

Nhập môn chính sách công

Ghi chú Bài giảng 2

Chúng ta nghiên cứu chính sách công như thế nào?

Hôm nay chúng ta sẽ nói về cách thức nghiên cứu chính sách công và làm chính sách trong những năm qua. Chúng ta sẽ sử dụng ví dụ chính sách định giá sữa ở Việt Nam để cho thấy có thể vận dụng kinh tế học như thế nào trong việc làm sáng tỏ những chọn lựa mà các nhà hoạch định chính sách và cộng đồng đối mặt. Ví dụ này cũng cho thấy các nhà hoạch định chính sách thường không dựa nhiều vào phân tích chính sách vì họ xem những yếu tố khác quan trọng hơn, và có lẽ vì phân tích chính sách thường không phù hợp với vấn đề đang cân nhắc.

Người ta đã nghiên cứu chính sách công từ thời xa xưa. Trong tư tưởng của người Việt Nam, nghiên cứu hoạch định chính sách có thể truy nguyên từ hai triết gia Trung Quốc là Khổng tử và Mạnh tử. Khổng tử phát triển một hệ thống phức tạp các mối quan hệ đạo đức và chính trị, và đánh giá hiệu quả của các nhà cầm quyền dựa trên chuẩn mực đạo đức này. Mạnh tử nổi tiếng với niềm tin rằng nhà cầm quyền phải cai trị vì lợi ích của nhân dân, và nhà cầm quyền nào không vì sự thịnh vượng và công lý thì không phải là chính đạo. Theo quan điểm phương Tây, người Hy Lạp cổ đại từ Socrates, Plato và Aristotle, cũng quan tâm đến công lý và việc duy trì sự hài hòa trong các xã hội con người.

Nền kinh tế và xã hội đã trở nên phức tạp hơn trong thời hiện đại, kết quả là khoa học xã hội cũng thay đổi. Khổng tử không thể hình dung việc nghiên cứu kinh tế được tách rời khỏi chính trị, chưa nói đến sự hình thành toàn bộ chuyên ngành mới nghiên cứu về xã hội (xã hội học). Với ông, luật là một thứ mà nhà nước thực thi nên đó là một nhánh của chính trị. Chúng ta không còn nhìn vấn đề theo cách này. Mặc dù hoàn toàn thấy được sự tương tác giữa nền kinh tế với xã hội, chính trị và luật, chúng ta đã phát triển những chuyên ngành hàn lâm để nghiên cứu mỗi hệ thống khác nhau này. Sự chuyên môn hóa đã nâng cao hiểu biết trong lĩnh vực khoa học xã hội, nhưng cũng tạo ra “những điểm mù” là nơi giao thoa giữa các lĩnh vực khoa học xã hội với nhau.

Những điểm mù này ngày càng lộ rõ khi các hệ thống kinh tế, xã hội, chính trị và luật pháp trở nên phức tạp hơn. Ngày càng nhiều vấn đề được xác định là “vấn đề chính sách” hơn là những vấn đề tự nhiên ngoài phạm vi của chính phủ. Ngoài những chức năng truyền thống như thực thi pháp luật, xây dựng đường xá, bảo vệ lãnh địa và thu thuế để trang trải

cho những hoạt động này, nhà nước còn đảm nhận thêm những nhiệm vụ mới: cung cấp giáo dục, tài trợ nghiên cứu, giám sát ổn thu nhập, thúc đẩy nông nghiệp, bảo vệ người lao động, cung cấp nhà ở thu nhập thấp và hàng loạt những chức năng khác. Khi qui mô chính phủ tăng lên, thì xuất hiện nhu cầu có những hình thức đào tạo mới để cung cấp cho giới công chức những kỹ năng cần thiết để thực hiện các chính sách và chương trình này.

Ở Mỹ, phản ứng trước những thay đổi trên là sự hình thành chuyên ngành mới Hành chính công. Woodrow Wilson, nhà khoa học chính trị lỗi lạc của Princeton và sau này là tổng thống Mỹ, đã sớm là người đề xuất chuyên ngành này (ngày nay trường chính sách công của đại học Princeton được đặt theo tên ông). Những chương trình “hành chính công” ban đầu tập trung vào những kỹ năng quản lý, nhưng theo thời gian các học giả Mỹ bắt đầu nhận thấy rằng viên chức nhà nước không chỉ *thực thi* chính sách, mà họ còn phải *làm ra* chính sách. Giới công chức phải áp dụng luật và qui định vào những tình huống cụ thể, và khi làm điều đó họ cần phải diễn dịch hay đôi khi phải thay đổi luật. Vì vậy quản lý chỉ là một trong những kỹ năng mà các công chức cần đến.

Nhận định này sau cùng đưa đến những nỗ lực chuyên nghiệp hóa hoạt động đào tạo các nhà hoạch định chính sách. Trong thập niên 50 và đặc biệt là 60, có sự lạc quan rất lớn cho rằng ảnh hưởng của các nhà kỹ trị được đào tạo về kinh tế, xã hội học, kinh doanh và luật sẽ gia tăng và kết quả sẽ là những chính sách lô gích, hiệu quả và công bằng hơn. Quan điểm này được thể hiện rõ nhất ở một trong những cuốn sách chuẩn mực của kỷ nguyên này, đó là cuốn *The Policy Sciences* (1951) của Harold Lasswell. Sự lạc quan xoay quanh các nhà kỹ trị đạt đỉnh điểm dưới thời Tổng thống John F. Kennedy, khi ông bổ nhiệm một số nhân vật hàn lâm và kinh doanh hàng đầu vào nội các của mình. Nổi tiếng nhất trong số này là Robert McNamara, người đã đưa các chiến lược quản lý thông tin từng sử dụng để điều hành Công ty Ford Motor vào áp dụng cho Bộ Quốc phòng Mỹ. Đến thời Tổng thống Lyndon Johnson, McNamara là người đi đầu ủng hộ chiến tranh ở Việt Nam. Sau này ông lại đổi thái độ chống cuộc chiến và rút lui khỏi chính quyền (sau đó được chỉ định làm Chủ tịch Ngân hàng Thế giới, và giữ vị trí này hơn 10 năm).

Sự thất bại của McNamara trong việc nắm bắt bối cảnh lịch sử và chính trị của cuộc xung đột tại Việt Nam đã chỉ ra yếu điểm to lớn của cách tiếp cận kỹ trị đối với chính sách: Chính sách suy cho cùng là *chính trị*, và được đặt trong bối cảnh văn hóa, lịch sử cụ thể. Chính sách tốt đòi hỏi nhiều hơn là sự quản lý thông tin phức tạp và các qui trình ra quyết định hợp lý. Nó đòi hỏi những điều mà người xưa đã hiểu rất rõ: ý tưởng về một xã hội công bằng hay đạo đức. Nó cũng đòi hỏi phải có óc phán xét tốt.

Tuy nhiên, sự lạc quan và nhiệt huyết trẻ trung của chính quyền Kennedy đã thúc giục nhiều người trẻ gia nhập ngành công chức, và nhiều chương trình đào tạo hàn lâm đã mọc lên khắp nước Mỹ, đáp ứng nhu cầu đang gia tăng này. Harvard sau này đã đặt tên của vị

Tổng thống trẻ tuổi cho trường chính sách công của mình sau khi ông bị ám sát năm 1963, chỉ vài năm sau khi nhậm chức. Những trường chính sách này muốn làm nhiều hơn là đào tạo cán bộ hành chính, do đó họ chú trọng vào những môn khoa học xã hội chuyên ngành như kinh tế học, chính trị học, và xã hội học, kèm thêm nhưng môn học mới về quản lý, lãnh đạo, đàm phán và giao tiếp chính trị trong khu vực công. Thay vì cố gắng loại bỏ các giá trị và yếu tố chính trị khỏi chính sách công, thể hệ hàn lâm mới này nhắm đến tìm hiểu sự tương tác của những quyền lợi, giá trị, và sự lãnh đạo trong quá trình hình thành và triển khai chính sách.

Trong thế giới mới về chính sách công này, vai trò của nhà phân tích chính sách là gì? Khác với thời của McNamara, đa số học giả chính sách công không còn tin rằng nhà phân tích chính sách sẽ tạo ra một câu trả lời “đúng” để sau đó được các chính trị gia và công chức khác áp dụng. Ví dụ về bất bình đẳng y tế ở Anh nói lên tất cả. Chính phủ thuộc đảng Lao động mới cầm quyền muốn giảm bất bình đẳng về y tế, và yêu cầu các nhà nghiên cứu cung cấp giải pháp miễn là 1) các giải pháp phải dựa trên bằng chứng thực nghiệm; 2) các nghiên cứu phải hoàn tất trong vòng một năm; và 3) những khuyến nghị phải trung tính về mặt ngân sách, nói cách khác, không được kêu gọi tăng chi tiêu. Theo như bài viết của Macintyre cùng các tác giả khác trong danh mục bài đọc của các bạn, thì các nhà nghiên cứu đã cho ra nhiều công trình về nguyên nhân bất bình đẳng y tế nhưng không có nghiên cứu nào đưa ra được những khuyến nghị cụ thể về cách thức giảm bất bình đẳng *dựa vào bằng chứng thực nghiệm*. Nguy cơ ở đây là các nhà phân tích chính sách đưa ra những ý tưởng thông minh nhưng không thực tế làm giảm bất bình đẳng, mà thậm chí là ngược lại.

Điều này sẽ dễ hiểu hơn khi chúng ta xem xét một ví dụ cụ thể từ Việt Nam. Ngày 12/08/2010 Bộ Tài chính ban hành thông tư 122/2010/TT-BTC về việc đăng ký và qui định giá sữa. Qui định mới trao quyền cho Bộ trưởng Tài chính và chủ tịch UBND cấp tỉnh thành “áp dụng các biện pháp bình ổn giá” khi giá sữa trong nước tăng nhanh hơn (hay giảm chậm hơn) chi phí đầu vào. Các nhà xs, phân phối và bán lẻ mặt hàng sữa phải đăng ký giá khi hàng hóa này được đưa ra thị trường lần đầu và mỗi khi giá cả thay đổi. Những công ty bị phát hiện vi phạm qui định này sẽ bị cảnh cáo, phạt, thu hồi giấy phép kinh doanh và những hình phạt hành chính khác.

Động cơ chính trị cho chính sách mới này là chính phủ muốn phản ứng trước quan ngại của công chúng về tình hình giá cả sữa bột cho trẻ sơ sinh và trẻ nhỏ. Trong ba năm qua, báo chí Việt Nam đã tốn không ít giấy mực viết về câu chuyện tăng giá sữa bột trẻ em. Ví dụ, tháng 4/2009 một số bài viết cho rằng giá sữa ở Việt Nam là “cao nhất trên thế giới”, cáo buộc này liên tục xuất hiện trên trang web của Đảng cộng sản Việt Nam. Tâm điểm hướng vào giá sữa có thể được giải thích một phần do giá sữa bột quốc tế tăng trong năm 2007 và 2008, trực tiếp ảnh hưởng đến giá trong nước vì Việt Nam phụ thuộc vào hàng sữa nhập khẩu. Tuy nhiên, khi giá thế giới giảm trở lại năm 2008 và 2009, thì giá sữa bột trong

nước vẫn ở mức cao, gây ra mối nghi ngờ rằng người tiêu dùng đang bị móc túi từ các sản phẩm sữa.

Tình huống này là một ví dụ hay về tầm quan trọng của việc *định nghĩa* các vấn đề chính sách. Giá sữa trẻ sơ sinh có phải là một quan ngại chính sách công? Nếu đúng, thì liệu biện pháp đăng ký hay kiểm soát giá có phải là phản ứng hiệu quả hơn không?

Một trong những nhân tố quan trọng nhất trong phân tích chính sách là chất lượng của bằng chứng. Thật vậy, đa số hoạt động phân tích chính sách đi sai hướng trước cả khi bắt đầu, vì nhà phân tích sử dụng số liệu có chất lượng kém hay không quan tâm đến những vấn đề đi kèm với số liệu hiện hữu. Cáo buộc cho rằng giá sữa Việt Nam cao nhất trên thế giới là dựa vào ý kiến hơn là dữ kiện. Nguồn tin cho câu chuyện đăng trên VietnamNet trích dẫn trong slide bài giảng là của ông Raf Somers, Trưởng cố vấn kỹ thuật của Dự án Sữa Việt – Bỉ. Theo *Vietnamnet*, Somers phát biểu trong một hội nghị ở Hà Nội rằng giá sữa ở châu Âu và Nam Mỹ bình quân từ USD0,50 – 0,90 một liter, còn giá sữa ở Việt Nam là ở mức USD1,10. Ông Somers không hề phát biểu trong bài viết của mình rằng giá sữa Việt Nam là cao nhất trên thế giới.

Tương tự, tờ *Saigon Times* trích dẫn phát biểu của bà Vũ Thị Bạch Nga, Trưởng Ban bảo vệ người tiêu dùng thuộc Cục Quản lý cạnh tranh của bộ Công Thương, cho rằng giá sữa nội địa hiện cao hơn 20 đến 60% so với các nước láng giềng và có thể là cao nhất trên thế giới.¹ Không có bằng chứng nào được đưa ra kèm phát biểu này.

Những tuyên bố như thế này, nếu được lặp lại đủ nhiều sẽ trở nên có sức sống của nó. Nhưng chúng không có cơ sở vững chắc để đưa ra chính sách. Giá sữa nội địa của Việt Nam cũng như ở các nước đang nhập khẩu sữa ở Đông Nam Á. Phụ thuộc nhiều vào sữa nhập khẩu có nghĩa là những biến động giá cả quốc tế sẽ truyền trực tiếp sang người tiêu dùng Việt Nam. Đây không phải là vấn đề lớn trong nửa đầu của thập niên này khi giá sữa quốc tế là ổn định và tương đối thấp. Tuy nhiên, từ cuối 2006 giá thế giới bắt đầu tăng mạnh, đạt đỉnh điểm vào tháng 10/2007. Lúc đó giá bán sỉ quốc tế sữa bột vượt 5000 đô-la một tấn. Mặc dù giá sữa lần lượt giảm trong giai đoạn khủng hoảng tài chính thế giới 2008/09, nó vẫn tăng trở lại tính theo đô-la Mỹ. Đồ thị này cũng minh họa vai trò của sự chuyển động tỉ giá khi xác định giá sữa nội địa. Các đợt phá giá tiền tệ đã làm tiền Đồng giảm giá so với USD. Do đó tính theo Đồng, sữa bột nhập khẩu hiện nay đắt gần gấp đôi lúc giá quốc tế đạt đỉnh điểm vào tháng 10/2007. Có khả năng sự “tăng giá quá đáng” mà báo chí trích dẫn xuất phát từ sự kết hợp giữa những chuyển động của giá nguyên liệu thô và tiền tệ.

¹ Thoa Nguyen (2009) “Vietnam’s Milk Prices Stunningly High,” *Saigon Times Daily*, July 9, <http://english.thesaigontimes.vn/Home/business/other/5371/>.

Các nhà nghiên cứu của Trường Fulbright thực hiện một trắc nghiệm giản đơn với định đề cho rằng giá sữa nội địa ở Việt Nam giảm trong phạm vi kỳ vọng đối với các nước Đông và Đông Nam Á. Chúng tôi chọn một thành phố lớn ở mỗi nước và ghi nhận giá các nhà sản xuất chào bán lẻ đối với những sản phẩm thông dụng. Chúng tôi chỉ lấy một nhà bán lẻ chính ở mỗi thành phố, và không tính các khoản khuyến mãi hay giảm giá. Sau đó chúng tôi chuyển những mức giá này sang đô-la theo tỉ giá thị trường. Thông tin giá cả được lấy từ các mẫu quảng cáo đang tải, trang web cửa hàng và kể cả quan sát trực tiếp (ở Jakarta, TPHCM và Singapore). Chúng tôi nhận thấy giá ở TPHCM thực tế giảm trong phạm vi mức giá ở những thành phố lớn khác trong khu vực (Jakarta, Bangkok, Singapore, Shanghai và Hong Kong). Nhìn chung, giả thiết của chúng tôi được xác minh: giá cả ở Việt Nam cao hơn đối với một số sản phẩm và thấp hơn ở những sản phẩm khác, nhưng không có sự khác biệt đáng kể so với mức phổ biến của khu vực.

Thị trường sữa Việt Nam rất cạnh tranh. Có nhiều doanh nghiệp trong mỗi phân khúc với hàng loạt sản phẩm với các mức giá khác nhau. Nhưng điều này không có nghĩa thị trường là “hoàn hảo” như trong sách vở, rằng cạnh tranh đã quân bình lợi nhuận giữa các nhà sản xuất và không có doanh nghiệp nào thu được lợi nhuận kinh tế - rents (hay còn gọi là lợi nhuận cao hơn chi phí cơ hội của vốn)

Thông tin bất cân xứng tác động lên hầu hết thị trường hàng hóa và dịch vụ, và sữa cũng không ngoại lệ. Người mua không biết nhiều về chất lượng các sản phẩm sữa như người bán. Những vụ bê bối như việc phát hiện chất melamine trong sữa ở Trung Quốc đã gia tăng lo ngại của công chúng rằng một số nhà sản xuất sẵn sàng tung ra thị trường sản phẩm không an toàn hay không lành mạnh. Tự sàng lọc không phải là một chọn lựa cho người tiêu dùng vì không khả thi và không hiệu quả về chi phí khi phải đưa tất cả sản phẩm sữa mà họ tiêu dùng đến kiểm định ở phòng thí nghiệm. Chính phủ có vai trò rõ rệt trong việc cung cấp dịch vụ sàng lọc như hàng hóa công, nhưng điều này cũng mặc định là người tiêu dùng tin rằng các thanh tra nhà nước hành động vì lợi ích của người tiêu dùng.

Về phần mình, có nhiều cách để bên bán **phát tín hiệu** về chất lượng sản phẩm cao hơn. Cách phổ biến nhất là đầu tư xây dựng thương hiệu của công ty. Trong ngành hàng tiêu dùng được cho là chuyển dịch nhanh này, thì thương hiệu mạnh đáng giá hơn bất kỳ hình thức vốn nào mà công ty sở hữu. Chính sách hiện nay của nhà nước đang cản trở chi tiêu cho hoạt động quảng cáo và khuyến mãi. Theo luật Thuế doanh nghiệp, doanh nghiệp chỉ được khấu trừ thuế từ chi tiêu quảng cáo ở mức tối đa 10% doanh thu gộp. Phần chi quảng cáo cao hơn mức này phải được lấy từ lợi nhuận. Tác động của mức trần 10% là làm tăng số thu thuế và giảm lợi nhuận doanh nghiệp. Có thể làm mô phỏng đơn giản để minh họa tác động của mức trần này. Ở mức chi tiêu hiện nay thì thuế suất hiệu dụng thuế thu nhập doanh nghiệp là 28%. Giả sử để bảo vệ thị phần, doanh nghiệp phải chi 18% doanh thu cho

quảng cáo và khuyến mãi, cao hơn mức trần 10% và kết quả làm tăng thuế suất thu nhập doanh nghiệp hiệu dụng lên 40% (xem đồ thị). Như trong hình, nếu chi tiêu quảng cáo và khuyến mãi lên đến 32% doanh thu thì thuế suất hiệu dụng tăng 100%.

Ngoài thương hiệu và quảng cáo, nhà sản xuất còn sử dụng giá cả như cách phát tín hiệu. Một tài liệu nghiên cứu chi tiết trong kinh tế đã cho thấy người tiêu dùng diễn dịch giá cao hơn như tín hiệu của chất lượng cao hơn và giá thấp hơn tương đương với chất lượng kém hơn.² Khi đối mặt với thông tin hạn chế về những sản phẩm có bề ngoài như nhau, người tiêu dùng thường chọn thương hiệu đắt hơn với mặc định là giá cao hơn vì sử dụng nguyên liệu có chất lượng cao hơn (còn giá thấp hơn là kém chú trọng vào chất lượng). Hơn thế nữa, các nghiên cứu hành vi cho thấy người tiêu dùng thể hiện sự thỏa mãn cao hơn khi họ trả tiền cao hơn cho một món hàng hay dịch vụ. Nói cách khác, ngoài việc diễn dịch giá cao hơn như tín hiệu của chất lượng cao hơn, người tiêu dùng còn thỏa mãn hơn với những sản phẩm mà họ đã trả tiền nhiều hơn để có.³ Chúng ta thường đạt được sự sung sướng hơn từ một ly rượu vang đắt tiền so với ly rượu rẻ tiền, bất kể vị rượu thật sự là thế nào. Một phần sung sướng khi sở hữu một chiếc ví xách tay hàng hiệu là biết được nó có giá bao nhiêu.

Nghe có vẻ như đây là hành vi phi lý, mà cũng phi lý thật. Tuy nhiên báo chí Việt Nam khẳng định rằng người tiêu dùng diễn dịch giá như là tín hiệu của chất lượng. Trong một bài báo, một phụ nữ ở TPHCM nói rằng bà đã đổi sang mua sữa đắt tiền hơn cho đứa con trai 1 tuổi vì ít lo ngại về chất lượng sữa đắt tiền. Một bà mẹ khác có theo dõi thông tin báo chí về giá sữa cao nhưng vẫn mua sản phẩm đắt tiền. Bà nói ngắn gọn quyết định của mình là: “tiền nào của nấy”

Ngoài thông tin về chất lượng sản phẩm sữa, người tiêu dùng Việt Nam cũng thiếu thông tin đầy đủ về giá tương ứng. Kết quả là giá cả rất khác nhau ngay trong cùng khu vực hay thành phố. Để kiểm định giả thiết giá khác nhau giữa các đại lý bán lẻ, chúng tôi thực hiện khảo sát nhỏ về giá sữa làm từ bột cho trẻ sơ sinh và trẻ nhỏ ở TPHCM. Chúng tôi đến 25 cửa hàng ở 12 quận trong thành phố và ghi nhận giá của các sản phẩm phổ biến làm từ sữa bột. Kết quả khảo sát khẳng định kỳ vọng của chúng tôi. Những sản phẩm như nhau có giá khác nhau tùy vào địa điểm tiêu thụ. Một số sản phẩm có giá khác nhau đến 250%. Một số cửa hàng nhỏ hơn mà chúng tôi khảo sát có giá rất cạnh tranh, đảm bảo bao giá bằng hoặc rẻ hơn nơi khác. Nhìn chung, các siêu thị có giá thấp hơn và có nhiều chọn lựa hơn những cửa hàng nhỏ hay tiệm tạp hóa.

² Xem khảo sát của Kyle Bagwell and Michael H. Riordan (1991) “High and Declining Prices Signal Product Quality,” *American Economic Review*, 81:1, 224-239.

³ Baba Shiv, Ziv Carmon and Dan Ariely (2005) “Placebo Effects of Marketing Actions: Consumers May Get What They Pay For,” *Journal of Marketing Research*, XLII, November, 383-393.

Khảo sát của chúng tôi cho thấy giá sữa ở Việt Nam không phải cao nhất trên thế giới, thị trường nội địa có cạnh tranh nhưng không hoàn hảo, thị trường sữa chịu tác động của vấn đề thông tin bất cân xứng, nhà sản xuất “phát tín hiệu” sử dụng thương hiệu và định giá, và hệ thống bán lẻ chưa cung cấp được thông tin giá hiệu quả cho người tiêu dùng. Vậy ý nghĩa chính sách của phân tích này là gì? Liệu biện pháp đăng ký và kiểm soát giá có tác dụng không? Chính phủ nên thử nghiệm những chính sách thay thế nào?

Tình huống này cũng minh họa một số vấn đề mà chúng ta đã nêu ngay từ đầu. Làm thế nào các vấn đề trở thành vấn đề chính sách công theo hướng chính phủ phải can thiệp vào thị trường? Nếu chính phủ thấy cần can thiệp, thì mục tiêu là gì và làm thế nào để đạt những mục tiêu này? Mọi người có đồng ý với những mục tiêu này không? Phải chăng chỉ có duy nhất một câu trả lời chính xác về mặt kỹ thuật cho vấn đề chính sách định giá sữa? Chúng ta cần những bằng chứng nào để thực hiện phân tích của mình? Bằng chứng có chất lượng tốt có tồn tại không? Nếu không thì làm thế nào để thu thập những bằng chứng này?