malik, and Maria Dakolias eds., August).

Branscheid, Volker 1998: "Irrigation Development in Eastern Europe and the Former Soviet Union." ECSRE Rural Development and Environment Sector Working Paper No. 3, The World Bank, Washington, D.C.

Brennan, Timothy J. 1987. "Regulated Firms in Unregulated Markets: Understanding the Divestiture in U.S. v. AT&T." *Antitrust Bulletin* 32, 749– 793.

_____. 1995. "Is the Theory Behind U.S. v. AT&T Applicable Today?" *Antitrust Bulletin* 455– 482.

Bresnahan, Timothy F., and Peter C. Reiss. 1991. "Entry and Competition in Concentrated Markets." *Journal of Political Economy* 99(5):977– 1009.

Brook, Penelope J. 1997. "Getting the Private Sector Involved in Water— What to Do in the Poorest of Countries?" World Bank Public Policy for the Private Sector, Viewpoint Note No. 102, January. World Bank, Washington, D.C.

Bruce, John W. and Shem E. MigotAdholla, eds. 1994. *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Dubuque, Iowa: Kendall Hunt.

Bruce, John W., Shem E. MigotAdholla, and Joan

Atherton. 1994. "The Findings and Their Policy Implications: Institutional Adaptation or Replacement?" in John W. Bruce and Shem E. MigotAdholla (eds.) *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Dubuque, Iowa: Kendall Hunt.

Bruno, Michael, and William Easterly. 1998. "Inflation Crises and LongRun Growth." *Journal of Monetary Economics* 41: 3– 26.

Burger, K., P. Collier, and J. W. Gunning. 1996. "Social Learning: An Application To Kenyan Agriculture." Free University, Amsterdam, cited in Collier and Gunning (1999): 18n. Processed.

Buscaglia, Edgardo, and Maria Dakolias. 1996. "Judicial Reform in Latin American Courts: The Experience in Argentina and Ecuador." World Bank Technical Paper No. 350. World Bank, Washington, D.C.

Buscaglia, Edgardo, and Thomas Ulen. 1997. "A Quantitative Assessment of the Efficiency of the Judicial Sector in Latin America." *International Review of Law and Economics* 17(2): 275– 91.

Byerlee, Derek. 2000. "Competitive Funding of Agricultural Research in the World Bank: Lessons and Challenges." Conference Paper. Competitive Grants in the New Millennium. Conference organized by EMBRAPA, The InterAmerican Development Bank, and The World Bank. Brasilia, Brazil. May 16– 18, 2000. Available online at: www.worldbank.org/ akis.

Byerlee, Derek, and Gary E. Alex. 1998. "Strenghening National Agricultural Research Systems: Policy Issues and Good Practice." Environmentally and Socially Sustainable Development: Rural Development Series. World Bank, Washington, DC.

Byerlee, Derek, and M. Maredia. 1999. "Measures of Technical Efficiency of National and International Wheat Research Systems." in Maredia, M., and D. Byerlee (eds.) *The Global Wheat System: Prospects for Enhancing Efficiency in the Presence of Spillovers.* International Maize and Wheat Improvement Center (CIMMYT) Research Report no.5.

Byerlee, Derek, and G. Traxler. 2001. "The Role of Technology Spillovers and Economies of Size in the Efficient Design of Agricultural Research Systems." in Alston, J., P. Pardey and M. Taylor (eds.) *Agricultural Science Policy: Changing Global Agendas,* International Food Policy Research Institute (IFPRI), Johns Hopkins University Press.

Byram, M., C. Kaute, and K. Matenge. 1980. "Botswana takes Participatory Approach to Mass Media Education Campaign."Development Communication Report, No 32.

Calomiris, Charles. 1996. "Building an IncentiveCompatible SafetyNet: Special Problems for Developing Countries," Columbia University, Processed.

Calomiris, Charles, and Andrew Powell. 2000. "Can Emerging Market Bank Regulators Establish Credible Discipline? The Case of Argentina," World Bank, Processed.

Campos, Ed, and Sanjay Pradhan. 1996. "Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes." Policy Research Department Working Paper No. 1646. World Bank, Washington, D.C.

Caprio, Gerard, and P. Honohan. 1999. "Restoring Banking Stability: Beyond Supervised Capital Requirements." *Journal of Economic Perspectives* 13(4): 43– 64.

Caprio, Gerard, and Maria Soledad MartinezPeria. 2000. "Avoiding Disaster: Policies to Reduce the Risk of Banking Crises." World Bank. Processed.

Carlin, Wendy, Steven Fries, Mark Schaffer, and Paul Seabright. 1999. "Competition and Enterprise Performance in Transition Economies: Evidence from a Crosscountry Survey." Processed.

Carter, Michael, and Yang Yao 1999: "Specialization without regret: Transfer rights, productivity and investment in an industrializing economy," World Bank Policy Research Working Paper No. 2202, The World Bank, Washington, D.C.

Carter, Michael, Diana Fletschner, and Pedro Olinto (1996): "Does land titling activate a productivitypromoting land market? Econometric evidence from rural Paraguay," U. of Wisconsin, Madison, Wisconsin. Processed.

Carter, Michael, Keith Wiebe, and Benoit Blarel. 1994. "Tenure Security for Whom? Differential Effects of Land Policy in Kenya." in Bruce and MigotAdholla (eds.) *Searching for Land Tenure Security in Africa.* Dubuque, Iowa: Kendall Hunt.

Caves, Richard E., and associates. 1992. *Industrial*

Efficiency in Six Nations. Massachusetts: MIT Press.

Caves, Richard E., and M. R. Porter. 1976. "Barrier to Exit" in R. Masson and P. Qualls (eds.) *Essays in Industrial Organization in Honor of Joe Bain*. Cambridge, MA: Ballinger.

Center for Public Resource Management. 2000. "Formulation of Administrative Reforms," Supreme Court– World Bank Judicial Reform Project, Jakarta, July.

CGIAR (Consultative Group on International Agricultural Research). 2001. "South Africa: CGIAR Partnership Results in New Maize Varieties with 30 to 50 Percent Higher Yields."Washington, D.C. Processed. Available at www.cgiar.org.

ChamleeWright, Emily. 1998. "Indigenous African Institutions and Economic Development." In James A. Dorn, Steve H. Hanke, and Alan A. Walters (eds.) *The Revolution in Development Economics*. Washington, D.C.: Cato Institute.

Chang, Chun. 2000. "The Informational Requirement on Financial Systems at Different Stages of Economic Development: The Case of South Korea." World Bank, Washington, D.C. Processed.

Chaudhuri, Sudip. 2000. "Insolvency Procedure and Corporate Restructuring." Indian Institute of Management, Calcutta, India. Processed.

Chaudhury, Nazmul, and Jeffrey Hammer. 2001. "The Role of Informational Pathways and IntraHousehold Decision Making in Affecting Fertility, Child Mortality and Nutrition Outcomes: Evidence from Egypt." Processed.

Chen, Duanjie, and Ritva Reinikka. 1999. "Business Taxation in a LowRevenue Economy. A Study on Uganda in Comparison with Neighboring Countries." Africa Regional Working Paper Series No. 3. World Bank, Washington, D.C.

Chinnappa, B. N. 1977. "Adoption of the New Agricultural Technology in North Arcot Division." Farmer, B.H. (ed.) *Green Revolution? Technology and Change in RiceGrowing Areas of South Asia*, Macmillan, 1977.

Chongkittavorn, Kavi. 2001. "Media and Access to Information in Thailand." Conference Paper. *The Role of the Media in Development*, April 12 2001. World Bank, Washington D.C.

Chui, Andy; Sheridan Titman, and John Wei. 2000. "Corporate Groups, Financial Liberalization and Growth: The Case of Indonesia," World Bank, Washington, D.C. Processed.

Church, Thomas, Jr. 1978. Justice Delayed: The Pace of Litigation in Urban Trial Courts. VA: NCSC.

Claessens, Stijn and Marion Jansen (eds.). 2000. The Internationalization of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries, Boston, MA: Kluwer Academic Press.

Claessens, Stijn, and Daniela Klingebiel. 2000a. "Alternative Frameworks for the Provision of Financial Services: Economic Analysis and Country Experiences." Processed.

Claessens, Stijn, Asli DemirgÿõKunt, and Harry Huizinga, 2001. "How Does Foreign Entry Affect the Domestic Banking Market?" *Journal of Banking and Finance* 25(5): 891– 911.

Claessens, Stijn, Simeon Djankov, and Leora Klapper. 2001. "Resolution of Financial Distress: Evidence from East Asia." World Bank, Washington, D.C. Processed.

Claessens, Stijn, Simeon Djankov, and Daniela Klingebiel. 2000. "Stock Markets in Transition Economies." World Bank Financial Sector Discussion Paper No. 5, World Bank, Washington, DC.

Claessens, Stijn, Simeon Djankov, and Larry H. P. Lang. 2000. "The Separation of Ownership and Control in East Asian Corporations," *Journal of Financial Economics* 58(2):81– 112.

Claessens, Stijn, Thomas Glaessner, and Daniela Klingebiel, 2000. "Electronic Finance: Reshaping the Financial Landscape around the World." Financial Sector Discussion Paper No. 4, World Bank. Washington, D.C.

_____ . 2000b. "Competition and Scope of Activities in Financial Services," World Bank. Processed.

Clarke, George R. G., and Robert Cull, 1999a. "Why Privatize? The Case of Argentina' s Public Provincial Banks." *World Development* 27(5):867– 888.

_____ . 1999b. "Provincial Bank Privatization in Argentina: The Why, the How and the So What." Policy Research Working Paper No. 2159, World Bank, Washington, D.C.

_____. Forthcoming. "Political and Economic Determinants of the Likelihood of Privatizing Argentine Public Banks" *Journal of Law and Economics*.

Clarke, George, Robert Cull, Laura D' Amato, and Andrea Molinari. 2000. "On the Kindness of Strangers? The Impact of Foreign Entry on Domestic Banks in Argentina," in S. Claessens and M. Jansen, (eds.) *The Internationalization of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries*. Boston, MA. Kluwer Academic Press.

Coase, Ronald H. 1937. "The Nature of the Firm." *Economica*, Vol. 4, pp. 386– 405.

_____ . 1959. "The Federal Communications Commission." *Journal of Law and Economics* 2: 1– 40.

_____. 1960. "The Problem of Social Cost." *Journal of Law and Economics*, 3, pp. 1– 44.

Coate, S., and M. Ravallion. 1993. "Reciprocity Without Commitment: Characterisation and Performance of Informal Insurance Arrangements." *Journal of Development Economics* 40:1– 24.

Collier, . Paul and J.W. Gunning. 1999. "The Microeconomics of African Growth, 1950– 2000." Thematic Paper for the AERC Collaborative Research Project on "Explaining African Economic Growth, 1950– 2000." Processed.

Committee to Protect Journalists. 2000. *Attacks on the Press in 1999: A Worldwide Survey by the Committee to Protect Journalists*. Available online at http://www.cpj.org.

Contini, Francesco. 2000. "European Database on Judicial Systems," European Research Network on Judicial Systems, processed.

Cortes, J. 1997. "Reform, Regulations and Recent Developments in the Seed System in Peru." in David Gisselquist and Jitendra Srivastava (eds.). *Easing Barriers to Movement of Plant Varieties for Agricultural Development*. Discussion Paper No. 367. World Bank, Washington, D.C.

Cox, Donald and Emmanuel Jimenez. 1995. "Private Transfers and the Effectiveness of Public Income Redistribution in the Philippines." In Dominique Van de Walle and Kimberly Nead (eds.) *Public Spending and the Poor*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Cull, Robert, Lemma Senbet, and Marco Sorge. 2000. "Deposit Insurance and Financial Development." World Bank. Processed.

Dakolias, Maria. 1996. "The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean: Elements of Reform." World Bank Technical Paper No. 319. World Bank, Washington, D.C.

Dakolias, Maria, and Javier Said. 1999. "Judicial Reform: A Process of Change through Pilot Courts." World Bank Report No. 20176. World Bank, Washington, D.C.

Dale, P., and R. Baldwin. 2000. "Emerging Land Markets in Central and Eastern Europe." in Csaba Csaki and Zvi Lerman (eds.) *Europe and Central Asia Environmentally and Socially Sustainable Development Series:* 81– 109. Technical Paper No. 465.

Darity, William, and Patrick Mason. 1998. "Evidence of Discrimination in Employment: Codes of Color, Codes of Gender." *Journal of Economic Perspectives* 12(2):63– 90.

DasGupta, Arindam, and Dilip Mookherjee. 1998. Incentives and Institutional Reform in Tax Enforcement: an Analysis of Developing Country Experience. Delhi: Oxford University Press.

De Soto, Hernando. 1990. *The Other Path*. New York: Harper and Row.

_____ . 2000. *The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books.

Deininger, Klaus. 2001. "Land Policy and Its Impact on Competition and Functioning of Factor Markets: Conceptual Issues and Empirical Evidence." World Development Report 2002 Background Paper. World Bank, Washington, D.C.

Deininger, Klaus (ed.). Forthcoming. "Land·Policy and Administration: Lessons Learned and New Challenges for the Bank' s Development Agenda Land Policy and Administration Thematic Group." Rural Development, The World Bank, Washington DC.

Demirgüç Kunt, Asli, and Enrica Detragiache. 1998. "The Determinants of Banking Crises in Developing and Developed Countries." *International Monetary Fund Staff Papers* 45(1): 81– 109.

_____ . 2000. "Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability?" World Bank. Processed.

Demirgüç-Kunt, Asli, and Harry Huizinga. 1999. "Determinants of Commercial Bank Interest Margins and Profitability: Some International Evidence." *World Bank Economic Review*. 13(2):379–408.

_____ . 2000. "Market Discipline and Financial Safety Net Design." World Bank. Processed.

Demirgüç-Kunt, Asli, and Ross Levine. 2000. "Bank Concentration: CrossCountry Evidence." World Bank. Processed.

_____ . Forthcoming 2001. *Financial Structures and Economic Development*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Demirgüç-Kunt, Asli, and Vojislav Maksimovic. 1998. "Law, Finance, and Firm Growth," *Journal of Finance* (6):2107–2137.

_____ . 1999. "Institutions, Financial Markets and Firm Debt Maturity." *Journal of Financial Economics* 54:295–336.

Demirgüç-Kunt, Asli, and Tolga Sobaci. 2000. "Deposit Insurance around the World: A Data Base." World Bank. Processed.

Demirgüç-Kunt, Asli, Ross Levine, and Hong G. Min. 1998. "Opening to Foreign Banks: Issues of Stability, Efficiency and Growth." In Proceedings of the Bank of Korea Conference on the Implications of Globalization of World Financial Markets, December 1998.

Demsetz, Harold, and Kenneth Lehn. 1985. "The Structure of Corporate Ownership: Causes and Consequences." *The Journal of Political Economy* 93(6):1155–1177.

Denizer, Cevdet. 2000. "Foreign Entry in Turkey' s Banking Sector, 1980/1997." In Claessens, S. and M. Jansen (eds.) *The Internationalization of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries*. Boston, MA: Kluwer Academic Press.

Denizer, Cevdet; Bulent Gultekin and Mustafa Gultekin. 2000. "Distorted Incentives and Financial Structure in Turkey." World Bank, Washington, D.C. Processed.

Denizer, Cevdet, Murat Iyigun, and Ann Owen. 2000. "Finance and Macroeconomic Volatility" Board of Governors of the Federal Reserve System, International Finance Discussion Paper No 670, June 2000.

Desai, Bhupat M., and John W. Mellor. 1993. "Institutional Finance for Agricultural Development." Food Policy Review 1. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

DeYoung, Robert, and Daniel E. Nolle. 1996. "Foreign-owned banks in the United States: Earning Market Share of Buying it?" *Journal of Money, Credit, and Banking* 28(4):622–36.

Di Tella, Rafael, and Ernesto Shargrodsky. 2000. "The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires." Harvard Business School. Processed.

Dillinger, William, and Steven B. Webb. 1999. "Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil." Policy Research Working Paper No. 2121. World Bank, Washington, D.C.

Dinar, A., and G. Keynan. 1998. "The Cost and Performance of Paid Agricultural Extension Services." Policy Research Working Paper No. 1931. World Bank, Washington, D.C.

Dixit, Avinash. 1988. "Optimal Trade and Industrial Policies for U.S. Automobile Industry." In David B. Audretsch, *Industrial Policy and Competitive Advantage, Industry and Country Studies*. Elgar Reference Collection. International Library of Critical Writings in Economics, vol. 84. Cheltenham, U.K. and Northampton, Mass.: Elgar; distributed by American International Distribution Corporation, Williston, Vt.

Djankov, Simeon, and Peter Murrell. Forthcoming. "Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey," *Journal of Economic Literature*.

Djankov, Simeon, and Tatiana Nenova. Forthcoming."Why Did Privatization Fail in Kazakhstan?" in The Determinants of Non-extractive Growth, Kazakhstan Country Report.

Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. Forthcoming. "Regulation of Entry." *Quarterly Journal of Economics*.

Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 2001b. "The Structure

of Regulation of Labor Markets: Analytical Framework, Historical Background, Indices, and Preliminary Conclusions," Harvard University, Cambridge, MA. Processed.

Dollar, David, and Aart Kraay. 2000. "Growth is Good for the Poor." *International Monetary Fund Semnar Series* (International) 2000-35:1–44.

Doner, R., and B.R. Schneider. 2000a. "The New Institutional Economics, Business Associations and Development." Geneva: ILO/International Institute for Labor Studies, DP/110/2000.

———. 2000b. "Business Associations and Economic Development: Why Some Associations Contribute More than Others." *Business and Politics* 2(3), 2000.

Drijver, C. A., and Y. J. J. Van Zorge. 1995. "With a Little Help From Our Friends." in Van Den Breemer, C. A. Drijver and L. B. Venema (eds.) *Local Resource Management in Africa*. Wiley and Sons, New York: 147–60.

Duca, John V. 1998. How Increased Product Market Competition May be Reshaping America's Labor Markets. *Federal Reserve Bank of Dallas Economic Review* 0(0):2–16.

Easterly, William. 2000. "The Middle Class Consensus and Economic Development." Development Research Group, Working Paper No. 2346, World Bank, Washington, D.C.

Easterly, William, and Stanley Fischer. 2000. "Inflation and the Poor." Policy Research Department Working Paper No. 2335. World Bank, Washington, D.C.

Easterly, William, and Ross Levine. 1997. "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions." *Quarterly Journal of Economics* 112(4):1203–50.

———. 2000. "It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models." World Bank, Washington, D.C. Processed.

Easterly, William, and Sergio Rebelo. 1993. "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation." *Journal of Monetary Economics* 32(3):417–58.

Easterly, William, Roumeen Islam, and Joseph E. Stiglitz. 2001. "Shaken and Stirred: Explaining Growth Volatility." In Boris Pleskovic and Joseph Stiglitz (eds.) *Annual Bank Conference on Development Economics*, World Bank, Washington, D.C.

Eaton B. C., and R. G. Lipsey. 1981. "Capital, Commitment and Entry Equilibrium." *Bell Journal of Economics* 12(2): 593–604.

Echeverria, R. 1998. "Agricultural Research Policy Issues in Latin America." *World Development* 26(6):1103–12.

Edwards, Sebastian. 1997. "Openness, Productivity and Growth: What Do We Really Know?" *Economic Journal* 108(447):383–98.

Ehehardt, D., and R. Burdon. 1999. "Free Entry in Infrastructure." Policy Research Working Paper No. 2093. World Bank, Washington, D.C.

Eichengreen, Barry, Ricardo Hausmann, and Jurgen von Hagen. 1999. "Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council." *Open Economies Review* 10(4): 415–442.

Engerman, Stanley L., and Kenneth L Sokoloff. 1994. "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States." National Bureau of Economic Research Working Paper H0066. Cambridge, Mass.

Ensminger, Jean. 1994. "Transaction Costs Through Time: The Case of the Orma Pastoralists in East Africa." in James M. Acheson (ed.) *Anthropology and Institutional Economics*: Lanham, Maryland: University Press of America.

———. 1997. "Changing Property Rights: Reconciling Formal and Informal Rights to Land in Africa." in Drobak, John N. and John Nye (eds.) *The Frontiers of the New Institutional Economics*. San Diego, London and Toronto: Harcourt Brace.

Erard, Brian, and Jonathan S. Feinstein. 1994. "The Role of Moral Sentiments and Audit Perceptions in Tax Compliance." *Public Finance/Finances Publiques* 49:70–89.

Estache, Antonio. 1997, "Designing Regulatory Institutions for Infrastructure—Lessons from Argentina," Private Sector Note 114, The World Bank, May 1997.

Estache, Antonio, Vivien Foster, and Quentin Wodon. 2000a. "Infrastructure Reform and the Poor: Learning from Latin America's Experience." LAC Regional Studies Program, World Bank Institute, Studies in Development. World Bank, Washington, D.C.

Estache, Antonio, Andrea Goldstein, and Russell Pittman. 2000b. "Privatization and Regulatory Reform in Brazil: The Case of Freight Railways." US Department of Justice, Antitrust Division, Economic Analysis Group Discussion Paper 00-5, September. Washington, D.C.

Estache, Antonio, Andres Gîmez-Lobo, and Danny Leipziger. 2000c. "Utility Privatization and the Needs of the Poor in Latin America. Have We Learned Enough to Get it Right?" London, UK: Infrastucture for Development.

Estache, Antonio, Manuel Romero, and John Strong. 2000d. "The Long and Winding Path to Private Financing and Regulation of Toll Roads." World Bank, Washington, D.C. Processed.

European Bank for Reconstruction and Development. 1996. *Transition Report 1996: Infrastructure and Savings.* London: EBRD.

———. 1999. *Transition Report 1999: Ten Years of Transition.* London: EBRD.

———. 2000. *Transition Report 2000: Employment, Skills and Transition.* London: EBRD.

European Institute for the Media. 2000. *Monitoring the Media Coverage of the Presidential Elections in Ukraine.* Final Report. February 2000. European Institute for the Media and European Commission. Dusseldorf.

Evans-Pritchard, Edward E. 1940. *The Nuer: A Description of the Modes of Livelihood and Political Institutions of a Nilotic People.* Oxford: Clarendon Press.

Evenson, R. 1997. "The Economic Contributions of Agricultural Extension to Agricultural and Rural Development." in Improving Agricultural Extension, a Reference Manual, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 1997.

———. Forthcoming. "Economic Impact Studies of Agricultural Research and Extension." in *Handbook of Agricultural Economics,* Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 1997.

Fafchamps, Marcel. 1996. "The Enforcement of Commercial Contracts in Ghana." *World Development* 24(3):427–448.

Fafchamps, Marcel, and Bart Minten. 1999. "Property Rights in a Flea-Market Economy." Paper presented at WDR summer workshop. World Bank, Washington, D.C. Processed.

Fafchamps, Marcel, Christopher Udry, and Katherine Czukas. 1998. "Drought and Saving in West Africa: Are livestock a Buffer Stock?" *Journal of Development Economics* 55:273– 305.

Farrington, T. 2000. "Efficiency in Microfinance Institutions." MicroBanking Bulletin February 2000.

Feder, Gershon, and David Feeney. 1991. "Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Developing Policy." World Bank Economic Review 5(1):135–53.

Feder, G., Onchan, T., Chalamwong, Y., and Hangladoran, C.; 1986. *Land Policies and Farm Productivity in Thailand;* Baltimore, Md.: Johns Hopkins.

Feder, G., A. Willett, and W. Zijp. 1999. "Agricultural Extension: Generic Challenges and Some Ingredients for Solutions." Policy Research Working Paper No. 2129. World Bank, Washington, D.C.

Fehr, Ernst, and Simon Gchter. 2000. "Fairness and Retaliation: The Economics of Reciprocity." *Journal of Economic Perspectives* 14(3):159–181.

Finger, J. Michael, and Julio J. Nogues. 2000. "The Unbalanced Uruguay Round Outcome: The New Areas in Future WTO Negotiations." Processed.

Firth, Raymond. 1963. *Elements of Social Organization.* Boston: Beacon Press.

Fisman, Raymond. Forthcoming. "It's Not What You Know. Estimating the Value of Political Connections." *American Economic Review.*

Fisman, Raymond, and Roberta Gatti. Forthcoming. "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries." *Journal of Public Economics.*

Fisman, Raymond, and Jakob Svensson. 2000. "Are Corruption and Taxation Really Harmful to Growth? Firm-Level Evidence." World Bank and Columbia University. Processed.

Fleisig, Heywood. 1996. "Secured Transactions: The Power of Collateral." *Finance and Development* 33(2): 44–46.

Floro, M.S., and D. Ray. 1997. "Vertical Links Between Formal and Informal Financial Institutions." *Review of Development Economics* 1(1):34–56.

Focarelli, Dario, and Alberto Franco Pozzolo. 2000. "The Determinants of Cross-Border Bank Shareholdings: An Analysis with Bank-Level Data from OECD Countries." Bank of Italy, Research Department. Processed.

Foley, Fritz. 2000. "Going Bust in Bangkok: Lessons from Bankruptcy Law Reform in Thailand." Harvard Business School. Processed.

Frankel, Jeffrey A., and David Romer. 1999. "Does Trade Cause Growth?" *American Economic Review* 89:379–399.

Franks, Julian, and Oren Sussmann. 2000. "Financial Innovations and Corporate Insolvency." Paper presented at the WDR Berlin Workshop, February 2000.

Freedom House. 2000. *Freedom in the World.* Available on-line at www.freedomhouse.org.

Friedman, Eric, Simon Johnson, Daniel Kaufmann, and Pablo Zoido-Lobatîn. 2000. "Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries." *Journal of Public Economics* 76:459–493.

Fuentes, G. 1998. "Middlemen and Agents in The Procurement of Paddy: Institutional Arrangements from the Rural Philippines." *Journal of Asian Economics* 9(2):307–331.

Fuglie, K., N. Ballenger, K. Day, C. Koltz, M. Ollinger, J. Reilly, U. Vasavada, and J. Yee. 1996. *Agricultural Research and Development: Public and Private Investments under Alternative Markets and Institutions.* Agricultural Economic Report No. 735. Economic Research Service. United States Department of Agriculture. Washington D.C.

Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity.* New York: Free Press.

Fundacao Palmares. 2000. "Quilombos no Brasil." *Revista Palmares* No. 5.

Galda, K., and Searle, B. 1980. The Nicaragua Radio Mathematics Project: Introduction. California: Stanford University, Institute for Mathematical Studies in Social Studies.

Gallego, Francisco, and Norman Loayza. 2000. "Financial Structure in Chile: Macroeconomic Developments and Microeconomic Effects." World Bank, Washington, D.C. Processed.

Gambetta, Diego. 1993. *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection.* Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press.

Garavano, Germín C., Natalia Calcagno, Milena Ricci, and Liliana Raminger. 2000. "Indicadores de Desempeío Judicial." in *Poder Judicial,* Mendoza, Boletîn del Centro de Capacitaciîn e Investigaciones Judiciales "Dr. Manuel A. Saez," Repoblica Argentina.

Garcia de Alba, Francisco. 2000. Presentation at OECD Workshop on Railroad Restructuring. Moscow, December.

Gatti, Roberta. 2001. "Corruption and Trade Tariffs, or a Case for Uniform Tariffs." Policy Research Department Working Paper No. 2216. World Bank, Washingon, D.C.

Gautam, M. 2000. "Agricultural Extension: The Kenya Experience." Operations Evaluation Department Report. World Bank, Washington, D.C.

Gawande, Kishore, and Ursee Bandyopadhyay. 2000. "Is Protection for Sale? Evidence on the Grossman-Helpman Theory of Endogenous Protection." *Review of Economics and Statistics* 82(1):139–152.

Geroski, P.A. 1990. "Innovation, Technological Opportunity, and Market Structure." *Oxford Economic Papers* 42(3): 586–602.

Gerschenkron, Alexander. 1962. Economic Backwardness in Historical Perspective, A Book of Essays. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Gilson, Ronald. 2000. "Transparency, Corporate Governance and Capital Markets." Paper presented at the Latin American Corporate Governance Roundtable, April, 2000.

Gisselquist, Ddavid, and Jean-Marie Grether. 2000. "An Argument for Deregulating the Transfer of Agricultural Technologies to Developing Countries." *World Bank Economic Review* 14(1): 111–127.

Githongo, John. 1997. "Civil Society, Democratization and the Media in Kenia." *Development* 40(4):41–45.

Goldberg, Lawrence G., and Robert Grosse. 1994. "Location Choice of Foreign Banks in the United States." *Journal of Economics and Business* 46(5):367–379.

Goldberg, Lawrence G., and Anthony Saunders. 1981. "The Determinants of Foreign Banking Activity in the United States." *Journal of Banking and Finance* 5: 17–32.

Goldberg, Linda, B. Gerard Dages, and Daniel Kinney. 2000. "Foreign and Domestic Bank Participation in Emerging Markets: Lessons from Mexico and Argentina." Federal Reserve Bank of New York. Processed.

Goldberg, Pinelopi Koujianou, and Giovanni Maggi. 1999. "Protection for Sale: An Empirical Investigation." *American Economic Review* 89(5):1135–1155.

Goldsmith, Raymond. 1969. *Financial Structure and Development.* New Haven, CT: Yale University Press.

Gonzalez De Asis, Maria. 2000. "Reducing Corruption: Lessons from Venezuela." World Bank PREM Note No. 39. World Bank, Washington, D.C.

Goodheart, Charles. 1998. *Financial Regulation: Why, How, and Where Now?* London: Routledge.

Gow, Hamish, and Johan Swinnen. 2001. "Private Enforcement Capital and Contract Enforcement in Transition Economies." Policy Research Group, Katholieke Universiteit Leuven, Belgium. Processed.

Graham, Edward M., and J. David Richardson. 1997. *Global Competition Policy.* Institute for International Economics. Washington, D.C.

Gray, Cheryl, Sabine Schlorke, and Miklos Szanyi. 1996. "Hungary's Bankruptcy Experience, 1992–1993." *World Bank Economic Review* 10(3): 425–50.

Greif, Avner. 1994. "Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualistic Societies." *Journal of Political Economy* 102(5):912–50.

———. 1997a. "On the Social Foundations and Historical Development of Institutions the Facilitate Impersonal Exchange: From the Community Responsibility System to Individual Legal Responsibility In Pre-Modern Europe." Stanford University, Economics Department Working Paper, 12 June 1997.

———. 1997b. "Contracting, Enforcement and Efficiency: Economics Beyond the Law," Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics. 1996. World Bank, Washington D.C: 239–265.

Grether, Jean-Marie, Jaime de Melo, and Marcelo Olarreaga. Forthcoming. "Who Determines Mexican Trade Policy?" *Journal of Development Economics.*

Grimard, Franque. 1997. "Household Consumption Smoothing Through Ethnic Ties: Evidence from Cītė d'Ivoire." *Journal of Development Economics* 31:38–61.

Grosse, Robert, and Lawrence G. Goldberg. 1991. "Foreign Bank Activity in the United States: An Analysis by Country of Origin." *Journal of Banking and Finance* 15(6): 1092–1112.

Grossman, Gene, and Elhanan Helpman. 1994. "Protection for Sale." *American Economic Review* 84(4):833–850.

Grossman, S. J., and O. D. Hart. 1980. "Takeover Bids, the Free-Rider Problem, and the Theory of the Corporation." *Bell Journal of Economics* 11:42–62.

Grote, Rainer. 1999. "Rule of Law, Rechtsstaat and 'Etat de Droit.'" in Christian Starck (ed.) *Constitutionalism, Universalism and Democracy—A Comparative Analysis.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

GTZ. 1997. *Comparative Analysis of Savings Mobilization Strategies (Overview of the four case studies).* Financial Systems Development and Banking Services, Deutsche Gesellschaft fŝr Technische Zusammenarbeit (GTZ—German Technical Cooperation). Eschborn, Germany.

Guasch, Jorge Luis. 2000. "Concessions: Bust or Boom? An Empirical Analysis of Ten Years of Experience in Concessions in Latin America and Caribbean." World Bank., Washington, D.C. Processed.

Guasch, Luis, and Sarath Rajapatirana. 1998. "Antidumping and Competition Policies in Latin American and the Caribbean: Total Stranger or Soul Mates?." World Bank Policy Research Working Paper No. 1958. The World Bank, Washington DC.

Guasch, Luis, and Pablo Spiller. 2001. "Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story." World Bank: WBI Learning Resource Series.

Guiso, Luigi, Paola Sapienza, and Luigi Zingales. 2000. "The Role of Social Capital in Financial Development," Working Paper No. 7563, National Bureau of Economic Research. Cambridge, Mass.

Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi, and Erwin Tiongson. 2001. "Corruption and the Provision of Health Care and Education Services." in Arvind Jain (ed.) *The Political Economy of Corruption,* Routledge.

Gurley, John G., and Edwards S. Shaw. 1955. "Financial Aspects of Economic Development." *American Economic Review* 45:515–38.

———. 1960. *Money in a Theory of Finance.* Washington, D.C.: Brookings Institution.

Hahn, Chin-Hee. 2000. "Entry, Exit, and Aggregate Productivity Growth: Micro Evidence on Korean Manufacturing." Organisation for Economic Co-

operation and Development Economic Department (OECD) Working Paper No. 272. Paris.

Hall, Robert E., and Charles I Jones. 1999. "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?." *The Quarterly Journal of Economics* 114(1): 83–116.

Hamilton, Walton H. 1932. "Institutions." reprinted in Edwin R.A. Seligman and Alvin Johnson (eds.) 1963. *Encyclopaedia of the Social Sciences* 7:84–89.

Harcourt, Alison. 1998. "EU Media Ownership Regulation: Conflict over the Definition of Alternatives." *Journal of Common Market Studies* 36(3): 369–389.

Harcourt, Alison, and Stefaan Verhulst, 1998. "Support for Regulation and Transparency of Media Ownership and Concentration—Russia: Study of European Approaches to Media Ownership." Programme in Comparative Media Law and Policy, University of Oxford. Processed. Available online at http://www.medialaw.ru/e_pages/laws/ero_union/ e-conc.htm.

Harrison, Ann. 1994. "Productivity, Imperfect Competition and Trade Reform: Theory and Evidence." *Journal of International Economics* (Netherlands) 36:56–73.

———. 1996. "Determinants and Effects of Foreign Direct Investment in Cīte D'Ivoire, Morocco, and Venezuela." In Mark Roberts and Jim Tybout (eds.), *Industrial Evolution in Developing Countries*, World Bank, Oxford University Press.

Harrison, Ann, and Gordon Hanson. 1999. "Who Gains From Trade Reform? Some Remaining Puzzles?" National Bureau of Economic Research Working Paper No. 6915. Cambridge, Massachusetts.

Harrison, P. 1987. *The Greening of Africa*. London: Paladin Grafton Books.

———. 1990. "Sustainable Growth in African Agriculture." In World Bank, *The Long-Term Perspective Study of Sub-Saharan Africa*: vol. 2, Economic and Sectoral Policy Issues. World Bank, Washington, D.C.

Hart, Oliver. 2000. "Different Approaches to Bankruptcy." National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7921. Cambridge, Massachusetts.

Hart, Oliver, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and John Moore. 1997. "A New Bankruptcy Procedure with Multiple Auctions." *European Economic Review* 41(3–5): 461–73.

Hasan, Iftekhar, and William Curt Hunter. 1996. "Efficiency of Japanese Multinational Banks in the United States." In Andrew H. Chen (ed.), *Research in Finance*, Volume 14, Greenwich, Conn.: JAI Press. 157–173.

Hayami, Yujiro, and Toshihiko Kawagoe. 1993. *The Agrarian Origins of Commerce and Industry*. New York: St. Martin's Press.

Hazell, Peter B.R. 1992. "The Appropriate Role of Agricultural Insurance in Developing Countries." *Journal of International Development* 4:567–81.

Heidhues, F. 1994. "Consumption Credit in Rural Financial Market Development." in F.J.A. Bouman and O. Hospes (eds.) *Financial Landscapes Reconstructed*, Westview Press: Boulder, Colorado, 1994.

Hellman, Joel S., Geraint Jones, and Daniel Kaufmann. 2000. "Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition." Paper Prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics. World Bank, Washington, D.C.

Hendley, Kathryn, Barry Ickes, Peter Murrell, and Randi Ryterman. 1997. "Observations on the Use of Law by Russian Enterprises." *Post-Soviet Affairs* 13(1):19–41.

Hendley, Kathryn, Peter Murrell, and Randi. Ryterman. 2000. "Law, Relationships and Private Enforcement: Transactional Strategies of Russian Enterprises." *Europe-Asia Studies* 52(4): 627–656.

———. 2001. "Law Works in Russia: The Role of Law in Inter-Enterprise Arrears," in Peter Murrell (ed.) *Assessing the Value of Law in Transition Economies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Hendrix, Steven E. 2000. "Guatemalan "Justice Centers": The Centerpiece for Advancing Transparency, Efficiency, Due Process, and Access to Justice." *American University International Law Review* 15:813.

Heo, Chul, Ki-Yul Uhm, and Jeong-Heon Chang. 2000. "South Korea," in Shelton A. Gunaratne (ed.) *Handbook of the Media in Asia*, New Delhi: Sage Publications.

Hicks, John, 1969. *A Theory of Economic History*. Oxford: Clarendon Press.

Hillel, Daniel 1987: "The Efficient Use of Water in Irrigation: Principles and Practices for Improving Irrigation in Arid and Semiarid Regions," World Bank, Technical Paper No. 64.

Hoekman, Bernard (ed.). 2001. *Developing Countries and the Next Round of WTO Negotiations.* In press. London: Oxford University Press.

Hoekman, Bernard, Hiau Looi Kee, and Marcelo Olarreaga. 2001. "Markups, Entry Regulation and Trade: Does Country Size Matter?" World Development Report 2002 Background Paper. World Bank., Washington, D.C.

Hoekman, Bernard, and Denise Eby Konan. 1999. "Deep Integration, Nondiscrimination and Euro-Mediterranean Free Trade." World Bank, Washington, D.C. Processed.

Hoekman, Bernard, and Michel Kostecki. 1999. *The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO.* Oxford: Oxford University Press.

Hoekman, Bernard, and Patrick A. Messerlin. 1999. "Liberalizing Trade in Services: Reciprocal Negotiations and Regulatory Reform." World Bank, Washington, D.C. Processed.

Hoekman, Bernard., F. Ng and M. Olarreaga. 2001. "Eliminating Excessive Tariffs on Exports of Least Developed Countries." World Bank Policy Research Working Paper No. 2604. World Bank, Washington DC. Available on-line at: www.worldbank.org/trade

Hemming, Richard, Neven Mates, and Barry Potter. 1997. "India." In Teresa Ter-Minassian (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice.* Washingon, D.C.: International Monetary Fund.

Hendley, Kathryn, Peter Murrell, and Randi Ryterman. 2001. "Law Works in Russia: The Role of Law in Inter-Enterprise Arrears," in Peter Murrell (ed.) *Assessing the Value of Law in Transition Economies,* University of Michigan Press, Ann Arbor, Michigan, 2001.

Honohan, Patrick. 2000. "Consequences for Greece and Portugal of the Opening-up of the European Banking Market." In Claessens, S. and M. Jansen (eds.) *The Internationalization of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries.* Boston, MA: Kluwer Academic Press.

Huang, Yasheng. 1996a. "Central-Local Relations in China During the Reform Era: The Economic and Institutional Dimensions." *World Development* 24(4):655–672.

———. 1996b. *Inflation and Investment Controls in China.* Cambridge: Cambridge University Press.

———. 2001. "Political Institutions and Fiscal Reforms in China." *Problems of Post-Communism* 48, no. 1.

Hultman, Charles W., and Randolph McGee. 1989. "Factors Affecting the Foreign Banking Presence in the United States." *Journal of Banking and Finance* 13(3):383–96.

Ianchovichina, E., A. Mattoo, and M. Olarreaga. 2001. "Unrestricted Market Access for Sub-Saharan Africa: How Much Is It Worth and Who Pays?." World Bank Policy Research Working Paper No. 2595. World Bank, Washington DC. Available on-line at: www.worldbank.org/trade.

International Energy Agency. 1999. "Looking at Energy Subsidies: Getting the Prices Right—World Energy Outlook," Insights, Paris.

International Institute for Management Development (IMD). 2000. *The World Competitiveness Yearbook.* Geneva.

International Monetary Fund. 2000. *International Capital Markets: Developments, Prospects, and Key Policy Issues,* Washington DC: IMF Publication Services.

Isa, M. Masud. 1995. "Designing an Effective Financial System for the Poor: The Experience of the Grameen Bank." in Asian Productivity Organization: Strategies for Developing the Informal Sector: 36–72.

Israel, Arturo. 1987. *Institutional Development: Incentives to Performance.* World Bank. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Jain, Sanjay, and Ghazala Mansuri. 2000. "A Little at a Time: the Use of Regularly Scheduled Repayments in Microfinance Programs." George Washington University. Processed.

Jin, Hehui, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast. 2001. "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style." Processed.

Johnson, Simon, Daniel Kaufmann, and Pablo Zoido-Lobaton. 1998. "Regulatory Discretion and the Unofficial Economy." *American Economic Review* 88(2):387–92.

Johnson, Simon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de Silanes, and Andrei Shleifer. 2000. "Tunneling."

American Economic Review 90(2):22–27.

Johnson, Simon, John McMillan, and Christopher Woodruff. 2000. "Courts and Relational Contracts." Sloan School of Management, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass. Available on-line at: http://web.mit.edu/ sjohnson/www/research.htm. Processed.

Kakalik, James S. 1997. "Just, Speedy, and Inexpensive? An Evaluation of Judicial Case Management Under the Civil Justice Reform Act." 49 ALA. L. REV. 1.

Kane, Edward J. 1989. *The S&L Insurance Mess: How Did it Happen?*. Washington: Urban Institute Press.

———. 2000. "Adjusting Financial Safety Nets to Country Circumstances." World Bank. Processed.

Kathuria, Sanjay, Will Martin, and Anjali Bhardwaj. 2000. "Implications for MFA Abolition for South Asian Countries." World Bank, Washington, D.C. Available on-line at: http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/services/KATHURIA-MARTIN.pdf.

Kaufmann, Daniel, and Shang-jin Wei. 1999. "Does Grease Money Speed Up the Wheels of Commerce?" Policy Research Department Working Paper No. 2254. World Bank, Washington, D.C.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton. 1999. "Governance Matters." Policy Research Working Paper No. 2196. World Bank, Washington, D.C.

Kawagoe, Toshihiko. 1998. "Technical and Institutional Innovations in Rice Marketing in Japan." in Yujiro Hayami (ed.) *Toward the Rural-Based Development of Commerce and Industry*. Education Development Institute Learning Resources Series. World Bank, Washington, D.C.

Keefer, Philip. 2001. "When Do Special Interests Run Rampant? Disentangling the Role of Elections, Incomplete Information, and Checks and Balances in Banking Crises." World Bank, Washington, D.C. Processed.

Keefer, Philip, and David Stasavage. 2000. "Bureaucratic Delegation and Political Institutions: When Are Independent Central Banks Irrelevant?." Policy Research Department Working Paper No. 2356. World Bank, Washington, D.C.

Kerf, Michel. 2000. "Do State Holding Companies Facilitate Private Participation in the Water Sector? Evidence from Cīte d'Ivoire, The Gambia, Guinea, and Senegal." Policy Research Working Paper 2513. World Bank, Washington, D.C.

Kerf, Michel, and Damien Garadin. 2000. "Post Liberalization Challenges in Telecommunications: Balancing Antitrust and Sector-Specific Regulation. Tentative Lessons from the Experiences of the United States, New Zealand, Chile, and Australia." *Journal of World Competition* 23:27–77.

Khanna, Tarun, and Krishna Palepu. 2000a. "Is Group Membership Profitable in Emerging Markets? An Analysis of Diversified Indian Business Groups," *Journal of Finance* 40(2):867–91.

———. 2000b. "Emerging Market Business Groups, Foreign Investors and Corporate Governance," in Randall Morck (ed.) *Concentrated Corporate Ownership*. Chicago: University of Chicago Press.

Khanna, Tarun and Jan Rivkin. 2001. "Estimating the Performance Effects of Business Groups in Emerging Markets." *Strategic Management Journal* Vol. 22:45–74.

Khemani, Stuti. 2001. "Decentralization and Accountability: Are Voters More Vigilant in Local than in National Elections?" Policy Research Department Working Paper No. 2557. World Bank, Washington, D.C.

King, Robert G., and Ross Levine. 1993a. "Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right." *Quarterly Journal of Economics* 108:717–38.

———. 1993b. "Finance, Entrepreneurship, and Growth: Theory and Evidence." *Journal of Monetary Economics* 32: 513–42.

Kiírly Jolia, Bea Mjer, Lszli Mtýs, Bla Ôcsi, Andrs Sugr, and va Vrhegyi. 2000. "Experience with Internationalization of Financial Sector Providers: Case Study: Hungary." In S. Claessens and M. Jansen (eds.) *The Internationalization of Financial Services*.London: Kluwer Law International.

Klein, Michael, and Timothy Irwin. 1996. "Regulating Water Companies," World Bank, Private Sector and Infrastructure Network, Viewpoint Note No. 77, May. World Bank, Washington, D.C.

Knack, Stephen, and Omar Azfar. 2000. "Are Larger Countries Really More Corrupt? Sample Selection, Country Size and the Quality of Governance." World Bank Policy Research Working Paper No. 2470, World Bank, Washington D.C.

Knack, Stephen, and Philip Keefer. 1995. "Institutions

and Economic Performance: Cross-country Test Using Alternative Institutional Methods." *Economics and Politics* 7(3): 207–227.

Kochar, Anjini. 1997. "An empirical investigation of rationing constraints in rural credit markets in India." *Journal of Development Economics* 53:339–371.

Komives, K., and P. Brook Cowen. 1999. "Expanding Water and Sanitation Services to Low Income Households: The Case of the La Paz-El Alto Concession." World Bank, Private Sector and Infrastructure Network, Viewpoint Note No. 178. World Bank, Washington, D.C.

Konan, Denise Eby, and Keith E. Maskus. 1999. "Service Liberalization in WTO 2000: A Computable General Equilibrium Model of Tunisia." World Bank, Washington, D.C. Processed.

Krishna, Pravin, and Devashish Mitra. 1998. "Trade Liberalization, Market Discipline and Productivity Growth: New Evidence from India." *Journal of Development Economics* 56(2):447–62.

Kumar, Krishna, Raghuram Rajan, and Luigi Zingales. 2000. "What Determines Firm Size?." University of Chicago. Processed.

La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 1999. "Corporate Ownership Around the World." *Journal of Finance* 54(2):471–517.

———. Forthcoming. "Government Ownership of Banks." *Journal of Finance.*

La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1998. "Law and Finance," *Journal of Political Economy* 106(6):1113–1155.

———. 1999. "The Quality of Government." *Journal of Law, Economics, and Organization* 15(1):222–279.

Lambert-Mogiliansky, Ariane, Constantin Sonin, and Ekaterina Zhuravskaya. 2000. "Capture of Bankruptcy: Theory and Evidence from Russia." Discussion Paper No. 2488. Center for Economic and Policy Research, London.

Levin, Mark, and Georgy Satarov. 2000. "Corruption and institutions in Russia." *European Journal of Political Economy*, 16(1):113–32, March 2000.

Lee, Jong-Wha, and Phillip Swagel. 1997. "Trade Barriers and Trade Flows across Countries and Industries." *Review of Economics and Statistics* 79(3):372–382.

Leff, Nathaniel. 1978. "Industrial Organization and Entrepreneurship in the Developing Countries: The Economic Groups." *Economic Development and Cultural Change* 26(4): 661–675.

Lele, U., W. Lesser, and G. Horstkotte-Wesseler. 1999. "Intellectual Property Rights in Agriculture: The World Bank's Role in Assisting Borrower and Member Countries." Environmentally and Socially Sustainable Development Series, Rural Development. World Bank, Washington D.C.

Levine, Ross. 1997. "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda." *Journal of Economic Literature* 35(2):688–726.

———. 2000. "Bank-Based or Market-Based Financial Systems: Which Is Better?" University of Minnesota. Processed.

Levine, Ross, and Sara Zervos. 1998. "Stock Markets, Banks, and Economic Growth." *American Economic Review* 88(3): 537–558.

Levy, Brian. 1998. "Between Law and Politics-Private Infrastructure in Africa." World Bank, Washington, D.C. Processed.

Li, Hongyi, Lyn Squire and Heng-fu Zou. 1997. "Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality." *Economic Journal*, 108 (January) 1–18.

Light, Ivan H. 1972. Ethnic Enterprise in America: *Business and Welfare among Chinese, Japanese and Blacks.* Berkeley, California: University of California Press.

Loayza, Norman V. 1997. "The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America." Policy Research Working Paper No. 1727. World Bank, Washington, D.C.

Lovei, L., E. Gurenko, M. Haney, P. O'Keefe, and M. Shkaranta. 2000. "Scorecard for Subsidies: How Utility Subsidies Perform in Transition Economies." Public Policy for the Private Sector, Note No. 218. World Bank, Washington, D.C.

Ma, Jun. 1997. *Intergovernmental Relations and Economic Management in China.* New York: Saint Martin's Press.

Macaulay, S. 1992. "Non-Contractual Relations in Business: A Preliminary Study." in Granovetter, M. and R. Swedburg (eds.) *The Sociology of Economic Life.* Boulder, Colorado: Westview Press.

Malcolm, David. 2000. "Judicial Reform in the 21st Century in the Asia Pacific Region." Office of the Chief Justice of Western Australia, Perth, Australia. Processed.

Mansfield, Edwin. 1986. "Patents and Innovation: An Empirical Study." In Edwin Mansfield (ed.) *Innovation, Technology and the Economy: Selected Essays of Edwin Mansfield*, Vol. 2. Economists of the Twentieth Century series. Aldershot, U.K.: Elgar; distributed in the U.S. by Ashgate, Brookfield, Vt.

Mansfield, Edward D., and Marc L. Busch. 1995. "The Political Economy of Nontariff Barriers: A Cross-national Analysis." *International Organization* 49(4):723–49.

Mansfield, Edward D., Helen V. Milner, and B. Peter Rosendorf. 2000. "Free to Trade: Democracies, Autocracies, and International Trade." *American Political Science Review* 94(2):302–21.

Manski, Charles F. 2000. "Economic Analysis of Social Interactions." *Journal of Economic Perspectives* 14(3):115–136.

Mansuri, Ghazala. 1998. "Credit Layering in Rural Financial Markets." Ph.D. thesis, Boston University.

Maskus, K. 2000. "Intellectual Property Rights in the Global Economy." Institute for International Economics, Washington, D.C.

Maskus, Keith E., and Mohan Penubarti. 1995. "How Trade Related are Intellectual Property Rights?" *Journal of International Economics* 39(3–4):227–48.

Mauro, Paolo. 1995. "Corruption and Economic Growth." *Quarterly Journal of Economics* 110(3):682–712.

———. 1997. "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis." in Kimberly Ann Elliott (ed.) *Corruption and the Global Economy*. Institute for International Economics, Washington, D.C.

Mayer, Colin. 1988. "New Issues in Corporate Finance." *European Economic Review* 32(5):1167–88.

McKinsey and Company. 1999. Public Service Broadcasters around the World. A McKinsey Report for the BBC, January 1999.

McMillan, John, and Christopher Woodruff. 1999a. "Dispute Prevention without Courts in Vietnam." *Journal of Law Economics and Organization* 15(3):637–658.

———. 1999b. "Interfirm Relationships and Informal Credit in Vietnam." *Quarterly Journal of Economics* 114(6): 1285–1320.

Megginson, William L., and Maria Boutchkova. 2000. "The Impact of Privatization on Capital Market Development and Individual Share Ownership." Paper presented at the ABN-AMRO International Conference on Initial Public Offerings, July 3–4, 2000, Universiteit van Amsterdam, The Netherlands. Available on-line at: http://www.fee.uva.nl/conferences/ipo2000/papers/Megginson-Boutchkova.pdf.

Megginson, William L., Robert C. Nash, Jeffrey M. Netter, and Annette B. Poulsen. Forthcoming. "The choice of private versus public capital markets: Evidence from Privatization." *Journal of Financial Economics*.

Melard, C., J-P Platteau, and H. Wotongoka. 1998. *Etude des Incidences Socio-Economiques de L'introduction de la Technique de Peche au Filet Maillant au Lac Kivu*. Belgium: FUCID, University of Namur. Cited in Platteau 2000.

Merton, Robert C., and Bodie, Zvi. 1995. "A Conceptual Framework for Analyzing the Financial Environment." In Crane, Dwight B. and others (eds.) *The Global Financial System: A Functional Perspective*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Meyer, R. L., and G. Nagarajan. 2000. *Rural Financial Markets in Asia: Policies, Paradigms, and Performance*, Oxford University Press, for the Asian Development Bank.

Migot-Adholla, Shem E., George Benneh; Frank Place and Steven Atsu. 1994a. "Security of Tenure and Land Productivity in Kenya." in Bruce and Migot-Adholla (1994). *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Dubuque, Iowa: Kendall Hunt: 97–118.

Migot-Adholla, Shem E., Frank Place and W. Olucoch-Kosura. 1994b. "Security of tenure and land Productivity in Kenya," in Bruce and Migot-Adholla (1994) *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Dubuque, Iowa: Kendall Hunt: 119–140.

Miller, Margaret. 2000. "Credit Reporting Systems Around the Globe: The State of the Art in Public and Private Credit Registries." World Bank. Processed.

Miller, Stewart R., and Arvind Parkhe, 1998. "Patterns

in the Expansion of U.S. Banks' Foreign Operations." *Journal of International Business Studies* 29(2):359–390.

Miranti, Paul J., Jr. 2000. "U.S. Financial Reporting Standardization." Paper presented at the World Development Report Summer Research Workshop, Washington DC, July 17–19, 2000. Processed.

Moore, Mick. 1999. "Truth, Trust and Market Transactions: What Do We Know?" *Journal of Development Studies* 36(1): 74–88.

Morck, Randall K., David A. Strangeland, and Bernard Yeung. 2000. "Inherited Wealth, Corporate Control and Economic Growth: The Canadian Disease." In Randall K. Morck (ed.) *Concentrated Corporate Ownership*, University of Chicago Press.

Morduch, Jonathan. 1995. "Income Smoothing and Consumption Smoothing." *Journal of Economic Perspectives* 9(3): 103–114.

———. 1999. "Between the State and the Market: Can Informal Insurance Patch the Safety Net?" *World Bank Research Observer* 14(2):187–207.

Moseley, Paul, and R. Krishnamurthy 1995. "Can Crop Insurance Work? The case of India." *Journal of Development Studies* 31(3):428–50.

Mudahar, M., R. Jolly, and J. P. Srivastava. 1998. "Transforming Agricultural Research Systems in Transition Economies." Discussion Paper No. 396. World Bank, Washington, D.C.

Murrell, Peter. 2001. "Institutional Reform Shunning Empirical Analysis: Demand and Supply in Romanian Commercial Courts," Department of Economics, University of Maryland, College Park, Maryland. Processed.

Nabli, Mustapha K., and Jeffrey B. Nugent eds. 1989. *The New Institutional Economics and Development: Theory and Applications to Tunisia*, Amsterdam: North Holland.

Nadvi, Khalid. 1999a. "Collective Efficiency and Collective Failure." *World Development*. 27(9):1605–1626.

———. 1999b. "Facing the new competition: Business associations in developing country industrial clusters." Geneva: International Labor Organization/International Institute for Labor Studies." No. 103.

Neal, Larry. 1990. *The Rise of Financial Capitalism: International Capital Markets in the Age of Reason*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nelson, Mark. 1999a. "After the Fall: Business Reporting in Eastern Europe." *Media Studies Journal*, 13(3):150–157.

———. 1999b. "Anticorruption in Transition: the Role of the Media." World Bank Institute. Processed.

Nenova, Tatiana. 2001a. "The Value of Corporate Votes and Control Benefits: A Cross-Country Analysis." Ph.D. Thesis, Harvard University, Cambridge, Mass.

———. 2001b. "Changes in Corporate Law in Brazil and the Value of ontrol." Ph.D. Thesis, Harvard University, Cambridge, MA.

Nepal Press Institute. 2000. Available on-line at http://www. pressasia.org/PFA/members/index.html.

Neubauer, David W., Marcia Lipetz, Mary Luskin, and John Ryan. 1981. "Managing the Pace of Justice: An Evaluation of LEAA's Court Delay-Reduction Programs." Washington, D.C.: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice.

New York State Committee to Review Audio-Visual Coverage of Court Proceedings. 1997. *An Open Courtroom: Cameras in New York Courts*. New York: Fordham University Press.

Newbery, David. 1994. "Restructuring and Privatizing Electric Utilities in Eastern Europe." *Economics of Transition* 2(1994), 291–316.

Newbery, David. 2000. "Romania: Oil and Gas Reform," in Ioannis Kessides (ed.) "*Romania: Regulatory and Structural Assessment in the Network Utilities*." Washington, D.C.: World Bank.

Nickell, Stephen J. 1996. "Competition and Corporate Performance." *Journal of Political Economy* 104(4):724–46.

———. 1997. "What Makes Firms Perform Well?." *European Economic Review* 41(3–5):783–96.

Noll, Roger. 1999a. "Telecommunications Reform in Developing Countries." in Anne O. Krueger, ed., *Economic Policy Reform: The Second Stage*. University of Chicago Press.

———. 1999b. "Notes of Privatizing Infraestructure Industries." Paper presented at WDR summer workshop. World Bank, Washington, D.C. Processed.

North, Douglass C. 1991. "Institutions." *Journal of Economic Perspectives* 5(1):97–112.

———. 1993. "Competition and Values in the Rise of the West." *Swiss Review of World Affairs* 11:23–24.

———. 1994. "Integrating Institutional Change and Technical Change in Economic History: A Transaction Cost Approach." *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150(4) 609–24.

North, Douglass C., and Barry Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England." *Journal of Economic History* 49(4):803–832.

Nugent, Jeffrey B., and Mustapha K. Nabli, 1992. "Development of Financial Markets and the Size Distribution of Manufacturing Establishments: International Comparaisons." *World Development* 20(10):1489–1499.

Odoki, Benjamin J. 1994. "Reducing Delay in the Administration of Justice: The Case of Uganda." 5 CRIM. L.F. 57.

Olson, Mancur. 2000. "Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships." New York: Basic Books.

Ordover, Janusz A., Russell W. Pittman, and Paul Clyde. 1994. "Competition Policy for Natural Monopolies in a Developing Market Economy." *Economics of Transition* 2:317– 343.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1999a. "OECD Principles of Corporate Governance." Paris.

———. 1999b. "Regulatory Reform in Japan." Paris.

———. 2000a. "Regulatory Reform in Korea." Paris.

———. 2000b. "Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation." Economics Department Working Papers No. 226 by Giuseppe Nicolette, Stefano Scarpetta, and Olivier Boylaud. Paris.

———. 2001. "Czech Republic Regulatory Reform Country Review". Paris, February. Processed.

Pardey, Philip G., and Nienke M. Beintema. 2001. "Science for Development in a New Century: Reorienting Agricultural Research Policies for the Long Run." Background paper for UNDP Human Development Report 2001 *Channeling Technology for Human Development.* United Nations Development Program. New York.

Pardey, Philip G., Julian M. Alston, Jason E. Christian, and Shenggen Fan. 1996. "Hidden Harvest: U.S. Benefits from International Research Aid." International Food Policy Research Institute, Washington, D.C. Available on-line at: http://www.ifpri.org/

Park, Walter, Ramya Vjaya, and Smita Wagh. 2001. "Determinants of Patent Rights, a Cross-National Study: An Update." Department of Economics, American University, Washington, D.C. Processed.

Peek, Joe, and Eric S. Rosengren, 2000. "Collateral Damage: Effects of the Japanese Bank Crisis on Real Activity in the United States." *American Economic Review* 90(1): 30–45.

Pender, J. L., and J. M. Kerr. 1994. "The Effect of Transferable Land Rights on Credit, Investment and Land Use: Evidence from South India." Brigham Young University, Provo, Utah. Processed.

Perez-Casas, Carmen, D. Berman, P. Chirac, T. Kasper, B. Pecoul, I. De Vincenzi, and T. Von Schoen-Angerer. 2000. "HIV/AIDS Medicines Pricing Report. Setting Objectives: Is There a Political Will?." Medicins Sans Frontieres. Published on-line at http://www.msf.org/advocacy/accessmed/reports/2000/07/aidspricing.

Persson, Torsten, and Guido Tabellini. 2000. "Political Institutions and Policy Outcomes: What Are the Stylized Facts?" Institute for International Economic Studies at the University of Stockholm. Processed.

Persson, Torsten, Guido Tabellini, and Francesco Trebbi. 2000. "Electoral Rules and Corruption." Institute for International Economic Studies at the University of Stockholm. Processed.

Pew Research Center. 2000. "Journalists Avoiding the News. Self Censorship: How Often and Why." Available online at http://www.people-press.org/jour00rpt.htm.

Pie, Minxin. 2001. "Does Legal Reform Protect Economic Transactions? Commercial Disputes in China," in Peter Murrell (ed.) *Assessing the Value of Law in Transition Economies.* Ann Arbor: University of Michigan Press.

Pinckney, T. C., and P. K. Kimuyu. 1994. "Land Tenure Reform in East Africa: Good, Bad or Unimportant?" *Journal of African Economies* 3(1):1–28.

Pistor, Katharina. 1999. "Law as a Determinant for Equity Market Development: The Experience of Transition Economies." University of Maryland,

Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS), Working Paper.

Pistor, Katharina, Yoram Keinan, Jan Kleinheisterkam, and Mark West. 2000. "The Evolution of Corporate Law." World Development Report 2002 Background Paper, World Bank, Washington, D.C.

Pistor, Katharina, Martin Raiser, and Stanislaw Gelfer. 2000. "Law and Finance in Transition Economies." *Economics of Transition* 8(2):325–368.

Pittman, Russell. 1999. "Competition, Regulation, and Deregulation." Romanian Academy of Sciences. Processed.

———. 2000. Presentation at OECD Workshop on Railroad Restructuring, Moscow, December.

———. 2001. "Vertical Restructuring of the Infrastructure Sectors of Transition Economies." World Development Report 2002 Background Paper. World Bank, Washington, D.C.

Place, Frank, and Peter Hazell. 1993. "Productivity Effects of Indigenous Land Tenure Systems in Sub-Saharan Africa." *American Journal of Agricultural Economics* 75(1):10–19.

Platteau, Jean-Philippe. 1992. "Land Reform and Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa: Controversies and Guidelines." FAO Economic and Social Development Paper No. 107. Food and Agricultural Organization, Rome.

———. 2000. *Institutions, Social Norms and Economic Development.* Amsterdam: Harwood Academic Publishers.

Porter, Michael E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations.* New York: Free Press.

———. 1992. "Capital Choices: Changing the Way America Invests in Industry." *Journal of Applied Corporate Finance* 5(2):4–16.

Porter, Michael E., and Mariko Sakakibara. Forthcoming. "Competing at Home to Win Abroad: Evidence from Japanese Industry." *Review of Economics and Statistics.*

Posner, Richard. 1995. "What Do Judges Maximize?" Chapter 3 in *Overcoming Law.* Cambridge: Harvard University Press.

Poterba, James. 1997. "Do Budget Rules Work?" in Alan Auerbach (ed.) *Fiscal Policy: Lessons from Empirical Research,* Cambridge: MIT Press.

Poterba, James, and Kim Reuben. 1999. "State Fiscal Institutions and the U.S. Municipal Bond market." in James Poterba and Jurgen von Hagen (eds.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance.* University of Chicago Press.

Powelson, John P. 1998. "The State and the Peasant: Agricultural Policy on Trial." In James A. Dorn, Steve H. Hanke, and Alan A. Walters (eds.) *The Revolution in Development Economics.* Washington, D.C.: Cato Institute.

Pray, C., and D. Umali-Deininger. 1998. "The Private Sector in Agricultural Research Systems: Will It Fill the Gap?" *World Development* 26(6):1127–48.

Prescott, Edward S., and Robert M. Townsend. 1999. "The Boundaries and Connectedness of Collective Organizations." University of Chicago. Processed.

Purcell, D., and J. Anderson. 1997. "Agricultural Extension and Research: Achievements and Problems in National Systems." Operations Evaluation Study. World Bank, Washington, D.C.

Qaim, M. 1999. "The Economic Effects of Genetically Modified Orphan Commodities: Projections for Sweetpotato in Kenya." ISAAA (International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications) Brief Series No. 13. Ithaca, New York.

Quirno, Pablo. 2001. "Latin America in the Pipeline." Worldlink. March/April 2000. Available on-line at www. worldlink.co.uk.

Rahman, Zubaidur. 1998. "The Role of Accounting Disclosure in the East Asian Financial Crisis: Lessons Learned." Division on Investment, Technology and Enterprise Development, Enterprise Development Strategies, Finance and Accounting Section, Geneva: UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development).

Rajan, Raghuram G., and Luigi Zingales. 1998. "Financial Dependence and Growth." *American Economic Review* 88(3): 559–586.

———. "Financial Systems, Industrial Structure, and Growth." University of Chicago. Available on line at: http://gsblgz. uchicago.edu/PSpapers/ fin-sys.pdf.

Ransom, Roger L., and Richard Sutch. 1977. *One Kind of Freedom: The Economic Consequences of Emancipation.* New York: Cambridge University Press.

Rauch, James, and Peter Evans. 2000. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less-Developed Countries." *Journal of Public Economics* 75(1):49–71.

Ravallion, Martin. 2000. "Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages." World Bank, Washington, D.C. Processed.

Recanatini, F., and R. Ryterman. 2000. "Disorganization or Self-Organization?." Policy Research Working Paper Series, World Bank, Washington, D.C.

Richer, D. 2000. "Intellectual Property Protection: Who Needs It?" in Persley, G. and M. Lantin (eds.) *Agricultural Biotechnology and the Poor: Proceedings of an International Conference.* October 21–22 1999. Consultative Group on International Agricultural Research. Washington, D.C.

Roberts, Mark J., and James R. Tybout (eds). 1996. *Industrial Evolution in Developing Countries.* New York: Oxford University Press.

Robertson, Geoffrey. 2000. "How Does the Media Support the Reform Process." Conference paper, Seminar on Legal and Judicial Development. June 5–7, 2000. World Bank, Washington, D.C.

Rockey, Sally. 2000. "Competitive Grants for U.S. Agricultural Research: The Long and Hard Road to Success." Conference Paper. Competitive Grants in the New Millennium. Conference organized by EMBRAPA, the Inter-American Development Bank, and the World Bank. Brasilia, Brazil. May 16–18, 2000.

Rodrik, Dani. 1994. "The Rush to Free Trade in the Developing World: Why So Late? Why Now? Will it Last?" in Haggard, Stephan, and Steven Webb (eds.) *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment.* Oxford University Press.

———. 1999. "Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them." Paper prepared for the International Monetary Fund Conference on Second-Generation Reforms, Washington, D.C., November 8–9, 1999.

———. 2000. "Trade Policy Reform as Institutional Reform." In Hoekman (ed.) *Developing Countries and the Next Round of WTO Negotiations.* In press. London: Oxford University Press.

Rohter, Larry. 2001. "Brazil's Former Slave Havens Slowly Pressing for Rights." *New York Times,* January 23: A4.

Rose-Ackerman, Susan. 2001. "Political Corruption and Democratic Structure." In Arvind Jain, (ed.) *The Political Economy of Corruption.* London: Routledge.

Rosenzweig, Mark R., and Kenneth I. Wolpin. 1993. "Credit Market Constraints, Consumption Smoothing, and the Accumulation of Durable Production Assets in Low-Income Countries: Investments in Bullocks In India." *Journal of Political Economy* 101(2):223–44.

Rousseau, Peter L. and Richard Sylla, 1999. "Emerging Financial Markets and Early U.S. Growth." National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7448. Cambridge, Mass.

Rousseau, Peter L., and Paul Wachtel. 2000. "Equity Markets and Growth: Cross-Country Evidence on Timing and Outcomes, 1980–1995." *Journal of Banking and Finance* 24(12): 1933–57.

Rozelle, Scott, Carl Pray, and Jikun Huang. 1997. "Agricultural Research Policy in China: Testing the Limits of Commercialization-led Reform." *Comparative Economic Studies* 39(2):37–71.

Rosenzweig, Mark. 1998. "Social Learning and Economic Growth." World Development Report 1998/1999 commissioned paper. World Bank, Washington, D.C.

Rukuni, M., J. Blackie, and C. Eicher. 1998. "Crafting Smallholder-Driven Agricultural Research Systems in Southern Africa." *World Development* 26(6): 1073–88.

Sachs, Jeffrey D., and Andrew Warner. 1995. "Economic Reform and the Process of Global Integration." *Brookings Papers on Economic Activity* 1:1–95.

Saleth, R. Maria, and Ariel Dinar. 1999. "Water Challenge and Institutional Response (a Cross-Country Perspective)." Policy Research Working Paper No. 2045. World Bank, Washington, D.C.

Sappington, David E. M., and Joseph E. Stiglitz. 1987. "Privatization, Information and Incentives." *Journal of Policy Analysis and Management* 6:567–582.

Shepherd, Andrew. 1997. *Market Information Services—Theory and Practice.* FAO, Rome.

Shepherd, Andrew, and Alexander Schalke. 1995. "The Indonesian Horticultural Market Information Service." AGSM Occasional Paper No.8. FAO, Rome. Quoted in Shepherd, Andrew. 1997. *Market Information Services—Theory and Practice.* FAO, Rome.

Scherer, F.M. 1992. "Schumpeter and Plausible

Capitalism." *Journal of Economic Literature* 30(3):1416–33.

Schmidt, Klaus M. 1996a. "Managerial Incentives and Product Market Competition." Center for Economic Policy Research Discussion Paper Series No. 1382, London.

———. 1996b. "The Costs and Benefits of Privatization: An Incomplete Contracts Approach." *Journal of Law, Economics, and Organization* 12(1):1–24.

Schneider, Ben Ross. 1997a. "Big Business and the Politics of Economic Reform: Confidence and Concertation in Brazil and Mexico." In Sylvia Maxfield and Ben Ross Schneider (eds.) *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.

———. 1997b. "Organized Business Politics in Democratic Brazil." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 39(4):95–127.

Schneider, Friedrich, and Dominik H. Enste. 2000. "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences." *Journal of Economic Literature* 38(1):77–114.

Schreiner, Mark. 2000. "Microfinance in Rural Argentina." Washington University, St. Louis. Processed.

Schultz, Theodore W. (1980): "Nobel lecture: The Economics of Being Poor," *Journal of Political Economy* 88(4): 640–51.

Schumpeter, Joseph A. 1934. *Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung* (The Theory of Economic Development). Leipzig: Dunker & Humblot, 1912; translated by Redvers Opie. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Schwartz, Gerd, and Claire Liuksila. 1997. "Argentina." In Teresa Ter-Minassian (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*." Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Seibel, Hans Dieter. 2000. "Agricultural Development Banks: Close Them or Reform Them?" *Finance and Development* 37(2):45–48.

Shaffer, Sherrill. 1993. "Test of Competition in Canadian Banking." *Journal of Money, Credit, and Banking* 25(1): 49–61.

Shapiro, Carl, and Robert D. Willig. 1990. "Economic Rationales for the Scope of Privatization," in E. Saleiman and J. Waterbury (eds.) *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Boulder: Westview Press.

Shi, Min, and Jakob Svensson. 2000. "Conditional Political Business Cycles: Theory and Evidence." Harvard University and Insitute for International Economic Studies, Stockholm University. Processed.

Shipton, Parker. 1994. "Time and Money in the Western Sahel." in James M. Acheson (ed.) *Anthropology and Institutional Economics*: Lanham, Maryland: University Press of America: 283–327.

Shirley, Mary, and Patrick Walsh. 2000. "Public versus Private Ownership: The Current State of the Debate." World Bank, Policy Research Working Paper 2420. Washington, D.C.

Shleifer, Andrei, and Daniel Treisman. 2000. *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia*. Cambridge: MIT Press.

Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny. 1988. "Value Maximization and the Acquisition Process," *Journal of Economic Perspectives* 2: 7–20.

———. 1993. "Corruption." *Quarterly Journal of Economics* 108(3):599–617.

———. 1997. "A Survey of Corporate Governance." *Journal of Finance* 52:737–783.

Siamwalla, Ammar, Chirmsak Pinthong, Nipon Poapongsakorn, Ploenpit Satsanguan, Prayong Nettayarak, Wanrak Mingmaneenakin, and Yuavares Tubpun. 1990. "The Thai Rural Credit System: Public Subsidies, Private Information, and Segmented Markets," *World Bank Economic Review* 4(3):271–295.

Slater, Joanna. 2000. "Riches among the Poor." *Far Eastern Economic Review* 163(43):52–56.

Smith, Pamela J. 1999. "Are Weak Patent Rights a Barrier to U.S. Exports?" *Journal of International Economics* 48(1): 151–177.

Smith, Warrick. 2000. "Regulating Utilities: Thinking about Location Questions." Paper prepared for the World Bank Summer Workshop on Market Institutions, July. World Bank, Washington, D.C.

Sokoloff, Kenneth L. 2000. "Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World." *Journal of Economic Perspectives*, 14(3):217–232.

Solo, T., and S. Snell. 1998. "Water and Sanitation Services for the Urban Poor," United Nations Development Programme—World Bank. Processed.

Spiller, Pablo, and Carlo G. Cardilli. 1997. "The Frontier

of Telecommunications Deregulation: Small Countries Leading the Pack." *Journal of Economic Perspectives* 11:127–138.

Spiller, Pablo, and C. Sampson. 1996. "Telecommunications Regulation in Jamaica." In Brian Levy and Pablo Spiller (eds.) *Regulation, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications.* Cambridge University Press.

Srinivasan, T. N., and Jagdish Bhagwati. 1999. "Outward Orientation and Development: Are the Revisionists Right?" Economic Growth Center Discussion Paper No. 804, Yale University.

Staiger, Robert, and Guido Tabellini. 1999. "Do GATT Rules Help Governments Make Domestic Commitments?" *Economics and Politics* 11(2):109–144.

Stapenhurst, Frederick. 2000. "The Media's Role in Curbing Corruption." World Bank Institute Departmental Working Paper. World Bank, Washington D.C. Available on-line at http://www.worldbank.org/wbi/governance/wp.htm# corruption.

Stein, Ernesto, Ernesto Talvi, and Alejandro Grisanti. 1999. "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience." in James Poterba and Jurgen von Hagen (eds.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance.* University of Chicago Press.

Stern, Jon, and Junior R. Davis. 1998. "Economic Reform of the Electricity Industries of Central and Eastern Europe." *Economics of Transition* 6:427–460.

Stewart, Mark B. 1990. "Union Wage Differentials, Product Market Influences and the Division of Rents." *Economic Journal* 100(403):1122–37.

Stigler, G. J. 1987. "Competition." In J. Easwell, M. Milgate, and P. Newman (eds.) "The New Palgrave." London: MacMillan.

Stiglitz, Joseph E. 1972. "Some Aspects of the Pure Theory of Corporate Finance: Bankruptcies and Takeovers." *Bell Journal of Economics* 3(3):458–82.

———. 1985. "Credit Markets and the Control of Capital." *Journal of Money, Credit and Banking* 17(2):133–52.

Svensson, Jakob 1998. "Investment, Property Rights and Political Instability: Theory and Evidence." *European Economic Review* 42(7):1317–1341.

———. 1999. "Who Must Pay Bribes and How Much? Evidence from a Cross-Section of Firms." Policy Research Department Working Paper No. 2486. World Bank, Washington, D.C.

Swaminathan, M. 1991. "Segmentation, Collateral Undervaluation, and the Rate of Interest in Agrarian Credit Markets: Some Evidence from Two Villages in South India." *Cambridge Journal of Economics* 15(2):161–78.

Swamy, Anand, Stephen Knack, Young Lee, and Omar Azfar. 2001. "Gender and Corruption." *Journal of Development Economics* 64:25–55.

Swanson, B., B. J. Farner, and R. Bahal. 1990. "The Current Status of Agricultural Extension Worldwide," in FAO *Report of the Global Consultation on Agricultural Extension,* Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome.

Sylla, Richard. 2000. "Financial Systems and Economic Modernization: A New Historical Perspective" New York University. Processed.

Taliercio, Robert. 2000a. "Administrative Reform as Credible Commitment: The Link Between Revenue Authority Autonomy and Performance in Latin America." Manuscript. Harvard University.

———. 2000b. "The Political Incentives for and against Administrative Reform: The Establishment of Semi-Autonomous Revenue Authorities in Latin America." World Bank, Washington, D.C. Processed.

———. 2001. "Administrative Reform as Credible Commitment: The Link between Revenue Authority Autonomy and Performance in Latin America." Manuscript. World Bank, Washington, D.C.

Tanzi, Vito, and Hamid Davoodi. 1998. "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?" International Monetary Fund Working Paper No. 98/76. Washington, D.C.

———. 2001. "Corruption, Growth and Public Finances." in Arvind Jain (ed.) *The Political Economy of Corruption.* London: Routledge.

Tarigo, Enrique. 1995. "Legal Reform in Uruguay: General Code of Procedure." in Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference 48. (Malcom Rowat, Waleed H. Malik, & Maria Dakolias eds., August).

Taylor, Michael, and Alex Fleming. 1999. "Integrated Financial Supervision: Lessons of Northern

European Experience," World Bank, Washington, D.C. Processed.

Tello, Carlos. 1984. La Nacionalizaciîn de la Banca en Mxico. Siglo Veintiuno Editores.

Tendler, Judith, and Sara, Freedheim. 1994. "Trust in a Rent Seeking World: Health and Government Transformed in Northeastern Brazil." *World Development* 22(2):1771–91.

The Probe Team. 1994. *Public Report on Basic Education in India.* New Delhi: Oxford University Press.

Thomas, Duncan, John Strauss, and Maria-Helena Henriques, 1991, "How Does Mother's Education Affect Child Height?" *Journal of Human Resources* 26(2):183–211.

Thompson, Ginger. 2001. "Chasing Mexico's Dream into Squalor." *New York Times,* February 11.

Torii, Akio. 1992. "Technical Efficiency in Japanese Industries." In Caves, Richard, and Associates, *Industrial Efficiency in Six Nations.* Cambridge: MIT Press.

Treisman, Daniel. 1999. "Russia's Tax Crisis: Explaining Falling Revenues in a Transitional Economy." *Economics and Politics* 11(2):145–169.

———. 2000. "The Causes of Corruption: A Cross-National Study." *Journal of Public Economics* 76(3):399–457.

Tripp, R., and D. Byerlee. 2000. "Public Plant Breeding in an Era of Privatisation." *Natural Resource Perspectives* No. 57. Overseas Development Institute.

Trujillo, Lourdes, and Gustavo Nombela. 2000. "Multiservice Infraestructure." Private Sector and Infrastructure Network, Viewpoint No. 222, October. Available on-line at: www.worldbank.org/html/fpd/notes.

Tuck, Laura, and Kathy Lindert. 1996. "From Universal Food Subsidies to a Self-Targeted Program: A Case Study in Tunisian Reform." World Bank Discussion Paper No. 351. Washington, D.C.

Turnham, David. 1993. *Employment and Development: A New Review of Evidence.* Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Tybout, James R. 1996. "Heterogeneity and Productivity Growth: Assessing the Evidence." In Roberts and Tybout (eds.) *Industrial Evolution in Developing Countries.* New York: Oxford University Press.

Tybout, James R., and M. Daniel Westbrook. 1995. "Trade Liberalization and Dimensions of Efficiency Change in Mexican Manufacturing Industries." *Journal of International Economics* 39:1–2.

Tybout, James, Jaime de Melo, and Vittorio Corbo. 1991. "The Effects of Trade Reforms on Scale and Technical Efficiency: New Evidence from Chile." *Journal of International Economics* 31:3–4.

Tyler, Tom R., Yuen Huo, and E. Allan Lind. 1999. *The Two Psychologies of Conflict Resolution: Differing Antecedents of Pre-Experience Choices and Post-Experience Evaluations,* 2(2) Group Processes and Intergroup Relations 99.

Udry, Christopher. 1990. "Credit Markets in Northern Nigeria: Credit as Insurance in Rural Economy." *World Bank Economic Review* 4(3):251–69.

U.S. Department of Justice. 1986. *Oil Pipeline Deregulation.* Washington, D.C.

U.S. Federal Regulatory Commission. 1999. "Notice of Proposed Rulemaking: Regional Transmission Organizations," Docket No. RM99-2000, May 13, 1999.

Umali-Deininger, D. 1997. "Public and Private Agricultural Extension: Partners or Rivals." *World Bank Research Observer* 12(2):203–24.

United Nations Development Programme. 1999. *Human Development Report 1999.*

———. 2000. *Human Development Report 2000.*

Untiet, Charles. 1987. "The Economics of Oil Pipeline Deregulation: A Review and Extension of the DOJ Report." U.S. Department of Justice, Antitrust Division, Economic Analysis Group Discussion Paper 87-3, May. Washington, D.C.

USAID (U.S. Agency for International Development). 1998. "Alternative Dispute Resolution: Practitioner's Guide." Washington, D.C. Processed.

Uwanno, Borwonsornsak. 2000. "Depoliticizing Key Institutions for Combatting Corruption: Case Study of the New Thai Constitution." Processed.

Van Cayseele, P.J.G. 1998. "Market Structure and Innovation: A Survey of the Last Twenty Years." *De Economist* 146(3): 391–417.

Van de Walle, Dominique, and Kimbery Nead, eds. 1995. *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence.* Baltimore: Johns Hopkins Press.

Vander Vennet, Rudi. 1996. "The Effect of Mergers and Acquisitions on the Efficiency and Profitability of EC Credit Institutions." *Journal of Banking and Finance* 20: 1531– 1558.

VanRijckeghem, Caroline, and Beatrice Weder. 1997. "Corruption and the Rate of Temptation. Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?" International Monetary Fund Working Paper No. 97/73. Washington, D.C.

Varano, Vincenzo. 1997. "Civil Procedure Reform in Italy." *American Journal of Comparative Law* 45:657.

Varela, David, and Veena Mayani. 2000. "The Dominican Republic: A First Statistical Review of the Justice Sector." World Bank Working Paper. Washington, D.C.

Vscovi, Enrique. 1996. "Nuevas Tendencias y Realidades del Proceso Civil. El Cidigo Procesal Civil Modelo para Iberoamrica. La Experiencia Uruguaya del Proceso Oral. El Cidigo Judicial Uniforme de la Nueva Union Europea." in August M. Morello (ed.) *La Prueba*. Buenos Aires: Libreria, Editora Platense.

Vickers, John. 1995. "Concepts of Competition." *Oxford Economic Papers* No. 47. Oxford University Press.

Vissi, Ferenc. 1992. "The Peculiarities of Regulating the Monopolies in the Economies in Transition in General, and in Hungary in Particular." Presentation at World Bank Conference on Treatment of Natural Monopolies in Eastern Europe, Vienna. World Bank.

Vogel, Ezra. 1994. *Japan as Number One in Asia*. American Assembly, Columbia University, series. New York and London: Norton.

Vose, Edward. 1916. Seventy-Five Years of the Mercantile Agency: R.G. Dun & Co., 1841–1916. New York: R.G. Dun and Co.

Walden, Ruth. 2000. "Insult Laws: An Insult to Press Freedom." World Press Freedom Committee, Reston, Virginia.

Waterfield, C. 1999. "Paperless Loan Processing Technology." *MicroBanking Bulletin* July 1999.

Webster, David. 1992. "Building Free and Independent Media." Freedom Paper No. 1. United States Information Agency, Washington D.C.

Webster, Leila, and Peter Fidler. 1996. The Informal Sector and Microfinance Institutions in West Africa." World Bank: Washington, D.C.

Wei, Shang-jin. 2000a. "How Taxing Is Corruption on International Investors?" *Review of Economics and Statistics* 82(1): 1–11.

Wei, Shang-jin. 2000b. "Local Corruption and Global Capital Flows." *Brookings Papers on Economic Activity* 2:303–351.

———. 2000c. "Natural Openness and Good Government." National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7765. Cambridge, Massachusetss.

Weill, Herman. 1961. *Frederick the Great and Samuel von Cocceji: A Study in the Reform of the Prussian Judicial System*. Madison: University of Wisconsin.

Weisbach, Michael, and Benjamin Hermalin. 2000. "Boards of Directors as an Endogenously Determined Institution: A Survey of the Economic Literature." Berkeley. Processed.

Wellenius, Bjorn. 1997. "Extending Telecommunications Service to Rural Areas: The Chilean Experience." World Bank, Public Policy for the Private Sector, Viewpoint Note No. 105, February. Washington, D.C.

Wetzel, Deborah, and Anita Papp. 2001. "Strengthening Hard Budget Constraints in Hungary", in Jonathan Rodden, Gunnar Eskeland, and Jennie Litvack (eds.) *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Washington: World Bank.

Williamson, Oliver E. 1985. "Reflections on the New Institutional Economics." *Zeitschrift fur die gesamte Staatswissenschaft* 141(1):187–95.

Willig, R. D. 1980. "What Can Markets Control?" in R. Sherman (ed.), *Perspectives on Postal Service Issues*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute.

Wilmington, Martin W. 1955. "Aspeçts of Moneylending in Northern Sudan." *Middle East Journal* 9:139–46 (The Middle East Institute, Washington, D.C.).

Wong, Christine P. W. 1997. *Financing Local Government in the People's Republic of China*. Oxford University Press.

World Bank. 1974. "Land Reform." Development Series. World Bank: Washington, D.C.

———. 1989a. "Argentina Agricultural Sector Review, Volume II: Technical Annex." Report No. 7733-AR. Country Department I, Latin America and the Caribbean Region, Washington D.C.

———. 1989b. *World Development Report 1989, Financial Markets and Development*. New York: Oxford University Press.

———. 1992. Malaysia: Fiscal Reform for Stable Growth. Washington, D.C.

———. 1994a. "Governance: The World Bank's Experience." Washington, D.C.

———. 1994b. Indonesia: Health, Man Power Report. 1994. Washington, D.C.

———. 1994c. "Public Expenditures for Poverty Alleviation in Northeast Brazil: Promoting Growth and Improving Services." Washington, D.C.

———. 1995a. *World Development Report 1995: Workers in an Integrating World.* World Bank, Washington, DC.

———. 1995b. "Preshipment Inspection Services." World Bank Discussion Paper No. 278. Washington, D.C.

———. 1996. Rural Energy and Development: Improving Energy Supplies for Two Billion People. Washington, DC: World Bank. Chapter 9

———. 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World.* New York: Oxford University Press.

———. 1998. "Reforming Agricultural Research Organizations: Creating Autonomous Bodies and Managing Change." Agricultural Knowledge and Information Systems (AKIS) Good Practice Note No. 01/99. World Bank, Washington D.C.

———. 1999a. "Initiating Memorandum: Bank Restructuring Facility Loan to Mexico." Finance, Private Sector, and Infrastructure, Country Management Unit 1, Latin America and the Caribbean Regional Office, Washington DC.

———. 1999b. "Moldova: Poverty Assessment. A World Bank Country Study." Washington, DC.

———. 1999c. *World Development Report 1998/1999: Knowledge for Development.* New York: Oxford University Press.

———. 1999d. *Land Administration and Rural Development: Two Cases from Thailand.* OED/World Bank; Report 184. Washington, D.C.

——. 2000a. "Decentralizing Agricultural Extension: Lessons and Good Practice," Agricultural Knowledge and Information Systems (AKIS) Good Practice Note August 2000. Washington D.C. Available on-line at: www.worldbank. org/akis.

———. 2000b. "Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate." Washington, D.C.

———. 2000c. "Implementation Completion Report on a Loan to the Republic of Mauritius for a Technical Assistance to Enhance Competitiveness Project." March 30. Washington, D.C.

———. 2000d. *India: Reducing Poverty, Accelerating Development.* Washington, D.C.

———. 2000e. *Securing Our Future in a Global Economy.* Washington, D.C.

———. 2000f. *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century.* New York: Oxford University Press.

———. 2000g. *Can Africa Claim the 21st Century?* Washington, D.C.

———. 2000h. *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2000.* Washington, D.C.

———. 2001a. *Finance for Growth: Policy Choices in a Volatile World.* Policy Research Report. New York: Oxford University Press.

———. 2001b. "Capacity Building for Economic Communication." Internal Report. Communications Department. Romania Country Office. World Bank, Bucharest.

———. 2001c. "Sri Lanka Poverty Assessment." In process.

———. 2001d. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty.* New York: Oxford University Press.

———. 2001f. *Public Expenditure Review: Zambia.* Washington, DC.

World Competitiveness Yearbook. 2000. Available on-line at http://www.imd.ch/wcy/.

WIPO (World Intellectual Property Organization). 1990. "Exclusions from Patent Protection." HL/CM/INF/1 Rev., May.

Wurgler, Jeffrey. 2000. "Financial Markets and the Allocation of Capital," *Journal of Financial Economics* 58(1–2):187– 214.

Yaron, Jacob, and Benjamin Piprek. 1997. "Rural Finance: Issues, Designs and Best Practices." Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monograph Series 14. World Bank, Washington, D.C.

Young, Alwyn. 2000. "The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in the People's Republic of China." *Quarterly Journal of Economics* 115(4):1091–1136.

Yunus, Muhammad. 1994. *Credit Is a Human Right.* Dhaka: Grameen Bank.

———. 1997. *Banker to the Poor: Micro-Lending and the Battle Against World Poverty.* New York. Public Affairs.

Zagha, Roberto. 1998. "Labor and India's Economic Reforms." *Policy Reform* Vol. 2.

Zhuravskaya, Ekaterina V. 2000. "Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style." *Journal of Public Economics* 76:337–368.

Các chỉ số phát triển thế giới chọn lọc

Giới thiệu 303

Bảng 1. Các chỉ số phát triển chọn lọc 307
Bảng 2. Nghèo đói và phân phối thu nhập 309
Bảng 3. Hoạt động kinh tế 311
Bảng 4. Thương mại, viện trợ, và tài chính 313
Bảng 1a. Các chỉ số cơ bản cho các nền kinh tế khác 315

Phân loại các nền kinh tế 316

Chú thích kỹ thuật 317

Giới thiệu các chỉ số phát triển thế giới chọn lọc

Trong lần xuất bản năm nay, các dữ liệu phát triển được trình bày trong số lượng bảng ít hơn. *Các chỉ số Phát triển Thế giới 2001* (WDI) bao gồm một dãy đầy đủ các dữ liệu phát triển do Ngân hàng Thế giới cung cấp. Bốn bảng chính ở trong phần này vẫn giữ lại hình thức trình bày như trong các lần xuất bản trước đó của Các chỉ số Phát triển Thế giới Chọn lọc, trình bày các số liệu kinh tế xã hội so sánh cho hơn 130 nền kinh tế trong các năm gần nhất mà số liệu sẵn có và đối với một số chỉ số là một năm trước đó. Một bảng bổ sung trình bày các chỉ số cơ bản cho 75 nền kinh tế có số liệu phân tán hay có dân số ít hơn 1,5 triệu người.

Các chỉ số được trình bày ở đây được chọn lọc từ hơn 800 chỉ số trong *Các chỉ số Phát triển Thế giới 2001*. Được xuất bản hàng năm, ấn phẩm *Các chỉ số Phát triển Thế giới* phản ánh một cái nhìn toàn diện đối với tiến trình phát triển. Chương mở đầu ấn phẩm này trình bày các báo cáo về tình hình và triển vọng của tiến bộ kinh tế và xã hội ở các nước đang phát triển và so sánh chúng với bảy mục tiêu phát triển quốc tế. Năm phần chính đề cập sự đóng góp của nhiều yếu tố khác nhau như: sự phát triển vốn con người, sự bền vững của môi trường, kết quả hoạt động kinh tế vĩ mô, phát triển khu vực tư nhân và mối liên kết toàn cầu ảnh hưởng đến môi trường bên ngoài của sự phát triển. *Các chỉ số Phát triển Thế giới* được bổ sung thêm bởi một cơ sở dữ liệu được phát hành độc lập trên đĩa CD- ROM cho phép truy cập hơn 1.000 bảng dữ liệu và 800 chỉ số chuỗi thời gian của 224 nền kinh tế và khu vực.

Nguồn dữ liệu và phương pháp nghiên cứu

Các số liệu về kinh tế-xã hội và môi trường trình bày ở đây được thu thập từ một số nguồn như: số liệu sơ cấp do Ngân hàng Thế giới thu thập, các ấn phẩm số liệu thống kê của các nước thành viên, các viện nghiên cứu, và các tổ chức quốc tế như Liên hợp quốc và các uỷ ban chuyên trách trực thuộc, Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF), OECD. Mặc dù hầu hết số liệu thống kê của các nước và các tổ chức quốc tế đều áp dụng tiêu chuẩn quốc tế về phạm vi khảo sát, định nghĩa và phân loại, nhưng vẫn có sự khác nhau không thể tránh được về tính kịp thời và độ tin cậy của số liệu, xuất phát từ những khác biệt về khả năng và nguồn lực được dành cho việc thu thập và tổng hợp các số liệu cơ bản. Trong một số chủ đề, các nguồn dữ liệu khác nhau được các nhân viên Ngân hàng Thế giới thẩm tra để bảo đảm phản ánh được các số liệu đáng tin cậy nhất có thể có. Trong một số trường hợp, khi các số liệu sẵn có dường như lại quá nghèo nàn, không đủ khả năng cung cấp những thước đo đáng tin cậy về trình độ và xu hướng hoặc không tuân thủ các tiêu chuẩn quốc tế thì các số liệu đó không được trình bày.

Các số liệu trình bày ở đây nhìn chung thống nhất với số liệu trong *Các chỉ số phát triển thế giới 2001*. Tuy vậy, các số liệu ở đây đã được chỉnh lý và cập nhật lại ở bất kỳ nơi nào có thông tin mới. Sự khác biệt cũng có thể do việc chỉnh lý các chuỗi số liệu quá khứ và do sự thay đổi phương pháp nghiên cứu. Do đó, số liệu của các thời kỳ khác nhau có thể được công bố trong các ấn phẩm khác nhau của Ngân hàng Thế giới. Độc giả không nên tập hợp các chuỗi số liệu từ các ấn phẩm khác nhau hay từ các lần xuất bản khác nhau của cùng một ấn phẩm. Các dữ liệu chuỗi thời gian nhất quán được trình bày trong CD-ROM *Các chỉ số phát triển thế giới chọn lọc*.

Tất cả các số liệu sử dụng đồng đô la đều là đồng đôla Mỹ hiện hành nếu không có chú thích gì khác. Các phương pháp khác nhau được sử dụng để chuyển đổi số liệu tính bằng đồng bản tệ của các nước được mô tả trong phần *Chú thích kỹ thuật*.

Do công việc chính của Ngân hàng Thế giới là cho vay và tư vấn chính sách cho các nước thành viên có thu nhập thấp và trung bình, những vấn đề được nêu trong các bảng này chủ yếu tập trung vào các nền kinh tế này. Các thông tin về các nền kinh tế có thu nhập cao cũng được cung cấp để so sánh khi có thể. Độc giả có thể muốn tham khảo các ấn phẩm thống kê của các nước và các ấn phẩm của Tổ chức Hợp tác kinh tế và phát triển (OECD) và Liên minh châu Âu để có thêm thông tin về các nền kinh tế có thu nhập cao.

Các thay đổi trong Hệ thống tài khoản quốc gia

Lần đầu tiên, ấn bản năm nay của Các chỉ số phát triển thế giới chọn lọc sử dụng các thuật ngữ phù hợp với Hệ thống các tài khoản quốc gia (SNA) 1993. Ví dụ, vào năm 1993, thuật ngữ *tổng thu nhập quốc dân* được sử dụng thay thế cho *tổng sản phẩm quốc dân*. Độc giả xem thêm ở các chú thích kỹ thuật cho bảng 1 và 3.

Hầu hết các nước tiếp tục soạn thảo các tài khoản quốc gia của mình căn cứ vào SNA 1986, nhưng ngày càng có nhiều nước áp dụng SNA 1993. Một số ít các nước có thu nhập thấp vẫn tiếp tục sử dụng các khái niệm trong các hướng dẫn SNA lâu đời hơn, gồm các đánh giá như chi phí theo nhân tố trong việc mô tả các đại lượng kinh tế chủ yếu.

Phân loại các nền kinh tế và các thước đo tổng hợp

Các thước đo tổng hợp ở cuối mỗi bảng gồm có các nền kinh tế được phân loại căn cứ theo thu nhập trên đầu người và theo khu vực. GNI trên đầu người được sử dụng để xác định các phân loại thu nhập sau đây: thu nhập thấp là 755 USD trở xuống vào năm 2000; thu nhập trung bình từ 756 USD đến 9.265 USD; và thu nhập cao từ 9.266 USD trở lên. Người ta còn tiếp tục chia ra thành các nền kinh tế thu nhập trung bình lớp dưới và trung bình lớp trên với mốc GNI trên đầu người là 2.995 USD. Xem bảng phân loại các nền kinh tế ở cuối sách để biết được danh sách các nước trong mỗi nhóm (kể cả các nước có dân số ít hơn 1,5 triệu người).

Các thước đo tổng hợp là các con số tổng cộng (được ký hiệu bằng chữ *t* nếu các số tổng hợp bao gồm cả ước tính cho các số liệu bị thiếu và các nước không công bố số liệu, hoặc bằng chữ *s* cho giá trị tổng cộng đơn giản của các số liệu đã cho), bình quân gia quyền (*w*), hay giá trị trung vị (m) được tính cho các nhóm bao gồm các nền kinh tế. Số liệu về các nền kinh tế không được phản ánh trong các bảng chính (được trình bày trong bảng 1a) cũng được đưa vào thước đo tổng hợp, nếu có số liệu, hoặc được giả định rằng các nước đó cũng có xu hướng tương tự các nước công bố số liệu. Điều này cho phép đưa ra các thước đo tổng hợp nhất quán hơn bằng cách chuẩn hoá phạm vi các nước được xem xét trong thời kỳ nghiên cứu. Tuy nhiên, nếu các thông tin bị thiếu chiếm từ một phần ba giá trị ước tính tổng hợp trở lên thì ở phần thước đo tổng hợp sẽ được ghi là không có số liệu. Phần về *Phương pháp thống kê* trong *Chú thích kỹ thuật* sẽ cho biết thêm thông tin về các phương pháp tổng hợp. Các quyền số dùng để xây dựng số liệu tổng hợp được liệt kê trong chú thích kỹ thuật của mỗi bảng.

Theo thời gian, việc phân loại một nền kinh tế được hiệu chỉnh do có những thay đổi trong các giá trị ngưỡng nêu trên hay trong mức GNI trên đầu người của nền kinh tế đó. Khi các thay đổi này xảy ra, các số liệu tổng hợp căn cứ vào cách phân loại này được tính toán lại cho thời kỳ quá khứ để đảm bảo duy trì những dãy số liệu nhất quán.

Thuật ngữ và phạm vi các nước được khảo sát

Thuật ngữ nước ở đây không hàm ý một sự độc lập về chính trị mà dùng để chỉ bất cứ vùng lãnh thổ nào mà chính quyền ở đó công bố các số liệu thống kê kinh tế và xã hội tách biệt. Số liệu các nền kinh tế được phản ánh đúng như thực trạng đã công bố năm 1999 và các số liệu quá khứ được hiệu chỉnh để phản ánh bối cảnh chính trị hiện tại. Trong tất cả các bảng, những trường hợp ngoại lệ đều được ghi chú.

Chú thích kỹ thuật

Do chất lượng số liệu và các so sánh liên quốc gia còn có nhiều vấn đề, bạn đọc nên tham khảo phần *Chú thích kỹ thuật*, bảng Phân loại các nền kinh tế theo thu nhập và theo khu vực, và các chú thích trong các bảng. Muốn biết thêm chi tiết, xin tham khảo *Các chỉ số phát triển thế giới chọn lọc 2001*.

Bạn đọc có thể tìm thấy thêm thông tin về WDI 2001 và đặt mua qua mạng máy tính, bằng điện thoại hay fax như sau:

Để có thêm thông tin và đặt mua qua mạng máy tính:
http://www.worldbank.org/data/wdi2001/index.htm
Đặt mua bằng điện thoại hay fax: 1-800-645-7247 hoặc 703-661-1580; Fax 703-661-1501.
Đặt mua qua thư tín: The World Bank, P.O. Box 960, Herndon, VA 20172-0960, U.S.A.

Bảng 1. Các chỉ số phát triển cơ bản

	Dân số			Tổng thu nhập quốc dân (GNI)[a]		Tổng thu nhập quốc dân tính theo PPP (GNI)[a]		Tỷ lệ tăng tổng sản phẩm quốc nội trên đầu người (%) 1990-2000	Tuổi thọ trung bình (số năm 1999)	Tỷ lệ tử vong dưới 5 tuổi (trên 1000 trẻ 1999)	Tỷ lệ người lớn không biết chữ (% người từ 15 tuổi trở lên 1999)	Lượng thải Carbon dioxide (triệu tấn 1997)
	Triệu 2000	Tăng trưởng trung bình hàng năm (%) 1990–2000	Mật độ (người/km²) 2000	Tỷ đôla 2000	Đôla trên đầu người 2000	Tỷ đôla 2000	Đôla trên đầu người 2000					
Anbani	3	0,4	124	..	..[c]	12	3.550	5,9	72	..	16	1,7
Angiêri	30	1,9	13	48,3	1.590	153[d]	5.040[d]	1,1	71	39	33	98,7
Ănggôla	13	3,2	10	3,1	240	16[d]	1.230[d]	–0,8	47	208	..	5,3
Achentina	37	1,3	14	275,5	7.440	448	12.090	–1,7	74	22	3	140,6
Ácmênia	4	0,8	136	2,0	520	10	2.570	5,5	74	18	2	2,9
Ôxtrâylia	19	1,2	2	394,1	20.530	487	25.370	3,0	79	5	..	319,6
Áo	8	0,5	98	204,2	25.220	213	26.310	3,5	78	5	..	62,6
Adécbaigian	8	1,2	93	4,9	610	22	2.760	10,4	71	21	..	32,0
Băngladết	130	1,6	997	49,9	380	213	1.650	3,8	61	89	59	24,6
Bêlarút	10	–0,2	48	30,0	2.990	76	7.550	6,3	68	14	1	62,3
Bỉ	10	0,3	312	252,5	24.630	282	27.500	3,5	78	6	..	106,5
Bênanh	6	2,8	57	2,4	380	6	970	2,2	53	145	61	1,0
Bôlivia	8	2,4	8	8,3	1.000	20	2.380	0,2	62	83	15	11,3
Bốtxoana	2	2,3	3	5,3	3.300	12	7.190	2,5	39	95	24	3,4
Braxin	170	1,4	20	606,8	3.570	1.245	7.320	3,2	67	40	15	307,2
Bungari	8	–0,7	74	12,4	1.510	45	5.530	5,5	71	17	2	50,3
Buốckina Phaxô	11	2,4	41	2,6	230	12[d]	1.020[d]	3,1	45	210	77	1,0
Burudi	7	2,2	265	0,7	110	4[d]	580[d]	–1,6	42	176	53	0,2
Campuchia	12	2,7	68	3,1	260	17	1.410	1,7	54	143	61	0,5
Camơrun	15	2,7	32	8,6	570	24	1.570	1,5	51	154	25	2,7
Canađa	31	1,0	3	647,1	21.050	840	27.330	4,0	79	6	..	496,6
CH Trung Phi	4	2,0	6	1,1	290	4[d]	1.210[d]	2,4	44	151	55	0,2
Sát	8	2,9	6	1,5	200	7[d]	860[d]	–2,1	49	189	59	0,1
Chilê	15	1,5	20	69,9	4.600	139	9.110	4,0	76	12	4	60,1
Trung Quốc	1.261	1,1	135	1.064,5	840	4.966	3.940	7,3	70	37	17	3.593,5
Hồng Công, Trung Quốc	7	1,8	..	176,4	25.950	174	25.660	9,3	80	5	7	23,8
Côlômbia	42	1,9	41	88,0	2.080	249	5.890	1,0	70	28	9	71,9
CHDC Cônggô	51	3,2	23	5,0	100	33	682	..	46	161	40	2,3
CH Cônggô	3	2,8	9	1,8	630	2	590	4,8	48	144	21	0,3
Cốxta Rica	4	2,0	71	14,4	3.960	30	8.250	0,0	77	14	5	5,4
Côt Đivoa	16	3,0	50	10,5	660	24	1.520	–4,5	46	180	54	13,3
Crôatia	4	–0,7	80	20,1	4.510	35	7.780	3,8	73	9	2	20,1
CH Séc	10	–0,1	133	50,6	4.920	140	13.610	3,2	75	5	..	125,2
Đan Mạch	5	0,4	126	171,0	32.020	145	27.120	2,5	76	6	..	57,7
CH Đôminican	9	1,9	177	18,0	2.100	49	5.720	6,5	71	47	17	14,0
Ecuađo	13	2,1	46	15,3	1.210	37	2.920	0,4	69	35	9	21,7
Ai Cập,	64	2,0	64	95,2	1.490	235	3.690	3,2	67	54	45	118,3
En Xanvađo	6	2,1	303	12,5	1.990	28	4.390	0,0	70	36	22	5,9
Êritơria	4	2,7	41	0,7	170	4	950	–11,4	50	105	47	..
Extônia	1	–0,9	34	4,9	3.410	13	9.050	7,0	71	12	..	19,1
Êtiôpia	64	2,3	64	6,7	100	42	660	2,2	42	166	63	3,8
Phần Lan	5	0,4	17	129,0	24.900	127	24.610	5,4	77	5	..	56,6
Pháp	59	0,4	107	1.429,4[e]	23.670[e]	1.440	24.470	2,9	79	5	..	349,8
Grudia	5	0,0	78	3,2	590	13	2.470	1,8	73	20	..	4,5
Đức	82	0,3	235	2.057,6	25.050	2.054	25.010	2,9	77	5	..	851,5
Gana	19	2,6	84	6,8	350	37[d]	1.940[d]	1,8	58	109	30	4,8
Hy Lạp	11	0,4	82	126,2	11.960	179	16.940	3,8	78	7	3	87,2
Goatêmala	11	2,6	105	19,2	1.690	43	3.770	0,6	65	52	32	8,3
Ghinê	7	2,5	30	3,3	450	14	1.930	–0,5	46	167	..	1,1
Haiti	8	2,1	289	4,0	510	12[d]	1.500[d]	–0,8	53	118	51	1,4
Ôndurát	6	2,8	58	5,5	850	16	2.390	2,1	70	46	26	4,6
Hunggari	10	–0,3	109	47,5	4.740	121	12.060	5,7	71	10	1	59,6
Ấn Độ	1.016	1,8	342	471,2	460	2.432	2.390	3,9	63	90	44	1.065,4
Inđônêxia	210	1,7	116	119,9	570	598	2.840	3,1	66	52	14	251,5
CH Hồi giáo Iran	64	1,6	39	104,6	1.630	378	5.900	3,5	71	33	24	296,9
Ailen	4	0,8	55	87,1	22.960	97	25.470	9,8	76	7	..	37,3
Ixraen	6	2,9	302	99,6	16.310	120	19.320	3,5	78	8	4	60,4
Italia	58	0,2	196	1.154,3	20.010	1.348	23.370	2,8	78	6	2	424,7
Giamaica	3	0,9	242	6,4	2.440	9	3.500	0,0	75	24	14	11,0
Nhật Bản	127	0,3	337	4.337,3	34.210	3.354	26.460	1,7	81	4	..	1.204,2
Giooócdani	5	4,3	55	8,2	1.680	20	4.040	0,8	71	31	11	15,7
Cadắcxtan	15	–0,9	6	17,6	1.190	82	5.490	10,1	65	28	..	123,0
Kênia	30	2,4	53	10,7	360	30	1.010	–2,4	48	118	19	7,2
Hàn Quốc	47	1,0	479	421,1	8.910	820	17.340	7,8	73	9	2	457,4
Côoét	2	–0,7	111	..	..[f]	..	..	..	77	13	18	51,0
Cưrơgưxtan	5	1,2	26	1,3	270	13	2.590	3,6	67	38	..	6,8
Lào	5	2,6	23	1,5	290	8[d]	1.530[d]	3,3	54	143	53	0,4
Látvia	2	–1,0	39	6,9	2.860	17	6.960	7,2	70	18	0[g]	8,3
Libăng	4	1,7	423	16,2	3.750	20	4.530	–0,8	70	32	14	17,7
Lêxôthô	2	2,2	71	1,2	540	5[d]	2.490[d]	–0,1	45	141	17	..
Litva	4	–0,1	57	10,7	2.900	26	6.960	3,3	72	12	1	15,1
Maxêđônia	2	0,7	80	3,5	1.710	10	4.960	4,6	73	17	..	10,9
Mađagaxca	16	2,9	27	4,0	260	13	830	1,6	54	149	34	1,2
Malauy	11	2,6	117	1,9	170	7	600	–0,7	39	227	41	0,8
Malaixia	23	2,5	71	78,5	3.380	195	8.360	6,0	72	10	13	137,2

Chú thích: Về sự tương hợp và phạm vi của số liệu, xem chú thích kỹ thuật. Các số liệu chữ in nghiêng là của các năm khác với năm đã ghi.

	Dân số			Tổng thu nhập quốc dân (GNI)[a]		Tổng thu nhập quốc dân tính theo PPP (GNI)[b]		Tỷ lệ tăng tổng sản phẩm quốc nội trên đầu người (%) 1990-2000	Tuổi thọ trung bình (số năm 1999)	Tỷ lệ tử vong dưới 5 tuổi (trên 1000 trẻ 1999)	Tỷ lệ người lớn không biết chữ (% người từ 15 tuổi trở lên 1999)	Lượng thải Carbon dioxide (triệu tấn 1997)
	Triệu 2000	Tăng trưởng trung bình hàng năm (%) 1990–2000	Mật độ (người/km²) 2000	Tỷ đôla 2000	Đôla trên đầu người 2000	Tỷ đôla 2000	Đôla trên đầu người 2000					
Mali	11	2,5	9	2,6	240	9	790	2,1	43	223	60	0,5
Môritani	3	2,8	3	1,0	370	4	1.650	2,4	54	142	58	3,0
Mêhicô	98	1,6	51	4[e]8,0	5.080	864	8.810	5,4	72	36	9	379,7
Môndôva	4	–0,2	129	1,4	400	10	2.240	2,3	67	22	1	10,4
Mông Cổ	2	1,3	2	0,9	390	4	1.660	–0,3	67	73	38	7,8
Marốc	29	1,8	64	33,8	1.180	98	3.410	–0,8	67	62	52	35,9
Môdămbích	18	2,2	22	3,7	210	14[d]	820[d]	2,0	43	203	57	1,2
Mianma	46	1,2	69	..	..[h]	..	..	..	60	120	16	8,8
Namibia	2	2,5	2	3,6	2.050	11[d]	6.440[d]	1,6	50	108	19	..
Nêpan	24	2,4	167	5,3	220	33	1.360	3,1	58	109	60	2,2
Netherlands	16	0,6	469	400,3	25.140	417	26.170	3,8	78	5	..	163,6
Niu Dilân	4	1,1	14	50,1	13.080	72	18.780	3,1	77	6	..	31,6
Nicaragoa	5	2,8	42	2,1	420	11[d]	2.100[d]	1,7	69	43	32	3,2
Nigiê	11	3,4	9	2,0	180	8[d]	760[d]	–0,3	46	252	85	1,1
Nigiêria	127	2,8	139	32,8	260	101	790	0,4	47	151	37	83,7
Nauy	4	0,6	15	151,2	33.650	134	29.760	2,4	78	4	..	68,5
Pakixtan	138	2,5	179	64,6	470	270	1.960	3,4	63	126	55	98,2
Panama	3	1,7	38	9,3	3.260	16[d]	5.700[d]	1,0	74	25	8	8,0
Papua Niu Ghinê	5	2,2	11	3,7	760	11[d]	2.280[d]	–1,8	58	77	36	2,5
Paragoay	5	2,6	14	8,0	1.450	24[d]	4.460[d]	–1,5	70	27	7	4,1
Pêru	26	1,7	20	53,9	2.100	121	4.720	1,9	69	48	10	30,1
Philíppin	76	2,2	253	78,7	1.040	319	4.220	2,1	69	41	5	81,7
Ba Lan	39	0,1	127	162,2	4.200	349	9.030	4,1	73	10	0[g]	357,0
Bồ Đào Nha	10	0,1	109	110,7	11.060	169	16.880	3,0	75	6	8	53,8
Rumani	22	–0,3	97	37,4	1.670	143	6.380	1,7	69	24	2	111,3
Nga	146	–0,2	9	241,1	1.660	1.168	8.030	8,8	66	20	1	1.444,5
Ruanđa	9	2,0	345	2,0	230	8	930	2,8	40	203	34	0,5
Arập Xêút	21	2,7	10	139,4	6.900	223	11.050	..	72	25	24	273,7
Xênêgan	10	2,6	49	4,7	500	14	1.480	2,3	52	124	64	3,5
Xiêra Lêôn	5	2,3	70	0,6	130	2	460	1,3	37	283	..	0,5
Xingapo	4	2,8	6.587	99,4	24.740	100	24.970	8,1	78	4	8	81,9
Xlôvakia	5	0,2	112	20,0	3.700	59	11.000	2,1	73	10	..	38,1
Xlôvênia	2	–0,1	99	20,0	10.070	35	17.390	4,7	75	6	0[g]	15,5
Nam Phi	43	2,0	35	129,2	3.020	393[d]	9.180[d]	1,4	48	76	15	321,5
Tây Ban Nha	39	0,2	79	590,1	14.960	757	19.180	4,0	78	6	2	257,7
Xri Lanca	19	1,3	300	16,6	870	67	3.470	4,2	73	19	9	8,1
Thụy Điển	9	0,4	22	237,5	26.780	211	23.770	3,9	79	4	..	48,6
Thụy Sĩ	7	0,7	182	273,7	38.120	218	30.350	2,7	80	5	..	42,6
Xyri	16	2,8	88	16,0	990	52	3.230	–1,1	69	30	26	49,9
Tátgikixtan	6	1,8	45	1,1	170	7	1.060	6,6	69	34	1	5,6
Tandania	34	2,8	38	9,3[i]	280[i]	18[i]	530[i]	2,7	45	152	25	2,9
Thái Lan	61	0,9	119	121,8	2.010	385	6.330	3,5	69	33	5	226,8
Tôgô	5	2,8	86	1,4	300	7	1.450	1,6	49	143	44	1,0
Tuynidi	10	1,6	62	20,1	2.090	58	6.090	3,4	73	30	30	18,8
Thổ Nhĩ Kỳ	65	1,5	85	201,5	3.090	459	7.030	5,7	69	45	15	216,0
Tuôcmênixtan	5	2,8	10	4,0	840	20	4.040	16,1	66	45	..	31,0
Uganđa	22	3,0	111	6,8	310	27[d]	1.230[d]	2,2	42	162	34	1,2
Ucraina	50	–0,5	86	34,7	700	184	3.710	6,7	67	17	0[g]	370,5
Anh	60	0,4	247	1.463,5	24.500	1.407	23.550	2,6	77	6	..	527,1
Mỹ	282	1,2	31	9.645,6	34.260	9.646	34.260	4,0	77	8	..	5.467,1
Urugoay	3	0,7	19	20,3	6.090	30	8.880	–1,8	74	17	2	5,7
Udobêkixtan	25	1,8	60	15,2	610	59	2.380	2,9	70	29	12	104,8
Vênêxuêla	24	2,1	27	104,1	4.310	139	5.750	1,2	73	23	8	191,2
Việt Nam	79	1,7	241	30,7	390	159	2.030	5,4	69	42	7	45,5
Yêmen	18	3,9	33	6,7	380	14	780	3,7	56	97	55	16,7
Nam Tư	11	0,1	..	..	..[c]	..	..	..	72	16	..	50,2
Dămbia	10	2,6	14	3,0	300	8	750	1,3	38	187	23	2,6
Dimbabuê	12	2,2	31	5,8	480	31	2.590	–6,7	40	118	12	18,8
Thế giới	**6.054 s**	**1,4 w**	**47 w**	**31.171,0 t**	**5.150 w**	**44.506 t**	**7.350 w**	**2,9 w**	**66 w**	**78 w**	**.. w**	**23.868,2 s**
Thu nhập thấp	2.459	2,0	76	1.029,6	420	4.892	1.990	3,1	59	116	39	2.496,5
Thu nhập trung bình	2.693	1,2	40	5.307,7	1.970	15.229	5.650	4,8	69	38	15	10.034,3
Thu nhập TB lớp dưới	2.046	1,1	47	2.327,0	1.140	9.374	4.580	5,5	69	40	16	6.767,5
Thu nhập TB lớp trên	647	1,4	28	2.986,0	4.620	5.930	9.170	3,9	69	35	11	3.266,7
Thu nhập thấp và TB	5.152	1,6	52	6.335,6	1.230	20.056	3.890	4,2	64	85	25	12.530,8
Đông Á và Thái bình dương	1.853	1,2	116	1.963,9	1.060	7.631	4.120	6,5	69	**44**	15	5.075,6
Châu Âu và Trung Á	475	0,2	20	955,9	2.010	3.145	6.620	6,3	69	26	3	3.285,6
Mỹ Latinh và Caribê	516	1,6	26	1.895,3	3.680	3.627	7.030	2,3	70	38	12	1.355,4
Trung Đông và Bắc Phi	296	2,2	27	602,0	2.040	1.527	5.170	..	68	54	36	1.111,8
Nam Á	1.355	1,9	283	616,9	460	3.060	2.260	3,8	63	99	46	1.200,5
Nam Xahara châu Phi	659	2,6	28	313,0	480	1.030	1.560	0,5	47	159	39	501,8
Thu nhập cao	903	0,7	29	24.828,8	27.510	24.781	27.450	3,2	78	6	..	11.337,4

a. Ước tính sơ bộ của Ngân hàng Thế giới sử dụng phương pháp Atlas của Ngân hàng Thế giới. b. Ngang giá sức mua: xem Chú thích kỹ thuật. c. Ước tính có thu nhập trung bình lớp dưới (756 USD tới 2.995 USD); d. Ước tính căn cứ vào kết quả hồi qui; các ước tính khác được ngoại suy từ các ước tính chuẩn mới nhất của Chương trình so sánh quốc tế. e. Ước tính về GNI và GNI trên đầu người bao gồm các Khu hành chính Hải ngoại Pháp: Guyana thuộc Pháp, Goađơlúp, Máctiních và Rêunion. f. Ước tính có thu nhập cao (từ 9.266 USD trở lên). g. Nhỏ hơn 0,5. h. Ước tính có thu nhập thấp (từ 755 USD trở xuống). i. Số liệu chỉ áp dụng cho Tandania lục địa.

Bảng 2. Nghèo đói và phân phối thu nhập

Kinh tế	Ngưỡng nghèo quốc gia: Năm khảo sát	Tỷ lệ dân số sống dưới ngưỡng nghèo quốc gia (%): Nông thôn	Thành thị	Toàn quốc	Ngưỡng nghèo quốc tế: Năm khảo sát	Tỷ lệ dân số sống dưới 1 USD/ngày %	Khoảng cách nghèo ở mức 1 USD/ngày %	Tỷ lệ dân số sống dưới 2 USD/ngày %	Khoảng cách nghèo ở mức 2 USD/ngày %	Năm khảo sát	Hệ số Gini	Tỷ lệ phần trăm thu nhập hoặc tiêu dùng: 10% thấp nhất	10% cao nhất
Anbani	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Angiêri	1995	30,3	14,7	22,6	1995	<2	<0,5	15,1	3,6	1995 [a,b]	35,3	2,8	26,8
Ănggôla	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Áchentina	1993	..	..	17,6	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Ácmênia	..	..	..	..	1996	7,8	1,7	34,0	11,3	1996 [a,b]	44,4	2,3	35,2
Ôxtrâylia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1994 [c,d]	35,2	2,0	25,4
Áo	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1987 [c,d]	23,1	4,4	19,3
Adécbaigian	1995	..	..	68,1	1995	<2	<0,5	9,6	2,3	1995 [c,d]	36,0	2,8	27,8
Băngladết	1995–96	39,8	14,3	35,6	1996	29,1	5,9	77,8	31,8	1995–96 [a,b]	33,6	3,9	28,6
Bêlarút	1995	..	..	22,5	1998	<2	<0,5	<2	0,1	1998 [a,b]	21,7	5,1	20,0
Bỉ	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1992 [c,d]	25,0	3,7	20,2
Bênanh	1995	..	..	33,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Bôlivia	1995	79,1	..	..	1997	29,4	15,2	51,4	27,8	1997 [c,d]	58,9	0,5	45,7
Bốtxoana	..	..	..	..	1985–86	33,3	12,5	61,4	30,7	..	..	..	..
Braxin	1998	51,4	13,7	22,0	1997	9,0	2,1	25,4	9,8	1997 [c,d]	59,1	1,0	46,7
Bungari	..	..	..	..	1997	<2	<0,5	21,9	4,2	1997 [c,d]	26,4	4,5	22,8
Buốckina Phaxô	..	..	..	..	1994	61,2	25,5	85,8	50,9	1994 [a,b]	48,2	2,2	39,5
Burudi	1990	..	..	36,2	..	..	..	..	..	1992 [a,b]	33,3	3,4	26,6
Campuchia	1997	40,1	21,1	36,1	..	..	..	..	..	1997 [a,b]	40,4	2,9	33,8
Camorun	1984	32,4	44,4	40,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Canada	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1994 [c,d]	31,5	2,8	23,8
CH Trung Phi	..	..	..	..	1993	66,6	38,1	84,0	58,4	1993 [a,b]	61,3	0,7	47,7
Sát	1995–96	67,0	63,0	64,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Chilê	1994	..	..	20,5	1996	<2	<0,5	18,4	4,8	1996 [c,d]	57,5	1,4	46,9
Trung Quốc	1998	4,6	<2	4,6	1998	18,5	4,2	53,7	21,0	1998 [c,d]	40,3	2,4	30,4
Hồng Công, Trung Quốc	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Côlômbia	1992	31,2	8,0	17,7	1996	11,0	3,2	28,7	11,6	1996 [c,d]	57,1	1,1	46,1
CHDC Cônggô	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
CH Cônggô	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Côxta Rica	..	..	..	..	1997	6,9	2,0	23,3	8,5	1997 [c,d]	45,9	1,7	34,6
Cốt Đivoa	..	..	..	..	1995	12,3	2,4	49,4	16,8	1995 [a,b]	36,7	3,1	28,8
Crôatia	..	..	..	..	1998	<2	<0,5	<2	<0,5	1998 [c,d]	29,0	3,7	23,3
CH Séc	..	..	..	..	1996	<2	<0,5	<2	<0,5	1996 [c,d]	25,4	4,3	22,4
Đan Mạch	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1992 [c,d]	24,7	3,6	20,5
CH Đôminican	1992	29,8	10,9	20,6	1996	3,2	0,7	16,0	5,0	1998 [c,d]	47,4	2,1	37,9
Êcuađo	1994	47,0	25,0	35,0	1995	20,2	5,8	52,3	21,2	1995 [a,b]	43,7	2,2	33,8
Ai Cập	1995–96	23,3	22,5	22,9	1995	3,1	0,3	52,7	13,9	1995 [a,b]	28,9	4,4	25,0
En Xanvađo	1992	55,7	43,1	48,3	1997	26,0	9,7	54,0	25,3	1997 [c,d]	50,8	1,4	39,3
Eritoria	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Extônia	1995	14,7	6,8	8,9	1998	<2	<0,5	5,2	0,8	1998 [c,d]	37,6	3,0	29,8
Êtiôpia	..	..	..	..	1995	31,3	8,0	76,4	32,9	1995 [a,b]	40,0	3,0	33,7
Phần Lan	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1991 [c,d]	25,6	4,2	21,6
Pháp	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1995 [c,d]	32,7	2,8	25,1
Grudia	1997	9,9	12,1	11,1	1996	<2	<0,5	<2	<0,5	1996 [c,d]	37,1	2,3	27,9
Đức	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1994 [c,d]	30,0	3,3	23,7
Gana	1992	34,3	26,7	31,4	1998	38,8	3,4	74,6	16,1	1998 [a,b]	39,6	2,4	29,5
Hy Lạp	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1993 [c,d]	32,7	3,0	25,3
Goatêmala	1989	71,9	33,7	57,9	1998	10,0	2,2	33,8	11,8	1998 [c,d]	55,8	1,6	46,0
Ghinê	1994	..	..	40,0	..	..	..	..	..	1994 [a,b]	40,3	2,6	32,0
Haiti	1995	66,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Ôndurát	1993	51,0	57,0	53,0	1996	40,5	17,5	68,8	36,9	1997 [c,d]	59,0	0,4	44,3
Hunggari	1993	..	..	8,6	1998	<2	<0,5	7,3	1,7	1998 [a,b]	24,4	4,1	20,5
Ấn Độ	1994	36,7	30,5	35,0	1997	44,2	12,0	86,2	41,4	1997 [a,b]	37,8	3,5	33,5
Inđônêxia	1999	..	..	27,1	1999	7,7	1,0	55,3	16,5	1999 [a,b]	31,7	4,0	26,7
CH Hồi giáo Iran	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Ailen	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1987 [c,d]	35,9	2,5	27,4
Ixraen	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1992 [c,d]	35,5	2,8	26,9
Italia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1995 [c,d]	27,3	3,5	21,8
Giamaica	1992	..	..	34,2	1996	3,2	0,7	25,2	6,9	1996 [a,b]	36,4	2,9	28,9
Nhật Bản	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1993 [c,d]	24,9	4,8	21,7
Giooócđani	1997	..	..	11,7	1997	<2	<0,5	7,4	1,4	1997 [a,b]	36,4	3,3	29,8
Cadắcxtan	1996	39,0	30,0	34,6	1996	1,5	0,3	15,3	3,9	1996 [a,b]	35,4	2,7	26,3
Kênia	1992	46,4	29,3	42,0	1994	26,5	9,0	62,3	27,5	1994 [a,b]	44,5	1,8	34,9
Hàn Quốc	..	..	..	..	1993	<2	<0,5	<2	<0,5	1993 [a,b]	31,6	2,9	24,3
Côoét	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Curoguxtan	1997	64,5	28,5	51,0	..	..	..	..	..	1997 [c,d]	40,5	2,7	31,7
Lào	1993	53,0	24,0	46,1	1997	26,3	6,3	73,2	29,6	1997 [a,b]	37,0	3,2	30,6
Látvia	..	..	..	..	1998	<2	<0,5	8,3	2,0	1998 [c,d]	32,4	2,9	25,9
Libăng	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Lêxôthô	1993	53,9	27,8	49,2	1993	43,1	20,3	65,7	38,1	1986–87 [a,b]	56,0	0,9	43,4
Litva	..	..	..	..	1996	<2	<0,5	7,8	2,0	1996 [a,b]	32,4	3,1	25,6
Maxêđônia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Mađagaxca	1993–94	77,0	47,0	70,0	1997	63,4	26,9	89,0	53,2	1997 [a,b]	46,0	2,2	37,3
Malauy	1990–91	..	..	54,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Malaixia	1989	..	..	15,5	..	..	..	..	..	1997 [c,d]	49,2	1,7	38,4

Chú thích: Về sự tương hợp và phạm vi của số liệu, xem chú thích kỹ thuật. Các số liệu chữ in nghiêng là của các năm khác với năm đã ghi

Kinh tế	Ngưỡng nghèo quốc gia: Năm khảo sát	Tỷ lệ dân số sống dưới ngưỡng nghèo quốc gia (%): Nông thôn	Thành thị	Toàn quốc	Ngưỡng nghèo quốc tế: Năm khảo sát	Tỷ lệ dân số sống dưới 1 USD/ngày %	Khoảng cách nghèo ở mức 1 USD/ngày %	Tỷ lệ dân số sống dưới 2 USD/ngày %	Khoảng cách nghèo ở mức 2 USD/ngày %	Năm khảo sát	Hệ số Gini	Tỷ lệ phần trăm thu nhập hoặc tiêu dùng: 10% thấp nhất	10% cao nhất
Mali	..	..	..	..	1994	72,8	37,4	90,6	60,5	1994 [a,b]	50,5	1,8	40,4
Môritani	1989–90	..	..	57,0	1995	28,6	9,1	68,7	29,6	1995 [a,b]	37,3	2,5	28,4
Mêhicô	1988	..	..	10,1	1996	12,2	3,5	34,8	13,2	1996 [c,d]	51,9	1,6	41,1
Môndôva	1997	26,7	..	23,3	1997	11,3	3,0	38,4	14,0	1997 [c,d]	40,6	2,2	30,7
Mông Cổ	1995	33,1	38,5	36,3	1995	13,9	3,1	50,0	17,5	1995 [a,b]	33,2	2,9	24,5
Marốc	1998–99	27,2	12,0	19,0	1990–91	<2	<0,5	7,5	1,3	1998–99 [a,b]	39,5	2,6	30,9
Môdămbích	..	..	..	..	1996	37,9	12,0	78,4	36,8	1996–97 [a,b]	39,6	2,5	31,7
Mianma	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Namibia	..	..	..	..	1993	34,9	14,0	55,8	30,4	..	..	..	..
Nêpan	1995–96	44,0	23,0	42,0	1995	37,7	9,7	82,5	37,5	1995–96 [a,b]	36,7	3,2	29,8
Hà Lan	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1994 [c,d]	32,6	2,8	25,1
Niu Dilân	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Nicaragoa	1993	76,1	31,9	50,3	..	..	..	..	..	1998 [a,b]	60,3	0,7	48,8
Nigiê	1989–93	66,0	52,0	63,0	1995	61,4	33,9	85,3	54,8	1995 [a,b]	50,5	0,8	35,4
Nigiêria	1992–93	36,4	30,4	34,1	1997	70,2	34,9	90,8	59,0	1996–97 [a,b]	50,6	1,6	40,8
Nauy	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1995 [c,d]	25,8	4,1	21,8
Pakixtan	1991	36,9	28,0	34,0	1996	31,0	6,2	84,7	35,0	1996–97 [a,b]	31,2	4,1	27,6
Panama	1997	64,9	15,3	37,3	1997	10,3	3,2	25,1	10,2	1997 [a,b]	48,5	1,2	35,7
Papua Niu Ghinê	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1996 [a,b]	50,9	1,7	40,5
Paragoay	1991	28,5	19,7	21,8	1998	19,5	9,8	49,3	26,3	1998 [c,d]	57,7	0,5	43,8
Pêru	1997	64,7	40,4	49,0	1996	15,5	5,4	41,4	17,1	1996 [c,d]	46,2	1,6	35,4
Philíppin	1997	50,7	21,5	36,8	..	..	..	..	..	1997 [a,b]	46,2	2,3	36,6
Ba Lan	1993	..	..	23,8	1998	<2	<0,5	<2	<0,5	1998 [a,b]	31,6	3,2	24,7
Bồ Đào Nha	..	..	..	..	1994	<2	<0,5	<2	<0,5	1994–95 [c,d]	35,6	3,1	28,4
Rumani	1994	27,9	20,4	21,5	1994	2,8	0,8	27,5	6,9	1994 [c,d]	28,2	3,7	22,7
Nga	1994	..	..	30,9	1998	7,1	1,4	25,1	8,7	1998 [a,b]	48,7	1,7	38,7
Ruanđa	1993	..	..	51,2	1983–85	35,7	7,7	84,6	36,7	1983–85 [a,b]	28,9	4,2	24,2
Arập Xêút	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Xênêgan	..	..	..	..	1995	26,3	7,0	67,8	28,2	1995 [a,b]	41,3	2,6	33,5
Xiêra Lêôn	1989	76,0	53,0	68,0	1989	57,0	39,5	74,5	51,8	1989 [a,b]	62,9	0,5	43,6
Xingapo	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Xlôvakia	..	..	..	..	1992	<2	<0,5	<2	<0,5	1992 [c,d]	19,5	5,1	18,2
Xlôvênia	..	..	..	..	1998	<2	<0,5	<2	<0,5	1998 [c,d]	28,4	3,9	23,0
Nam Phi	..	..	..	..	1993	11,5	1,8	35,8	13,4	1993–94 [a,b]	59,3	1,1	45,9
Tây Ban Nha	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1990 [c,d]	32,5	2,8	25,2
Xri Lanca	1995–96	27,0	15,0	25,0	1995	6,6	1,0	45,4	13,5	1995 [a,b]	34,4	3,5	28,0
Thụy Điển	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1992 [c,d]	25,0	3,7	20,1
Thụy Sĩ	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1992 [c,d]	33,1	2,6	25,2
Xyri	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Tátgikixtan	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Tandania	1991	..	..	51,1	1993	19,9	4,8	59,7	23,0	1993 [a,b]	38,2	2,8	30,1
Thái Lan	1992	15,5	10,2	13,1	1998	<2	<0,5	28,2	7,1	1998 [a,b]	41,4	2,8	32,4
Tôgô	1987–89	..	..	32,3	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Tuynidi	1990	21,6	8,9	14,1	1995	<2	<0,5	10,0	2,3	1995 [a,b]	41,7	2,3	31,8
Thổ Nhĩ Kỳ	..	..	..	..	1994	2,4	0,5	18,0	5,0	1994 [a,b]	41,5	2,3	32,3
Tuốcmênixtan	..	..	..	..	1993	20,9	5,7	59,0	23,3	1998 [a,b]	40,8	2,6	31,7
Uganđa	1999–2000	10,3	39,1	35,2	..	..	..	..	..	1996 [a,b]	37,4	3,0	29,8
Ucraina	1995	..	..	31,7	1999	2,9	0,6	31,0	8,0	1999 [a,b]	29,0	3,7	23,2
Anh	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1991 [c,d]	36,1	2,6	27,3
Mỹ	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1997 [c,d]	40,8	1,8	30,5
Urugoay	..	..	..	..	1989	<2	<0,5	6,6	1,9	1989 [c,d]	42,3	2,1	32,7
Udobêkixtan	..	..	..	..	1993	3,3	0,5	26,5	7,3	1993 [c,d]	33,3	3,1	25,2
Vênêxuêla	1989	..	..	31,3	1997	18,7	6,5	44,6	19,0	1997 [a,b]	48,8	1,6	37,6
Việt Nam	1993	57,2	25,9	50,9	..	..	..	..	..	1998 [a,b]	36,1	3,6	29,9
Yêmen	1992	19,2	18,6	19,1	1998	15,7	4,5	45,2	15,0	1998 [a,b]	33,4	3,0	25,9
Nam Tư	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Dămbia	1993	..	..	86,0	1998	63,7	32,7	87,4	55,4	1998 [a,b]	52,6	1,1	41,0
Dimbabuê	1990–91	31,0	10,0	25,5	1990–91	36,0	9,6	64,2	29,4	1990–91 [a,b]	56,8	1,8	46,9

a. Phản ánh tỷ trọng chi tiêu, chia theo các nhóm phần trăm dân số. b. Xếp hạng theo mức chi tiêu trên đầu người. c. Phản ánh tỷ trọng thu nhập, chia theo nhóm phần trăm dân số. d. Xếp hạng theo mức thu nhập trên đầu người.

Bảng 3. Hoạt động kinh tế

	Tổng sản phẩm quốc nội		Năng suất nông nghiệp. Giá trị gia tăng nông nghiệp trên một công nhân nông nghiệp (đôla theo gốc 1995)		Tỷ lệ của giá trị gia tăng trên GDP (%)			Tiêu dùng cuối cùng và chi tiêu của hộ gia đình (% GDP)	Tiêu dùng cuối cùng và chi tiêu chung của chính phủ (% GDP)	Tổng vốn hình thành (% GDP)	Cân cân đối ngoại của hàng hoá và dịch vụ (% GDP)	Chỉ số giảm phát ngầm GDP tỷ lệ tăng bình quân năm (%)
	Triệu đôla 2000	Tỷ lệ tăng trưởng bình quân năm (%) 1990–2000	1987–89	1997–99	Nông nghiệp 2000	Công nghiệp 2000	Dịch vụ 2000	2000	2000	2000	2000	1990–2000
Anbani	3.704	3,7	1.124	1.934	55	28	17	90	10	19	–19	39,0
Angiêri	53.817	2,1	1.909	1.876	10	69	21	46	8	26	19	17,9
Ăngôla	8.738	1,3	243	126	*6*	*70*	*24*	*36*	*32*	*24*	*8*	740,2
Áchentina	285.473	4,3	7.167	9.951	5	28	68	71	14	16	–1	5,2
Acmênia	1.914	–1,9	..	5.180	*29*	*33*	*39*	*99*	*11*	*19*	*–29*	212,5
Ôxtrâylia	394.023	4,1	22.932	31.432	*3*	*25*	*72*	*60*	*18*	*25*	*–3*	1,4
Áo	190.957	2,0	20.356	28.410	*2*	*29*	*69*	*56*	*20*	*24*	*0*	2,1
Adécbaigian	4.904	–5,3	..	..	*21*	*43*	*36*	*77*	*11*	*46*	*–34*	194,2
Băngladét	47.864	4,8	247	292	26	25	49	78	4	23	–5	4,1
Bêlarút	35.940	–1,9	..	3.744	*13*	*42*	*45*	*59*	*20*	*24*	*–3*	354,6
Bỉ	231.016	2,0	28.767	48.529	*1*	*25*	*73*	*54*	*21*	*21*	*4*	2,0
Bênanh	2.262	4,7	377	558	37	14	49	82	11	19	–13	8,7
Bôlivia	8.469	4,1	..	1.054	18	34	48	74	16	18	–8	8,6
Bốtxoana	5.285	4,7	708	681	4	44	52	*58*	*28*	*20*	*–6*	9,7
Braxin	587.553	2,9	2.918	4.300	9	32	59	64	16	23	–2	207,5
Bungari	12.052	–2,1	3.251	6.007	14	24	62	*72*	14	19	–5	103,0
Buốckina Phaxô	2.406	4,1	147	162	*31*	*28*	*40*	*77*	*14*	*28*	*–18*	5,5
Burundi	689	–2,6	185	140	51	18	31	93	13	9	–15	12,3
Campuchia	3.207	4,6	386	406	*51*	*15*	*35*	*86*	*9*	*15*	*–10*	25,0
Camơrun	8.687	1,7	882	1.072	*44*	*19*	*38*	*71*	*10*	*19*	*–1*	5,0
Canada	689.549	2,9	23.026	34.922	..	..	..	*58*	*19*	*20*	*3*	1,4
CH Trung Phi	959	2,1	383	460	*55*	*20*	*25*	*81*	*12*	*14*	*–7*	4,5
Sát	1.408	2,2	171	220	*36*	*15*	*49*	*95*	*8*	*10*	*–13*	7,1
Chilê	70.710	6,8	4.533	5.491	8	34	57	65	11	22	1	7,3
Trung Quốc	1.079.954	10,3	222	316	16	49	34	49	11	38	2	7,1
Hồng Công, Trung Quốc	163.261	4,0	..	..	*0*	*15*	*85*	58	10	27	5	4,1
Côlômbia	82.849	3,0	3.698	3.454	15	29	56	70	9	20	1	19,0
CHDC Cônggô	*5.584*	–5,1	247	252	..	..	..	..	..	..	..	1.423,1
CH Cônggô	2.689	–0,2	475	498	*10*	*49*	*41*	*60*	*11*	*22*	*7*	9,2
Côxta Rica	15.751	5,4	3.568	4.973	11	37	53	76	5	17	2	17,1
Cốt Đivoa	9.319	3,5	902	1.104	28	29	43	65	11	19	6	7,3
Crôatia	19.030	0,6	..	7.123	*9*	*32*	*59*	*57*	*27*	*23*	*–7*	86,2
CH Séc	49.510	0,8	..	5.091	*4*	*43*	*53*	*53*	*20*	*28*	*–2*	11,3
Đan Mạch	160.780	2,4	27.379	52.809	*2*	*21*	*76*	*50*	*26*	*20*	*4*	2,1
CH Đôminican	19.894	6,1	1.937	2.710	11	32	58	79	8	24	–10	9,4
Êcuađo	13.607	1,8	1.432	1.789	11	25	64	62	9	17	12	37,1
Ai Cập	98.333	4,6	953	1.222	17	33	50	72	10	24	–7	8,2
En Xanvađo	13.217	4,7	1.606	1.690	10	30	61	85	11	16	–13	7,4
Êritoria	600	3,8	..	..	*17*	*29*	*54*	*78*	*65*	*39*	*–82*	9,4
Extônia	4.969	–0,5	..	3.646	6	28	66	58	21	26	–5	53,1
Êtiôpia	6.304	4,6	..	144	*52*	*11*	*37*	*81*	*16*	*18*	*–15*	7,0
Phần Lan	119.823	2,8	21.944	36.384	*3*	*28*	*68*	*51*	*21*	*20*	*8*	1,9
Pháp	1.286.252	1,7	29.079	50.171	*3*	*23*	*74*	*55*	*24*	*19*	*3*	1,5
Grudia	3.048	5,6	..	1.952	36	13	52	89	10	18	–17	11,6
Đức	1.870.136	1,5	..	28.924	*1*	*28*	*71*	*58*	*19*	*22*	*1*	1,7
Gana	5.419	4,3	547	552	35	8	56	75	10	31	–16	27,0
Hy Lạp	111.955	2,4	10.605	12.711	*7*	*20*	*72*	*69*	*15*	*23*	*–7*	8,8
Goatêmala	19.041	4,1	1.901	2.099	23	20	57	86	6	16	–8	10,4
Ghinê	3.120	4,3	253	285	*24*	*38*	*38*	*77*	*6*	*22*	*–5*	5,2
Haiti	3.826	–0,6	510	394	*30*	*20*	*50*	*100*	*7*	*11*	*–18*	20,6
Ôndurát	5.932	3,2	824	1.008	18	32	51	66	13	35	–14	18,8
Hunggari	45.716	1,5	4.968	4.860	*6*	*34*	*61*	*63*	*10*	*29*	*–2*	19,3
Ấn Độ	479.404	6,0	324	395	27	27	46	68	11	25	–4	8,2
Inđônêxia	153.255	4,2	656	740	17	47	36	*67*	*7*	18	8	15,5
CH Hồi giáo Iran	98.990	3,6	2.773	3.679	20	37	43	66	17	17	1	26,2
Ailen	94.388	7,3	..	..	..	..	..	*49*	*14*	*23*	*14*	3,6
Ixraen	110.332	5,1	..	..	..	..	..	59	29	19	–7	10,0
Italia	1.068.518	1,5	13.460	23.906	*3*	*26*	*71*	*60*	*18*	*20*	*2*	3,8
Giamaica	6.892	0,2	947	1.229	7	28	65	60	18	31	–10	24,5
Nhật Bản	4.677.099	1,3	21.914	30.620	*2*	*36*	*62*	*61*	*10*	*26*	*2*	0,1
Giooócđani	8.340	5,0	1.712	1.434	3	26	72	72	24	22	–19	3,2
Cadắcxtan	18.264	–4,6	..	1.414	9	30	60	68	17	14	0	206,3
Kênia	10.410	2,1	262	226	23	16	60	81	16	12	–9	14,0
Hàn Quốc	457.219	5,7	6.581	12.252	*5*	*44*	*51*	56	10	31	3	5,0
Côoét	*29.674*	..	..	..	..	..	..	*50*	*27*	*13*	*10*	..
Curoguxtan	1.304	–4,1	..	3.430	*38*	*27*	*36*	*78*	*19*	*18*	*–15*	110,2
Lào	1.709	6,5	446	558	*53*	*22*	*25*	*81*	*5*	*25*	*–12*	27,0
Látvia	7.138	–3,4	..	2.523	*4*	*26*	*71*	*68*	*18*	*25*	*–10*	49,2
Libăng	16.584	5,9	..	26.946	12	21	67	95	14	21	–30	17,6
Lêxôthô	913	4,2	550	544	*18*	*38*	*44*	*122*	*13*	*47*	*–82*	10,2
Litva	11.232	–3,1	..	3.192	*9*	*32*	*59*	*65*	*22*	*23*	*–10*	75,2
Maxêđônia	3.295	–0,3	..	2.141	*12*	*35*	*53*	*74*	*19*	*21*	*–14*	77,1
Mađagaxca	4.020	2,0	194	184	*30*	*14*	*56*	*87*	*8*	*13*	*–8*	19,1
Malauy	1.692	3,8	91	138	40	19	41	84	12	18	–14	33,7
Malaixia	89.321	7,0	5.495	6.578	12	40	48	54	7	26	12	3,9

Chú thích: Về sự tương hợp và phạm vi của số liệu, xem chú thích kỹ thuật. Các số liệu chữ in nghiêng là của các năm khác với năm đã ghi

	Tổng sản phẩm quốc nội		Năng suất nông nghiệp. Giá trị gia tăng nông nghiệp trên một công nhân nông nghiệp (đôla theo gốc 1995)		Tỷ lệ của giá trị gia tăng trên GDP (%)			Tiêu dùng cuối cùng và chi tiêu của hộ gia đình (% GDP)	Tiêu dùng cuối cùng và chi tiêu chung của chính phủ (% GDP)	Tổng vốn hình thành (% GDP)	Cán cân đối ngoại của hàng hoá và dịch vụ (% GDP)	Chỉ số giảm phát ngầm GDP tỷ lệ tăng bình quân năm (%)
	Triệu đôla 2000	Tỷ lệ tăng trưởng bình quân năm (%) 1990–2000	1987–89	1997–99	Nông nghiệp 2000	Công nghiệp 2000	Dịch vụ 2000	2000	2000	2000	2000	1990–2000
Mali	2.345	3,8	240	280	45	17	38	79	15	21	–15	7,2
Môritani	935	4,2	392	469	*25*	*29*	*46*	*78*	*15*	*18*	*–11*	5,9
Mêhicô	574.512	3,1	1.518	1.758	4	28	67	71	7	23	–2	18,9
Môndôva	1.285	–9,7	..	1.277	*25*	*22*	*53*	*74*	*19*	*22*	*–15*	120,2
Mông Cổ	975	1,0	1.031	1.193	*32*	*30*	*39*	*63*	*18*	*26*	*–5*	57,7
Marốc	33.364	2,2	1.704	1.651	13	33	54	64	17	25	–6	3,0
Môdămbích	3.812	6,4	119	132	*33*	*25*	*41*	*82*	*11*	*33*	*–26*	32,5
Mianma	..	..	..	..	*60*	*9*	*31*	*90*	..[a]	*11*	*–1*	26,1
Namibia	3.479	4,1	981	1.417	*11*	*28*	*61*	*54*	*29*	*24*	*–7*	9,5
Nêpan	5.450	4,8	181	189	39	20	41	*77*	9	21	–8	8,3
Hà Lan	364.948	2,9	31.328	51.594	*3*	*24*	*74*	*50*	*23*	*22*	*5*	1,9
Niu Dilân	49.983	3,0	22.073	27.083	..	..	..	*65*	*15*	*19*	*1*	1,4
Nicaragoa	2.397	3,5	1.313	1.919	33	23	44	87	16	38	–41	33,2
Nigiê	1.861	2,6	204	205	*41*	*17*	*42*	*81*	*15*	*10*	*–6*	6,0
Nigiêria	41.248	2,4	470	641	*39*	*33*	*28*	56	14	22	9	29,1
Nauy	149.349	3,6	20.164	32.848	*2*	*31*	*67*	*48*	*21*	*24*	*6*	2,4
Pakixtan	61.673	3,7	497	626	26	23	50	78	10	15	–4	10,1
Panama	9.911	4,1	2.235	2.580	*7*	17	76	61	15	30	–6	2,0
Papua Niu Ghinê	4.011	4,0	662	808	26	44	30	*66*	*13*	*18*	*3*	7,9
Paragoay	7.680	2,2	3.090	3.512	29	26	45	81	8	23	–12	12,7
Pêru	53.882	4,7	1.323	1.569	8	38	55	71	8	22	–2	26,8
Philíppin	75.186	3,2	1.322	1.342	17	30	53	67	15	20	–2	8,4
Ba Lan	158.839	4,6	..	1.583	3	32	65	80	4	27	–11	22,8
Bồ Đào Nha	103.871	2,6	5.140	7.621	*4*	*27*	*69*	*64*	*19*	*25*	*–9*	5,3
Rumani	36.692	–0,7	1.896	3.228	*15*	*30*	*55*	*71*	*14*	*19*	*–4*	98,0
Nga	251.092	–4,8	..	2.282	*7*	*38*	*56*	53	14	14	20	162,0
Ruanđa	1.762	–0,2	302	234	*46*	*20*	*34*	*89*	*13*	*14*	*–16*	14,5
Arập Xêút	*139.383*	1,6	6.191	*10.930*	*7*	*48*	*45*	*39*	*30*	*19*	*12*	1,2
Xênêgan	4.372	3,6	343	307	*18*	*26*	*56*	*76*	*11*	*19*	*–6*	4,6
Xiêra Lêôn	654	–4,5	433	379	43	27	30	94	15	8	–16	29,3
Xingapo	92.252	7,8	25.165	51.241	0	34	66	40	10	31	18	1,3
Xlôvakia	19.123	2,1	..	*3.491*	*4*	*32*	*64*	*54*	*19*	*32*	*–5*	10,6
Xlôvênia	18.174	2,7	..	30.136	*4*	*38*	*58*	*56*	*21*	*28*	*–4*	20,4
Nam Phi	125.887	2,0	3.471	3.910	3	31	66	64	18	15	3	9,6
Tây Ban Nha	555.004	2,4	..	21.687	*4*	*28*	*69*	*59*	*17*	*24*	*–1*	3,9
Xri Lanca	16.402	5,3	683	746	*21*	*27*	*52*	*71*	*9*	*27*	*–7*	9,2
Thụy Điển	227.369	1,8	24.506	34.285	..	..	..	*51*	*27*	*17*	*6*	2,1
Thụy Sĩ	240.323	0,7	..	..	..	..	..	*61*	*14*	*21*	*4*	1,4
Xyri	16.485	5,6	..	..	..	..	..	72	12	16	–1	6,1
Tátgikixtan	987	–1,7	..	296	*19*	*25*	*57*	..	..	..	..	115,1
Tandania[b]	9.316	3,1	..	188	*45*	*15*	*40*	*86*	*12*	*17*	*–15*	21,7
Thái Lan	121.927	4,2	754	916	10	40	49	58	12	22	8	4,2
Tôgô	1.281	2,6	435	543	*41*	*21*	*38*	*85*	*11*	*13*	*–10*	7,0
Tuynidi	19.462	4,7	2.132	3.047	12	28	59	61	14	28	–3	4,4
Thổ Nhĩ Kỳ	199.902	3,7	1.823	1.850	16	25	59	69	14	24	–7	76,3
Tuốcmênixtan	4.404	–4,8	..	1.116	*27*	*45*	*28*	*62*	*12*	*46*	*–20*	407,5
Uganđa	6.248	7,1	287	350	*44*	*18*	*38*	*85*	*10*	*16*	*–12*	12,4
Ucraina	32.171	–9,4	..	1.383	13	40	47	63	18	20	–1	271,3
Anh	1.413.432	2,5	27.636	34.730	*1*	*25*	*74*	*66*	*18*	*18*	*–2*	2,9
Mỹ	9.882.842	3,4	..	..	..	..	..	*67*	*14*	*20*	*–2*	2,1
Urugoay	20.195	3,3	6.505	8.679	6	29	65	71	14	17	–2	31,3
Udobêkixtan	13.517	–0,5	..	997	*33*	*24*	*43*	*72*	*9*	*18*	*1*	246,6
Vênêxuêla	120.484	1,6	4.489	5.125	5	47	47	68	8	14	11	45,5
Việt Nam	31.344	7,9	173	236	*25*	*34*	*40*	*70*	*7*	*25*	*–2*	15,3
Yêmen	8.667	3,5	..	355	*17*	*40*	*42*	*71*	*17*	*19*	*–7*	24,9
Nam Tư	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Dămbia	2.911	0,5	161	212	*24*	*25*	*51*	*91*	*10*	*18*	*–19*	51,4
Dimbabuê	7.350	2,4	287	369	11	14	75	72	23	2	3	25,8
Thế giới	**31.336.893 t**	**2,6 w**	**.. w**	**.. w**	***5 w***	***31 w***	***63 w***	***62 w***	***15 w***	***23 w***	**.. w**	
Thu nhập thấp	1.078.946	3,4	304	..	23	33	44	69	11	21	0	
Thu nhập trung bình	5.490.802	3,6	..	..	11	36	54	62	12	25	1	
Thu nhập TB lớp dưới	2.358.673	3,6	..	..	15	43	42	56	12	27	5	
Thu nhập TB lớp trên	3.138.826	3,6	..	..	8	31	61	65	13	23	–1	
Thu nhập thấp và TB	6.567.734	3,6	..	..	13	35	52	63	12	24	1	
Đông Á và Thái Bình Dương	2.059.259	7,2	..	..	15	46	38	55	10	31	4	
châu Âu và TrungÁ	960.670	–1,6	..	*2.220*	*10*	*33*	*57*	63	13	19	6	
Mỹ Latinh và Caribê	1.995.118	3,3	..	..	8	31	61	67	13	21	–2	
Trung Đông và Bắc Phi	*591.584*	3,0	..	..	*14*	*38*	*48*	*57*	*19*	*21*	*2*	
Nam Á	620.253	5,6	306	..	27	26	47	70	11	23	–4	
Nam Xahara châu Phi	322.212	2,4	369	*380*	*15*	*28*	*57*	65	17	16	2	
Thu nhập cao	24.772.147	2,4	..	..	..	..	..	*62*	*16*	*22*	*1*	

a. Không có số liệu tách biệt đối với chi tiêu cho tiêu dùng cuối cùng của chính phủ; số liệu này được bao gồm trong chi tiêu cho tiêu dùng cuối cùng của hộ gia đình.
b. Số liệu chỉ áp dụng cho Tandania lục địa.

Bảng 4. Thương mại, viện trợ, và tài chính

	Thương mại hàng hoá		Hàng chế biến xuất khẩu % tổng xuất khẩu hàng hoá 1999	Hàng công nghệ cao xuất khẩu (% tổng xuất khẩu hàng chế biến) 1999	Cân bằng cán cân vãng lai triệu đôla 1999	Các luồng vốn ròng tư nhân triệu đôla 1999		Viện trợ phát triển chính thức[a] Đôla trên đầu người 1999	Nợ nước ngoài		Tín dụng trong nước do khu vực ngân hàng cung cấp % GDP 2000
	Xuất khẩu triệu đôla 2000	Nhập khẩu triệu đôla 2000							Tổng triệu đôla 1999	Giá trị hiện tại % GNI 1999	
Anbani	260	975	68	1	–155	37	41	142	975	18	48,2
Angiêri	19.550	9.200	3	4	..	–1.486	7	3	28.015	64	50,3
Ănggôla	8.200	3.400	..	..	–249	2.373	2.471	31	10.871	344	–14,2
Achentina	26.251	25.508	32	8	–12.312	32.296	23.929	2	147.880	56	34,4
Acmênia	290	850	63	2	–307	122	122	55	932	36	11,5
Ôxtrâylia	63.872	71.344	29	11	–23.070	..	6.363	..	..	..	90,8
Áo	64.907	68.813	83	13	–5.747	..	2.834	..	..	..	..
Adécbaigian	1.750	1.390	10	..	–1.106	596	510	20	1.036	17	10,3
Băngladết	5.700	8.480	91	0	–394	198	179	9	17.534	23	34,8
Bêlarút	7.575	8.960	75	4	–257	394	225	2	1.136	4	19,2
Bỉ	184.130[b]	171.178[b]	79[b]	8	11.685	..	117.211[b]	..	..	..	..
Bênanh	350	650	3	0	–158	31	31	34	1.686	40[c]	8,4
Bôlivia	1.210	1.760	41	..	–556	1.016	1.016	70	6.157	37[c]	63,2
Bôtxoana	2.250	2.380	..	..	517	36	37	38	462	8	–71,9
Braxin	55.086	58.585	54	13	–25.073	22.793	32.659	1	244.673	48	51,6
Bungari	4.760	6.540	61	4	–685	1.112	806	32	9.872	78	18,2
Buốckina Phaxô	230	700	..	..	–312	10	10	36	1.518	25[c]	15,4
Burundi	55	140	..	..	–27	0	0	11	1.131	96	34,4
Campuchia	590	700	..	..	–66	122	126	24	2.262	61	7,3
Camơrun	2.050	1.203	..	..	–396	–13	40	30	9.443	76	16,7
Canađa	277.233	249.118	67	15	–2.273	..	25.129	..	..	..	89,0
CH Trung Phi	210	120	..	..	–42	13	13	33	913	54	11,5
Sát	200	350	..	..	–161	14	15	25	1.142	43	12,1
Chilê	18.158	18.101	17	4	–80	11.851	9.221	5	37.762	55	74,7
Trung Quốc	249.212	225.097	88	17	15.667	40.632	38.753	2	154.223	14	132,7
Hồng Công, Trung Quốc	202.440[d]	214.200	95[d]	21	10.541	..	..	1	..	..	140,9
Côlômbia	13.345	11.675	31	8	–61	3.635	1.109	7	34.538	40	35,8
CHDC Công gô	580	400	..	..	–583	1	1	3	11.906	244	..
CH Công gô	2.400	930	..	..	–252	5	5	49	5.031	301	10,4
Côxta Rica	5.874	6.373	68	..	–649	924	669	–3	4.182	30	30,5
Côt Đivoa	3.780	3.150	..	..	38	74	350	29	13.170	117[c]	25,8
Crôatia	4.390	7.911	76	8	–1.522	2.392	1.408	11	9.443	47	45,7
CH Séc	28.980	32.245	88	9	–1.032	4.837	5.093	31	22.582	43	58,7
Đan Mạch	49.215	44.567	66	20	2.964	..	11.730	..	..	..	57,4
CH Đôminican	5.700	9.700	8	0	–429	1.404	1.338	23	4.771	28	38,0
Êcuađo	4.872	3.417	9	6	955	944	690	12	14.506	76	0,0
Ai Cập	4.700	13.600	37	0	–1.708	1.558	1.065	25	30.404	27	100,6
En Xanvađo	2.933	4.888	50	7	–242	360	231	30	4.014	31	42,3
Êritoria	..	..	..	..	–282	0	0	37	254	19	..
Extônia	3.160	4.265	69	13	–295	569	305	57	2.879	55	40,0
Êtiôpia	450	1.100	..	..	–709	78	90	10	5.551	55	63,3
Phần Lan	45.511	33.702	85	24	7.588	..	4.649	..	..	..	55,8
Pháp	298.127	305.444	81	23	36.579	..	38.828	..	..	..	..
Grudia	320	645	..	..	–220	86	82	44	1.652	45	21,6
Đức	551.566	500.060	84	17	–19.313	..	52.232	..	..	..	145,2
Gana	1.400	2.400	20	14	–766	–16	17	32	6.928	66[c]	38,7
Hy Lạp	10.609	28.254	50	10	–4.860	..	984	..	..	..	102,4
Goatêmala	2.630	4.750	34	9	–1.026	98	155	26	4.660	24	16,9
Ghinê	940	1.200	20	0	–138	63	63	33	3.518	72	8,7
Haiti	170	1.130	84	4	–38	30	30	34	1.190	17	30,9
Ônđurát	1.450	2.865	32	3	–211	251	230	129	5.333	63	31,5
Hunggari	28.090	32.080	85	23	–2.101	4.961	1.950	25	29.042	60	52,1
Ấn Độ	42.358	49.830	76	6	–3.699	1.813	2.169	1	94.393	16	48,2
Inđônêxia	62.016	33.547	54	10	5.785	–8.416	–2.745	11	150.096	114	66,2
CH Hồi giáo Iran	30.170	14.900	8	1	–1.897	–1.385	85	3	10.357	9	49,3
Ailen	77.102	50.202	85	47	595	..	19.091	..	..	..	93,8
Ixraen	31.338	38.130	93	19	–1.881	..	2.363	148	..	..	86,6
Italia	234.613	233.277	89	8	6.304	..	6.783	..	..	..	92,0
Giamaica	1.350	3.170	70	0	–256	425	524	–9	3.913	61	46,8
Nhật Bản	479.328	379.514	94	27	106.865	..	12.308	..	..	..	143,9
Giooócđani	1.960	4.580	56	2	390	112	158	91	8.947	104	84,8
Cadắcxtan	9.140	5.100	25	8	–171	1.477	1.587	11	5.764	38	14,5
Kênia	1.650	3.200	23	4	11	–51	14	10	6.562	49	48,0
Hàn Quốc	172.620	160.493	91	32	24.477	6.409	9.333	–1	129.784	31	104,1
Côoét	22.700	7.640	20	1	5.062	..	72	4	..	..	110,3
Curoguxtan	505	565	20	6	–185	–16	36	55	1.699	105	12,6
Lào	300	560	..	..	90	79	79	58	2.527	100	10,7
Látvia	1.865	3.210	57	4	–647	303	348	40	2.657	37	24,2
Libăng	714	6.228	..	..	–5.626	1.771	250	45	8.441	51	182,3
Lêxôthô	180	720	..	..	–221	168	163	15	686	41	4,0
Litva	3.860	5.385	67	12	–1.194	1.148	487	35	3.584	33	14,5
Maxêđônia	1.365	2.220	72	2	–109	51	30	135	1.433	37	15,7
Mađagaxca	260	660	50	3	–289	52	58	24	4.409	80	15,2
Malauy	410	610	..	..	..	60	60	41	2.751	76[c]	7,2
Malaixia	98.237	82.210	80	59	12.606	3.247	1.553	6	45.939	64	143,9
Đài Loan, Trung Quốc	148.370	140.010	95	40	5.861	..	..	..	..	..	..

Chú thích: Về sự tương hợp và phạm vi của số liệu, xem chú thích kỹ thuật. Các số liệu chữ in nghiêng là của các năm khác với năm đã ghi

	Thương mại hàng hoá		Hàng chế biến xuất khẩu % tổng xuất khẩu hàng hoá	Hàng công nghệ cao xuất khẩu (% tổng xuất khẩu hàng chế biến)	Cân bằng cán cân vãng lai	Các luồng vốn ròng tư nhân		Viện trợ phát triển chính thức[a]	Nợ nước ngoài		Tín dụng trong nước do khu vực ngân hàng cung cấp
	Xuất khẩu triệu đôla 2000	Nhập khẩu triệu đôla 2000	1999	1999	triệu đôla 1999	triệu đôla 1999	Đôla trên đầu người 1999		Tổng triệu đôla 1999	Giá trị hiện tại % GNI 1999	% GDP 2000
Mali	510	690	1	7	−178	19	19	33	3.183	57[c]	14,7
Môritani	400	340	..	..	140	0	2	84	2.528	169	0,3
Mêhicô	166.415	182.635	85	21	−14.166	26.780	11.786	0	166.960	37	26,1
Môndôva	470	780	27	4	−34	12	34	24	943	73	25,3
Môn Cô	400	440	..	..	−52	28	30	92	891	59	6,7
Marốc	7.210	10.630	49	0	−167	−118	3	24	19.060	51	93,4
Môdămbíc	235	890	..	..	−429	374	384	7	6.959	28[c]	11,2
Mianma	1.310	2.450	..	..	−232	203	216	2	5.999	..	26,8
Namibia	1.350	1.470	..	..	204	..	114	104	..	..	48,0
Nêpan	795	1.590	69	..	−168	−8	4	15	2.970	32	43,5
Hà Lan	211.731	196.980	70	33	17.576	..	43.189	..	..	..	..
Niu Dilân	13.347	14.065	33	15	−3.596	..	1.410	..	..	..	118,1
Nicaragoa	625	1.792	9	6	−587	382	300	137	6.986	278[c]	3,4
Nigiê	320	450	2	5	−174	−8	15	18	1.621	55[c]	8,9
Nigiêria	20.100	12.910	1	13	506	860	1.005	1	29.358	90	12,4
Nauy	58.058	33.758	27	17	5.961	..	7.900	..	..	..	60,4
Pakixtan	9.132	11.060	84	0	−2.187	53	530	5	34.269	43	49,0
Panama	800	3.406	17	1	−1.376	620	22	5	6.837	78	110,6
Papua Niu Ghinê	2.050	1.150	9	..	120	499	297	46	2.695	77	27,0
Paragoay	852	2.252	15	3	−235	109	72	14	2.514	31	27,5
Pêru	6.982	8.790	21	5	−1.822	3.140	1.969	18	32.284	63	26,2
Philíppin	40.000	34.600	41	59	7.910	4.915	573	9	52.022	64	62,9
Ba Lan	31.590	49.290	77	3	−12.487	10.452	7.270	25	54.268	33	37,6
Bồ Đào Nha	23.267	37.911	87	5	−9.629	..	1.127	..	..	..	103,9
Rumani	10.365	13.055	78	4	−1.297	714	1.041	17	9.367	26	13,6
Nga	105.200	44.200	25	16	20.960	3.780	3.309	12	173.940	72	23,9
Ruanda	58	215	..	..	−2	2	2	45	1.292	36	12,9
Arập Xêút	84.060	32.800	13	0	412	..	−782	1	..	..	85,7
Xênêgan	1.020	1.570	57	13	−308	54	60	58	3.705	53	25,1
Xiêra Lêôn	12	150	..	..	..	1	1	15	1.249	136	53,0
Xingapo	137.953	134.675	86	61	21.254	..	6.984	0	..	..	89,6
Xlôvakia	11.870	12.785	82	5	−1.155	281	354	59	9.150	44	60,2
Xlôvênia	8.770	10.150	90	4	−782	..	181	16	..	..	47,0
Nam Phi	29.985[e]	29.695[e]	55[e]	8	−553	4.533	1.376	13	24.158	19	76,6
Tây Ban Nha	113.747	153.516	78	8	−13.761	..	15.541	..	..	..	108,9
Xri Lanca	5.410	7.205	75	3	−493	109	177	13	9.472	46	37,8
Thụy Điển	86.715	72.646	83	22	5.982	..	59.386	..	..	..	79,3
Thụy Sĩ	80.537	82.543	92	22	29.119	..	9.944	..	..	..	178,8
Xyri	4.400	3.800	7	..	201	87	91	15	22.369	138	30,4
Tátgikixtan	785	710	..	..	67	10	24	20	889	66	..
Tandania	658	1.540	16	6	−635	171	183	30	7.967	53	11,7
Thái Lan	68.920	62.040	74	32	12.428	2.471	6.213	17	96.335	79	122,0
Tôgô	320	490	18	1	−127	30	30	16	1.500	82	22,6
Tuynidi	5.970	8.740	80	3	−443	739	350	26	11.872	59	73,2
Thổ Nhĩ Kỳ	27.324	53.983	78	4	−1.364	8.667	783	0	101.796	52	1,8
Tuôcmênixtan	2.700	1.400	..	..	−571	−54	80	4	2.015	52	30,5
Uganda	380	1.650	3	11	−746	221	222	27	4.077	27[c]	12,1
Ucraina	14.550	14.000	..	..	1.658	371	496	10	14.136	43	23,1
Anh	280.061	331.661	83	30	−15.981	..	84.476	..	..	..	136,1
Mỹ	782.429	1.258.027	83	35	−331.481	..	275.535	..	..	..	161,3
Urugoay	2.375	3.542	38	2	−605	65	229	7	7.447	37	54,3
Udobêkixtan	3.010	2.810	..	..	−14	658	113	5	4.573	25	..
Vênêxuêla	32.800	16.250	12	3	3.689	3.130	3.187	2	35.852	37	14,4
Việt Nam	14.308	15.200	..	..	−64	828	1.609	18	23.260	76	35,0
Yêmen	4.200	2.200	1	..	769	−150	−150	27	4.610	58	5,3
Nam Tư	1.727	3.698	..	..	..	0	0	60[f]	12.949[g]	..	..
Dămbia	780	800	..	..	..	151	163	63	5.853	175	78,1
Dimbabuê	1.600	1.700	27	2	..	70	59	21	4.566	77	48,6
Thế giới	**6.350.105 t**	**6.550.720 t**	**79 w**	**21 w**		**.. s**	**912.520 s**	**10 w**	**.. s**		**126,9 w**
Thu nhập thấp	217.569	200.257	51	6		2.255	9.750	9	570.711		43,3
Thu nhập trung bình	1.529.860	1.417.789	66	21		217.184	175.640	9	1.989.925[h]		69,4
Thu nhập TB lớp dưới	656.925	570.941	58	19		73.441	64.842	9	873.475		91,4
Thu nhập TB lớp trên	872.934	846.841	72	23		143.743	110.798	6	1.116.450[h]		52,6
Thu nhập thấp và TB	1.747.436	1.618.121	64	20		219.440	185.390	10	2.560.636[h]		65,1
Đông Á và Thái Bình Dương	711.806	621.336	81	31		51.062	56.041	5	674.693		116,2
châu Âu và Trung Á	306.731[i]	311.632[i]	56[i]	10		43.164	26.534	23	486.059		23,6
Mỹ Latinh và Caribê	357.646	381.551	48	14		111.315	90.335	12	812.763		37,6
Trung Đông và Bắc Phi	214.254	137.948	17	1		1.277	1.461	18	206.163		78,5
Nam Á	63.736	79.157	79	4		2.172	3.070	3	164.600		46,9
Nam Xahara châu Phi	93.246	86.396	39	9		10.449	7.949	20	216.359		42,6
Thu nhập cao	4.602.927	4.932.665	82	22		..	727.130	2	..		147,4

a. Số liệu trung bình của khu vực gồm cả số liệu của các nền kinh tế không được nêu rõ ở những phần khác. Các số liệu chung cho thế giới và các nhóm thu nhập gồm cả viện trợ không được phân bổ theo nước hay khu vực.
b. Gồm cả Lúcxămbua. c. Số liệu lấy từ phân tích về sự bền vững của nợ, được tiến hành như một phần trong sáng kiến Các nước nghèo nợ nhiều (HIPC). d. Bao gồm cả tái xuất khẩu . e. Số liệu về tổng xuất khẩu và nhập khẩu chỉ đề cập tới Nam Phi. Số liệu về các tỷ trọng hàng hoá xuất khẩu đề cập tới Liên hiệp Thuế quan Nam Phi (Bốtxoana, Lêxôthô, Namibia, Nam Phi và Xoadilen). f. Viện trợ tới các nước thuộc Liên bang cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Nam Tư trước dây được bao gồm trong các số liệu chung của khu vực và nhóm thu nhập trừ khi được chú thích rõ. g. Số liệu là ước tính và phản ánh các khoản vay của Liên bang cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Nam Tư trước đây, cho tới nay vẫn chưa được phân bổ cho các nước cộng hoà kế tục. h. Gồm cả số liệu của Gibranta mà không được liệt kê ở các bảng khác. i. Số liệu gồm cả thương mại giữa các nước Bantích và các nước thuộc Cộng đồng các quốc gia độc lập.

Bảng 1a. Các chỉ số cơ bản cho các nền kinh tế khác

	Dân số			Tổng thu nhập quốc dân (GNI)[a]		PPP tổng thu nhập quốc dân (GNI)[b]		Tỷ lệ tăng tổng sản phẩm quốc nội trên đầu người (%)	Tuổi thọ trung bình	Tỷ lệ tử vong dưới 5 tuổi	Tỷ lệ người lớn không biết chữ	Mức thải Carbon dioxide
	Triệu 2000	Tăng trưởng trung bình hàng năm (%) 1990-2000	Mật độ (người/km²) 2000	Tỷ đôla 2000	Đôla trên đầu người 2000	Tỷ đôla 2000	Đôla trên đầu người 2000	1999-2000	Số năm 1999	(trên 1000 trẻ) 1999	(% người từ 15 tuổi trở lên) 1999	(triệu tấn 1997)
Apganixtan	26.550	4,1	41	..	..[c]	..	..	..	46	220	64	1.153
Xamoa thuộc Mỹ	65	..	325	..	..[d]	..	..	..	..	..	..	282
Anđôra	67	..	149	..	..[e]	..	..	..	..	..	..	..
Ăngtigoa và Bácbuđa	68	0,6	155	625	9.190	653	9.610	0,8	75	20	..	337
Aruba	101	..	532	1.657[f]	16.900[f]	..	..	..	..	..	..	1.872
Bahama	302	1,7	30	4.533	15.010	4.981	16.490	3,1	73	21	4	1.740
Baren	690	3,2	1.000	4.909	7.640	7.798	12.130	..	73	12	13	14.932
Bácbađốt	268	0,4	623	2.487	9.280	3.958	14.770	2,0	76	18	..	984
Bêlixê	255	3,0	11	751	2.940	1.313	5.140	4,6	72	37	7	388
Bécmuyđa	63	..	1.260	..	..[e]	..	..	..	..	..	..	462
Butan	805	2,9	17	441	550	1.088[g]	1.350[g]	3,9	61	..	..	472
Bôxnia và Hécxegôvina	3.923	–1,3	77	4.930	1.260	..	..	8,4	73	18	..	4.537
Brunây	328	2,4	62	7.754	24.630	7.974[g]	25.320[g]	..	76	11	9	5.454
Cáp Ve	441	2,6	109	587	1.330	2.063[g]	4.680[g]	1,9	69	50	26	121
Quần đảo Caiman	35	..	135	..	..[e]	..	..	..	..	..	..	282
Quần đảo Chanen	149	0,4	481	..	..[e]	..	..	..	79	..	..	..
Cômo	558	2,6	250	213	380	834[g]	1.490[g]	–3,6	61	86	41	66
Cuba	11.234	0,6	102	..	..[h]	..	..	..	76	8	3	25.967
Xyri	766	1,2	83	9.086	11.950	14.511[g]	19.080[g]	..	78	9	3	5.954
Gibuti	660	2,4	28	556	840	..	..	0,4	47	177	37	366
Đôminica	73	0,1	97	238	3.260	381	5.210	1,0	76	18	..	81
Ghinê Xích đạo	454	2,5	16	516	1.170	2.166	4.770	18,3	51	170	18	612
Quần đảo Pharôê	45	..	32	..	..[e]	..	..	..	..	..	..	634
Phigi	810	1,0	44	1.480	1.830	3.645	4.500	–9,0	73	22	7	797
Guyana thuộc Pháp	234	1,7	64	4.064	17.370	5.501[g]	23.510[g]	2,6	73	13	..	561
Gabông	1.237	2,5	5	3.928	3.180	6.719	5.430	–0,4	53	133	..	3.430
Gămbia	1.286	3,3	129	422	330	2.109[g]	1.640[g]	2,4	53	110	64	216
Grinlen	56	..	0	..	..[e]	..	..	..	..	..	..	520
Grênađa	98	0,5	288	345	3.520	640	6.540	4,1	72	18	..	183
Guam	155	1,4	281	..	..[e]	..	..	..	78	10	..	4.078
Ghinê Bítxao	1.207	2,2	43	221	180	843[g]	700[g]	6,7	44	214	62	231
Guyana	863	0,8	4	667	770	3.016[g]	3.490[g]	1,7	64	76	2	1.022
Ailen	281	1,0	3	8.736	31.090	8.084	28.770	2,3	79	5	..	2.140
Irắc	23.264	2,5	53	..	..[h]	..	..	..	59	128	45	92.339
Đảo Man	75	..	131	..	..[d]	..	..	..	..	..	..	..
Kiribati	91	2,3	124	86	950	..	..	–4,2	61	72	..	22
CHDCND Triều Tiên	23.620	1,4	196	..	..[c]	..	..	..	60	93	..	260.532
Libêria	3.130	2,5	32	..	..[c]	..	..	..	47	188	47	339
Libi	5.540	2,3	3	..	..[d]	..	..	..	71	28	21	43.462
Líchtenxtên	32	..	200	..	..[e]	..	..	..	..	..	..	..
Luýchxămbua	438	1,4	169	19.420	44.340	19.892	45.410	6,6	77	5	..	8.241
Macao, Trung Quốc	442	1,8	..	6.161	14.200	7.350[g]	16.940[g]	..	78	..	..	1.473
Mandivơ	276	2,6	920	403	1.460	1.348[g]	4.880[c]	5,0	68	35	4	304
Manta	382	0,8	1.194	3.566	9.410	5.963[g]	15.730[g]	..	77	7	8	1.759
Quần đảo Mácsan	52	..	287	102	1.970	..	..	–1,4	..	..	..	..
Môrixơ	1.186	1,2	584	4.512	3.800	11.795	9.940	7,5	71	23	16	1.704
Mayôt	145	..	388	..	..[d]	..	..	..	..	..	..	..
Máctiních	118	2,1	168	250	2.110	..	..	1,2	68	33	..	..
Mônacô	32	..	16.410	..	..[e]	..	..	..	..	..	..	..
Quần đảo Ăngti thuộc Hà Lan	217	1,4	271	..	..[e]	..	..	..	76	16	4	6.760
Niu Calêđônia	213	2,4	12	3.203	15.060	4.654	21.880	0,3	73	12	..	1.801
Quần đảo Bắc Mariana	72	..	151	..	..[e]	..	..	..	..	..	..	..
Ôman	2.395	3,9	11	15.607[f]	6.720[f]	..	..	..	73	24	30	18.418
Palau	19	..	41	..	..[d]	..	..	..	..	..	..	238
Puéctô Ricô	3.920	1,0	442	..	..[d]	..	..	..	76	..	7	17.054
Cata	585	1,9	53	..	..[e]	..	..	..	75	22	19	38.264
Xamoa	169	0,6	60	246	1.460	861[g]	5.090[g]	6,6	69	..	20	132
Xan Marinô	27	..	450	..	..[e]	..	..	..	..	..	..	..
Xao Tômê và Prinxipê	149	2,6	155	43	290	..	..	0,8	65	66	..	77
Xâysen	81	1,5	181	593	7.310	..	..	–0,3	72	15	..	198
Quần đảo Xôlômôn	442	3,2	16	278	630	765[g]	1.730[g]	–16,5	71	26	..	161
Xômali	9.711	2,2	15	..	..[c]	..	..	..	48	203	..	30
Xanhkít và Nêvít	41	–0,2	114	273	6.660	456	11.120	3,5	71	..	..	103
Xanta Luxia	156	1,5	256	634	4.070	853	5.470	–1,2	72	19	..	198
Xanh Vinxen và Grênađin	115	0,7	295	309	2.690	584[g]	5.080[g]	–0,1	73	19	..	132
Xuđăng	29.677	2,1	12	9.596	320	..	..	..	56	109	43	3.809
Xurinam	415	0,3	3	558	1.350	1.467[g]	3.550[g]	..	70	34	..	2.135
Xoadilen	1.045	3,1	61	1.350	1.290	4.882[g]	4.670[g]	0,6	46	113	21	399
Tônga	100	0,4	139	166	1.660	..	..	5,5	71	24	..	121
Tôrinidát và Tôbagô	1.301	0,7	254	6.477	4.980	10.844	8.340	4,9	73	20	6	22.291
Các tiểu VQ Arập thống nhất	2.905	4,5	35	49.205	18.060	52.924[g]	19.430[g]	..	75	9	25	82.488
Vanuatu	200	3,0	16	228	1.140	587	2.940	–1,3	65	44	..	62
Quần đảo Vớcgin	121	1,5	356	..	..[e]	..	..	..	77	12	..	11.553
Bờ Tây và dải Gada	2.945	3,9	..	4.745	1.610	..	..	–9,6	72	26	..	..

a. Ước tính sơ bộ của Ngân hàng Thế giới được tính toán bằng phương pháp Atlas của Ngân hàng Thế giới. b. Ngang giá sức mua; xem Chú thích kỹ thuật c. Ước tính có thu nhập thấp (từ 755 USD trở xuống). d. Ước tính có thu nhập trung bình lớp trên (từ 2.996 tới 9.265 USD). e. Ước tính có thu nhập cao (từ 9.266 USD trở lên). f. Đề cập tới GDP và GDP trên đầu người.

Phân loại các nền kinh tế theo khu vực và theo thu nhập 2001

Đông Á và Thái Bình Dương	
Xamoa thuộc Mỹ	UMC
Campuchia	LIC
Trung Quốc	LMC
Phigi	LMC
Indônêxia	LIC
Kiribati	LMC
CHND Triều Tiên	LIC
Hàn Quốc	UMC
Lào	LIC
Malaixia	UMC
Quần đảo Mácsan	LMC
Mirônêxia	LMC
Mông Cổ	LIC
Mianma	LIC
Palau	UMC
Papua Niu Ghinê	LMC
Philippin	LMC
Xamoa	LMC
Quần đảo Xôlômôn	LIC
Thái Lan	LMC
Tônga	LMC
Vanuatu	LMC
Việt Nam	LIC
Châu Âu và Trung Á	
Anbani	LMC
Ácmênia	LIC
Adécbaigian	LIC
Bêlarút	LMC
Bôxnia và Hécxegôvina	LMC
Bungari	LMC
Crôatia	UMC
CH Séc	UMC
Êxtônia	UMC
Grudia	LIC
Hunggari	UMC
Đảo Man	UMC
Cadắcxtan	LMC
CH Curoguxtan	LIC
Látvia	LMC
Lítva	LMC
Maxêđônia	LMC
Môndôva	LIC
Ba Lan	UMC
Rumani	LMC
Nga	LMC
Xlôvakia	UMC
Tátgikixtan	LIC
Thổ Nhĩ Kỳ	UMC
Tuốcmênixtan	LMC
Ucraina	LIC
Udobêkixtan	LIC
Nam Tư	LMC
Mỹ Latinh và Caribê	
Ăngtigoa và Bácbađốt	UMC
Áchentina	UMC
Bêlixê	LMC
Bôlivia	LMC
Braxin	UMC
Chilê	UMC
Côlômbia	LMC
Côxta Rica	UMC
Cuba	LMC
Đôminica	UMC
CH Đôminican	LMC
Êcuađo	LMC
En Xanvađo	LMC
Grênađa	UMC
Goatêmala	LMC
Guyana	LMC
Haiti	LIC
Ônđurát	LMC
Giamaica	LMC
Mêhicô	UMC
Nicaragoa	LIC
Panama	UMC
Paragoay	LMC
Pêru	LMC
Puéctô Ricô	UMC
Xankít và Nêvít	UMC
Xanh Luxia	UMC
Xanh Vinxan và Grênađin	LMC
Xurinam	LMC
Toriniđát và Tôbagô	UMC
Urugoay	UMC
Vênêxuêla	UMC
Trung Đông và Bắc Phi	
Angiêri	LMC
Baren	UMC
Gibuti	LMC
Các tiểu vương quốc Arập thống nhất	LMC
CH Iran	LMC
Irắc	LMC
Gioócđani	LMC
Libăng	UMC
Libi	UMC
Marốc	LMC
Ôman	UMC
Ảrập Xêút	UMC
Xyri	LMC
Tuynidi	LMC
Bờ Tây và dải Gada	LMC
CH Yêmen	LIC
Nam Á	
Ápganixtan	LIC
Băngladét	LIC
Butan	LIC
Ấn Độ	LIC
Manđivơ	LMC
Nêpan	LIC
Pakixtan	LIC
Xri Lanca	LMC
Châu Phi cận Sahara	
Ănggôla	LIC
Bênanh	LIC
Bôtxoana	UMC
Buốckina Phaxô	LIC
Burunđi	LIC
Camơrun	LIC
CápVe	LMC
CH Trung Phi	LIC
Sát	LIC
Cômo	LIC
CHDC Cônggô	LIC
CH Cônggô	LIC
Cốt Đivoa	LIC
Ghinê Xích đạo	LMC
Êritoria	LIC
Êtiôpia	LIC
Gabông	UMC
Gămbia	LIC
Gana	LIC
Ghinê	LIC
Ghinê Bítxao	LIC
Kênia	LIC
Lêxôthô	LIC
Libêria	LIC
Mađagaxca	LIC
Malauy	LIC
Mali	LIC
Môritani	LIC
Môrixơ	UMC
Mayốt	UMC
Môdămbích	LIC
Namibia	LMC
Nigiê	LIC
Nigiêria	LIC
Ruanđa	LIC
Xao Tômê và Prinxipê	LIC
Xênêgan	LIC
Xâysen	UMC
Xiêra Lêôn	LIC
Xômali	LIC
Nam Phi	UMC
Xuđăng	LIC
Xoadilen	LMC
Tandania	LIC
Tôgô	LIC
Uganđa	LIC
Dămbia	LIC
Dimbabuê	LIC
Các nước OECD có thu nhập cao	
Ôxtrâylia	
Áo	
Bỉ	
Canađa	
Đan Mạch	
Phần Lan	
Pháp	
Đức	
Hy Lạp	
Aixolen	
Ailen	
Italia	
Nhật Bản	
Luýchxămbua	
Hà Lan	
Niu Dilân	
Nauy	
Bồ Đào Nha	
Tây Ban Nha	
Thụy Điển	
Thụy Sĩ	
Anh	
Mỹ	
Các nước có thu nhập cao khác	
Anđôra	
Aruba	
Bahama	
Bácbađốt	
Bécmuyđa	
Brunây	
Quần đảo Caiman	
Quần đảo Chanen	
Síp	
Quần đảo Pharôe	
Pôlinêxia thuộc Pháp	
Grinlen	
Guam	
Hồng Công, (Trung Quốc)	
Ixraen	
Côoét	
Lichtenxtên	
Macao, (Trung Quốc)	
Manta	
Mônacô	
Quần đảo Ăngti (Hà Lan)	
Niu Calêđônia	
Quần Đảo Bắc Mariana	
Cata	
Xan Marinô	
Xingapo	
Xlôvênia	
Đài Loan, (Trung Quốc)	
Các tiểu vương quốc Ảrập thống nhất	
Quần đảo Vớcgin (Mỹ)	

Bảng này phân loại tất cả các nền kinh tế là thành viên của Ngân hàng Thế giới và tất cả các nền kinh tế khác có dân số hơn 30.000 người. Các nền kinh tế được phân loại theo các nhóm thu nhập căn cứ vào GNI trên đầu người năm 2000, sử dụng phương pháp Atlas của Ngân hàng Thế giới. Các nhóm gồm có: nhóm thu nhập thấp (LIC), từ 755 USD trở xuống; nhóm thu nhập trung bình lớp dưới (LMC), từ 756 tới 2.995 USD; nhóm thu nhập trung bình lớp trên (UMC), từ 2.966 tới 9.265 USD; và nhóm thu nhập cao, từ 9.266 USD trở lên.

Nguồn: Số liệu của Ngân hàng Thế giới.

Chú thích kỹ thuật

Các chú thích kỹ thuật này luận bàn về các nguồn tư liệu và các phương pháp dùng để tính các chỉ số trong Các chỉ số phát triển thế giới chọn lọc. Các chú thích được trình bày theo trật tự xuất hiện của các chỉ số trong các bảng. Lần đầu tiên các thuật ngữ trong Các chỉ số phát triển thế giới chọn lọc được sử dụng phù hợp với Hệ thống tài khoản quốc gia (SNA) 1993. Chẳng hạn, thuật ngữ *tổng thu nhập quốc dân* của SNA 1993 được sử dụng thay thế cho *tổng sản phẩm quốc dân*. Xem chú thích kỹ thuật ở bảng 1 và 3 cho các ví dụ tương tự.

Nguồn tư liệu

Số liệu trong Các chỉ số phát triển thế giới chọn lọc được rút ra từ *Các chỉ số phát triển thế giới 2001*. Tuy nhiên, khi điều kiện cho phép, các chỉnh lý được thông báo kể từ ngày cuối cùng của ấn bản đó cũng được đưa vào. Ngoài ra, các ước tính mới đưa ra về dân số và tổng thu nhập quốc dân (GNI) trên đầu người năm 2000 cũng được đưa vào trong bảng 1.

Ngân hàng Thế giới đã tập hợp các nguồn tài liệu khác nhau để đưa ra các số liệu thống kê được công bố trong *Các chỉ số phát triển thế giới*. Số liệu về nợ nước ngoài được các nước thành viên là các quốc gia đang phát triển báo cáo trực tiếp cho Ngân hàng Thế giới thông qua Hệ thống báo cáo của nước đi vay. Các số liệu khác chủ yếu lấy từ Liên hợp quốc và các cơ quan chuyên trách của Liên hợp quốc, Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF) và từ các báo cáo của các nước gửi cho Ngân hàng Thế giới. Các số liệu ước tính của nhân viên Ngân hàng Thế giới cũng được sử dụng để tăng cường tính cập nhật và nhất quán. Đối với hầu hết các nước, các ước tính tài khoản quốc gia được lấy từ các nước thành viên thông qua các đoàn công tác kinh tế của Ngân hàng Thế giới. Trong một số trường hợp, chúng được chỉnh lý để đảm bảo thống nhất với các định nghĩa và khái niệm quốc tế. Hầu hết số liệu xã hội từ những nguồn quốc gia đều được thu thập từ các tài liệu theo dõi thường ngày, điều tra đặc biệt, hay các bản điều tra dân số định kỳ.

Các chú thích chi tiết về số liệu, có trong *Các chỉ số phát triển thế giới 2001* của Ngân hàng Thế giới.

Tính nhất quán và độ tin cậy của số liệu

Để chuẩn hoá các thông tin, Ngân hàng Thế giới đã bỏ ra nhiều công sức, nhưng vẫn không thể bảo đảm hoàn toàn về khả năng tương thích giữa chúng, vì vậy, bạn đọc cần phải thận trọng khi diễn giải các chỉ số này. Có nhiều yếu tố ảnh hưởng đến khả năng thu thập, tính tương thích và độ tin cậy của các số liệu như: hệ thống thống kê ở một số nền kinh tế đang phát triển còn yếu; phương pháp thống kê, phạm vi khảo sát, cách thức thu thập và các định nghĩa rất khác nhau; việc so sánh giữa các quốc gia và giữa các giai đoạn cũng có những vấn đề phức tạp về kỹ thuật và nhận thức mà không thể giải quyết trọn vẹn. Vì những lý do đó cho nên mặc dù các số liệu thu thập được từ các nguồn thông tin được cho là có căn cứ nhất, cũng chỉ nên được xem là các xu thế có tính định hướng và mô tả đặc điểm những sự khác nhau chủ yếu giữa các nền kinh tế hơn là một thước đo

định lượng chính xác cho những khác biệt đó. Mặt khác, các cơ quan thống kê quốc gia có xu hướng điều chỉnh các số liệu quá khứ của mình, nhất là trong những năm gần đây. Do đó, số liệu của các thời kỳ tiêu biểu khác nhau có thể được công bố trong những lần xuất bản khác nhau của các ấn phẩm của Ngân hàng Thế giới. Bạn đọc không nên tổng hợp số liệu từ các lần xuất bản khác nhau. Các số liệu theo chuỗi thời gian nhất quán sẵn có được trình bày trong đĩa CD-ROM *Các chỉ số phát triển thế giới 2001*.

Các tỷ lệ và tốc độ tăng trưởng

Để dễ tham khảo, các bảng thường trình bày các số tỷ lệ và tốc độ tăng trưởng, thay vì chỉ nêu ra các giá trị tuyệt đối đơn giản. Các giá trị theo nguyên gốc có trong đĩa CD-ROM *Các chỉ số phát triển thế giới chọn lọc 2001*. Trừ khi có các ghi chú khác, tốc độ tăng trưởng được tính toán theo phương pháp hồi quy bình quân tối thiểu (xem phần về *Các phương pháp thống kê* dưới đây). Do phương pháp này xét đến mọi quan sát sẵn có trong một thời kỳ nên tốc độ tăng trưởng thu được phản ánh một xu hướng chung vốn không chịu ảnh hưởng quá lớn của các giá trị đột biến. Để loại trừ ảnh hưởng của lạm phát, các chỉ số kinh tế tính theo giá cố định được sử dụng khi tính tốc độ tăng trưởng. Số liệu được in nghiêng là số liệu cho một năm hay cho một thời kỳ khác với năm đã ghi ở tiêu đề của cột- tối đa là hai năm trước hoặc sau năm đó đối với các chỉ số kinh tế, và tối đa là ba năm đối với các chỉ số xã hội, vì những chỉ số này có xu hướng được thu thập không thường xuyên bằng và ít có các thay đổi đáng kể trong thời gian ngắn.

Chuỗi số liệu về giá cố định

Tăng trưởng của một nền kinh tế được đo bằng phần giá trị gia tăng bổ sung do các cá nhân và doanh nghiệp hoạt động trong nền kinh tế đó tạo ra. Do đó, việc xác định tốc độ tăng trưởng thực tế đòi hỏi phải có những tính toán về GDP và các bộ phận cấu thành của nó theo giá cố định. Ngân hàng Thế giới thu thập một chuỗi số liệu tài khoản quốc gia theo giá cố định, được tính bằng đồng bản tệ của từng nước và phản ánh theo năm gốc của nước đó. Để có được chuỗi số liệu về giá cố định tương thích với nhau, Ngân hàng đã điều chỉnh GDP và các giá trị gia tăng trong từng ngành công nghiệp về cùng một năm tham chiếu, hiện thời là năm 1995. Quá trình này làm tăng sự sai lệch giữa GDP điều chỉnh và tổng các bộ phận cấu thành điều chỉnh. Vì nếu phân bổ lại các sai lệch này thì sẽ làm méo mó thêm tốc độ tăng trưởng nên chúng tôi quyết định giữ nguyên mà không phân bổ lại nữa.

Thước đo tổng hợp

Thước đo tổng hợp cho các khu vực và các nhóm thu nhập được trình bày ở phía cuối hầu hết các bảng, được tính bằng một phép cộng đơn giản từ các bộ phận cấu thành. Tốc độ tăng trưởng tổng hợp và các tỷ lệ thường được tính theo số bình quân gia quyền. Thước đo tổng hợp các chỉ số xã hội lấy dân số hoặc các phân nhóm dân số làm quyền số, còn tỷ lệ tử vong của trẻ sơ sinh thì số sinh được dùng làm quyền số. Xem ghi chú về các chỉ số cụ thể để biết thêm thông tin.

Đối với thước đo tổng hợp trong nhiều năm, các tính toán dựa trên cách phân nhóm cố định các nền kinh tế, để bảo đảm cấu thành của tổng số không thay đổi theo thời gian.Thước đo theo nhóm chỉ được tổng hợp nếu có được số liệu trong một năm nào đó của ít nhất hai phần ba cấu thành cả nhóm, như đã được xác định cho năm gốc 1995. Để thoả mãn được tiêu chuẩn này, các nền kinh tế thiếu số liệu được giả định là vận hành giống như các nước khác có đầy đủ số liệu. Người đọc cần lưu ý, thước đo tổng hợp chỉ là các ước tính cho một con số tổng hợp mang tính chất đại diện cho mỗi nội dung, chứ không thể rút ra một kết luận nào có ý nghĩa về tiến trình diễn ra ở từng nước bằng cách suy ngược từ các chỉ số nhóm. Hơn nữa, quá trình chọn quyền số có thể dẫn tới sai lệch giữa số tổng hợp và số tổng của các phân nhóm.

Bảng 1. Các chỉ số phát triển cơ bản

Dân số dựa trên cách định nghĩa thông dụng, trong đó coi dân số là toàn bộ số người cư trú, không phân biệt tình trạng pháp lý hay tư cách công dân, trừ những người tị nạn không định cư lâu dài ở nước họ cư trú, vì họ được coi là một bộ phận của dân số nước họ xuất cư.

Tốc độ tăng dân số trung bình hàng năm là tốc độ thay đổi theo hàm luỹ thừa cho một thời kỳ (xem phần về phương pháp thống kê dưới đây).

Mật độ dân số là tỷ lệ giữa dân số vào thời điểm giữa năm và diện tích đất. Diện tích đất là tổng diện tích của một nước, nhưng không tính diện tích mặt nước trong đất liền và thềm lục địa. Mật độ được tính dựa vào các số liệu mới nhất thu thập được về diện tích mặt đất.

Tổng thu nhập quốc dân (GNI- trước kia là tổng sản phẩm quốc dân hay GNP) là thước đo tổng quát nhất của thu nhập quốc dân, được xác định bằng tổng giá trị gia tăng từ những người cư trú tạo ra, kể cả nguồn trong nước và nguồn nước ngoài. GNI bằng tổng sản phẩm quốc nội (GDP) cộng thu nhập ban đầu ròng từ các nguồn nước ngoài. Số liệu được chuyển từ đồng bản tệ sang đôla Mỹ hiện hành sử dụng phương pháp Atlas của Ngân hàng Thế giới. Phương pháp này sử dụng tỷ giá hối đoái trung bình trong ba năm, nhằm điều hoà ảnh hưởng của sự biến động tỷ giá hối đoái nhất thời (Xem phần các phương pháp thống kê dưới đây để biết thêm chi tiết về phương pháp Atlas).

GNI trên đầu người là tỷ số giữa GNI và dân số vào thời điểm giữa năm. Nó được quy đổi sang đôla Mỹ hiện hành theo phương pháp Atlas. Ngân hàng Thế giới sử dụng GNI trên đầu người tính theo đôla Mỹ để phân loại các nền kinh tế nhằm mục đích phân tích và xác định tư cách đi vay của nước đó.

Tổng thu nhập quốc dân tính theo PPP là GNI được quy đổi sang đồng đôla quốc tế theo tỷ giá quy đổi ngang giá sức mua (PPP), do các tỷ giá hối đoái danh nghĩa không phải luôn phản ánh được sự khác nhau về giá cả tương đối trên thế giới. Tại tỷ giá PPP, một đồng đôla quốc tế có sức mua trong GNI nội địa ngang với sức mua của đồng đôla Mỹ trong GNI của Mỹ. Tỷ giá PPP còn cho phép so sánh chuẩn về các mức giá thực tế giữa các nước, giống như các chỉ số giá cả quy ước cho phép so sánh các giá trị thực tế qua nhiều thời kỳ. Hệ số quy đổi PPP sử dụng ở đây được lấy từ đợt điều tra giá cả mới nhất do Chương trình so sánh quốc tế thực hiện; chương trình này là một dự án hợp tác giữa Ngân hàng Thế giới và các uỷ ban kinh tế khu vực của Liên hợp quốc. Đợt điều tra này, hoàn thành vào năm 1996 và được thực hiện ở 118 quốc gia, lấy năm 1993 làm năm tham chiếu. Ước tính cho các nước không nằm trong đợt điều tra này được suy ra từ các mô hình thống kê sử dụng các số liệu sẵn có.

GNI trên đầu người tính theo PPP là GNI tính theo PPP chia cho dân số vào thời điểm giữa năm.

Tốc độ tăng tổng sản phẩm quốc nội (GDP) trên đầu người được căn cứ vào GDP đo lường theo giá không đổi. Tốc độ tăng GDP được xem là thước đo tổng quát tốc độ tăng trưởng của một nền kinh tế. GDP theo giá không đổi có thể được ước lượng bằng cách đo lường tổng khối lượng hàng hoá và dịch vụ được sản xuất trong kỳ, định giá chúng ở mức giá tại năm cơ sở đã xác định trước và trừ đi chi phí các đầu vào trung gian, cũng tính theo giá không đổi. Xem phần về các phương pháp thống kê để biết chi tiết về tỷ lệ tăng trưởng bình quân tối thiểu.

Tuổi thọ bình quân dự tính kể từ khi sinh là số năm mà một trẻ sơ sinh có thể sống được, nếu hình thái tử vong phổ biến vào thời điểm trẻ ra đời được giữ nguyên trong suốt cuộc đời của trẻ.

Tỷ lệ tử vong ở trẻ dưới 5 tuổi là xác suất một đứa trẻ sinh ra trong năm nghiên cứu sẽ chết trước khi tròn 5 tuổi, nếu đứa trẻ đó tuân theo xu hướng tỷ suất chết hiện tại cho một độ tuổi nhất định. Xác suất này được biểu thị theo tỷ lệ phần nghìn.

Số liệu tử vong theo từng độ tuổi, như tỷ lệ tử vong ở trẻ em hay trẻ sơ sinh, cùng với tuổi thọ bình quân dự kiến từ khi sinh, có thể là những chỉ số tổng hợp tốt nhất về tình trạng y tế hiện thời của một cộng đồng và thường được trích dẫn như là các thước đo tổng quát về phúc lợi của dân cư hay chất lượng cuộc sống. Nguồn số liệu chính về tình trạng tử vong là hệ thống khai sinh, khai tử và những tính toán trực tiếp hoặc gián tiếp dựa trên các cuộc điều tra chọn mẫu hay điều tra dân số. Do rất hiếm thấy những trung tâm đăng ký có hệ thống khai sinh, khai tử tương đối hoàn chỉnh, nên các ước tính phải dựa trên các cuộc điều tra chọn mẫu hay rút ra bằng cách sử dụng các kỹ thuật ước tính gián tiếp, điều tra dân số hay số liệu điều tra. Ước tính gián tiếp dựa trên các bảng "sống" ước tính, mà bảng này có thể không thích hợp với nhóm dân số liên quan. Tuổi thọ bình quân dự tính từ khi sinh và tỷ lệ tử vong theo độ tuổi thường là các ước tính dựa trên các cuộc điều tra và điều tra dân số gần nhất; xem bảng số liệu sơ cấp trong *Các chỉ số phát triển thế giới 2001*.

Tỷ lệ người lớn không biết chữ là tỷ lệ phần trăm số người từ 15 tuổi trở lên không thể, bằng hết khả năng của mình, đọc hay viết một đoạn ngắn mô tả cuộc sống hàng ngày của mình. Định nghĩa trên dựa vào khái niệm về khả năng biết chữ theo chức năng: đó là khả năng sử dụng kỹ năng đọc, viết một cách hiệu quả của một người trong hoàn cảnh xã hội của anh ta. Việc đo lường tỷ lệ biết chữ theo định nghĩa trên đòi hỏi cần phải có các kết quả điều tra chọn mẫu hay điều tra dân số trong điều kiện có nhóm đối chứng. Trên thực tế, nhiều nước ước tính số người lớn không biết chữ từ các số liệu tự mô tả hay từ các ước tính về tỷ lệ tốt nghiệp các cấp học. Do có sự khác nhau về phương pháp tính toán nên việc so sánh giữa các nước- thậm chí so sánh

giữa các thời kỳ trong phạm vi một nước- cần được tiến hành thận trọng.

Lượng thải carbon dioxide (CO_2) là lượng khí thải ra từ việc đốt cháy các nhiên liệu được hình thành trong lòng đất và từ việc sản xuất xi măng. Các khí thải này bao gồm carbon dioxide sinh ra trong quá trình tiêu thụ các nhiên liệu ở thể khí, lỏng và rắn, và từ đốt cháy hơi đốt.

Trung tâm phân tích thông tin về carbon dioxide(CDIAC) được Bộ Năng lượng Mỹ cấp kinh phí, tính toán lượng khí thải carbon dioxide do con người gây ra hàng năm. Những tính toán này dựa trên mức tiêu thụ các loại năng lượng hình thành trong lòng đất từ Bộ số liệu Năng lượng thế giới do UNSD quản lý, và các số liệu về sản xuất xi măng thế giới từ Bộ số liệu sản xuất xi măng do Cục Mỏ của Mỹ quản lý. Mỗi năm, CDIAC lại tính lại toàn bộ chuỗi số liệu thời gian từ năm 1950 đến thời điểm hiện tại, có lồng vào những kết quả mới tìm ra và các chỉnh sửa mới nhất cho cơ sở dữ liệu của mình. Các ước tính không kể đến nhiên liệu cung cấp cho tàu thuyền và máy bay dùng trong vận tải quốc tế vì có khó khăn trong việc phân định những nhiên liệu này giữa các nước hưởng lợi từ việc chuyên chở đó.

Bảng 2. Nghèo đói và phân phối thu nhập

Năm khảo sát là năm mà tại đó các số liệu được thu thập

Số dân nông thôn sống dưới ngưỡng nghèo quốc gia là tỷ lệ phần trăm dân số nông thôn sống dưới ngưỡng nghèo nông thôn do cơ quan có thẩm quyền của một nước xác định. **Số dân thành thị sống dưới ngưỡng nghèo quốc gia** là tỷ lệ phần trăm dân số thành thị sống dưới ngưỡng nghèo thành thị do cơ quan có thẩm quyền của một nước xác định. **Tổng số dân sống dưới ngưỡng nghèo quốc gia** là tỷ lệ phần trăm tổng dân số sống dưới ngưỡng nghèo quốc gia. Các ước tính quốc gia được dựa trên các ước tính bình quân gia quyền theo từng phân nhóm, lấy dân số làm quyền số, từ các cuộc điều tra hộ gia đình.

Số dân có mức sống dưới 1 USD một ngày và số dân có mức sống dưới 2 USD một ngày là tỷ lệ phần trăm dân số sống dưới 1,08 USD một ngày và 2,15 USD một ngày theo giá cả quốc tế năm 1993 (tương đương với 1 USD và 2 USD theo giá cả năm 1985 được điều chỉnh theo ngang giá sức mua). Các tỷ lệ nghèo khổ có thể so sánh giữa các nước với nhau, nhưng như là kết quả trong sự điều chỉnh tỷ giá hối đoái tính theo PPP, chúng không thể so sánh được với các tỷ lệ nghèo khổ được tính trong các lần xuất bản trước đối với từng nước riêng lẻ.

Khoảng nghèo ở ngưỡng 1 USD và **khoảng nghèo ở ngưỡng 2 USD** được tính như sự thiếu hụt trung bình ở dưới ngưỡng nghèo (coi số người không nghèo là người có mức thiếu hụt bằng không), được thể hiện dưới dạng tỷ lệ phần trăm của ngưỡng nghèo. Thước đo này phản ánh chiều sâu cũng như chiều rộng của đói nghèo.

Việc so sánh các số liệu đói nghèo trên phạm vi thế giới gây ra nhiều vướng mắc về cả nhận thức và thực tiễn. Các nước khác nhau có các định nghĩa không giống nhau về đói nghèo và việc tiến hành các so sánh nhất quán giữa các nước dựa trên một định nghĩa như nhau là rất khó. Ở các nước giàu, nơi áp dụng nhiều tiêu chuẩn rộng rãi hơn các nước nghèo, ngưỡng nghèo quốc gia dường như ứng với các sức mua lớn hơn. Liệu có hợp lý không khi đối xử khác nhau với hai người có mức sống tương tự nhau - xét theo quyền lực của họ đối với hàng hoá - chỉ bởi vì một người tình cờ lại sống ở một nước giàu có? Liệu chúng ta có thể giữ nguyên giá trị thực của ngưỡng nghèo không đổi tại các nước khác nhau giống như khi chúng ta thực hiện so sánh giữa các thời điểm khác nhau.

Ngưỡng nghèo quốc tế cố gắng giữ cho giá trị thực tế của ngưỡng nghèo không đổi giữa các quốc gia. Tiêu chuẩn 1 đôla một ngày, tính theo giá quốc tế năm 1985 và được điều chỉnh sang đồng bản tệ sử dụng hệ số quy đổi PPP, được tuyển chọn cho *Báo cáo Phát triển thế giới năm 1999: Đói nghèo*, do mức này tiêu biểu cho ngưỡng nghèo ở các nước có thu nhập thấp. Tỷ giá hối đoái PPP, như trong Penn World Tables hay Ngân hàng Thế giới, được sử dụng do chúng tính đến giá cả trong nước của các hàng hoá và dịch vụ không tham gia thương mại quốc tế. Tuy nhiên, các tỷ giá này không phải được thiết kế để so sánh đói nghèo trên toàn thế giới mà để so sánh các con số tổng hợp trong tài khoản quốc gia. Do đó, không có gì chắc chắn rằng ngưỡng nghèo quốc tế sẽ đo lường được một mức độ nhu cầu hay khốn cùng như nhau giữa các quốc gia.

Các ấn bản năm trước của *Các chỉ số phát triển thế giới* và của Các chỉ số phát triển thế giới chọn lọc sử dụng các giá trị tính theo PPP từ Penn World Tables. Do vẫn chưa có Penn World Tables được cập nhật tới năm 1993, nên ấn phẩm năm nay (cũng như năm trước) sử

dụng các ước tính PPP cho tiêu dùng năm 1993 do Ngân hàng Thế giới đưa ra. Ngưỡng nghèo quốc tế, được xác định ở mức 1 đôla một ngày tính theo PPP năm 1985, đã được điều chỉnh bằng 1,08 đôla một ngày tính theo PPP năm 1993. Bất kỳ sự chỉnh lý nào trong PPP của một nước để đưa vào các chỉ số giá tốt hơn có thể dẫn đến có nhiều ngưỡng nghèo đói rất khác nhau tính theo đồng bản tệ của các nước.

Các vướng mắc có thể sẽ nảy sinh khi so sánh các thước đo đói nghèo trong phạm vi các nước cũng như giữa các nước với nhau. Ví dụ, chi phí cho nhu yếu phẩm- và giá sinh hoạt nói chung- ở thành thị cao hơn nhiều so với ở vùng nông thôn. Do đó giá trị tiền tệ của ngưỡng nghèo thành thị cũng cần phần hơn ngưỡng nghèo nông thôn. Nhưng sự khác biệt giữa ngưỡng nghèo thành thị và ngưỡng nghèo nông thôn trên thực tế không phải lúc nào cũng phản ánh sự khác nhau trong giá sinh hoạt. Đối với một số nước, ngưỡng nghèo thành thị thường được sử dụng có giá trị thực tế cao hơn- có nghĩa là nó cho phép tiêu thụ nhiều hàng hoá hơn- so với ngưỡng nghèo nông thôn. Đôi khi sự khác biệt là quá lớn, đến mức nó hàm ý diện đói nghèo ở thành thị lớn hơn ở nông thôn, mặc dù chỉ cần điều chỉnh theo sự khác nhau trong giá sinh hoạt thì kết quả sẽ ngược lại. Cũng giống như trong so sánh quốc tế, khi giá trị thực tế của ngưỡng nghèo khác nhau, việc so sánh sự nghèo khổ ở thành thị với ở nông thôn sẽ trở nên không có ý nghĩa.

Còn có các vướng mắc khác trong việc so sánh sự nghèo khổ. Có nhiều vấn đề nảy sinh trong việc đo lường mức sống các hộ gia đình. Sự lựa chọn giữa thu nhập và tiêu dùng để làm chỉ số cho mức phúc lợi là một vấn đề như vậy. Nhìn chung, thu nhập khó đo lường chính xác hơn, và tiêu dùng lại thích hợp với ý tưởng về mức sống hơn là thu nhập, vì thu nhập có thể thay đổi theo thời gian, kể cả khi mức sống vẫn giữ nguyên. Nhưng các số liệu tiêu dùng không phải lúc nào cũng sẵn có và khi không có các số liệu đó thì hầu như không có sự lựa chọn nào khác ngoài việc sử dụng thu nhập. Tuy nhiên, vẫn còn có các khó khăn khác. Ví dụ, các phiếu hỏi điều tra hộ gia đình có thể rất khác nhau trong cách quy định phân loại nhóm hàng hoá tiêu dùng. Chất lượng của các cuộc điều tra cũng khác nhau, và thậm chí những cuộc điều tra tương tự nhau cũng không hoàn toàn tương thích với nhau.

So sánh giữa các quốc gia có trình độ phát triển khác nhau cũng đặt ra một khó khăn tiềm ẩn, do sự khác nhau về vai trò tương đối của việc tiêu dùng hàng hoá phi thị trường. Giá trị thị trường địa phương của tất cả các hàng tiêu dùng hiện vật (bao gồm cả tiêu dùng sản phẩm do hộ gia đình tự sản xuất, điều đặc biệt quan trọng ở các nền kinh tế nông thôn kém phát triển) cũng phải được đưa vào thước đo tổng chi tiêu tiêu dùng. Tương tự, lợi nhuận ngầm định của việc sản xuất các hàng hoá phi thị trường phải được tính vào thu nhập. Điều này không phải lúc nào cũng được thực hiện, mặc dù việc bỏ sót như vậy trong các cuộc điều tra trước thập kỷ 1980 đã gây ra các vấn đề nghiêm trọng hơn nhiều so với các cuộc điều tra hiện nay. Hầu hết các dữ liệu khảo sát hiện nay bao gồm cả phần định giá đối với tiêu dùng hay thu nhập do tự sản xuất. Tuy nhiên, các phương pháp định giá rất khác nhau. Chẳng hạn, một số khảo sát sử dụng mức giá ở thị trường gần nhất, trong khi một số khảo sát khác lại sử dụng mức giá bán bình quân tại cổng nông trại.

Nếu điều kiện cho phép, tiêu dùng có thể được sử dụng để làm một chỉ số phúc lợi nhằm xác định ai là người nghèo. Khi chỉ có sẵn thu nhập của hộ gia đình thì thu nhập trung bình được điều chỉnh để phù hợp với ước tính về mức tiêu dùng trung bình trên cơ sở các cuộc điều tra (trong trường hợp có các số liệu này) hoặc ước tính dựa vào số liệu tiêu dùng trong tài khoản quốc gia. Tuy nhiên, thủ tục này chỉ điều chỉnh giá trị trung bình, chứ không thể chỉnh lại chênh lệch giữa các đường cong Lorenz (phân phối thu nhập) về thu nhập và tiêu dùng.

Đường cong Lorenz thực nghiệm được gán thêm quyền số là quy mô hộ gia đình, do vậy chúng dựa vào các nhóm phân vị phần trăm dân số, chứ không phải dựa trên hộ gia đình. Trong mọi trường hợp, các thước đo đói nghèo được tính từ nhiều nguồn số liệu sơ cấp (bảng số liệu hay số liệu hộ gia đình) chứ không dựa trên các ước tính hiện có. Các ước tính từ các bảng số liệu cần phải sử dụng phương pháp nội suy: phương pháp được chọn là đường cong Lorenz với các dạng hàm linh hoạt, phương pháp này đã chứng tỏ là đáng tin cậy trong các công trình nghiên cứu trước đây.

Hệ số Gini xác định mức độ mà sự phân phối thu nhập (hay trong một số trường hợp là chi tiêu cho tiêu dùng) giữa các cá nhân hay hộ gia đình trong một nền kinh tế lệch ra khỏi phân phối hoàn toàn bình đẳng. Đường cong Lorenz mô tả các tỷ lệ phần trăm cộng dồn của tổng thu nhập nhận được tương ứng với số lượng cộng dồn người nhận, bắt đầu với những cá nhân hay

hộ gia đình nghèo nhất. Hệ số Gini đo lường phần diện tích giữa đường cong Lorenz và đường thẳng giả thiết về sự bình đẳng tuyệt đối, chia cho phần diện tích lớn nhất nằm dưới đường thẳng. Theo định nghĩa này, hệ số Gini bằng 0 biểu thị sự bình đẳng hoàn toàn, và hệ số Gini bằng 100 biểu thị trạng thái hoàn toàn bất bình đẳng.

Tỷ lệ phần trăm thu nhập hoặc tiêu dùng là phần cộng dồn theo các ngũ phân vị hay phân vị phần mười của dân số, được xếp theo thu nhập hay tiêu dùng.

Sự bất bình đẳng trong phân phối thu nhập được phản ánh trong các tỷ lệ phần trăm của thu nhập hoặc tiêu dùng của các nhóm dân số xếp thứ tự theo mức thu nhập hay tiêu dùng. Nhóm xếp hạng thấp nhất có mức thu nhập cá nhân nhận được chiếm tỷ trọng nhỏ nhất trong tổng thu nhập. Hệ số Gini cung cấp một thước đo tổng hợp tiện lợi để đo lường mức độ bất bình đẳng.

Số liệu về thu nhập hay tiêu dùng của cá nhân và hộ gia đình được rút ra từ các cuộc điều tra hộ gia đình đại diện cho toàn quốc. Số liệu trong bảng là của nhiều năm khác nhau trong thời kỳ từ 1985 tới 1999. Các chú thích về năm điều tra cho biết việc xếp loại được dựa trên thu nhập hay tiêu dùng trên đầu người. Phân phối được dựa trên các nhóm phân vị của dân số, không phải của hộ gia đình, với việc các hộ gia đình được xếp thứ tự theo mức thu nhập hay chi tiêu của mỗi người.

Tại những nơi có sẵn số liệu gốc từ các cuộc điều tra hộ gia đình, thì những số liệu này được sử dụng để tính toán trực tiếp tỷ trọng thu nhập hay tiêu dùng tính theo ngũ phân vị. Nếu không thì tỷ trọng được tính toán từ các số liệu nhóm tốt nhất có thể có được.

Các chỉ số phân phối được điều chỉnh theo quy mô hộ gia đình, tạo ra một thước đo nhất quán hơn cho thu nhập hay tiêu dùng trên đầu người. Chênh lệch về giá sinh hoạt ở các vùng khác nhau trong cùng một nước không được điều chỉnh, vì nhìn chung không có các số liệu cần thiết. Để biết thêm chi tiết về phương pháp ước lượng cho các nền kinh tế có thu nhập thấp và trung bình, xin xem Ravallion và Chen (1996).

Do các cuộc điều tra hộ gia đình lớn khác nhau về phương pháp và về loại số liệu thu thập được nên các chỉ số phân phối không hoàn toàn tương thích nhau giữa các nước. Vấn đề này đang được khắc phục dần do các phương pháp điều tra được cải tiến và ngày càng được chuẩn hoá, nhưng vẫn chưa thể tương thích hoàn toàn.

Cần chú ý tới hai nguyên nhân gây ra sự không tương thích. Thứ nhất, các cuộc điều tra có thể khác nhau về nhiều phương diện, kể cả việc người ta sử dụng thu nhập hay chi tiêu tiêu dùng làm chỉ số phản ánh mức sống. Thu nhập thường được phân phối bất bình đẳng hơn tiêu dùng. Hơn nữa, định nghĩa về thu nhập được sử dụng trong các cuộc điều tra thường cũng khác nhau. Thứ hai, các hộ gia đình rất khác nhau về quy mô (số người trong gia đình) và mức độ phân phối thu nhập giữa các thành viên. Tuổi tác và nhu cầu tiêu dùng của các thành viên cũng không giống nhau. Sự khác biệt giữa các nước trên các phương diện này có thể làm thiên lệch các so sánh về phân phối.

Bảng 3. Hoạt động kinh tế

Tổng sản phẩm quốc nội là tổng giá trị gia tăng do các nhà sản xuất là người cư trú trong một nền kinh tế tạo ra cộng với mọi loại thuế và trừ đi mọi khoản trợ cấp không nằm trong giá trị của sản phẩm. GDP được tính mà không trừ khấu hao cho các tài sản sản xuất hay cho sự suy giảm hoặc làm cạn kiệt các tài nguyên thiên nhiên. Giá trị gia tăng là sản lượng ròng của một khu vực, sau khi cộng hết mọi loại đầu ra và trừ đi mọi đầu vào trung gian. Nguồn gốc ngành của giá trị gia tăng được xác định bởi Phân ngành chuẩn quốc tế (ISIC) bản sửa đổi lần 3. Ngân hàng Thế giới quy ước sử dụng đồng đôla Mỹ và áp dụng các tỷ giá hối đoái chính thức trung bình do Quỹ tiền tệ Thế giới công bố cho các năm được tính. Một hệ số chuyển đổi khác được áp dụng nếu như tỷ giá hối đoái chính thức sai lệch quá nhiều so với tỷ lệ được áp dụng thực tế trong các giao dịch ngoại tệ và sản phẩm thương mại.

Tốc độ tăng của tổng sản phẩm quốc nội được tính từ số liệu GDP theo giá cố định và bằng đồng bản tệ.

Năng suất nông nghiệp đề cập tới tỷ lệ giữa giá trị gia tăng nông nghiệp đo lường theo đôla Mỹ, giá cố định năm 1995, trên số lượng người làm nông nghiệp.

Giá trị gia tăng là sản lượng ròng của một ngành sau khi cộng tất cả các đầu ra và trừ đi tất cả các đầu vào trung gian. Nguồn gốc ngành của giá trị gia tăng được xác định bởi Phân ngành chuẩn quốc tế (ISIC) bản sửa đổi lần 3.

Giá trị gia tăng nông nghiệp tương ứng với các phân nhóm của ISIC 1-5 và gồm cả lâm nghiệp và ngư nghiệp.

Giá trị gia tăng công nghiệp gồm có khai khoáng, chế biến, xây dựng, điện, nước và khí đốt (các nhóm ISIC từ 10 tới 45).

Giá trị gia tăng dịch vụ tương ứng với các phân nhóm ISIC 50-99.

Chi tiêu cho tiêu dùng cuối cùng của hộ gia đình (tiêu dùng tư nhân trong các ấn bản trước) là giá trị thị trường của tất cả các hàng hoá và dịch vụ, gồm cả các sản phẩm lâu bền (như ô tô, máy giặt, máy tính cá nhân) mà hộ gia đình mua sắm. Nó không tính đến tiền mua nhà ở, nhưng lại bao gồm tiền thuê ngầm định đối với những ngôi nhà được chính chủ sử dụng. Nó cũng bao gồm các khoản thanh toán và lệ phí phải nộp cho chính phủ để có được các loại giấy phép. Như vậy, chi tiêu cho tiêu dùng của hộ gia đình bao gồm cả chi tiêu của các tổ chức phi lợi nhuận phục vụ hộ gia đình, thậm chí kể cả khi số liệu này được các nước báo cáo riêng rẽ. Trên thực tế, chi tiêu cho tiêu dùng của hộ gia đình có thể bao gồm tất cả sai số thống kê trong so sánh giữa sử dụng nguồn lực và cung cấp nguồn lực.

Chi tiêu chung cho tiêu dùng cuối cùng của chính phủ (chi tiêu chung của chính phủ trong các ấn bản trước) bao gồm tất cả các chi tiêu vãng lai của chính phủ để mua hàng hoá và dịch vụ (kể cả tiền lương cho công chức). Nó cũng bao gồm hầu hết các chi tiêu cho an ninh và quốc phòng nhưng không tính các khoản chi tiêu quân sự của chính phủ mà được xem như là một phần trong vốn hình thành của chính phủ.

Tổng vốn hình thành (tổng đầu tư quốc nội trong các ấn bản trước) gồm có các khoản chi tiêu bổ sung vào tài sản cố định của nền kinh tế cộng với các thay đổi ròng trong mức tồn kho. Tài sản cố định gồm có cải tạo đất (hàng rào, mương, ống dẫn nước ...); nhà máy, máy móc và mua thiết bị; và xây dựng nhà cửa, đường bộ, đường sắt và những công trình tương tự, bao gồm các toà nhà công nghiệp và thương mại, văn phòng, trường học, bệnh viện và nhà ở của tư nhân. Lượng tồn kho là hàng hoá dự trữ của các doanh nghiệp để đối phó với những biến đổi bất thường, tạm thời trong sản xuất hay doanh số và các bán thành phẩm. Theo SNA 1993, giá trị ròng đồ trang sức cũng được xem là vốn hình thành.

Cán cân đối ngoại của hàng hoá và dịch vụ là xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ trừ đi nhập khẩu hàng hoá và dịch vụ. Thương mại hàng hoá và dịch vụ bao gồm tất cả các giao dịch giữa người cư trú ở một nước và phần còn lại của thế giới liên quan tới các thay đổi về quyền sở hữu hàng hoá, các hàng hoá được mang đi chế biến hay sửa chữa, vàng phi tiền tệ và dịch vụ.

Chỉ số giảm phát ngầm GDP phản ánh các thay đổi trong giá cả của mọi nhóm cầu cuối cùng, chẳng hạn như tiêu dùng của chính phủ, sự tạo vốn và thương mại quốc tế cũng như bộ phận cấu thành chính là tiêu dùng cuối cùng của tư nhân. Nó được tính bằng tỷ lệ giữa GDP theo giá hiện hành chia cho GDP theo giá cố định. Chỉ số giảm phát GDP cũng có thể được tính ngay như chỉ số giá Paasche, bằng cách lấy sản lượng trong kỳ hiện tại làm quyền số.

Các chỉ số trong tài khoản quốc gia của hầu hết các nước đang phát triển được thu thập từ các cơ quan thống kê và ngân hàng trung ương của các nước thông qua các đoàn công tác và đại diện thường trực của Ngân hàng Thế giới. Số liệu của các nền kinh tế thu nhập cao căn cứ vào tập hợp số liệu của Tổ chức hợp tác kinh tế và phát triển.

Bảng 4. Thương mại, viện trợ, và tài chính

Xuất khẩu hàng hoá cho biết giá trị tính theo giá f.o.b của hàng hoá cung cấp cho phần còn lại của thế giới tính theo đôla Mỹ.

Nhập khẩu hàng hoá cho biết giá trị tính theo giá c.i.f (chi phí hàng hoá cộng với bảo hiểm và phí vận tải) của hàng hoá mua từ phần còn lại của thế giới tính theo đôla Mỹ. Số liệu về thương mại hàng hoá được lấy từ các báo cáo hàng năm của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO).

Hàng chế biến xuất khẩu gồm các hàng hoá nằm trong phần 5 (hoá chất), 6 (hàng chế biến cơ bản), 7 (máy móc và trang thiết bị vận tải) và 8 (các hàng chế biến khác) trừ phân nhóm 68 của Phân nhóm thương mại công nghiệp tiêu chuẩn (SITC).

Hàng công nghệ cao xuất khẩu là những sản phẩm có hàm lượng R&D cao. Chúng bao gồm các sản phẩm công nghệ cao như máy bay, máy tính, dược phẩm, thiết bị khoa học và máy móc chạy bằng điện.

Cán cân vãng lai là tổng xuất khẩu ròng hàng hoá và dịch vụ, thu nhập ròng và các khoản chuyển nhượng vãng lai ròng.

Các luồng vốn ròng tư nhân gồm các dòng nợ và phi nợ của tư nhân. Luồng nợ tư nhân bao gồm các khoản cho vay của ngân hàng thương mại, trái phiếu và các tín dụng tư nhân khác; luồng phi nợ tư nhân là đầu tư trực tiếp nước ngoài và đầu tư cổ phiếu gián tiếp.

Đầu tư trực tiếp nước ngoài là luồng đầu tư ròng chảy vào nhằm nắm được quyền quản lý lâu dài (10% cổ phiếu có quyền biểu quyết trở lên) trong một doanh nghiệp hoạt động trong một nền kinh tế khác với nền kinh tế của chủ đầu tư. Đây là tổng các luồng vốn góp, lợi nhuận tái đầu tư, các luồng vốn dài hạn khác và các luồng vốn ngắn hạn như trình bày trong cán cân thanh

toán. Số liệu về cán cân vãng lai, các luồng vốn tư nhân và đầu tư trực tiếp nước ngoài được rút ra từ *Niên giám thống kê cán cân thanh toán* và *Số liệu thống kê về tài chính quốc tế* của IMF.

Trợ giúp phát triển chính thức hay viện trợ chính thức bao gồm các luồng vốn ưu đãi tới các nước đang phát triển và các nền kinh tế đang chuyển đổi ở Đông Âu và Liên Xô cũ và tới một số nước đang phát triển bậc cao do Uỷ ban Hỗ trợ Phát triển (DAC) của OECD quyết định. Các luồng vốn này từ những nước thành viên của DAC, các tổ chức phát triển đa phương và một số nước Arập nhất định. Số liệu về viện trợ được DAC tính và xuất bản trong báo cáo thống kê hàng năm của mình, *Phân phối theo địa lý của các luồng tài chính tới những nước nhận viện trợ,* và trong báo cáo hàng năm của chủ tịch DAC, *Hợp tác phát triển.*

Tổng nợ nước ngoài là khoản nợ đối với người không cư trú mà có thể được hoàn trả bằng ngoại tệ, hàng hoá hay dịch vụ. Nó là tổng các khoản nợ của chính phủ, do chính phủ bảo lãnh và nợ tư nhân dài hạn không có bảo lãnh, sử dụng tín dụng của IMF và nợ ngắn hạn. Nợ ngắn hạn bao gồm tất cả các khoản nợ có thời gian đáo hạn ban đầu từ một năm trở xuống và tiền lãi trên các khoản nợ dài hạn quá hạn.

Giá trị hiện tại của nợ là tổng các khoản nợ nước ngoài ngắn hạn và tổng số tiền đã chiết khấu đến hạn phải trả trên các khoản nợ dài hạn của chính phủ, do chính phủ bảo lãnh và nợ tư nhân không được bảo lãnh, trong suốt thời hạn của các khoản vay hiện có.

Nguồn thông tin chính về nợ nước ngoài là báo cáo của các nước thành viên được Ngân hàng Thế giới cho vay thông qua Hệ thống báo cáo của các nước đi vay của Ngân hàng Thế giới. Các thông tin bổ sung được lấy ra từ tài liệu của Ngân hàng Thế giới và của IMF. Các bảng tổng kết về nợ nước ngoài của các nước đang phát triển được xuất bản hàng năm trong ấn phẩm *Tài chính phát triển toàn cầu* của Ngân hàng Thế giới.

Tín dụng trong nước do khu vực ngân hàng cung cấp bao gồm giá trị tổng của tất cả các khoản tín dụng tới các thành phần khác nhau, trừ đối với chính phủ thì giá trị được tính là giá trị ròng.

Khu vực ngân hàng bao gồm các cơ quan tiền tệ, các ngân hàng nhận tiền gửi và các thể chế ngân hàng khác có số liệu (kể cả các thể chế không chấp nhận tiền gửi có thể chuyển nhượng nhưng chấp nhận các khoản tiền gửi tiết kiệm và có kỳ hạn). Ví dụ về các thể chế ngân hàng khác gồm có các thể chế tiết kiệm và các thể chế cho vay mua nhà và các hiệp hội cho vay. Số liệu từ ấn phẩm *Các số liệu thống kê tài chính quốc tế* của IMF.

Các phương pháp thống kê

Phần này mô tả các phương pháp tính tốc độ tăng trưởng theo phương pháp bình quân tối thiểu, tốc độ tăng trưởng luỹ thừa (điểm mút) và phương pháp Atlas của Ngân hàng Thế giới để tính các hệ số chuyển đổi được sử dụng nhằm ước tính GNI và GNI trên đầu người theo giá trị đôla Mỹ.

Tốc độ tăng trưởng theo phương pháp bình phương nhỏ nhất

Tốc độ tăng trưởng theo phương pháp bình phương nhỏ nhất được sử dụng khi có một chuỗi thời gian đủ dài để có thể đưa ra các tính toán đáng tin cậy. Nếu thiếu hơn một nửa số quan sát trong một thời kỳ thì sẽ không tính được tốc độ tăng trưởng theo phương pháp này.

Tốc độ tăng trưởng theo phương pháp bình phương nhỏ nhất, r, được ước tính bằng cách đưa ra đường xu thế hồi quy tuyến tính phù hợp với giá trị hàng năm tính theo logarit của biến số trong kỳ tương ứng. Phương trình hồi quy có dạng sau:

$$\ln X_t = a + bt,$$

Phương trình này tương đương với phép biến đổi logarit của phương trình tăng trưởng gộp,

$$X_t = X_0(1+r)^t.$$

Trong phương trình này, X là biến số, t là thời gian và $a = \log X_0$, và $b = ln\,(1+r)$ là thông số cần ước lượng. Nếu b^* là ước lượng bình phương nhỏ nhất của b thì tốc độ tăng trưởng trung bình hàng năm, r, được tính bằng cách [luỹ thừa (b^*)-1] và nhân với 100 để biểu thị theo tốc độ phần trăm.

Tốc độ tăng trưởng được tính toán là tốc độ bình quân đại diện cho số quan sát có được trong toàn bộ thời kỳ. Nó không nhất thiết phải phù hợp với tốc độ tăng trưởng thực tế giữa hai thời kỳ bất kỳ nào đó.

Tốc độ tăng trưởng luỹ thừa

Là tốc độ tăng trưởng giữa hai thời điểm, dựa trên số liệu nhân khẩu học nhất định, nhất là lực lượng lao động và dân số, được tính ra từ phương trình

$$r = ln/(p_n/p_1)/nx,$$

p_n và p_1 là những quan sát đầu tiên và cuối cùng trong một thời kỳ, n là số năm trong kỳ đó, và ln là toán tử logarit tự nhiên. Tốc độ tăng trưởng này dựa trên mô

hình tăng trưởng luỹ thừa liên tục giữa hai thời điểm. Nó không xét đến giá trị trung gian trong dãy số. Nó cũng không tương ứng với tốc độ thay đổi hàng năm xác định tại khoảng thời gian một năm, mà tốc độ thay đổi đó được tính theo công thức $(p_n - p_{n-1})/p_{n-1}$.

Hệ số Gini

Hệ số Gini đo lường mức độ trong đó phân phối thu nhập (hay trong một số trường hợp là chi tiêu cho tiêu dùng) giữa các cá nhân hay hộ gia đình trong một nền kinh tế lệch ra khỏi hình thái phân phối hoàn toàn bình đẳng. Đường cong Lorenz là đồ thị biểu diễn mối quan hệ giữa tỷ lệ phần trăm cộng dồn của tổng thu nhập nhận được ứng với tỷ lệ phần trăm cộng dồn của số người có thu nhập, bắt đầu với cá nhân hay hộ gia đình nghèo nhất. Hệ số Gini cho biết diện tích giữa đường cong Lorenz và đường thẳng hoàn toàn bình đẳng giả thuyết, được biểu diễn theo tỷ lệ phần trăm của diện tích lớn nhất nằm bên dưới đường thẳng này. Do đó, hệ số Gini bằng 0 biểu diễn sự bình đẳng tuyệt đối và hệ số Gini bằng 100 biểu diễn sự bất bình đẳng tuyệt đối.

Phương pháp Atlas của Ngân hàng Thế giới

Trong tính toán GNI và GNI trên đầu người theo đồng đôla Mỹ cho các mục đích nghiệp vụ nhất định, Ngân hàng Thế giới sử dụng một tỷ giá hối đoái giả định thường được gọi là hệ số chuyển đổi Atlas. Mục đích của hệ số chuyển đổi Atlas là làm giảm ảnh hưởng của sự biến động tỷ giá hối đoái khi so sánh thu nhập quốc dân giữa các nước.

Hệ số chuyển đổi Atlas cho một năm bất kỳ là mức trung bình của tỷ giá hối đoái của một nước (hay hệ số chuyển đổi khác) trong năm đó và tỷ giá hối đoái của nước đó trong hai năm trước đó, hệ số này được điều chỉnh theo sự chênh lệch về tỷ lệ lạm phát trong nước đó với các nước thuộc nhóm G5 (Pháp, Đức, Nhật Bản, Anh và Mỹ). Tỷ lệ lạm phát của một nước được tính bởi sự thay đổi trong hệ số giảm phát GNI. Tỷ lệ lạm phát của các nước G-5 được đo bằng thay đổi trong hệ số giảm phát SDR (quyền rút vốn đặc biệt, hay SDR là đơn vị tính toán của IMF). Hệ số giảm phát SDR được tính như một số bình quân gia quyền của hệ số giảm phát GNP của các nước G-5 tính theo SDR, các quyền số là lượng tiền tệ của mỗi nước trong một đơn vị SDR. Các quyền số thay đổi theo thời gian, do cả cấu thành của SDR lẫn tỷ giá hối đoái tương đối của mỗi đồng tiền đều thay đổi. Hệ số giảm phát SDR trước hết được tính theo SDR và sau đó quy sang đồng đôla Mỹ, sử dụng hệ số chuyển đổi Atlas giữa SDR và đôla.

Trung bình ba năm làm điều hoà các biến động hàng năm trong giá cả và tỷ giá hối đoái ở mỗi quốc gia. Hệ số chuyển đổi Atlas sau đó được áp dụng cho GNI của một nước. GNI thu được tính theo đôla Mỹ được chia cho dân số ở thời điểm giữa của năm gần nhất trong ba năm để có được GNI trên đầu người. Khi các tỷ giá hối đoái chính thức được xem là không đáng tin cậy hay không mang tính tiêu biểu cho một thời kỳ, thì một ước tính khác về tỷ giá hối đoái được sử dụng trong công thức Atlas (xem dưới đây).

Công thức dưới đây mô tả cách tính hệ số chuyển đổi Atlas cho năm *t:*
và cách tính GNI trên đầu người theo đôla Mỹ trong năm *t:*

$$e_t^* = \frac{1}{3}\left[e_{t-2}\left(\frac{p_t}{p_{t-2}}\ \frac{p_t^{S\$}}{p_{t-2}^{S\$}}\right) + e_{t-1}\left(\frac{p_t}{p_{t-1}}\ \frac{p_t^{S\$}}{p_{t-1}^{S\$}}\right) + e_t\right]$$

$$Y^{\$}_t = (Y_t/N_t)/e^*_t$$

trong đó e^*_t là hệ số chuyển đổi Atlas (đồng bản tệ trên đôla Mỹ) cho năm t; e_t là tỷ giá hối đoái trung bình (đồng bản tệ trên đôla Mỹ) cho năm t; p_t là hệ số giảm phát GNI cho năm *t;* p_t^{SS} là hệ số giảm phát SDR tính theo đôla Mỹ cho năm t; $Y_t^{\$}$ là GNI theo phương pháp Atlas tính theo đôla Mỹ trong năm *t;* Y_t là GNI hiện hành (tính bằng đồng bản tệ) và N_t là dân số vào thời điểm giữa năm *t.*

Các hệ số chuyển đổi khác

Ngân hàng Thế giới đánh giá một cách có hệ thống tính thích hợp của tỷ giá hối đoái chính thức để sử dụng làm hệ số chuyển đổi. Một hệ số chuyển đổi khác được sử dụng khi tỷ giá hối đoái chính thức bị coi là sai lệch lớn so với tỷ giá hối đoái hữu hiệu đang áp dụng trong các giao dịch ngoại hối và hàng hoá thương mại. Trường hợp này chỉ xảy ra với một số rất ít các nước (xem bảng *số liệu sơ cấp* tror.g *Các chỉ số phát triển thế giới 2001).* Các hệ số chuyển đổi khác được sử dụng trong phương pháp Atlas và ở các nơi khác trong Các chỉ số phát triển thế giới 2001 là các hệ số chuyển đổi một năm.

Chịu trách nhiệm xuất bản:
TRẦN ĐÌNH NGHIÊM
Biên tập: TS. KHUẤT DUY HẢI
Sửa bản in: HOÀNG THỊ TUYẾT
Trình bày: BÍCH LIỄU
Thiết kế bìa: ĐƯỜNG HỒNG MAI

Mã số: 3.327.3 (336.6)
CTQG-2002

In 2500 cuốn, khổ 20,5 x 26,5 cm, tại Công ty in và Văn hoá phẩm - Hà Nội.
Giấy phép xuất bản số: 62A-1059/CXB-QLXB của Cục Xuất bản cấp ngày 6 tháng 8 năm 2001.
In xong và nộp lưu chiểu tháng 1 năm 2002.

Báo cáo này đề cập tới công việc xây dựng các thể chế hỗ trợ thị trường, đó là các thể chế thúc đẩy tăng trưởng và giảm nghèo đói. Báo cáo phân tích rất nhiều thể chế - chính thức và không chính thức, công cộng và tư nhân - mà con người xây dựng và sử dụng để thực hiện các hoạt động làm tối đa hoá thu nhập và quản lý rủi ro trên các thị trường. Những thể chế này bao gồm từ các tục lệ bất thành văn và các truyền thống cho tới các bộ luật phức tạp điều tiết hoạt động thương mại quốc tế trong kỷ nguyên công nghệ phát triển. Một số nước đang phát triển đã tận dụng được các thể chế hỗ trợ thị trường này trong việc cải thiện phúc lợi của nhân dân nhưng một số nước khác thì vẫn chưa đạt được mức độ thành công tương tự. Trên cơ sở số lượng phong phú các nghiên cứu và kinh nghiệm từ bên trong và bên ngoài Ngân hàng Thế giới, ấn bản lần thứ 23 của Báo cáo Phát triển Thế giới hướng tới sự hiểu biết sâu sắc hơn về các thể chế hỗ trợ thị trường và sự đánh giá chính xác hơn đối với việc mọi người xây dựng các thể chế này như thế nào.

Xây dựng thể chế hỗ trợ thị trường áp dụng cách tiếp cận hai giai đoạn đối với sự phát triển thể chế. Thứ nhất, nó cho rằng điều quan trọng là cần tập trung vào các chức năng mà các thể chế hỗ trợ thị trường thực hiện và việc chúng thực hiện như thế nào chứ không phải vào các cấu trúc cụ thể. Xem xét các thể chế căn cứ vào các chức năng mà chúng thực hiện thay vì vào cấu trúc của chúng góp phần xác định các lỗ hổng thể chế. Tất cả các thể chế hỗ trợ thị trường đều tác động tới cả hiệu quả và phân phối bằng cách thực hiện ba chức năng:

- Truyền tải thông tin về các đối tượng tham gia thị trường và hàng hoá
- Xác định và thi hành các quyền sở hữu và các hợp đồng
- Tăng hay giảm mức độ cạnh tranh trên thị trường.

Thứ hai, sau khi đã xác định được lỗ hổng thể chế, bước tiếp theo là xây dựng thể chế cần thiết.

Không dừng lại ở việc nhận thức được rằng không có một kiểu mẫu thể chế nào phù hợp cho tất cả, Báo cáo mở rộng các hiểu biết về làm thế nào để xây dựng các thể chế có hiệu quả trong một bối cảnh cụ thể. Có bốn bài học chính trong việc xây dựng các thể chế có hiệu quả. Hai bài học đầu tiên chủ yếu về việc cung cấp các thể chế trong khi hai bài học tiếp theo chủ yếu đề cập tới việc tạo ra nhu cầu đối với các thể chế này. Các bài học đó là:

- Thiết kế các thể chế để bổ sung cho những gì hiện có các thể chế hỗ trợ khác, năng lực con người và công nghệ sẵn có.
- Đổi mới nhằm xác định các thể chế nào có thể hoạt động được và loại bỏ các thể chế không hoạt động được.
- Liên kết các cộng đồng các đối tượng tham gia thị trường thông qua các dòng thông tin và thương mại mở.
- Thúc đẩy cạnh tranh giữa các vùng, các doanh nghiệp và các cá nhân.

Xây dựng thể chế hỗ trợ thị trường cũng bao gồm các Chỉ số Phát triển Thế giới chọn lọc, một tham khảo quan trọng về các xu hướng phát triển gần đây. Kết hợp lại, báo cáo đưa ra một cách nhìn nhận có giá trị và các chỉ dẫn quan trọng đối với các nhà hoạch định chính sách, các nhà nghiên cứu và bất cứ người nào quan tâm tới phát triển.

Ngân hàng Thế giới
1818 H Street N.W.
Washington, D.C. 20433 USA
Telephone: 202-477-1234
Facsimile: 202-477-6391
Internet: www.worldbank.org
Email: feedback@worldbank.org

Giá: 60.000đ