

Đánh giá Chính sách

*Bài 5: Nghiên cứu tình huống dự án Raskin ở
Indonesia*

Edmund Malesky, Ph.D.

Duke University

Từ hai bài nghiên cứu

- Banerjee, Abhijit, Rema Hanna, Jordan Kyle, Benjamin Olken, and Sudarno Sumarto. “The Power of Transparency: Identification Cards and Food Subsidy Programs in Indonesia.” NBER Working Paper No. 20923, February 2015.
-
- Banerjee, Abhijit, Rema Hanna, Jordan Kyle, Benjamin Olken, and Sudarno Sumarto. “Contracting out the Last-Mile of Service Delivery: Subsidized Food Distribution in Indonesia.” Working Paper, November 2015.

Cải thiện hệ thống phân phối trong
chương trình trợ cấp gạo ở Indonesia



Đối tác đánh giá



- National Team for the Acceleration of Poverty Reduction (TNP2K)
 - Thành lập và đặt dưới sự quản lý của phó tổng thống Boediono
 - Chính sách cải thiện hiệu quả của các chương trình xã hội
 - Hợp tác với các cơ quan chính phủ vì mục đích này



- Chương trình thử nghiệm RCT được tài trợ bởi Bộ ngoại giao và thương mại Úc

Nhận diện vấn đề và giải pháp

Chương trình Raskin: Trợ cấp gạo cho người nghèo

- Chương trình xã hội lớn nhất Indonesia
 - Chiếm 53% của tất cả các khoản trợ cấp xã hội
 - Những người nghèo nhất thuộc nhóm 30% các hộ nghèo được nhận 15 kg gạo một tháng với giá chỉ bằng 1/5 giá thị trường
- Trưởng thôn phụ trách vấn đề phân phối
- Quá trình phân phối thường không hiệu quả
 - Người nhận trả thêm 25% trên giá mua và chỉ nhận được 1/3 lượng gạo theo tiêu chuẩn.
 - Do đó họ chỉ nhận được 30% trợ cấp.



Thách thức đối với chương trình và câu hỏi chính sách

- Việc phân phối gặp rất nhiều thách thức:
 - Thiếu minh bạch
 - Độc quyền phân phối
- Chính phủ Indonesia muốn biết:
 - Cải thiện tính minh bạch bằng thẻ Raskin có tăng hiệu quả việc phân phối và hướng đúng đối tượng không?
 - Cho phép người ngoài tham gia đấu giá phân phối gạo có cải thiện vấn đề phân phối không?



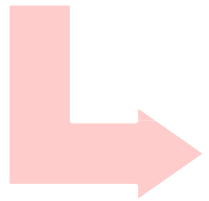
Sáng kiến đề xuất: Phát thẻ chứng minh

- Tổ chức TNP2K muốn xây dựng bằng chứng về việc liệu phát thẻ chứng minh có thể xử lý được thách thức trong việc thực hiện chương trình
- TNP2K tìm đến J-PAL đầu năm 2012 để hợp tác đánh giá tác động chương trình
- Chính phủ Indonesia muốn có kết luận vào tháng 12/2012 để chuẩn bị ngân sách cho năm 2013, dẫn đến hạn chế thời gian cho việc thực hiện và đánh giá kết quả.

Lý thuyết về sự thay đổi

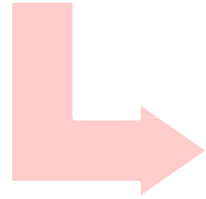
Phát thẻ Raskin
cho các đối tượng
hưởng lợi

Giả định về mẫu: Việc phát thẻ thành công,
không có việc phát bừa bãi.



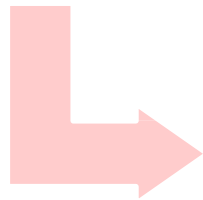
Nhận thẻ
Raskin

Giả định về mẫu: Đối tượng hưởng lợi hiểu việc sử dụng, sử dụng thẻ, và không lẫn lộn giữa với các thẻ Raskin đã có



Đối tượng
hưởng lợi
nhận thêm
trợ cấp
Raskin

Giả định về mẫu: Đối tượng hưởng lợi yêu cầu mua gạo giảm giá, và bộ phận phụ trách tại mỗi làng trong tham gia chương trình Raskin tiếp nhận đề nghị, và có quyền quyết định



Tăng hiệu lực
của các
chương trình
bảo trợ xã hội

Giả định về mẫu : Các hình thức phân phát công bằng hơn được bảo tồn, chương trình hiệu quả thấp do thiếu minh bạch

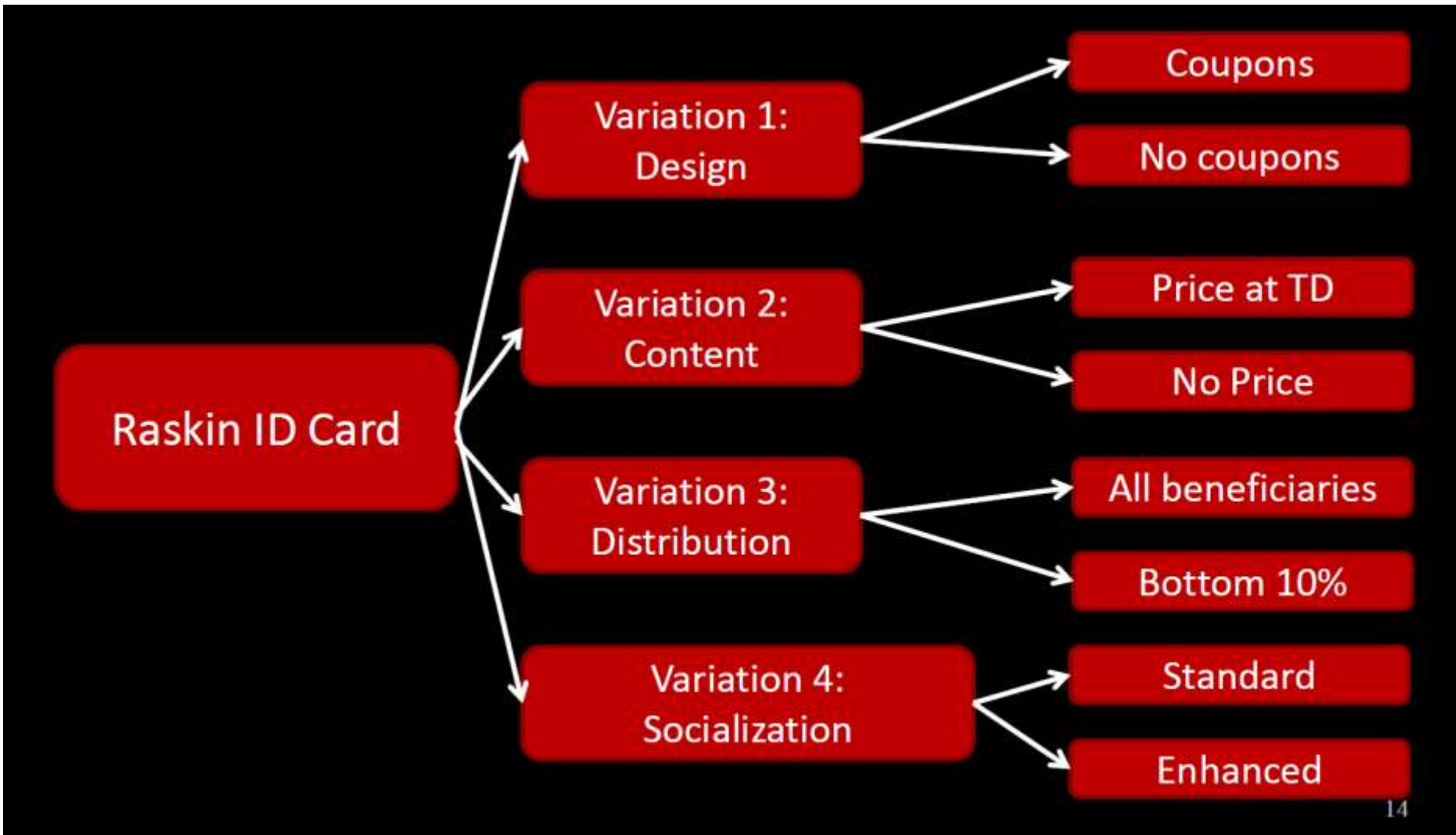
Thiết kế đánh giá



Khung logic

	Objectives Hierarchy	Indicators	Sources of Verification	Assumptions / Threats
Impact (Goal/ Overall objective)	Increase transparency and effectiveness of social protection programs	Quantity and price of Raskin purchased	Household survey	Fair(er) practices sustained, poor program effectiveness due to lack of transparency
Outcome (Project Objective)	Beneficiaries obtain more of their Raskin subsidies	Quantity and price of Raskin purchased	Household survey	Beneficiaries demand reduced prices, village Raskin authorities listen to beneficiary demands and have ability to make change
Outputs	Reception of Raskin ID cards	Whether or not beneficiaries receive Raskin cards	Household survey	Beneficiaries understand use of cards, use cards, do not confuse with previously existing Raskin cards/coupons
Inputs (Activities)	Distribution of Raskin ID cards to Raskin beneficiaries	Whether or not cards are sent	Household survey, administrative data from PT Pos*	Successful delivery to household, no "bypassing" of cards

Tổng quan về can thiệp



Ví dụ về thẻ Raskin



Raskin card without coupon, with price



Raskin card with coupon and price

Poster về chương trình xã hội hóa nâng cao

1

MAU BELI RASKIN?
GUNAKAN KARTU RASKIN ANDA!



PENGUMUMAN:

1. Rumah Tangga yang berhak membeli Raskin tercatat di Daftar Penerima Manfaat (DPM)
2. Rumah tangga tersebut akan memperoleh Kartu Raskin
3. Kartu Raskin harus dibawa saat membeli Raskin



4

MAU BELI RASKIN?
GUNAKAN KARTU RASKIN ANDA!



PENGUMUMAN:

1. Rumah Tangga yang berhak membeli Raskin tercatat di Daftar Penerima Manfaat (DPM)
2. Kelompok rumah tangga paling miskin memperoleh Kartu Raskin
3. Penerima kartu harus membawa Kartu Raskin saat membeli Raskin



KARTU RASKIN
SEPTEMBER 2012 - DESEMBER 2012
KEMENTERIAN RASKIN

Nama KRT: Agus Budi
Nama PKRT: Siti Zesnah
Nama ART: Habib
Alamat: Gg. Markisa No.24
Kampung Ciwond, Saketi

Tanda Tangan / Cap Ampas
Penerima Manfaat

HAK PEMEGANG KARTU RASKIN:

1. Pemegang kartu ini berhak untuk menerima beras Raskin sebanyak 15kg per RTS-PM per bulan selama bulan September 2012-Desember 2012
2. Harga beras beras Raskin adalah Rp. 1.000 per kg di TPA Distrik.

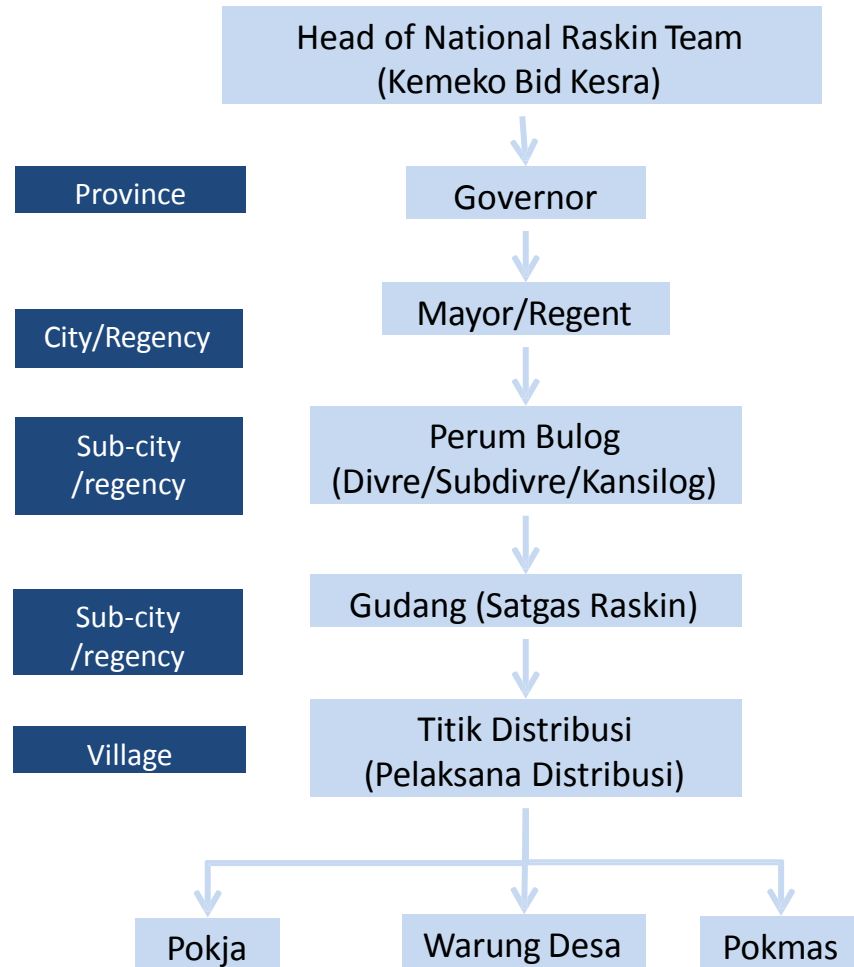
KETENTUAN:

1. Pembayaran Raskin dari RTS-PM kepada Pelaksana Operasional Raskin dilakukan secara tunai
2. Kartu harus disimpan dengan baik, kehilangan atau kerusakan kartu menjadi tanggung jawab pemegang kartu
3. RTS-PM harus dapat menunjukkan kartu Raskin pada saat pengambilan beras.

Các biến thể của can thiệp

Card Variations			Standard socialization	Enhanced Socialization
All beneficiary	Price	Coupon	Group 1	Group 2
		No Coupon	Group 3	Group 4
	No Price	Coupon	Group 5	Group 6
		No Coupon	Group 7	Group 8
Bottom 10%	Price	Coupon	Group 9	Group 10
		No Coupon	Group 11	Group 12
	No Price	Coupon	Group 13	Group 14
		No Coupon	Group 15	Group 16
			Control (No card, no socialization)	

Nhận diện đơn vị của ngẫu nhiên hóa



- Đơn vị hành chính nhỏ nhất của hệ thống phân phối Raskin là gì?
- Kecamatan? Gudang bulog? Village? Dusun?

Khung mẫu quan sát

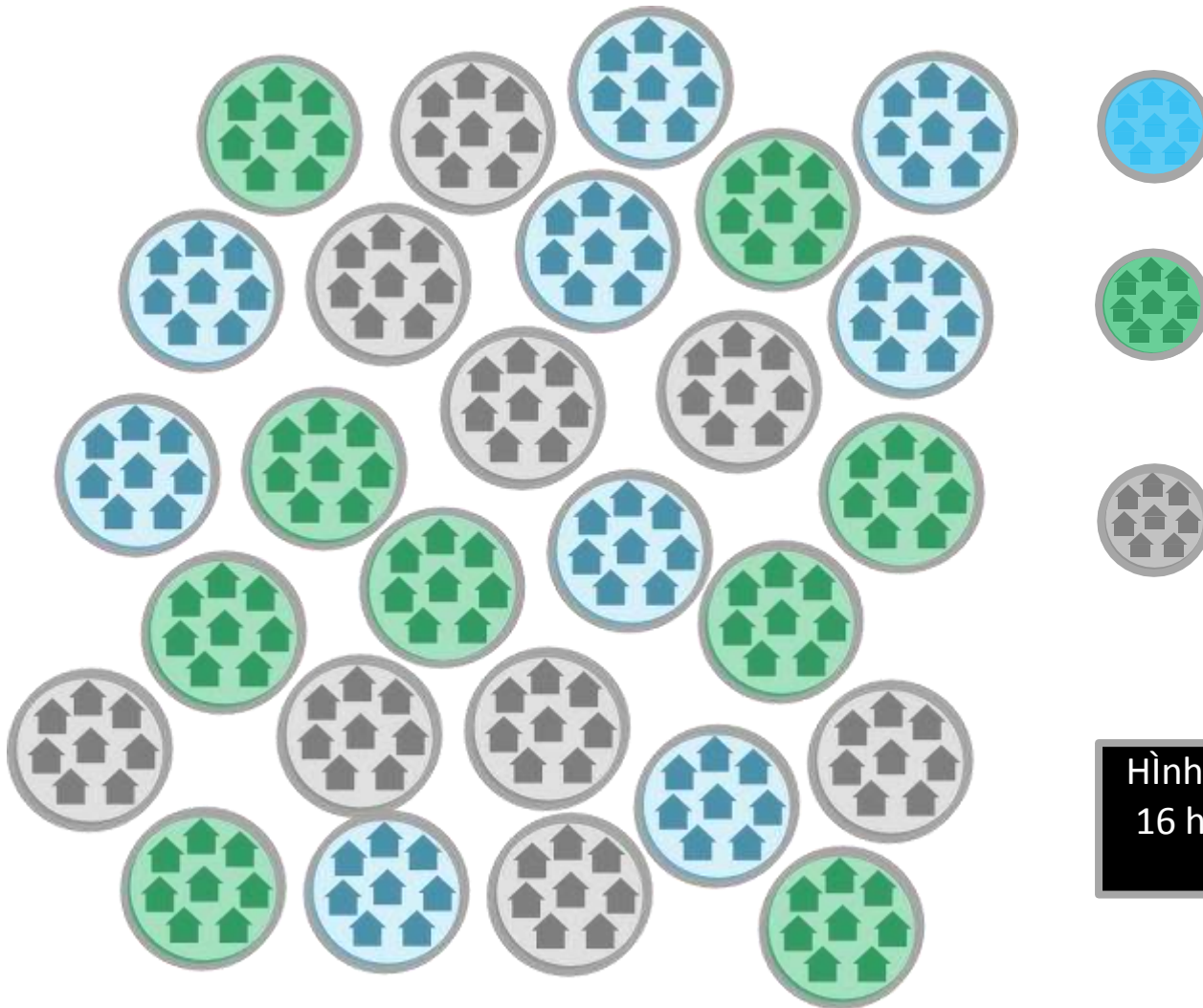
- Mẫu quan sát của chương trình Raskin tương tự như các chương trình đã thực hiện (Targeting II)
- 600 làng (gồm cả làng kiểm soát)
 - 28 bị loại do rủi ro và địa hình
- 572 làng trong 6 Kabupaten
 - Pematang và Wonogiri (Central Java),
 - Palembang và Ogan Komering Ilir (South Sumatera),
 - Bandar Lampung và Central Lampung (Lampung)



Phân tầng

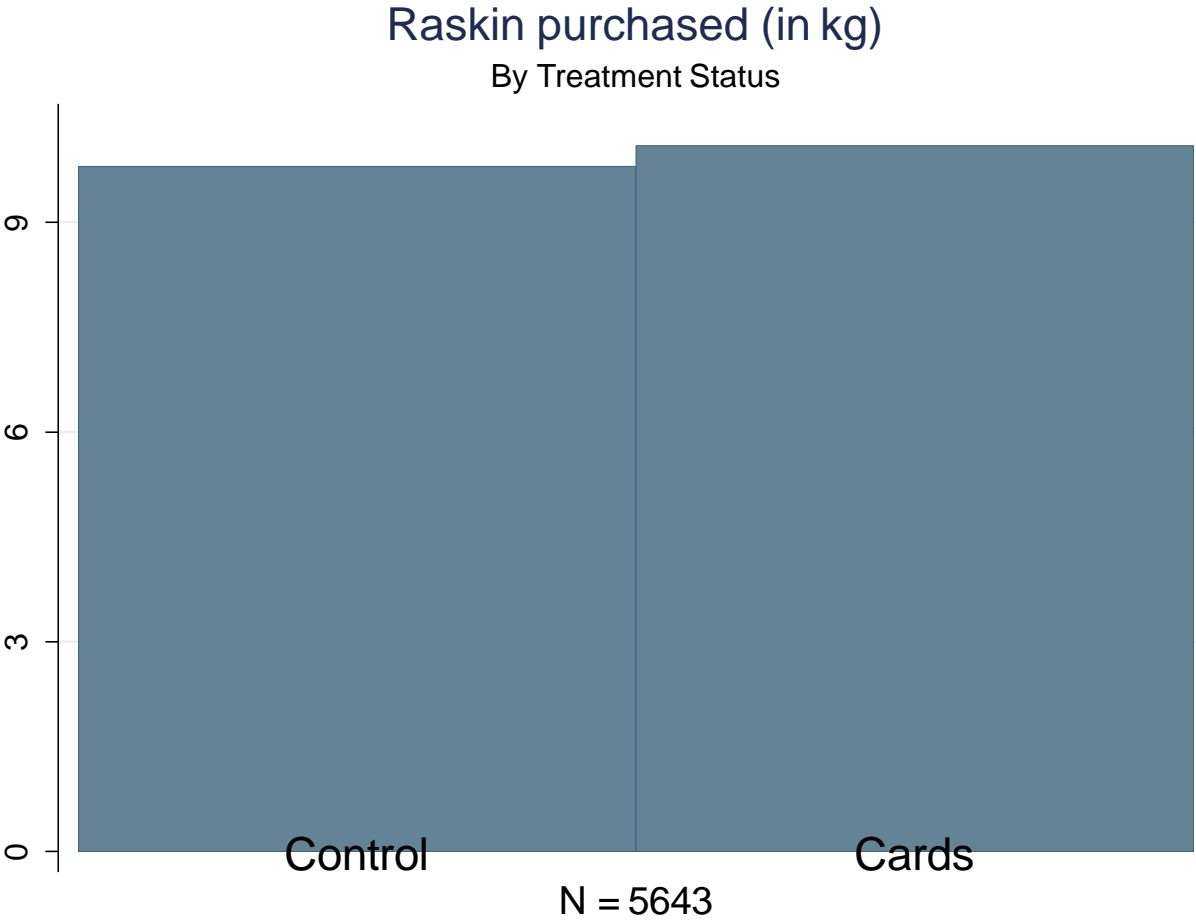
- Can thiệp được phân tầng bởi
 - Kabupaten,
 - Nhóm hưởng lợi thuộc chương trình Targeting II
 - Kecamatan và
 - Tỷ lệ thành thị/nông thôn là 2:3

Hình thức ngẫu nhiên hóa như thế nào?



Hình để minh họa. Có tất cả là 16 hình thức can thiệp nhóm chứ không phải là 2.

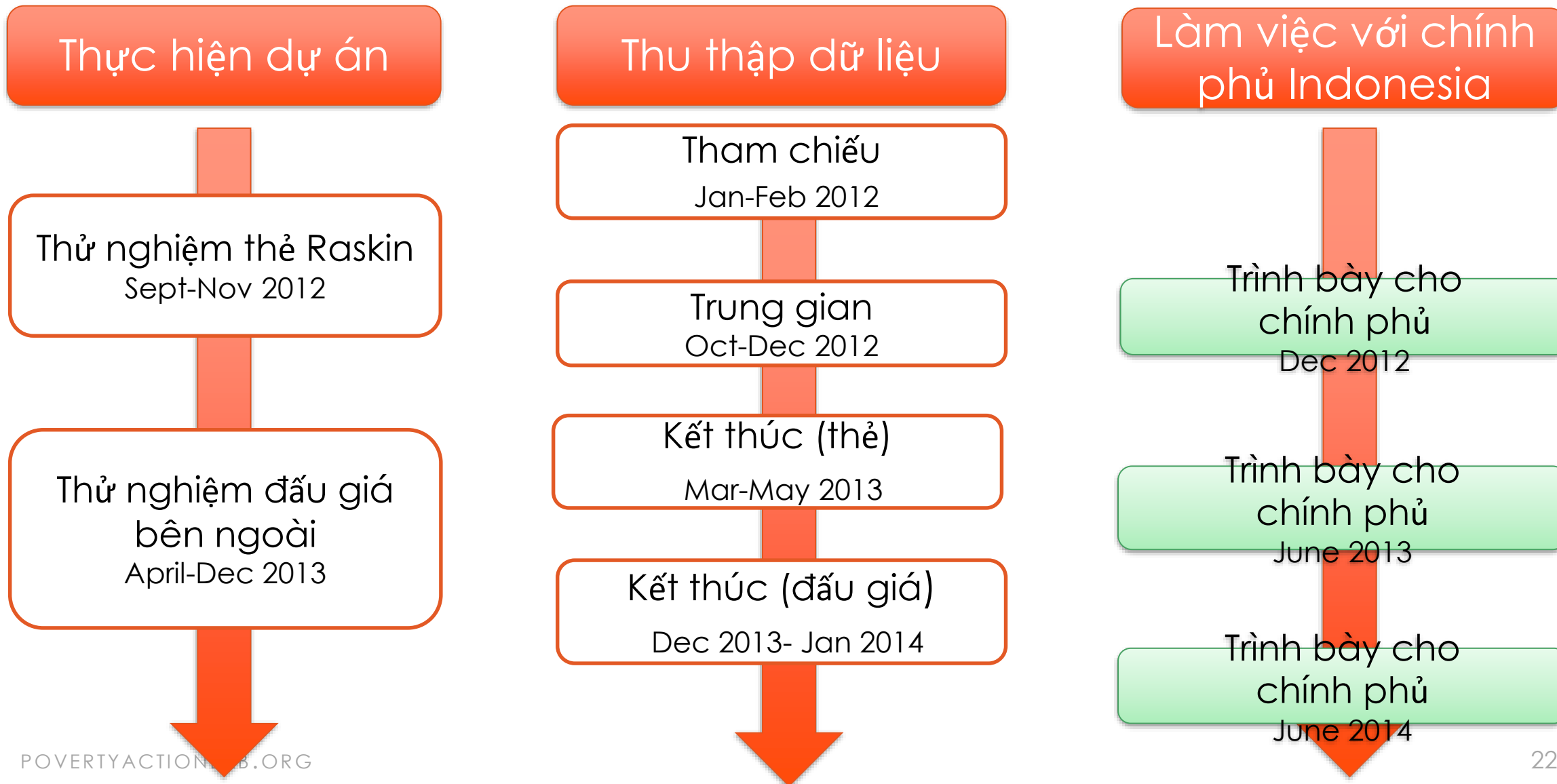
Điều kiện cân bằng: làng hưởng lợi và kiểm soát tương đồng về mặt thống kê trước khi thực hiện



Thực hiện đánh giá



Thời gian thực hiện



Kế hoạch thu thập dữ liệu

- Công cụ điều tra: bảng câu hỏi hộ gia đình và làng bản
- Tham chiếu—sử dụng thông tin từ dự án trước đó sau khi kết thúc
 - Đảm bảo nhóm hưởng lợi và kiểm soát tương đồng về mặt thống kê
- Nhận diện người tham gia
 - Người tham gia:
 - Đối tượng hưởng lợi từ chương trình Raskin (người nghèo)
 - Đối tượng hưởng lợi từ chương trình Raskin (người rất nghèo, 10% nghèo nhất)
 - Đối tượng hưởng lợi không liên quan đến chương trình Raskin
 - Đăng tải thông tin, để nhận diện các hộ hưởng lợi không liên quan đến chương trình Raskin
 - Sử dụng dữ liệu PPLS'10 để nhận diện các hộ gia đình triển vọng hưởng lợi từ chương trình Raskin

Thách thức trong thu thập dữ liệu

- Kết hợp dữ liệu hành chính với dữ liệu thực địa
 - Sai sót nhầm lẫn, thay đổi trạng thái nghèo, địa chỉ
- Tích hợp tác thay đổi vào khu vực địa giới hành chính (e.g. *pemekaran*)
- Hạn chế về thời gian
- Đào tạo nhân lực để tiến hành thu thập dữ liệu
- Các quan ngại khác: người trả lời có thể nhớ lại bao lâu trong quá khứ? Chúng ta giải thích cụm từ “Titik Distribusi” như thế nào?...

Các bước thu thập dữ liệu

Điều tra	Nguồn dữ liệu	Người được điều tra	Dữ liệu thu được
Tham chiếu năm 2011	Dữ liệu từ dự án Targeting II đã kết thúc kỳ trước	Đối tượng PKH, không phải người nghèo	Mục đích chính: đảm bảo nhóm kiểm soát và hưởng lợi tương đồng về mặt thống kê
Trung gian Oct-Dec'12	5,148 HH, thông qua điều tra hộ gia đình và làng bản (phỏng vấn trưởng bản)	Kết hợp giữa đối tượng không nghèo với đối tượng hưởng lợi chương trình Raskin (nghèo và rất nghèo)	Lượng và giá của gạo theo chương trình Raskin được mua, nhận thức về chương trình Raskin, mức độ hài lòng với chương trình Raskin, mức tiêu dùng của hộ, trạng thái tài sản...
Kết thúc Mar-May '13	6,292 HH, thông qua điều tra hộ gia đình và làng bản	<i>Như trên</i>	<i>Như trên</i>

Thách thức đối với việc đánh giá chương trình

- **Rơi rớt mẫu:** khi nhà nghiên cứu không thể thu thập được dữ liệu về các cá nhân được lựa chọn trong mẫu gốc:
 - ML: phải thay thế 9% (418/4,572), EL: thay thế 9.8% (561/5,706)
 - Việc Thay thế người trả lời được tích hợp vào quá trình thu thập dữ liệu

Kế hoạch nghiên cứu sơ bộ (Pre-analysis plan)



So sánh tác động đối với đối tượng có thẻ và không có thẻ

Card Variations			Standard socialization	Enhanced Socialization
All beneficiary	Price	Coupon	Group 1	Group 2
		No Coupon	Group 3	Group 4
	No Price	Coupon	Group 5	Group 6
		No Coupon	Group 7	Group 8
Bottom 10%	Price	Coupon	Group 9	Group 10
		No Coupon	Group 11	Group 12
	No Price	Coupon	Group 13	Group 14
		No Coupon	Group 15	Group 16
			Control (No card and no socialization)	

Compare THIS

...with THIS

So sánh tác động của chương trình xã hội hóa tiêu chuẩn với xã hội hóa nâng cao

Card Variations			Standard socialization	Enhanced Socialization
All beneficiary	Price	Coupon	Group 1	Group 2
		No Coupon	Group 3	Group 4
	No Price	Coupon	Group 5	Group 6
		No Coupon	Group 7	Group 8
Bottom 10%	Price	Coupon	Group 9	Group 10
		No Coupon	Group 11	Group 12
	No Price	Coupon	Group 13	Group 14
		No Coupon	Group 15	Group 16
			Control (No card, no socialization)	

Compare the impact between THIS (relative to the control) ...with THIS (relative to the control)

So sánh đối tượng có thẻ có giá với thẻ không giá

Card Variations			Standard socialization	Enhanced Socialization
All beneficiary	Price	Coupon	Group 1	Group 2
		No Coupon	Group 3	Group 4
	No Price	Coupon	Group 5	Group 6
		No Coupon	Group 7	Group 8
Bottom 10%	Price	Coupon	Group 9	Group 10
		No Coupon	Group 11	Group 12
	No Price	Coupon	Group 13	Group 14
		No Coupon	Group 15	Group 16
Compare orange cells combined (relative to the control group) with the green cells combined (relative to the control group)			Control (No card, no socialization)	

Các bước phân tích



1. Viết kế hoạch phân tích



2. Viết STATA do.file



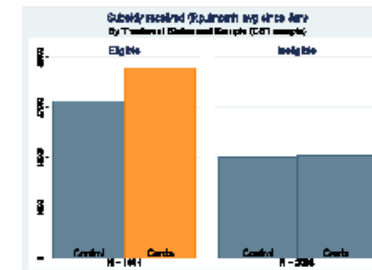
3. Ước lượng chương trình



6. Trình bày kết quả ban đầu



5. Phân tích: kết nối và kiểm tra với các quan sát hiện trường định tính



4. Thông báo kết quả cuối

Đánh giá tác động



Dự án 1: Thử nghiệm thẻ Raskin

- Câu hỏi nghiên cứu:
 - Liệu việc cung cấp thông tin đầy đủ cho các hộ gia đình về quyền lợi của chương trình Raskin có làm giảm sự rò rỉ và tăng lượng trợ cấp nhận được bởi các hộ nghèo?
- Phân bổ ngẫu nhiên các hộ được nhận thẻ
 - 378 làng bản nhận thẻ
 - 194 làng đối chiếu không được nhận thẻ



Thẻ Raskin

Biến thể của can thiệp: Thông tin công cộng

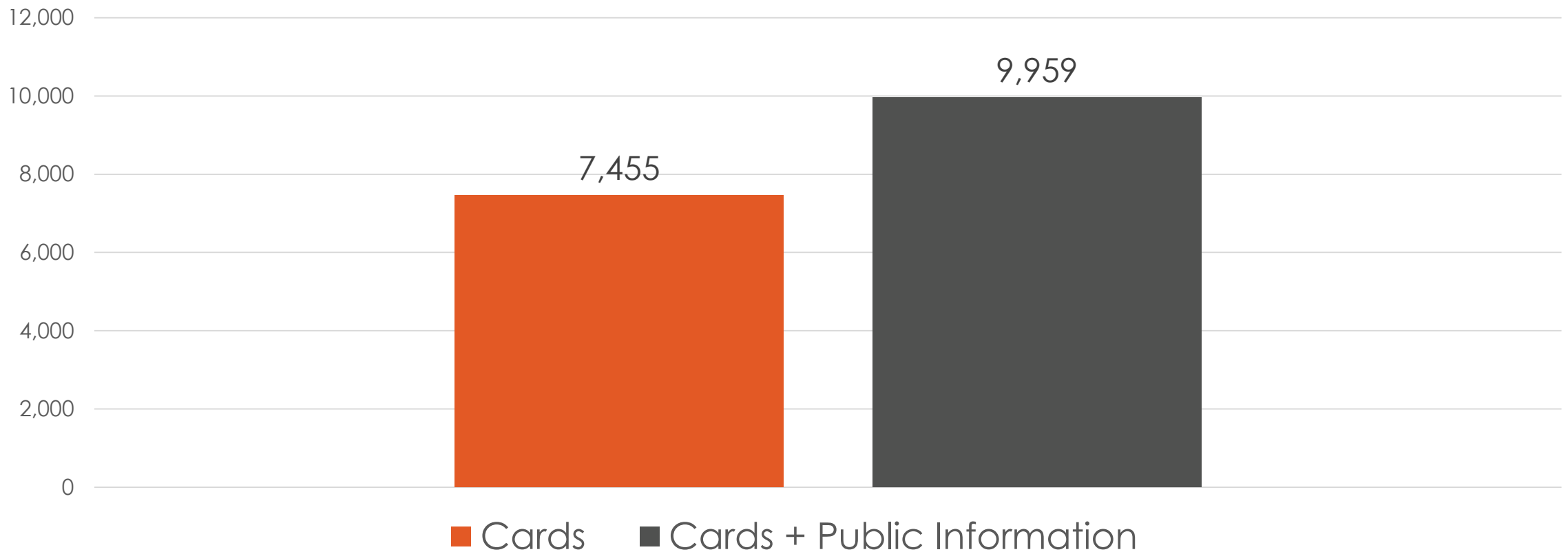
- 378 làng nhận thẻ cũng được cung cấp thông tin
 - Bộ thông tin chuẩn (186 làng)
 - Thư và danh mục các đối tượng hưởng lợi được gửi đến các làng bản
 - Thông tin công cộng (192 làng)
 - Thư, danh mục hưởng lợi, poster, thông báo công cộng, và xã hội hóa để trưởng bản
- 194 làng đối chiếu không nhận được thông tin



Một người điều tra đang giải thích chương trình thẻ Raskin cho các trưởng bản ở OKI, Central Lampung

Thẻ Raskin: Các kết quả chính

Tăng lượng trợ cấp nhận được bởi các hộ gia đình đủ tiêu chuẩn (Rp/month)



Thẻ Raskin cải thiện việc phân phối trợ cấp gạo

- Phát thẻ Raskin cải thiện chương trình thông qua tăng tỷ lệ tham gia, giảm việc đẩy giá, và tăng lượng gạo mà các gia đình đủ tiêu chuẩn nhận được
 - Các gia đình đủ tiêu chuẩn được nhận khoản trợ cấp cao hơn khoảng Rp. 7,455 (26%) so với Rp. 28,605 ở các làng đối chiếu
 - Mặc dầu vậy, không phát hiện thấy có sự giảm sút về mức trợ cấp ở các hộ không đủ tiêu chuẩn
- Thông tin công cộng cũng làm tăng lượng trợ cấp
 - Thông tin công cộng tăng trợ cấp khoảng Rp. 9,959 (35%) so với các làng đối chiếu

Dự án 2: Thử nghiệm hoạt động đấu giá bên ngoài

- Quan chức địa phương thu gạo theo chương trình Raskin từ các điểm phân phối và phân phát cho người dân
 - Tạo ra độc quyền địa phương trong quá trình phân phối
- Thử nghiệm này kiểm tra liệu cho phép tư nhân tham gia đấu giá phân phối có thể cải thiện hệ thống phân phối hiện có của chương trình Raskin.



Thiết kế thử nghiệm

Đấu giá	Đối chiếu
<i>191 làng</i>	<i>285 làng</i>
<ul style="list-style-type: none">Hỗ trợ hoạt động đấu giá tại làng bản, nơi các cá nhân có thể cạnh tranh đấu giá quyền phân phối	<ul style="list-style-type: none">Không tham gia chương trình
Mức giá đấu tối thiểu	
<i>Trong nhóm 96 làng</i>	
<ul style="list-style-type: none">Khuyến khích có tối thiểu 3 người tham gia	

Can thiệp đấu giá tăng mức độ tham gia nhưng không phải lúc nào cũng làm thay đổi hiện trạng

- Mức độ tham gia cao trong quá trình đấu giá:
 - Trung bình có 2.4 người đấu giá một làng
 - Tuy nhiên hầu hết chỉ có người có thể lực trong địa phương tham gia
- Không phải lúc nào cũng thắng được kênh phân phối hiện tại:
 - Trong 52% làng có đấu giá, hệ thống hiện tại thắng thầu
 - Hệ thống hiện tại có khả năng thắng khi giá đấu ban đầu thấp và khi mức độ hài lòng ban đầu cao
- Nói chung, tham gia đấu giá dẫn đến thay đổi hệ thống phân phối ở 17% số làng
 - Người đấu giá đề xuất mức giá thấp và có kinh nghiệm làm thương mại có khả năng được lựa chọn cao hơn
- Tuy nhiên, một số làng ngăn cấm người thắng thầu thực hiện

Đấu giá bên ngoài cải thiện hệ thống phân phối

- Tham gia đấu thầu dẫn đến giảm 8% phần giá bị đẩy lên (mark-up)
- Chất lượng phân phối không giảm mặc dầu giá giảm, và thậm chí chất lượng gạo còn tăng lên
- Việc giảm giá chủ yếu do có đấu giá với mức giá tối thiểu
- Rốt rục, chương trình thể có tác động lớn và cho phí thấp.....



Chính sách thực hiện đại trà: Thẻ bảo trợ xã hội (KPS)

Chính phủ Indonesia thực hiện đại trà chương trình thẻ Raskin dưới tên gọi thẻ bảo trợ xã hội - Social Protection Cards (KPS)



Kết luận

- Thực hiện một đánh giá ngẫu nhiên hóa cho phép chính phủ kiểm định tính vững chắc của các chính sách dự định thực thi một cách khoa học và sử dụng bằng chứng để ra quyết định
 - Các khái niệm từ chương trình Raskin được tích hợp vào các chính sách quốc gia
 - Các phát hiện từ thử nghiệm đấu giá có thể giúp cải thiện đường lối cải cách trong tương lai đối với chương trình Raskin
- Đánh giá ngẫu nhiên hóa được thực hiện thông qua sự hợp tác mạnh mẽ giữa chính phủ, nhà nghiên cứu, và nhà tài trợ, do đó chương trình được hoàn thiện trong khoảng thời gian khá hạn hẹp