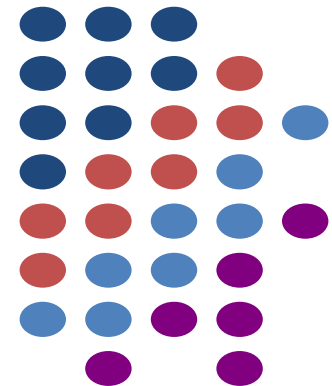


Công cụ chính sách và khả năng thực thi

Thực thi Chính sách
Nguyễn Xuân Thành
Học kỳ Xuân, 2020



Công cụ chính sách

- Một phương pháp *xác định* được nhà nước sử dụng để can thiệp một cách có *cấu trúc* vào xã hội/nền kinh tế nhằm giải quyết một vấn đề trực trặc công.

Phân loại công cụ chính sách

- Nhà nước cung cấp trực tiếp
- Quản lý nhà nước (điều tiết) về kinh tế
- Quản lý nhà nước (điều tiết) về xã hội
- Đánh thuế
- Trợ cấp/trợ giá/bảo lãnh
- Hợp tác công - tư

Đặc tính khả năng thực thi

- Tính bắt buộc (coerciveness)
 - Mức độ mà một công cụ chính sách cấm đoán, hạn chế, bắt phải thực hiện đối với hành vi của một cá nhân, nhóm hay tổ chức so với việc chỉ khuyến khích/không khuyến khích.
- Tính trực tiếp (directness)
 - Mức độ mà tổ chức phê chuẩn, ban hành, cung cấp nguồn lực cho công cụ chính sách cũng là người đứng ra thực hiện triển khai
- Tính tự động (automaticity)
 - Mức độ mà một công cụ chính sách sử dụng một cơ chế/bộ máy đã có để thực thi so với việc phải thiết lập một bộ máy mới để triển khai.
- Tính nhận diện (visibility)
 - Việc thực thi chính sách hiện rõ trong quá trình chính sách, trong ngân sách nhà nước, là tâm điểm thu hút chú ý của dư luận xã hội

Ví dụ về tính bắt buộc cao

- Thực thi quy định điều kiện kinh doanh
 - Yêu cầu mà doanh nghiệp phải có hoặc phải thực hiện khi kinh doanh ngành, nghề cụ thể, được thể hiện bằng giấy phép kinh doanh, giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh, chứng chỉ hành nghề, chứng nhận bảo hiểm trách nhiệm nghề nghiệp...
- Thực thi quy định về an toàn vệ sinh thực phẩm
 - Yêu cầu mà doanh nghiệp phải có hoặc phải thực hiện khi kinh doanh ngành, nghề cụ thể, được thể hiện bằng giấy phép kinh doanh, giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh, chứng chỉ hành nghề, chứng nhận bảo hiểm trách nhiệm nghề nghiệp...

Ví dụ về tính bắt buộc thấp

- Thông tin tuyên truyền
 - Cung cấp thông tin cho người dân
 - Khuyến khích người dân
- Trợ cấp
 - Tùy chọn hưởng hay không hưởng trợ cấp

Ví dụ về tính trực tiếp cao

- Nhà nước tự cung cấp hàng hóa, dịch vụ thông qua doanh nghiệp nhà nước hay đơn vị sự nghiệp
- Nhà nước đánh thuế
- Nhà nước ban hành và thực thi quy định về quản lý kinh tế hay quản lý xã hội
- Nhà nước tài trợ dự án đầu tư bằng vốn ngân sách hay tín dụng chỉ định

Ví dụ về tính trực tiếp thấp

- Nhà nước dùng một cơ chế hợp tác công tư để doanh nghiệp tư nhân cung cấp hàng hóa, dịch vụ
- Nhà nước bảo lãnh vốn vay cho một dự án đầu tư

Ví dụ về tính tự động cao

- Nhà nước dùng chính cơ chế thị trường để thực hiện quản lý
- Nhà nước đánh thuế

Ví dụ về tính tự động thấp

- Nhà nước ban hành và thực thi quy định về quản lý kinh tế hay quản lý xã hội
 - Thiết lập Cục Quản lý Cạnh tranh để thực thi chính sách chống độc quyền
- Nhà nước trực tiếp cung cấp hàng hóa/dịch vụ
 - DNNN

Ví dụ về tính nhận diện cao

- Thực hiện dự án đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước
- Nhà nước đánh thuế
- DNNN

Ví dụ về tính nhận diện thấp

- Trợ cấp, miễn giảm lãi/thuế/phí/tiền thuê
 - Miễn giảm tiền thuê đất
- Nhà nước ban hành và thực thi quy định về quản lý kinh tế hay quản lý xã hội
 - Điều kiện kinh doanh

Minh họa: Công cụ Chính sách Hợp đồng (Contracting)

- **Hợp đồng với vai trò của một công cụ chính sách** (contracting as tool of public policy) là một dàn xếp kinh doanh giữa một cơ quan nhà nước và một tổ chức bên ngoài theo đó tổ chức này cam kết cung cấp một hàng hóa hay dịch vụ cho cơ quan nhà nước đó hay cho khách hàng khác thay mặt cho nhà nước.

Những đặc điểm chính

- Nhà nước quyết định không tự cung cấp hàng hóa hay dịch vụ.
- Hợp đồng giữa hai bên với nhiều đặc điểm tương tự như hợp đồng kinh doanh giữa hai tổ chức kinh tế.
- Hợp đồng cung cấp hàng hóa hay dịch vụ
 - Cho chính cơ quan nhà nước (mua sắm - procurement)
 - Cho người thụ hưởng bên ngoài (mua dịch vụ - purchase-of-service)

Bốn đặc tính về thực thi hợp đồng mua sắm của cơ quan nhà nước

- Tính bắt buộc (coerciveness) – Trung bình
- Tính trực tiếp (directness) – Trung bình
- Tính tự động (automaticity) – Trung bình
- Tính nhận diện (visibility) – Cao

Bốn đặc tính về thực thi hợp đồng cung cấp dịch vụ cho bên ngoài

- Tính bắt buộc (coerciveness) – **Thấp**
- Tính trực tiếp (directness) – **Thấp**
- Tính tự động (automaticity) – **Cao**
- Tính nhận diện (visibility) – **Cao**

Mục tiêu của hợp đồng

- Tiết kiệm ngân sách
- Cải thiện chất lượng hàng hóa/dịch vụ cung cấp
- Giảm tham nhũng
- Công bằng trong tiếp cận hợp đồng

Những nội dung trong thiết kế hợp đồng

- Lựa chọn nhà cung ứng
 - Chỉ định thầu
 - Đấu thầu cạnh tranh (hạn chế/rộng rãi)
- Giá
 - Hoàn chi phí
 - Giá cố định
- Sản phẩm và dịch vụ
 - Sản phẩm, dịch vụ thương mại có sẵn trên thị trường
 - Sản phẩm, dịch vụ được phát triển cụ thể cho nhà nước sử dụng hay cho người ngoài nhưng theo tiêu chuẩn cụ thể của nhà nước.
- Cam kết về chất lượng, tiêu chuẩn kỹ thuật
 - Hợp đồng hoàn chỉnh (completion)
 - Hợp đồng nỗ lực tối đa (best-efforts)
- Động cơ khuyến khích (thưởng/phạt)

Những yếu tố tác động đến thực thi hợp đồng

- Quyền tự định của cơ quan nhà nước/công chức
- Các yêu cầu về chính trị, xã hội, quốc phòng/an ninh
- Năng lực giám sát nhà thầu/nhà cung ứng
- Năng lực thực hiện các cam kết của nhà nước
- Tính “không toàn diện” (incompleteness) của hợp đồng và tranh chấp

Thực thi chính sách: trên xuống và dưới lên

Biến số	Quan điểm từ trên xuống	Quan điểm từ dưới lên
Người ra quyết định	Người làm chính sách	Cán bộ cơ sở
Khởi điểm	Văn bản ban hành	Vấn đề trực trặc
Cơ chế	Chính thức	Chính thức và phi chính thức
Quá trình	Thuần túy hành chính	Kết nối, bao gồm cả hành chính
Quyền hạn	Tập trung	Phi tập trung
Kết quả	Mang tính chuẩn đoán	Mang tính mô tả
Quyền tự định	Cán bộ cấp trên	Cán bộ cấp dưới

Richard E. Matland (1995): Mô hình 'Ambiguity & Conflict'

		Mức độ xung đột lợi ích	
		Xung đột cao	Xung đột thấp
Mức độ rõ ràng về mục tiêu và công cụ	Không rõ ràng	Thực thi một cách hình thức	Thực thi thí điểm
	Rõ ràng	Thực thi với sự hậu thuẫn của hệ thống chính trị	Thực thi thuần túy bằng bộ máy hành chính