

Thực thi chính sách

GHI CHÚ BÀI GIẢNG 02

I. Các công cụ chính sách

Bài 1 thảo luận khung phân tích giá trị công của Mark Moore, áp dụng cho thực thi chính sách. Như vậy, để thực thi chính sách tạo giá trị công cần có tính chính danh, sự hỗ trợ - sự hỗ trợ này có thể là sự hỗ trợ của hệ thống chính trị, sự hỗ trợ của người dân, doanh nghiệp và xã hội. Và thực thi chính sách cần tổ chức thực thi, mà yếu tố quyết định là năng lực của tổ chức. Chúng ta thảo luận đề xuất của Mark Moore rằng là người thực thi phải làm được bốn công việc: công việc kỹ thuật, công việc quản lý để nâng cao năng lực tổ chức, công việc chính trị để đảm bảo tính chính danh và sự hỗ trợ của các bên liên quan, cuối cùng là công việc triết lý, cảm nhận rằng mình có động lực, bên cạnh những động lực là vật chất, của cải, tài chính.

Bài 2 là về công cụ chính sách và các đặc tính tác động đến thực thi.

Salamon (2002) đã phân chia các công cụ chính sách nói chung. Có nhiều cách để phân chia, thì đây là một cách để chúng ta có thể tư duy mạch lạc về công cụ chính sách.

Một nhóm công cụ chính sách gọi là nhà nước cung cấp trực tiếp – nhà nước xây dựng bệnh viện, trường học, thư viện công - chính sách thúc đẩy người dân trau dồi kiến thức. Nhà nước lập ra doanh nghiệp nhà nước, công ty môi trường, nghĩ rằng tư nhân không muốn đầu tư vào công nghiệp nặng. Nhà nước nghĩ rằng tư nhân không làm được bia rượu mà nhu cầu chính đáng của người dân là được uống bia rượu, nên nhà nước tổ chức doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước để sản xuất bia rượu, quốc hữu hoá doanh nghiệp bia rượu ngày xưa của nước ngoài.

Một loại công cụ thứ hai là nhà nước điều tiết, các thành phần kinh tế khác làm, nhà nước điều tiết về kinh tế, đưa ra các điều kiện về kinh doanh (ví dụ điều kiện thành lập doanh nghiệp) – economic regulations. Với công cụ điều tiết, những ngành sẽ chịu thất bại của thị trường sẽ là những ngành bị điều tiết kinh tế. Những ngành hầu như không chịu thất bại của thị trường thì nhà nước hầu như sẽ không điều tiết và được kinh doanh tự do. Ví dụ những ngành chịu thất bại thị trường rất lớn hoạt động ngân hàng, điển hình là bất cân xứng thông tin, làm sao để đảm bảo an toàn cho người gửi tiền vào ngân hàng. Một người dân bình thường làm sao biết ngân hàng nào là tốt hay xấu? Ngân hàng nhiều khi có thể đang chuẩn bị phá sản vẫn quảng cáo mình an toàn. Trách nhiệm của nhà nước là đảm bảo việc được cấp phép thành lập ngân hàng đi kèm tuân thủ một số điều kiện như phải có vốn pháp định, trong khi hoạt động phải tuân thủ các quy định như đủ vốn, đảm bảo các chỉ số về thanh khoản, chỉ số về an toàn hoạt động ngặt nghèo. Khác với mở một cửa hàng đồ chơi – chỉ cần ra đăng ký kinh doanh, đăng kí vốn kinh doanh từ một đầu, không cần phải xét người bán có bằng cấp gì. Nhưng với ngân hàng, thành viên hội đồng quản trị hay giám đốc thì phải có bằng Kinh tế, Ngân hàng, phải có kinh nghiệm trong lĩnh vực.

Những ngành độc quyền như bán điện, bán nước. Ở đây nhà nước phải đưa ra giá, giá trần hay giá sàn, nhà nước sẽ kiểm soát giá, gọi là kiểm soát về mặt kinh tế.

Một nhóm công cụ thứ ba là nhà nước quản lý, điều tiết về mặt xã hội. Với những hoạt động có khi hoàn toàn không có thất bại gì cả, nhà nước trên quan điểm phụ mẫu muốn đảm bảo công bằng cho xã hội, an toàn cho người dân, nên đưa ra quy định. Do người dân uống quá nhiều bia rượu nên ra những quy định cấm: cấm đoán chỗ này được uống, chỗ kia không được uống. Đây là điều tiết xã hội. Kinh doanh thực phẩm, về mặt kinh tế thì không có gì cả, ví dụ bán gạo bán thịt, về

mặt kinh tế hoàn toàn không có độc quyền, có bất cân xứng thông tin nhưng cũng không nghiêm trọng – không lo đi mua gạo thì không biết gạo là ngon hay không ngon. Nhưng về mặt xã hội thì có vấn đề an toàn thực phẩm; thịt, gạo có an toàn không, hữu cơ, hoá chất, những chất biến đổi gen. Lúc này, nhà nước sẽ đưa ra những quy định để đảm bảo an toàn. Đây cũng là những quy định điều tiết xã hội.

Nhà nước có một loại công cụ rất phổ biến nhưng không được người dân ưa chuộng. Đó là đánh thuế. Nhà nước có quyền đánh thuế. Đánh thuế là gì? Đặc biệt là thuế gián thu, luôn luôn tệ, vì nó bóp méo thị trường. Thị trường đang cạnh tranh tự do, nếu như không có thất bại thị trường thì nhà nước không nên can thiệp, nhưng nhà nước vẫn đánh thuế. Khi đánh thuế thì sẽ bóp méo, nhưng vẫn phải làm để có nguồn lực làm những chuyện khác. Nhưng bên cạnh đó cũng có rất nhiều hoạt động kinh tế chịu thất bại thị trường, đặc biệt là gây ra ngoại tác tiêu cực, lúc này nhà nước đánh thuế để điều chỉnh. Ví dụ như ô nhiễm môi trường, nhà nước có thể đưa ra những biện pháp điều tiết về cả mặt kinh tế lẫn xã hội để làm hạn chế người kinh doanh gây ô nhiễm ra môi trường. Công cụ kinh tế sẽ hạn chế các điều kiện kinh doanh: phải xin giấy phép mới được làm nhà máy, đưa ra những quy định về mặt môi trường như mức độ rác thải. Một công cụ nữa là đánh thuế: anh gây ô nhiễm thì tôi đánh thuế, gây ô nhiễm nhiều sẽ đánh thuế cao. Doanh nghiệp sẽ tự quyết định, có quyền gây ô nhiễm nhưng ô nhiễm càng nhiều thì đóng thuế càng nhiều. Đó là nhà nước đánh thuế để điều chỉnh hành vi.

Ngược lại với việc nhà nước điều chỉnh hành vi bằng cách cấm đoán và đánh thuế là nhà nước trợ cấp. Tại sao nhà nước lại trợ cấp, trợ giá, bảo lãnh? Có những hoạt động nhà nước chọn công cụ là tự làm, tự lập doanh nghiệp vì nghĩ rằng tư nhân không muốn làm, có thể là vì rủi ro thất bại thị trường. Sau này, nhà nước thấy rằng thay vì làm thì có thể trợ cấp, trợ giá, bảo lãnh cho tư nhân làm. Đây là một công cụ. Như xe buýt, nhà nước có thể tự lập doanh nghiệp để vận hành xe buýt công cộng nhưng có thể cho tư nhân làm với điều kiện một phần chi phí của xe buýt công cộng sẽ được nhà nước trợ giá.

Một loại công cụ thường xuyên được nhắc đến ở Việt Nam là PPP (Public-Private Partnership). Khác với phương thức chỉ có nhà nước làm, khác với nhà nước trợ cấp chỉ có tư nhân làm, đối tác công tư là nhà nước và tư nhân cùng làm, nó có Public-Private Partnership.

II. Bốn đặc tính của công cụ chính sách

Salamon đề ra bốn thước đo để đánh giá khả năng thực thi của từng loại công cụ chính sách. Khi sử dụng một công cụ chính sách để thực thi, cần nhắc nên đánh thuế hay quy định cấm đoán, nhà nước làm hay nhà nước nên trợ giá hay nên dùng cơ chế PPP. Mỗi một công cụ sẽ có thuận lợi, khó khăn trong thực thi. Thuận lợi hay khó khăn sẽ phụ thuộc vào bốn đặc tính trong thực thi.

Đặc tính thứ nhất là tính bắt buộc. Bắt buộc là công cụ bắt đối tượng chỉ phải làm, không làm là vi phạm. Nhưng có những công cụ không có tính bắt buộc, chỉ có tính khuyến khích. Ví dụ việc cấm đoán rượu bia, đánh thuế thì mang tính khuyến khích, tức là làm cho giá rượu bia cao lên, nhưng thích vẫn có thể bỏ tiền ra uống. Nhưng việc người đi ô tô không được uống thì lại khác.

Đặc tính thứ hai của một công cụ là tính trực tiếp hay gián tiếp. Ví dụ nhà nước đứng ra tự làm thì tính trực tiếp rất cao như dùng công cụ là nhà nước tự xây dựng cơ sở, lập ra một doanh nghiệp nhà nước để cung cấp nước sạch, điện, cơ sở hạ tầng. Còn cao hơn nữa là nhà nước, cơ quan soạn thảo chính sách cũng là cơ quan thực thi. Ngược lại, gián tiếp là nhà nước chỉ ban hành chính sách rồi để cho doanh nghiệp, tổ chức xã hội làm.

Đặc tính thứ ba là tính tự động – automaticity. Tự động là gì? Để thực thi một chính sách thì luôn cần một bộ máy. Tính tự động cao nhất là có khi không cần đến bộ máy. Tôi có nhắc đến việc nhất định cần một bộ máy, nhưng cũng có những trường hợp đặc biệt là khi ban hành chính sách với tính khuyến khích, động cơ cao quá, tinh thần đồng thuận cao quá thì tự động chính sách đó được triển khai bởi cơ chế thị trường, người dân, xã hội. Nhà nước không cần bắt buộc, không cần lập ra 1 bộ máy. Đây là công cụ mang tính tự động cao nhất, nhưng thường là không có. Nên chúng ta phân biệt tính tự động này bằng một góc độ (24:30 - ?). Có hai loại chính sách đưa ra rồi chọn công cụ để thực thi. Một nhóm gọi là dùng bộ máy hiện hữu để thực thi thì cũng gọi là tính tự động cao – không phải để ra một bộ máy mới. Còn một loại là tính tự động thấp – để thực thi thì phải lập ra một bộ máy. Để làm dự án Vệ Sinh Môi Trường ở Nha Trang thì nhà nước cần lập ra một ban quản lý dự án mới, tức là tính tự động thấp.

Cuối cùng, đặc tính thứ tư về công cụ chính sách khi triển khai là tính nhận diện. Có những công cụ có thể âm thầm thực thi, dân không biết, doanh nghiệp không biết. Nhưng có những chính sách chưa thực thi đã biết rồi vì nó lộ rõ, tác động rõ. Những chính sách mà tính nhận diện thấp là những chính sách có thể âm thầm thực hiện, có khi cơ quan ban hành trong nội bộ, có khi không phải đưa ra Quốc Hội, có khi không phải đưa ra Hội đồng nhân dân, có khi trong lúc triển khai thì cũng không động chạm. Ngược lại, nhận diện cao là lúc làm chính sách đã phải công bố thông tin, lấy ý kiến qua nhiều tầng lớp, qua các tầng cơ quan dân cử, mặt trận đều có ý kiến, rồi đến khi triển khai thực thi thì phải đụng chạm đến doanh nghiệp, người dân.

Tại sao lại là bốn đặc tính này? Tùy vào đặc điểm của công cụ chính sách thì những đặc tính này sẽ làm cho việc thực thi dễ. Một chính sách mà khi thực thi không cần một bộ máy mới sẽ dễ hơn rất nhiều với việc phải lập ra một ban quản lý dự án mới, vì lập mới lại không có kinh nghiệm, tốn thời gian để ổn định tổ chức. Thực thi khó hay dễ nếu như nhận diện là rõ hay không rõ. Kể cả về mặt thực tiễn, khi chúng ta là người thực thi. Khi chúng ta nhận được chính sách thì bản thân công cụ được trao có 04 đặc tính này cao hay thấp đã ảnh hưởng đến việc thực thi.

III. Phân tích công cụ chính sách của Salamon kết hợp với khung phân tích Mark Moore

Ví dụ kết hợp Salamon với Mark Moore. Công cụ chính sách mà có tính bắt buộc cao, thì theo chúng ta nó sẽ ảnh hưởng đến thực thi như thế nào? Làm cho thực thi khó hay dễ? Khó hay dễ, chúng ta xác định theo sức ép của nó lên năng lực tổ chức, ảnh hưởng đến tính chính danh cũng như sự hỗ trợ bên trong và bên ngoài. Ví dụ tính bắt buộc cao là những quy định về hành chính, điều kiện kinh doanh, quản lý về mặt kinh tế, cấm đoán về mặt xã hội. Ngược lại, những thứ có tính bắt buộc thấp là thông tin tuyên truyền.

Nếu nguyện vọng của xã hội đang là muốn cấm một hoạt động nào đó thì quyết định cấm sẽ được ủng hộ. Ngược lại, có khi cấm thì tạo ra một tâm lý trong xã hội là “Không quản được thì cấm”. Nhà nước phải cho DN linh hoạt chứ, cái gì cũng muốn cấm? Trên khía cạnh này, thì thực thi cấm đoán lại khó khăn.

Có những công cụ chính sách với tính bắt buộc cao, trong bối cảnh xã hội hiện nay, thì sẽ thuận lợi được ủng hộ. Nhưng nếu như cấm rất nhiều, đặc biệt trong bối cảnh có thể sử dụng các công cụ khác thì cấm đoán lại là cái người dân, doanh nghiệp ghét nhất. Đôi lúc cùng là tính chính danh và sự hỗ trợ, có khi hệ thống chính trị ủng hộ nhưng dân không ủng hộ, nói cấm thì trong bộ máy, nhưng người dân không thích.

Tính bắt buộc cao thì phải thi hành nghiêm – áp lực lên mặt tổ chức, đòi hỏi tổ chức phải cấm đoán, phải ra quân triển khai. Nếu chính sách chỉ là khuyến khích, hạn chế thì áp lực lên mặt tổ

chức sẽ nhẹ hơn. Như vậy cấm đoán thì cần bộ máy mạnh hơn, phải dùng nhiều nguồn lực hơn. Nhưng đồng thời, cũng tuý vào loại chính sách cấm mà việc thực thi thuận lợi hay khó khăn. Ví dụ cấm người dân không đội mũ bảo hiểm khi đi xe gắn máy sẽ dễ hơn việc cấm đội mũ bảo hiểm chất lượng kém.

Nhưng quy định có tính bắt buộc cao đòi hỏi bộ máy nhà nước cũng bị chịu trách nhiệm giải trình cao – tại sao cấm mà người dân vẫn làm. Đôi khi cấm đoán không tốn tiền, còn khuyến khích thì tốn tiền vận động, truyền thông. Rồi có khi người dân không nghe. Vậy nên, đôi khi cấm đoán lại khó thực thi.

Công cụ có tính trực tiếp là công cụ mà nhà nước trực tiếp cung cấp hàng hoá dịch vụ, tự đứng ra đánh thuế, ban hành và thực thi quản lý xã hội; nhà nước làm dự án đầu tư công, tiền do nhà nước huy động, nhà nước tự làm, làm xong tự vận hành. Đó là một dự án có tính trực tiếp cao. Với đối tác công tư, tư nhân làm, nhà nước không làm nhưng hỗ trợ như giảm tiền thuê đất, giảm thuế, cho vay chỉ định với lãi suất ưu đãi, kì hạn dài, có khi được bảo lãnh – không trả được nợ thì nhà nước trả thay. Đây là công cụ có tính trực tiếp thấp hơn.

Nhà nước làm trực tiếp thì tính chính danh thường cao hơn. Vì để tư nhân làm thì không biết làm tốt không hay có trục lợi không. Nhà nước làm trực tiếp thì sẽ dễ giải trình. Ví dụ bệnh viện công, kể cả khi có hoạt động không tốt thì người dân vẫn ý thức được đây là bệnh viện công, nhưng một khi phân hoá theo hướng tư nhân, khu dịch vụ chỉ có toàn người giàu tới thì lúc này người dân lại bức xúc.

Về năng lực tổ chức, nhà nước tự làm thì đòi hỏi năng lực phải tốt, còn nếu không tự làm mà giao cho người khác làm thì sẽ khoẻ hơn. Như vậy áp lực lên năng lực tổ chức sẽ thấp. Tính trực tiếp cao sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến năng lực tổ chức, sức ép lên năng lực tổ chức cao. Muốn làm thì phải có bộ máy để làm, phải tự xây dựng bệnh viện, không có nghĩa là nhà nước không có trách nhiệm.

Đặc tính thứ ba là tính tự động, có những công cụ có tính tự động cao, cao nhất là thị trường tự làm, chỉ cần ra chính sách. Loại bỏ một chính sách mà đã tạo tác động tiêu cực cho tất cả các nhóm khác nhau trong xã hội (xóa bỏ bao cấp) có tính tự động trong thực thi rất cao. Cái khó để loại bỏ nằm ở giai đoạn đề xuất và ra quyết định.

Những chính sách tính tự động thấp là những chính sách để thực thi nhà nước phải làm và để làm thì phải xây dựng một bộ máy mới. Ví dụ, làm một dự án phải thành lập một ban quản lý dự án mới; ra một luật mới là phải thành lập cơ quan thực thi mới (Luật Cạnh tranh và Cục Cạnh tranh).

Rất nhiều nhà kinh tế muốn thiết kế chính sách có tính tự động cao. Tại sao các nhà kinh tế chính sách bảo vệ môi trường rất muốn dùng cơ chế mua bán quyền xả thải chứ không phải là quy định cấm đoán? Doanh nghiệp được xả thải nhưng phải đi mua quyền này, nếu họ nghĩ lợi nhuận hoạt động cao nhưng xả thải ra nhiều thì họ có thể bỏ tiền ra mua quyền này, nhà nước không phải cấm đoán. Và có thể giao dịch, doanh nghiệp nào được xả thải nhưng không xả thải thì có thể bán quyền này. Đây là chính sách nếu được thiết kế tốt thì thực thi sẽ dễ dàng.

Thứ tư là tính nhận diện. Thường thường những chính sách phải qua nhiều tầng lớp giám sát. Khi dùng tiền của nhà nước, nhà nước phải phê duyệt, phải ra hội đồng nhân dân, quốc hội thì tính hiện diện sẽ cao, người dân dễ nhìn thấy. Những công cụ chính sách có tính nhận diện thấp như trợ cấp, bảo lãnh thì ít người dân biết đến.

Chính sách có tính nhận diện thấp sẽ ít bị phản đối từ xã hội và vì vậy có thể được thực thi thuận lợi hơn.

Nhưng tính nhận diện cao sẽ giúp tăng trách nhiệm giải trình, và giúp việc thực thi không bị sai lệch, mặc dù khó khăn khi phải giải quyết các bất đồng trong xã hội.

Tóm lại, người thực thi phải để ý đến bốn đặc tính của công cụ chính sách: tính bắt buộc, cấm đoán hay khuyến khích; tính trực tiếp, nhà nước trực tiếp làm, người ban hành cũng chính là người làm hay nhà nước ban hành rồi tư nhân làm; tính tự động, một chính sách công cụ được đưa ra thì trường sẽ làm, có động cơ khuyến khích hay nhà nước phải lập ra một bộ máy để triển khai; tính nhận diện, chính sách thực thi một cách âm thầm hay người dân sẽ để ý tới.