

GÓP PHẦN NGHIÊN CỨU THÊM VỀ CHÍNH SÁCH CÔNG Ở NƯỚC TA

TS ĐẶNG NGỌC LỢI*

Trên các ấn phẩm ở Việt Nam những năm gần đây, thuật ngữ chính sách công (CSC) được sử dụng với nhiều góc độ khác nhau. Tuy nhiên, các công trình nghiên cứu về CSC ở nước ta vẫn còn khá khiêm tốn; nhiều vấn đề liên quan đến CSC cần phải tiếp tục được làm rõ cả về lý luận và thực tiễn. Chẳng hạn, CSC là gì? Quy trình xây dựng và ban hành CSC gồm những công đoạn nào? Tại sao có những chính sách được Nhà nước ban hành thì thành công nhưng một số khác lại thất bại? Tại sao có những chính sách được người dân nhiệt tình đón nhận, trong khi một số khác lại gặp phải những phản đối quyết liệt, thậm chí vấp phải sự thờ ơ của công chúng? Làm thế nào để chính sách đi vào cuộc sống? Rõ ràng đây là những vấn đề lớn và rất phức tạp, bài viết này chỉ dừng lại ở góc độ nhận thức khái lược bước đầu về lý luận và thực tiễn CSC ở nước ta.

Ở các nước phát triển và các tổ chức kinh tế quốc tế, thuật ngữ CSC được sử dụng rất phổ biến. Có thể nêu ra một số định nghĩa sau:

CSC bao gồm các hoạt động thực tế do Chính phủ tiến hành (Peter Aucoin, 1971). CSC là một tập hợp các quyết định có liên quan lẫn nhau của một nhà chính trị hay một nhóm các nhà chính trị gắn liền với việc lựa chọn các mục tiêu và các giải pháp để đạt các mục tiêu đó (William Jenkin, 1978). CSC là cái mà Chính phủ lựa chọn làm hay không làm (Thomas R. Dye, 1984). CSC là toàn bộ các hoạt động của nhà nước có ảnh hưởng một cách trực tiếp hay gián tiếp đến cuộc sống của mọi công dân (B.Guy Peters, 1990). CSC là một kết hợp phức tạp những sự lựa chọn liên quan

lẫn nhau, bao gồm cả các quyết định không hành động, do các cơ quan nhà nước hay các quan chức nhà nước đề ra (William N. Dunn, 1992). CSC bao gồm các quyết định chính trị để thực hiện các chương trình nhằm đạt được những mục tiêu xã hội (Charle L.Cochran and Eloise F.Malone, 1995). Nói cách đơn giản nhất, CSC là tổng hợp các hoạt động của chính phủ/chính quyền, trực tiếp hoặc thông qua tác nhân bởi vì nó có ảnh hưởng tới đời sống của công dân (B. Guy Peters, 1999).

Thuật ngữ CSC luôn chỉ những hành động của chính phủ/chính quyền và những ý định quyết định hành động này; hoặc CSC là kết quả của cuộc đấu tranh trong chính quyền để ai giành được cái gì (Clarke E. Cochran, et al, 1999). Chính sách là một quá trình hành động có mục đích mà một cá nhân hoặc một nhóm theo đuổi một cách kiên định trong việc giải quyết vấn đề (James Anderson, 2003). CSC là một quá trình hành động hoặc không hành động của chính quyền để đáp lại một vấn đề công cộng. Nó được kết hợp với các cách thức và mục tiêu chính sách đã được chấp thuận một cách chính thức, cũng như các quy định và thông lệ của các cơ quan chức năng thực hiện những chương trình (Kraft and Furlong, 2004). CSC; trong đó, xét về mặt kinh tế có chi tiêu công và chi riêng lĩnh vực chi tiêu công đã có nhiều tổ chức tâm quốc gia, quốc tế nghiên cứu và hoạt động. Chẳng hạn như: Bộ Phát triển quốc tế của Vương quốc Anh; Trung tâm Quản lý viện trợ và chi tiêu công thuộc

* Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.

Viện Phát triển hải ngoại Anh; Quản lý chính sách của Oxford.

Thuật ngữ CSC được sử dụng rất nhiều trong các hoạt động: đánh giá trách nhiệm giải trình tài chính quốc gia; trong quản lý chi tiêu công; trong đánh giá chi tiêu công; trong tài liệu IMF như hướng dẫn về quản lý, chi tiêu công (Potter and Diamond, 1999); trong tài liệu của WB: Sổ tay quản lý chi tiêu công, của ADB như: Tham nhũng và quản lý tài chính công;...

Có thể thấy, CSC chỉ với góc độ chi tiêu công cũng đã bao gồm nhiều khía cạnh tiếp cận với nhiều nội dung và ý nghĩa nhiều mặt. Vì thế mà ít nhất có tới gần 70 thuật ngữ liên quan được giải thích, được làm rõ. Những thuật ngữ liên quan này cần được nhận thức thống nhất, bởi tính phổ biến quốc tế, nhất là với những nước đang trong quá trình chuyển đổi như Việt Nam.

Theo chúng tôi cần nhận thức thống nhất CSC dưới các góc độ:

Xét về mặt kinh tế, CSC có liên quan mật thiết, chặt chẽ với nguồn lực công của nền kinh tế. Mặt khác CSC còn được sử dụng để đảm bảo khuyến khích khu vực tư nhân cung cấp sản phẩm cho khu vực công khi khu vực công hoặc cung cấp không đủ, hoặc cung cấp không hiệu quả các hàng hóa, dịch vụ công.

Xét về mặt chủ thể ban hành, trách nhiệm xác định mục tiêu, đánh giá kết quả thực hiện mục tiêu CSC phải là cơ quan nhà nước công quyền. Vì vậy, CSC có thể được nhìn nhận như sau:

Thứ nhất, là một chính sách của nhà nước, của chính phủ (do Nhà nước, do Chính phủ đưa ra), là một bộ phận thuộc chính sách kinh tế và chính sách nói chung của mỗi nước.

Thứ hai, về mặt kinh tế, CSC phản ánh và thể hiện hoạt động cũng như quản lý đối với khu vực công, phản ánh việc đảm bảo hàng hóa, dịch vụ công cộng cho nền kinh tế.

Thứ ba, là một công cụ quản lý của nhà nước, được Nhà nước sử dụng để khuyến khích sản xuất cả với khu vực công và cả với khu vực tư; đảm bảo hàng hóa, dịch vụ

công cho nền kinh tế, quản lý nguồn lực công một cách hiệu quả, hiệu lực, thiết thực đối với cả kinh tế, chính trị, xã hội, môi trường, cả trong ngắn hạn lẫn trong dài hạn. Nói cách khác, CSC là căn cứ để đo lường năng lực hoạch định, chính sách, xác định mục tiêu, căn cứ để kiểm tra, đánh giá, xác định trách nhiệm trong việc sử dụng nguồn lực công như ngân sách nhà nước, tài sản công, tài nguyên đất nước.

Như vậy, ở góc độ kinh tế, góc độ sử dụng nguồn lực công, CSC hướng vào quản lý chi tiêu nguồn lực công một cách hiệu quả. Còn xét từ góc độ lý thuyết và những vấn đề nói trên, với chi tiêu công, chúng ta cần chỉ ra được tính đúng đắn, rõ ràng của CSC - Thế nào là một CSC đúng đắn, vì nó sẽ là căn cứ để xây dựng, hoạch định, đề ra CSC, là căn cứ để quản lý, kiểm tra, đánh giá chi tiêu công một cách hiệu quả.

Hiện nay, mặc dù có nhiều cách hiểu và tiếp cận về CSC khác nhau, tuy nhiên, từ sự phân tích trên có thể thấy, CSC có một số điểm chung như sau: chính sách được hoạch định hoặc khởi xướng bởi chính phủ/chính quyền, dưới danh nghĩa phục vụ công chúng; chính sách được giải thích hoặc thực hiện bởi các chủ thể công và tư; chính sách là cái mà chính phủ/chính quyền dự định làm hoặc lựa chọn không làm. CSC gắn chặt với bản chất nhà nước, nền tảng của CSC là các chức năng của nhà nước, cụ thể là tính chính trị với vai trò của các nhóm lợi ích, sự can thiệp của nhà nước vào các thất bại thị trường và sự thể hiện trong các quy định.

Từ thực tế hoạt động của khu vực công ở nhiều quốc gia, qua đánh giá của nhiều chuyên gia ở nhiều tổ chức liên quan của nhiều nước, nhiều tổ chức kinh tế quốc tế, có thể thấy:

- Ở các quốc gia, CSC và quản lý đối với khu vực công là chưa tốt, chưa hiệu quả. Vì mọi CSC đều liên quan tới sử dụng nguồn lực công (như tiền, tài sản, tài nguyên,...). Ở các nước, trong hoạch định CSC chưa phản ánh đúng mục tiêu và những ràng buộc hữu hiệu đối với việc sử dụng nguồn lực công. Góc độ thiếu sót, sai lầm thường thể hiện ở các góc độ sau:

Một là, việc xây dựng, hoạch định, đề ra CSC chưa đúng thực tế, nhiều tham vọng lớn, kì vọng quá cao.

Hai là, trong tổ chức thực thi CSC, quản lý CSC còn yếu kém.

Ba là, đánh giá hiệu quả, hiệu lực của CSC chưa thuyết phục, khách quan.

Nói chung CSC còn thiếu tính rõ ràng, chưa có căn cứ thỏa đáng, thuyết phục. Đối với khu vực tư, còn gò bó, cản trở thậm chí có tính kìm hãm, đối với khu vực công, còn lam dụng, gây thất thoát, lãng phí, kém hiệu quả.

- Các tổ chức nghiên cứu, các tổ chức có tính chuyên môn cao liên quan về CSC ở nhiều quốc gia, quốc tế đã có nhiều hoạt động, nhiều đóng góp về mặt lý thuyết. Về thực tiễn, thông qua các dự án khác nhau, các tổ chức nghiên cứu trên đã hỗ trợ các nước kém phát triển và đang phát triển - trong đó có Việt Nam - nhằm nâng cao năng lực hoạch định, quản lý, thực thi, đánh giá CSC của nước mình, song tốn kém và hiệu quả hỗ trợ còn hạn chế. Lý do: tiếp cận cả về lý thuyết lẫn kĩ thuật, công nghệ hoạch định, thực thi, đánh giá CSC còn nhiều hạn chế.

Hiện nay, nhiều vấn đề chính sách ở Việt Nam đang được các đại biểu Quốc hội quan tâm phân tích, đánh giá. Trong diễn đàn Quốc hội, đã có những ý kiến bàn về vai trò của các nhóm tư vấn, nghiên cứu độc lập, có đề xuất về việc các đại biểu Quốc hội nên được trao quyền trình các dự án luật... Tuy nhiên, theo GS. Kenichi Ohno, Việt Nam đang có một quy trình hoạch định chính sách có một không hai. Hầu hết chính sách được xây dựng với sự can dự hạn chế của doanh nghiệp. Doanh nghiệp chỉ được phép có ý kiến sau hoặc khi có vấn đề phát sinh. Chính sách được xây dựng trên cơ sở các phân tích và mục tiêu không thực tế, không được giới doanh nghiệp ủng hộ. Hơn nữa, các chính sách không có sự phối hợp giữa các bộ, chỉ là bản liệt kê các chính sách mà thiếu kế hoạch hành động cụ thể. Mỗi bộ, ngành có nhiều kế hoạch nhưng lại không xác định được lĩnh vực ưu tiên. Vì vậy, Việt Nam

nên bắt đầu một quy trình hoạch định chính sách mới, với sự tham gia của tất cả các bên liên quan, bao gồm: Chính phủ, doanh nghiệp, người tiêu dùng, người nước ngoài, các nhà tài trợ, các nhà khoa học, chuyên gia. Đôi khi, các doanh nghiệp hoặc các nhà khoa học có thể vạch ra một chiến lược trình Chính phủ. Chính sách không đơn thuần chỉ là một văn bản hành chính của Nhà nước.

Qua nghiên cứu và vận dụng CSC ở Việt Nam, có thể thấy:

- Đây là vấn đề là khá mới ở nước ta, vì trước đây vẫn có quan niệm về tài sản công, sử dụng nguồn lực công, nhưng theo quan niệm, theo nhận thức công hữu, sở hữu công cộng, của chung đất nước, của toàn dân. Do nhận thức chưa đúng đắn, chưa đầy đủ về CSC theo quan niệm mới, hiện đại nên trên thực tế việc tổ chức thực thi chính sách quản lý còn nhiều yếu kém, lãng phí. Vì vậy, cần phải làm rõ nội hàm CSC, cả từ khái niệm, các phạm trù, nội dung, các đặc điểm, các yếu tố tác động, chi phối CSC.

- Nghiên cứu về CSC ở Việt Nam cần đặt trong bối cảnh đang trong quá trình chuyển đổi, vừa xóa cũ, vừa tiếp thu cái mới, tính đan xen giữa cơ hội và thách thức như một tất yếu, có thành, có bại, do đó phải có niềm tin, có định hướng cơ bản về vấn đề nghiên cứu. Đồng thời, cần phải có cách tiếp cận hệ thống, cơ bản, tổ chức nghiên cứu, đào tạo, thu hút chuyên gia về CSC, hợp tác quốc tế với các trung tâm, các viện nghiên cứu ở các nước về lĩnh vực CSC□

Tài liệu tham khảo:

1. Giáo sư kinh tế học N. Gregory Mankiw: *Nguyên lý Kinh tế học*, Đại học Harvard, NXB Thống kê, H. 2003.
2. Phân công ở Đông Á - Để chính quyền địa phương phát huy tác dụng, Ngân hàng Thế giới (WB), NXB Văn hoá - Thông tin, H. 2005.
3. Việt Nam: *Chiến lược hợp tác quốc gia 2007-2011*, Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam, tháng 01-2007.
4. Vũ Ngọc Anh: *Những nét cơ bản về chính sách*, 2008.