

THAM GIA CỦA TỔ CHỨC XÃ HỘI DÂN SỰ VÀO GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ LĨNH VỰC ODA TẠI VIỆT NAM

Hà Minh Trí¹

Lê Long Hậu²

TÓM TẮT

Bài viết này cho thấy các tổ chức xã hội dân sự (XHDS) tại Việt Nam nằm trong số các bên liên quan quan trọng tham gia vào công tác giám sát và đánh giá (GSDG) trong lĩnh vực Hỗ trợ Phát triển Chính thức (ODA) trong bối cảnh thay đổi phương thức viện trợ. Bài viết sử dụng ma trận xác định tầm quan trọng/ảnh hưởng làm công cụ để xác định các bên liên quan. Các tổ chức XHDS được ghi nhận là chưa được tham gia vào việc GSDG lĩnh vực ODA - phỏng theo công cụ đánh giá của Bedi và cộng sự (2006). Việc chưa được tham gia như vậy sẽ cản trở các tổ chức XHDS đóng góp vào việc nâng cao trách nhiệm giải trình, giám sát và đánh giá các kết quả mà Chính phủ đang tập trung thể hiện. Bài viết cũng thảo luận sự cần thiết của việc tham gia của các tổ chức này trong công tác GSDG lĩnh vực ODA, và đề cập đến hệ quả có thể nếu họ không được tham gia trong lĩnh vực này. Bài viết hàm ý rằng sự tham gia của các tổ chức XHDS vào công tác GSDG trong lĩnh vực ODA là quan trọng, nhằm nâng cao trách nhiệm giải trình, nâng cao quyền sở hữu hoạt động GSDG, và tăng cường việc sử dụng các kết quả GSDG. Bài viết cũng đề xuất tích hợp sự tham gia của các tổ chức XHDS vào công tác GSDG trong lĩnh vực ODA vào trong các văn bản pháp qui của Nhà nước về quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA.

Từ khóa: Sự tham gia, tổ chức XHDS, giám sát và đánh giá, các bên có liên quan, trách nhiệm giải trình.

ABSTRACT

This paper identifies civil society organisations (CSOs) in Vietnam as among the key stakeholders in the monitoring and evaluation (M&E) of the official development assistance (ODA) sector in the context of changing aid modalities. It uses the importance/influence matrix developed by the Department for International Development (DFID) as a tool for stakeholder mapping. It also recognises that CSOs are excluded from participation in the M&E of the ODA sector; using the adapted diagnostic tool developed by Bedi et al. (2006). Such exclusion would prevent CSOs from contributing to improvement of accountability, monitoring, and evaluation results that the government aims to demonstrate. The paper further reviews the roles of CSOs, including the roles of Vietnamese CSOs, and the importance of M&E in development aid. It also discusses the necessity to include their participation in the M&E of ODA, and addresses the possible consequences of their exclusion. The paper concludes that CSO participation in the M&E of the ODA sector is key to improve the level of accountability, improve level of ownership of M&E activities, and strengthen the level of ownership and use of M&E

¹NCS tại Đại học Kinh tế và Đại học Antwerp, Vương quốc Bỉ.

²Giảng viên Đại học Cần Thơ, NCS tại Đại học Antwerp, Vương quốc Bỉ.

findings. It makes a recommendation to incorporate CSO participation in M&E of the ODA sector in the next updated government decree on ODA management and utilisation.

Keywords: Participation, CSO, M&E, stakeholder, accountability.

1. GIỚI THIỆU

Việt Nam là quốc gia có thu nhập trung bình nhận ODA tương đối nhiều từ cộng đồng quốc tế. Với việc giới thiệu và thực hiện các nguyên tắc kinh tế thị trường từ 1986 và chính sách *Đổi Mới*, Việt Nam đã khá thành công trong phát triển kinh tế - xã hội (KTXH), với tốc độ tăng trưởng kinh tế bình quân 4,8% (1986-1990), 8,2% (1991-1995), 7% (1996-2000), và 7,2% (2001-2011) (theo TCTK, 2011). Nguồn vốn quan trọng trong phát triển KTXH là các nguồn vốn từ ODA, đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và kiều hối. Một báo cáo từ Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KHĐT) trong năm 2009 cho thấy ODA được sử dụng trong phát triển kinh tế - xã hội đặc biệt là trong phát triển cơ sở hạ tầng, nông nghiệp và phát triển nông thôn, xóa đói giảm nghèo, tăng cường năng lực thể chế và phát triển con người và xây dựng cơ sở hạ tầng xã hội. Cam kết ODA cho Việt Nam từ cộng đồng quốc tế đã tăng lên hàng năm, một phần là do các thành công của Việt Nam trong việc sử dụng hiệu quả nguồn vốn ODA trong phát triển KTXH và giảm nghèo (theo Bộ KHĐT, 2009). Tuy nhiên, hiện đã có các yêu cầu ngày càng tăng từ cộng đồng quốc tế và các quốc gia tiếp nhận viện trợ nhằm thể hiện trách nhiệm giải trình và nâng cao hiệu quả viện trợ nói chung. Tại Việt Nam, đã có những nỗ lực liên tục để cải thiện hiệu quả của công tác viện trợ. Tuy nhiên nỗ lực này vẫn chưa thật như kỳ vọng và cần được cải tiến hơn nữa.

Bài viết này tìm hiểu xem liệu sự tham gia của các tổ chức XHDS trong công tác GSDG nguồn ODA tại Việt Nam

trong bối cảnh thay đổi phương thức viện trợ có thích hợp không. Việc thiếu vắng sự tham gia của tất cả các tổ chức XHDS trong quá trình GSDG liên quan có thể làm suy yếu trách nhiệm giải trình và các kết quả giám sát và đánh giá mà Chính phủ cố gắng thể hiện. Bài viết này có thể có ích vì nó có thể cung cấp một số hiểu biết sâu hơn về tham gia của các tổ chức XHDS trong công tác GSDG lĩnh vực ODA khi xem xét Nghị định 131 hiện hành và một số văn kiện liên quan.

Theo lập luận trên, một số câu hỏi nghiên cứu được đưa ra như sau:

1. Các bên liên quan quan trọng trong công tác GSDG trong lĩnh vực ODA tại Việt Nam bao gồm những tổ chức nào?
2. Có sự tham gia của các tổ chức XHDS như là một trong số các bên liên quan quan trọng trong công tác GSDG nguồn ODA tại Việt Nam không?
3. Các hệ quả có thể xảy ra khi thiếu vắng sự tham gia của các tổ chức XHDS trong công tác GSDG trong lĩnh vực ODA tại Việt Nam là gì?
4. Những khuyến nghị có thể được thực hiện liên quan đến sự tham gia của các tổ chức XHDS trong công tác GSDG nguồn ODA tại Việt Nam?

Việc trả lời các câu hỏi trên sẽ là trọng tâm chính của bài viết này. Bài viết này được cấu trúc như sau. Phần một là giới thiệu. Phần hai thiết lập cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu. Phần ba trình bày kết quả phân tích và thảo luận. Phần 4 nêu hàm ý của nghiên cứu và khuyến nghị.

2. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1. Cơ sở lý luận

Có không ít các nghiên cứu trong và ngoài nước về xã hội dân sự tại Việt Nam như của Kerkvliet và cộng sự (2008), Norlund (2007), CIVICUS³ (2006). CIVICUS (2006) phân loại các tổ chức XHDS Việt Nam thành sáu nhóm chính liên quan đến XHDS như sau:

1. Các tổ chức đoàn thể (TCĐT) bao gồm Hội phụ nữ, Đoàn thanh niên, Hội nông dân, v.v, thuộc (và kể cả) Mặt trận Tổ quốc;
2. Các tổ chức có ảnh hưởng thuộc Mặt trận Tổ quốc;
3. Các Hiệp hội nghề nghiệp;
4. Các tổ chức phi Chính phủ Việt Nam (còn được gọi là các tổ chức Khoa học Công nghệ, nếu họ đăng ký vào Liên hiệp các tổ chức Khoa học và Công nghệ Việt Nam (VUSTA);
5. Các nhóm không chính thức; và
6. Các tổ chức tôn giáo.

Các nhóm nói trên có một số hình thức hoặc đặc điểm cho phép họ được xem là các tổ chức XHDS đích thực như các tổ chức đoàn thể.

Về vai trò của các tổ chức XHDS, có một số nghiên cứu về vai trò của XHDS trong bối cảnh phát triển khác nhau, chẳng hạn như quản trị, dân chủ, hiệu quả viện trợ, chính sách và xóa đói giảm nghèo. Về phương diện tổ chức sự tham gia của XHDS, Bedi và cộng sự (2006) đã chỉ ra vai trò khác nhau giám sát, và tư vấn phân tích chính sách. Ngoài ra, báo cáo tổng hợp của Nhóm Tư vấn về xã hội dân sự và hiệu quả viện trợ (2008) chỉ ra bảy vai trò quan trọng của các tổ chức XHDS trong bối cảnh hiệu quả viện trợ, bao gồm:

1. Huy động cộng đồng, người dân, người nghèo và yếu thế;

2. Giám sát chính sách và việc thực hiện của nhà tài trợ và Chính phủ, và tăng cường trách nhiệm giải trình của Chính phủ và các cơ quan tài trợ thông qua các ứng dụng kiến thức của địa phương;
3. Tham gia vào nghiên cứu và đối thoại chính sách;
4. Cung cấp dịch vụ và các chương trình;
5. Xây dựng các liên minh và mạng lưới để tăng cường sự phối hợp và ảnh hưởng đến XHDS;
6. Huy động các nguồn lực trợ giúp tài chính bổ sung và nguồn viện trợ nhân lực; và
7. Giáo dục công chúng, và giúp định hình các giá trị xã hội của tình đoàn kết và công bằng xã hội.

Một nghiên cứu gần đây của Kerkvliet và cộng sự (2008), chỉ ra rằng các tổ chức XHDS Việt Nam được kỳ vọng sẽ thực hiện “vai trò cung cấp dịch vụ, chính sách và ban hành luật, giám sát trách nhiệm giải trình của công chức, và chú trọng đến mối quan tâm của công dân”. Conway (2004) mô tả vai trò của TCĐT: “Họ có một vai trò trong truyền thông và thực hiện các chính sách từ Trung ương đến tỉnh, huyện, xã, và họ có thể ảnh hưởng một cách tinh tế lên các kết quả chính sách”. Điểm tích cực là vai trò của TCĐT được nhận thức và thực hiện ở tất cả các cấp. Liên quan đến các TCĐT, Conway cũng cho rằng “mặc dù những tổ chức này có từ đầu để huy động ý kiến xã hội và hành động với sự hỗ trợ của Đảng, họ có một số ảnh hưởng lên chính sách, và thật sai lầm nếu xem họ chỉ đơn giản là những kênh thông tin mà các quyết định Đảng được thực hiện”. Những loại vai trò này đã trở nên ngày càng quan trọng để đảm bảo minh bạch, giải trình, xây dựng sự đồng thuận, và bài học kinh nghiệm cho Chính phủ. Vì vậy, vai trò của các TCĐT có được tóm tắt như sau:

³Liên minh Thế giới về sự Tham gia của Công dân (<https://www.civicus.org>).

1. Tổ chức kiểm soát/giám sát;
2. Cùng tham gia đánh giá;
3. Phân phối dịch vụ;
4. Lập ngân sách, bao gồm thiết lập ưu tiên cho phân bổ nguồn lực;
5. Vận động;
6. Đối thoại chính sách/tư vấn;
7. Tác nhân thực hiện phát triển;
8. Huy động hoặc vận động cộng đồng.

Đối với công cụ sử dụng để xác định tầm quan trọng cũng như ảnh hưởng của các bên có liên quan trong lĩnh vực ODA: theo Bộ Phát triển Quốc tế của Anh (DFID, 2002) người ta thường xác định các bên liên quan trước khi thực hiện can thiệp nhằm mục đích thiết kế và quản lý tốt chương trình vì nó cho phép các cấp quản lý đề cập đến tất cả những quan tâm, lợi ích, cơ hội, rủi ro, cũng như cách cải thiện chất lượng của việc thực hiện can thiệp. Thuật ngữ “các bên liên quan” xuất hiện khá phổ biến trong lĩnh vực phát triển. Có một vài định nghĩa của các bên liên quan phát triển khác nhau từ các cơ quan phát triển như Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc (UNDP), hay Bộ Phát triển Quốc tế của Anh (DFID). Về định nghĩa của các bên liên quan, dường như các tổ chức này trình bày cùng một vấn đề: đó là các bên có ảnh hưởng đến sự thành công hay thất bại của một can thiệp nào đó. Đối với việc phân loại các bên liên quan, UNDP (2006) phân loại các bên liên quan thành các bên liên quan nội bộ (như nhân viên, quản lý, nhân viên chương trình, v.v.), và các bên liên quan bên ngoài (như Chính phủ, các cơ quan khác, tổ chức phi Chính phủ, v.v.). DFID phân loại các bên liên quan thành các bên liên quan chính yếu, thứ yếu. Theo DFID (2002), các bên liên quan là “bất cứ cá nhân, cộng đồng, nhóm hoặc tổ chức có quan tâm đến kết quả của một chương trình mà chịu ảnh hưởng hoặc có thể gây

ảnh hưởng một cách tích cực hay tiêu cực đến kết quả của chương trình đó” và phân loại các bên liên quan thành ba nhóm chính như sau:

- **Các bên liên quan quan trọng:** những ai có thể ảnh hưởng đáng kể hoặc rất quan trọng cho sự thành công của một hoạt động hoặc can thiệp.
- **Các bên liên quan chính yếu:** những cá nhân và nhóm người bị ảnh hưởng bởi hoạt động hoặc với tư cách của người hưởng lợi hoặc người không được hưởng lợi.
- **Các bên liên quan thứ yếu:** tất cả cá nhân hoặc tổ chức khác với vai trò hỗ trợ, tham gia hoặc trung gian trong một hoạt động.

Trong thực tế, sự khác biệt có thể không rõ ràng do có một ít chòng chéo giữa hai loại bên liên quan này: một số các bên liên quan chủ yếu hay thứ yếu cũng có thể là các bên liên quan quan trọng. Trong việc xác định các bên có liên quan, có các công cụ khác nhau được phát triển cho mục đích phân tích. Ví dụ, DFID (2002, trang 2.3) đề xuất sử dụng các ma trận khác nhau, bao gồm ma trận tầm quan trọng/ảnh hưởng, ma trận tác động/ưu tiên, ma trận quyền lực/sự quan tâm, hoặc ma trận hỗ trợ/đối kháng. UNDP (2006) cung cấp một lựa chọn duy nhất bằng cách sử dụng dạng bảng biểu, chỉ ra trong mỗi một cột của một nhóm các bên liên quan, tác động, ảnh hưởng, thái độ, và chiến lược để có được hỗ trợ và giảm thiểu những trở ngại để phân tích mức độ tác động và ảnh hưởng. Công cụ DFID được phát triển để sử dụng trong lĩnh vực phát triển nói chung. Để xác định các bên liên quan trong bài viết này, ma trận tầm quan trọng/ảnh hưởng của DFID đã được chọn sử dụng. Công cụ này được sử dụng vì tính hữu dụng và sự phù hợp của nó trong việc xác định các bên liên quan, những người có tầm quan trọng/ảnh hưởng hơn những người khác trong các biện pháp

can thiệp (ví dụ như giám sát cung cấp dịch vụ). Ngoài ra, công cụ này cũng cho phép chúng ta xác định sự mất cân bằng về tầm quan trọng/ảnh hưởng trong bối cảnh viện trợ phát triển, các bên liên quan có liên quan đến công tác GSDG nguồn ODA tại Việt Nam có thể là:

1. Cơ quan Chính phủ cấp Trung ương
2. Cơ quan Chính phủ cấp địa phương
3. Tổ chức XHDS
4. Tổ chức cung cấp dịch vụ
5. Nhóm dân tộc
6. Nhóm thương nhân
7. Cơ quan cấp tỉnh
8. Viện nghiên cứu/trường đại học
9. Cơ quan thực hiện dự án
10. Nhà tài trợ quốc tế
11. Nhóm bị tổn thương

Tóm lại, sự tham gia của các tổ chức XHDS trong bối cảnh viện trợ phát triển hầu như là tất yếu. Tổ chức XHDS, nói chung, có thể đóng các vai trò khác nhau trong các ngữ cảnh khác nhau. Vai trò của họ cũng thay đổi theo thời gian theo các ngữ cảnh phát triển khác nhau. Vai trò mà các tổ chức XHDS Việt Nam có thể thực hiện bao gồm tổ chức giám sát/đánh giá, cùng tham gia đánh giá, cung cấp dịch vụ, lập ngân sách bao gồm thiết lập các ưu tiên cho phân bổ nguồn lực, vận động, đối thoại chính sách/tư vấn, tác nhân thực hiện phát triển, và huy động/vận động cộng đồng. Tổ chức XHDS cũng có thể đóng nhiều vai trò cùng một lúc. Công nhận đầy đủ vai trò của các tổ chức XHDS, và nghiêm túc xem xét việc để họ tham gia trong bối cảnh viện trợ phát triển là quan trọng và cần thiết.

2.2. Phương pháp nghiên cứu

Phương pháp chính được sử dụng cho bài viết này là nghiên cứu các tài liệu thứ cấp qua các bước sau đây:

1. Phân tích các bên liên quan để xác định các bên liên quan chủ yếu và

thứ yếu, sử dụng công cụ phân tích các bên liên quan được phát triển bởi DFID (2002).

2. Xác định xem có hay không tổ chức XHDS tham gia công tác GSDG nguồn ODA bằng cách sử dụng công cụ của Bedi và cộng sự (2006), và đã được cập nhật cho phù hợp, tập trung vào các tổ chức XHDS tham gia trong hệ thống GSDG. Phân tích này được dựa trên các tài liệu quan trọng sau đây: (i) Nghị định 131 được Chính phủ ban hành, (ii) Quyết định 1248 do Bộ Kế hoạch và Đầu tư ban hành khung GSDG cho các chương trình và dự án ODA trong giai đoạn 2006-2010, (iii) các báo cáo đánh giá hỗn hợp có liên quan đến ODA, (iv) các nguyên tắc đánh giá cho các chương trình và dự án ODA, (v) báo cáo được lựa chọn từ các cuộc họp của Nhóm tư vấn, (vi) cẩm nang hướng dẫn sử dụng GSDG dự án và chương trình ODA, (vii) các tài liệu từ Nhóm đối tác về Hiệu quả Viện trợ (PGAE), và (viii) Tuyên bố Hà Nội về Hiệu quả Viện trợ năm 2005.
3. Xem xét khái niệm XHDS cũng như vai trò của các tổ chức XHDS trong các bối cảnh khác nhau, bao gồm cả bối cảnh viện trợ phát triển tại Việt Nam, và thảo luận về tầm quan trọng của GSDG trong viện trợ phát triển.
4. Thảo luận về sự cần thiết cho tổ chức XHDS tham gia GSDG trong lĩnh vực ODA và phân tích những hệ quả có thể nếu thiếu vắng sự tham gia của các tổ chức XHDS trên cơ sở các kết quả thu được từ việc kiểm tra sự tham gia của các tổ chức XHDS vào công tác GSDG trong lĩnh vực ODA.
5. Đưa ra một số nhận xét và khuyến nghị.

Tuy nhiên cũng cần lưu ý rằng vì công cụ phân tích các bên liên quan được thực hiện tốt nhất khi có sự tham gia của nhóm các bên liên quan tiềm năng và một người điều hành độc lập. Mặc dù có thể sử dụng công cụ mà không có sự tham gia của các nhóm các bên liên quan tiềm năng, nếu họ không sẵn sàng hoặc không có sẵn (phỏng theo DFID 2002, trang 2.2). Việc thực hiện xác định các bên liên quan mà không có sự tham gia của nhóm các bên liên quan có thể bao hàm một mức độ chủ quan nhất định. Ngoài ra, việc tiếp cận giới hạn đến một số báo cáo đánh giá liên ngành liên

quan đến ODA có thể ảnh hưởng đến các kết quả đánh giá về sự tham gia của các tổ chức XHDS trong việc đánh giá trong tiêu mục 2.2. Đây có thể được xem là hạn chế của bài viết này.

3. KẾT QUẢ PHÂN TÍCH VÀ THẢO LUẬN KẾT QUẢ

3.1. Kết quả phân tích

Kết quả từ tỉ số của nhóm các bên liên quan có liên quan trong công tác GSDG của ODA được tóm tắt trong bảng dưới đây.

Bảng 1: Điểm các bên liên quan về mức độ quan trọng và ảnh hưởng⁴

STT	Các bên liên quan	Tầm quan trọng	Tầm ảnh hưởng
1	Cơ quan chính phủ cấp Trung ương	3	5
2	Cơ quan cấp tỉnh	3	4
3	Cơ quan chính phủ cấp địa phương	4	3
4	Viện nghiên cứu/trường đại học	2	3
5	Tổ chức XHDS	3	3
6	Cơ quan thực hiện dự án	5	5
7	Tổ chức cung cấp dịch vụ	1	2
8	Nhà tài trợ quốc tế	1	5
9	Nhóm dân tộc	5	2
10	Nhóm dễ tổn thương	5	2
11	Nhóm thương nhân	1	2

(Nguồn: tác giả, 2012)

Căn cứ vào điểm số và vị trí tương đối của các bên liên quan trong bảng, các bên liên quan quan trọng bao gồm các cơ quan Chính phủ ở tất cả các cấp, các tổ chức XHDS và các cơ quan thực hiện dự án. Các bên liên quan chính yếu gồm các trường đại học/viện nghiên cứu, các nhà tài trợ quốc tế, các nhóm dân tộc thiểu số và các nhóm bị tổn thương. Các bên liên quan thứ cấp gồm các nhà cung cấp dịch

vụ, và các thương nhân thị trường. Kết quả từ việc xác định các bên liên quan sẽ được sử dụng để xem xét liệu có sự tham gia của các tổ chức XHDS là các bên liên quan quan trọng trong GSDG lĩnh vực ODA.

Các công cụ được sử dụng cho việc xem xét này là bảng kiểm đã được hiệu chỉnh từ các công cụ do bởi Bedi và cộng sự (2006) xây dựng, tập trung vào các tổ chức XHDS tham gia trong một hệ

⁴Chỉ số càng cao thể hiện tầm quan trọng/ảnh hưởng càng cao.

thống GSDG. Bảng kiểm về cơ bản xác định liệu tồn tại các tổ chức XHDS có tham gia vào GSDG trong lĩnh vực ODA bằng cách sử dụng sự lựa chọn có/không (C/K). Ngoài ra, nó cho phép chúng ta cung cấp thêm chứng cứ để giải thích hoặc cho ý kiến thêm. Kết quả được trình bày dưới đây.

Bảng 2: Bảng kiểm xem xét sự tham gia của tổ chức XHDS trong GSDG lĩnh vực ODA

Xã hội dân sự tham gia vào GSDG trong lĩnh vực ODA	K	Chứng cứ hoặc giải thích thêm	C	Nếu có, mức độ nào?
Có sự tham gia tổ chức XHDS vào Tuyên bố Hà Nội đã được Việt Nam chuẩn hóa từ Tuyên bố Paris không?	<input checked="" type="checkbox"/>	Trong Tuyên bố Hà Nội, sự tham gia của tổ chức XHDS không được đề cập một chút nào.	<input type="checkbox"/>	
Có sự tham gia của tổ chức XHDS vào quá trình thiết kế hệ thống đánh giá?	<input checked="" type="checkbox"/>	Trong Quyết định 1248 của Bộ KHĐT và Kế hoạch hành động của Bộ về ODA, không có các tổ chức XHDS. Đây là quyết định về việc ban hành khung GSDG cho các chương trình và dự án ODA giai đoạn 2006-2010	<input type="checkbox"/>	
Các tổ chức XHDS có tham gia tích cực vào Nhóm quan hệ đối tác viện trợ hiệu quả không?	<input type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	Các tổ chức XHDS được cơ cấu vào Nhóm quan hệ đối tác viện trợ hiệu quả
Các tổ chức XHDS đã được hỏi ý kiến về vai trò mong đợi của họ chưa?	<input checked="" type="checkbox"/>	Các tổ chức XHDS không được đề cập đến trong bất cứ tài liệu pháp lý hoặc tài liệu của một tổ chức nào, như trong Nghị định 131 của chính phủ, Quyết định 1248 của Bộ KHĐT, và Tuyên bố Hà Nội. Như vậy, họ được giả định là không được hỏi ý kiến về vai trò mà họ mong đợi.	<input type="checkbox"/>	
Tham gia của tổ chức XHDS có được thể chế hóa không (như được đề cập trong Nghị định 131, Quyết định 1248, Sổ tay Hướng dẫn GSDG các dự án thuộc lĩnh vực ODA)?	<input checked="" type="checkbox"/>	Chưa bao giờ có sự tham của tổ chức XHDS trong bất cứ tài liệu pháp lý hoặc tài liệu của một tổ chức nào như Nghị định 131, Quyết định 1248, Sổ tay Hướng dẫn GSDG các chương trình, dự án hoặc Tuyên Bố Hà Nội.	<input type="checkbox"/>	

Có tổ chức XHDS tham gia trong các nguyên tắc đánh giá và các đánh giá hỗn hợp liên quan đến các dự án thuộc lĩnh vực ODA không?	<input checked="" type="checkbox"/>	Tham gia của tổ chức XHDS không được đề cập trong bất cứ chín nguyên tắc đánh giá nào của hệ thống ODA hoặc bất cứ các đánh giá hỗn hợp nào liên quan đến các dự án thuộc lĩnh vực ODA.	<input type="checkbox"/>	
Có sự tham gia của tổ chức XHDS vào các buổi họp của nhóm tư vấn không?	<input type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	Có, nhưng sự tham gia của các tổ chức này là không liên tục.

Nguồn: phân tích của tác giả, 2012.

Tóm lại, qua phân tích ở trên, có thể thấy rằng sự tham gia của các tổ chức XHDS trong GSDG trong lĩnh vực ODA hầu như chưa được thể chế hóa hoặc tạo điều kiện tham gia trong các hoạt động đánh giá chung, mặc dù các tổ chức XHDS có tham gia trong các cuộc họp của nhóm tư vấn và Nhóm quan hệ đối tác viện trợ hiệu quả tuy không thường xuyên.

3.2. Thảo luận kết quả

Phần này thảo luận về sự cần thiết cho các tổ chức XHDS tham gia vào ba qui trình quan trọng của GSDG bao gồm (1) thiết kế ban đầu cho hệ thống GSDG, (2) giám sát, và, (3) đánh giá. Lưu ý rằng đánh giá trong bối cảnh này được hiểu cùng thực hiện đánh giá bởi vì tất cả các dự án và các chương trình ODA khi hoàn thành phải có đánh giá hỗn hợp, tức là với sự tham gia của các nhà tài trợ hoặc đại diện nhà tài trợ, và các đại diện địa phương. Việc xem xét các tổ chức XHDS tham gia GSDG trong lĩnh vực ODA trong phần 3.1 cho thấy rõ ràng sự tham gia như vậy hầu như không có. Theo Ngân hàng Thế giới (NHTG) tất cả các bên liên quan có quan tâm đến GSDG, cả về trách nhiệm giải trình cho Chính phủ, và công chúng nói chung, và cho việc học tập từ kinh nghiệm để cải thiện việc sử dụng các nguồn lực phát triển (2007). Vai trò tiềm năng quan trọng của xã hội dân sự trong GSDG cũng được nhấn mạnh là

“cả nhà sản xuất lẫn sử dụng thông tin về GSDG cho việc thể hiện của Chính phủ” (Mackay, 2007). Mặt khác, GSDG cũng có thể được coi là “một động cơ để khuếch đại tiếng nói của xã hội dân sự và gây áp lực thêm lên Chính phủ để đạt được kết quả thực hiện cao hơn” (Mackay, 2007). Ta có thể thấy rằng sự tương tác giữa Chính phủ và XHDS thông qua việc sử dụng động cơ GSDG có thể tác động lên việc thực hiện của Chính phủ tốt hơn.

Đối với việc thiết kế GSDG ban đầu, tổ chức XHDS tham gia vào quá trình này là rất quan trọng có ý nghĩa là họ cung cấp “quan điểm, chuyên môn và kiến thức của họ cho thiết kế hệ thống” (Prennushi & cộng sự, 2001). Điều này có thể được hiểu như là sự đóng góp của họ về những điều cần giám sát và đánh giá, lựa chọn các chỉ số, xác định các cách thức kiểm tra phù hợp, và góp phần xác định các mục tiêu thực tế để thực hiện. Việc không bao gồm sự tham gia như vậy có thể dẫn đến sự mất động cơ trong các tổ chức XHDS, xây dựng sự đồng thuận sẽ yếu đi, và thiếu tính sở hữu của hoạt động GSDG.

Đối với tham gia giám sát, các tổ chức XHDS có thể đóng góp trực tiếp vào việc thực hiện hoạt động GSDG (theo Prennushi & cộng sự, 2001). Tổ chức XHDS cũng có thể “đóng vai trò quan trọng như cung cấp, yêu cầu thông tin và trách nhiệm giải

trình” (Holvoet & Rombouts, 2008). Tổ chức XHDS, với lợi thế có hệ thống của họ đạt đến cấp cơ sở, có thể là nhà cung cấp thông tin, vừa là đại diện cho lợi ích của công dân, họ có thể “muốn Chính phủ chịu trách nhiệm giải trình, yêu cầu thông tin đáng tin cậy và đánh giá khách quan các kết quả” (cũng theo Holvoet & Rombouts, 2008). Trong thực hiện chức năng giám sát, các tổ chức XHDS cũng có một lợi thế tương đối trong một số loại giám sát, nhất là các kỹ thuật định tính như đánh giá đối nghèo có sự tham gia, khảo sát sự hài lòng, cung cấp dịch vụ (theo Bedi & cộng sự, 2006). Ngoài ra, các tổ chức XHDS đôi khi có nhiều kinh nghiệm hơn so với các cơ quan Chính phủ về phương pháp có sự tham gia trong việc sử dụng và phân tích dữ liệu thu thập (Prennushi & cộng sự, 2001). Có thể thấy rằng các tổ chức XHDS có thể đóng vai trò khác nhau trong việc giám sát, từ cung cấp và yêu cầu thông tin đáng tin cậy và trách nhiệm giải trình, khả năng tiến hành giám sát, yêu cầu đánh giá khách quan của các kết quả thông qua việc chịu trách nhiệm của các tổ chức Chính phủ. Việc không thể hiện sự tham gia của các tổ chức XHDS trong việc giám sát có thể làm suy yếu các kết quả giám sát và trách nhiệm giải trình của Chính phủ.

Đối với việc tham gia đánh giá, các tổ chức XHDS có thể đưa ra phân tích và đánh giá công việc thực hiện của Chính phủ (Mackay, 2001). Mackay (2007) đã đưa ra ví dụ về một tổ chức phi Chính phủ tiến hành đánh giá việc thực hiện của Chính phủ ở Bangalore, Ấn Độ. Tổ chức phi Chính phủ này tiến hành khảo sát

sự hài lòng của công dân về các dịch vụ được cung cấp bởi Chính phủ, như nước và điện, thu nhặt rác thải, và các dịch vụ trong bệnh viện vào năm 1993. Các khảo sát này cho phép chính quyền địa phương nhận phản hồi từ các công dân về dịch vụ cung cấp, cũng như cơ hội cải thiện. Mô hình này thành công sau đó đã được nhân rộng ở các thành phố khác của Ấn Độ như Calcutta, Madras, Mumbai và Pune. Một điều hay là tổ chức phi Chính phủ này thậm chí có thể tiến hành đánh giá chính tổ chức này, một điều có thể là khó hơn và đòi hỏi năng lực nhiều hơn là tham gia trong đánh giá chung. Các lợi ích chính của việc tham gia vào đánh giá bao gồm mức độ cải thiện quyền sở hữu và xây dựng sự đồng thuận của các kết quả đánh giá, kết luận và khuyến nghị (NHTG, 2007). Việc không bao gồm tổ chức XHDS tham gia đánh giá có thể làm suy yếu các kết quả đánh giá, và ảnh hưởng đến việc xây dựng sự đồng thuận và quyền sở hữu các kết quả đánh giá, điều này có thể ngăn cản việc sử dụng hiệu quả các kết quả đánh giá. Cũng cần lưu ý rằng không phải tất cả các tổ chức XHDS có khả năng GSDG tốt như nhau. Ngược lại, nó là một quá trình lâu dài để xây dựng năng lực tích lũy theo thời gian mà đòi hỏi phải có cam kết học tập, có ý chí kiên trì, và tạo điều kiện thuận lợi cũng như hỗ trợ từ Chính phủ. Trong điều kiện các tổ chức XHDS tham gia thiết kế GSDG ban đầu, giám sát và đánh giá, các khả năng sau đây cũng như các hệ quả có thể xảy ra được tóm tắt trong bảng dưới đây:

Bảng 3: Khả năng và hệ quả có thể có của tổ chức XHDS tham gia vào thiết kế GSDG ban đầu, giám sát, và đánh giá

	Thiết kế GSDG ban đầu	Giám sát	Đánh giá	Lựa chọn	Hệ quả có thể có
Sự tham gia của các tổ chức XHDS	Có	Có	Có	1	Có thể cải thiện cấp độ giải trình, xây dựng sự đồng thuận, quyền sở hữu các hoạt động GSDG, và sử dụng các phát hiện từ GSDG. Đây là trường hợp lý tưởng.
	Có	Không	Không	2	Có thể làm suy yếu trách nhiệm giải trình, các phát hiện giám sát, quyền sở hữu và sử dụng các phát hiện đánh giá.
	Có	Có	Không	3	Có thể làm hỏng việc xây dựng sự đồng thuận, quyền sở hữu và sử dụng các phát hiện đánh giá.
	Có	Không	Có	4	Có thể làm suy yếu các phát hiện đánh giá và trách nhiệm giải trình.
	Không	Không	Không	5	Không những làm suy yếu trách nhiệm giải trình và các phát hiện giám sát mà còn làm hỏng việc xây dựng sự đồng thuận, quyền sở hữu và sử dụng các hoạt động GSDG. Đây là trường hợp xấu nhất.
	Không	Có	Không	6	Làm hỏng việc xây dựng sự đồng thuận, quyền sở hữu các hoạt động GSDG, và làm suy yếu các phát hiện đánh giá, quyền sở hữu và sử dụng các kết quả đánh giá.
	Không	Không	Có	7	Làm hỏng việc xây dựng sự đồng thuận, tính sở hữu các hoạt động GSDG và làm suy yếu trách nhiệm giải trình và kết quả đánh giá.
	Không	Có	Có	8	Làm hỏng việc xây dựng đồng thuận và sở hữu hoạt động GSDG.

Nguồn: phân tích của tác giả, 2012.

Từ bảng trên ta thấy rằng lựa chọn 1 là lý tưởng. Trong lựa chọn 1, sự tham gia của tổ chức XHDS xảy ra trong tất cả ba quá trình GSDG. Sự tham gia của các tổ chức XHDS trong kịch bản này cải thiện mức độ trách nhiệm giải trình, xây dựng

sự đồng thuận, quyền sở hữu của hoạt động GSDG, và sử dụng phát hiện GSDG. Lựa chọn 5 là tồi tệ nhất bởi vì sự tham gia của tổ chức XHDS không xuất hiện trong bất kỳ quy trình nào. Trong lựa chọn này, nó không chỉ làm xói mòn trách nhiệm

giải trình và các phát hiện giám sát mà còn làm suy yếu việc xây dựng sự đồng thuận, quyền sở hữu và sử dụng các hoạt động GSDG và các kết quả đánh giá. Tất cả các lựa chọn còn lại, hoặc cho thấy sự suy giảm của việc xây dựng sự đồng thuận, và thiếu quyền sở hữu trong hoạt động GSDG, hoặc làm suy yếu kết quả giám sát và trách nhiệm giải trình, hoặc làm suy yếu kết quả đánh giá, hoặc kết hợp tất cả các điều này.

Tóm lại, bất cứ khi nào có thể, sự tham gia của tổ chức XHDS cần được xem xét nghiêm túc kết hợp ba qui trình GSDG quan trọng, cụ thể là (1) thiết kế ban đầu của hệ thống GSDG, giám sát (2), và (3) đánh giá. Không bao gồm sự tham gia của họ trong bất kỳ quá trình hoặc có thể hủy hoại ngầm trách nhiệm giải trình, các phát hiện giám sát hay ảnh hưởng đến xây dựng sự đồng thuận và quyền sở hữu của hoạt động GSDG, hoặc kết quả đánh giá, hoặc thậm chí là một kết hợp của tất cả. Mặc dù có thể không phải tất cả các tổ chức XHDS đều có khả năng GSDG tốt như nhau. Tuy nhiên, vẫn còn là một cơ hội học tập cho các tổ chức XHDS có thể tạo ra thêm giá trị gia tăng trong trách nhiệm giải trình, và việc học tập liên tục mà Chính phủ mong muốn trong dài hạn.

4. HÀM Ý CỦA NGHIÊN CỨU VÀ KHUYẾN NGHỊ

4.1. Hàm ý của nghiên cứu

Bài viết này xác định các tổ chức XHDS là các bên liên quan và nhận ra rằng sự tham gia của tổ chức XHDS hầu như không có trong công tác GSDG trong lĩnh vực ODA tại Việt Nam. Vai trò mà các tổ chức XHDS Việt Nam có thể thực hiện bao gồm kiểm soát / giám sát, cùng tham gia đánh giá, cung cấp dịch vụ, lập ngân sách bao gồm thiết lập các ưu tiên cho phân bổ nguồn lực, vận động, đối thoại chính sách/tư vấn, thực hiện phát triển, và huy động cộng đồng. Ngoài ra, các tổ chức XHDS cũng có thể đóng nhiều vai trò cùng một lúc.

Bài viết cũng hàm ý rằng sự tham gia tổ chức XHDS về cơ bản là cần thiết để được kết hợp trong tất cả các quá trình GSDG quan trọng, đặc biệt trong quá trình thiết kế GSDG ban đầu, giám sát, và đánh giá. Bao gồm và hiện thực hóa sự tham gia của các tổ chức XHDS vào qui trình GSDG sẽ giúp tăng mức độ trách nhiệm giải trình, nâng cao trình độ sở hữu của hoạt động GSDG, và tăng cường mức độ sở hữu cũng như sử dụng các phát hiện từ GSDG. Điều đó cuối cùng sẽ giúp cải thiện hiệu quả viện trợ.

4.2. Khuyến nghị

Qua bài viết, tác giả mong muốn khuyến nghị là sự tham gia của tổ chức XHDS được kết hợp trong ba qui trình quan trọng của công tác GSDG trong lĩnh vực ODA, cụ thể là thiết kế GSDG ban đầu GSDG, giám sát, và đánh giá. Những lợi ích của việc có sự tham gia của tổ chức XHDS là để tạo ra áp lực cần thiết lên Chính phủ để cải thiện mức độ minh bạch, và trách nhiệm giải trình. Để bắt đầu quá trình này, sau này Nghị định 131 được cập nhật hy vọng có thể chỉ rõ vai trò và sự tham gia của các tổ chức XHDS, đặc biệt là trong phần GSDG. Điều này sẽ cho phép các Bộ có trách nhiệm cập nhật các qui định hiện hành cho phù hợp với thực tế.

Khi các tổ chức XHDS Việt Nam hầu như không tham gia vào việc giám sát và đánh giá trong viện trợ phát triển, thì việc cho các tổ chức này tham gia đầy đủ vào công tác GSDG ngay khi có cơ hội hoàn toàn không phải là một ý kiến hay. Có đề xuất là một chiến lược để kết hợp các tổ chức này vào các qui trình GSDG và mức độ tham gia được tăng dần lên theo thời gian. Điều này sẽ giúp các tổ chức XHDS có điều kiện hòa nhập dần và có chiến lược cho các tổ chức này tham gia vào các qui trình GSDG một cách hiệu quả. Đây có thể được coi là một gợi ý để nghiên cứu thêm.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bedi, T., Coudouel, A., Cox, M., Goldstein, M. and Thornton, N. (2006) *Beyond the Numbers : Understanding the Institutions for Monitoring Poverty Reduction Strategies*, Washington DC, WB.
2. CIVICUS, VIDS, SNV and UNDP (2006) *The Emerging Civil Society - An Initial Assessment of Civil Society in Vietnam*, Hanoi.
3. Conway, T. (2004) “Politics and the PRSP Approach”, Vietnam Case Study. London, ODI.
4. DFID (2002) *Tools for Development - A handbook for those engaged in development activity*.
5. Holvoet, N. and Rombouts, H. (2008) “The Challenge of Monitoring and Evaluation under the New Aid Modalities: Experiences from Rwanda”, *Journal of Modern African Studies*, 46(4): 577-602.
6. Kerkvliet, B., A, N. Q. and Sinh, B. T. (2008) *Forms of Engagement between State Agencies and Civil Society Organisations in Vietnam - Study Report*, Hanoi.
7. Mackay, K. (2007) *How to Build M&E Systems to Support Better Government*. Washington DC.
8. Norlund, I. (2007) “Civil Society in Vietnam. Social Organisations and Approached to New Concepts”, *Asien*, 105: 68-90.
9. Prennushi, G., Rubio, G. and Subbarao, K. (2002) *Monitoring and Evaluation*, in: Klugman, J. *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, Washington DC, World Bank.
10. World Bank (2007) *Sourcebook for Evaluating Global and Regional Partnership Programmes*. Washington, DC.