

NGHIÊN CỨU VÀ ĐÀO TẠO CHÍNH SÁCH CÔNG TẠ **PUBLIC POLICY RESEARCH AND TRAINING IN VIETNAM**

Biên soạn Edited by

Toru Hashimoto Stefan Hell Sang-Woo Nam



**Asian Development Bank Institute
Viện Ngân hàng Phát triển Châu Á**

Nghiên cứu
và Đào tạo
Chính sách công
tại Việt Nam

Public Policy
Research
and Training
in Vietnam

Asian Development Bank Institute
Kasumigaseki Building, 8th Floor
3-2-5 Kasumigaseki, Chiyoda-ku
Tokyo 100-6008, Japan
Tel: (81-3) 3593-5500
Fax: (81-3) 3593-5571
Email: info@adbi.org
Website: www.adbi.org

© 2005 Asian Development Bank Institute/Viện Ngân hàng Phát triển Châu Á

Publishing Permit/GPXB số 164-54/XB-QLXB
dated/ngày 30/11/2005 NXB Thống Kê

Pre-press, Film, and Production by
Kinh Bac Culture Joint-Stock Company, 16 Trung Liet, Hanoi, Vietnam (kinhbac@fpt.vn)

Cover Photograph by/Ảnh bìa Toru Hashimoto.

The views expressed herein do not necessarily reflect the views or position of the ADB Institute, its Advisory Council, Board of Directors, or the governments they represent. The ADB Institute does not guarantee the accuracy of the data included and accepts no responsibility for any consequences arising from its use. The word “country” or other geographical names do not imply any judgment by ADB Institute as to the legal or other status of any entity, including its borders.

Các ý kiến trình bày trong cuốn sách này không nhất thiết phản ánh ý kiến hay quan điểm của Viện Ngân hàng Phát triển Châu Á, Hội đồng Cố vấn, Ban Giám đốc Điều hành của Viện, hay của các chính phủ mà họ đại diện. Viện Ngân hàng Phát triển Châu Á không đảm bảo sự chính xác của các số liệu nêu trong cuốn sách này và không chịu trách nhiệm đối với mọi hậu quả phát sinh từ việc sử dụng các số liệu đó. Cụm từ “quốc gia” hoặc các địa danh khác không thể hiện bất cứ sự đánh giá nào của Viện Ngân hàng Phát triển Châu Á về vị thế pháp lý hoặc bất cứ vị thế nào khác của các địa danh đó cũng như biên giới của chúng.

Nghiên cứu
và Đào tạo
Chính sách công
tại Việt Nam

Public Policy
Research
and Training
in Vietnam

Biên soạn / Edited by
Toru Hashimoto Stefan Hell Sang-Woo Nam

Viện Ngân hàng
Phát triển Châu Á

Hà Nội
Tháng 12 Năm 2005

Asian Development Bank
Institute

Hanoi
December 2005

Mục lục

Danh sách các tên viết tắt	7
<i>Lời tựa</i>	
Lê Đình Tiến	13
<i>Lời tựa</i>	
Peter McCawley	17
<i>Lời giới thiệu</i>	
Toru Hashimoto, Stefan Hell, Sang-Woo Nam	21
<i>Các tổ chức nghiên cứu tư vấn chính sách tại các nước đang chuyển đổi</i>	
Diane L. Stone	39
<i>Các tổ chức nghiên cứu chính sách công tại Việt Nam và hoạt động của các tổ chức này</i>	
Nguyễn Đình Cung, Bùi Văn và Phạm Hoàng Hà	111
<i>Một quan điểm từ nước ngoài: Kinh nghiệm phát triển hoạt động nghiên cứu chính sách công của Hàn Quốc</i>	
Jongryn Mo	173
<i>Đào tạo chính sách công tại Việt Nam</i>	
Nguyễn Đình Tài	215
<i>Hoạt động hợp tác giữa các Viện Nghiên cứu Chính sách và hoạt động hợp tác quốc tế về đào tạo và nghiên cứu chính sách công ở Việt Nam</i>	
Đặng Kim Sơn	271
Danh sách những người tham gia xây dựng cuốn sách này và các diễn giả tại hội thảo chính sách công	335

Các tên viết tắt

ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
ADBI	Viện Ngân hàng Phát triển Châu Á
APEC	Tổ chức Diễn đàn Hợp tác Kinh tế Châu Á- Thái Bình Dương
APPC	Hiệp hội các Tổ chức Hỗ trợ Châu Á- Thái Bình Dương
APSEG	Trường Kinh tế và Nhà nước Châu Á- Thái Bình Dương (Úc)
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
ASEAN-ISIS	Viện Nghiên cứu Chiến lược và Quốc tế của ASEAN
CICP	Viện Hoà bình và Hợp tác của Cam pu chia
CIEM	Viện Quản lý Kinh tế Trung ương (Việt Nam)
CMTARD	Đại học Quản lý Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (Việt Nam)
CPS	Trung tâm Nghiên cứu Chính sách (Hungary)
CSIS	Trung tâm Nghiên cứu Chiến lược và Quốc tế (Indônêsi-a)
DPP	Đảng Dân chủ Tiến bộ (Đài Loan)
DSI	Viện Chiến lược Phát triển (Việt Nam)
EPB	Hội đồng Kế hoạch Kinh tế (Hàn Quốc)
EU	Liên minh châu Âu
FETP	Chương trình Giảng dạy Kinh tế của trường Fulbright (Việt Nam)
GDN	Mạng lưới Phát triển Quốc tế
GSO	Tổng cục Thống kê (Việt Nam)
HNPA	Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh (Việt Nam)
HSPI	Viện Chiến lược và Chính sách Y tế (Việt Nam)
IDRC	Hội đồng Nghiên cứu Phát triển Quốc tế
IFRI	Viện Quan hệ Quốc tế Pháp
IKIM	Viện Kefahaman Islam Malaysia
ILSSA	Viện Khoa học Lao động và các Vấn đề Xã hội (Việt Nam)

Nghiên cứu và Đào tạo Chính sách công tại Việt Nam

iNGO	Tổ chức phi chính phủ quốc tế
IPSARD	Viện Chính sách và Chiến lược Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (Việt Nam)
IPSI	Viện Chiến lược Chính sách Công nghiệp (Việt Nam)
ISEAS	Viện Đông Nam Á học (Singapore)
ISIS	Viện Nghiên cứu Chiến lược và Quốc tế (Malaysia)
ISOS	Viện Khoa học Hành chính Nhà nước (Việt Nam)
JCIE	Trung tâm Trao đổi Quốc tế Nhật Bản
JFPPT	Chương trình Đào tạo Chính sách công Quý Nhật Bản
JIIA	Viện Quan hệ Quốc tế Nhật Bản
KCESRI	Hội đồng các Viện Kinh tế và Nghiên cứu Xã hội Hàn Quốc
KDI	Viện Phát triển Hàn Quốc
KERI	Viện Nghiên cứu Kinh tế Hàn Quốc
KHCN	Khoa học Công nghệ
KH&ĐT	Kế hoạch và Đầu tư
KIET	Viện Kinh tế Công nghiệp và Thương mại Hàn Quốc
KMT	Quốc dân Đảng (Đài Loan)
LĐTBXH	Lao động, Thương Binh Xã hội
LIPI	Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
MARD	Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (Việt Nam)
MIER	Viện Nghiên cứu Kinh tế (Malaysia)
MISPA	Tổ chức Huy động Thông tin Chính sách Nông nghiệp (Việt Nam)
MOF	Bộ Tài chính (Việt Nam)
MOFE	Bộ Tài chính Kinh tế (Hàn Quốc)
MOH	Bộ Y tế (Việt Nam)
MOHA	Bộ Nội vụ (Việt Nam)
MOI	Bộ Công nghiệp (Việt Nam)
MOLISA	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (Việt Nam)
MOST	Bộ Khoa học Công nghệ (Việt Nam)
MPI	Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Việt Nam)
MPT	Bộ Bưu chính Viễn thông (Việt Nam)
NAFOSTED	Quý Phát triển Khoa học Công nghệ Quốc gia (Việt Nam)
NAPA	Học viện Hành chính Quốc gia (Việt Nam)

Nghiên cứu và Đào tạo Chính sách công tại Việt Nam

NEU	Đại học Kinh tế Quốc dân (Việt Nam)
NGO	Tổ chức phi chính phủ
NIESR	Viện Nghiên cứu Xã hội và Kinh tế Quốc gia (Vương quốc Anh)
NIRA	Viện Nghiên cứu cao cấp Quốc gia (Nhật Bản)
NIPTS	Viện Chiến lược Bưu chính Viễn thông và Công nghệ Thông tin (Việt Nam)
NISTPASS	Viện Chiến lược và Chính sách Khoa học Công nghệ (Việt Nam)
NN&PTNT	Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
NORAD	Cơ quan hợp tác Phát triển Na Uy
NRI	Viện Nghiên cứu Nomura (Nhật Bản)
OECD	Tổ chức Hợp tác Kinh tế và Phát triển
PASOS	Hội Chính sách cho Xã hội mở
PIDS	Viện Nghiên cứu Phát triển Philipine
PPRI	Viện Nghiên cứu Chính sách công
RAPID	Nghiên cứu và Chính sách Phát triển (Vương quốc Anh)
S&T	Khoa học và Công nghệ
SIDA	Cơ quan Phát triển Quốc tế Thụy điển
SIIA	Viện Quan hệ Quốc tế Singapore
SOEs	Doanh nghiệp Nhà nước
TDRI	Viện Nghiên cứu Phát triển Thái Lan
TEI	Viện Môi trường Thái Lan
TIER	Viện Nghiên cứu Kinh tế Đài Loan
TpHCM	Thành phố Hồ Chí Minh
TƯ	Trung ương
UNDP	Chương trình Phát triển Liên hợp quốc
UNIDO	Tổ chức Phát triển Công nghiệp Liên hợp quốc
USAID	Cơ quan Phát triển Quốc tế của Mỹ
VASS	Viện Khoa học Xã hội Việt Nam
VAST	Viện Khoa học Công nghệ Việt Nam
VDF	Diễn đàn Phát triển Việt Nam
VERN	Mạng lưới Nghiên cứu Kinh tế Việt Nam
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới

Lời tựa

Lê Đình Tiến

Thứ trưởng

Bộ Khoa học và Công nghệ

Việt Nam đang trong quá trình chuyển đổi và hội nhập kinh tế quốc tế, và kèm theo đó là những thay đổi trong hệ thống định chế quản lý và chính sách công để đáp ứng những nhu cầu mới mà quá trình chuyển đổi và hội nhập kinh tế đặt ra. Cùng với những nỗ lực đàm phán song phương và đa phương chuẩn bị cho việc gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), Việt Nam đang tích cực xây dựng hệ thống pháp luật và chính sách phù hợp với thông lệ và cam kết quốc tế. Những thay đổi đó đòi hỏi các nhà hoạch định chính sách ở cấp TƯ và địa phương cũng như các cơ quan tham mưu cần học hỏi và tiếp thu những kỹ năng và phương pháp phân tích mới.

Trong quá trình đổi mới, các nghiên cứu chính sách công có vai trò hữu ích, quan trọng trong việc định hướng chiến lược, xác định các vấn đề, thu thập thông tin và xây dựng luận cứ khoa học để hỗ trợ quá trình hoạch định chính sách.

Tuy nhiên trong thời gian qua sự đóng góp của nghiên cứu chính sách công vào công tác hoạch định chính sách ở Việt Nam còn có mặt hạn chế do nhiều lý do, trong đó có lý do thiếu sự phối hợp đồng bộ, liên kết chặt chẽ giữa các cơ quan nghiên cứu và cơ quan hoạch định chính sách và giữa cơ quan nghiên cứu với nhau; năng lực cán bộ của các cơ quan nghiên cứu còn hạn chế. Ngoài ra, nhiều nghiên cứu chính sách còn nặng về lý thuyết, khó áp dụng trong thực tế và không sẵn sàng đáp ứng đúng thời điểm theo yêu cầu của người sử dụng.

Bên cạnh đó, sự liên kết giữa các cơ quan nghiên cứu và các tổ chức đào tạo còn rất yếu. Điều này không chỉ cản trở sự đóng góp của hệ thống đào tạo cho các cơ quan hoạch định chính sách

mà còn hạn chế việc phổ biến áp dụng các kết quả nghiên cứu có chất lượng tốt vào quá trình đào tạo. Các kết quả nghiên cứu thường ít được sử dụng vào việc giảng dạy. Ngược lại, các trường đại học còn ít tham gia vào công tác nghiên cứu, đặc biệt là nghiên cứu về chính sách. Mặt khác, công tác đào tạo chính sách công còn thiếu sự đồng bộ về chương trình và thống nhất về phương pháp; nội dung đào tạo còn chưa xuất phát từ nhu cầu của người sử dụng.

Những yêu cầu và vấn đề mới nảy sinh trong bối cảnh mới đòi hỏi phải tổ chức lại và nâng cao năng lực cho hệ thống nghiên cứu và đào tạo chính sách công tại Việt Nam. Cuốn sách “Nghiên cứu và đào tạo chính sách công ở Việt Nam” được tập hợp và chọn lựa từ các bài tham luận tại cuộc toạ đàm về “Tăng cường năng lực nghiên cứu và đào tạo chính sách công tại Việt Nam” được đồng phối hợp tổ chức bởi Viện Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB), Chương trình Đào tạo Chính sách công Quỹ Nhật Bản (JFPPT), Viện Chiến lược và Chính sách KH&CN (NISTPASS), Viện Quản lý Kinh tế TỰ (CIEM) và Viện Nghiên cứu chính sách Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (IPSARD), được tổ chức tại Hà Nội ngày 31/8/2005. Đây là một trong những nỗ lực đầu tiên nhằm tổng kết một cách có hệ thống các nghiên cứu về năng lực và sự gắn kết giữa nghiên cứu - đào tạo - hoạch định chính sách công tại Việt Nam.

Các báo cáo nghiên cứu của các nhà nghiên cứu Việt Nam đã mô tả chi tiết và đưa ra cơ sở dữ liệu tin cậy về sự gắn kết giữa nghiên cứu - đào tạo - hoạch định chính sách tại Việt Nam. Các tham luận của các học giả nước ngoài đã giới thiệu những khuynh hướng lý thuyết và thực tiễn của việc gắn kết giữa nghiên cứu và hoạch định chính sách của các nước có nền kinh tế chuyển đổi tương tự như Việt Nam, và đặc biệt những kinh nghiệm thành công của Hàn Quốc trong quá trình tăng trưởng kinh tế và công nghiệp hoá.

Cuốn sách này là một tài liệu tham khảo tốt cho các cơ quan hoạch định chính sách, các viện nghiên cứu chiến lược và chính sách, các trường đào tạo của Việt Nam trong quá trình đổi mới hệ thống quản lý, nâng cao năng lực và tăng cường sự gắn kết giữa nghiên cứu - đào tạo - hoạch định chính sách công ở Việt Nam.

Tôi hy vọng cuốn sách sẽ nhận được sự quan tâm và đóng góp ý kiến của đông đảo các nhà hoạch định chính sách, các nhà quản lý và cộng đồng nghiên cứu trong và ngoài nước.

Lời tựa

Peter McCawley

Viện trưởng

Viện Ngân hàng Phát triển Châu Á

Cuốn sách này là bản báo cáo về hội nghị bàn tròn cấp cao về những vấn đề chính sách công diễn ra tại Hà Nội tháng Tám 2005. Hội nghị được Chương trình Đào tạo Chính sách công Quỹ Nhật Bản (JFPPT) phối hợp với 3 Viện Nghiên cứu hàng đầu của Việt Nam:

- Viện Quản lý Kinh tế Trung ương
- Viện Chiến lược và Chính sách Khoa học Công nghệ
- Viện Kinh tế Nông nghiệp nay được gọi là Viện Chiến lược và Chính sách Phát triển Nông nghiệp và Nông thôn.

Nghiên cứu và đào tạo trong lĩnh vực chính sách công đóng vai trò rất quan trọng trong việc củng cố sự phát triển ở Việt Nam. Hiện đại hoá nền kinh tế Việt Nam và việc tiếp tục hội nhập với các cơ cấu khu vực và quốc tế đòi hỏi có những chính sách công đúng đắn. Chúng tôi hy vọng rằng bản báo cáo này sẽ là một đóng góp bổ ích cho quá trình cải cách việc nghiên cứu và đào tạo trong chính sách công đang diễn ra tại Việt Nam.

Hơn 100 quan chức cấp cao, các nhà nghiên cứu và đại diện một số trường đại học đã tham dự Hội nghị bàn tròn “Tăng cường Năng lực Nghiên cứu và Đào tạo Chính sách Công tại Việt Nam”. Giới báo chí, ngoại giao và đại diện nhiều tổ chức quốc tế cũng đã tham gia hội nghị.

Viện Ngân hàng Phát triển Châu Á tất nhiên rất quan tâm đến việc giúp đỡ các viện nghiên cứu và đào tạo trong toàn khu vực Châu Á Thái Bình Dương để các viện này có thể hiện đại hoá cơ cấu tổ chức của mình và cải tiến hơn nữa chất lượng công việc của mình. Chương trình thí điểm ở Việt Nam của Chương trình Đào tạo Chính sách công Quỹ Nhật Bản được Viện ADB thực hiện từ năm 2003 chứng tỏ đây là công cụ hữu hiệu để đạt được mục tiêu này.

Sự hợp tác giữa các viện nghiên cứu của Việt Nam và Viện ADB khẳng định một thực tế là các viện chính sách công của Việt Nam nhận thức được ý nghĩa quốc tế của công việc của họ - họ thấy ý nghĩa của việc cùng với các viện nghiên cứu nước ngoài làm việc để trao đổi kinh nghiệm cũng như thành quả với nhau trong khi tất nhiên vẫn hiểu rằng Việt Nam có hoàn cảnh riêng của mình.

Cuốn sách này là một đóng góp khiêm tốn vào việc thảo luận các vấn đề này. Báo cáo này bao gồm các nghiên cứu của các chuyên gia hàng đầu của Việt Nam và nước ngoài. Tất cả các chuyên gia này đều là những cán bộ có năng lực của các Viện Nghiên cứu, những người theo dõi sát sự phát triển trong khu vực chính sách công, và cả những người trực tiếp làm việc trong các Viện Nghiên cứu và các cơ sở đào tạo chính sách công. Do đó bài viết của những chuyên gia này cung cấp một cách nhìn lý thuyết cũng như đưa ra những lời khuyên thực tế làm thế nào để tiếp tục hiện đại hoá nghiên cứu cũng như đào tạo chính sách công ở Việt Nam.

Một trong những thông điệp chính mà các bài viết này chỉ ra là các Viện Nghiên cứu và các cơ sở đào tạo không những cần phải hiện đại hoá thủ tục của mình, mà còn cần phải liên kết với các cơ sở thích hợp trong nước cũng như ở nước ngoài.

Trước mắt, dự án JFPPT sẽ gắn với Việt Nam không chỉ như một dự án xong thì thôi và sẽ cam kết ở Việt Nam lâu dài. Dự án này sẽ tiếp tục phối hợp chặt chẽ và trên tinh thần hỗ trợ lẫn nhau với các đối tác Việt Nam.

Lời giới thiệu

Toru Hashimoto

Stefan Hell

Sang-Woo Nam

Vai trò của các Viện nghiên cứu có lẽ có ý nghĩa quyết định đối với việc chuyển đổi nền kinh tế. Quá trình chuyển đổi từ một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang một nền kinh tế thị trường có rất nhiều thách thức. Các nước đều thành lập nhiều cơ cấu mới để vận hành nền kinh tế thị trường một cách hiệu quả, và học cách xây dựng và thực hiện các chính sách kinh tế - xã hội mới. Các nhà hoạch định chính sách ở các nước này thường không được chuẩn bị tốt để đối phó với thách thức này vì những điều họ được học, được đào tạo và kinh nghiệm của họ đều không phù hợp với những nhiệm vụ mới họ phải làm. Các Viện nghiên cứu trong khu vực công được xác định một cách rộng rãi có thể đóng vai trò quan trọng trong việc giúp các nhà hoạch định chính sách đối phó với thách thức này một cách tốt hơn.

Kể từ những năm cuối thập kỷ 1980 khi Việt Nam thực hiện chính sách đổi mới, Việt Nam đã rất thành công trong việc chuyển đổi nền kinh tế của mình với việc thiết lập nhiều cơ chế thị trường mới và đạt được tốc độ phát triển và ổn định kinh tế đáng kính nể. Thành công này dẫn đến việc giảm đáng kể đói nghèo và cải thiện nhanh đời sống vật chất nói chung của người dân. Những thành quả này trên thực tế rất đáng kể vì trong điều kiện chỉ có rất ít các nhà hoạch định chính sách cấp cao được học một cách chính quy hay được đào tạo trong khuôn khổ kinh tế thị trường. Ngay cả lớp trẻ được đào tạo trong nền kinh tế thị trường thì chất lượng giáo dục cho đến nay vẫn còn thấp và họ không đủ

trình độ để giải quyết những vấn đề chính sách phức tạp mà nền kinh tế Việt Nam đang đối mặt.

Trong quá trình chuyển đổi này, các Viện nghiên cứu của Việt Nam dường như đã đóng vai trò quan trọng trong việc giúp các nhà lập pháp và các nhà hoạch định chính sách thông qua các nghiên cứu định hướng chính sách, công tác đào tạo và những khuyến cáo của mình. Phần lớn các Viện nghiên cứu đều nằm trong các Bộ và các cơ quan nên các Viện đó được giao nhiệm vụ giúp đỡ các Bộ và các cơ quan giải quyết các vấn đề của mình. Các Viện nghiên cứu đều chủ động trong việc đào tạo lại cán bộ, thực hiện các chương trình nghiên cứu và đào tạo với sự tham gia của các chuyên gia và các tổ chức nước ngoài và thường là được các nhà tài trợ quốc tế tài trợ. Mặc dù có những kết quả bước đầu, các Viện nghiên cứu của Việt Nam đang gặp phải nhiều khó khăn như: thiếu tính độc lập với các Bộ và các cơ quan chủ quản; sự hợp tác giữa các Viện cũng còn yếu; năng lực của đội ngũ cán bộ hạn chế và bị chảy máu chất xám; ngân sách thiếu và quản lý còn kém.

1. Đa số các Viện nghiên cứu ở Việt Nam nằm trong các Bộ chủ quản

Tất nhiên để giải quyết một số các vấn đề nêu trên cần phải có kinh phí, nhưng chính phủ chưa sẵn sàng cung cấp vì cần dành nguồn kinh phí cho các ưu tiên khác. Tuy nhiên, có thể có nhiều cách khác để nâng cao năng lực của các Viện nghiên cứu nhằm thực hiện các nghiên cứu chính sách, tiến hành đào tạo và đưa ra các khuyến nghị chính sách một cách có hiệu quả. Trong đó có một số cách làm như đổi mới thể chế để tăng tính độc lập của các Viện nghiên cứu cũng như để các Viện này hợp tác và phối hợp với nhau tốt hơn, và cũng để lựa chọn những chương trình nghiên cứu/đào tạo tốt hơn. Đây thực tế là những mối quan tâm chính của cuốn sách này.

Hiện nay, phần lớn các Viện nghiên cứu và đào tạo chính sách đều nằm trong các Bộ và các cơ quan nhà nước. Chính vì thế các Viện này thiếu tính độc lập trong việc đề ra các chương trình và khuyến nghị phương hướng thay đổi chính sách. Các Viện cũng không được thoải mái trong việc phê phán một cách xây dựng các chính sách của chính phủ. Hơn nữa, vì phải đáp ứng nhu cầu cũng như các mối quan tâm của các Bộ, nên các Viện nghiên cứu

này dường như không thể đề xuất được những vấn đề rộng hơn vượt ra ngoài khuôn khổ những quan điểm của Bộ mình hay cơ quan mình. Đáng tiếc là để có được tính độc lập thì các cơ quan này phải trả giá. Thiếu tính độc lập ở đây có thể hiểu là các Viện nghiên cứu sẽ kém nhạy bén hơn đối với các vấn đề chính sách mới nảy sinh và sẽ tham gia ít hơn vào quá trình hoạch định chính sách. Điều này cũng có nghĩa là chính phủ sẽ cấp kinh phí ít hơn và các Viện nghiên cứu sẽ gặp khó khăn hơn trong việc thu thập thông tin và số liệu cho hoạt động nghiên cứu của mình.

Các hình thức và nhiệm vụ của các Viện nghiên cứu ở các nước mà bà Diane L. Stone sẽ trình bày ở chương sau phụ thuộc rất nhiều vào một số nhân tố chính trong môi trường quốc gia. Những nhân tố này bao gồm mức độ phát triển kinh tế, đặc điểm của các thể chế chính trị, và số lượng các nhà nghiên cứu có trình độ.¹ Trong hoàn cảnh mức độ thu nhập và thể chế chính trị hiện nay, sẽ không ngạc nhiên khi xã hội Việt Nam không thể chu cấp kinh phí cho những Viện nghiên cứu tư nhân mạnh trong đó có các Viện của các tổ chức phi chính phủ. Cũng vì lý do đó, hệ thống chính trị và mức độ thiếu tập trung của Việt Nam cho thấy các cơ quan lập pháp và chính quyền địa phương có nhu cầu rất lớn trong lĩnh vực nghiên cứu và đào tạo chính sách. Song do thiếu hụt cán bộ có năng lực nên nhu cầu này chưa được đáp ứng. Kết quả là các cơ sở nghiên cứu chính sách phân lớn đều tập trung ở các bộ máy hành pháp: tức là các Bộ và các cơ quan ngang Bộ ở Việt Nam.

2. Môi trường chính sách thay đổi

Khi nền kinh tế tiếp tục phát triển sẽ kéo theo việc con người nảy sinh các mối quan tâm khác nhau, các mong muốn khác nhau và khi điều này trở nên phức tạp hơn về cơ cấu và có tính toàn cầu hoá hơn, việc hoạch định chính sách trở thành một vấn đề mang tính liên ngành hơn, đòi hỏi có các phân tích phức tạp hơn và các cách tiếp cận rộng hơn trước. Các vấn đề chính sách

¹ Xem giải thích và sự khác nhau giữa các tổ chức tư vấn trên thế giới trong tài liệu của R. Kent Weaver và Paul B. Stares, "*Hướng dẫn Lãnh đạo: Tổng quan*", trong cuốn R. Kent Weaver và Paul B. Stares chủ biên, "*Hướng dẫn Lãnh đạo: So sánh các khuyến cáo khác nhau về chính sách công*", Trung tâm Trao đổi Quốc Tế Nhật Bản, 2001.

phải được giải quyết trên cơ sở thảo luận và phối hợp chặt chẽ giữa nhiều Bộ và các cơ quan có liên quan chứ không phải là chỉ do một Bộ hay một cơ quan nào giải quyết. Việc lên kế hoạch kinh tế - xã hội trung hạn và ngắn hạn cũng đòi hỏi phải có sự phối hợp hơn nữa giữa các ngành để có một sự nhất quán và đáng tin cậy của các chính sách. Những thay đổi này cho thấy hệ thống các Viện nghiên cứu hiện nay của Việt Nam phải được xem xét lại một cách nghiêm túc để cải thiện tình hình. Bài nghiên cứu do các chuyên gia Nguyễn Đình Cung, Bùi Văn và Phạm Hồng Hà viết là những đóng góp cho việc đánh giá này. Các Viện Nghiên cứu thuộc các Bộ nên được độc lập hơn và nên nỗ lực hơn nữa với ý thức nhằm xây dựng một Trung tâm đỉnh cao dưới hình thức là một Viện Nghiên cứu đa lĩnh vực mạnh nằm ngoài sự kiểm soát của bất cứ Bộ nào.

Một Trung tâm đỉnh cao như vậy có thể đặt trong Bộ Kế hoạch, cơ quan đóng vai trò quan trọng trong việc phân bổ nguồn tài lực trung hạn nhưng không có nhóm lợi ích nào đứng đằng sau. Tuy nhiên, trung tâm này nên được độc lập ở mức độ cao hoặc chỉ có mối liên kết lỏng lẻo với Bộ Kế hoạch. Điều này khó có thể đạt được nếu không có sự ủng hộ của lãnh đạo cấp cao nhất của đất nước cũng như nếu Viện Nghiên cứu này không có một năng lực vượt trội trong việc phân tích và đưa ra những khuyến nghị chính sách. Việc chính phủ hay cộng đồng các nhà tài trợ cần dành cho Viện Nghiên cứu này một ngân sách đủ để có thể trả lương xứng đáng, xây dựng uy tín, và đảm bảo công ăn việc làm cho cán bộ của Viện là rất có ý nghĩa cho việc xây dựng một Trung tâm đỉnh cao này.²

Việt Nam cũng có thể học được một số bài học từ những thay đổi trong hệ thống các Viện nghiên cứu của Hàn Quốc, đề tài

2 Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI) của Việt Nam có 2 Viện nghiên cứu: Viện Chiến lược Phát triển (DSI) và Viện Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM). DSI được thành lập trên cơ sở 2 vụ của Ủy ban Kế hoạch Nhà nước (tiên thân của Bộ kế hoạch và Đầu tư): Vụ Kế hoạch Kinh tế Quốc gia Dài hạn, và Vụ Kế hoạch và Phân vùng Kinh tế. DSI tập trung vào các chiến lược phát triển kinh tế xã hội và kế hoạch tổng thể cho cả nước và cho các vùng lãnh thổ. Trong khi trách nhiệm chủ yếu của CIEM là tham gia xây dựng các văn bản pháp quy, các cơ chế lập kế hoạch và quản lý, môi trường kinh doanh và cải cách kinh tế. Với chức năng được phân công như vậy, CIEM có quan hệ công tác khá rộng với cả Đảng Cộng sản và Quốc hội cũng như với giới doanh nghiệp.

này được ông Jongryn Mo trình bày cụ thể trong bài nghiên cứu của mình. Khi thấy Viện Nghiên cứu của Bộ Kế hoạch (tức Viện Phát triển Hàn Quốc - KDI) đóng một vai trò nổi trội từ đầu những năm 1970, trong những năm 1980 các Bộ khác của Hàn Quốc cũng thành lập các Viện Nghiên cứu trực thuộc Bộ mình. Tuy nhiên, các Viện Nghiên cứu thuộc các Bộ này không độc lập và hay bị sử dụng để bảo vệ lợi ích hạn hẹp của Bộ mình. Các đề tài nghiên cứu của các Viện khác nhau tuy bị trùng lặp nhưng không có cơ chế nào để điều phối giữa các Viện Nghiên cứu. Năm 1999, để giải quyết tình hình này tất cả các Viện trực thuộc chính phủ đều được đặt dưới sự kiểm soát của Hội đồng Nghiên cứu Nhà nước và một Ủy ban thống nhất trực thuộc Văn phòng Thủ tướng. Các Bộ không còn được trực tiếp kiểm soát các Viện Nghiên cứu nữa mặc dù các Viện này vẫn có mối liên hệ công tác gần gũi với 1 hay 2 Viện Nghiên cứu sử dụng quỹ nghiên cứu của Bộ như một hình thức thúc đẩy việc duy trì mối quan hệ này. Hệ thống này cũng thúc đẩy các Viện Nghiên cứu cạnh tranh với nhau mạnh hơn.

3. Các đặc điểm của một Viện Nghiên cứu mạnh

Có lẽ không có gì phải bàn cãi rằng cốt lõi của một Viện Nghiên cứu là lực lượng nghiên cứu của Viện đó. Chìa khoá thành công của mỗi Viện Nghiên cứu là làm thế nào để thu hút được những nhân tài và khuyến khích họ làm hết sức mình với công việc được giao. Thông thường nhân tài là những người "dễ chuyển dịch"; họ có thể đi đến chỗ khác làm việc nếu như ở chỗ đang làm họ không được coi trọng (chưa hẳn theo tiêu chuẩn quốc tế) - có nghĩa là họ không được đền bù xứng đáng và môi trường làm việc không thuận lợi, trong đó bao gồm cả quan hệ với chính phủ và phong cách quản lý của Viện Nghiên cứu đó. Các Viện Nghiên cứu sẽ gặp khó khăn trong việc thu hút nhân tài nếu như các Viện đó bị các Bộ và các cơ quan ngang Bộ quản lý chặt trong một môi trường làm việc quan liêu thiếu một văn hoá thảo luận cởi mở. Mặc dù chính sách lương bổng còn xa mới đạt mức quốc tế, nhưng nó phải được thực hiện trên cơ sở giá trị tinh thần và phải thấy rõ đây là đóng góp cho hoạch định chính sách.

Những điều kiện này dường như khó có thể có được ở các Viện Nghiên cứu của Việt Nam. Bắt đầu là việc thiếu cán bộ có năng lực và việc chảy máu chất xám là hiện tượng chung. Vì nằm trong

hệ thống trả lương của Bộ, lương của cán bộ các Viện Nghiên cứu thấp và cứng nhắc. Là một bộ phận của Bộ, chương trình nghiên cứu được Bộ quy định và người ta không chấp nhận tiếng nói độc lập về một chính sách cụ thể nào đó. Ngay cả khi đóng vai trò là chỗ dựa quan trọng để phân tích chính sách, các Viện Nghiên cứu cũng không phải thường xuyên được sắm vai chính trong quá trình hoạch định chính sách ở cấp cao. Đôi khi các Viện Nghiên cứu gặp khó khăn trong việc tiếp cận các thông tin và số liệu cần thiết từ các vụ trong Bộ và từ các Bộ khác. Thậm chí trong cùng một hệ thống các Viện Nghiên cứu của Bộ, các Viện cũng nhất thiết phải được độc lập và linh hoạt- trong các khía cạnh như ngân sách, tuyển dụng cán Bộ, trả lương và cơ cấu tổ chức, lên chương trình nghiên cứu, hợp tác quốc tế, v.v. Một điều nữa cũng rất quan trọng là phải tích cực lôi kéo các Viện Nghiên cứu vào việc hoạch định các chính sách lớn với việc cung cấp thông tin số liệu đầy đủ và có những trợ giúp về hành chính.

4. Đào tạo Chính sách công

Đào tạo chính sách công là việc làm đặt biệt cần thiết đối với các quan chức của các Bộ và các cơ quan ngang Bộ về kinh tế. Lý do là vì Đối Mới chủ yếu là quá trình cải cách quản lý kinh tế và thách thức chính là thúc đẩy thị trường và đảm bảo cho thị trường hoạt động một cách suôn sẻ. Bài nghiên cứu của tác giả Nguyễn Đình Tài cung cấp một phân tích khá sâu tình hình trong lĩnh vực này. Việt Nam phải sử dụng mọi cơ hội để đào tạo cán bộ của mình: gửi càng nhiều càng tốt cán bộ ra nước ngoài theo học các chương trình ngắn hạn và dài hạn, và tham gia tích cực vào các khoá đào tạo trong nước do nước ngoài tài trợ. Tuy nhiên trong điều kiện nhu cầu đào tạo lớn, cần phải cải thiện đáng kể bộ khung của hệ thống đào tạo cán bộ nhà nước: đào tạo tại chức ở mỗi Bộ và cơ quan ngang Bộ cho cán bộ của các cơ quan này và đào tạo tại Học Viện Hành chính Quốc gia (HVHCQG). Việc đào tạo trong Bộ và cơ quan ngang Bộ nên tập trung vào các kỹ năng cụ thể hay các quy định pháp quy thích hợp, trong khi đào tạo tại HVHCQG nên quan tâm chủ yếu đến các vấn đề hành chính hơn là các vấn đề chính sách.

Một nỗ lực nghiêm túc hơn trong việc đào tạo và đào tạo lại công chức của các bộ và cơ quan ngang Bộ về kinh tế cũng có thể là xem xét thiết lập một Viện Đào tạo Kinh tế hợp nhất. Như đã

đề cập ở trên không nên đào tạo các quan chức của mỗi Bộ theo quan điểm thiên cận của các Bộ đó. Nhờ hiệu quả kinh tế do quy mô lớn, một Viện Nghiên cứu hợp nhất chắc chắn sẽ có khả năng đào tạo chất lượng cao hơn với một chương trình thiết kế thích ứng hơn và tổ chức đánh giá sau đào tạo. Nó có thể cung cấp cho các quan chức các khoá học nhằm hiểu kỹ hơn về kinh tế và các vấn đề chính sách công chính cũng như các công cụ thường dùng để phân tích. Một Viện Đào tạo Nghiên cứu Kinh tế mạnh sẽ đảm bảo tốt hơn công tác phối hợp giữa các Bộ và sẽ động viên tốt hơn nhân tài từ tất cả các Bộ và cơ quan ngang Bộ cũng như từ các Viện Nghiên cứu tạo thành một nguồn nhân lực đào tạo. Việc thành lập một Viện hợp nhất cũng sẽ tạo thuận lợi cho việc phối hợp giữa các nhà tài trợ quốc tế để có thể hỗ trợ một cách có hệ thống các chương trình đào tạo đang có hiện nay hơn là trên cơ sở riêng rẽ không có sự phối hợp.³

5. Xây dựng một mạng lưới liên kết tốt hơn

Dù có hay không có một Trung tâm đỉnh cao cũng nhất thiết cần phải xây dựng một mạng lưới liên kết tốt giữa các Viện Nghiên cứu. Đây là quan điểm được trình bày trong cách tiếp cận hệ thống của tác giả Đặng Kim Sơn trong chương cuối của cuốn sách này. Một mạng lưới hợp tác giữa các Viện Nghiên cứu mang lại ít nhất 4 lợi ích; Thứ nhất, là việc chia sẻ thông tin về hoạt động của các Viện khác nhằm tránh các hoạt động trùng lặp và khuyến khích cộng tác giữa các Viện. Thứ hai, việc cộng tác cũng sẽ làm giảm tình trạng căng thẳng do nguồn nhân lực hạn chế trong việc giải quyết các thách thức chính sách lớn mà nền kinh tế đang gặp phải. Thứ ba, việc chia sẻ thông tin tốt hơn và việc cộng tác với nhau tốt hơn sẽ giúp các Viện Nghiên cứu có quan điểm tổng thể tốt hơn về các vấn đề chính sách cụ thể. Cuối cùng,

³ Tất nhiên vẫn có thể tiếp tục đào tạo nội bộ về các kỹ năng cần thiết hay những thay đổi trong hệ thống pháp quy liên quan đến một Bộ hay cơ quan ngang Bộ nào đó. Viện Kinh tế hợp nhất có thể đặt dưới sự quản lý của Văn phòng Thủ tướng hay Bộ Nội vụ giống như HVHCQG. Viện này có thể cung cấp các khoá đào tạo tiên công chức cho những công chức chuẩn bị làm việc trong các Bộ và cơ quan ngang Bộ về kinh tế. Các quan chức từ các Bộ và cơ quan ngang Bộ về kinh tế được cử đi học tại HVHCQG cũng có thể theo học một khoá bắt buộc tại Viện Kinh tế này.

việc xây dựng mạng lưới giữa các Viện Nghiên cứu trong nước sẽ dẫn đến việc phối hợp tốt hơn giữa các nhà tài trợ quốc tế như một mạng lưới song song nhằm hỗ trợ có hiệu quả các công tác nghiên cứu và đào tạo.

Ở Việt Nam dường như các Viện Nghiên cứu và các cơ sở đào tạo có rất ít mối quan hệ chính thức với nhau. Mặc dù việc xây dựng mạng lưới có rất nhiều điểm lợi, song nó rất khó được thực hiện nếu không có sáng kiến từ phía lãnh đạo. Càng thẳng cũng có thể bao gồm việc các Bộ và các Viện Nghiên cứu cạnh tranh với nhau, ngại chia sẻ thông tin, tìm cách có vị trí hoạt động độc lập, và thiếu các đòn bẩy cho việc cộng tác. Về việc đào tạo trong lĩnh vực chính sách công, có lẽ cần phải có thời gian dài hơn để một Viện Đào tạo Kinh tế được đề cập đến trên đây có thể thiết lập được sự cộng tác giữa các Viện của các Bộ. Về việc nghiên cứu chính sách, có một vài phương án thúc đẩy hợp tác giữa các Viện: như mời tham gia một mạng lưới không chính thức và linh hoạt để trao đổi thông tin và công tác; khuyến khích các hoạt động chung thông qua các đòn bẩy tài chính mà không cần xây dựng một mạng lưới chính thức; trước khi xây dựng được một hệ thống chính thức để cộng tác và phối hợp giữa các Viện.

Rất đáng phấn khởi là một nhóm các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách đã được hình thành vào tháng Sáu 2005 để thông qua một thỏa thuận chung về hợp tác giữa các Viện này. Chính Viện Nghiên cứu thành viên đã nhất trí thông qua các nỗ lực hợp tác: như trao đổi thông tin và dữ liệu, tham gia các hoạt động như phối hợp tổ chức chung hay cộng tác cùng chuẩn bị các cuộc hội thảo, diễn đàn nghiên cứu, cũng như các hoạt động nghiên cứu và đào tạo khác.⁴ Để có thể hợp tác có hiệu quả các Viện Nghiên cứu thành viên đã nhất trí thành lập một Ban Điều hành, Văn phòng Ban Thư ký, và mỗi Viện cử một cán bộ làm đầu

4 Viện nghiên cứu thành viên bao gồm: Viện Quản lý Kinh tế Trung Ương (CIEM) của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Viện Chính sách và Chiến lược Y tế (HSPI) của Bộ Y tế, Viện Chiến lược Bưu chính Viễn thông và Công nghệ Thông tin (NIPTS) của Bộ Bưu chính Viễn thông, Viện Chiến lược và Chính sách Khoa học và Công nghệ (NISTPASS) của Bộ Khoa học và Công nghệ, Viện Chiến lược và Chính sách Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (IPSARD) của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Viện Nghiên cứu Lao động và Các Vấn đề Xã hội (ILSSA) của Bộ LĐTBXH, Viện Chiến lược và Chính sách Công nghiệp (IPSI) của Bộ Công nghiệp, và Viện Nghiên cứu Khoa học Tổ chức Nhà nước (ISOS) của Bộ Nội vụ.

mối phối hợp giữa các Viện và sẽ xây dựng một trang web chung, một diễn đàn và một bản tin.

Chương trình Đào tạo Chính sách công Quỹ Nhật Bản (JFPPT) là một sáng kiến của Viện Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) đang hỗ trợ cho những nỗ lực thay đổi này. ADBI cùng với 3 đối tác chính của Việt Nam là các Viện NISTPASS, CIEM và IPSARD đã phối hợp tổ chức một Hội thảo bàn tròn (Roundtable) vào tháng Tám 2005 tại Thủ đô Hà Nội với sự tham gia của hơn 100 chuyên gia cùng ngồi lại thảo luận cách thức nhằm củng cố việc nghiên cứu và đào tạo chính sách công ở Việt Nam. Tham gia hội thảo còn có các nhà nghiên cứu, các nhà hoạch định chính sách, thành viên phái đoàn ngoại giao và các tổ chức quốc tế, giới truyền thông và doanh nghiệp.

Cuốn sách kỹ yếu này là sản phẩm của Hội thảo bàn tròn nói trên bao gồm các bài tham luận của các chuyên gia hàng đầu của Việt Nam và quốc tế, cũng như của những người trực tiếp hoạt động trong lĩnh vực này. Chúng tôi hy vọng là cuốn sách nhỏ này sẽ là một đóng góp khiêm tốn nhưng hữu ích vào công cuộc hiện đại hoá công tác nghiên cứu và đào tạo trong lĩnh vực chính sách công đang diễn ra ở Việt Nam.

Chúng tôi đặc biệt hy vọng rằng cuốn sách này sẽ cung cấp những thông tin bao quát và hữu ích về tình hình nghiên cứu và đào tạo chính sách ở Việt Nam cho bạn đọc trong nước cũng như các đối tác quốc tế. Vì lý do đó, chúng tôi quyết định in bằng cả hai thứ tiếng là Anh ngữ và Việt ngữ. Chúng tôi cũng hy vọng rằng những bài nghiên cứu trong cuốn sách này sẽ đóng góp vào việc tạo ra những bước đi tiếp theo trong việc hiện đại hoá các Viện Nghiên cứu, đổi mới các chương trình đào tạo và củng cố mạng lưới hợp tác giữa các Viện. Sẽ thật là tuyệt vời nếu như một số gợi ý về chủ trương và cách thức được trình bày trong cuốn sách này có thể tìm thấy hồi âm trong các quyết định về chính sách trong tương lai làm chuyển biến lĩnh vực nghiên cứu và đào tạo chính sách công ở Việt Nam.

Các tổ chức nghiên cứu tư vấn chính sách tại các nước đang chuyển đổi

Diane L. Stone

Các tổ chức nghiên cứu tư vấn chính sách thường được xem như một cầu nối chính yếu giữa quá trình hoạch định và thực hiện chính sách. Hoạt động của các tổ chức nghiên cứu và tư vấn chính sách là một yếu tố quan trọng quyết định khả năng thành công của các chính sách được ban hành xét trên cơ sở thích ứng với mô hình quản lý nhà nước và quản lý kinh tế thực tế. Chính vì lẽ đó, các cơ quan phát triển như Viện Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) xem các tổ chức nghiên cứu và tư vấn chính sách là những tổ chức quan trọng hỗ trợ cho chính phủ của các nền kinh tế đang chuyển đổi.

Nghiên cứu này được chia thành 4 phần: Phần thứ nhất giới thiệu tổng quan về quá trình phát triển của các tổ chức nghiên cứu tư vấn chính sách trên thế giới trong một thế kỷ qua. Phần này cũng đánh giá sơ bộ về sự ra đời và phát triển của các tổ chức nghiên cứu tư vấn chính sách ở châu Á trong bối cảnh quốc tế chung. Phần thứ hai đánh giá môi trường chính trị xã hội cần thiết để tổ chức phân tích chính sách và cung cấp các kỹ năng liên quan. Ngoài ra, phần thứ hai sẽ đánh giá sự ảnh hưởng của cách tổ chức các thể chế quốc gia tới các đặc thù của khối nghiên cứu tư vấn chính sách cũng như khả năng tạo ảnh hưởng về mặt chính sách. Các phân tích chủ yếu tập trung xem xét các tổ chức nghiên cứu tư vấn chính sách ở Đông Nam Á và một số thông tin từ khu vực Đông Bắc Á. Phần thứ ba lý giải quá trình toàn cầu hóa và khu vực hóa đã gây áp lực mới như thế nào tới các đơn vị hoạch định chính sách quốc gia và qua đó thúc đẩy hoạt động tư vấn nghiên cứu chính sách trở thành hoạt động xuyên quốc gia.

Trong tương lai, hiệu quả hoạt động của các tổ chức nghiên cứu tư vấn chính sách tại Việt Nam phải chú ý tới quá trình toàn cầu hóa. Phần bốn quay trở lại phân tích vấn đề liên quan tới cách thức tổ chức hoạt động cho các đơn vị nghiên cứu tư vấn chính sách nhằm đạt hiệu quả về mặt chính sách. Phần bốn sẽ trình bày một số "kinh nghiệm quốc tế tốt nhất" về tổ chức quản lý hoạt động nghiên cứu tư vấn chính sách cùng với các phương pháp "gắn kết nghiên cứu và chính sách".

Đánh giá một cách tổng quan cho thấy, quá trình phát triển thể chế cho phân tích chính sách ở Việt Nam là quá trình chịu sự chỉ đạo của nhà nước. Con đường phát triển này thực ra đang ngày càng xa rời các tiêu chuẩn quốc tế về nghiên cứu và tư vấn chính sách thực thụ (xem nghiên cứu của Boucher, 2004; Braun, 2004; Stone & Denham 2004). Khả năng du nhập hình thức nghiên cứu tư vấn độc lập theo kiểu phương tây vào Việt Nam cũng bị hạn chế bởi vẫn chưa có được nền tảng cho các tổ chức dân sự. Thay vào đó, nghiên cứu tư vấn chính sách có lẽ sẽ vẫn nằm trong quỹ đạo quản lý nhà nước mặc dù các nhà tài trợ quốc tế đang yêu cầu ngày càng nhiều về cải cách tổ chức và được tham gia vào quá trình hoạch định chính sách.

1. Nghiên cứu, tư vấn chính sách: Các định nghĩa, quá trình phát triển của thuật ngữ và sự đa dạng hóa trong cách sử dụng

1.1. Định nghĩa

Từ tổ chức nghiên cứu và tư vấn chính sách- think tank bắt nguồn từ tên gọi cho Tổ hợp RAND, một tổ chức hoạt động trong môi trường khép kín và được bảo vệ phục vụ cho công tác hoạch định chiến lược của Mỹ sau thế chiến thứ II. Từ những năm 1960, thuật ngữ này được sử dụng rộng rãi để mô tả về nhóm các chuyên gia chịu trách nhiệm nghiên cứu chuyên sâu các vấn đề chính sách quan trọng. Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc UNDP định nghĩa về các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách:

“là những tổ chức tham gia thường xuyên vào nghiên cứu và vận động ủng hộ cho mọi vấn đề liên quan đến chính sách công. Họ chính là cầu nối giữa kiến thức và quyền lực trong các nền dân chủ hiện đại” (UNDP, 2003: 6)

Vai trò cầu nối giữa các nhà nghiên cứu và các nhà hoạch định chính sách là vai trò xuyên suốt trong các văn bản quy định chức

năng, nhiệm vụ rất nhiều tổ chức thuộc khối nghiên cứu, tư vấn chính sách. Ví dụ, ở Singapore, Chủ tịch Hội đồng của Viện Nghiên cứu Chính sách khẳng định "Các Viện Nghiên cứu Chính sách cần đóng vai trò là cầu nối tới chính phủ, phải gần gũi với chính phủ song không phải là một bộ phận của chính phủ".¹ Tương tự, NIRA² - Viện Nghiên cứu Phát triển Quốc gia Nhật Bản tại Tôkyô qua tiến hành một nghiên cứu về các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách trên phạm vi toàn thế giới cho rằng chức năng chủ đạo của các tổ chức này là phải "phải tạo dựng được mối liên hệ gắn kết giữa các ý tưởng và hiểu biết về chính sách tới các nhà nghiên cứu và đơn vị nghiên cứu khác, đôi khi cả với những người thuộc lĩnh vực khác hay thuộc hệ tư tưởng khác".

Hệ thống Anh Mỹ quan niệm các tổ chức nghiên cứu tư vấn chính sách là những tổ chức tương đối tự chủ với vị thế pháp lý riêng, tham gia vào phân tích các vấn đề chính sách- các tổ chức này hoàn toàn độc lập khỏi chính phủ, các đảng phái chính trị và các nhóm ảnh hưởng. Ở những nơi khác, quan niệm về các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách có thể khác nhau (Stone & Denham, 2004). Ở các quốc gia châu Á như Nhật Bản, Hàn Quốc và Đài Loan, nghiên cứu và tư vấn chính sách thường là một bộ phận nằm ngay trong các tập đoàn. ở Trung Quốc, hoạt động nghiên cứu tư vấn chính sách được chính phủ tài trợ và các nhà nghiên cứu hoạt động trên cơ sở mối quan hệ với các chính trị gia như những khách hàng "bao tiêu sản phẩm". Nhiều Viện Nghiên cứu ở Đông Nam Á có tính chất bán độc lập và có quan hệ tương hỗ qua lại chặt chẽ với chính phủ hay với một số cá nhân chính trị gia.

Quan điểm của Anh Mỹ với tiêu chuẩn cho rằng các tổ chức nghiên cứu tư vấn chính sách phải độc lập khỏi nhà nước để được "tự do tư tưởng" không được chuyển tải đầy đủ sang các nền văn hóa chính trị khác. Vì vậy, dần dần "nghiên cứu và tư vấn chính sách" chỉ được hiểu theo nghĩa như một chức năng nghiên cứu chính sách và một số phương thức phân tích hay tư vấn chính sách, chứ không còn là một cơ cấu tổ chức cụ thể theo đúng luật định như những tổ chức phi chính phủ, phi đảng phái hay tổ chức dân sự độc lập.

1.2. Một thế kỷ phát triển hoạt động nghiên cứu, tư vấn chính sách

Trước Thế Chiến thứ II, các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách là một hiện tượng chủ yếu chỉ có ở Anh Mỹ. Kể từ sau đó,

1 Hsuan Owyang, <http://www.istana.gov.sg/sp-030719.html>

2 NIRA Directory of Think Tanks: <http://www.nira.go.jp/ice/nwdtt/index.html>

hoạt động này bắt đầu mở rộng trên phạm vi toàn cầu. Có khoảng một nghìn cơ quan nghiên cứu, tư vấn chính sách ở Mỹ. Ở các nước dân chủ tự do châu Âu như Anh và Đức có ít nhất một trăm cơ quan như vậy tại mỗi nước. Đa số các nước khác có gần năm mươi cơ quan nghiên cứu, tư vấn về chính sách. Tổng cộng có khoảng ba nghìn cơ quan nghiên cứu, tư vấn trên toàn thế giới (McGann & Weaver, 2000). Nhìn chung, tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách đều phát triển lớn mạnh, tuy nhiên một số tổ chức đã phải thu hẹp hoặc đóng cửa do thiếu nguồn tài chính, thiếu sự lãnh đạo hay đôi khi theo chỉ thị của bộ máy hành chính nhà nước.

Có thể nhận thấy ít nhất bốn làn sóng trong chu trình tăng trưởng của các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách trên toàn thế giới. Làn sóng thứ nhất bắt đầu ở giai đoạn trước Thế chiến II; làn sóng thứ hai diễn ra ở các nước OECD; thời kỳ bùng nổ của nghiên cứu, tư vấn chính sách toàn cầu bắt đầu từ cuối những năm 70; và làn sóng gần đây nhất là sự mở rộng của nghiên cứu, tư vấn chính sách xuyên quốc gia trong những năm đầu của thiên niên kỷ mới.

Trong giai đoạn đầu tiên ngay trước Thế chiến II đã có sự ra đời của một số các viện tại Tây Âu và Mỹ. Hoạt động nghiên cứu, tư vấn chính sách thể hệ thứ nhất chính là kết quả đáp ứng đòi hỏi từ những vấn đề thực tiễn nảy sinh từ tăng trưởng kinh tế, công nghiệp hóa và đô thị hóa đầu thế kỷ 20. Các viện nổi tiếng của Mỹ bao gồm Viện Brookings và Quỹ Russell Sage. Ở Anh có Hội Fabian (Fabian Society), Viện Nghiên cứu Kinh tế Xã hội Quốc gia (NIER) và Viện Chatham (Chatham House). Thời kỳ sau Thế chiến thứ II chứng kiến một làn sóng phát triển thứ hai mạnh mẽ hơn ở khắp Châu Âu song vẫn chủ yếu ở các nước dân chủ tự do. Ở Mỹ, thời kỳ New Deal và Great Society là thời kỳ bùng nổ cho các nghệ sỹ tư tưởng; có tiếng tăm lớn nhất là Viện Đô thị (Urban Institute). Thời kỳ này được đánh dấu bởi sự gia tăng nhanh số lượng các viện chính sách đối ngoại, các trung tâm nghiên cứu an ninh và các viện nghiên cứu phát triển- đây cũng chính là thời kỳ diễn ra Chiến tranh lạnh, cạnh tranh siêu quyền lực và sự nổi lên của các vấn đề thuộc Thế giới thứ ba.

Từ những năm 70, xuất hiện một làn sóng thứ ba với sự gia tăng của hoạt động nghiên cứu, tư vấn chính sách trên phạm vi toàn cầu. Hoạt động tư vấn chính sách được nâng lên một nấc cao hơn do nhiều nước phải trải qua thời kỳ bất ổn kinh tế chính trị hay thay đổi những nền tảng căn bản như sự tan rã ở Liên bang Xô Viết; quá trình dân chủ hóa ở Châu Mỹ Latinh và nhiều nơi ở Châu Á. Sự phát triển của các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách về những “Quyền Mới” là những ví dụ minh họa rõ nét, giải

thích cách thức các bất ổn chính sách tạo ra cơ hội cho các viện nghiên cứu thoát khỏi ảnh hưởng của những nhà hoạch định chính sách theo trường phái Keynes, chuyển sang hình thức hoạt động được các quốc gia khác trên thế giới gọi là các nguyên tắc của Thỏa ước Washington. Các nguyên tắc đó bao gồm tư nhân hóa, tự do hóa tài chính và giảm bớt các quy định

Và cũng đúng như dự đoán, hoạt động nghiên cứu, tư vấn chính sách độc lập theo kiểu phương Tây chỉ bắt đầu xuất hiện ở Nga, Trung Âu và Đông Âu sau năm 1989. Các ví dụ có thể đưa ra gồm Viện Gdansk và Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế Xã hội, đều ở Ba Lan, Viện Nghiên cứu Thị trường ở Lithuania, Viện Adam Smith ở Vacsava và Viện Kinh tế ở Hungary. Là các tổ chức tương đối non trẻ với nguồn lực hạn chế, các viện chính sách kinh tế xã hội này vẫn thường phải hoạt động rất dãn trải trong mảng chính sách đối với các vấn đề chuyển đổi (Quigley 1997: 86-87).

Nhiều nhà phân tích hiện đang tranh luận về làn sóng thứ tư. Giai đoạn này khác các giai đoạn trước về chất- nó không được đánh dấu bởi sự phát triển mở rộng các loại hình tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách. Thay vào đó, đây là giai đoạn xuất hiện các phương thức tương tác, phối hợp mới phát sinh trước áp lực của quá trình toàn cầu hóa và khu vực hóa (xem phần 3).

1.3. Đa dạng hóa và chuyên môn hóa

Ngày nay, ngành nghiên cứu, tư vấn chính sách rất đa dạng. Nhiều dạng thức biến thể của hoạt động này đã xuất hiện. Các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách khác nhau đáng kể về quy mô, cấu trúc, phạm vi ảnh hưởng chính sách và vị thế chính trị. Một số tổ chức vẫn nỗ lực để được thực hiện đúng chức năng theo nguyên lý phi đảng phái hay phi chủ nghĩa; đồng thời áp dụng các cách tiếp cận mang tính khoa học và đúng chuyên môn đối với các vấn đề kinh tế xã hội. Đây là xu hướng thường thấy ở các viện chính thống lâu đời như Viện Nghiên cứu Phát triển Thái Lan (TDRI)³ hay Viện Phát triển Hàn Quốc (KDI)⁴ của châu Á. Một số đơn vị nghiên cứu, tư vấn chính sách hoạt động theo hướng học thuật, tập trung vào nghiên cứu nhằm phục vụ cho các trường đại học để từ đó xây dựng nên tăng kiến thức cho toàn xã hội nói chung. Một số đơn vị nghiên cứu, tư vấn khác lại mang tính đảng phái và duy chủ nghĩa một cách công khai. Nhiều tổ chức thường

3 TDRI: <http://www.info.tdri.or.th/>

4 KDI: http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/main.jsp

xuyên tham gia vào hoạt động vận động ủng hộ và tiếp thị tư tưởng dưới nhiều hình thức - từ đơn giản chỉ là viết ra các chính sách đến tuyên truyền qua các phương tiện truyền thông đại chúng. Xu thế này nổi lên rõ nhất ở Châu Âu và Bắc Mỹ; một số tổ chức tự do mới như Quỹ Atlas đang hỗ trợ cho các viện nghiên cứu phục vụ kinh tế thị trường tự do thâm nhập vào các quốc gia như Việt Nam.⁵

Chuyên môn hoá là một xu hướng phát triển gần đây hơn của các đơn vị nghiên cứu, tư vấn chính sách môi trường (ví dụ Viện Môi trường Thái Lan)⁶, chính sách kinh tế (ví dụ Viện Nghiên cứu Kinh tế Malaysia)⁷ hay các đơn vị nghiên cứu, tư vấn chính sách tập trung của các khu vực như Viện Nghiên cứu Đông Nam Á (ISEAS)⁸ ở Singapore. Tiến bộ công nghệ cũng đã thúc đẩy sự gia tăng của nhiều viện nghiên cứu trực tuyến. Tuy nhiên, cũng chỉ ở những quốc gia với xã hội dân sự lớn mạnh và nền chính trị đa nguyên thì quá trình đa dạng hóa và chuyên môn hóa của hoạt động nghiên cứu, tư vấn chính sách mới phát triển rõ nét hơn cả. Tuy nhiên, kiểu nghiên cứu, tư vấn chính sách duy chủ nghĩa và đối lập theo kiểu Mỹ vẫn được tiếp sức bởi một bộ phận "các nhà tài trợ" giàu có tạo nên một cuộc chiến tư tưởng - nhiều người coi đây chính là đặc điểm tiêu cực của chế độ đa nguyên.

Không có chuẩn quốc tế nào chỉ rõ mỗi quốc gia cần có bao nhiêu đơn vị nghiên cứu, tư vấn chính sách, với quy mô như thế nào hay cách thức tổ chức phối hợp giữa các cơ quan này và với các tổ chức khác như các trường đại học cần phải ra sao. Tuy nhiên, một đặc điểm dễ thấy là những cơ quan tư vấn chính sách nổi tiếng nhất trên thế giới thường là các viện lâu đời có quy mô lớn hơn với nguồn tài chính ổn định đủ để tổ chức một đội ngũ cán bộ nghiên cứu thường xuyên (thường từ 20 cán bộ nghiên cứu trở lên). Có ít nhất 5 loại hình tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách:

1. Các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách độc lập dân sự, được thành lập với hình thức như các tổ chức phi lợi nhuận;
2. Các viện nghiên cứu chính sách đặt tại hay liên kết với một trường đại học;
3. Các đơn vị nghiên cứu, tư vấn chính sách do chính phủ thành lập hoặc được nhà nước bảo trợ;

5 http://www.atlasusa.org/highlight_archive/2004/fall2004/fall%202004.1.html

6 TEI: <http://www.tei.or.th/>

7 MIER: <http://www.mier.org.my/>

8 ISEAS: <http://www.iseas.edu.sg/>

4. Các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách do công ty thành lập hoặc các doanh nghiệp liên kết tài trợ;
5. Các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách của các đảng phái chính trị (hoặc ứng cử viên).

Một quan điểm phổ biến cho rằng các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách của dân sự thường nhỏ hơn các đơn vị của nhà nước hay của các công ty bởi các tổ chức dân sự phải phụ thuộc vào các nguồn tài trợ và các hợp đồng nghiên cứu. Các bộ phận nghiên cứu chính sách của các trường đại học cũng thường nhỏ hơn một phần là do chúng có thể thu hút được kỹ năng chuyên môn từ các bộ phận khác của trường đại học. Tuy nhiên, như sẽ nêu trong Phần 2, ngoài các lý do lịch sử và tổ chức thể chế của mỗi quốc gia còn có một loạt các lý do về luật pháp, chính trị và kinh tế để giải thích tại sao không thể có một mô hình tốt nhất hay một chu trình chuẩn cho phát triển các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách.

1.4. Hoạt động nghiên cứu, tư vấn chính sách Châu Á

Đi tìm được “gốc rễ của hoạt động nghiên cứu, tư vấn chính sách ở châu Á” cũng hóc búa như tìm định nghĩa Châu Á. Vì vậy, bài viết này sẽ không có ý định tìm lại tiến trình phát triển hoạt động nghiên cứu, tư vấn chính sách ở Châu Á bởi nếu làm như vậy sẽ còn rất nhiều điểm chưa chính xác. Tuy nhiên, nếu so với lịch sử phát triển ở Bắc Mỹ và Âu Châu thì quá trình phát triển ở Châu Á có nhiều điểm khác biệt rõ nét.

Các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách bắt đầu xuất hiện ở một số quốc gia Châu Á sau Thế chiến II với các các tổ chức nổi tiếng như Viện Nghiên cứu Đối ngoại Nhật Bản (thành lập năm 1959)⁹ hay Viện Nghiên cứu Đối ngoại Singapore (SIIA, 1962)¹⁰. Một số các viện được thành lập vào những năm 60 và 70 theo mô hình Viện Nghiên cứu Đối ngoại Hoàng gia Anh hay các cơ quan tư vấn chính sách của Mỹ (Sandhu, 1991: 3) như SIIA, ISEAS và Trung tâm Nghiên cứu Quốc tế và Chiến lược (CSIS)¹¹ ở Jakarta. Đến những năm 90 xuất hiện một số nỗ lực kế thừa hệ thống nghiên cứu, tư vấn chính sách của Mỹ. Quỹ Ford đã hỗ trợ phần lớn cho sự hình thành của Viện Nghiên cứu Phát triển Thái Lan. Đồng thời cũng vào khoảng thời gian đó, một số doanh nhân đã

9 JIIA: <http://www.jia.or.jp/>

10 SIIA: <http://www.siaonline.org/>

11 CSIS: <http://www.csis.or.id/>

tìm cách học tập mô hình nghiên cứu, tư vấn của Mỹ; điều chỉnh cho phù hợp với bối cảnh thể chế và văn hóa để áp dụng vào Nhật Bản (xem Telgarsky & Ueno, 1996: 3-4).

Số lượng các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách ở các nước Đông Nam Á tuy còn ít nhưng đang có xu hướng gia tăng. Số lượng các viện ở khu vực Đông Bắc Á cao hơn. Trừ một số trường hợp ngoại lệ, đa số các cơ quan nghiên cứu, tư vấn chính sách đầu tiên của Châu Á chỉ mới được hình thành từ thập niên 60 và cũng chỉ thực sự bùng nổ kể từ thập niên 90. So với phương Tây nơi sự gia tăng diễn ra mạnh từ những năm 60, sự phát triển như vậy là chậm hơn. Do đó, mức độ đa dạng hóa và chuyên môn hóa hoạt động nghiên cứu, tư vấn chính sách vẫn chưa có gì nổi bật.

Ở đa số các nước Đông Nam Á, thế hệ các cơ quan nghiên cứu, tư vấn chính sách đầu tiên là các tổ chức thành lập với nhiều thành viên tinh hoa. Thông thường chúng được hình thành trực tiếp ngay trong chính phủ, chẳng hạn như LIPI ở Indonesia.¹² Hay như Viện Nghiên cứu Phát triển Philippine (PIDS) là một cơ quan nghiên cứu, tư vấn chính sách kinh tế được thành lập theo một nghị định chính phủ năm 1977 như một tổ chức chính phủ phi lợi nhuận.¹³ Nói cách khác, thế hệ thứ nhất của các Viện Nghiên cứu này đều gắn chặt vào nhà nước. Nhiệm vụ cơ bản của họ là cung cấp thông tin và hoạt động như một bộ phận hậu thuẫn, ủng hộ cho chính phủ. Các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách thiếu tính độc lập khỏi nhà nước, và trong một số trường hợp còn thấy rõ những cơ quan này chịu sự chỉ đạo của nhà nước (Jayasuriya, 1994). Đối với nhà nước, vai trò quan trọng của các cơ quan chính là khả năng khuếch đại các thông tin đưa từ trên xuống. Đã có ý kiến nhận định rằng có vấn chính sách Châu Á thường có xu hướng đề cao chế độ hơn là phê bình, đóng góp cho chế độ" (Yamamoto & Hubbard, 1995: 45).

1.5. Việt Nam trong bối cảnh quốc tế

Trên một chừng mực nào đó, tình hình ở của Việt Nam cũng tương tự với tình hình của các nước xã hội chủ nghĩa khác. Các viện nghiên cứu hoàn toàn do nhà nước bảo trợ, gắn chặt với cơ chế hành chính và được xây dựng để hỗ trợ cho nhà nước về phân tích và chuyên môn. Nói rộng ra, mô hình của Xô Viết (được sao chép với nhiều dạng biến thể cho thích hợp với từng địa phương trên khắp khu vực Trung và Đông Âu) đã tạo nên ba cấp Viện

¹² Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia: <http://www.lipi.go.id/>

¹³ PIDS: <http://www.pids.gov.ph/>

Nghiên cứu khác nhau do các cấp Đảng lãnh đạo. Cấp thứ nhất dưới sự giám hộ của các Học viện khoa học được tự chủ nghiên cứu ở mức cao nhất. Cấp thứ hai là các Viện thuộc các Bộ cụ thể, dù chỉ có rất ít ảnh hưởng tới tiến trình hoạch định chính sách. Và ở cấp thứ ba, có những Viện thuộc Đảng Cộng sản Xô viết (CPSU) với chức năng nghiên cứu vấn đề chính trị và tư tưởng rộng hơn. Ở cả ba cấp độ, những hạn chế về mặt tư tưởng đã cản trở rất nhiều cho hoạt động phân tích chính sách còn công tác kiểm duyệt lại làm hạn chế chương trình và phạm vi nghiên cứu. Các nghiên cứu chỉ có một “khách hàng” duy nhất là nhà nước độc quyền. Cơ hội tạo ảnh hưởng về chính sách phụ thuộc chủ yếu vào khả năng có được sự hậu thuẫn về chính trị của một nhà chính trị cao cấp nào đó. Mặt khác, những quan điểm bảo thủ đối lập với tư duy đổi mới có thể thậm chí làm yếu đi cả một cơ quan nghiên cứu, hoặc tạo nên trạng thái tấy chay chính trị của một cơ quan nào đó. Hungary là nước cho phép tự do tư duy nhiều nhất trong khi hạn chế nhiều nhất là ở Cộng hòa dân chủ Đức. Sự công khai, cải tổ và tư tưởng chính trị mới (*Glasnost, perestroika, novoe politicheskoe mishlenie*) là những giá trị và quy chuẩn hoạt động được các đơn vị nghiên cứu, tư vấn chính sách mang tinh thần cải tổ truyền bá. Đó cũng là những yếu tố góp phần vào dỡ bỏ từ nội tại hệ thống tư tưởng chính trị phức tạp (xin xem Sandle, 2004 để có thêm chi tiết).

Sự sụp đổ của Liên bang Xô viết đã có ảnh hưởng sâu rộng tới các tổ hợp nghiên cứu chính sách được nhà nước tài trợ. Nói thẳng ra là khu vực nhà nước đã đến lúc héo tàn. Và đây cũng là thời điểm diễn ra tình trạng chảy máu chất xám của các nhà nghiên cứu tài năng sang khu vực tư nhân mới (hoặc các cơ quan tương tự) đồng thời với sự cắt giảm hàng loạt các khoản trợ cấp vốn cho các đơn vị nhà nước do điều kiện kinh tế suy thoái, kéo theo tình trạng khó khăn, sa sút của nhiều cán bộ nghiên cứu. Cũng có một số Viện Nghiên cứu nhà nước thực hiện “tư nhân hóa” hoặc “tự tách riêng” thành một đơn vị mới. Tình trạng độc quyền về chuyên môn đã dần được xóa bỏ, góp phần thúc đẩy cạnh tranh và quá trình phân đoạn (thị trường nghiên cứu).

Kể từ đó, các mô hình theo kiểu tư vấn chính sách của phương Tây đã xuất hiện và gia tăng nhanh. Những thách thức của quá trình chuyển đổi phải xây dựng nên hệ thống kinh tế chính trị vững vàng tiếp theo sau chủ nghĩa cộng sản cộng với tính phức tạp ngày càng cao của công tác quản lý nhà nước chính là những cơ hội thực sự cho các cơ quan nghiên cứu chính sách non trẻ trong khối nghiên cứu, tư vấn chính sách mới được hình thành lại. Tuy nhiên, kèm theo đó cũng nảy sinh hàng loạt vấn đề xoay quanh

tính bền vững và tình trạng phụ thuộc vào viện trợ của nước ngoài. Các vấn đề đó càng bộc lộ rõ hơn cả kể từ khi các nhà tài trợ hướng sang Trung Đông và cuộc chiến chống khủng bố sau sự kiện 11/9. Các nhà phân tích phương Tây có lẽ đã quá nóng vội khi giả định rằng thúc đẩy sự phát triển nhanh của các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách độc lập sẽ đồng thời thúc đẩy quá trình chuyển đổi nhanh theo hướng dân chủ, đa nguyên, xã hội dân sự lành mạnh, cạnh tranh thị trường, tự do hóa, tư nhân hóa và bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Trên thực tế, theo quá trình chuyển đổi của chính khối nghiên cứu, tư vấn chính sách, nhiều tàn dư của chủ nghĩa cộng sản vẫn còn đọng lại ngay trong cơ cấu tổ chức, các giá trị và cả tinh thần của các nghiên cứu của các Viện cũ.

Ngược lại, ở Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, các Học viện khoa học đã nhanh chóng ổn định lại nhanh hơn phần lớn do Đảng cộng sản Trung quốc vẫn tiếp tục duy trì được quyền lực lãnh đạo. Hoạt động nghiên cứu và tư vấn chính sách ở Trung Quốc vẫn tiếp tục duy trì mối quan hệ nhận hỗ trợ từ các nhà lãnh đạo chính trị và hoạt động trong bối cảnh chính sách đóng, với thành phần gồm các “nhóm trí thức có sự hậu thuẫn của Đảng” giúp thiết lập nên tính hợp pháp của cơ quan chính trị, các đơn vị nghiên cứu và tư vấn chính sách ở Trung Quốc:

...không có ý định thách thức hay thay thế chế độ, mà muốn duy trì cơ cấu tổ chức chính trị hiện hành thông qua thuyết phục nhà nước cải cách chính mình và từ đó giúp các nhà lãnh đạo chính trị vượt qua khó khăn của mình (Shai, 2004: 143).

Ngoài ra, sự xuất hiện của các đơn vị nghiên cứu, tư vấn chính sách của cộng đồng xã hội cũng còn rất ít. Tình trạng kiểm soát chính trị chặt chẽ từ trên xuống của đảng và nhà nước đã ngăn cản sự phát triển (và ảnh hưởng) tới sự hình thành các đơn vị nghiên cứu, tư vấn chính sách độc lập.

Vậy Việt Nam có thể rút ra bài học gì từ kinh nghiệm của Liên Xô và Trung Quốc? Sự yếu kém trong kỹ năng phân tích của bộ máy hành chính Xô Viết chính là kết quả của truyền thống trung thành và phục tùng, của chủ nghĩa bảo thủ, chính thực trạng đó đã buộc các nhà lãnh đạo phải tìm kiếm kinh nghiệm chuyên môn từ các Viện Nghiên cứu có tư tưởng cải tổ hay các chuyên gia độc lập. Ở Việt Nam, quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa nhanh chóng, kèm theo đó là các vấn đề liên quan tới chính sách cùng với áp lực toàn cầu hóa có lẽ sẽ buộc các nhà lãnh đạo Việt Nam phải nhìn ra khỏi phạm vi nhà nước để kiếm tìm tư vấn chính sách bởi năng lực phân tích chính sách trong nước còn yếu hoặc chưa phù hợp. Tuy nhiên, nếu Việt Nam đi theo kinh

nghiệm của Trung quốc thì có lẽ trong thập kỷ tới cũng vẫn chưa thấy xuất hiện nhiều Viện Nghiên cứu chính sách hay phương thức đóng góp, phê bình chính sách theo kiểu phương Tây.

Nếu các nhà lãnh đạo chính trị Việt Nam tìm kiếm bài học từ phương thức hoạt động của các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách ở khu vực Đông Nam Á, mô hình có thể học tập là liên kết trực tiếp trong cộng đồng nghiên cứu tư vấn chính sách với vị thế ngày càng độc lập hơn đối với nhà nước. Cơ chế để đạt được kết quả này- chẳng hạn như công ty hóa các Viện Nghiên cứu- lại đòi hỏi sự điều chỉnh khá phức tạp. Một phương cách khác là hỗ trợ cho những đơn vị nghiên cứu tư vấn tự chủ mới với sự tham gia của các nhóm trí thức có sự hậu thuẫn của Đảng.

2. Môi trường chính trị xã hội cho hoạt động của các tổ chức nghiên cứu chính sách

Sự phát triển nở rộ của các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách trên toàn cầu có thể được lý giải như một sự đáp ứng nhu cầu gia tăng của nghiên cứu chính sách. Có thể nói phần lớn những nhu cầu này bắt nguồn từ chính chính phủ hoặc các đảng phái thống trị. Các bộ máy hành chính đều không thể mở rộng thêm để cung cấp những phân tích cơ bản cần thiết cho các nhà lãnh đạo đưa ra quyết định. Bên cạnh đó, giới công chức cũng không có kỹ năng, chưa được đào tạo hoặc thiếu nguồn lực thực hiện. Và thực ra, các yêu cầu chuyên môn cũng chỉ mang tính tạm thời và để cho một giai đoạn nhất định. Các đơn vị nghiên cứu, tư vấn chính sách có thể giúp đáp ứng những khoảng trống thiếu hụt này. Như Wu Rong-i, chủ tịch Viện Nghiên cứu Kinh tế (TIER) ở Đài Loan¹⁴ đã đề cập, "chính phủ cần tư vấn tốt để giúp giải quyết các đề, nhưng không đủ khả năng để thuê cả một đội ngũ chuyên gia thuộc tất cả các lĩnh vực khác nhau. Các đơn vị nghiên cứu, tư vấn chính sách chính là một giải pháp pháp hữu hiệu và trong khả năng tài chính" (Hwang, 1996: 19).

Tuy nhiên, mặc dù vai trò và đóng góp của những tổ chức này vẫn thường xuyên được nhìn nhận thì chính phủ lại cũng thường miễn cưỡng chi trả một cách đầy đủ cho những dịch vụ của họ. Có lẽ bởi vậy ngày càng nhiều các tổ chức quốc tế và các tổ chức phi chính phủ quốc tế vốn đang vận động để thúc đẩy việc sử dụng năng lực phân tích chính sách cho quản lý nhà nước và dân chủ hóa cũng cung cấp thêm hỗ trợ cho quá trình phát triển của các đơn vị nghiên cứu, tư vấn chính sách.

14 Taiwan Institute of Economic Research: <http://www.tier.org.tw/english.htm>

Sự khác biệt về số lượng các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách của các hệ thống chính trị khác nhau chính là hệ quả của các yếu tố như quy mô hỗ trợ ban đầu, cơ cấu pháp lý, tình trạng chính trị, trình độ phát triển của xã hội dân sự và môi trường phí và lệ phí. Tuy nhiên, chính tính chất của nhu cầu (về nghiên cứu và tư vấn chính sách) lý giải cho sự xuất hiện của các hình thức tổ chức nghiên cứu và tư vấn chính sách khác nhau ở khu vực Châu Á. Ví dụ, ở Malaixia và Indônêxia, truyền thống và sự phục hồi hưng thịnh của đạo Hồi đã làm nảy sinh nhu cầu thể hiện được các yếu tố đạo giáo trong các chính sách. Dưới đây trình bày vắn tắt về một số yếu tố mà thông qua đó mỗi bối cảnh tạo ra những triển vọng phát triển khác nhau cho các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách; đồng thời cũng là những yếu tố ảnh hưởng tới cách thức, đường lối gây tác động tới chính sách.

Kiến trúc chính trị và loại hình cơ chế: Cấu trúc của các hệ thống chính trị Châu Á khác nhau khá nhiều xét theo các loại hình tổ chức thể chế và văn hóa chính trị. Tuy nhiên, dường như không phải cứ các hệ thống liên bang như ở Malaixia (hay ở Úc) mới tạo nên nhiều cơ hội cho các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách phát triển so với các hệ thống hợp nhất như ở Singapore, Nhật Bản hay Brunei. Sự khác biệt giữa hệ thống chính trị tổng thống và quốc hội cũng không tạo ra sự khác biệt rõ ràng tới số cơ hội. Đặc điểm nổi bật của các chính phủ trong khu vực là tập trung hóa quá trình hoạch định chính sách và các chức năng chính trị kèm theo tập trung quyền lực.

Cơ cấu tổ chức hành chính và cách thức hoạt động khác nhau rõ rệt giữa các quốc gia. Ở hầu hết các quốc gia được đề cập trong báo cáo này, cơ quan nhà nước rất mạnh và thường nắm giữ độc quyền trong tư vấn chính sách. Sức mạnh của các cơ quan nhà nước có ảnh hưởng đến cơ cấu tổ chức và hoạt động của các đơn vị nghiên cứu, tư vấn chính sách. Hiện tượng các đơn vị nghiên cứu, tư vấn chính sách được chính phủ thành lập và hoạt động như một bộ phận hành chính phụ trợ không phải là chuyện hiếm gặp. Đây là trường hợp xảy ra đối với cả Viện Nghiên cứu Chiến lược và Quốc tế (ISIS)¹⁵ và Viện Kefahaman Islam Malaysia (IKIM)¹⁶ ở Malaysia, mặc dù chức năng hoạt động của cả hai được quy định rõ là những tổ chức tự chủ không khác Viện Nghiên cứu phát triển của Philipin (PIDS). Nói tóm lại, hầu hết các đơn vị nghiên cứu, tư vấn chính sách ở Đông Nam Á đều ít nhiều thuộc hình thức cơ quan hành chính hay được chính quyền bảo trợ.

15 ISIS: <http://www.isis.org.my/>

16 IKIM: <http://www.ikim.gov.my/>

Dân chủ hóa. Có rất nhiều cơ hội hiện hữu cho tự do hóa chính trị và cải cách dân chủ song ở mỗi nước Đông Nam Á cũng vẫn còn nhiều yếu tố cản trở quá trình đó. Ví dụ như ở Indônêxia, một bộ phận rất quan trọng là giai cấp tư sản người Hoa (tương tự như ở Malaixia) nhưng họ lại không được tham gia vào những vị trí chính trị quan trọng vì yêu cầu ổn định sắc tộc. Thêm vào đó, một nhà nước theo chủ nghĩa can thiệp vẫn rất cần thiết nhằm tạo điều kiện cho tích lũy tư bản. Thái Lan thường được coi như một ví dụ về sức mạnh của dân chủ hóa, đặc biệt kể từ khi chính quyền Tướng Suchinda bị lật đổ năm 1994. Không chỉ là tự do hóa hay dân chủ hóa theo nghĩa đại diện thông thường, điểm nổi bật là từ đó đã ra đời một hệ thống cơ chế bầu cử hay chế độ đại nghị làm khung thể chế cho các nhóm cạnh tranh là các thương gia, các cá nhân vốn có địa vị thế lực và các nhà thầu chính trị (Robison, 1995: 18). Trong khi chế độ chính trị ở Đông Nam Á đang thay đổi và du nhập thêm những yếu tố dân chủ, giới quân sự và công chức của các nước này lại đang phải thích ứng với những lực lượng xã hội mới như tầng lớp trung lưu ngày càng đông, các lĩnh vực với tiềm năng vốn đầu tư hay các tổ chức phi chính phủ. Và cũng chưa có bằng chứng nào cho thấy những lực lượng xã hội sẽ góp phần dẫn đến nền dân chủ tự do. Thay vào đó, quá trình dân chủ hóa để nhằm phục vụ mục tiêu chuyển đổi cho các tầng lớp cao và là một quá trình do nhà nước chỉ đạo chứ không phụ thuộc vào sức mạnh của xã hội dân sự hay tầng lớp trung lưu.

Phát triển xã hội dân sự là một động thái phổ biến hiện nay ở nhiều nước châu Á song phải nhận thức rõ động thái này không giống như động thái đã đưa các nhà dân chủ tự do phương Tây đến với xã hội đa nguyên với các nhóm cạnh tranh phải trình bày rõ quan điểm và chiến lược của họ trong các cuộc bầu cử tự do và công bằng, thông qua các phương tiện truyền thông độc lập và vận động chính trị. Tuy nhiên, phải khẳng định rằng quá trình thay đổi theo chiều hướng đó trong nhiều xã hội vẫn chưa hề tự do, bằng chứng là Luật An ninh nội bộ ở Malaysia, chủ nghĩa độc tài mềm ở Singapore, v.v. Ranh giới giữa nhà nước, thị trường và xã hội văn minh còn rất mờ hồ và vì vậy vẫn chưa thể phát triển tự chủ và độc lập theo những mối quan tâm của mình trong xã hội dân sự. Xã hội dân sự vẫn là lãnh địa để nhà nước can thiệp và quản lý. Cũng chính bởi vậy, trường hợp phổ biến vẫn sẽ là nhà nước thành lập, tổ chức và cấp vốn hoạt động cho các đơn vị nghiên cứu, tư vấn chính sách, và nhiều tổ chức phi chính phủ/cơ quan ngoài chính phủ nói chung. Thay vì quan hệ đối đầu, các tổ chức phi chính phủ có xu hướng hoạt động trên cơ sở hợp tác với nhà nước.

Luật về các tổ chức phi chính phủ và phi lợi nhuận thường mang tính chất hạn chế. Tại nhiều nước châu Á, công dân không dễ dàng gì thực hiện các quyền về tổ chức, vận động và phản kháng, chẳng hạn như tham gia thành lập các đơn vị nghiên cứu vấn đề chính sách thay thế cho hệ thống hiện tại. Các tổ chức kể cả có tồn tại cũng thường không đủ tiềm năng thách thức với các cơ quan đặc quyền của nhà nước. Trên thực tế, các tổ chức mới rất khó dành được tín nhiệm và được xã hội thừa nhận bởi ở đó thói quen phục tùng chính trị đã bị ăn sâu còn các phe đối lập luôn bị coi là thù địch. ở Singapore, theo đánh giá của các quan sát viên bên ngoài, Luật Xã hội (Societies Act) 1967 thực ra chỉ là công cụ cho phép dẹp bỏ "đối lập chính trị" và những thách thức đối với nhà cầm quyền (Rodan, 1996: 100).

Các đảng phái chính trị và cạnh tranh đảng phái ở Châu Á không có truyền thống lâu đời bằng ở Châu Âu hay Bắc Mỹ. Thậm chí, một số chính phủ trong khu vực còn áp dụng nhiều biện pháp cứng rắn để ngăn chặn sự ra đời của các đảng phái chính trị đối lập. Ở Indônêxia, đến tận những năm gần đây, các đảng phái khác đã bị chế độ độc đoán dưới thời Suharto quản lý và kìm kẹp tới mức họ chỉ được phép hoạt động trong các khoảng thời gian diễn ra bầu cử. Do vậy, không có cơ hội cho các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách được trao đổi với các đảng phái chính trị tương tự như các nước phương Tây thường làm. Mặt khác những đảng phái yếu thế này không có nhu cầu đủ lớn để lập nên bộ phận tư vấn chính sách cho đảng mình.

Các nguồn trợ giúp tài chính: Ở nhiều nước, giới kinh doanh, các quỹ cộng đồng và các cá nhân hảo tâm đóng vai trò vô cùng quan trọng trong việc trợ giúp tài chính và các nguồn lực khác. Các đơn vị nghiên cứu, tư vấn chính sách tư nhân không thể tồn tại chỉ nhờ vào thu nhập từ các dự án nghiên cứu mà còn cần thêm nhiều nguồn trợ cấp để tồn tại và phát triển tổ chức. Trợ giúp từ các công ty đang gia tăng trong khu vực song chưa có thông tin đầy đủ về việc này.¹⁷ Ở Nhật Bản, trợ giúp từ các công ty như mô hình Câu lạc bộ 1% và Hội đồng Nghiên cứu nhằm Tăng cường Vị thế Xã hội của các Doanh nghiệp (Council for Better Corporate Citizenship) (cả hai đều là sáng kiến của Keidanren) đã thu hút sự chú ý đặc biệt và một phần đây cũng là kết quả của đầu tư trực tiếp của Nhật Bản cho các quốc gia khác (Yamamoto & Hubbard, 1995: 51).

17 Asia Pacific Philanthropy Consortium (APPC): <http://www.asianphilanthropy.org/index.html>

Độc lập kinh doanh và khả năng đại diện quyền lợi: Sức mạnh của nhà nước và/hoặc mối quan hệ nhà nước- doanh nhân quyết định nhu cầu về dịch vụ của các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách. Trong trường hợp của Hồng Kông, đặc điểm lợi ích kinh doanh gắn liền với lợi ích của nhà nước đã làm giảm mất nhu cầu thành lập các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách độc lập với sự hỗ trợ từ khối kinh doanh. Ngược lại, ở Đài Loan, cạnh tranh nội bộ giữa các bè phái và lực lượng ngay trong chế độ Quốc dân đảng (KMT), và tiếp theo đó là cạnh tranh giữa KMT và Đảng Dân chủ Tiến bộ (DPP) và giữa những nhà kinh doanh tài trợ tương ứng- đã giúp tạo lập môi trường thích hợp cho sự ra đời của các bộ phận nghiên cứu, tư vấn chính sách.

Ở Malaixia, Viện Nghiên cứu Kinh tế MIER là tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách theo định hướng kinh doanh rõ ràng nhất. Viện tích cực cung cấp thông tin cho các doanh nghiệp và Ngân hàng Negara là nhà "tài trợ" chính của nó. Viện cũng đáp ứng cả những yêu cầu của các doanh nghiệp tổ chức các diễn đàn có thảo luận chính sách khép kín. Đôi khi, Viện hoạt động như một nhà tư vấn. Ở nhiều quốc gia Đông Nam Á, các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách đã cung cấp những phân tích hữu ích về thị trường nước ngoài cho các công ty trong nước đang tìm cách gia nhập thị trường mới hoặc mở rộng hoạt động của mình ra nước ngoài. Tuy nhiên, nói chung, ở khu vực Đông Nam Á, việc các công ty thành lập bộ phận nghiên cứu, tư vấn chính sách và sử dụng sản phẩm dịch vụ của họ không rõ rệt bằng ở khu vực Tây Bắc Á. Ở Đông Nam Á, mối quan hệ với chính phủ, bộ máy nhà nước và các nhà lãnh đạo chính trị chặt chẽ hơn nhiều so với quan hệ với khu vực doanh nghiệp.

Hỗ trợ và tạo nền tảng hợp hiến cho chế độ: Giới trí thức là nguồn lực quan trọng tạo nền tảng hợp hiến cho nhiều chế độ trong khu vực. Họ đưa ra nhiều lời biện minh bằng lý thuyết cho các chính sách của chính phủ, một thành tố quan trọng của quá trình chính thống hóa. Các trí thức và chuyên gia phải nêu bật được bản chất và mối liên kết giữa các ý tưởng do các nhà lãnh đạo chính trị đề ra. Các Viện Nghiên cứu hoạt động như một trung tâm nghiên cứu của chính phủ, chuẩn bị các báo cáo, thông tin tổng hợp và biên soạn diễn văn phát biểu cho các chính trị gia và các quan chức. Do vậy, cơ đồ của một Viện Nghiên cứu lại phụ thuộc nhiều vào tiềm năng tiếp tục nắm giữ quyền lực của nhóm lãnh đạo hiện thời. Đặc biệt điều này đã xảy ra ở Malaixia và Indônêxia, nơi nhiều tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách đã xây dựng quan hệ mật thiết với những chính quyền hoặc nhân vật chính trị nhất định.

Nhu cầu đào tạo chính sách của Nhà nước: Các trường đại học có nền tảng kỹ luật nghiêm ngặt thường không được tổ chức tốt để đào tạo và cấp bằng cho những chương trình có tính liên ngành như ngành khoa học chính sách; thậm chí nhiều trường hợp còn ngại thay đổi nội dung đào tạo để tổ chức đào tạo theo kiểu có ứng dụng hay hướng nghiệp. Các đơn vị nghiên cứu, tư vấn chính sách của trường đại học thực ra có đầy đủ điều kiện để tổ chức các khóa học cấp bằng. Các đơn vị nghiên cứu, tư vấn chính sách khác có thể cung cấp các khóa học cao cấp ngắn hạn cho các công chức về phương pháp luận, đạo đức hay các tiêu chuẩn hiện đại về quản lý nhà nước. Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh (HNPA) của Đảng công sản Việt Nam và Trường Kinh tế và Nhà nước Châu Á Thái Bình Dương (APSEG)¹⁸ ở Oxtrelia đã phối hợp thực hiện dự án giảng dạy và nghiên cứu chính sách công. ADBI cũng có mong muốn tương tự với Chương trình Đào tạo Chính sách Công Quý Nhật Bản. Ở mức cao hơn, chính sách của chính phủ Singapore về phát triển quốc gia này thành một trung tâm đào tạo toàn cầu đã cho thấy rõ áp lực cạnh tranh trong khu vực đối với việc xây dựng các nền kinh tế dựa trên kiến thức (Olds, 2005) và, tôi xin bổ sung, làm chính sách dựa trên thực chứng- evidence based.

Chức năng biểu tượng của các đơn vị nghiên cứu, tư vấn chính sách: Sự phát triển của các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách còn mang ý nghĩa phản ảnh những tiến bộ của quốc gia trong phát triển giáo dục, kinh tế và chính trị. Theo lời một giám đốc của một tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách người Anh, các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách là thuộc tính cốt lõi của một xã hội tiến bộ có khát vọng tự do/dân chủ (Chipman, 1987: 5). Ngoài ra, các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách còn đóng nhiều vai trò tượng trưng khác. Viện IKIM ở Malaixia là biểu tượng quyền lực cho cam kết và sự tôn trọng của Chính phủ Mahathir với những nguyên tắc và giá trị đạo Hồi. IKIM được chính phủ bảo trợ để phát triển tại Malaixia và giới thiệu ra quốc tế một hình thái ôn hòa và bao dung của đạo Hồi và thay thế cho trào lưu chính thống cực đoan của đạo này. Viện Nghiên cứu Đông Nam Á (ISEAS) được thành lập năm 1968 khi còn có nhiều ý kiến thù địch đối với quốc gia Sin-ga-po non trẻ, đã đóng một vai trò quan trọng đối với đất nước khi luôn nhấn mạnh rằng họ là một tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách không đem lại nguy cơ nào xấu mà chỉ mong muốn phát triển thành một tổ chức nghiên cứu có uy tín phù hợp với đặc điểm trong khu vực (Reid, 2003: 10).

18 APSEG: <http://apseg.anu.edu.au/default.php>

Những yêu cầu và tài trợ quốc tế. Các cơ quan viện trợ song phương như USAID và NORAD, các tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới và UNDP, và các quỹ từ thiện như Quỹ Ford và Viện Konrad Adenauer, đã quan tâm sâu sắc tới các đơn vị nghiên cứu, tư vấn chính sách trong suốt thập kỷ qua. Họ tài trợ cho các hoạt động nghiên cứu phục vụ các phân tích về từng quốc gia cụ thể mà họ cần. Bên cạnh đó, các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách cũng được nhìn nhận như một kênh để góp phần nâng cao năng lực phân tích chính sách. Cũng giống như tổ chức quốc tế khác, Viện Ngân hàng Phát triển Châu Á cũng cần tìm cho các chuyên gia và cán bộ của mình những cộng sự đồng tư tưởng từng quốc gia để có thể phối hợp chặt chẽ, hiệu quả.

Thực ra, các nhà lãnh đạo của các quốc gia có nền kinh tế hùng mạnh ở Châu Á đôi khi còn phải đối mặt với những ý kiến từ phương Tây rằng trong thời đại đa cực, hậu Chiến tranh lạnh họ phải có nhiệm vụ thành lập các Viện Nghiên cứu chính sách ngoài chính phủ nhằm tham gia giải quyết những vấn đề quốc tế nổi cộm. Những lời tuyên bố của Robert McNamara về sự thiếu bóng của thành phần nghiên cứu, tư vấn chính sách độc lập ở Nhật Bản đã mang tính cảnh báo.

Nhật Bản cần xây dựng và phát triển một đội ngũ nòng cốt các nhà nghiên cứu và các tổ chức phi lợi nhuận để tập trung vào... các vấn đề toàn cầu... (và) cần phải chuẩn bị để công hiến theo cách này...; là quốc gia có Quyền lực lớn với nguồn lực kinh tế kỹ thuật khổng lồ, Nhật Bản có trách nhiệm phải làm như vậy (1996: 142).

Những lời phát biểu này cũng minh họa áp lực đang gia tăng trên toàn cầu đối với các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách.

3. Xu hướng toàn cầu hóa và hoạt động xuyên quốc gia của các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách.

Rõ ràng là các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách cũng bị ảnh hưởng bởi toàn cầu hóa. Ít nhất thì chính tiến trình này đã làm thay đổi chương trình và phạm vi nghiên cứu của họ. Các Viện Nghiên cứu phải mở rộng thêm tâm nghiên cứu ra khỏi các vấn đề quốc gia cơ bản để tìm biện pháp giải quyết cho các vấn đề toàn cầu và các vấn đề chính sách xuyên quốc gia liên quan tới môi trường, an ninh, thương mại, tị nạn và quyền con người. Cùng với việc toàn cầu hóa các chương trình nghiên cứu là việc công bố và chia sẻ toàn cầu các kết quả nghiên cứu của các tổ

chức nghiên cứu, tư vấn chính sách thông qua Internet. Nhiều nhà nghiên cứu, tư vấn chính sách đã trở thành những nhà bình luận viên quan trọng, đóng góp cho quá trình toàn cầu hóa. Theo ý kiến của một Phó Chủ tịch Ngân hàng Thế giới, các tổ chức nghiên cứu chính sách đóng vai trò quan trọng trong việc phân tích và giải thích rõ các điều luật về tổ chức hành chính, tài chính và luật pháp trong hệ thống quản trị quốc tế. Ông chỉ ra rằng:

Quy định và luật lệ của Tổ chức thương mại thế giới WTO dĩ nhiên là rất phức tạp. Vì thế điều cần hiểu rõ trước tiên là các luật lệ và quy định; Tôi cũng đã thấy chính phủ và các tổ chức nghiên cứu chính sách ở Việt Nam đã rất nỗ lực để tìm hiểu các vấn đề này. Nhưng các bạn cũng cần hiểu rõ những tác động của các quy định này tới nền kinh tế Việt Nam: cần xác định rõ ngành nào sẽ được lợi, ngành nào sẽ bị cạnh tranh (Ian Goldin, Saigon Times, 19-11-2003)¹⁹

Đối với Việt Nam, để hiểu được những ảnh hưởng đó việc cần làm là phải nâng cao năng lực của cán bộ tại các Bộ chủ chốt như Bộ Thương mại hay Bộ Tài chính cả về phân tích chính sách kinh tế và phải cả kiến thức về luật quốc tế.

Khu vực hóa có thể sẽ trở thành động thái mạnh hơn toàn cầu hóa. Trong các diễn đàn khu vực, các tổ chức nghiên cứu hướng nhiều vào các nhóm khu vực như Diễn đàn Hợp tác Kinh tế Châu Á Thái Bình Dương (APEC) hay Mercosur. Liên minh Châu Âu (EU) cũng đang là thời nam châm thu hút sự quan tâm của nhiều tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách (Ullrich, 2004). Những thách thức về mặt chính sách trong giai đoạn chuyển đổi đã kéo theo sự xuất hiện của rất nhiều Viện Nghiên cứu ở khu vực Trung và Đông Âu- từ đó nảy sinh nhu cầu hình thành mạng lưới các tổ chức trong khu vực và đã được UNDP và Viện Xã hội Mở đáp ứng hỗ trợ. Một động thái gần đây hơn xuất phát từ chính các đô thị lớn và quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa nhanh chóng tạo nên nhu cầu được tư vấn chính sách ở cấp tiểu khu vực. Có lẽ bởi vậy, nhiều tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách đang tập trung khá cao ở các đô thị lớn như Thượng Hải, Singapore, New York và Sydney.

Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á ASEAN thành lập năm 1967 đã tạo ra một nhu cầu phân tích chính sách chung trong khu vực. Liên quan đến những gì chúng ta đang xem xét tại đây, Ban thư ký ASEAN còn chưa thực sự đủ mạnh và thiếu người để thực hiện việc nghiên cứu chính sách cũng như chức năng tư vấn. Tóm lại trong các cơ chế chính thức này còn một khoảng trống về

¹⁹ http://www.vietnamtrade.org/news_archive.cfm?pubid=8E04DEC5-7B72-47D0-9462-D605031153B0

phân tích chính sách. Vai trò ảnh hưởng của đội ngũ cố vấn trong việc hợp tác kinh tế và an ninh ở Đông Nam Á đã được thừa nhận từ lâu trong khuôn khổ hoạt động của ASEAN-ISIS (Morrison & Evans, 1995). Việt Nam đã tham gia các hoạt động của ASEAN-ISIS từ năm 1995 thông qua đầu mối là Học viện Quan hệ Quốc tế. Trong số các đơn vị tham gia, Học viện Hợp tác và Hoà bình Cầm-pu-chia cũng là một thành viên.²⁰

Một đặc điểm thứ hai trong tính chất xuyên quốc gia của các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách là việc các chính phủ đang thông qua các tổ chức này như một công cụ không chính thức để mở rộng lợi ích ra bên ngoài. Các quỹ của Mỹ cùng với USAID (cũng như các tổ chức phát triển khác như Ngân hàng Thế giới) đã “xuất khẩu” mô hình tổ chức tư vấn chính sách sang Trung Âu, Châu Á, Trung Đông và Bắc Phi. Mô hình tổ chức nghiên cứu, tư vấn đã trở thành một đối tượng của chính sách phát triển và một công cụ về mặt tổ chức vừa nhằm xây dựng năng lực hoạch định chính sách, vừa nhằm thúc đẩy sự phát triển xã hội dân sự theo kiểu phương Tây hoặc theo kiểu Mỹ. Nhưng không phải lúc nào việc cấy ghép này cũng thành công.

Một cách cụ thể hơn, các tổ chức nghiên cứu chính sách thường trở thành cơ sở để các giới chức thăm viếng và tổ chức các sự kiện quốc tế. Trong một chừng mực nào đó sau hậu trường, bộ phận nghiên cứu, tư vấn đã trở thành nơi gặp gỡ ngoại giao không chính thức. Các Học viện thuộc hệ thống ASEAN-ISIS đã hoạt động hết sức hiệu quả, đặc biệt trong lĩnh vực an ninh và vẫn vững vàng trong quan hệ hợp tác kinh tế khu vực kể cả sau cuộc khủng hoảng tài chính Châu Á. Các Học viện này đã trở thành các nhân tố quan trọng trong việc duy trì và nối tiếp các cuộc thảo luận chính sách trong khu vực.

Thứ ba, cần hiểu các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách độc lập mang tính toàn cầu theo nghĩa đó là một nhóm các nhân tố trong một xã hội dân sự toàn cầu. Các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách có tác động qua lại với các phong trào xã hội và các tổ chức phi chính phủ trong các nhóm thảo luận chính sách để có thể đóng góp được khả năng chuyên môn của họ vào nhiều khía cạnh khác nhau trong việc hoạch định chính sách. Quan trọng hơn, nhiều tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách đã thiết lập mạng lưới xuyên quốc gia của họ. PASOS- mạng lưới các Học viện chính sách thuộc Quỹ Xã hội Mở tại Trung và Đông Âu- là một mạng lưới cấp khu vực. Global ThinkNet do Trung tâm Giao lưu Quốc tế Nhật Bản tập hợp tổ chức nhiều cuộc gặp gỡ cho các

20 CICP: <http://www.cicp.org.kh/default.htm>

viện trưởng và cán bộ nghiên cứu cấp cao của các đơn vị nghiên cứu chính sách.²¹ Trong suốt những năm 90, Câu lạc bộ Tokyo²²-do Học viện Nghiên cứu Nomura NRI đứng ra tập hợp- đã đưa nhiều nhà phân tích từ Brookings, Chatham House, Học viện Nghiên cứu Kinh tế của Đức, của chính NRI và Học viện Quan hệ Quốc tế Pháp ngòai lại với nhau. Mạng lưới Phát triển Toàn cầu (Global Development Network) là một mạng lưới liên bang diện rộng bao gồm chủ yếu là các viện nghiên cứu kinh tế.²³ Các tổ chức này thuộc nhóm tinh hoa, chủ đạo và khá bảo thủ trong xã hội dân sự toàn cầu. Tuy những mạng lưới này tạo ra một môi trường cho đối thoại và phối hợp nghiên cứu toàn cầu, nhưng các học viện vẫn tiếp tục trung thành và gắn kết với các quốc gia hay dân tộc nơi chúng được thành lập.

Thứ tư, các đơn vị nghiên cứu, tư vấn chính sách cũng tham gia vào các tiến trình chuyển giao chính sách xuyên quốc gia, lĩnh vực họ có thể truyền bá và bảo vệ một số ý kiến cũng như thực tiễn về chính sách nhất định vượt ra khỏi khuôn khổ phân tích chính sách cục bộ (Ladi, 2005). Chẳng rộng rãi, các tổ chức nghiên cứu chính sách là kênh để giới thiệu rộng rãi về các chính sách khác nhau, từ tư nhân hoá, chống tham nhũng đến cải cách thể chế. Điều đó có nghĩa là chuyển giao không chỉ các chương trình mà còn chuyển giao cả ý tưởng. Trước hết, các ý tưởng và khái niệm về “hành chính công kiểu mới” đã được các tổ chức quốc tế như Liên minh Châu Âu (EU), tổ chức OECD và các ngân hàng (phát triển) khu vực liên kết với các tổ chức nghiên cứu và các hiệp hội nghề nghiệp chuyển giao tới các nước đang phát triển và các nước đang chuyển đổi. Các đơn vị nghiên cứu trong nước sẽ tiếp nhận, diễn giải, tổng hợp và điều chỉnh “các kinh nghiệm quốc tế” cho phù hợp với bối cảnh quốc gia và yêu cầu luật pháp. Sau đó, bước phát triển quan trọng hơn cần đạt được là các tổ chức nghiên cứu chính sách được tham gia đóng góp kỹ năng chuyên môn vào nhóm hoạch định chính sách đối ngoại bán chính thức với sự tham gia của các doanh nghiệp, tổ chức phi chính phủ, tổ chức quốc tế và các chính phủ- mục tiêu của nhóm hợp tác này là để tạo ra hàng hoá công cộng trên toàn cầu (Reinicke, 1999-2000).

Tính chất xuyên quốc gia của các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách có ý nghĩa như thế nào đối với Việt Nam? Mặc dù còn

21 JCIE Global ThinkNet: <http://www.jcie.or.jp/thinknet/>

22 Tokyo Club Foundation for Global Studies: <http://www.tcf.or.jp/events/20000127-28.html>

23 GDN: www.gdnet.org

rất nhiều vấn đề chính sách cấp thiết trên bình diện địa phương và cả nước, các đơn vị nghiên cứu của Việt Nam cũng không được phép sao nhãng những trao đổi của khu vực và trên toàn cầu. Khái niệm chủ quyền quốc gia đang mờ dần, và kèm theo hình thức quản trị khu vực và toàn cầu, đang xuất hiện những phương thức và quyền hạn thiết lập chính sách mới. ở các khu vực khác trên thế giới, các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách đã thấy cần thiết, thậm chí bắt buộc phải tham gia vào những lĩnh vực, giai đoạn mới của quá trình hoạch định chính sách vượt khỏi khuôn khổ quốc gia dân tộc để tham gia vào các mạng lưới xuyên quốc gia hay các quan hệ hợp tác nhà nước- tư nhân toàn cầu. Một “thị trường chung về ý tưởng” toàn cầu đang dần được định hình nhưng có lẽ thị trường đó là nơi các tổ chức nghiên cứu, tư vấn của Châu Âu và Bắc Mỹ vượt trội.

Những lợi thế của việc tác động qua lại trong khu vực và toàn cầu chính là tiềm năng đáng kể cho việc nâng cao năng lực phân tích chính sách đi kèm với kinh nghiệm quốc tế và cơ hội để trở nên thông thạo với những “thực tiễn tốt nhất” về phân tích chính sách. Lý do mà nhiều tổ chức nghiên cứu tại các quốc gia đầu tư cho việc tham gia vào các cuộc tranh luận chính sách toàn cầu – đưa nhân viên tham gia các hội thảo và cuộc họp, tham gia vào các dự án nghiên cứu quốc tế, v.v- là bởi đây chính là cách tiếp cận gián tiếp đến các nguồn lực: vốn tài trợ, số liệu, kinh nghiệm, và sự bảo trợ. Chính nhờ thông qua các diễn đàn quốc tế, các học viện nghiên cứu chính sách sẽ được các nhà tài trợ- các tổ chức quốc tế, chính phủ và các tổ chức phi chính phủ quốc tế- biết đến. Điểm bất lợi khi tham gia mạng lưới quốc tế là tốn kém thời gian và tiền bạc, và đôi khi có thể lãng quên đi các loại hình hoạt động khác. Tuy nhiên, khả năng chủ động tham gia của đơn vị nghiên cứu của Việt Nam vào các diễn đàn thảo luận chính sách khu vực và toàn cầu - để được “kết nối”- sẽ là một tiêu chí phản ánh rõ trình độ năng lực tham gia đối thoại chính sách họ đã tích lũy được và rằng liệu các đơn vị đã đáp ứng được các tiêu chuẩn quốc tế hay chưa. Nói một cách khác, sự công nhận từ quốc tế- chẳng hạn qua các giấy mời trình bày tại các hội thảo, các khoản tài trợ cho nghiên cứu, v.v có thể được coi là một tiêu chí để đánh giá năng lực của đội ngũ nghiên cứu, tư vấn chính sách ở Việt Nam.

4. Những thực tiễn tốt nhất để có hệ thống các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách hiệu quả

Tiêu chí của tính hiệu quả thay đổi theo các loại chính sách khác nhau và cách thức đánh giá của các đại diện tài trợ chính.

Chẳng hạn, rất nhiều tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách Mỹ coi độ dài các báo cáo trên mặt báo mà họ nhận được là chỉ số của “sự thành công”. Ngược lại, có những quỹ đưa ra các chỉ số đánh giá ảnh hưởng của các nghiên cứu chính sách mà họ tài trợ bằng cách yêu cầu các bằng chứng hợp tác tương quan của một tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách với nhà tài trợ Tuy nhiên còn nhiều điểm mà cơ cấu quản lý nội bộ cần phải cải thiện để nâng cao hơn nữa chất lượng của tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách. Do vậy, phần này của bài viết sẽ chỉ ra tám nguyên tắc quản lý các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách do Raymond Struyk đưa ra đối với các xã hội chuyển đổi Trung và Đông Âu (Struyk, 2002). Sau đó là các lời bình luận về tính lãng tránh trong ảnh hưởng chính sách đối với chính phủ.

4.1 Thách thức trong quản lý đối với các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách tại các nước đang chuyển đổi

Việc nâng cao khả năng quản lý tổ chức cũng quan trọng như việc tăng cường năng lực phân tích. Quản lý tốt và điều hành tốt có vai trò quan trọng đối với tính hiệu quả của các viện nghiên cứu chính sách. Định hướng chính trị sâu cũng không thể bù đắp cho một cơ cấu hành chính không hoàn thiện hay vai trò lãnh đạo năng động có sức lôi cuốn của một cá nhân cũng không thể thay thế được điểm yếu này.

Tóm lại, bằng cách gọi của riêng mình, tám nguyên tắc do Struyk (2002) đưa ra đối với các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách thời hậu - cộng sản chủ nghĩa là:

1. Động viên nhân viên tăng năng suất lao động và được giữ lại;
2. Đảm bảo các tiêu chuẩn thông qua quản lý chất lượng;
3. Cải tiến và đổi mới cơ cấu tổ chức;
4. Bổ nhiệm các giám đốc nghiên cứu;
5. Quản trị doanh nghiệp;
6. Cách thức nghiên cứu và đầu ra của nghiên cứu;
7. Nguyên tắc quản lý tài chính
8. Gắn nghiên cứu với hoạch định chính sách

4.1.1 Động viên nhân viên:

Các vấn đề liên quan đến động viên nhân viên (không có hứng thú làm việc, năng suất lao động thấp) đều có tác động tiêu cực

đến hoạt động của tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách. Cách thức động viên các cán bộ nghiên cứu của tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách trong các xã hội dân sự khác với các nhân viên này trong khu vực nhà nước. Những người thích làm tư vấn của các tổ chức xã hội dân sự thường là những người muốn “tạo ra sự khác biệt” và được thôi thúc bởi nhiệm vụ của các tổ chức này. Ngược lại, khu vực nhà nước thường đảm bảo cho các cán bộ nghiên cứu, tư vấn sự ổn định về công ăn việc làm, và một mối liên hệ khá trực tiếp đối với chính phủ. Điều kiện làm việc, phương tiện (máy tính, internet, khả năng tiếp cận dữ liệu v.v) cũng như nội dung công việc hấp dẫn giúp thu hút và giữ được đội ngũ cán bộ nghiên cứu, tư vấn có khả năng phân tích này. Một điều quan trọng không kém là tạo ra được môi trường phát huy năng suất lao động và cải tiến đối với các nhà nghiên cứu: (i) sự thừa nhận đối với các thành tích cá nhân và quyền tác giả của các báo cáo; (ii) các mức thăng tiến nghề nghiệp rõ ràng cũng như cơ hội phát triển; (iii) mức lương cạnh tranh, thưởng cùng các khoản phụ khác. Điều này đòi hỏi phải có các thủ tục minh bạch để đánh giá chất lượng công việc và thăng tiến cũng như hoạch định đào tạo cán bộ và phát triển chuyên môn. Nhân viên phải theo kịp các cuộc tranh luận cũng như phương pháp luận chuyên ngành quốc tế liên quan bằng cách tham gia vào các khoá học hoặc hội thảo. Khuyến khích nhân viên đăng bài của họ bằng ngôn ngữ nước sở tại và bằng một ngôn ngữ quốc tế trong trường hợp thích hợp. Một yêu cầu không tránh khỏi là các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách Việt Nam trước sau gì cũng phải đối mặt với việc xin tài trợ và cạnh tranh các khoản tài trợ nghiên cứu. Điều này đòi hỏi cần phải có thời gian, thực tế, tính kiên trì và biết “không thất vọng để rút kinh nghiệm” khi việc xin tài trợ này không đạt được kết quả.

4.1.2. Quản lý chất lượng:

Điều quan trọng là cần phải chú ý kỹ lưỡng đến chất lượng của các sản phẩm và dịch vụ của các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách. Thông thường, cách thức tốt nhất để thuê và giữ lại các nhà nghiên cứu có khả năng là các nhân viên có bằng tiến sỹ và có kinh nghiệm trong việc làm chính sách để đảm bảo những nội dung tư vấn do họ đưa ra là thích hợp và đảm bảo uy tín. Một cách thức tiếp cận tiêu chuẩn tại các viện nghiên cứu hàng đầu trên thế giới để đảm bảo chất lượng là thông qua đánh giá của đồng nghiệp. Thực tế đó là: “các phân tích cần phải đúng với thực tế, thống nhất về mặt lô-gic, phương pháp luận đúng đắn, có cơ sở trong nghiên cứu chuyên ngành hiện nay cũng như trước đó và

được viết nhằm phục vụ cho đối tượng độc giả chính” (Struyk, 2002: 65). Không được định trước kết luận của việc nghiên cứu và phân tích. Phương pháp đánh giá của đồng nghiệp có thể được thực hiện theo nhiều cách, có thể tiến hành thông qua các buổi nói chuyện nội bộ do giám đốc nghiên cứu tổ chức và/hoặc nhóm quản lý; hay lượng người tham khảo giấu tên qua các tạp chí nghiên cứu khoa học hoặc thuê người "chấm điểm". Các vấn đề khác có thể tạo ra sự khác biệt đối với nhà tài trợ là: đảm bảo hạn nộp, cách thức trình bày kết quả có hiệu quả, và tính thực tế của các khuyến nghị cũng như tư vấn. RAND đã đưa ra các hướng dẫn nội bộ về khái niệm nghiên cứu chất lượng cao và nguyên tắc này có thể được coi là chuẩn quốc tế (xem Phụ lục 1).

4.1.3. Cải tiến cơ cấu tổ chức:

Các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách tại các xã hội dân sự luôn bị đặt dưới sức ép cạnh tranh buộc phải cải tiến, làm mới các chương trình làm việc của họ cũng như phát triển các sản phẩm mới và khách hàng mới. Các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách được hậu thuẫn bởi nhà nước- dù dưới dạng một bộ phận trong một Bộ hoặc một cơ chế ngoài Bộ- luôn phải điều chỉnh cơ cấu tổ chức của họ theo chương trình hành động của bộ máy hành chính và chính trị. Việc đánh giá lại mục tiêu của các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách, phát triển chương trình làm việc mới, tìm kiếm khách hàng mới và đa dạng hoá chương trình nghiên cứu đòi hỏi phải có hoạch định chiến lược. Đối với tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách Việt Nam, các công trình cho các nhà tài trợ và chính phủ đã tạo ra công việc thường xuyên và khá giống nhau về phát triển chính sách, soạn thảo luật, nghiên cứu cơ sở thực tiễn, đánh giá chương trình, v.v. Phát triển khách hàng mới trong khu vực kinh doanh - chẳng hạn với các ngân hàng hoặc các công ty nước ngoài - tạo ra các thách thức đối với việc đa dạng hoá sản phẩm cũng như chương trình nghiên cứu của các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách. Những khách hàng này có kỳ vọng khác nhau về hình thức nghiên cứu, tiến độ mà nghiên cứu được thực hiện và tính bảo mật của kết quả. Tuy nhiên, kết quả của việc phát triển khách hàng tư nhân mới với các hợp đồng tư vấn mở rộng kinh nghiệm nghiên cứu, tăng tính hiệu quả, và nâng cao được hình ảnh của tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách.

4.1.4. Xây dựng trường nhóm giỏi:

Những người trưởng nhóm này có thể có các chức vụ khác nhau như: vụ trưởng, hay trưởng ban như là cấp “quản lý trung

gian” trong các nhóm tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách lớn. Trách nhiệm của nhóm quản lý cao cấp, thường là giám đốc là chỉ định trưởng nhóm để điều phối công việc của dự án và marketing, đảm bảo năng suất lao động và duy trì môi trường làm việc hiệu quả. Về lý thuyết, việc lựa chọn các nhà quản lý này cần được thực hiện trên cơ sở sau: các ứng cử viên phải có (i) kinh nghiệm và kiến thức sâu trong lĩnh vực chuyên ngành hẹp và dự án liên quan; (ii) khả năng giao tiếp trên cương vị trưởng nhóm và người chỉ dẫn; (iii) khả năng chủ động và nhạy bén của họ đối với nhu cầu của khách hàng; (iv) kỹ năng quản lý và tổ chức; (v) bằng cấp và chứng chỉ liên quan (Tiến sỹ); và (vi) khả năng sáng tạo. Những phẩm chất này mang tính chất tương đối nhưng lại đóng góp vào “tiếng vang”, tính sáng tạo và năng động của quá trình nghiên cứu. Năng suất lao động của cả viện nghiên cứu phụ thuộc vào các trưởng nhóm này. Việc bổ nhiệm nếu chỉ dựa trên thâm niên, bảo trợ hoặc ưa thích của lãnh đạo, hoặc do các mối quan hệ chính trị hoặc cá nhân đều tạo ra một môi trường nghiên cứu hạn chế và kém hiệu quả. Theo ông Struyk, kiểu lãnh đạo độc tài vẫn còn phổ biến trong các ngành có hàm lượng trí thức cao tại Châu Á trong khi đó kinh nghiệm quốc tế chỉ ra rằng các dự án nghiên cứu qua các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách và có sự tham gia của nhiều bên hiệu quả hơn (2002:137; 146).

4.1.5. Ban quản trị và việc điều hành:

Việc các thành viên có uy tín cao giám sát trong ban quản trị từ bên ngoài giúp tăng cường khả năng điều hành của một viện nghiên cứu cũng như hình ảnh của viện đó đối với khách hàng là các quỹ, doanh nghiệp và tổ chức quốc tế. Đối với các Viện Nghiên cứu thuộc chính phủ, có thể các ban quản trị này không tồn tại. Các công việc hành chính như tuyển nhân viên và thay thế các giám đốc (viện trưởng) được thực hiện bởi các quan chức cao cấp theo luật dân sự hiện hành. Thay vào đó, một “hội đồng cố vấn” hoặc “ban khoa học” sẽ thực hiện một số chức năng giám sát - phụ thuộc vào tần suất mà hội đồng/ban này họp. Tương tự như thế, các Viện Nghiên cứu Chính sách nằm trong các trường đại học (như viện của tôi - CPS) có thể có một bộ phận cố vấn khoa học riêng, và các chức năng hành chính và tài chính được thực hiện đầu đó trong bộ máy của trường đại học. Đối với các Học viện độc lập, ban quản trị là một bộ phận ra quyết định quan trọng để đảm bảo tính trách nhiệm cao (có nghĩa là để các nguồn lực của tổ chức được sử dụng một cách hợp lý, không để văn phòng, chi phí đi lại, tiền lương, hoặc chi phí cho các hoạt động khác bị lãng phí) và để đảm bảo cho việc duy trì vai trò đối ngoại của viện. Một Viện mà tài chính càng ổn định, chương trình nghiên cứu đảm bảo, và tạo

lập được danh tiếng thì việc quản lý có thể giao cho các giám đốc. Ban quản trị chỉ tác động đến các vấn đề liên quan đến chiến lược và tầm nhìn. Một thực tế hay gặp phải là ban quản trị hoạt động không đúng chức năng: họ buộc phải tham gia vào các công việc mang tính vi mô, họ phản ứng thụ động và không có tầm nhìn chiến lược; họ bị phân tán bởi các vấn đề quản lý thường nhật thay vì hoạch định mục tiêu dài hạn. Ban cố vấn hiệu quả nhất cần phải nhỏ gọn, nhiều thành phần với kinh nghiệm phong phú để có thể đóng góp vào sự phát triển chiến lược của viện nghiên cứu. Một hội đồng có thể không thực hiện được nhiều chức năng chính trị đối với đội ngũ cố vấn chính phủ trong bối cảnh Việt Nam. Tuy nhiên, hội đồng cố vấn bao gồm các học giả nổi tiếng hoặc các chuyên gia từ các tổ chức không thuộc các Bộ (chẳng hạn thuộc các trường đại học hoặc các tổ chức tư nhân) cũng như các học giả và chuyên gia ngoài nước sẽ tạo nên uy tín của tổ chức.

4.1.6. Cơ cấu đội ngũ nhân viên nghiên cứu xung quanh “các ngôi sao” hoặc “các nhóm”:

Thực tế có nhiều mô hình khác nhau trên thế giới. Một số tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách được biết đến với các nhà nghiên cứu “hạng sao”, những người thường làm việc trong các dự án của riêng họ một cách độc lập và chỉ sử dụng các trợ lý nghiên cứu. Các công trình thường được in dưới tên của “ngôi sao”. Mô hình này phổ biến ở Bắc Mỹ và Tây Âu. Ngược lại, các dự án lớn, các đánh giá chương trình, v.v. cần đến số liệu thực tế, hay phân tích thống kê hoặc việc thu thập dữ liệu gốc đòi hỏi phải làm theo nhóm. Các nghiên cứu được đặt hàng thường do các nhóm thực hiện. Một yếu tố cần xét đến là sự cân bằng giữa đội ngũ làm chính thức toàn bộ thời gian và đội ngũ làm theo hợp đồng bán thời gian cũng như các cộng tác viên nghiên cứu. Do chưa ổn định về nguồn tài trợ, nhiều tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách ở các quốc gia chuyển đổi phải dựa vào một nhóm nhân viên chính thức nhưng kêu gọi các cộng tác viên nghiên cứu theo dự án. Thông thường, điều này đòi hỏi chi phí thường xuyên lớn để duy trì một số lượng lớn các chuyên gia nghiên cứu chính thức. Những mô hình loại này khá phổ biến tại các Viện nhà nước tài trợ như ở Việt Nam- các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách chính thống lâu năm với các khoản tài chính khá lớn. Dưới áp lực cạnh tranh, các Viện Nghiên cứu Tư vấn Chính sách độc lập buộc phải liên tục xem xét sự cân bằng giữa số lượng nhân viên chính thức, nhân viên hợp đồng và các “chuyên gia khách mời”. Các Viện thuộc nhà nước không đủ nhiều động cơ lợi ích hay độ linh hoạt để làm điều này.

4.1.7. Quản lý tài chính:

Đối với các Viện luôn được nhà nước đảm bảo về mặt tài chính hoặc có nguồn ngân sách lớn, việc giải trình tài chính là một quá trình nội bộ. Tuy nhiên, khi các Viện Việt Nam tìm kiếm các nguồn tài trợ nghiên cứu từ phía doanh nghiệp, các nhà tài trợ nước ngoài, hoặc trở thành đối tác trong các dự án nghiên cứu thì các Viện này buộc phải đáp ứng được các tiêu chuẩn kế toán và kiểm toán của nhà tài trợ. Điều này có nghĩa là Viện cần phải biết được chi phí thực của họ (trực tiếp và gián tiếp) và có khả năng về mặt kỹ thuật để giải trình tài chính.

4.1.8. Truyền thông và quảng bá kết quả:

Quá trình nghiên cứu thường kết thúc bằng việc hoàn thành một bài viết và bài viết đó sẽ bị quên lãng trên giá sách. Và cũng chẳng mấy ai để tâm đến việc đưa những kết quả nghiên cứu này đến với những người cần nó, chẳng mấy ai chú ý tìm cách thể hiện kết quả nghiên cứu dưới hình thức khác để dễ được biết đến hơn và có ý nghĩa lớn hơn trong cộng đồng nghiên cứu, tư vấn và hoạch định chính sách. Kết quả nghiên cứu cần phải công bố kịp thời, dễ hiểu và có sức thu hút. Thông thường, kết quả nghiên cứu thường bị bỏ qua do có quá nhiều thuật ngữ chuyên ngành hay văn phong khoa học khô khan. Giờ đây các nhà tài trợ quốc tế đòi hỏi quá trình nghiên cứu buộc phải có chiến lược giao tiếp và thu hút “nhóm người sử dụng”. Thay vì phải đọc hàng loạt các tài liệu về “kết hợp nghiên cứu với hoạch định chính sách”, các tổ chức với các trang Web sau đưa ra lời khuyên hữu ích về chiến lược truyền thông.

- RAPID - Nghiên cứu và chính sách phát triển www.odi.org.uk/rapid
- IDRC - Hội đồng nghiên cứu phát triển quốc tế
- GDN - Mạng lưới phát triển toàn cầu www.gdnet.org/

“Vận dụng kiến thức” đòi hỏi dành riêng một phần ngân sách để quảng bá và đào tạo nhân viên về kỹ năng truyền thông chẳng hạn như cách thức viết các tin văn chính sách hay cách thức giao tiếp với báo giới, phương tiện truyền thông. Có rất nhiều phương pháp giao tiếp khác nhau, nhưng điểm quan trọng là kết quả nghiên cứu phải được trình bày và tạo ra ảnh hưởng nhất định. Dẫn lời của tổ chức MIER ở Ma-lai-xia, “tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách... không những chỉ phải nghĩ mà còn phải nói”.

Các nguyên tắc quản lý do Struyk đưa ra (2002) không phải là một cẩm nang hướng dẫn hay bộ công cụ đầy đủ. Thay vào đó các

viện vẫn còn các sự lựa chọn chiến lược về cách thức tổ chức phù hợp nhất với bối cảnh chính trị- xã hội và lĩnh vực chính sách.

4.2. Hình ảnh và uy tín: Thực tế và lập luận về ảnh hưởng chính sách

Khi hoạch định tầm ảnh hưởng của chính sách cần có cái nhìn thực tế. Các con đường để tiếp cận và xây dựng chiến lược ảnh hưởng cũng thay đổi tùy thuộc vào bối cảnh lịch sử và thiết chế của từng nước, cũng như mức độ mà một tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách là “người trong cuộc” hay là “người ngoài cuộc” trong công đồng hoạch định chính sách và những người nắm quyền lực. Thêm vào đó, cần phải làm rõ sự khác biệt giữa hệ lụy xã hội tổng quan trong “tính cấp thiết của nghiên cứu” và ý tưởng cụ thể của “ảnh hưởng của nghiên cứu lên chính sách”.

Nghiên cứu có thể không có ảnh hưởng gì lên các nhà hoạch định chính sách. Nhưng điều đó không có nghĩa là vô ích hoặc không có lợi. Các bên liên quan khác- phương tiện truyền thông, các tổ chức quốc tế tại Việt Nam, khu vực kinh doanh, v.v- có thể muốn biết đến kết quả nghiên cứu. Có thể họ không phải là đối tượng khách hàng mục tiêu (các nhà hoạch định chính sách chính phủ), nhưng các tổ chức này có thể tạo ra ảnh hưởng gián tiếp.

Hàng loạt các Viện tư nhân mới xuất hiện hoặc các tổ chức phi chính phủ với chuyên hướng nghiên cứu có thể tạo ra sức ép lên đội ngũ tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách chính phủ trong tương lai. Cùng lúc đó các cơ hội mới cũng xuất hiện. Khả năng nghiên cứu của các tổ chức phi chính phủ đem lại cơ hội mới cho việc điều phối và thành lập đối tác. Nếu các nhà lãnh đạo chính trị quyết định đẩy mạnh nghiên cứu chính sách tại các tổ chức không thuộc cơ cấu chính phủ hoặc của Đảng, những nhà lãnh đạo này vẫn cần đến các nhà tư vấn nằm trong chính phủ để diễn giải và làm đối trọng lại với những kết quả nghiên cứu này cũng như thẩm thấu các kết quả nghiên cứu. Tóm lại, còn rất nhiều tiềm năng cho mối quan hệ tương hỗ này.

Một yếu tố quan trọng khác là “khả năng ảnh hưởng của chính sách” có ý nghĩa khác nhau đối với các nhóm cá nhân và tổ chức khác nhau. Các nhà tài trợ có thể muốn thấy “bằng chứng” mà các đơn vị nghiên cứu, tư vấn chính sách tác động lên sự thay đổi chính sách. Điều này cũng có nghĩa là phải đưa ra một loạt các chỉ số để đánh giá “khả năng ảnh hưởng” hoặc “tính cấp thiết”:

1. Chỉ số chính trị- hành chính
 - ảnh hưởng lên luật pháp; quá trình dự thảo luật; soạn thảo các bài phát biểu

- việc bổ nhiệm thành viên của các Học viện vào các ủy ban chính thức
 - sự bảo trợ chính trị và các mối liên hệ chính trị
 - sự bảo trợ từ các tổ chức quốc tế và khả năng cùng lựa chọn đội ngũ cố vấn
2. Chỉ số xã hội
- sự thừa nhận của giới truyền thông và các bài được đăng tải
 - số lượng dự án nghiên cứu được doanh nghiệp tài trợ
 - sự tham gia của các đối tác khác vào dự án nghiên cứu
 - mạng lưới thành viên và đối tác liên kết
3. Chỉ số về cơ cấu tổ chức
- số lượng xuất bản
 - bằng cấp và kinh nghiệm của đội ngũ nhân viên
 - năng lực đào tạo chính sách
 - nguồn tài chính huy động được từ bên ngoài
 - nội dung, tính phổ cập và khả năng đáp ứng của website

Tuy nhiên, các chỉ số trên thường không thể hiện hết được các đặc trưng không nhìn thấy được của “khả năng ảnh hưởng” có thể xảy ra tại các cuộc “vận động hành lang” và các mối liên hệ nghề nghiệp có được theo thời gian trở thành quan hệ mật thiết, tin cậy cho phép người trong cuộc tiếp cận các thông tin nội bộ cộng đồng chính sách. Các mối quan hệ giữa nhà tài trợ- khách hàng đặc trưng của hệ thống Trung Hoa, và hiện tượng “cửa xoay” trong việc luân chuyển cán bộ giữa đội ngũ nghiên cứu, cố vấn chính sách và chính phủ- nhà hoạch định chính sách tại Sin-ga-pơ tạo ra một sợi dây ảnh hưởng vô hình và gián tiếp.

Một yếu tố hay bị bỏ qua là chính tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách tạo ra nguồn nhân lực. Điều này không chỉ đúng với các Học viện trong các trường đại học đào tạo cấp bằng quản lý/ chính sách công. Kinh nghiệm “thực tế” và việc đào tạo chính sách trong đội ngũ cán bộ nghiên cứu sẽ giúp họ có được các kinh nghiệm về quản lý hành chính nhà nước cũng như những quan hệ chính trị để tiến bước trên con đường sự nghiệp trong nước hoặc trên trường quốc tế.

Các ý kiến khác cho rằng ảnh hưởng chính sách thường được xét về lâu về dài, trong những bối cảnh nhất định và có tác động tích cực dần dần, có nghĩa là không gian mà các cuộc tranh luận

chính sách diễn ra cũng như cách thức mà ý kiến chủ đạo và các giá trị xã hội được thiết lập. Tuy nhiên, việc tìm hiểu sâu các cuộc tranh luận khoa học xã hội về chức năng “định hướng” dài hạn của nghiên cứu và phân tích đã vượt quá khuôn khổ của bài viết này. Do vậy, tôi xin kết thúc phần này bằng cách trích lời John Maynard Keynes:

Ý tưởng của các nhà kinh tế và các triết gia nghiên cứu chính trị (...) còn mạnh hơn cả những gì chúng ta biết. Thật vậy, thế giới được thống trị bởi chỉ một số rất ít ý tưởng. Những con người thực dụng, những người tin rằng họ có thể đứng ngoài sự ảnh hưởng của tri thức, thực ra thường lại là nô lệ của những nhà kinh tế học. Những kẻ điên khùng với quyền lực trong tay, những kẻ chỉ nghe thấy những lời nói vô căn cứ, nuôi dưỡng sự điên khùng của họ từ nghiên cứu của một số học giả kém cỏi của nhiều năm trước. Tôi chắc chắn rằng sức mạnh của một vài đặc quyền đặc lợi đang bị thổi phồng lên rất nhiều so với những đóng góp thầm lặng của các ý tưởng dù trước hay sau (...); và chính các ý tưởng chứ không phải những tư tưởng đặc quyền đặc lợi kia mới đóng vai trò quan trọng với quá trình phát triển theo hướng tích cực hay tiêu cực (Keynes 1936:383-4).

5. Kết luận: Thách thức của tính cấp thiết của chính sách

Khi thực hiện bài viết này, câu hỏi chính mà Viện Ngân hàng Phát triển Châu Á đặt ra là: “Đâu là những yếu tố đóng góp cho một tổ chức nghiên cứu tư vấn chính sách hiệu quả?” Trên thực tế, không có câu trả lời đơn giản và cũng không có cách nào để thực hiện được nhanh chóng.

Tập trung vào các vấn đề quản lý nội bộ không có nghĩa là bỏ ra khỏi bối cảnh kinh tế và chính trị chung. Yếu tố quản lý đóng vai trò quan trọng đối với sự phát triển bền vững cũng như chất lượng sản phẩm của từng Viện riêng lẻ. Tuy nhiên, chúng ta cũng phải xem xét các Viện thuộc chính phủ một cách tổng thể. Vấn đề ở đây là sự đối lập giữa mỗi liên hệ nội bộ quá chặt chẽ và mối quan hệ lỏng lẻo giữa các Viện không cùng một Bộ. Người Mỹ có thể coi đây là kết quả của việc các phòng ban được thiết lập theo mô hình chiều dọc “hình ống” mà thiếu đi các cấu trúc cho phối hợp bề ngang, hay người Anh sẽ mô tả vấn đề này như một cấu trúc “xi-lô” thiếu vắng “tổ chức kết nối”. Tóm lại, tính hiệu quả của các Viện Nghiên cứu tại Việt Nam bị ảnh hưởng bởi mô hình Nhà nước. Tuy nhiên, các tổ chức nghiên cứu tư vấn chính sách vẫn có thể làm tốt hơn bằng cách:

- Quản lý chất lượng và các vấn đề quản lý khác là một yếu tố tồn tại thường trực và lâu dài trong quá trình hoạt động của tổ chức. Do vậy đây không thể là vấn đề tổng kết mỗi năm một lần. Xem thêm phần 4 và phụ lục 1.
- Đa dạng hóa các nguồn tài trợ. Những Viện Nghiên cứu độc lập hoạt động ổn định thường là những Viện có nhiều nguồn thu nhập khác nhau. Việc phát triển đa dạng hóa các nguồn thu nhập đòi hỏi phải có thời gian và điều này không được làm ảnh hưởng đến uy tín của tổ chức cũng như chất lượng của sản phẩm.
- Một vài tổ chức nghiên cứu tư vấn chính sách (không phải tất cả) cần phải vươn ra bên ngoài, đưa các hoạt động và cam kết của mình ra khỏi biên giới Việt Nam để theo kịp các cuộc tranh luận chính sách toàn cầu. Điều này có thể thực hiện thông qua trao đổi chuyên môn, học bổng, đào tạo sau đại học ở nước ngoài cũng như tham gia làm đối tác vào các dự án nghiên cứu quốc tế và tham gia vào các mạng nghiên cứu chính sách khu vực và toàn cầu. Việt Nam không thể miễn nhiệm trước sức ép toàn cầu hóa trong đó bao gồm cả sức ép lên cộng đồng chính sách.
- Cần phải củng cố cộng đồng chính sách cả về chiều rộng lẫn chiều sâu. Bằng cách phát triển thêm các mối liên hệ theo chiều ngang với các tổ chức khác, chúng ta có thể khắc phục được cấu trúc tổ chức theo kiểu phòng ban hoặc cơ cấu quyền lực quan liêu. Điều này cũng bao gồm cả việc thuê các nhà nghiên cứu độc lập từ khu vực kinh doanh, từ giới truyền thông và một số tổ chức phi chính phủ nhất định.

Một câu hỏi khác mà Viện Ngân hàng Phát triển Châu Á đặt ra là: Chúng ta có thể học hỏi được gì từ các xu hướng và mô hình tổ chức nghiên cứu tư vấn chính sách quốc tế? Với việc bùng nổ các Viện Nghiên cứu Tư vấn Chính sách Quốc tế, rõ ràng các tổ chức này là công cụ quan trọng để tiến hành nghiên cứu các vấn đề kinh tế và xã hội. Ở Việt Nam, nhu cầu phân tích định hướng Đổi Mới ngày càng tăng do vậy nhu cầu đối với các Viện Nghiên cứu tại Việt Nam tham gia vào quá trình chuyển đổi kinh tế và cải cách khu vực tư nhân ngày càng tăng. Xu thế quốc tế là thiết lập thêm (chứ không phải giảm đi) các Viện Nghiên cứu Tư vấn Chính sách. Việc phát triển các Viện Nghiên cứu Tư vấn Chính sách đã được thực hiện một cách nhanh chóng và đa dạng nhưng vẫn đảm bảo được sự cân bằng, hầu hết các viện mới được thành lập trong hai thập kỷ gần đây là các bộ phận độc lập. Nhưng ở Việt Nam còn ít các Viện

Nghiên cứu Chính sách Tư nhân, và việc các Viện này phải hoạt động phối hợp với Nhà nước là một khuôn mẫu, một khuôn mẫu khác hẳn với thói quen tranh luận, và đóng góp phê bình của xã hội dân sự ở phương Tây. Mặc dù khả năng chuyển đổi sang chế độ đa nguyên với xã hội dân sự không được xét đến, nhưng việc cải cách cơ cấu- chẳng hạn như nhân rộng mô hình hành chính mới- có thể thực hiện được ở Việt Nam. Một bài học rõ ràng từ Liên bang Xô-viết và các quốc gia Trung và Đông Âu là một ngày nào đó chính các Viện Nghiên cứu nằm trong hệ thống ban ngành hiện tại của Việt Nam sẽ trở thành nạn nhân đầu tiên của cải cách và cắt giảm khu vực nhà nước.

Cuối cùng chính là nỗi lo cũng như câu hỏi về đến “tính độc lập”. Đối với các nhà quan sát phương Tây, các Viện Nghiên cứu Tư vấn Chính sách Châu Á thường có mối quan hệ gắn gũi đến mức “không lành mạnh” với chính phủ. Với quan điểm rằng các viện này buộc phải “phục tùng đường lối chính thống”, ngay cả tờ The Straits Times cũng phải đặt câu hỏi : “Liệu rằng các Viện Nghiên cứu Tư vấn Chính sách có thể tư vấn hay không?” (Rekhi, 2002).

Tính độc lập cần phải được xem xét dựa trên nhiều tiêu chí trong lúc vẫn phải thừa nhận yêu cầu độc lập có thể đi ngược lại với tính cấp thiết của chính sách. Các khía cạnh của tính độc lập bao gồm:

1. Độc lập chính trị đối với các nhóm hưởng lợi chính sách
2. Độc lập về mặt luật pháp
3. Độc lập về tài chính
4. Tự chủ và tự do nghiên cứu

Một Viện Nghiên cứu Tư vấn Chính sách phương Tây có thể tồn tại dưới danh nghĩa tổ chức phi lợi nhuận không liên hệ với các đảng phái chính trị và các lợi ích kinh doanh. Tuy nhiên việc phụ thuộc về tài trợ vào một khách hàng- chẳng hạn một bộ phận của chính phủ sẽ dẫn đến câu hỏi về khả năng tự do thiết lập chương trình nghiên cứu và các cách thức theo dõi quan trọng để đảm bảo việc đưa ra kết quả nghiên cứu mong đợi. Cuối cùng, việc độc lập hoàn toàn là không thể hoặc không được các tổ chức như Viện Nghiên cứu Tư vấn Chính sách mong muốn. Thay vào đó là quan hệ phụ thuộc, nhưng có tính tự chủ và tự do nghiên cứu dựa trên các tiêu chuẩn nghề nghiệp, cho phép theo dõi nhưng khá độc lập với văn hóa chính trị.

Phụ lục 1

Tiêu chuẩn RAND đối với nghiên cứu chất lượng cao

RAND đưa ra các tiêu chuẩn này như một yêu cầu về chất lượng đối với tất cả các nghiên cứu của RAND. Đó cũng là bộ quy tắc mà các bộ phận và chương trình của RAND tổ chức các quá trình kiểm tra chất lượng.

Các tiêu chuẩn chung:

- Vấn đề phải được định hình rõ ràng;
- Phương pháp nghiên cứu cần phải được thiết kế và áp dụng đúng;
- Dữ liệu và các giả thiết cần phải có cơ sở;
- Kết quả cần phải hữu ích và tiến bộ;
- Các khuyến nghị cần phải dựa trên kết quả thu được một cách lô-gic và được giả thích kỹ càng;
- Công tác hồ sơ tư liệu cần phải chính xác, dễ hiểu, ngôn ngữ rõ ràng và thống nhất;
- Nghiên cứu cần phải sử dụng hiểu biết của các nghiên cứu trước có liên quan;
- Nghiên cứu cần phải thiết thực đối với khách hàng và các bên liên quan;
- Nghiên cứu cần phải khách quan, độc lập và cân đối.

Các tiêu chuẩn dưới đây mô tả các tính chất đặc biệt của nghiên cứu mà RAND sử dụng để xác định giá sản của tổ chức mình; và thường dùng để đánh giá các công trình nghiên cứu xuất sắc nhất.

Các tiêu chuẩn đặc biệt

- Nghiên cứu cần phải dễ hiểu và có tính gắn kết;
- Nghiên cứu cần phải đổi mới;
- Nghiên cứu cần phải có tác động lâu dài.

Khẩu hiệu của RAND là: *Phân tích khách quan. Giải pháp hiệu quả.* Trang Web của RAND tại địa chỉ: www.rand.org

Danh mục tham khảo

- Boucher, Stephen, et al, (2004) *Châu Âu và các tổ chức nghiên cứu: một lời hứa sẽ được thực hiện. Phân tích về các tổ chức nghiên cứu chuyên biệt về các vấn đề chính sách của Châu Âu trong một Liên minh châu Âu mở rộng*, Bài nghiên cứu số 35, Tháng 10, Paris, Notre Europe.
- Braun, M., Chudnovsky, M., Di Nucci, C., Ducoté, N. and Weyrauch, V. (2004) "Một nghiên cứu so sánh về các tổ chức nghiên cứu ở Mỹ Latinh, châu Á và châu Phi" *Centro de implementación de Políticas para la Equidad y del Crecimiento (CIPPEC)*, Buenos Aires, Argentina.
- Hwang (1996) "Các báo cáo nghiên cứu dành cho kinh doanh", *Free China Review*, Tháng 5, 46(5): 19-23.
- Jayasuriya, Kanishka. (1994) "Singapore: Những chính sách của định nghĩa khu vực", *The Pacific Review*, 7(4).
- Keynes, John Maynard (1936/1973), *Những bài viết chọn lọc của John Maynard Keynes. Kỳ VII: Lý luận chung về Việc làm, Mối quan tâm và Tiền bạc*. Macmillan Cambridge University Press: Cambridge.
- Ladi, Stella. (2005) *Toàn cầu hóa, Chuyển đổi chính sách và các tổ chức nghiên cứu*, Cheltenham, Edward Elgar
- McNamara, Robert. S. S. (1996) Vai trò của Nhật Bản trong Nghiên cứu Chính sách Toàn cầu, Telgarsky, Jeffrey. & Ueno, Makiko. (eds.) *Các tổ chức nghiên cứu ở một xã hội dân chủ: Một tiếng nói thay thế*, Washington DC, Viện Đô thị.
- McGann, James & Weaver, R. Kent. eds. (2000) *Các tổ chức nghiên cứu và các xã hội dân chủ: Chất xúc tác cho các Ý tưởng và Hành động*. Sommerset, NJ: Transaction Press.
- Morrison, Charles and Evans, Paul. (1995) *Tăng cường hợp tác giữa các Viện Nghiên cứu Chính sách ở Châu Á Thái Bình Dương*, JCIE Tài liệu số. 18, Trung tâm Trao đổi Quốc tế Nhật Bản
- Viện Nghiên cứu cấp cao quốc gia, Danh mục các tổ chức nghiên cứu, NIRA, Nhật Bản. <http://www.nira.go.jp/ice/nwdtt/index.html>
- Olds, Kris. (2005) *Global assemblage: Singapore*, Các trường đại học ở phương Tây và Sự xây dựng một trung tâm Giáo dục toàn cầu, tài liệu chuẩn bị.
- Quigley, Kevin. F. F. (1997) *Vì Dân chủ : Các Quỹ và Các tổ chức Hỗ trợ Dân chủ tại Trung Á*, Nhà xuất bản Đại học Johns Hopkins.

- Reid, Anthony. (2003) Hoàn thành vòng quay: Các nghiên cứu về Đông Nam Á tại Đông Nam Á, ARI Working Paper Series No: 12, http://www.ari.nus.edu.sg/docs/wps/wps03_012.pdf
- Reinicke, Wolfgang. H. (1999-2000) Một mạng toàn cầu khác: Mạng chính sách công toàn cầu, *Chính sách nước ngoài* (winter). <http://www.foreignpolicy.com/articles/winter1999-2000/Reinicke.htm>
- Rekhi, Shefali. (2002) Liệu các tổ chức nghiên cứu ở Châu Á có suy nghĩ được không? *Straits Times*, 21 tháng 7.
- Robison, Richard. ed (1995) *Con đường tắt cho Châu Á: Chính sách của sự Cam Kết*, Sydney, Allen & Unwin.
- Rodan, Garry. (1996) "Các mối quan hệ nhà nước-xã hội và những xung đột chính trị tại Singapore" Garry Rodan (ed.) *Các xung đột chính trị và Công nghiệp hóa ở Châu Á*, London, Routledge.
- Sandle, Mark. (2004) Các tổ chức nghiên cứu, chế độ hậu cộng sản và dân chủ ở Nga và Trung Đông Âu, Diane Stone and Andrew Denham, (eds) *Truyền thống các tổ chức nghiên cứu: Nghiên cứu chính sách và Chính sách của những ý tưởng*, Manchester, Manchester University Press.
- Sandhu, K. S. (1991) "Nghiên cứu chiến lược trong khu vực", tài liệu kỷ niệm 25 năm *Hội nghị về nghiên cứu chiến lược trong một thế giới đang biến đổi*, 29 tháng 7 - 1 tháng 8, Canberra.
- Shai Ming-Chen (2004) Truyền thống Trung Quốc của các viện nghiên cứu chính sách Diane Stone and Andrew Denham, (eds). *Truyền thống các tổ chức nghiên cứu: Nghiên cứu chính sách và Chính sách của những ý tưởng*, Manchester, Manchester University Press.
- Stone, Diane and Maxwell, Simon. Eds. (2005) *Các mạng tri thức toàn cầu và Sự phát triển quốc tế: Cầu nối giữa các biên giới*, London, Routledge.
- Stone, Diane. and Denham, Andrew. (2004) *Truyền thống các tổ chức nghiên cứu: Nghiên cứu chính sách và Chính sách của những ý tưởng*, Manchester, Manchester University Press.
- Struyk, Raymond, (2002) *Quản lý các tổ chức nghiên cứu: Hướng dẫn thực tiễn cho các tổ chức đang trưởng thành*, Budapest, LGI Books.
- Telgarsky, Jeffrey. & Ueno, Makiko. (1996) *Các tổ chức nghiên cứu ở một xã hội dân chủ: Một tiếng nói thay thế*, Washington DC., Viện Đô thị.

- Ullrich, Hiedi. (2004) Các tổ chức nghiên cứu tại Châu Âu: tạo ra các ý tưởng, phân tích và tranh luận, Diane Stone and Andrew Denham (eds) *Truyền thống các tổ chức nghiên cứu: Nghiên cứu chính sách và Chính sách của những ý tưởng*, Manchester, Manchester University Press.
- UNDP – Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (2003) Suy nghĩ về những điều không thể suy nghĩ tới: Từ Suy nghĩ tới Chính sách. Vai trò của các tổ chức nghiên cứu trong việc hình thành chiến lược của Chính phủ: Những kinh nghiệm từ các nước Trung và Đông Âu, Bratislava, Tập san khu vực của UNDP dành cho Châu Âu và Khối thịnh vượng chung của các quốc gia độc lập
- Weiss, Carol. (1992) *Các tổ chức phân tích chính sách: Giúp đỡ Chính phủ trong việc suy nghĩ*, London, Sage
- Yamamoto, Tadashi. & Hubbard, Susan. (1995) "Báo cáo hội nghị" trong bài *Xã hội dân chủ nổi bật trong cộng đồng Châu Á Thái Bình Dương*, Tadashi Yamamoto (ed.) Singapore, Viện Nghiên cứu Đông Nam Á và Nhật Bản, Trung tâm trao đổi quốc tế Nhật Bản.

Các tổ chức nghiên cứu chính sách công tại Việt Nam và hoạt động của các tổ chức này

Nguyễn Đình Cung

Bùi Văn

Phạm Hoàng Hà

1. Tổng quan hệ thống Viện Nghiên cứu Chính sách Công của Việt Nam

Viện Nghiên cứu Chính sách Công là ai?

Khái niệm Viện Nghiên cứu Chính sách chưa được định nghĩa một cách chính thức ở Việt Nam. Trên cơ sở quy định pháp luật về khoa học và công nghệ (KH-CN) có thể xếp Viện Nghiên cứu Chính sách vào nhóm các tổ chức nghiên cứu và phát triển. Nhóm các tổ chức này được phép hoạt động dưới các hình thức khác nhau, ví dụ như các Viện Nghiên cứu và Phát triển, các trung tâm Nghiên cứu và Phát triển, các phòng thí nghiệm. Căn cứ vào nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức và quy mô hoạt động, các tổ chức Nghiên cứu và Phát triển có thể tiếp tục được phân loại cụ thể như sau:

- *Các tổ chức Nghiên cứu và Phát triển cấp quốc gia.* Các tổ chức này do Thủ tướng Chính phủ thành lập, thực hiện các ưu tiên và nhiệm vụ KH-CN của nhà nước. Nhiệm vụ chính của các tổ chức này là cung cấp luận cứ khoa học cho việc xác định các đường lối, chính sách phát triển và luật pháp.
- *Các tổ chức Nghiên cứu và Phát triển cấp Bộ.* Các tổ chức này trực thuộc các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan trực thuộc Chính phủ. Các tổ chức này do Thủ tướng Chính phủ

thành lập hoặc ủy quyền thành lập và có trách nhiệm thực hiện các nhiệm vụ KHCN liên quan trực tiếp đến sự phát triển của ngành.

- *Các tổ chức Nghiên cứu Phát triển cấp tỉnh.* Các tổ chức này trực thuộc tỉnh hoặc thành phố trực thuộc Trung ương. Các tổ chức này do Thủ tướng Chính phủ thành lập hoặc ủy quyền thành lập và chịu trách nhiệm thực hiện các nhiệm vụ KHCN phục vụ trực tiếp phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh.
- *Các tổ chức Nghiên cứu Phát triển trực thuộc cơ quan trung ương khác.* Các tổ chức nghiên cứu này do các tổ chức chính trị, xã hội thành lập và thực hiện các hoạt động nghiên cứu phù hợp với mục tiêu và điều lệ của tổ chức thành lập.
- *Các tổ chức Nghiên cứu Phát triển cơ sở.* Các tổ chức này do tổ chức hoặc cá nhân trong và ngoài nước thành lập và thực hiện các hoạt động KHCN do các tổ chức hoặc cá nhân thành lập xác định.

Hiện nay, có khoảng 1.100 tổ chức nghiên cứu phát triển đang hoạt động tại Việt Nam, trong đó 500 tổ chức thuộc khu vực ngoài nhà nước và 197 trường đại học và cao đẳng.

Các hoạt động nghiên cứu liên quan đến xây dựng chính sách công chủ yếu do các tổ chức nghiên cứu và phát triển thuộc khu vực nhà nước thực hiện, đặc biệt là các Viện Nghiên cứu nhà nước về nghiên cứu khoa học xã hội cũng như khoa học tự nhiên và công nghệ. Các hoạt động nghiên cứu liên quan đến chính sách công có thể chia thành ba nhóm: (i) các nghiên cứu cơ bản nhằm tạo luận cứ khoa học cho việc xây dựng chính sách công; (ii) các nghiên cứu chính sách nhằm trực tiếp xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia, ngành và địa phương; và (iii) các hoạt động nghiên cứu công nghệ mang tính ứng dụng nhằm tạo cơ sở cho việc xây dựng chiến lược và chính sách phát triển và các quy trình hoặc tiêu chuẩn ngành. Từ thực tế hoạt động nghiên cứu đó, trong nghiên cứu này các Viện Nghiên cứu chính sách được hiểu là các Viện Nghiên cứu của nhà nước với một trong những nhiệm vụ chủ yếu là tác động vào việc xây dựng chính sách công. Do vậy, nghiên cứu này sẽ không bao gồm các cơ quan hành chính trực thuộc các bộ thực hiện các hoạt động nghiên cứu nhằm trực tiếp xây dựng chính sách thuộc trách nhiệm của Bộ.

Vai trò của các Viện Nghiên cứu Chính sách

Các Viện Nghiên cứu Chính sách đã trải qua quá trình cơ cấu lại bắt đầu từ đầu những năm 90. Quyết định của Thủ tướng Chính phủ năm 1996 đã phân loại các tổ chức nghiên cứu và phát triển thành 5 nhóm: (i) các tổ chức trực thuộc bộ, cơ quan ngang bộ và cơ quan trực thuộc Chính phủ; (ii) các tổ chức thuộc các tổng công ty; (iii) các tổ chức tự hạch toán; (iv) các tổ chức được chuyển đổi thành doanh nghiệp độc lập hoặc trở thành một bộ phận của doanh nghiệp; và (v) các tổ chức phải sáp nhập hoặc giải thể. Mặc dù có sự cơ cấu lại như vậy, nhưng các hoạt động nghiên cứu chính sách công về cơ bản vẫn do các Viện nghiên cứu thuộc nhóm thứ nhất thực hiện, nhóm trực thuộc bộ, cơ quan ngang bộ và các cơ quan trực thuộc chính phủ.

Hiện nay, có khoảng 100 Viện Nghiên cứu hoạt động tại Việt Nam và hầu hết các Viện này đều trực thuộc các bộ, cơ quan ngang bộ hoặc cơ quan trực thuộc Chính phủ. Gần 1/2 số Viện Nghiên cứu trên trực thuộc hai Viện Nghiên cứu quốc gia và trực thuộc chính phủ: Viện Khoa học Xã hội Việt Nam và Viện Khoa học Tự nhiên và Công nghệ Việt Nam. Viện Khoa học Xã hội Việt Nam có 26 Viện Nghiên cứu trực thuộc và thực hiện các nghiên cứu khoa học xã hội và nhân văn, bao gồm các lĩnh vực từ nghệ thuật tới kinh tế. Một trong các chức năng chủ yếu của các Viện trực thuộc Viện Khoa học Xã hội Việt Nam là thực hiện các nghiên cứu về các vấn đề cơ bản của khoa học xã hội cho việc xây dựng đường lối, chiến lược, kế hoạch và chính sách. Viện Khoa học Tự nhiên và Công nghệ Việt Nam có 18 Viện Nghiên cứu và một số phân Viện Nghiên cứu các lĩnh vực của khoa học tự nhiên. hoạt động liên quan tới xây dựng chính sách công của các Viện trực thuộc Viện Khoa học Tự nhiên và Công nghệ Việt Nam bao gồm cung cấp cơ sở khoa học về điều kiện tài nguyên thiên nhiên để xây dựng các quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế của quốc gia và địa phương, tham gia xây dựng chiến lược và chính sách phát triển KHCN, giáo dục và đào tạo, thẩm định nội dung kỹ thuật của các dự án quốc gia.

Thêm vào đó, hầu hết các bộ và cơ quan ngang bộ đã thành lập các Viện Nghiên cứu của mình. Trong cơ cấu tổ chức của bộ, các Viện Nghiên cứu thường là cơ quan chủ trì xây dựng chiến lược, quy hoạch ngành hoặc tiểu ngành. Một số Viện Nghiên cứu cũng thực hiện các chương trình nghiên cứu ứng dụng phục vụ ngành. Rất ít Viện Nghiên cứu chủ trì có tác động mạnh mẽ đến soạn thảo các quy định pháp luật.

Các Viện Nghiên cứu trực thuộc tỉnh hoặc các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội tham gia vào xây dựng chính sách còn rất hạn chế.

Căn cứ vào mức độ tham gia xây dựng chính sách, có thể phân các Viện Nghiên cứu Chính sách thành 4 loại: (i) các Viện Nghiên cứu định hướng chính sách (chủ yếu là các Viện thuộc Bộ); (ii) các Viện Nghiên cứu những vấn đề khoa học xã hội cơ bản (chủ yếu là các Viện trực thuộc Viện Khoa học Xã hội Việt Nam); (iii) các Viện Nghiên cứu Khoa học Tự nhiên (chủ yếu là các Viện trực thuộc Viện Khoa học Tự nhiên và Công nghệ Việt Nam); và (iv) các Viện Nghiên cứu Ứng dụng Thực hiện các Nghiên cứu về Công nghệ và đóng góp nội dung kỹ thuật của chính sách.

Quá trình hình thành các Viện Nghiên cứu Chính sách

Các Viện Nghiên cứu Chính sách được thành lập chủ yếu trong những năm 60 đến những năm 90. Số lượng các Viện Nghiên cứu Chính sách tăng mạnh mẽ trong những năm 90 với 28 Viện mới được thành lập; trong đó chủ yếu là các Viện nghiên cứu trực thuộc Bộ và tham gia trực tiếp vào quá trình xây dựng chính sách. Sự tăng trưởng này phản ánh thực tế là trong bối cảnh cải cách kinh tế và hội nhập kinh tế quốc tế, nhiều bộ có nhu cầu thành lập các Viện Nghiên cứu thực hiện các nghiên cứu mang tính chiến lược, dài hạn và trung hạn.

Bảng 1:

Sự hình thành các Viện Nghiên cứu Chính sách

Thập niên	Nghiên cứu chính sách	Nghiên cứu khoa học xã hội	Nghiên cứu khoa tự nhiên cơ bản	Nghiên cứu ứng dụng	Tổng số
1950s	1		1	7	9
1960s	3	8	1	14	26
1970s	4	5	3	13	25
1980s	6	3	1	10	20
1990s	10	3	7	8	28
2000s	1			1	2
Tổng số	24	19	13	54	110

Nguồn: Tổng cục Thống kê GSO và tính toán của tác giả

Nhiệm vụ chủ yếu của các Viện Nghiên cứu Chính sách

Căn cứ vào các văn bản quy định chức năng của từng Viện nghiên cứu, có thể thấy các chức năng và nhiệm vụ chủ yếu của các Viện Nghiên cứu Chính sách bao gồm:

- Soạn thảo tài liệu về chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và chính sách phát triển;
- Soạn thảo các văn bản pháp lý;
- Thực hiện các dự án và đề tài nghiên cứu khoa học;
- Thẩm định các dự án;
- Xây dựng các chuẩn mực hoặc quy trình kỹ thuật của ngành;
- Thu thập, xử lý và cung cấp thông tin;
- Đào tạo cán bộ và đào tạo sau đại học;
- Cung cấp dịch vụ tư vấn;
- Trực tiếp thực hiện hợp tác quốc tế;
- Quản lý các hoạt động khoa học của bộ.

Kết quả thu thập từ phỏng vấn các Viện nghiên cứu cho thấy hầu hết các Viện xác định các nhiệm vụ nghiên cứu khoa học trung hạn liên quan trực tiếp đến chức năng của mình.

Xác định và thực hiện các nhiệm vụ nghiên cứu

Tương tự như các lĩnh vực khác, lĩnh vực nghiên cứu chính sách công của Việt Nam không mang tính đồng nhất. Căn cứ vào “ứng xử” vi mô của các lực lượng tham gia, lĩnh vực nghiên cứu có thể được phân loại theo khách hàng/nhà tài trợ và loại sản phẩm. Khách hàng của các sản phẩm nghiên cứu chính sách công là Nhà nước, các nhà tài trợ nước ngoài và đối tượng khác. Hoạt động nghiên cứu chính sách có thể được phân thành hai nhóm: nhóm các hoạt động cung cấp cơ sở khoa học cho việc xây dựng chính sách (ví dụ như các đề tài nghiên cứu khoa học cấp nhà nước, cấp bộ, cấp cơ sở, tài liệu, sách) và nhóm các sản phẩm nghiên cứu nhà nước trực tiếp xây dựng chính sách (các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, đề án chính sách và các văn bản pháp luật). Hình 1 phân đoạn khu vực nghiên cứu chính sách công của Việt Nam.

Hình 1:

Các phân đoạn khu vực nghiên cứu chính sách công của Việt Nam

Nhà nước tài trợ + Nghiên cứu cung cấp cơ sở khoa học	Nhà tài trợ nước ngoài + Nghiên cứu thúc đẩy xây dựng chính sách
Nhà nước tài trợ + Nghiên cứu xây dựng chính sách và quy định pháp luật	Nhà tài trợ nước ngoài + Nghiên cứu xây dựng chính sách và quy định pháp luật

Phần tiếp theo mô tả 4 bước cơ bản trong quy trình nghiên cứu được nhà nước tài trợ nhằm cung cấp cơ sở khoa học cho việc xây dựng chính sách công; (i) xác định các nhiệm vụ nghiên cứu; (ii) lựa chọn tổ chức/cá nhân thực hiện nghiên cứu; (iii) theo dõi và đánh giá kết quả nghiên cứu; và (iv) công bố kết quả nghiên cứu (xem Hình 2).

Giai đoạn 1: xác định các nhiệm vụ nghiên cứu.

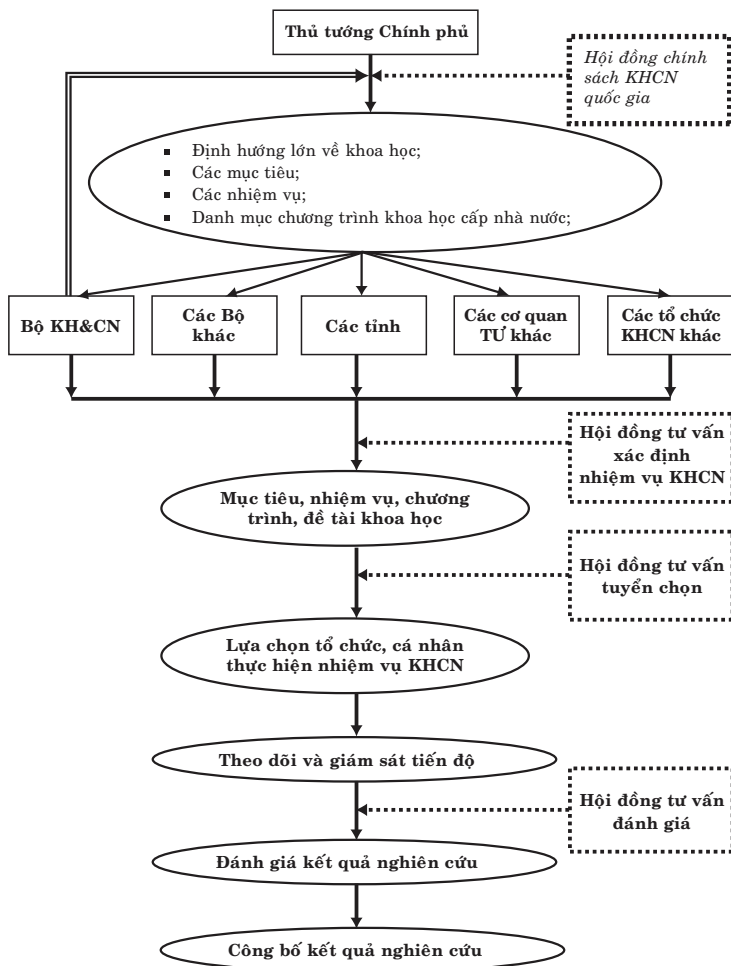
Xác định các nhiệm vụ khoa học đúng đắn là một trong những nội dung hết sức cơ bản đảm bảo sự thành công của hoạt động nghiên cứu khoa học. Ở cấp cao nhất, Chính phủ thông qua các mục tiêu khoa học, kế hoạch hành động, các ưu tiên và nhiệm vụ khoa học cấp nhà nước và danh mục các chương trình khoa học trọng điểm cấp nhà nước do Bộ Khoa học và Công nghệ (MOST) và Hội đồng Lý luận Trung ương (đối với khoa học chính trị) trình. Căn cứ vào mục tiêu và kế hoạch khoa học của Chính phủ, các tổ chức cấp thấp hơn sẽ xác định nhiệm vụ khoa học của mình. Bộ Khoa học và Công nghệ xác định các chương trình khoa học cấp nhà nước, các đề tài khoa học cấp nhà nước thuộc các chương trình này và các đề tài cấp nhà nước độc lập. Các bộ và tỉnh xác định các đề tài khoa học cấp bộ. Các tổ chức và cá nhân khác xác định các đề tài khoa học cấp cơ sở.

Quy chế Việt Nam về KHCN quy định việc xác định các nhiệm vụ khoa học do Nhà nước tài trợ phải xuất phát từ các mục tiêu phát triển kinh tế- xã hội. Cụ thể, các chương trình và đề tài cấp nhà nước phải hướng tới các mục tiêu được xác định trong chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội quốc gia. Các đề tài

khoa học cấp Bộ được xác định nhằm thực hiện các mục tiêu phát triển thuộc trách nhiệm của Bộ hoặc tỉnh.

Hình 2:

Xác định và thực hiện nhiệm vụ KHCN



Các nhiệm vụ khoa học cũng được xác định thông qua cơ chế tư vấn, bao gồm: tư vấn rộng rãi và hội đồng tư vấn. Tuy nhiên, mức độ tư vấn khác nhau giữa các dự án nghiên cứu. Nhìn chung, mỗi tổ chức và cá nhân Việt Nam đều có quyền đề xuất các nhiệm vụ khoa học tới cơ quan KHCN có thẩm quyền, các tổ chức KHCN và Quỹ Phát triển KHCN Quốc gia các cấp. Cơ quan KHCN có thẩm quyền xây dựng các hướng dẫn và tổ chức tư vấn rộng rãi và thể hiện trong các nhiệm vụ khoa học công nghệ 5 năm và hàng năm. Cụ thể, để chuẩn bị danh mục dự kiến các chương trình và đề tài KHCN cấp nhà nước, Bộ KHCN thường tổ chức thu thập ý kiến hàng năm từ các bộ, tỉnh, các tổ chức KHCN và cá nhân các nhà nghiên cứu nhằm xác định rõ nhu cầu thực sự và cấp thiết của phát triển kinh tế - xã hội đối với hoạt động nghiên cứu. Tham vấn rộng rãi được thực hiện dưới các hình thức hội thảo, phiếu phỏng vấn. Các tổ chức và cá nhân kiến nghị có thể trình các kiến nghị bao gồm các thông tin cơ bản về dự án KHCN như tiêu đề, thuyết minh sự cần thiết, mục tiêu, nội dung cơ bản, sản phẩm và kết quả dự kiến, khả năng ứng dụng, địa chỉ sử dụng kết quả nghiên cứu và chi phí nghiên cứu.

Cơ quan KHCN các cấp được yêu cầu thành lập hội đồng tư vấn xác định các nhiệm vụ KHCN. Tính độc lập và năng lực là những yêu cầu cơ bản trong việc thành lập hội đồng. Ở cấp cao nhất, Hội đồng Chính sách KHCN quốc gia tư vấn Thủ tướng Chính phủ xác định các mục tiêu và chương trình KHCN cấp nhà nước. Thành viên hội đồng là cá nhân các nhà khoa học và không hoạt động trên danh nghĩa của tổ chức nơi họ làm việc. Lãnh đạo các bộ, tỉnh được yêu cầu thành lập các hội đồng tư vấn xác định các nhiệm vụ KHCN. Đối với mỗi hội đồng, 1/2 số lượng thành viên là đại diện từ cơ quan quản lý nhà nước, đơn vị kinh doanh, các tổ chức liên quan khác và 1/2 còn lại là các nhà khoa học có năng lực. Ví dụ, để xác định các chương trình và đề tài khoa học cấp nhà nước, Bộ Khoa học và Công nghệ thành lập các hội đồng tư vấn đối với từng lĩnh vực nghiên cứu để phân tích và kiến nghị các chương trình và dự án và bỏ phiếu lựa chọn chương trình và dự án phù hợp. Hơn nữa, hội đồng cũng chuẩn bị và bỏ phiếu thông qua đề cương tóm tắt đối với các chương trình và dự án KHCN để Bộ trưởng Bộ KHCN thông qua.

Giai đoạn 2: Lựa chọn tổ chức và cá nhân thực hiện nhiệm vụ KHCN.

Các dự án KHCN do ngân sách tài trợ được cơ quan KHCN và Quỹ Phát triển KHCN Quốc gia giao cho tổ chức hoặc cá nhân thực hiện. Việc giao thực hiện nhiệm vụ KHCN được thực hiện thông qua giao trực tiếp hoặc qua quy trình lựa chọn. Việc giao trực tiếp chỉ thực hiện trong các trường hợp: (i) các nhiệm vụ KHCN thuộc vào loại bí mật nhà nước, liên quan đến an ninh và quốc phòng; (ii) nhiệm vụ khẩn cấp với các nội dung phức tạp và nhạy cảm; và (iii) chỉ có một tổ chức hoặc cá nhân có khả năng thực hiện nhiệm vụ khoa học đó. Lãnh đạo cơ quan khoa học có thẩm quyền có thể giao trực tiếp nhiệm vụ khoa học cho các đơn vị hoặc cá nhân trực thuộc. Đơn vị hoặc cá nhân được giao nhiệm vụ được yêu cầu chuẩn bị và trình bày đề cương nghiên cứu tới hội đồng KHCN. Hình thức giao nhiệm vụ này được áp dụng khá phổ biến trong các chương trình, dự án cấp bộ và cấp cơ sở.

Đối với các nhiệm vụ KHCN được giao thông qua quy trình tuyển chọn, cơ quan KHCN phải thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng về các nhiệm vụ KHCN dự kiến cho năm tài chính tiếp theo và đảm bảo các ứng cử viên có thể nộp được hồ sơ. Người đứng đầu cơ quan KHCN ra quyết định cuối cùng về tuyển chọn tổ chức và cá nhân thực hiện nhiệm vụ KHCN trên cơ sở ý kiến tư vấn của hội đồng tuyển chọn. Kết quả tuyển chọn được đăng trên các phương tiện thông tin đại chúng, để đảm bảo tính độc lập và đáp ứng yêu cầu về năng lực, 1/3 thành viên hội đồng phải là đại diện của các cơ quan nhà nước liên quan, các tổ chức sản xuất và kinh doanh sử dụng kết quả nghiên cứu và các cơ quan khác. Các thành viên còn lại là các nhà khoa học hoạt động trong các lĩnh vực KHCN liên quan. Những quy định trên nhằm đảm bảo tính minh bạch, chất lượng, dân chủ và khách quan của việc lựa chọn đối tượng thực hiện nhiệm vụ KHCN. Trên thực tế, quy trình lựa chọn dựa trên xem xét hồ sơ và dựa vào ý kiến của hội đồng tuyển chọn mới chỉ áp dụng cho các chương trình và đề tài cấp nhà nước.

Ngoài nộp hồ sơ đăng ký đề tài cho Bộ Khoa học và Công nghệ, các tổ chức và cá nhân có thể nộp hồ sơ và nhận kinh phí từ Quỹ phát triển KHCN quốc gia. Quỹ này cấp kinh phí hoặc cho vay đối với các đề tài không thuộc kế hoạch KHCH nhà nước và có tác động tầm quốc gia, liên ngành hoặc vùng.

Giai đoạn 3: Giám sát và đánh giá nghiên cứu.

Nhiệm vụ KHCN được thực hiện trên cơ sở hợp đồng KHCN. Hợp đồng KHCN bao gồm các vấn đề như nội dung phù hợp với đề cương đã được duyệt, sản phẩm trung gian, tiến độ, công bố kết quả nghiên cứu và kiến nghị. Cơ quan KHCN có trách nhiệm theo dõi và giám sát thường xuyên việc thực hiện nhiệm vụ KHCN. Trong những trường hợp cần thiết có thể sửa đổi hoặc đình chỉ việc thực hiện nhiệm vụ KHCN. Cơ quan KHCN thành lập hội đồng đánh giá và nghiệm thu các nhiệm vụ KHCN. Để đảm bảo khả năng ứng dụng của kết quả nghiên cứu, 1/3 thành viên hội đồng là đại diện của cơ quan quản lý nhà nước, các tổ chức sản xuất và kinh doanh có liên quan, và các tổ chức khác. Các thành viên hội đồng còn lại là các nhà khoa học có năng lực trong lĩnh vực khoa học có liên quan.

Giai đoạn 4: Sử dụng và công bố kết quả nghiên cứu.

Cơ quan KHCN các cấp có trách nhiệm báo cáo tới cơ quan quản lý và lãnh đạo có thẩm quyền kết quả nghiên cứu và những phát hiện mới của nghiên cứu. Tiếp đến, cơ quan được báo cáo sẽ đánh giá giá trị của kiến nghị và phản hồi tới cơ quan hoặc cá nhân báo cáo. Kết quả nghiên cứu khoa học được lưu giữ ở cơ quan KHCN cũng như cơ quan thực hiện. Cơ quan nghiệm thu đề tài sẽ ra quyết định về nội dung, phạm vi, hình thức công bố các kết quả nghiên cứu.

Quy trình thực hiện nhiệm vụ KHCN như được trình bày ở trên nhằm tạo ra kết quả nghiên cứu có giá trị, tăng cường khả năng ứng dụng, và áp dụng cạnh tranh trong các hoạt động nghiên cứu. Quy trình trên ít nhiều đã dựa trên thông lệ quốc tế trong việc thực hiện nhiệm vụ KHCN. Tuy nhiên, kết quả trên thực tế lại không như mong muốn. Có hai nhóm nguyên nhân dẫn tới thực tế này. Thứ nhất là những nguyên nhân thuộc về bản thân các quy định pháp lý. Các quy định pháp lý thường bị phê phán là: (i) thiếu các tiêu chuẩn rõ ràng trong việc xác định các nhiệm vụ KHCN và cơ chế hữu hiệu kiểm tra mức độ đáp ứng của nhiệm vụ KHCN đối với các tiêu chuẩn đặt ra; (ii) thiếu quy định phân biệt rõ ràng trách nhiệm của cơ quan KHCN các cấp; và (iii) thiếu chuẩn thẩm định các nghiên cứu cơ bản chưa tuân theo các chuẩn mực quốc tế, trong khi các nghiên cứu ứng dụng lại chưa nhấn mạnh các tác động tới phát triển kinh tế và xã hội.

Nhóm nguyên nhân quan trọng thứ hai liên quan tới quá trình thực hiện nhiệm vụ KHCN. Sự thiếu phối hợp giữa các cơ quan KHCN các cấp đã dẫn tới sự trùng lặp khá phổ biến giữa các ngành, các cấp và tỉnh. Quy trình tuyển chọn mang tính cạnh tranh chưa được áp dụng rộng rãi. Trên thực tế, quy trình tuyển chọn mang tính cạnh tranh chủ yếu áp dụng đối với các chương trình và đề tài nghiên cứu cấp nhà nước, trong khi đó hình thức giao trực tiếp vẫn áp dụng đối với các đề tài cấp bộ và tỉnh. Điều này được phản ánh rõ trong quy trình thực hiện. Hội đồng tư vấn đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc đảm bảo hoạt động nghiên cứu tạo ra các sản phẩm có giá trị ứng dụng cao. Tất cả các quy định tích cực về quy trình nghiên cứu chỉ có thể phát huy tác dụng nếu hội đồng làm việc một cách đúng đắn. Tuy nhiên, trên thực tế việc xác định và thực thi các nhiệm vụ KHCN chưa thực sự căn cứ vào các mục tiêu và chiến lược phát triển kinh tế và xã hội. Nguyên nhân nào dẫn tới hội đồng chưa thực hiện đúng vai trò của mình. Nguyên nhân chính là ở cách chọn thành viên hội đồng, đặc biệt là hội đồng đánh giá và nghiệm thu đề tài khoa học.

Nguồn tài chính

Nguồn tài chính của các Viện Nghiên cứu Chính sách bao gồm nguồn từ ngân sách và ngoài ngân sách nhà nước. Chi ngân sách nhà nước cho các Viện Nghiên cứu Chính sách bao gồm các khoản chi được ghi rõ trong ngân sách hàng năm của Trung ương và của tỉnh và các khoản chi cho các dự án phát triển kinh tế- xã hội của tỉnh, bộ và quốc gia. Nguồn tài chính ngoài ngân sách bao gồm tài trợ của các nhà tài trợ trong nước và nước ngoài, vốn tự có của tổ chức hoặc cá nhân, tín dụng ngân hàng và các khoản chi cho hoạt động khoa học trong khuôn khổ các dự án phát triển kinh tế xã hội không thuộc nguồn vốn ngân sách. Trước năm 1990, các nguồn tài chính chủ yếu từ ngân sách nhà nước và các nhà tài trợ nước ngoài. Cuộc khảo sát 233 đơn vị KHCN do Bộ Khoa học và Công nghệ tiến hành năm 1994 cho thấy 57,6% tài chính của các tổ chức này là do ngân sách cấp và 10% từ đối tác nước ngoài. Cuộc khảo sát trên hầu hết các tổ chức KHCN do Tổng cục Thống kê tiến hành năm 2002 cho thấy tỷ trọng vốn từ ngân sách nhà nước là 54%, trong khi đó tỷ trọng vốn từ các nhà tài trợ nước ngoài và từ cung ứng dịch vụ tương ứng là 8,5% và 37%.

Phân tích nguồn tài chính dành cho các Viện Nghiên cứu Chính sách có thể thấy phần lớn vốn ngân sách đầu tư cho các nghiên cứu ứng dụng công nghệ, tiếp theo là các nghiên cứu cơ

bản và định hướng chính sách. Tỷ trọng lớn vốn đầu tư ngân sách cho nghiên cứu ứng dụng công nghệ phản ánh nhu cầu về tài chính của các nghiên cứu này lớn hơn so với nghiên cứu trong các lĩnh vực khác. Như có thể thấy từ Bảng 1, các nghiên cứu ứng dụng chính sách và nghiên cứu cơ bản, cả trong lĩnh vực khoa học tự nhiên và khoa học xã hội, đều phụ thuộc rất nhiều vào vốn ngân sách nhà nước.

Bảng 2:

Nguồn tài chính của các Viện Nghiên cứu chính sách, 2001

	Các Viện Nghiên cứu Chính sách					
	KHCN	Tổng	Định hướng chính sách	Khoa học xã hội	Khoa học tự nhiên	Công nghệ
Tổng thu (tỷ đồng)	2.127	1.343	180	66	112	985
Ngân sách(%) nhà nước	53,52	49,38	68,0	86,2	72,9	40,8
Tài trợ nước ngoài (%)	8,47	11,85	6,3	5,0	11,5	13,4
Cung ứng dịch vụ (%)	36,89	37,71	25,7	8,6	15,6	44,4

Nguồn: Khảo sát của Tổng cục Thống kê và tính toán của tác giả

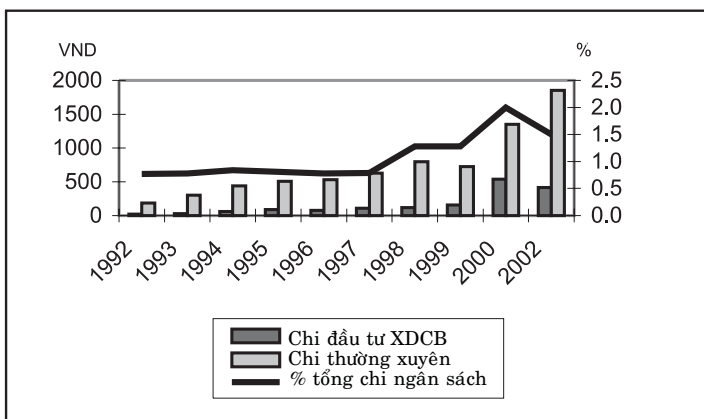
Xuất phát từ mức chi ngân sách nhà nước cho các hoạt động KHCN còn thấp, Chính phủ đã xác định chi cho hoạt động KHCN là 2% tổng chi ngân sách hàng năm từ năm 1992. Để đạt mục tiêu này, chi ngân sách nhà nước cho hoạt động KHCN liên tục tăng trong thời kỳ 1992-2002; tuy nhiên, ngoại trừ năm 2000, tỷ trọng chi ngân sách cho các hoạt động KHCN đều thấp hơn 2%. Số liệu về chi ngân sách nhà nước cho các Viện Nghiên cứu Chính sách không có sẵn. Dựa vào số liệu khảo sát của Tổng cục thống kê, có thể ước tính chi ngân sách cho các Viện Nghiên cứu Chính sách chiếm 50-60% tổng chi ngân sách nhà nước cho các hoạt động KHCN. Hơn nữa, trong tổng chi ngân sách cho các Viện

Nghiên cứu Chính sách, thì chi cho các Viện Nghiên cứu Công nghệ chiếm tới 61%, các Nghiên cứu Chính sách là 18%, Nghiên cứu Khoa học Xã hội là 8,6% và Kkhoa học Tự nhiên là 12,4%.

Chi ngân sách nhà nước bao gồm các khoản chi đầu tư xây dựng cơ bản và chi thường xuyên. Chi đầu tư xây dựng cơ bản bao gồm các khoản chi cho việc xây dựng mới hoặc mở rộng cơ sở vật chất và được cấp cho từng thời kỳ nhất định. Chi thường xuyên bao gồm nhiều khoản chi: chi tiền lương và hoạt động của bộ máy, chi cho các nhiệm vụ khoa học (đề tài cấp nhà nước, cấp bộ và cấp cơ sở), chi điều tra cơ bản, thông tin KHCN và hợp tác quốc tế. Chi thường xuyên chiếm khoảng 70-80% tổng chi ngân sách nhà nước. Trong tổng chi thường xuyên, tỷ trọng chi tiền lương và hoạt động của bộ máy chiếm khoảng 30%. Việc phân bổ vốn ngân sách đang chuyển dần từ chi cho tổ chức sang cho theo đề tài, và do vậy việc chi ngân sách đã bắt đầu gắn với đầu ra.

Hình 3:

Chi phí cho khoa học công nghệ



Nguồn: Bộ Tài chính và tính toán của tác giả

Phần lớn chi thường xuyên được phân bổ cho các cơ quan Trung ương (khoảng 74% năm 2002). Bảy cơ quan được ngân sách nhà nước cấp nhiều nhất chiếm tới 68,7% tổng chi thường

xuân cho hoạt động KHCN trong năm 2002, trong đó các chương trình khoa học và công nghệ cấp nhà nước là 17,9%, Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn 13,6%, Bộ Khoa học và Công nghệ 12,6%, Viện Khoa học Tự nhiên Việt Nam 10,2%, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam Việt Nam 5,3%, Bộ Giáo dục và Đào tạo 5,0% và Bộ Công nghiệp 4,2%. Như đã đề cập ở trên, hình thức tuyển chọn cạnh tranh các nhiệm vụ khoa học chỉ mới áp dụng đối với các chương trình và đề tài khoa học cấp nhà nước, chủ yếu thuộc Bộ Khoa học và Công nghệ. Nói cách khác, ngân sách nhà nước cấp cho hoạt động KHCN dưới hình thức cạnh tranh mới chủ yếu áp dụng chỉ hoạt động KHCN do Bộ Khoa học và Công nghệ quản lý. Về định lượng, phân vốn này chiếm dưới 12,6% tổng cho ngân sách thường xuyên. Như vậy, hai nguồn vốn ngân sách cơ bản mà các Viện Nghiên cứu Chính sách có thể tiếp cận là từ các bộ chủ quản và từ Bộ Khoa học và Công nghệ. Trên thực tế, các dự án do ngân sách tài trợ thường do các Viện Nghiên cứu của nhà nước thực hiện hơn là do cá nhân thực hiện. Cạnh tranh giữa các cơ quan nhà nước để nhận kinh phí từ ngân sách nhà nước không mạnh và do vậy các Viện này không chịu sức ép lớn về nâng cao chất lượng nghiên cứu để nhận kinh phí từ ngân sách.

Nguồn nhân lực

Số lượng lao động của các Viện Nghiên cứu Chính sách trong năm 2001 theo ước tính khoảng 16.000, chiếm khoảng 0,15% lực lượng lao động của quốc gia. Các Viện Nghiên cứu Chính sách chiếm hơn 13% số lao động có trình độ tiến sỹ của cả nước, 4,1% lao động có trình độ thạc sỹ. So với mức trung bình cả nước, cơ cấu lao động của các Viện Nghiên cứu Chính sách có trình độ tương đối cao với tỷ trọng lao động tiến sỹ, thạc sỹ và đại học tương ứng là 10,9%, 7,9% và 52,2%. Số lượng lao động trung bình của các Viện Nghiên cứu Chính sách trong năm 2001 là 145 người, trong đó số lao động thường xuyên là 107 người. Đối với các Viện Nghiên cứu Chính sách trong lĩnh vực khoa học xã hội, thì các số lượng lao động trung bình tương ứng là 91 người và 67 người.

Bảng 3:
Nguồn nhân lực, 2001

	Tổng số nhân viên	Tiến sỹ	Thạc sỹ	Đại học	Cao đẳng	Trung học	Day nghề	Khác
Toàn bộ nền kinh tế, (người)	10.793.376	13.178	30.078	1.032.983	415.045	1.262.738	1.523.074	6.516.280
Cơ quan hành chính	785.971	2.136	4.372	214.582	47.179	233.823	112.977	170.902
Cơ quan sự nghiệp	1.476.105	8.055	18.108	314.249	276.472	592.747	86.642	179.832
Các tổ chức KHCN	29.532	2.315	1.875	14.088	579	3.774	5.579	1.322
Các Viện NCCS	15.958	1.745	1.260	8.323	151	1.289	2.596	594
Tỷ trọng trong nền kinh tế (%)								
Cơ quan hành chính	7,28	16,21	14,54	20,77	11,37	18,52	7,42	2,62
Cơ quan sự nghiệp	13,68	61,12	60,20	30,42	66,61	46,94	5,69	2,76
Các tổ chức KHCN	0,27	17,57	6,23	1,36	0,14	0,30	0,37	0,02
Các Viện NCCS	0,15	13,24	4,19	0,81	0,04	0,10	0,17	0,01
Cơ cấu lao động (%)								
Toàn bộ nền kinh tế	100,00	0,12	0,28	9,57	3,85	11,70	14,11	60,37
Cơ quan hành chính	100,00	0,27	0,56	27,30	6,00	29,75	14,37	21,74
Cơ quan sự nghiệp	100,00	0,55	1,23	21,29	18,73	40,16	5,87	12,18
Các tổ chức KHCN	100,00	7,84	6,35	47,70	1,96	12,78	18,89	4,48
Các Viện NCCS	100,00	10,93	7,90	52,16	0,95	8,08	16,27	3,72

Nguồn: Tổng cục Thống kê và tính toán của tác giả

2. Phân tích môi trường nghiên cứu

2.1. Nền kinh tế và xã hội đang trong thời kỳ chuyển đổi

Có lẽ đặc điểm đáng lưu ý nhất của xã hội và nền kinh tế Việt Nam là tình trạng trong quá trình chuyển đổi. Nhiều vấn đề cần phải được xem xét trong bối cảnh các giai đoạn khác nhau của quá trình chuyển đổi cũng như các điều kiện lịch sử và văn hóa khác nhau. Những kiến thức tổng quát trên thế giới về chính sách công thường không được đánh giá cao ở Việt Nam, vì lý do hoặc không thích hợp hoặc được cảm nhận là không thích hợp với các tình huống cụ thể ở Việt Nam.

Hệ thống quản lý kế hoạch tập trung đã không còn là chủ đạo trong nền kinh tế, nhưng vẫn còn ảnh hưởng mạnh đến hệ thống nghiên cứu, đặc biệt là nghiên cứu chính sách công. Tất cả các Viện Nghiên cứu chủ đạo đều thuộc cấp Trung ương. Các Viện trực thuộc Chính phủ bao gồm Viện Khoa học Xã hội Việt Nam và Nhân văn, Viện Khoa học Tự nhiên và Công nghệ Việt Nam. Mỗi Bộ để có các Viện Nghiên cứu riêng, ví dụ như Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Công nghiệp, Bộ Thương mại, Bộ Tài chính, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, v.v. Hầu hết các chủ đề nghiên cứu và dự án nghiên cứu đều do Nhà nước phân bổ và tài trợ.

Hệ thống các Viện và các đơn vị nghiên cứu tư nhân và nước ngoài đã và đang phát triển từ đầu thời kỳ Đổi Mới, nhưng sự phát triển chậm hơn nhiều so với sự phát triển chung của khu vực kinh tế ngoài quốc doanh. Vai trò chưa được chính thức công nhận trong lĩnh vực soạn thảo chính sách, tư vấn và phân tích chính sách trong khi hầu hết các dự án nghiên cứu là liên kết hoặc hợp đồng với các Viện thuộc nhà nước. Vì vậy khả năng có tiếng nói độc lập vẫn còn rất hạn chế. Một số tổ chức nghiên cứu nước ngoài nằm ngoài quốc gia, tuy có tiếng nói độc lập nhưng không được công nhận chính thức

2.2. Các khái niệm và quan điểm trái ngược nhau hoặc không rõ ràng

Quá trình chuyển đổi của Việt Nam là độc đáo, không giống quá trình chuyển đổi của Đông Âu và của Trung Quốc. Nền kinh tế phát triển từ trình độ thấp và vai trò của kinh tế nhà nước vẫn là chủ đạo. Nhiều khái niệm căn bản vẫn trong quá trình định hình, ví dụ như nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, vai trò của nhà nước, vai trò của khu vực kinh tế

nhà nước, v.v. Tuy nhiên, đây lại là những quan điểm mang tính quyết định cho định hướng chính sách công. Nhiều quan điểm khác nhau vẫn trong quá trình liên tục tranh luận từ cấp cao, ví dụ như mối quan hệ giữa tự do thương mại và bảo hộ, tự do cạnh tranh và độc quyền, v.v. Nhiều quan điểm khác nhau được đưa ra bởi các nhóm tư vấn khác nhau. Ví dụ, các đại biểu Quốc hội thường phê phán hiệu quả yếu của đầu tư công, trong khi đó Việt Nam vẫn là nước nhận tài trợ lớn thứ hai của Ngân hàng Thế giới, và nhiều nhà tài trợ nước ngoài vẫn biểu dương Việt Nam như một trong những ví dụ tốt nhất về sử dụng hiệu quả đầu tư ODA.

2.3. Tương lai không chắc chắn

Một trong những nghiên cứu chính sách là sử dụng số liệu thống kê trong quá khứ để dự báo tương lai và đề ra các hoạt động tương lai. Tuy nhiên trong vài thập kỷ gần đây hướng phát triển các lĩnh vực kinh tế, chính trị, và công nghệ ngày càng trở nên khó dự báo hơn. (Các ví dụ có thể thấy là cuộc khủng hoảng tài chính Châu Á năm 1997, cuộc khủng hoảng công nghệ thông tin cuối thập kỷ 1990, cuộc chiến tranh chống khủng bố bắt đầu năm 2001, cuộc khủng hoảng dầu mỏ năm 2005, v.v.) Những điều này làm cho cách tiếp cận nghiên cứu truyền thống trở nên kém giá trị. Quá trình hội nhập của Việt Nam làm cho môi trường trong nước ngày càng chịu ảnh hưởng mạnh hơn từ môi trường quốc tế và mang lại nhiều yếu tố không chắc chắn. Trước thời kỳ Đổi Mới, Việt Nam là nước nhập khẩu lương thực. Đến nay Việt Nam là nước xuất khẩu gạo đứng thứ nhì thế giới, nhưng nông dân trồng lúa lại thuộc một trong những nhóm có thu nhập thấp nhất nước. Các sản phẩm chính yếu khác của Việt Nam như cà phê, hải sản, dầu thô đều chịu ảnh hưởng của môi trường quốc tế.

2.4. Thông tin không hoàn hảo về khả năng cung cấp và độ tin cậy

Các số liệu trong nước, chủ yếu dựa vào thống kê, thường không sẵn có hoặc không theo chuẩn mực quốc tế. Một ví dụ là số liệu về tốc độ tăng trưởng GDP. Số liệu rất căn bản này được thông báo một cách khác nhau từ Tổng cục Thống kê, Ngân hàng Thế giới, và Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB). Một ví dụ khác là tỉ lệ nghèo của Việt Nam được thông báo khác nhau từ Tổng cục Thống kê và Ngân hàng Thế giới, do sử dụng các

chuẩn khác nhau. Sự điều chỉnh về chuẩn nghèo của Việt Nam vào tháng 6/2005, mặc dù chưa hẳn theo chuẩn của Ngân hàng Thế giới, đã làm cho tỉ lệ nghèo của Việt Nam thay đổi từ 8% lên 27%. Khả năng cung cấp thông tin vẫn còn là một vấn đề. Mỗi năm đều có hàng loạt các cuộc khảo sát, tốn kém nguồn lực đáng kể. Tuy nhiên, tiếp cận thông tin trong cộng đồng nghiên cứu còn khó khăn vì những lý do khác nhau. Đôi khi đơn vị nắm giữ thông tin không cảm thấy trách nhiệm phải chia sẻ với các đơn vị khác hoặc do mức độ bí mật của thông tin không được xác định rõ ràng.

2.5. Các quyền lợi không nhất quán

Mỗi Bộ chủ quản đều có các Viện Nghiên cứu riêng. Mỗi tổ chức nghiên cứu hoạt động dưới sự chỉ đạo và tài trợ của Bộ chủ quản. Do vậy, việc hợp tác nghiên cứu liên Bộ là không thường xuyên và không hiệu quả. Đôi khi sự khác biệt về quyền lợi giữa các đơn vị và các ngành công nghiệp dẫn đến sự mâu thuẫn về quan điểm của các Viện Nghiên cứu. Ví dụ, Viện Chiến lược Công nghiệp thuộc Bộ Công nghiệp đề xuất giảm thuế cho xe ô tô nhập khẩu trong năm 2005. Tuy nhiên đề xuất này lại đối nghịch với mục tiêu và chiến lược của các Bộ khác ví dụ như Bộ Giao thông Vận tải.¹

2.6. Cảm nhận về sự nhạy cảm

Cần phải ghi nhận là môi trường chính trị của Việt Nam đã cởi mở hơn rất nhiều so với trước đây, cho phép phân tích rất nhiều chủ đề mà trước đây bị coi là nhạy cảm. Nhiều quan điểm chính trị nhạy cảm đã được xuất bản công khai, ví dụ như cuốn sách “Hệ thống Xã hội Chủ nghĩa” của Janos Kornai, hay các sách khác. Tuy nhiên, trong số hàng trăm Viện Nghiên cứu của Việt Nam, chỉ có một số Viện “mạnh” như CIEM, DSI, Viện Nhà nước và Pháp luật, v.v thực sự có khả năng đề cập các vấn đề nhạy cảm như vai trò của nhà nước, vai trò của khu vực nhà nước, về nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, v.v. Hầu hết các Viện trực thuộc Bộ, trường Đại học, hay địa phương vẫn tập trung vào các vấn đề chiến thuật và chi tiết kỹ

¹ Phòng vấn Viện trưởng Viện Chiến lược Công nghiệp, Bộ Công nghiệp, Báo VnExpress 1/6/2005.

thuật, né tránh các vấn đề chiến lược bị cảm nhận là nhạy cảm. Những hạn chế này là kết quả của sự yếu kém của lãnh đạo cũng như của cán bộ nghiên cứu trong các Viện.

3. Phân tích nhu cầu đối với hoạt động nghiên cứu chính sách

3.1. Chính sách chung khẳng định tầm quan trọng của hoạt động nghiên cứu

Vai trò và tầm quan trọng của các hoạt động nghiên cứu trong việc xây dựng chính sách kinh tế hoặc quá trình ra quyết định đã được khẳng định trong nhiều tài liệu chính thức. Luật Khoa học và Công nghệ khẳng định rằng khoa học công nghệ là nền tảng và là nội dung quan trọng trong việc xây dựng và thực hiện các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình và dự án phát triển kinh tế xã hội. Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật yêu cầu ban soạn thảo luật và pháp lệnh phải có các nhà khoa học tham gia. Hơn nữa, Chính phủ yêu cầu thẩm định nội dung khoa học và công nghệ là bắt buộc đối với các dự án đầu tư. Do vậy, từ góc độ chính sách chung, các hoạt động nghiên cứu có thể đóng góp vào quá trình xây dựng chính sách chung ở các giai đoạn khác nhau, từ khâu xây dựng đến thực hiện. Một câu hỏi đặt ra là mặc dù có những chính sách như vậy, nhưng tại sao sự tham gia của các Viện vào quy trình xây dựng chính sách còn rất hạn chế. Phần tiếp theo cố gắng giải đáp câu hỏi này thông qua phân tích những hạn chế từ phía cầu, tức là từ phía các đối tượng liên quan đến quy trình lập chính sách.

3.2. Các đối tượng liên quan đến quy trình lập chính sách

Các đối tượng liên quan đến quy trình lập chính sách có mức độ tác động và lợi ích khác nhau đối với chính sách được xây dựng. Đối tượng có ảnh hưởng nhiều nhất đó là người có trách nhiệm ra quyết định chính sách và thường được gọi là “nhà hoạch định chính sách”, trong khi đó những người khác có thể tác động gián tiếp đến quan điểm của các nhà lập chính sách và được gọi là “đối tượng tác động quan điểm”.

Trong điều kiện Việt Nam, các nhà hoạch định chính sách là những người làm việc trong bộ máy của Đảng, Quốc hội và Chính phủ. Các lãnh đạo cao cấp của Đảng, đại biểu Quốc hội, Thủ tướng, Bộ trưởng, lãnh đạo chính quyền địa phương có thẩm

quyền thông qua văn bản chính sách hoặc pháp luật do các tổ chức cấp vụ soạn thảo, đề xuất. Do các nhà lãnh đạo chủ yếu tập trung vào tư tưởng chung và định hướng chính sách, nên nội dung chi tiết hay chất lượng của văn bản phụ thuộc nhiều vào người chuẩn bị, đó là tổ chức cấp vụ. Trên thực tế, số lượng công chức trực tiếp soạn thảo các văn bản chính sách không nhiều. Điều này dẫn tới thách thức đối với hoạt động nghiên cứu chính sách công là sự sẵn sàng và khả năng tiếp nhận kết quả nghiên cứu phụ thuộc vào một số ít công chức. Hơn nữa, các cơ quan thiết kế chính sách nhiều khi phục vụ lợi ích cục bộ của mình hơn là vì lợi ích của toàn bộ quốc gia. Việc này hạn chế ảnh hưởng của nghiên cứu chính sách công đến thiết kế chính sách.

Đối tượng tác động tới quan điểm ở Việt Nam bao gồm khu vực doanh nghiệp, phương tiện thông tin đại chúng, công đoàn, Mặt trận tổ quốc Việt Nam và cộng đồng quốc tế. Những đối tượng này không trực tiếp thiết kế văn bản chính sách và lợi ích của họ đối với chính sách cũng khác nhau. Trong khu vực doanh nghiệp, các doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là các tổng công ty nhà nước, có ảnh hưởng rất lớn tới các nhà hoạch định chính sách bởi rất nhiều nguyên nhân: (i) các doanh nghiệp nhà nước thực hiện một số nhiệm vụ xã hội và thậm trí còn được xem là công cụ quan trọng để Nhà nước điều tiết nền kinh tế; (ii) một số doanh nghiệp nhà nước vẫn trực thuộc các Bộ có trách nhiệm xây dựng chính sách; (iii) các doanh nghiệp nhà nước cơ quan hệ truyền thông với các nhà hoạch định chính sách; (iv) nhiều chính sách phải có sự tham vấn của doanh nghiệp nhà nước trước khi ban hành. Sự tác động của các doanh nghiệp ngoài quốc doanh, trong đó có doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và doanh nghiệp trong nước, đối với các nhà hoạch định chính sách đã được tăng cường trong những năm gần đây. Kênh tác động chính của khu vực doanh nghiệp ngoài quốc doanh là các diễn đàn, ở đó họ có thể chất vấn, đề xuất các kiến nghị với lãnh đạo cao cấp của Đảng và Nhà nước.

Các phương tiện thông tin đại chúng có vai trò ngày càng cao trong quy trình xây dựng chính sách. Ngày nay, có nhiều bài viết sâu sắc đề cập tới tình thực thi của chính sách. Một số tờ báo điện tử đã mở các diễn đàn tranh luận về chính sách. Thực tế đã cho thấy sự thảo luận công khai và nhiều chiều đối với các dự thảo chính sách hoặc đối với các chính sách hiện hành đã tạo sức ép loại bỏ hoặc sửa đổi các chính sách không phù hợp.

Cộng đồng nước ngoài bao gồm (i) các nhà tài trợ mong muốn tư vấn cho chính phủ; (ii) khu vực doanh nghiệp nước ngoài mong

muốn tìm hiểu về áp dụng chính sách, quá trình xây dựng chính sách và dự báo chính sách trong tương lai; và (ii) cộng đồng nghiên cứu quốc tế mong muốn tìm hiểu và đóng góp tri thức. Với sự trợ giúp tài chính và kỹ thuật ngày càng tăng cho Việt Nam, có thể thấy rằng các nhà tài trợ quốc tế (Ngân hàng Thế giới, Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc, ADB và các nhà tài trợ khác) sẽ có tiếng nói mạnh mẽ trong quá trình xây dựng chính sách ở Việt Nam. Mức độ tác động của các nhà tài trợ có thể cảm nhận được thông qua nội dung các cuộc họp tư vấn được tổ chức định kỳ giữa chính phủ Việt Nam và các nhà tài trợ.

Điều có thể thấy từ phân tích nêu trên là các Viện Nghiên cứu Chính sách có thể tác động tới quá trình xây dựng chính sách thông qua tham gia, tác động trực tiếp tới việc xây dựng và thực thi chính sách hoặc thông qua các đối tác có ảnh hưởng lớn tới việc xây dựng chính sách hoặc quan điểm, nhận thức của các nhà hoạch định chính sách.

3.3. Yêu cầu của các đối tượng tác động tới xây dựng chính sách đối với hoạt động nghiên cứu chính sách

Các đối tượng liên quan đến quá trình xây dựng chính sách đều nhận thức tầm quan trọng của các Viện Nghiên cứu Chính sách đối với quá trình xây dựng chính sách. Về lý thuyết, các Viện Nghiên cứu Chính sách được kỳ vọng sẽ đưa ra những cách tiếp cận mới, những lựa chọn chính sách mới. Những kỳ vọng đó cũng được thể hiện trong các văn bản quy định chức năng và nhiệm vụ của các Viện Nghiên cứu Chính sách. Trên thực tế, các Viện Nghiên cứu Chính sách chuẩn bị các chiến lược, quy hoạch phát triển kinh tế, trong đó có các định hướng chính sách chung. Ngoài ra, một số Viện Nghiên cứu Chính sách tham gia trực tiếp soạn thảo các chính sách, khi được chính phủ chỉ định xây dựng các văn bản pháp luật. Ví dụ như Viện Quản lý Kinh tế Trung ương trong việc xây dựng Luật Kinh tế.

Do các văn bản pháp luật thường do các vụ trực thuộc bộ chuẩn bị, vậy công chức của vụ trực tiếp soạn thảo văn bản pháp luật có nhu cầu như thế nào đối với hoạt động nghiên cứu chính sách? Thông thường, họ mong muốn Viện Nghiên cứu Chính sách đưa ra bằng chứng hoặc cung cấp tài liệu hậu thuẫn ý tưởng và mục tiêu của họ. Nghiên cứu mang tính phản biện không phải lúc nào cũng được đánh giá cao. Thậm chí, trong một số trường hợp người soạn thảo chính sách còn phản ứng tiêu cực đối với những phát hiện nghiên cứu trái với mục tiêu của họ. Đánh giá của các

nhà soạn thảo chính sách nói chung đối với các kết quả nghiên cứu là: các nghiên cứu còn mang tính lý thuyết, khó áp dụng trong thực tế và giá trị gia tăng thấp. Các cơ quan soạn thảo ở Việt Nam vẫn chủ yếu dựa vào các chuyên gia của các cơ quan nhà nước hoặc một số cá nhân có hiểu biết sâu sắc và có thể kiểm soát được chứ không phải từ những Viện Nghiên cứu Chính sách.

Các phương tiện thông tin đại chúng cũng có nhu cầu đối với các kết quả nghiên cứu, đặc biệt là các nghiên cứu định hướng chính sách. Sự quan tâm của phương tiện thông tin đại chúng được thể hiện khá rõ qua sự xuất hiện của nhiều nhà báo tại các cuộc hội thảo công bố kết quả nghiên cứu. Những phát hiện của các nghiên cứu có chất lượng được trích dẫn trên các báo. Những trích dẫn qua các báo cho thấy các kết quả nghiên cứu của các Viện cần đáp ứng được các tiêu chuẩn quan trọng, đó là: có giá trị, có tác động, phù hợp và ngôn ngữ giản dị. Tuy nhiên nhu cầu đối với kết quả nghiên cứu chính sách vẫn còn hạn chế do dư luận quan tâm nhiều việc áp dụng chính sách hơn là quá trình xây dựng chính sách, các kết quả nghiên cứu chính sách thường cũng khá phức tạp để có thể công bố tới dư luận trên diện rộng.

Cộng đồng nước ngoài tại Việt Nam cũng có nhu cầu lớn đối với nghiên cứu chính sách. Trong những năm gần đây, ngày càng nhiều dự án nước ngoài tài trợ do các Viện Nghiên cứu Chính sách thực hiện. Sự tham gia như vậy giúp tăng cường năng lực của các Viện Nghiên cứu Chính sách trong cách thức tiến hành nghiên cứu cũng như chuẩn bị các tài liệu kiến nghị chính sách. Rõ ràng, chất lượng cao và tác động hiệu quả tới chính sách là những yêu cầu cơ bản của các nhà tài trợ nước ngoài. Tuy nhiên, so với các nghiên cứu do các tổ chức nước ngoài thực hiện thì sự tin tưởng vào tính khách quan của các kết quả nghiên cứu do các tổ chức Việt Nam thực hiện còn thấp, đặc biệt là các nghiên cứu do các Viện trực thuộc bộ tiến hành. Kể từ khi thực hiện chính sách Đổi mới, các nhà tài trợ nước ngoài đã đóng góp nguồn lực tri thức và tài chính quan trọng cho nghiên cứu chính sách. Họ cũng khởi xướng các chủ đề nghiên cứu cho chính phủ cũng như cộng đồng nghiên cứu tại Việt Nam. Kết quả là, cộng đồng nước ngoài đã trở thành lực lượng tích cực tham gia bên cung cũng như bên cầu trong nghiên cứu chính sách.

3.4. Quy trình xây dựng chính sách

Bên cạnh các đối tượng liên quan đến xây dựng chính sách, cấu trúc và quy trình xây dựng chính sách, đặc biệt là các quy định pháp luật, cũng xác định nhu cầu đối với nghiên cứu chính sách công.

Luật về ban hành quy phạm pháp luật năm 1996 đã xác định các bước cơ bản trong quy trình xây dựng quy định pháp luật. Việc soạn thảo luật, pháp lệnh và nghị định phải bao gồm các công việc sau:

- tổng quan việc thực thi pháp luật; đánh giá các quy định pháp luật hiện hành liên quan đến dự án luật; khảo sát và đánh giá hiện trạng các mối quan hệ xã hội liên quan đến các nội dung chính của dự án;
- nghiên cứu thông tin và các tài liệu liên quan đến dự án;
- chuẩn bị đề cương, chỉnh sửa nội dung;
- tham khảo ý kiến các cơ quan, tổ chức và cá nhân có liên quan thông qua các hình thức thích hợp, tùy thuộc vào tính chất của dự án;
- chuẩn bị tài liệu trình lên các cấp có thẩm quyền;
- chuẩn bị, phối hợp với các cơ quan, tổ chức và cá nhân có liên quan tổ chức thực hiện và hướng dẫn.

Quy trình chuẩn bị các văn bản pháp luật cho thấy có nhiều dư địa cho sự đóng góp của hoạt động nghiên cứu khoa học. Tuy nhiên, sự đóng góp hiệu quả của hoạt động nghiên cứu vào quá trình này phụ thuộc nhiều vào thiện chí của ban soạn thảo cũng như năng lực của các Viện Nghiên cứu Chính sách. Có nhiều phê phán đối với ban soạn thảo, ví dụ như ban soạn thảo gửi tài liệu quá chậm, không đủ thời gian để các Viện Nghiên cứu Chính sách nghiên cứu kỹ lưỡng hay ban soạn thảo không tiếp thu nghiêm túc ý kiến đóng góp từ các Viện Nghiên cứu Chính sách.

4. Phân tích phía cung

4.1. Tác động của Viện Nghiên cứu Chính sách tới xây dựng chính sách

Câu hỏi này được giải đáp thông qua phân tích các kênh được các Viện Nghiên cứu Chính sách sử dụng để tác động tới các nhà hoạch định chính sách.

Báo cáo nội bộ thông qua các kênh chính thức. Như đã đề cập ở trên, hầu hết các Viện Nghiên cứu Chính sách ở Việt Nam trực thuộc các cơ quan khác nhau của Chính phủ. Do vậy, cách thông thường tác động tới các nhà hoạch định chính sách là thông qua các báo cáo, đề án chính sách. Các Viện có thể trình các

nghiên cứu, phân tích chính sách và kiến nghị chính sách tới các nhà hoạch định chính sách ở các cấp khác nhau. Tùy vào vị trí của các Viện Nghiên cứu Chính sách trong từng lĩnh vực chính sách và trong cơ cấu tổ chức của bộ, các Viện có thể có các cách tác động khác nhau sử dụng vị thế của mình trong bộ máy hành chính, cung cấp kiến thức chuyên sâu và xử lý các vấn đề kỹ thuật, thông qua quan hệ cá nhân với các lãnh đạo cao cấp.

Hội thảo và tranh luận chính sách. Một kênh quan trọng khác để các Viện Nghiên cứu Chính sách thể hiện quan điểm của mình là thông qua hội thảo. Mặc dù các cuộc hội thảo hoặc tranh luận chính sách không nhất thiết tác động trực tiếp tới các nhà hoạch định chính sách, nhưng lại có tác động tới ý kiến của công chúng. Các cuộc tranh luận chính sách gần đây đã xuất hiện nhiều trên truyền hình, nhưng còn hạn chế nhiều mặt và ít thảo luận nhiều chiều. Hầu hết các thảo luận chính sách này mang tính dàn dựng, dẫn tới những nhận định thiếu chính xác trong dư luận.

Tư vấn với các nhà hoạch định chính sách. Kênh tác động này chưa đủ mạnh trong điều kiện Việt Nam vì hầu hết các Viện Nghiên cứu Chính sách là các cơ quan nhà nước và áp dụng trình tự mang tính chính thức để thể hiện quan điểm của mình.

4.2 Yếu điểm của các Viện Nghiên cứu Chính sách

Giả định thứ Nhất: giữa nghiên cứu chính sách và đào tạo có mối liên kết yếu.

- Trước khi có sự thay đổi trong một số năm gần đây, các Viện nghiên cứu không có chức năng đào tạo.
- Các cán bộ nghiên cứu không có động cơ mạnh mẽ để tham gia vào giảng dạy. Nhiều chuyên gia cao cấp tham gia giảng dạy một cách hình thức học hàm và học vị.
- Các kết quả nghiên cứu thường không được sử dụng vào giảng.
- Hệ thống các trường đại học hiện có vai trò rất nhỏ trong công tác nghiên cứu, đặc biệt trong nghiên cứu chính sách. Theo báo cáo của Bộ Khoa học và Công nghệ, trong giai đoạn từ năm 2001 đến năm 2005, các Viện nghiên cứu thực hiện 66,37% các dự án nghiên cứu, các trường đại học thực hiện 14,62% và khối doanh nghiệp thực hiện 19,01%.
- Các trường đại học ít tham gia nghiên cứu là sự quá tải của các trường trong việc giảng dạy. Nhân lực đào tạo đủ do số

lượng sinh viên qua lớn. Ví dụ, một số giảng viên của trường Đại học Bách khoa Hà Nội phải đảm nhận số giờ giảng cao gấp 3-5 lần mức tiêu chuẩn.²

Giả định thứ Hai: giữa nghiên cứu và quá trình hoạch định chính sách có mối liên kết yếu.

- Trước đây, tất cả các Viện Nghiên cứu đều được coi là Viện Khoa học. Ngay cả nghiên cứu chính sách công cũng được xếp chung vào hoạt động khoa học, khiến cho các kết quả nghiên cứu chính sách dễ bị coi là xa rời thực tế.
- Hệ thống nghiên cứu không có khả năng đưa ra những tư vấn mà lãnh đạo cần trong quá trình hoạch định chính sách công.

Trong một hội thảo về hệ thống nghiên cứu chính sách nông nghiệp vào tháng 5/2005, nguyên Viện trưởng Viện Chính sách và Chiến lược NN&PTNT cho biết ông đã làm việc qua ba Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, nhưng chưa bao giờ Viện được lãnh đạo Bộ yêu cầu tư vấn chính sách. Bộ trưởng Cao Đức Phát trả lời là các tư vấn của Viện không mang đủ tính hữu ích. Thay vì đưa ra những tư vấn ngắn gọn và kịp thời khi cần thiết, cộng đồng nghiên cứu luôn đòi hỏi một thời gian nhiều tháng trước khi cung cấp một báo cáo hàng trăm trang mang đầy tính học thuật.

- Bởi vì cộng đồng nghiên cứu thường không đáp ứng được nhu cầu, các tư vấn thường phải dựa vào các chuyên gia và các vụ chức năng trong các cơ quan nhà nước dẫn đến các vụ thường bị tác động bởi các nhóm quyền lợi.

² Nhận xét của Giáo sư Hoàng Bá Chư, Hiệu trưởng Trường Đại học Bách khoa Hà Nội tại Hội thảo Quốc gia về nghiên cứu khoa học, ngày 10/3/2005 (VNExpress, 11-3-2005).

Một ví dụ về tác động chính sách có thể thấy trong chính sách về công nghiệp ô tô. Năm 2003, khi thảo luận về qui hoạch tổng thể cho ngành công nghiệp, đại diện Bộ Công nghiệp cho biết Bộ liên tục nhận được những đề xuất và tư vấn chính sách trái ngược nhau từ những nhóm khác nhau. Ví dụ như ngay sau một đề xuất tăng cường quản lý qui định về nội địa hóa sản xuất ô tô là một đề xuất khác về việc đẩy lùi quá trình nội địa hóa. Mỗi đề xuất đều kèm theo những phân tích và lập luận sâu sắc về nguyên tắc và hệ quả của chính sách.

Năm 2005, công ty tư vấn quốc tế WCI gửi đến Bộ Công nghiệp một bản tư vấn miễn phí dài 50 trang, tư vấn về chiến lược ngành công nghiệp ô tô khi Việt Nam gia nhập WTO, bao gồm 9 điểm khuyến nghị. Tuy nhiên, các chuyên gia của Bộ Công nghiệp còn hoài nghi về tính khách quan của tài liệu này.

Giả định thứ Ba: giữa các Viện Nghiên cứu có mối liên kết yếu.

- Các Viện Nghiên cứu không hợp tác chặt chẽ với nhau chủ yếu là do mỗi Viện nghiên cứu đều trực thuộc một Bộ, Viện thực hiện nhiệm vụ và sử dụng ngân sách của Bộ chủ quản. Việc hợp tác với các cán bộ nghiên cứu ngoài Bộ hay ngoài Viện còn rất hạn chế và thường chỉ trên các mối quan hệ và uy tín cá nhân.
- Trong một số trường hợp không phổ biến, mối quan hệ hợp tác có thể tốt nếu tổ chức tài trợ cho nghiên cứu yêu cầu một sự hợp tác cụ thể để thực hiện các chủ đề nghiên cứu đa lĩnh vực.

Giả định thứ Tư: Thiếu tính độc lập của phân tích

Lãnh đạo của các Viện Nghiên cứu, đặc biệt là các Viện trực thuộc Bộ chủ quản, được bổ nhiệm bởi Bộ trưởng và có sự nghiệp gắn bó lâu dài với Bộ. Điều này thường ảnh hưởng đến tính độc lập về phân tích và phê phán các chính sách cũng như lợi ích của Bộ chủ quản. Khả năng phân tích độc lập cũng bị ảnh hưởng vì thực tế nguồn tài trợ cho nghiên cứu đến từ Bộ. Thống kê năm 2002 cho thấy hơn 50% nguồn tài chính cho nghiên cứu do các Bộ cung cấp. Trong khi tất cả các Bộ đều có cơ sở nghiên cứu riêng

của mình, các Bộ thường không cấp kinh phí nghiên cứu cho các đơn vị “bên ngoài”.

Giả định thứ Năm: tình trạng chảy máu chất xám làm yếu đi năng lực của các Viện Nghiên cứu.

Có thể dễ dàng nhận thấy trong văn phòng đại diện của các tổ chức nước ngoài ở Việt Nam, một tỉ lệ lớn các chuyên gia cao cấp đã được thu hút từ hệ thống các cơ quan nhà nước và từ cộng đồng nghiên cứu. Thêm vào đó, sự phát triển bùng nổ của khu vực tư nhân ở Việt Nam trong thập kỷ qua lôi kéo nguồn nhân lực có trình độ ra khỏi hệ thống các Viện Nghiên cứu của nhà nước.

Trong những năm gần đây, Viện Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh nhận thấy một nghịch lý: các chuyên gia có trình độ cao của Viện thường phải đảm nhận gánh nặng công tác từ các dự án của nhà nước và các trách nhiệm chính thức. Họ có ít thời gian để tham gia vào các hoạt động khác có thu nhập cao hơn. Kết quả là nhiều người trong số họ muốn được ra đi. Trong khi đó, lực lượng trẻ và thiếu năng lực có xu hướng ở lại, do họ có ít cơ hội để tìm kiếm những chỗ làm khác mang tính thách thức cao hơn và thu nhập cao hơn.

Báo điện tử *VietnamNet* gần đây tổ chức một diễn đàn thảo luận với chủ đề: liệu các chuyên gia trình độ cao có sẵn lòng trở về cơ quan cũ sau khi được đào tạo ở nước ngoài. Bốn lý do chính được nêu ra để giải thích cho việc không quay trở lại: (1) môi trường làm việc không hiệu quả; (2) khó khăn trong việc hòa nhập ý tưởng mới với cộng đồng cũ; (3) khả năng có tiếng nói độc lập; và (4) mức trả công không thỏa đáng.³

³ <http://vietnamnet.vn/giaoduc/2005/07/470259/> - Nhu cầu có tư duy mới về sử dụng nguồn nhân lực.

Giả định thứ Sáu: phương thức tài trợ có tác động mạnh đến chất lượng và sự độc lập của nghiên cứu.

- Như đã thảo luận ở trên, các dự án nghiên cứu với nguồn tài trợ từ Bộ chủ quản thường bị hạn chế về khả năng đưa ra những quan điểm trái ngược với chính sách hiện tại của bộ tài trợ.
- Đối với các Viện Nghiên cứu trực thuộc địa phương, nhiều khi đề cương nghiên cứu đã thể hiện định hướng cho kết quả nghiên cứu (dù thể hiện trực tiếp hay chỉ hàm ý).
- Theo phân tích, nguồn tài trợ từ các nhà tài trợ nước ngoài đã có thể giúp tạo ra một mức độ độc lập cao. Tuy nhiên, ngoại trừ các dự án nghiên cứu qui mô nhỏ, hầu hết các dự án nghiên cứu lớn đều được thực hiện trong mối liên kết với các Viện thuộc nhà nước, mức độ độc lập vẫn còn là một hạn chế.
- Trên nguyên tắc, khoản tài trợ cho nghiên cứu chỉ được thanh toán đủ nếu chất lượng nghiên cứu đạt yêu cầu đề ra. Trên thực tế, cho đến nay tất cả các dự án nghiên cứu đều đạt yêu cầu. Điều này đã tạo ra một tâm lý ỷ lại trong cộng đồng nghiên cứu.

Giả định thứ Bảy: các hoạt động nghiên cứu được phân bố không đồng đều giữa phía Bắc và phía Nam.

Hầu hết các Viện Nghiên cứu thuộc cấp Trung ương và cấp Bộ. Do vậy, cộng đồng nghiên cứu chính sách chủ yếu tập trung ở Hà Nội. Trước đây, do nguồn tài chính hạn hẹp cũng như các quy định chặt chẽ về công tác phí trong các dự án của nhà nước là những hạn chế để các nhóm nghiên cứu không muốn đề xuất nghiên cứu phía Nam. Dần dần, các tỉnh phía Bắc phát triển một cộng đồng nghiên cứu chính sách lớn mạnh hơn. Các mối quan hệ giữa cộng đồng nghiên cứu ở Hà Nội và chính quyền địa phương các tỉnh phía Bắc giúp cho các dự án nghiên cứu ở đây thuận tiện hơn và ít chi phí hơn.

Mối quan hệ giữa cộng đồng nghiên cứu chính sách và các tỉnh phía Bắc cũng được xây dựng nhờ các mối quan hệ cùng trường đào tạo hay các dạng quan hệ không chính thức khác. (Các trường đại học ở Việt Nam, tuy có thể mang tên là đại học quốc qua, thực chất vẫn là các đại học địa phương. Sinh viên các

tỉnh phía Bắc vẫn đăng ký thi vào các đại học ở phía Bắc, sau đó tìm việc làm ở Hà Nội hoặc các tỉnh phía Bắc. Điều tương tự cũng thấy ở các tỉnh phía Nam).

Ngày nay, khi chi phí đi lại không còn là một trở ngại quan trọng, mối quan hệ và sự hiểu biết về các tỉnh phía Bắc vẫn là một động cơ khuyến khích để cộng đồng nghiên cứu chính sách ở Hà Nội có xu hướng đề xuất nghiên cứu các tỉnh phía Bắc.

Ví dụ, tỉnh Bình Dương trong hai thập kỷ qua có thể coi là một trường hợp điển hình về phát triển kinh tế. Xuất phát điểm của tỉnh là một trong những tỉnh nghèo nhất Việt Nam, không có lợi thế về vị trí địa lý, cơ sở hạ tầng, nguồn nhân lực, hay tài nguyên thiên nhiên. Tuy nhiên Bình Dương đã rất nhanh chóng phát triển bằng sự phối hợp hài hòa công nghiệp trong nước và đầu tư nước ngoài. Sản lượng công nghiệp tăng từ gần như con số 0 lên đến 58% tổng sản phẩm địa phương. Bình Dương là tỉnh đầu tiên ở Việt Nam có sản lượng công nghiệp cao hơn tổng hợp hai khu vực nông nghiệp và dịch vụ.

Tỉnh thường xuyên tiếp đón các đoàn khách từ chính quyền các tỉnh khác. Tuy nhiên các chuyến thăm trong phạm vi một hay hai ngày không đủ để học được một cách đầy đủ bài học chính sách trong 20 năm phát triển. Thay vào đó, các đoàn khách thường chỉ tìm thấy các lý do để biện minh tại sao tỉnh mình không phát triển được theo mô hình Bình Dương.

Trong khi đó, lãnh đạo của tỉnh không nhận được nhiều sự quan tâm của cộng đồng nghiên cứu chính sách, mặc dù tỉnh là một ví dụ nghiên cứu điển hình cho các chính sách phát triển kinh tế, xúc tiến đầu tư, công nghiệp hóa, xóa đói giảm nghèo, tạo công ăn việc làm, di dân và nhập cư, v.v. Cần có đầu tư đầy đủ vào việc nghiên cứu chuyên sâu và thiết lập mối quan hệ gắn gũi với tỉnh để hiểu được các câu chuyện sâu sắc thì báo cáo về tỉnh Bình Dương mới có các tác động chính sách thực và có thể chuyển giao kinh nghiệm tốt đi các nơi khác. Đến nay, sự thành công của tỉnh Bình Dương vẫn là một bí hiểm đối với rất nhiều các nhà hoạch định chính sách của các tỉnh khác ở Việt Nam.

So với các Viện cấp trung ương, các Viện Nghiên cứu ở cấp tỉnh thành thường có ảnh hưởng lớn hơn đến quá trình xây dựng chính sách của chính quyền địa phương. Một ví dụ là Viện Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh. Nguyên gốc là một cơ quan quy hoạch vùng, từ năm 2000 Viện đã được sáp nhập với Ban Kinh tế Thành ủy để trở thành một nguồn tư vấn “không thiên lệch” cho cả Thành ủy và Ủy ban Nhân dân Thành phố về các vấn đề kinh tế và chính sách công. Hiện nay Viện có trách nhiệm hỗ trợ các lãnh đạo Thành phố cũng như các địa phương trong khu vực không chỉ trong việc soạn thảo quy chế mà còn trong việc đưa ra các phân tích và tư vấn nhanh.

Một số tổ chức nghiên cứu đã đưa ra được kênh thông tin hiệu quả đến các nhà làm chính sách, thông qua việc sử dụng các thông tin ngắn gọn và thực tế. Ví dụ như các ấn bản hàng tháng “Thông tin dành cho lãnh đạo” của Trung tâm Thông tin Tư liệu thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, hay của Viện Chiến lược Công nghiệp thuộc Bộ Công nghiệp.

5. Kết luận và khuyến nghị

Nghiên cứu này đã thảo ra một khung cảnh về hệ thống các tổ chức Nghiên cứu chính sách công của Việt Nam. Mặc dù hệ thống đã được cải tiến rất rõ rệt từ thời kỳ Đổi Mới, hiện vẫn còn rất nhiều cơ hội để cải thiện xa hơn nữa. Nhóm tác giả cũng nhận thấy là hầu hết những hạn chế hiện tại thuộc lĩnh vực tổ chức và định chế, không thuộc về lĩnh vực pháp luật hay thiếu đầu tư. Các khuyến nghị sau đây được trình bày để thảo luận thêm:

Có nhu cầu cấp bách cần phải cải thiện thông tin giữa các Viện Nghiên cứu Chính sách công và các đơn vị tham gia vào quy trình xây dựng chính sách. Nhu cầu cải thiện này phải là từ phía các Viện Nghiên cứu và cộng đồng nghiên cứu chính sách cần phải chủ động gắn kết với quy trình làm chính sách bằng việc đa dạng hóa các kênh thông tin ngoài cách xuất bản kết quả nghiên cứu như truyền thống. Thí dụ như cần có các trang web, các chương trình thông tin, các tóm tắt và báo cáo ngắn. Cách phổ biến kết quả nghiên cứu cũng cần phải cải thiện. Việc phổ biến phải tuân

theo Luật Báo chí, Luật Xuất bản, cũng như các qui định có liên quan khác, hiện tại tương đối cởi mở. Tuy nhiên, việc phổ biến thường bị hạn chế trong phạm vi cộng đồng nghiên cứu và không thu hút được sự chú ý của công chúng. Lý do là các tài liệu thường được xem là quá nặng về chuyên môn và học thuật. Hầu hết các các dự án nghiên cứu đều kèm theo các hội thảo để báo cáo và thảo luận kết quả nhưng chất lượng của các hội thảo chưa cao do sự quan tâm của người tham gia xuống thấp đến mức trong một vài trường hợp, phí thù lao tham dự hội thảo được áp dụng. Chất lượng thảo luận thấp do những người tham gia hoặc không chuẩn bị đầy đủ hoặc không muốn thể hiện ý kiến phê phán.

Mối quan hệ trao đổi qua lại giữa nghiên cứu và đào tạo chính sách công cần phải cải thiện. Lợi ích của mối quan hệ này đã thấy hiển nhiên nhưng hiện nay mới chỉ tồn tại trên cơ sở các mối quan hệ không chính thức giữa các cá nhân. Mối quan hệ này cần được nâng lên thành quan hệ giữa các tổ chức, cần trở thành một điều kiện tài trợ đưa ra bởi các đơn vị tài trợ nghiên cứu chính sách.

Một mô hình “Trung tâm Đỉnh cao” có thể đóng góp cho hệ thống nghiên cứu chính sách qua việc thí điểm xây dựng một hình mẫu hiện đại về Viện Nghiên cứu. Trong đó, nhiều khía cạnh khác nhau của mô hình có thể được thử nghiệm, ví dụ như (1) mức độ độc lập từ các tác động hành chính hay các quyền lợi của các khu vực cụ thể; (2) sự hợp tác giữa nghiên cứu và áp dụng hiệu quả; (3) sự hợp tác trong và ngoài nước ở cấp độ quan hệ cá nhân cũng như ở cấp độ quan hệ giữa các tổ chức; (4) mức trả công cao để thu hút và lưu giữ các nguồn nhân lực trình độ cao; và (5) chất lượng cao trong nghiên cứu để có thể cải thiện ảnh hưởng của Trung tâm cũng như của cộng đồng nghiên cứu trong và ngoài nước. Ngoài ra, một mô hình về mạng lưới có thể đóng góp tốt cho hệ thống nghiên cứu chính sách thông qua nhiều phương cách, ví dụ như (1) tập hợp một cách hiệu quả các cá nhân và tổ chức để đề xuất và thực hiện các nghiên cứu đa lĩnh vực; (2) tập hợp và trao đổi thông tin, số liệu, kết quả nghiên cứu để tăng cường hiệu quả sử dụng các nguồn tài nguyên này; (3) chuyển giao kinh nghiệm tốt giữa các tổ chức.

Một quan điểm từ nước ngoài: Kinh nghiệm phát triển hoạt động nghiên cứu chính sách công của Hàn Quốc¹

Jongryn Mo

1. Mở đầu

Chất lượng của nghiên cứu chính sách là một trong những thành tố chính trong mô hình phát triển kinh tế Hàn Quốc. Để giải thích sự tăng trưởng kinh tế mà Hàn Quốc đạt được, nhiều học giả đã tập trung nghiên cứu các cơ cấu tổ chức về thể chế đã giúp giới lãnh đạo có khả năng lựa chọn và thực hiện các chính sách công một cách hiệu quả. Nhóm cơ cấu tổ chức như vậy được đề cập đến lần đầu tiên trong công trình của Chalmers Johnson với cái tên "nhà nước phát triển" với ba đặc điểm nổi lên khá rõ ràng: sự phối hợp giữa giới doanh nhân và chính phủ, quyền tự chủ cũng như năng lực của bộ máy hành chính và chế độ cai trị độc đoán. Kể từ đó, rất nhiều nhà nghiên cứu đã cố gắng tìm hiểu nguồn gốc cũng như cơ chế vận hành của các nhà nước phát triển (Amsden, 1990; Wade, 1990; Onis, 1991; Moon & Prasard, 1994). Giới lãnh đạo thu được rất nhiều lợi ích từ những khuyến nghị chính sách do quan chức cấp dưới đệ trình.

Sự việc này khiến chúng ta đặt một câu hỏi, điều gì khiến những quan chức này có những đề xuất chính sách có giá trị cao. Nghiên cứu cho thấy, một trong những lý do đó là vai trò của các

¹ Tác giả xin chân thành cảm ơn các ông Sang-Woo Nam, Chun Hongtack, và Wonhyuk Lim đã đóng góp ý kiến cho bài viết này.

Viện Nghiên cứu. Những quan chức tìm đến những Viện Nghiên cứu của Chính phủ để tìm kiếm thông tin cần thiết giúp cho việc hình thành chính sách hiệu quả.

Chính từ câu hỏi thú vị này, điều gì khiến cho chính phủ có thể thiết lập và quản lý một cách hiệu quả hệ thống nghiên cứu chính sách tại Hàn Quốc. Dân giải lịch sử chưa đủ để trả lời câu hỏi này, chúng ta phải phân tích mô hình phát triển Hàn Quốc từ góc độ lý thuyết tổng quát. Để làm được điều đó, trước tiên, tôi sẽ giới thiệu một nhóm các khung lý thuyết dùng để giải thích cấu hình và hiệu quả hoạt động của các hệ thống nghiên cứu chính sách khác nhau. Kinh nghiệm của Hàn Quốc cần được phân tích từ góc độ lý thuyết, nếu không, ta sẽ không thể hiểu được những điểm độc đáo trong kinh nghiệm của Hàn Quốc và quan trọng hơn, hiểu nguyên nhân khiến cho Hàn Quốc thành công. Nghiên cứu này đặc biệt lưu ý đến Viện Nghiên cứu Phát triển Hàn Quốc KDI, một Trung tâm Đỉnh cao kể từ khi được thành lập năm 1971 với vai trò hình mẫu cho các quốc gia đang phát triển khác. Trường hợp của KDI cho thấy cách quản lý cũng như thiết kế hệ thống quản lý nghiên cứu chính sách hiệu quả.

2. Khung phân tích

Đối với một hệ thống nghiên cứu chính sách, có ba vấn đề phân tích cơ bản liên quan đến thể loại và hiệu quả hoạt động. Thứ nhất, môi trường chính trị thuận lợi đến mức nào đối với việc nghiên cứu trong một lĩnh vực chính sách cho trước; nói một cách khác, trừ phi những điều kiện môi trường thay đổi, khả năng tái tổ chức và cải tổ nhằm nâng cao chất lượng của một hệ thống nghiên cứu chính sách là rất hạn chế. Thứ hai, làm thế nào để tổ chức và định hình một hệ thống nghiên cứu chính sách trong điều kiện môi trường chính sách cho trước. Các quyết định cơ bản cần đưa ra bao gồm (1) có nên lập ra một Viện Nghiên cứu toàn diện hay là nên thành lập các tổ chức khác nhau cho các lĩnh vực nghiên cứu chính sách khác nhau, (2) làm thế nào để kết nối nghiên cứu với chức năng đào tạo. Cho dù môi trường có bất thuận đến thế nào, vẫn cần nghĩ đến một dàn xếp về mặt tổ chức tốt nhất có thể. Vấn đề thứ ba là chính phủ có thể làm gì để đảm bảo cho các Viện Nghiên cứu nhà nước hoạt động hiệu quả hơn. Kinh tế học cung cấp cho ta một số khung phân tích để giải quyết những vấn đề nêu trên.

2.1. Phân tích thị trường cho các nghiên cứu chính sách

Làm thế nào một nhà kinh tế xác định được khối lượng và chất lượng của những nghiên cứu chính sách trong một lĩnh vực cho trước. Thành quả nghiên cứu sẽ được tính là hàng hóa, các nhà hoạch định chính sách là người tiêu dùng và các Viện Nghiên cứu là nhà sản xuất. Câu hỏi quy phạm sau đó sẽ là liệu chất lượng và khối lượng nghiên cứu chính sách hiện tại đã đạt mức tối ưu cho xã hội hay chưa. Trong hầu hết các nước đang phát triển, có thể nói là nghiên cứu chính sách thường chưa đáp ứng đủ nhu cầu, có nghĩa là, nghiên cứu chính sách thường ở mức thấp hơn so với mức đòi hỏi của xã hội. Nguyên nhân của tình trạng này nằm ở cả hai khâu: cung và cầu.

Đối với bên cầu, dường như chính sách cũng không quá quan trọng đối với các nhà lãnh đạo chính trị và các nhà hoạch định chính sách. Người trực tiếp sử dụng các nghiên cứu chính sách là các chính trị gia, họ dùng thành quả nghiên cứu để ra các quyết định chính sách. Tuy nhiên, nếu kết quả của chính sách tốt hay xấu không liên quan đến lợi ích sống còn của các chính trị gia thì họ sẽ không có nhu cầu lớn đối với các nghiên cứu chính sách. Ví dụ, nếu chính sách không phải là nhân tố quyết định kết quả bầu cử trong một nền dân chủ, những chính trị gia- người chỉ quan tâm tới việc có thắng cử hay không- sẽ không tìm kiếm tư vấn và nghiên cứu chính sách. Không may, đây chính là tình trạng tương đối phổ biến ở các nước kém phát triển. Do đó, để phân tích xem một môi trường có tốt cho nghiên cứu chính sách hay không trong một lĩnh vực cho trước bất kỳ, cần phải đánh giá mức độ trách nhiệm của lãnh đạo (và các nhà hoạch định chính sách) đối với hiệu quả thực hiện những chính sách mà họ đưa ra.

Nhu cầu đối với nghiên cứu chính sách của các nhà lãnh đạo cũng phụ thuộc vào phong cách quản lý của họ, xem họ thích kiểu quản lý dựa trên chính sách hay kiểu quản lý dựa trên lợi ích chính trị. Thậm chí có sự khác biệt về mức phản hồi về chính sách giữa các nhà lãnh đạo độc đoán. Trong lịch sử có rất nhiều nhà lãnh đạo đặc biệt coi trọng phát triển hệ thống chính sách theo cách hiểu hiện nay, mà điển hình là Lý Quang Diệu và Park Chung Hee.

Một vấn đề nữa ở bên phía cầu là quyền lực chính trị- quyền ra chính sách- thường tập trung cao độ vào tay một nhóm nhỏ các lãnh đạo. Điều này có nghĩa số người thực sự cần tới thành quả nghiên cứu chính sách không nhiều. Khi so sánh hệ thống liên bang với phi liên bang, ta thấy rằng trong hệ thống liên bang, nhu

cầu đối với nghiên cứu chính sách sẽ lớn hơn gấp bội so với hệ thống còn lại. Nguyên nhân đơn giản là vì các hệ thống liên bang trao thực quyền cho nhiều người hơn là hệ thống phi liên bang.

Sẽ là sai lầm nếu cho rằng các Viện Nghiên cứu chính phủ là cơ quan duy nhất sản xuất ra các nghiên cứu chính sách. Truyền thống cho thấy chính những công chức trong bộ máy hành chính lại là nguồn chính cung cấp cho lãnh đạo cấp cao những khuyến nghị chính sách. Rõ ràng khuyến nghị chính sách tốt phải xuất phát từ việc nghiên cứu bài bản. Điều này dẫn đến việc phần lớn công việc trong bộ máy hành chính sẽ có nội dung nghiên cứu chính sách. Ngoài ra, các tổ chức phi chính phủ cũng là một nguồn nghiên cứu chính sách không thể bỏ qua. Các cơ quan viện trợ, tổ chức quốc tế, các trường đại học, các Viện Nghiên cứu tư nhân và các NGOs với định hướng nghiên cứu cũng có thể trở thành những nhà nghiên cứu chính sách. Do đó, để thiết kế một hệ thống nghiên cứu chính sách, các nhà lãnh đạo cần phải cân nhắc kỹ xem loại hình nghiên cứu nào các viện thuộc chính phủ sẽ trực tiếp đảm đương và loại hình nào họ có thể đi thuê làm ở bên ngoài hoặc dựa vào các công chức hay các tổ chức phi chính phủ.

Tuy nhiên, các Viện Nghiên cứu của chính phủ- đối tượng mà bài viết muốn tập trung- sẽ phải đóng vai trò đầu tàu trong việc sản xuất ra sản phẩm nghiên cứu chính sách. Là nhà cung cấp chính, các Viện Nghiên cứu chịu ảnh hưởng của các thông số phía cung, là giá đầu vào cũng như hiệu quả sử dụng nguồn lực. Đầu vào trong trường hợp này là các quỹ hoạt động và nghiên cứu viên. Cả hai loại đầu vào nói trên đều hiếm và đắt đỏ ở phần lớn các nước đang phát triển.

Do những hạn chế về khả năng tài chính của chính phủ trong khi khu vực tư nhân còn kém phát triển, các Viện Nghiên cứu ở các nước Thế giới thứ ba gặp nhiều khó khăn trong việc gây quỹ hoạt động. Phần lớn các nước đang phát triển cũng từ chối thực hiện ưu đãi thuế đối với các hoạt động từ thiện và quyên góp. Thị trường lao động kém năng động cũng hạn chế các Viện Nghiên cứu thu hút những nhà nghiên cứu có khả năng. Ở hầu hết các nền kinh tế đang phát triển, thị trường lao động bị chia cắt. Vì thế, một khi các nghiên cứu viên quyết định vào làm việc ở một Viện Nghiên cứu, rất khó có thể chuyển sang một công việc khác sau đó.

Các kỹ năng liên quan đến quản lý Viện Nghiên cứu có thể là một cản trở khác đối với việc sản xuất ra các sản phẩm có chất lượng. Bí quyết quản lý đặc biệt thiếu ở các nền dân chủ mới hoặc các nước có nền kinh tế chuyển đổi.

Một vấn đề khác liên quan tới nguồn cung cấp nghiên cứu chính sách tại các nước đang phát triển là khả năng tiếp cận thông tin. Ở các nước này, các Viện Nghiên cứu thuộc chính phủ thường chiếm địa vị thống trị trong thị trường bởi họ có thể tiếp cận với các nguồn thông tin từ phía các quan chức chính phủ. Để khuyến khích sự phát triển của các tổ chức nghiên cứu chính sách tư, cần học tập kinh nghiệm của Mỹ khi đưa ra Luật Tự do Thông tin hoặc của Hàn Quốc với Luật Công bố Thông tin- luật này cho phép các cá nhân và NGOs yêu cầu cơ quan chính phủ cung cấp thông tin và dữ liệu.

Sự so sánh tương đồng giữa thị trường và một hệ thống nghiên cứu chính sách giúp định hình một khuôn khổ hữu ích để hiểu được cấu trúc của những động lực cơ bản cho hệ thống đó. Tuy nhiên, không thể tổ chức hệ thống nghiên cứu chính sách theo cơ chế thị trường. Thứ nhất, có những mức độ kinh tế nhất định đối với việc “sản xuất” ra những nghiên cứu chính sách. Những nước nhỏ rõ ràng sẽ không đủ khả năng nuôi sống một lượng lớn các Viện Nghiên cứu. Thứ hai, nghiên cứu chính sách là một sản phẩm mang tính cộng đồng chứ không phải tính cá nhân. Điều này có nghĩa, một khi các công trình nghiên cứu chính sách được hoàn thành, không có cách nào ngăn cản những người khác, người tiêu dùng hay nhà sản xuất, tiếp cận nó. Vì thế, các Viện Nghiên cứu tư nhân sẽ có rất ít động lực để tạo ra được những sản phẩm có chất và lượng đạt ngưỡng tối ưu cho xã hội bởi vì họ không thể thu lại được toàn bộ lợi ích từ việc làm đó. Tại nhiều nước đang phát triển, người dân chưa có thói quen tôn trọng quyền sở hữu trí tuệ. Điều này khiến người ta nản lòng không muốn phát triển những ý tưởng mới bởi vì các nhà phát minh sẽ không được công nhận hoặc trả công xứng đáng.

2.2. Tổ chức và Thiết kế Hệ thống Nghiên cứu Chính sách

Bởi vì bản thân thị trường không đủ sức điều tiết việc sản xuất các công trình nghiên cứu chính sách cần thiết, thường thì trách nhiệm thiết kế và tổ chức một hệ thống nghiên cứu chính sách tại một khu vực chính sách cho trước phải do các chính phủ đảm nhiệm.

Các khu vực nghiên cứu chính sách có thể được định nghĩa dựa trên chức năng. Ví dụ, chính sách kinh tế, chính sách xã hội, chính sách khoa học và công nghệ, chính sách đối ngoại hợp lại thành những phạm trù rộng nhất trong nghiên cứu chính sách. Mỗi một ngành lại bao gồm những lĩnh vực nghiên cứu hẹp hơn.

Thí dụ kinh tế học bao gồm mǎng lao động, tài chính công, tài chính và thương mại quốc tế, phúc lợi và ngân hàng. Khi chính phủ phát triển một hệ thống nghiên cứu chính sách trong địa hạt kinh tế, các nhà hoạch định chính sách cần quyết định cách thức tổ chức các Viện Nghiên cứu theo các mǎng lĩnh vực hẹp đó.

Một lần nữa, ta trở lại với kinh tế học để tìm kiếm một số khái niệm hữu ích cho vấn đề “cấp độ ngành” này. Khái niệm quan trọng đầu tiên là quy mô hiệu quả. “Quy mô kinh tế hiệu quả là điểm tại đó giá thành từng sản phẩm giảm đi so với số lượng sản phẩm được sản xuất; Phạm vi kinh tế hiệu quả là là các điểm tiết kiệm chi phí ngoại biên nằm giữa các đường sản phẩm” (Tirole, 1988).

Nếu các nhà lập chính sách muốn tận dụng lợi ích của quy mô kinh tế hiệu quả trong việc nghiên cứu chính sách, họ không nên thành lập nhiều hơn một Viện Nghiên cứu ở mỗi một chuyên ngành hẹp. Câu hỏi đặt ra sẽ là làm thế nào gộp các ngành hẹp vào với nhau để tận dụng được cả phạm vi kinh tế hiệu quả nữa. Một số cách kết hợp thường thấy là gộp hệ thống thuế với ngân sách, tài chính và thương mại quốc tế, và ngân hàng và chính sách kinh tế vĩ mô. Cũng có một số kiểu kết hợp khác đang dần trở nên phổ biến. Ví dụ, ở Hàn Quốc, giáo dục và quản lý nguồn nhân lực quốc gia được coi là một cặp đôi lý tưởng vì có hiệu quả kép phối hợp với nhau. Trên cơ sở phân tích như thế, Xơ-un đã quyết định lập mới Bộ Giáo dục và Phát triển nguồn nhân lực vào năm 2002.

Có một ngành hẹp cần thiết đối với bất kỳ một ngành nghiên cứu chính sách nào là nghiên cứu tổng hợp và phối hợp. Chức năng tổng hợp có thể được thực hiện bởi một Viện Nghiên cứu nào đó đang hoạt động hoặc có thể được một Viện Nghiên cứu chuyên về tổng hợp đảm nhận. KDI của Hàn Quốc có thể được coi là một Viện Nghiên cứu tổng hợp như thế, để đáp ứng nhu cầu của nhiều Bộ ngành khác nhau trong nhiều lĩnh vực nghiên cứu hẹp khác nhau.

Một khái niệm quan trọng khác là cạnh tranh. Ngay cả khi đạt được quy mô sản xuất hiệu quả trong ngành nghiên cứu chính sách, kinh tế học vẫn nhấn mạnh việc cần thiết phải duy trì nhiều hơn một Viện Nghiên cứu ở mỗi một lĩnh vực chính sách.

Có một cách có thể đảm bảo tính cạnh tranh trong một lĩnh vực chính sách cho trước là thành lập một Viện Nghiên cứu toàn diện và tổng hợp, như một nguồn tư vấn lựa chọn chính sách khác ngoài các nghiên cứu của các viện chuyên ngành hẹp. Viện

Nghiên cứu toàn diện cũng có thể đóng vai trò Trung tâm đỉnh cao nơi sẽ thực hiện những dự án nghiên cứu quan trọng nhất, tổng hợp cho từng lĩnh vực chính sách. Bởi vì mô hình này tập trung quanh một Viện Nghiên cứu toàn diện với các Viện Nghiên cứu vệ tinh ở từng lĩnh vực nhỏ, ta có thể gọi nó là mô hình 1+N. Cạnh tranh với nó có thể là mô hình đơn nhất khi tất cả các chính sách trong một lĩnh vực cho trước đều do một tổ chức đảm nhận, hoặc có thể là mô hình $N*N$ khi có nhiều hơn một Viện Nghiên cứu ở các lĩnh vực chính sách hẹp.

Thông thường thì phạm vi nghiên cứu chính sách của mỗi một Viện thuộc Bộ sẽ được quyết định bởi phạm vi quyền hạn của Bộ chủ quản chứ không được phân chia dựa trên các tiêu chí khách quan về chức năng. Tuy nhiên những nguyên tắc hoạt động vẫn như vậy ngay cả khi các nhà lãnh đạo cố gắng sắp xếp các Viện Nghiên cứu theo các phạm vi quyền hạn. Các nhà lãnh đạo vẫn phải quyết định xem nên tạo lập bao nhiêu Viện Nghiên cứu cho mỗi một bộ và liệu rằng có nên tạo ra một Viện Nghiên cứu tổng hợp với phạm vi nghiên cứu bao trùm hay không.

2.3. Cơ chế khuyến khích và kỷ luật

Do sức ỳ của thể chế và bộ máy chính trị quan liêu, thông thường rất khó có thể giải thể hoặc sát nhập các tổ chức có sẵn. Vì vậy, để cải thiện hiệu quả hoạt động của các Viện Nghiên cứu, giới lãnh đạo thường phải tạo những cơ chế khuyến khích thay cho việc thực hiện công cuộc tái tổ chức cấp ngành. Làm thế nào để các tổ chức hiện có hoạt động hiệu quả hơn? Lý thuyết người đại diện trong kinh tế học có thể giúp chúng ta trả lời câu hỏi này. Lý thuyết trên nhấn mạnh tầm quan trọng của các nguyên tắc kỷ luật từ bên trong lẫn bên ngoài để cân đối lợi ích của những người đại diện (trong trường hợp này là các Viện Nghiên cứu thuộc chính phủ).

Trong một nền kinh tế thị trường, thị trường sẽ quyết định kẻ thắng người thua. Kẻ thua bị buộc phải rời sân chơi- điều này tạo nên hiệu quả hoạt động kinh tế. Trên thực tế, các Viện Nghiên cứu chính phủ không bị nhiều sức ép cạnh tranh từ phía thị trường, nguồn lực cạnh tranh bên ngoài duy nhất, và cũng là sức ép kỷ luật đến từ các Viện Nghiên cứu chính phủ khác. Cho nên, nhất thiết phải có nhiều hơn một tổ chức với cùng một chuyên ngành hẹp trong một lĩnh vực nghiên cứu chính sách nhất định.

Chính phủ (hay các nhà lãnh đạo) cũng có thể tạo lập các nguyên tắc kỷ luật bằng những biện pháp trực tiếp hơn, lựa chọn

một trong nhiều hình thức giám sát khác nhau. Ví dụ, chính phủ có thể đặt các Viện Nghiên cứu dưới quyền quản lý của bộ trưởng, thứ trưởng, các uỷ ban độc lập hoặc trực tiếp dưới sự giám sát của nguyên thủ quốc gia. Chính phủ cũng có thể quyết định để một hay nhiều tổ chức giám sát kiểm tra một Viện Nghiên cứu.

Chính phủ cũng có thể gắn hiệu quả hoạt động của Viện Nghiên cứu với vấn đề ngân sách và tiền lương cho các cá nhân. Để tạo những động lực mạnh, chính phủ có thể trả lương cho nghiên cứu viên bằng mức của thị trường. Một số chính phủ thậm chí đã áp dụng mức lương cao hơn hẳn so với bên ngoài.

Chính phủ cũng nên quyết định xem sẽ để cho các Viện Nghiên cứu được tự chủ đến đâu, đặc biệt trong vấn đề tự do học thuật. Điều này quan trọng bởi thành công lâu dài của một Viện Nghiên cứu dựa trên chất lượng nghiên cứu của họ. Không thể đạt được điều này nếu như Viện Nghiên cứu không đáp ứng những chuẩn mực về tính chuyên nghiệp được quốc tế công nhận. Một vấn đề cũng không kém phần quan trọng đối với sự toàn vẹn về tính chuyên nghiệp cũng được thể hiện ở cái gọi là văn hóa tổ chức nội bộ (internal organizational culture). Một Viện Nghiên cứu không thể hoạt động tốt được nếu thiếu đi sự cởi mở trong việc thông tin và thảo luận giữa các thành viên.

3. Kinh nghiệm của Hàn Quốc

3.1. Sự phát triển của hệ thống nghiên cứu chính sách công Hàn Quốc

Mặc dù bộ máy hành chính nhà nước vẫn luôn là một nguồn cung cấp khuyến nghị về chính sách chủ yếu cho giới lãnh đạo, vai trò của các quan chức chính phủ đã qua nhiều giai đoạn biến đổi. ở mỗi giai đoạn xuất hiện các tổ chức nghiên cứu chính sách mới ủng hộ hay phản biện các nghiên cứu chính sách các tổ chức của nhà nước Trong suốt những năm 1960, giới công chức thống trị lĩnh vực tư vấn chính sách trong nước. Địch thủ duy nhất của họ là các cơ quan viện trợ nước ngoài.

3.1.1. Các Viện Nghiên cứu thuộc bộ (từ năm 1971 -)

Đầu thập niên 1970, công nghiệp hóa ở Hàn Quốc bước vào giai đoạn tăng tốc. Sau khi đã phát triển thành các ngành công nghiệp nhẹ trong suốt thập kỷ trước, nước này chuyển sang

tập trung xây dựng công nghiệp nặng và công nghiệp hóa dầu. Những thay đổi trong cấu trúc công nghiệp kéo theo thay đổi về bản chất của các khuyến nghị chính sách cần có. Người ta ngày càng nhận thức rõ yêu cầu phải lập kế hoạch phát triển kinh tế trên cơ sở những nghiên cứu thực tế sâu sắc và toàn diện để đảm bảo lợi ích công cộng về mặt lâu dài. Ngay từ năm 1966, vấn đề thành lập Viện Nghiên cứu chính sách đã được đặt ra giữa các nhà hoạch định chính sách Hàn Quốc khi họ chuẩn bị Kế hoạch Kinh tế 5 năm lần thứ II (1967-1971).

Đáp ứng nhu cầu này, vào năm 1971, chính phủ Hàn Quốc quyết định thành lập Viện Nghiên cứu Phát triển Hàn Quốc (KDI) với tư cách là một Viện Nghiên cứu bán chính thức làm việc dưới quyền quản lý của Ủy ban Kế hoạch Kinh tế (EPB). Vốn hoạt động cho Viện chủ yếu do chính phủ Hàn Quốc và Mỹ chia sẻ. Cụ thể là Cơ quan Viện trợ Phát triển Quốc tế Mỹ (USAID) cho phép chính phủ Hàn Quốc sử dụng 1,3 tỷ won từ tài khoản viện trợ nước ngoài để cung cấp cho KDI. Bản thân Mỹ cũng chi thêm 1,3 triệu USD để hỗ trợ các hoạt động nghiên cứu khác nhau của KDI. Phần đóng góp tài chính của chính phủ Hàn Quốc tăng lên đến 500 triệu won.

Ban đầu, KDI là Viện Nghiên cứu Chính sách Kinh tế duy nhất của chính phủ. Tuy nhiên sau đó, phạm vi nghiên cứu của KDI thu hẹp lại khi các bộ ngành chính phủ khác cũng lần lượt thành lập Viện Nghiên cứu riêng trực thuộc và lấy bớt những bộ phận nghiên cứu thuộc lĩnh vực họ quan tâm từ KDI. Về mặt phạm vi, có thể nói là KDI nguyên thủy đã tách ra thành nhiều Viện Nghiên cứu độc lập. Quá trình này bắt đầu năm 1976 khi Bộ Thương mại và Công nghiệp tạo ra Viện Kinh tế Quốc tế Hàn Quốc, sau này đổi tên thành Viện Kinh tế Công nghiệp và Thương mại Hàn Quốc (KIET). Bộ Nông nghiệp và Bộ Giao thông nối bước năm 1978, lần lượt thành lập Viện Kinh tế Nông thôn và Viện Nghiên cứu Định cư.

Nền chính trị quan liêu là một trong những nhân tố dẫn đến sự gia tăng số lượng các Viện Nghiên cứu thuộc Bộ những năm sau đó. Tuy nhiên, nguyên nhân chính vẫn là nhu cầu về nghiên cứu đã thay đổi. Khi chính phủ của Park Chung Hee bắt đầu công cuộc xây dựng công nghiệp nặng và hóa dầu từ giữa những năm 1970, nhu cầu đối với các phân tích và nghiên cứu ở cấp ngành công nghiệp tăng, dẫn tới sự ra đời của KIET.

Cho tới đầu thập niên 1990, những quan ngại lớn dần trước sự gia tăng về số lượng của các Viện Nghiên cứu thuộc Bộ. Cho đến lúc

đó hầu như tất cả các Bộ đều có nhiều hơn một Viện Nghiên cứu trực thuộc. Theo như cách phân loại đã nói đến ở phần II, hệ thống nghiên cứu chính sách Hàn Quốc đã nhanh chóng chuyển từ mô hình đơn nhất sang mô hình 1*N và đang tiến tới mô hình N*N.

Sự tràn lan về số lượng các Viện Nghiên cứu thuộc Bộ trở thành đề tài chỉ trích của công luận. Thứ nhất, có sự chồng chéo về mặt phạm vi nghiên cứu và quản lý. Mặc dù sự chồng chéo này theo lý thuyết có thể rất tốt vì nó đem lại các ý tưởng chính sách khác nhau để chọn lựa. Người Hàn Quốc, tuy vậy, cho rằng điều đó phản ánh tham vọng của các cơ quan nhà nước muốn mở rộng phạm vi quản lý của họ và tranh giành nguồn lực chứ không phải với mục đích tăng cường các chọn lựa chính sách. Thêm nữa, những Viện Nghiên cứu thuộc Bộ được sử dụng để hỗ trợ nhà nước can thiệp vào nền kinh tế. Các Viện Nghiên cứu thuộc bộ cũng bị phê phán là hoạt động thiếu hiệu quả.

Năm 1998, chính phủ của Kim Dae Jung bắt đầu những nỗ lực nghiêm túc cải tổ hệ thống nghiên cứu chính sách. Trong số những đề xuất được đệ trình vào thời điểm đó có đề xuất trở về mô hình đơn nhất, có đề xuất sát nhập dọc tất cả các viện thuộc bộ theo khu vực chức năng và có đề xuất hợp nhất của các Viện Nghiên cứu thuộc cùng một Bộ. Trường phái giữ nguyên hiện trạng số lượng các Viện Nghiên cứu cuối cùng đã thắng thế. Những người ủng hộ trường phái này lập luận rằng cần có các quan điểm khác nhau về chính sách để chính phủ lựa chọn, và vì thế cần có nhiều hơn một Viện Nghiên cứu trong mỗi lĩnh vực để tạo ra những lựa chọn đó. Mặt khác, theo truyền thống văn hóa tổ chức Hàn Quốc, các tổ chức thường chịu sự chi phối của người lãnh đạo cao nhất nên sẽ là không tương nếu hy vọng rằng một Viện Nghiên cứu có thể đưa ra vài lựa chọn chính sách khác nhau. Tuy nhiên chính phủ đã quyết định thay đổi cơ cấu quản lý các Viện Nghiên cứu thuộc Bộ. Thay cho từng uỷ ban giám sát riêng cho từng Viện Nghiên cứu như thông lệ lúc đó, một hội đồng thống nhất đã được thành lập, lấy tên là Hội đồng Các Viện Nghiên cứu Xã hội và Kinh tế Hàn Quốc với chức năng quản lý toàn bộ hệ thống nghiên cứu thuộc lĩnh vực chính sách kinh tế và xã hội.

3.1.2. Các Viện Nghiên cứu tư nhân (từ năm 1981-)

Năm 1979 đánh dấu mốc quan trọng trong lịch sử Hàn Quốc. Tổng Thống Park Chung Hee bị ám sát vào tháng 10 năm đó. Năm 1979 cũng là năm chính phủ Hàn Quốc bắt đầu các nỗ lực bình ổn nền kinh tế sau khi nhận ra cái giá của chương trình xây

dụng ngành công nghiệp nặng và hóa dầu. Chính phủ mới của Chun Doo Hwan dồn lực vào công cuộc thay đổi chính sách, coi bình ổn kinh tế và tự do hóa là ưu tiên hàng đầu. Chính phủ bắt đầu xem xét lại vai trò của mình trong nền kinh tế. Khu vực tư nhân nhận thấy đây là cơ hội tốt để họ có nhiều tiếng nói hơn trong việc hoạch định chính sách. Năm 1981, Liên hiệp các Ngành Công nghiệp Hàn Quốc, tổ chức vận động hành lang chính của giới doanh nhân, đã thành lập Viện Nghiên cứu Chính sách Kinh tế Hàn Quốc (KERI). KERI có nhiệm vụ đưa ra những khuyến nghị chính sách có tính nhiều hơn tới lợi ích và mang quan điểm của các doanh nghiệp. Các tập đoàn kinh tế hàng đầu chaebol của Hàn Quốc sau đó cũng nối bước và thành lập những Viện Nghiên cứu riêng như là Daewoo năm 1984, Samsung và LG năm 1986.

Mặc dù không hoàn toàn là tư nhân về mặt bản chất bởi còn chịu ảnh hưởng không nhỏ từ chính phủ, Viện Nghiên cứu thuộc các hiệp hội, ngành, đặc biệt ở lĩnh vực tài chính cũng nở rộ vào khoảng thời gian này. Các hiệp hội thuộc các ngành, như Hiệp hội Ngân hàng Thương mại đã thành lập Viện Tài chính Hàn Quốc, đã là những tổ chức góp phần tích cực vào hoạt động chung của toàn bộ hệ thống nghiên cứu chính sách.

3.1.3. Các nhóm hoạt động dân chủ xã hội và phong trào dân sinh (từ 1985-)

Các xu hướng trong xã hội dân sự từ giữa thập kỷ 1980 là một yếu tố đáng để quan sát. Khoảng thời gian này, Hàn Quốc đang có một phong trào dân chủ mạnh mẽ do các nghiệp đoàn, nhà thờ, sinh viên và các nhóm chống đối khác dẫn dắt. Sau khi Hàn Quốc bắt đầu công cuộc dân chủ hóa ở Hàn Quốc năm 1987, một lượng lớn các nhóm dân chủ và các nhà hoạt động xã hội đã hướng sự quan tâm sang các vấn đề về xã hội như là môi trường, chống tham nhũng, cải tổ chính trị và công bằng kinh tế. Hiệp hội Công dân vì Công bằng Kinh tế và Tổ chức Đoàn kết Nhân dân vì nền Dân chủ có Sự Tham gia là hai đơn vị thành công nhất trong nỗ lực đẩy nhanh chương trình cải tổ. Có thể nói rằng mặc dầu các quan chức chính phủ và các Viện Nghiên cứu thuộc Bộ vẫn tiếp tục giữ vai trò nòng cốt trong vấn đề tư vấn chính sách, nhưng từ khi đất nước chuyển sang nền dân chủ trong thập kỷ 80, họ bắt đầu gặp phải những thách thức khá mạnh từ phía các tổ chức phi chính phủ NGOs và các Viện Nghiên cứu tư nhân.

Bảng 1:

Sự phát triển của hệ thống nghiên cứu chính sách công Hàn Quốc

	Nhà nước phát triển (1971-)	Quá trình dân chủ hóa (1987-1996)	Nền dân chủ (1996-)
Ưu tiên hàng đầu của giới lãnh đạo	Tăng trưởng kinh tế	Tăng trưởng kinh tế Phúc lợi xã hội	Tăng trưởng kinh tế Công bằng kinh tế Phát triển cân bằng
Nơi xuất phát những sáng kiến về chính sách	Từ các bộ	Từ các bộ Từ các Ủy ban của Tổng thống	Từ các bộ Từ các uỷ ban Tổng thống
Người sản xuất chủ yếu các nghiên cứu chính sách	Một Viện Nghiên cứu lớn tổng hợp toàn diện (KDI)	Các Viện Nghiên cứu cấp Bộ	Các Viện Nghiên cứu cấp Bộ
Các nhà cung cấp khác	Rất ít	Các Viện Nghiên cứu thuộc Chaebol - tập đoàn công nghiệp lớn Các tổ chức phi chính phủ (NGOs)	Các Viện Nghiên cứu thuộc Chaebol, NGOs, Các Viện Nghiên cứu hình thành dựa trên lý tưởng

3.2. Phân tích mô hình KDI

Bước ngoặt trong sự phát triển hệ thống nghiên cứu chính sách ở Hàn Quốc bắt đầu với việc thành lập Viện Nghiên cứu Phát triển Hàn Quốc KDI vào năm 1971. Từ đó đến nay, viện này vẫn luôn giữ vững vị trí hàng đầu trong lĩnh vực nghiên cứu chính sách. Viện đã được quốc tế công nhận; chẳng hạn tờ *The Economist* năm 1986 đã xếp KDI vào hàng những Viện Nghiên cứu có ảnh hưởng nhất trên thế giới. Nếu như KDI hoặc hệ thống

nghiên cứu chính sách xoay quanh nó được xem là một thành công thì câu hỏi đặt ra là nguyên nhân nào dẫn tới thành công đó. Những khung phân tích đã được đề cập ở phần 2 cho chúng ta một số manh mối.

Thứ nhất, các nhân tố môi trường đã rất thuận lợi cho việc phát triển các Viện Nghiên cứu thuộc chính phủ kể từ năm 1971. Nhân tố tích cực đầu tiên là có rất nhiều nghiên cứu viên có năng lực trong thị trường lao động nội địa. Có được điều này là nhờ truyền thống coi trọng giáo dục của người Hàn Quốc. Trên thực tế, rất nhiều sinh viên Hàn Quốc đã sớm ra nước ngoài học cao học. Vì thế, vào thời điểm năm 1971, chính phủ Xơ-un có thể chiêu mộ được khá nhiều nhà kinh tế được đào tạo bài bản và đang làm việc ở nước ngoài. Nhân tố thứ hai không kém phần quan trọng là bộ máy quan liêu mạnh và có năng lực. Nếu như không có những quan chức chính phủ đủ năng lực để tận dụng các công trình nghiên cứu chính sách trong quá trình gửi đề xuất lên chính phủ thì những thành quả nghiên cứu có giá trị sẽ không bao giờ có thể trở thành những quyết định chính sách đúng đắn.

Các điều kiện về phía cầu cũng rất thuận lợi. Tổng thống Park đặt tăng trưởng kinh tế lên hàng đầu trong chương trình nghị sự của ông. Xóa nghèo là mục tiêu đầu tiên trong 10 điểm mà ông hứa với quốc dân khi bắt đầu xây dựng chế độ mới sau khi lãnh đạo thành công cuộc đảo chính năm 1961. Phát triển kinh tế được coi như là điều kiện trao đổi, bù cho việc Tổng thống Park đã lên nắm quyền không thông qua quá trình bầu cử hợp pháp. Phát triển kinh tế cũng là mục tiêu sống còn của Hàn Quốc trong cuộc đua giành lấy tính hợp pháp dân tộc với Bắc Triều Tiên Cộng sản. Như vậy, những mối nguy hiểm ẩn đối với chính quyền của Tổng thống Park cả từ bên trong lẫn bên ngoài đã là động lực thúc đẩy tổng thống quyết tâm đẩy nhanh kinh tế.

Phong cách lãnh đạo của cá nhân tổng thống Park cũng tạo điều kiện cho việc phát triển các Viện Nghiên cứu Chính sách. Có lẽ do ông đã học hỏi được từ kinh nghiệm của người Nhật, tổng thống cho rằng việc lập ra một bộ máy hoạch định kinh tế mạnh là cần thiết. Tổng thống Park đã thiết lập một cơ quan mang tính hoa tiêu cho toàn bộ nền kinh tế Hàn Quốc là Ủy ban Hoạch định Kinh tế (EPB) vào năm 1961. Việc thành lập tiếp KDI để hỗ trợ cho EPB vào đầu những năm 1970 là một bước đi tự nhiên của ông nhằm củng cố EPB. Cách tiếp cận một cách trí tuệ của tổng thống Park đối với các vấn đề chính sách cũng rất đáng chú ý. Ông luôn đánh giá nghiêm túc các vấn đề kinh tế và tích cực

tham gia vào các cuộc thảo luận chính sách với các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách.

Rất ít người biết được tại sao chính phủ Park Chung Hee lại quyết định thành lập một Viện Nghiên cứu tập trung và toàn diện thay vì một số Viện Nghiên cứu cho các chuyên ngành hẹp. Một lý do rõ ràng là những giới hạn về tài chính. Ngân quỹ hoạt động đầu tiên của KDI chủ yếu đến từ nguồn viện trợ của Mỹ. Nếu như chính phủ có muốn thành lập thêm một Viện Nghiên cứu chính sách nữa thì e rằng cũng khó có thể huy động thêm nguồn tài chính nào khác. Trên thực tế nhiệm vụ chính sách quan trọng nhất trong những năm 1970 là soạn thảo các kế hoạch kinh tế 5 năm. Nguyên nhân này đã khẳng định sự cần thiết của việc thành lập một Viện Nghiên cứu chính sách toàn diện.

Thành công của KDI có thể được quy cho hệ thống khuyến khích độc đáo. KDI bắt đầu hoạt động của mình với rất nhiều lợi thế và luôn nhận được đầu tư tài chính rộng rãi từ chính phủ. Từng thành viên của Viện cũng được đặc biệt ưu ái. Ngoài khoản lương cao hơn so với thị trường, các nghiên cứu viên KDI còn được cấp xe riêng với tài xế, có thư ký, trợ lý nghiên cứu và cả căn hộ riêng.

Cơ cấu quản lý cũng có điểm rất thú vị. Về mặt hình thức thì EPB quản lý hoạt động của KDI, có quyền bổ nhiệm Viện trưởng và phê chuẩn ngân sách của Viện. Tuy nhiên mối quan hệ giữa EPB và KDI không chỉ một chiều. Trên thực tế, KDI có khá nhiều quyền tự chủ. Một lý do là vì đích thân tổng thống rất quan tâm đến vấn đề quản lý KDI, nhờ đó uy tín của Viện được tăng cường và KDI có quyền tự chủ cao hơn từ bộ chủ quản sau này.

Dù gì chăng nữa, nhân tố cốt lõi quyết định vị thế của KDI là một Trung tâm đỉnh cao cũng phải xuất phát từ chất lượng các công trình nghiên cứu chính sách mà Viện sản xuất. Ở lĩnh vực này cần ghi nhận công lao của Viện trưởng đầu tiên Kim Man-je. Để duy trì không khí cởi mở và dân chủ trong Viện, ông Viện trưởng luôn cố gắng hạn chế quy mô của Viện sao cho vừa đủ nhỏ và giảm thiểu các thủ tục tài chính trong nội bộ. Ông cũng kiên quyết chỉ nhận nghiên cứu những vấn đề cốt lõi trong lĩnh vực phân tích kinh tế tổng hợp. Trong quá trình đó, Viện trưởng Kim thường xuyên phải chống lại sức ép từ chính phủ buộc KDI chấp nhận sự sát nhập của các Viện Nghiên cứu khác hoặc tham gia vào một số lĩnh vực nghiên cứu khác. Để đảm bảo được sự gắn kết bên trong tổ chức, KDI cũng rất miễn cưỡng đối với việc thuê chuyên gia không ở trong ngành kinh tế ngay cả khi nhu cầu nghiên cứu về xã hội và chính trị ngày càng tăng cao.

3.3. Sự phát triển của hình mẫu KDI

Bảng 2: KDI, mô hình mới và mô hình cũ

		Mô hình KDI cổ điển	KDI sau năm 1999
Cơ cấu giám sát		Có uỷ ban giám sát riêng	Nằm trong phạm vi giám sát của Hội đồng Hàn Quốc Quản lý các Viện Nghiên cứu Kinh tế Xã hội (KCESRI)
Quan hệ với các bộ	Ngân sách	100% chu cấp trực tiếp	50% hợp đồng đặc quyền 50% cạnh tranh tự do
	Chương trình nghiên cứu	Hợp tác chặt chẽ với bộ chủ quản	Giữ quan hệ với cấp bộ Phối hợp với KCESRI Chủ động đề xuất các đề tài nghiên cứu
	Bổ nhiệm	Thực sự do bộ chủ quản bổ nhiệm	Thông qua quá trình tuyển chọn công khai
	Chế độ báo cáo	Phối hợp với bộ	Tuân thủ các quy định về đánh giá chung
Mức đãi ngộ		Cao hơn thị trường	Bằng mức thị trường
Cơ chế thưởng phạt	Đối với toàn viện	Cơ hội thăng tiến	Trúng thầu dự án Ngân sách được phân bổ theo năng lực thực hiện
	Đối với cá nhân	Đề bạt dựa trên hiệu quả công việc Lương trả theo hợp đồng nghiên cứu	Đề bạt dựa trên hiệu quả công việc Lương trả theo hợp đồng nghiên cứu
Văn hóa tổ chức nội bộ		Cởi mở	Cởi mở

Sự thay đổi về tổ chức lớn nhất của KDI diễn ra năm 1999 khi chính phủ quyết định đặt KDI, cùng với tất cả các Viện Nghiên cứu thuộc Bộ khác trong lĩnh vực nghiên cứu chính sách xã hội và kinh tế, vào dưới sự quản lý của một Ủy ban thống nhất có tên là Hội Đồng Quản lý các Viện Nghiên cứu Chính sách Kinh tế Xã hội (KCESRI). Kết quả là, mối liên hệ giữa KDI với các Bộ chủ quản đã có những thay đổi mang tính cách mạng.

Trước cải cách 1999, Bộ Tài chính và Kinh tế (MOFE) - hậu duệ của Ủy ban Hoạch định Kinh tế (EPB), là Bộ chủ quản của KDI. Là Bộ chủ quản, MOFE có ảnh hưởng mạnh tới ngân sách, việc lập kế hoạch nghiên cứu, sự bổ nhiệm cũng như chế độ báo cáo của KDI. Tuy nhiên, sau năm 1999, quan hệ giữa hai bên thay đổi trở nên gián tiếp hơn. MOFE hiện là một trong năm thành viên của KCESRI mặc dù Bộ vẫn làm việc chặt chẽ với KDI do phần lớn các công trình nghiên cứu của viện thuộc lĩnh vực chức năng của Bộ.

Trong hệ thống KCESRI, các Bộ chủ quản chỉ trực tiếp hỗ trợ 50% các dự án nghiên cứu cho các Viện Nghiên cứu thuộc Bộ của mình qua các hợp đồng đặc quyền dành riêng. 50% còn lại phải tự túc thông qua việc cạnh tranh công khai với các Viện Nghiên cứu khác bao gồm cả các trường đại học và các Viện tư nhân. Do các Viện Nghiên cứu thuộc Bộ buộc phải cạnh tranh theo chế độ mới, có thể dự đoán được một xu hướng là những viện mạnh nhất sẽ sẽ dành được phần lớn nguồn tài chính dành cho “đấu thầu công khai”. Trên thực tế, KDI với tư cách là Viện Nghiên cứu đầu ngành luôn là người hưởng lợi đầu tiên trong cuộc cạnh tranh.

Quá trình lựa chọn các dự án nghiên cứu cũng đã thay đổi. Mặc dù KDI hợp tác chặt chẽ với các Bộ liên quan, các đối tượng khác cũng đã trở thành những nguồn cung cấp ý tưởng chính sách quan trọng. Ví dụ, KCESRI có quyền chính thức xem xét và phê duyệt kế hoạch nghiên cứu của KDI và trong thực tế đã nhiều lần yêu cầu KDI điều chỉnh vì nhiều lý do khác nhau. Một trong những quan tâm của KCESRI là phải giảm thiểu việc nghiên cứu trùng lặp giữa các Viện Nghiên cứu thuộc Bộ. Trong một nỗ lực nhằm đáp ứng nhu cầu của người tiêu dùng, ở đây là giới học thuật, các bộ, cơ quan truyền thông, và NGOs, KDI đã gửi thư trực tiếp yêu cầu các đơn vị này cho ý kiến về những dự án nghiên cứu Viện định thực hiện.

Trước cuộc cải cách năm 1999, Bộ trưởng Tài chính và Kinh tế có thực quyền bổ nhiệm Viện trưởng KDI. Thời kỳ sau cải cách, quyền bổ nhiệm hình thức cũng như thực chất được chuyển sang

cho KCESRI. Khi khuyết một vị trí trong một Viện Nghiên cứu thuộc Bộ, KCESRI sẽ quảng cáo rộng rãi và tìm kiếm các ứng viên. Mặc dù dấu ấn của các Bộ chủ quản vẫn khá lớn trong hệ thống mới, ảnh hưởng này thường trở nên gián tiếp và hạn chế hơn là trong hệ thống trước đây.

So với trước, KDI bây giờ chú ý nhiều hơn tới công tác báo cáo và phổ biến các thành quả nghiên cứu. Một lý do là vì KCESRI đặc biệt nhấn mạnh về ảnh hưởng và khả năng sử dụng các bài nghiên cứu trong quá trình đánh giá hiệu quả làm việc của các Viện Nghiên cứu thuộc Bộ. Đánh giá của KCESRI không chỉ mang tính thủ tục, nó là thành tố quan trọng quyết định toàn bộ ngân sách của Viện cũng như tiền lương cho Viện trưởng. Một lý do nữa là lãnh địa của KDI không còn là một câu lạc bộ phục vụ riêng cho các quan chức chính phủ và các nhà hoạch định chính sách khác. Trong nền dân chủ, có rất nhiều thành phần xã hội khác có lợi ích trong công tác nghiên cứu của Viện, như là các doanh nghiệp, NGOs, các chính trị gia. Vì thế, KDI cần phải đáp ứng nhu cầu của họ nữa.

Cấu trúc thưởng phạt cho mỗi cá nhân hầu như không biến đổi. KDI vẫn luôn đánh giá nhân viên theo một hệ thống cơ sở rõ ràng. Các cá nhân được khen thưởng mỗi khi họ giành được hợp đồng nghiên cứu với bên ngoài. Lãnh đạo KDI cũng tự nhận thức rằng nếu các nghiên cứu viên hàng đầu không được thưởng công xứng đáng, họ sẽ rời khỏi Viện để tìm cơ hội nghề nghiệp khác tại các Viện Nghiên cứu khác hoặc cơ quan chính phủ. Sự đe dọa ra đi cũng quan trọng đối với thành công của một hệ thống khuyến khích cá nhân ngang với chính sách thăng chức dựa trên năng lực. Sự khác nhau là ở chỗ KDI bây giờ phụ thuộc nhiều hơn vào các hợp đồng nghiên cứu bên ngoài, từng thành viên của viện cũng có nhiều cơ hội để tăng thu nhập cá nhân. Trên sân chơi mới đấu thầu công khai như phân tích ở trên, KDI thu lợi nhiều nhất. Vì thế lương thực tế cho các nghiên cứu viên của Viện đã trở nên hấp dẫn hơn so với các trường đại học.

Một lĩnh vực nữa được giữ nguyên vẹn là cách tổ chức trong nội bộ viện. KDI vẫn luôn cố nuôi dưỡng và bảo toàn một nền văn hóa tổ chức cởi mở và dân chủ giữa các thành viên với nhau.

Với vị trí của mình hiện nay KDI đã giành lại được rất nhiều uy tín vốn có trước đây. Mặc dầu địa vị là Viện Nghiên cứu đầu não của KDI chưa bao giờ bị thách thức thực sự, nó đã tụt xuống mức thấp trong khoảng thời gian cuối những năm 1980s và đầu những năm 1990s. Rất nhiều nhân viên đã rời khỏi KDI để đến

làm việc tại các trường Đại học khi những nơi này đã bắt kịp mức lương ở KDI. Trong khi đó, áp lực cạnh tranh từ các Viện thuộc bộ khác đã làm yếu đi vị thế thống lĩnh của KDI. Tuy nhiên, cuộc khủng hoảng kinh tế năm 1997 đã cho KDI một cơ hội để trở lại dẫn đầu công cuộc cải cách chính sách và Viện đã thực hiện rất tốt vai trò đó. Cải cách thể chế năm 1999 cũng mở ra những cơ hội tài chính khác cho KDI và các thành viên của Viện, khiến công việc ở các trường đại học kém hấp dẫn hơn. Kết quả là tỷ lệ ra đi đã giảm đáng kể trong những năm gần đây.

Sau cải cách 1999, cách quản lý đối với các Viện Nghiên cứu thuộc Bộ ngành đã có thay đổi quan trọng. Như chúng ta đã thấy trong trường hợp của KDI, các Viện Nghiên cứu thuộc Bộ khác cũng đã trở nên độc lập hơn so với Bộ chủ quản cũ, đã trải nghiệm những áp lực thị trường và có ý thức hơn đối với trách nhiệm về hoạt động của mình trước công chúng. Hiệu quả của cải cách năm 1999 có thể không hoàn toàn là tích cực. Ví dụ, do phụ thuộc vào các dự án bên ngoài mà đa phần trong số đó do tư nhân tài trợ nên ưu tiên nghiên cứu của các Viện cũng chuyển dần từ lĩnh vực chính sách công truyền thống sang lĩnh vực quản lý.

4. Bài học từ KDI

Mô hình KDI có phù hợp với các nước khác hay không? Câu trả lời rõ ràng là không nếu chúng ta chỉ tập trung so sánh các điều kiện môi trường. Không có hai nước nào trên thế giới có những điều kiện phát triển hoàn toàn giống nhau. Bất kỳ nước nào trong hiện tại rõ ràng khác hẳn so với Hàn Quốc những năm 60 hay 90. Chúng ta có thể kết luận rằng mô hình KDI không thể được cấy ghép vào một đất nước khác nếu chỉ chú ý đến các điều kiện thuận lợi cho sự phát triển của KDI như là giới lãnh đạo, một bộ máy quan liêu mạnh, sự ủng hộ tài chính của các cơ quan viện trợ. Nhưng dù cho có những điều kiện đó đi chăng nữa, thành công của KDI không phải là chắc chắn hoặc không nên được xem là tất yếu. Đối với mỗi một điều kiện thuận lợi, chúng ta đều có thể nhìn thấy một yếu tố khó khăn tương ứng. Cũng không đúng khi nói rằng KDI là một mô hình tốt có thể áp dụng cho toàn thế giới. Không có mô hình nào chung cho tất cả các nước ở tất cả các thời điểm phát triển.

Tuy vậy, có một số bài học có thể rút ra từ những phân tích trên đây về KDI. Thứ nhất là tầm quan trọng của các động lực

thuộc về thể chế và cá nhân. Ở mức độ cá nhân, KDI luôn đi đầu trong việc phát triển một hệ thống khuyến khích dựa trên tài chính và hiệu quả công việc. Ở mức độ thể chế, KDI cũng thường được ưu tiên tiếp xúc trực tiếp với các nhà hoạch định chính sách hàng đầu, được cung cấp các nguồn lực, và các dự án nghiên cứu có tầm quan trọng quốc gia, và các vị trí quan trọng trong chính phủ cho Viện trưởng và các thành viên.

Bài học thứ hai là tầm quan trọng của văn hóa tổ chức nội bộ. Hệ thống động lực sẽ không phát huy hiệu quả nếu không có môi trường nội bộ cởi mở và tự do của KDI. Văn hóa tổ chức này, đến lượt nó, có được không phải là một sự tình cờ. Từ Viện trưởng đầu tiên trở đi, lãnh đạo KDI luôn cố gắng giữ viện ở quy mô nhỏ, cơ cấu theo chiều ngang và đặc biệt chú ý nuôi dưỡng và duy trì một môi trường làm việc cởi mở. Văn hóa tổ chức của KDI cũng đóng vai trò quan trọng trong việc giữ vững chất lượng nghiên cứu bằng các cuộc đánh giá chất lượng các báo cáo và đề xuất chính sách trong phạm vi nội bộ và được thực hiện chặt chẽ.

Một điểm quan trọng nữa cần nhấn mạnh là các yếu tố ngoài phạm vi kinh tế. Là một Trung tâm đỉnh cao các thành viên của KDI luôn chia sẻ niềm tự hào và quyền tự chủ về tổ chức của mình. Sự đánh giá cao của công luận có tầm quan trọng ngang với các giải thưởng giá trị đối với mỗi thành công của KDI. Khó mà tưởng tượng được KDI sẽ phát triển bản sắc của mình như thế nào nếu không được các nhà lãnh đạo cao nhất của đất nước đặc biệt công nhận là Trung tâm đỉnh cao.

Cuối cùng thì, cần phải nhìn nhận rằng ba yếu tố, hệ thống động lực, văn hóa tổ chức và sự công nhận như là một Trung tâm đỉnh cao không tồn tại độc lập với nhau. Trái lại chúng luôn bổ sung cho nhau. Động lực mạnh rất cần thiết để ủng hộ cho nền văn hóa tổ chức và mong muốn duy trì vị trí là một Viện Nghiên cứu hàng đầu. Một nền văn hóa tổ chức công khai cởi mở cũng giúp việc duy trì chế độ tạo động lực và kiểm soát chất lượng. Sau cùng thì việc được công nhận như một Trung tâm đỉnh cao đã tạo ra ước muốn tha thiết tiếp tục thành công, đòi hỏi tiếp tục áp dụng hệ thống động lực hiệu quả và duy trì kênh liên lạc nội bộ cởi mở.

Từ kinh nghiệm Hàn Quốc, một số biện pháp mà chính phủ Việt Nam có thể lựa chọn trong quá trình xây dựng hệ thống nghiên cứu chính sách được tóm tắt ở bên dưới đây:

1. Thành lập một Viện Nghiên cứu mới hoặc lựa chọn một trong những Viện Nghiên cứu hiện thời thành một Trung tâm đỉnh cao (mô hình KDI cổ điển)
2. Sát nhập các Viện Nghiên cứu hiện thời ở cùng một Bộ (mô hình N*1)
3. Sát nhập các Viện Nghiên cứu dưới các Bộ khác nhau theo khu vực chức năng (Mô hình chức năng)
4. Nhóm tất cả các Viện Nghiên cứu lại theo khu vực nghiên cứu rộng hơn và đặt chúng dưới sự kiểm soát của một uỷ ban thống nhất (mô hình hậu cải cách 1999 KDI).

Chú ý rằng những mô hình này không nhất thiết loại trừ lẫn nhau. Chính phủ Việt Nam có thể kết hợp nhiều mô hình khác nhau để tạo ra một mô hình mới. Ví dụ mô hình cổ điển KDI có thể phù hợp với ba mô hình còn lại với điều kiện là Trung tâm đỉnh cao cho dù thành lập mới hay đang tồn tại rồi, phải được công nhận là đơn vị hàng đầu trong số những tổ chức ngang hàng.

Nếu lãnh đạo Việt Nam muốn học tập toàn bộ mô hình Hàn Quốc, có thể lên kế hoạch cải cách theo hai giai đoạn. Giai đoạn 1, một Viện Nghiên cứu có thể được nâng cấp thành vị trí một Trung tâm đỉnh cao. Trong điều kiện các nhà tài trợ đang sẵn sàng giúp đỡ, chính phủ có thể tìm kiếm được nguồn lực đủ để cung cấp cho trung tâm này. Dựa trên kết quả thực hiện cải cách giai đoạn thứ nhất, chính phủ có thể tiếp tục giai đoạn hai bằng cách tái cơ cấu các Viện Nghiên cứu theo trục chức năng và theo các Bộ chủ quản.

Tài liệu tham khảo

- Amsden, Alice H. (1990) *Người khổng lồ kế tiếp của Châu Á: Hàn Quốc và quá trình công nghiệp hoá muộn*. New York: Nhà xuất bản ĐH Oxford.
- Haggard, Stephen và Jongryn Mo. (2000) “Cơ sở Kinh tế Chính trị của cuộc khủng hoảng tài chính Hàn Quốc” *Tạp chí Kinh tế Chính trị Quốc tế* (tháng 5/2000).
- Mo, Jongryn. (2001) “Trường hợp của Hàn Quốc” Trong *Sổ tay Hành chính*, do R. Kent Weaver and Paul Stares biên tập. Tôkyô, Nhật Bản. Trung tâm Giao lưu Quốc tế Nhật Bản.

- Moon, Chung-in và Rashemi Prasad. (1994) “Vượt qua giới hạn Nhà nước phát triển: Các Mạng lưới, Chính trị và Thể chế” *Hành chính*, 7: 360-386.
- Onis, Ziya. (1991) “Logic của Nhà nước Phát triển”. *Chính trị học so sánh*. Tháng 10.
- Peter, Thomas J. and Robert Waterman. (1982) “Tìm kiếm sự ưu tú”. New York: Warner Books.
- Tirole, Jean. (1988) “Lý thuyết tổ chức công nghiệp” Cambridge, MA: MIT Press.
- Wade, Robert. (1990) *Điều hành thị trường*. Princeton, NJ: Nhà xuất bản ĐH Princeton.

Đào tạo chính sách công tại Việt Nam

Nguyễn Đình Tài

1. Chính sách công trong công cuộc đổi mới

1.1. Khái quát tác động của chính sách công trong công cuộc đổi mới

Trong gần 20 năm đổi mới vừa qua ở Việt Nam, việc nghiên cứu hoạch định và thực thi chính sách công đã chuyển hướng từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, mở rộng hội nhập với kinh tế khu vực và thế giới. Quá trình này đã đem lại cho Việt Nam những kết quả đáng khích lệ về phát triển kinh tế – xã hội, ổn định chính trị và nâng cao đời sống của đại bộ phận dân cư.

Cụ thể, trong lĩnh vực kinh tế, Việt nam có tỷ lệ tăng trưởng GDP cao, kinh tế phát triển nhanh và đa dạng; tích lũy nội bộ nền kinh tế tăng lên rõ rệt; hệ thống tài chính, tiền tệ có tiến bộ và đổi mới, kinh tế đối ngoại có bước phát triển khá; cơ cấu kinh tế trong các ngành, các vùng kinh tế và các thành phần kinh tế có chuyển biến tích cực. Việt nam cũng đã đạt được các thành tựu quan trọng trong các lĩnh vực khác. Sự nghiệp giáo dục và đào tạo có bước phát triển mới cả về quy mô, chất lượng, hình thức đào tạo và cơ sở vật chất. Khoa học và công nghệ có bước chuyển biến tích cực, nhất là ứng dụng các thành tựu sinh học trong nông nghiệp, tiếp nhận chuyển giao công nghệ trong công nghiệp và dịch vụ, góp phần nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh kinh tế, tăng năng lực xuất khẩu.

Tuy nhiên những đổi mới nói trên chưa tương xứng với yêu cầu phát triển của đất nước. Một trong những nguyên nhân là các đổi mới trong chính sách công chưa mang tính đột phá và chưa tính tới khả năng nắm bắt cơ hội mới của toàn cầu hoá kinh tế,

đặc biệt là những yếu tố tạo nên nền kinh tế tri thức. Vì thế, tác động của chính sách công với vai trò nguồn lực của tăng trưởng còn rất hạn chế.

1.2. Những hạn chế của công tác đào tạo chính sách công

Những tồn tại trong việc hoạch định và thực thi chính sách công ở Việt Nam có nguyên do xuất phát từ các hạn chế về kỹ năng hoạch định, kỹ năng thực thi và trình độ nhận thức chính trị của những người thừa hành. Điều này lại có căn nguyên ở sự yếu kém trong khâu đào tạo chính sách công cho những người thừa hành. Việc đào tạo chính sách công chưa chú trọng nhiều đến khâu phân tích chính sách. Cho tới nay, Việt Nam chưa có một chương trình đào tạo chính sách công chuẩn và thiếu đội ngũ cán bộ giảng dạy phù hợp, đồng thời cũng chưa có một hệ thống đào tạo chính sách công thống nhất để bảo đảm chất lượng của việc nghiên cứu và hoạch định chính sách công. Ngoài ra, việc phối hợp giữa nghiên cứu chính sách công và đào tạo chính sách công trên tế còn rất lỏng lẻo. Một hệ thống đánh giá chính sách phù hợp cho Việt nam cần có các yếu tố cơ bản sau đây: (1) việc đánh giá chính sách phải được coi là một bộ phận không thể thiếu của quá trình hoạch định chính sách; (2) hướng đến “khách hàng”; (3) đảm bảo nghiêm ngặt quy trình đánh giá chính sách; (4) tiến hành đánh giá có kế hoạch; và (5) lựa chọn chủ thể đánh giá phù hợp.

Từ thực tiễn nghiên cứu hoạch định và đào tạo chính sách công có thể thấy, vấn đề cấp bách hiện nay là phải đổi mới chương trình đào tạo chính sách công cả về nội dung lẫn phương pháp tổ chức thực hiện để theo kịp yêu cầu của các nguyên tắc kinh tế thị trường.

2. Đào tạo chính sách công ở Việt Nam nhìn từ phía cung

2.1. Các hệ thống các tổ chức tham gia đào tạo chính sách công

Việt Nam hiện đang áp dụng hai hệ thống thực hiện nhiệm vụ quản lý và đào tạo cán bộ. Đó là:

- Hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức chịu trách nhiệm cử cán bộ tham

gia các khóa đào tạo của Bộ Nội vụ, Vụ Tổ chức cán bộ các Bộ, ngành; Ban Tổ chức chính quyền các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Phòng Tổ chức chính quyền các huyện, quận chịu trách nhiệm cử cán bộ tham gia các khóa đào tạo.

- Hệ thống các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ thực hiện các khóa đào tạo bao gồm: Học viện Hành chính Quốc gia, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh; các trường đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức các Bộ, ngành trung ương; các trường chính trị ở các tỉnh, thành phố; các trung tâm chính trị các quận, huyện.

Theo số liệu thống kê của Bộ Nội vụ, tính đến hết tháng 12/2002, số cán bộ, công chức trong biên chế hưởng lương từ ngân sách trong cả nước là 1.529.825 người (không tính cán bộ, công chức trong lực lượng vũ trang), bao gồm: 209.171 cán bộ, công chức trong cơ quan hành chính nhà nước; 1.218.446 cán bộ, viên chức sự nghiệp; số còn lại 102.208 người là cán bộ, công chức khối lập pháp, tư pháp và cán bộ trong các cơ quan đảng, đoàn thể. Ngoài ra, nếu tính cả trên 200.000 cán bộ, công chức cơ sở ở các xã, phường, thị trấn thì số lượng cán bộ, công chức và viên chức của cả nước có trên 1,7 triệu. Riêng số công chức thuộc các cơ quan hành chính nhà nước của 64 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tính đến hết 2003 là 109.461 người.

Cũng theo số liệu của Bộ Nội Vụ, trong 4 năm từ 1997 đến 2000, đã có 1.092.181 lượt cán bộ, công chức, viên chức được qua các lớp đào tạo, bồi dưỡng, trong đó lý luận chính trị có 147.249 lượt người; quản lý nhà nước 283.932 lượt người; quản lý kinh tế 33.846 lượt người; chuyên môn, nghiệp vụ 515.697 lượt người; ngoại ngữ 36.551 lượt người; tin học 68.617 lượt người; đào tạo, bồi dưỡng ở nước ngoài 6.019 lượt người. Như vậy, trung bình mỗi năm có khoảng 270 ngàn lượt người trong bộ máy quản lý nhà nước được đào tạo, bồi dưỡng kiến thức, chiếm khoảng 18% số cán bộ, công chức, viên chức đang làm việc. Đây là một tỷ lệ thấp.

Các khóa đào tạo do nhà nước tổ chức cho cán bộ, công chức, viên chức có thể được phân làm 2 loại: (1) Các khóa đào tạo do cơ quan chủ quản tổ chức cho cán bộ, công chức, viên chức ở trung ương và địa phương hàng năm. Thông thường, đây là các khóa học ngắn hạn tập trung vào kỹ năng nghiệp vụ liên quan đến

công việc hàng ngày, phổ biến thực hiện luật pháp và chính sách, phổ biến thông tin liên quan đến chính sách mới. (2) Các khóa đào tạo về quản lý hành chính cho các cán bộ, công chức, viên chức đã kinh qua một thời gian công tác nhất định do Học viện Hành chính Quốc gia tổ chức. Học viên các khóa học này được cấp chứng chỉ về quản lý hành chính. Chứng chỉ này là điều kiện cần để cán bộ, công chức tham gia thi nâng ngạch chuyên viên.

Từ năm 1996 đến nay, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Học viện Hành chính Quốc gia đã cấp bằng cho hàng ngàn lượt người được đào tạo, bồi dưỡng thông qua các hình thức chính quy tập trung, tại chức, bán tập trung.

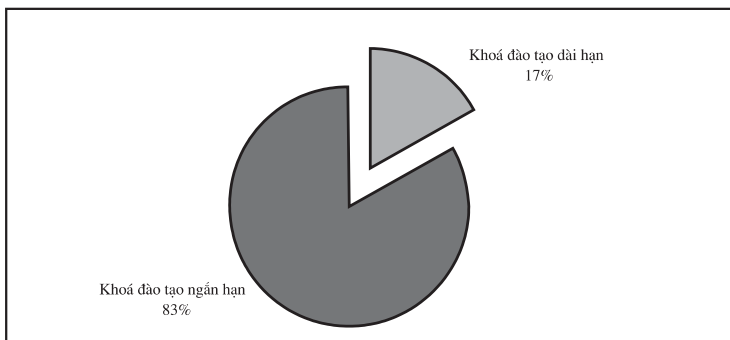
Từ năm 1997, Bộ Nội vụ và Học viện Hành chính Quốc gia tổ chức các khóa bồi dưỡng kiến thức và thi nâng ngạch, bậc cho hàng ngàn cán bộ, công chức. Có thể nói, hiện nay phần lớn cán bộ, công chức, viên chức công tác ở các cấp từ TU đến các địa phương đều đã được bồi dưỡng kiến thức về quản lý nhà nước, về kỹ năng tác nghiệp hành chính công. Qua đó đã phần nào nâng cao được khả năng nhận thức, kiến thức cơ bản về quản lý nhà nước, phong cách làm việc, giao tiếp, v.v.

Sau hơn 20 năm kể từ khi bắt đầu đổi mới, 144 cơ sở đào tạo đã có chương trình đào tạo thạc sĩ, tiến sĩ. Giai đoạn 1990-1996, có 7 chương trình hợp tác đào tạo quốc tế, chủ yếu là đào tạo quản trị kinh doanh, kinh tế, tài chính. Giai đoạn sau này, đào tạo sau đại học thông qua hợp tác quốc tế và liên kết đào tạo phát triển lên đến 30 chương trình với nhiều chuyên ngành khác nhau. Ngoài ra, còn có khoảng 1.000 người gửi đi đào tạo nước ngoài bằng ngân sách nhà nước (từ năm 2000) và bằng các con đường hợp tác, hiệp định, gồm thực tập sinh khoa học, thạc sĩ, tiến sĩ.

Để hiểu rõ thực trạng của các khóa đào tạo liên quan đến chính sách công, nhóm nghiên cứu đã chọn 20 cơ sở trực tiếp hay gián tiếp tham gia đào tạo chính sách công để phân tích thông qua phiếu điều tra và phỏng vấn sâu. Kết quả điều tra cho thấy: Các cơ sở này chỉ mở các khóa học ngắn hạn (dưới 3 tháng) để bồi dưỡng kiến thức liên quan chủ yếu đến ngành mình quản lý cho công chức trong ngành (không kể các khóa đào tạo thạc sĩ, tiến sĩ).

Hình 1:

Tỷ lệ khóa đào tạo dài hạn và ngắn hạn được tổ chức trung bình hàng năm của 20 cơ sở được điều tra



- Đối tượng học viên của các khóa đào tạo này là các công chức, viên chức ở trung ương và địa phương. Hầu hết các khóa học không đòi hỏi học viên phải có thâm niên công tác, học viên cũng có thể đến từ nhiều trình độ học thức khác nhau. Khóa học được tổ chức theo yêu cầu của lãnh đạo cơ quan chủ quản với kinh phí 100% từ nguồn ngân sách nhà nước theo hình thức tập trung. Nội dung đào tạo tập trung vào kỹ năng nghiệp vụ (liên quan đến công việc thường nhật của công chức; phân tích chính sách; phổ biến thực hiện luật và chính sách; phổ biến thông tin liên quan đến chính sách mới).

Bảng 1:

Nội dung chủ yếu của khóa đào tạo ngắn hạn

Nội dung	Câu trả lời
Phân tích chính sách	9
Kỹ năng nghiệp vụ (liên quan đến công việc hàng ngày)	16
Thực hiện luật và chính sách	10
Phổ biến thông tin liên quan đến chính sách mới	12

- Tùy thuộc từng khóa học, chủ đề đào tạo, bồi dưỡng sẽ do lãnh đạo Viện/Trung tâm hay lãnh đạo của cơ quan chủ quản lựa chọn. Cũng có đơn vị để cán bộ trung tâm/phòng đào tạo chịu trách nhiệm toàn bộ trong việc lựa chọn chủ đề đào tạo
- Theo đánh giá của các cơ sở đào tạo này thì chương trình đào tạo như hiện nay là phù hợp và tương đối phù hợp. Qua các khóa học, học viên được trang bị kiến thức và xây dựng được các mối quan hệ trong công việc.

Theo ý kiến của các cơ sở đào tạo được điều tra, bốn vấn đề nổi cộm nhất liên quan đến chương trình đào tạo chính sách công hiện nay là: không có chương trình đào tạo chính sách công chuẩn; không đủ kinh phí; không đủ đội ngũ giảng viên cho đào tạo; cơ sở vật chất phục vụ đào tạo nghèo nàn.

Bảng 2:

Tồn tại nổi cộm nhất trong chương trình đào tạo hiện nay

Vấn đề	Số ý kiến
Thiếu chương trình đào tạo chính sách công chuẩn	12
Không đủ kinh phí	11
Thiếu đội ngũ giảng viên cho đào tạo	9
Cơ sở vật chất phục vụ đào tạo nghèo nàn	8
Không được lãnh đạo quan tâm	2
Thiếu mục tiêu đào tạo	1
Thiếu nhu cầu đào tạo	0

- Tất cả các cơ sở đào tạo đều nhận thấy sự cần thiết phải soạn thảo một chương trình đào tạo chính sách công chuẩn, vì họ cho rằng điều này sẽ thúc đẩy nâng cao năng lực nghiên cứu chính sách và thúc đẩy khả năng lập chính sách.

Bảng 3:

Tác dụng của việc xây dựng một chương trình đào tạo chính sách công chuẩn

Tác dụng	Số ý kiến
Thúc đẩy nghiên cứu chính sách	13
Thúc đẩy khả năng lập chính sách	15
Tạo lập một mạng lưới giữa các cơ quan nhà nước	8

Từ những số liệu nêu trên, có thể thấy rằng, ở Việt Nam hiện nay, đào tạo, bồi dưỡng kiến thức quản lý kinh tế, nói chung, và đào tạo chính sách công, nói riêng, chưa được coi trọng đúng mức trong hệ thống nhà nước.

Giáo trình cho các khóa đào tạo này chủ yếu do các cơ sở đào tạo tự xây dựng. Rất nhiều kiến thức nền tảng về mặt lý thuyết và các công cụ phân tích chính sách như kinh tế kinh tế học vi mô, kinh tế học vĩ mô, tài chính công, thống kê, v.v chưa được đưa vào giảng dạy. Đội ngũ giảng viên phần lớn được lấy từ những cán bộ, chuyên gia, nhà nghiên cứu được đào tạo trong thời kỳ kế hoạch hóa tập trung trước đây, còn thiếu những đào tạo bài bản kiến thức kinh tế thị trường. Vì thế các phương pháp giảng dạy của họ chủ yếu dựa trên kinh nghiệm bản thân chứ không phải từ những nghiên cứu thực tiễn.

Ngoài hai hệ thống đào tạo “truyền thống” với chất lượng chưa cao kể trên, một hệ thống đào tạo mới khác có yếu tố nước ngoài cũng đã hình thành, đi vào hoạt động từ hơn 10 năm trở lại đây và đang ngày càng khẳng định vị trí quan trọng của mình. Các chương trình đào tạo này (cấp bằng và không cấp bằng) liên kết giữa các trường đại học trong nước với một số trường đại học nước ngoài, đã thu hút một số lượng khá nhiều các đối tượng đang làm việc trong khu vực công cả ở trung ương và địa phương. Chẳng

hạn như, Chương trình Giảng dạy Kinh tế của trường Fulbright, Chương trình Đào tạo Thạc sĩ về Quản lý công và Kinh tế học do trường Đại học Kinh tế Quốc dân, trường Đại học Libre Bruxelles và trường Kinh tế Solvay; Chương trình Đào tạo Thạc sĩ về Kinh tế Ngân hàng và Tài chính của trường Đại học Kinh tế Quốc dân, trường Đại học Kinh tế Hồ Chí Minh, trường Quản lý Châu Âu, trường Đại học Paris Dauphine cũng như Chương trình Đào tạo Thạc sĩ về Kinh tế học Phát triển Việt Nam- Hà Lan, tổ chức tại trường Đại học Kinh tế Quốc dân Hà Nội.

Các chương trình đào tạo chính sách công kể trên được đánh giá là có hệ thống và chuẩn mực nhất trong thời điểm hiện tại ở Việt Nam (Xem Phụ lục 2). Nội dung của các chương trình đào tạo tiên tiến, cung cấp cho người học cả lý thuyết kinh tế, các công cụ và phương pháp luận trong phân tích chính sách lẫn những tình huống thực tế.

Song song với các chương trình như trên, Việt Nam cũng đã hợp tác với một số nước để đào tạo chính sách công. Hàng năm chính phủ các nước gồm: Anh, Mỹ, Nhật Bản, Úc, Hàn Quốc và Singapore đã cấp học bổng cho đối tượng phục vụ trong khu vực công ở Việt Nam sang học tập tại nước mình. Quá trình lựa chọn rất chặt chẽ, thí sinh phải trải qua các kỳ thi trước khi được chọn đi học. Đối tượng tham gia khóa học này thường là khá trẻ nhưng cũng đòi hỏi phải có thâm niên công tác nhất định.

Mặc dù Chính phủ đã có những nỗ lực nhất định để mở rộng đào tạo chính sách công thông qua việc mở rộng hợp tác với các đối tác nước ngoài để “bù đắp lỗ hổng” trong nhu cầu được đào tạo ngày càng tăng trong nước, nhưng chỉ có một vài ngàn nhà chuyên môn được đào tạo. Đây là một con số nhỏ bé so với nhu cầu to lớn của nền kinh tế đang chuyển đổi mạnh mẽ của Việt Nam. Nói một cách khác, Việt Nam đang có nhu cầu bức bách tăng số lượng các cơ sở đào tạo chính sách công với chất lượng quốc tế.

Cần có sự thay đổi mạnh mẽ trong chính sách đào tạo trong tương lai mới mong có được đội ngũ những nhà hoạch định chính sách chuyên nghiệp, những người đi đầu trong công cuộc đổi mới ở Việt Nam.

2.2. Sự khác biệt giữa đào tạo ở cấp Trung ương và cấp địa phương

Có 2 hình thức đào tạo cán bộ, công chức cho địa phương trong hệ thống đào tạo của Nhà nước Việt Nam:

Thứ nhất, các cán bộ quản lý được cử đi tham dự các khóa đào tạo do các trường đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức của các bộ, ngành trung ương tổ chức. Đối tượng này thường là cán bộ ở các sở chuyên ngành chịu sự quản lý về chuyên môn của các bộ, ngành trung ương. Thời gian, chương trình và giảng viên do ngành chủ quản quyết định, hình thức đào tạo này là khóa học ngắn hạn nâng cao kỹ năng nghiệp vụ.

Thứ hai, theo nhu cầu đào tạo của địa phương, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hoặc các sở, ban ngành tự quyết định chương trình, thời gian học và tự mời giảng viên. Nội dung các khóa học này thường tập trung vào vấn đề cụ thể “bức xúc” của địa phương hay vấn đề “thời sự” đang nổi lên trong xã hội. Nói chung, đào tạo dài hạn chủ yếu áp dụng đối với đối tượng cán bộ nằm trong quy hoạch bố trí đề bạt vào các chức vụ lãnh đạo hay các vị trí chủ chốt, còn đào tạo ngắn hạn mang tính chất bồi dưỡng nâng cao kiến thức và trình độ chuyên môn thường dành cho các công chức sơ cấp và trung cấp.

Ngoài thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội, các tỉnh, thành phố khác không có các cơ sở chuyên trách đào tạo nghiệp vụ cho cán bộ, công chức của địa phương mình. Tuy nhiên các địa phương có các trường chính trị bổ túc kiến thức chính trị cho đảng viên.

Nếu so với hệ thống đào tạo của Trung ương nêu ở mục trên, có thể thấy khâu đào tạo ở địa phương chưa được tổ chức một cách bài bản, chủ yếu mang tính tự phát. Các chương trình đào tạo chủ yếu xuất phát từ sáng kiến riêng của một vài cơ quan hay cá nhân trong bộ máy quản lý. Điều này thể hiện sự thiếu qui hoạch, thiếu chương trình đào tạo và thiếu sự quan tâm thích đáng của lãnh đạo các cấp. Đặc biệt, thiếu những tiền đề cơ bản cho công tác đào tạo chính sách công như thiếu ngân sách, thiếu cơ sở vật chất kỹ thuật tối thiểu và thiếu đội ngũ giảng viên chuyên nghiệp đang làm cho trình độ của cán bộ, công chức, viên chức địa phương ngày càng “tụt xa” so với đội ngũ ở Trung ương và càng tụt hậu so với nhu cầu thời đại.

2.3. Sự khác biệt giữa khóa học cấp bằng và không cấp bằng

Khoá học cấp bằng là khoá học được dùng làm cơ sở cho việc chuẩn hóa đội ngũ cán bộ theo tiêu chuẩn và chức danh mà Nhà nước đã quy định. Khoá học không cấp bằng là khoá học chỉ nhằm mục đích bồi dưỡng thêm cho học viên những kiến thức, chuyên môn, nghiệp vụ cần thiết để thực thi nhiệm vụ trước mắt.

Có thể nói, các khoá học có cấp bằng rất phổ biến ở Việt Nam. Trong nhiều trường hợp, người ta tìm mọi cách để có được tấm bằng như một công cụ tiến thân chứ không vì mục đích nâng cao kiến thức. Các chương trình đào tạo cấp bằng, một phần vì lý do đó, thường thu hút được một số lượng lớn người tham gia, trong khi đó các chương trình đào tạo không cấp bằng không gây được mối quan tâm lớn. Đào tạo cấp bằng thường có thời gian theo học dài (trung bình từ 1 đến 2 năm), trong khi đào tạo không cấp bằng thường có thời gian ngắn khoảng từ vài ngày đến vài tháng.

Đào tạo cấp bằng có thời gian đào tạo dài và có bài bản hơn các chương trình đào tạo không cấp bằng. Các chương trình đào tạo cấp bằng đòi hỏi người học phải nắm bắt kỹ càng các vấn đề đã được học thông qua các bài kiểm tra cuối môn cũng như cuối khoá học. Còn các chương trình đào tạo không cấp bằng, do không có sức ép về thi cử, thường phải chấp nhận học viên và trong một số trường hợp cả giảng viên trình độ thấp.

2.4. Sự phân biệt giữa nội dung đào tạo chính sách công với đào tạo hành chính công và đào tạo về chính trị

Trên thế giới, nội dung đào tạo của ba chủ đề chính sách công, hành chính công và chính trị này có nhiều môn học giống nhau. Vậy ở Việt Nam hiện nay 3 chủ đề này được đào tạo như thế nào? (Xem Phụ lục 3)

Chương trình đào tạo hành chính công ở Học viện Hành chính Quốc gia là chương trình đào tạo chính thức và quy mô nhất ở Việt Nam cho các công chức, viên chức nhà nước. Song, nội dung đào tạo hành chính công của Học viện này chưa cung cấp cho học viên những kỹ năng cần thiết trong phân tích và xử lý vấn đề. Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh là nơi đào tạo về khoa học chính trị cho cán bộ lãnh đạo về chính trị, một yêu cầu để được đề bạt, thăng chức.

Như đã nói ở trên, ở các Bộ đều có cơ sở nghiên cứu và đào tạo về chính sách phục vụ trong ngành mình quản lý. Tuy nhiên, nếu so với chương trình đào tạo chính sách công hiện đại được giảng dạy tại nhiều nước thì chương trình giảng dạy của các Bộ, ngành không đáp ứng được yêu cầu về nội dung cũng như chất lượng đào tạo chính sách công. Phần lớn chương trình đào tạo chỉ tập trung vào việc giới thiệu các chính sách hiện hành và hướng dẫn việc thực thi các chính sách đó, mà không chú ý đến đào tạo các kỹ năng nghiên cứu, phân tích và hoạch định chính sách.

Hiện nay, chỉ có Chương trình Giảng dạy Kinh tế của trường Fulbright và một số chương trình đào tạo sau đại học có liên kết với nước ngoài là có hệ thống và quy mô nhất.

2.5. Hiệu quả đào tạo chính sách công

Hình thức đào tạo chính sách công trong hệ thống nhà nước là hình thức đào tạo có quy mô rộng, tác động trực tiếp đến phát triển năng lực chuyên môn cho cán bộ, công chức. Do đó, theo nhóm nghiên cứu, việc đánh giá hiệu quả đào tạo của hình thức này là cần thiết. Các khía cạnh và phân tích bao gồm: (i) mục tiêu đào tạo chính sách công; (ii) chương trình giảng dạy; (iii) phương pháp giảng dạy; (iv) yếu tố ảnh hưởng đến chương trình giảng dạy.

Các bộ, ngành tự đào tạo cho cán bộ trong ngành những kỹ năng yêu cầu trước mắt. Các chương trình thường không đặt ra mục tiêu là phải cung cấp cho học viên lý thuyết cơ bản hiện đại liên quan đến chính sách công như: nhà nước và thị trường; tài chính công; các công cụ phân tích chính sách như kinh tế học, thống kê, kinh tế lượng; hay những kiến thức liên quan đến thực hành (các bài tập tình huống, đánh giá tác động của chính sách về mặt xã hội, trao đổi về các sản phẩm nghiên cứu liên quan đến chính sách, v.v.).

Hộp 1: Thực trạng và giải pháp để nâng cao năng lực của đội ngũ nghiên cứu hoạch định chính sách công

Trong cuộc trao đổi ý kiến với ông Công Văn Di, Trưởng phòng Đào tạo của Viện Kinh tế Việt Nam, ông cho rằng điểm yếu lớn nhất của đội ngũ các nhà nghiên cứu hoạch định chính sách công hiện nay là khả năng nắm bắt không sâu và không toàn diện những kiến thức lý luận và phương pháp luận hiện đại về nghiên cứu hoạch định chính sách công dựa trên thị trường. Ngoài ra, theo ông Di, sự bất cập kiến thức về hành chính công

của đội ngũ này cũng là một nguyên nhân làm hạn chế khả năng hoạch định chính sách công một cách có hiệu quả, bởi lẽ hành chính công liên quan mật thiết tới việc thực thi chính sách.

Về những nguyên nhân của tình trạng trên, ông Dị đặc biệt nhấn mạnh đến sự quan tâm chưa đầy đủ của Nhà nước đến việc xây dựng một quy hoạch đào tạo, bố trí đội ngũ cán bộ chuyên nghiên cứu hoạch định chính sách công cho thật chuẩn để dẫn dắt sự phát triển chất xám nước nhà.

Để nâng cao hiệu quả đào tạo chính sách công, ông Dị đã đề xuất một phương án nhằm bắt kịp nhanh với trình độ của thế giới là tiến hành triển khai hợp tác đào tạo liên thông giữa các cơ sở đào tạo của Việt Nam với các cơ sở đào tạo của nước ngoài, như vậy sẽ giúp cho người được đào tạo vừa có kiến thức hiện đại lại vừa nắm chắc được thực tiễn của đất nước.

Chính vì mục tiêu đào tạo chính sách công đặt ra không rõ ràng và cụ thể nên cơ quan chủ quản lựa chọn chủ đề đào tạo cũng như chương trình giảng dạy không căn cứ theo các tiêu chí cụ thể. Hơn thế nữa, phương pháp giảng dạy là học viên tập trung nghe giảng một cách thụ động, và thường không có bất kỳ một hình thức đánh giá nào sau mỗi khóa học. Từ kết quả nghiên cứu nhóm tác giả nhận thấy các yếu tố quan trọng quyết định chất lượng của hình thức đào tạo này là: kiến thức và kinh nghiệm của người lựa chọn chương trình giảng dạy; kiến thức và kinh nghiệm của giảng viên; kiến thức cơ bản của học viên. Các yếu tố này giải thích tại sao các khóa đào tạo ở các bộ, ngành về chính sách công được tổ chức theo sự lựa chọn chủ quan, ít chú trọng về cơ sở lý thuyết do kiến thức cơ bản của nhiều học viên không đảm bảo.

Cán bộ hoạch định chính sách, đặc biệt là các cán bộ cấp cơ sở cũng như cán bộ giảng dạy trong các tổ chức chủ yếu vẫn còn được đào tạo theo các phương pháp cổ điển, tiếp thu những kiến thức của thời kỳ kế hoạch tập trung. Những yếu tố này ảnh hưởng rất lớn đến nhận thức và trình độ của họ.

2.6. Liên kết giữa nghiên cứu và đào tạo chính sách công

Đời sống xã hội vốn rất đa dạng và năng động, nhiều hiện tượng, khả năng và sự kiện xuất hiện mà khả năng giải quyết chúng vượt ra khỏi thẩm quyền và khả năng của các cơ cấu tổ chức sẵn có. Sự liên kết nguồn lực giữa các cơ quan chức năng sẽ

giải quyết tốt hơn các vấn đề xã hội mà một cơ quan chức năng không thể giải quyết. Điều này cũng đúng với quá trình thực hiện hoạt động nghiên cứu và đào tạo chính sách công.

Tầm quan trọng của liên kết thể hiện ở những điểm dưới đây:

- Nghiên cứu hỗ trợ cho đào tạo thông qua việc bổ sung kiến thức và kinh nghiệm thực tiễn; bổ sung phương pháp luận khoa học cho việc đào tạo; nâng cao chất lượng đào tạo.
- Đào tạo hỗ trợ cho nghiên cứu thông qua việc nâng cao trình độ nghiên cứu và khả năng tư duy, phương pháp tiếp cận các vấn đề trong thực tiễn.
- Việc liên kết theo chiều dọc và chiều ngang giữa các viện nghiên cứu, trường đại học và trung tâm đào tạo có tác động tích cực trong quá trình nghiên cứu và đào tạo chính sách công.

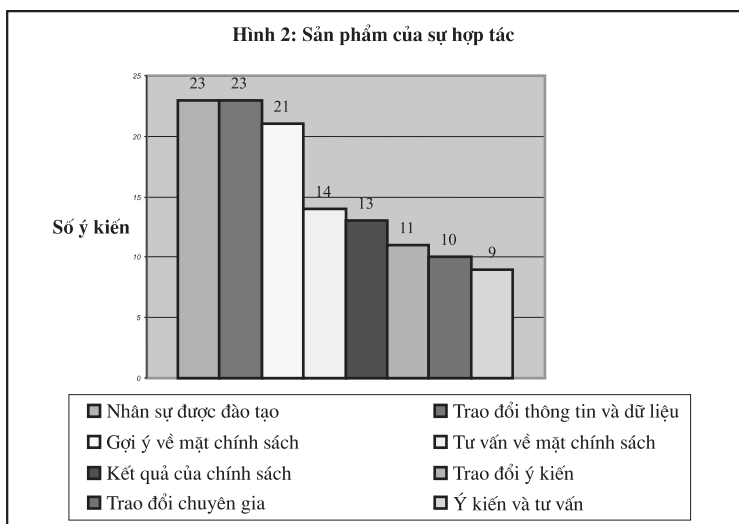
Trong lĩnh vực chính sách công, việc liên kết nghiên cứu với đào tạo sao cho có hiệu quả dường như đang trở thành vấn đề nổi cộm, được đặt trên bàn các hội nghị, hội thảo lớn từ mấy năm nay. Thế nhưng tình trạng ngăn cách trong nội bộ một đơn vị và giữa các đơn vị với nhau khó phá vỡ, hoạt động của các đơn vị này đang theo kiểu “việc nhà ai nhà nấy lo”. Các đơn vị chưa nhận thức đầy đủ vai trò công tác kết hợp giữa đào tạo với nghiên cứu.

2.6.1. Mối liên kết giữa nghiên cứu và đào tạo chính sách công ở các Viện Nghiên cứu

Hiện nay, đa số các Viện, Học viện trực thuộc Bộ đều có thực hiện việc liên kết giữa nghiên cứu với đào tạo chính sách công. Đối tượng đào tạo là cán bộ trong ngành. Nội dung đào tạo chủ yếu là cập nhật, bổ sung thông tin, kiến thức liên quan đến phạm vi trách nhiệm của bộ chủ quản. Hình thức đào tạo thường là ngắn hạn. Có một số Viện được Chính phủ giao nhiệm vụ đào tạo dài hạn có cấp bằng và nội dung đào tạo gắn với chức năng nhiệm vụ nghiên cứu của Viện. Việc đào tạo này được thực hiện có sự phối hợp với các trường đại học hữu quan để lấy chứng chỉ cho các học phần cần bản. Việc cấp bằng phải thông qua Bộ Giáo dục và Đào tạo.

Do được tham gia trực tiếp vào việc nghiên cứu hoạch định chính sách công, nên nội dung đào tạo chính sách công của các Viện nói trên thường mang ý nghĩa thực tiễn cao, đóng góp thiết

thực vào việc nâng cao kiến thức về chính sách công cho các đối tượng được đào tạo thuộc bộ của mình. Thí dụ, nhờ thường xuyên được giao nhiệm vụ tham gia nghiên cứu hoạch định chính sách công cùng với Vụ Chính sách Tiền tệ, là cơ quan hoạch định chính sách tiền tệ của Ngân hàng Nhà nước, Học viện Ngân hàng vừa làm tốt công tác nghiên cứu vừa xây dựng được chương trình đào tạo thích hợp, theo kịp với yêu cầu của ngành mình. Hiệu quả tương tự của mối liên kết giữa nghiên cứu với đào tạo chính sách công còn có thể thấy ở các Viện khác trực thuộc Bộ như Viện Quản lý Kinh tế Trung ương, Viện Chiến lược Phát triển trực thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Viện Nghiên cứu Thương mại trực thuộc Bộ Thương mại, Viện Chiến lược & Chính sách Công nghiệp trực thuộc Bộ Công nghiệp, Viện Nghiên cứu Chiến lược & Chính sách Khoa học và Công nghệ trực thuộc Bộ Khoa học và Công nghệ, v.v.



Tuy nhiên, sự liên kết giữa các Viện trực thuộc các Bộ khác nhau trong đào tạo chính sách công còn ở mức độ thấp. Cụ thể, sự liên kết về đào tạo chủ yếu được thực hiện dưới hình thức tùy theo nội dung đào tạo của từng khoá sẽ mời cá nhân chuyên gia các Viện của các Bộ, ngành hữu quan khác cùng tham gia mà thôi.

2.6.2. Mối liên kết nghiên cứu - đào tạo chính sách công giữa các Viện Nghiên cứu Độc lập

Hiện nay các Viện Nghiên cứu Khoa học Độc lập như Viện Kinh tế Việt Nam, Viện Kinh tế Thế giới không tham gia trực tiếp công việc nghiên cứu hoạch định chính sách công. Họ chỉ nghiên cứu những vấn đề mang tính chất cơ sở lý luận của chính sách công và thực hiện các nghiên cứu mang tính chất phân tích chính sách. Do đặc điểm nghiên cứu như vậy, nên công tác đào tạo chính sách công thường tập trung vào việc cung cấp các kiến thức khoa học cơ bản về chính sách công, chứ không trực tiếp nghiên cứu, định hướng chính sách công.

2.6.3. Mối liên kết nghiên cứu - đào tạo chính sách công giữa các trường đại học

Các trường đại học có đào tạo chính sách công thường chỉ liên kết với hoạt động nghiên cứu trong khuôn khổ phục vụ cho đào tạo. Mối liên kết giữa các trường đại học trong nghiên cứu và đào tạo chính sách công nói chung là lỏng lẻo.

2.6.4. Mối liên kết nghiên cứu - đào tạo chính sách công giữa Viện Nghiên cứu trực thuộc Bộ, Viện Nghiên cứu Độc lập và trường đại học

Do được tham gia trực tiếp vào việc nghiên cứu hoạch định chính sách công, các Viện Nghiên cứu trực thuộc Bộ có ưu thế nổi trội về kiến thức thực tiễn. Ngược lại, các Viện Nghiên cứu Độc lập và trường đại học lại mạnh về kiến thức lý thuyết. Rất tiếc, hai khối này cho đến nay chưa có mối liên kết thực sự nào để nâng cao chất lượng nghiên cứu và đào tạo chính sách công.

Bảng 4:

Liên kết giữa nghiên cứu và đào tạo

Ý kiến	Không đồng ý	Không biết	Không thật đồng ý	Đồng ý
Có sự liên kết chặt chẽ giữa viện nghiên cứu và cơ sở đào tạo	4	1	10	2
Hệ thống các trường đại học rất mạnh về nghiên cứu	4	2	10	2
Các viện nghiên cứu cung cấp các hoạt động đào tạo một cách tích cực	3	2	8	3
Tổng	11	5	28	7

3. Đào tạo chính sách công nhìn từ phía cầu

Chương trình đào tạo chính sách công ở Việt Nam hiện nay còn hạn chế; nội dung các chuyên đề chưa thật sự phù hợp với đối tượng và còn nặng tính lý thuyết, nên chất lượng cán bộ được đào tạo, bồi dưỡng vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu của công tác quản lý nhà nước trong giai đoạn công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Có lẽ cầu về đào tạo mạnh nhất hiện nay ở các cơ quan công quyền là được theo học các lớp chính trị bởi lẽ mỗi cán bộ cần có chứng chỉ lý luận chính trị từ các khóa đào tạo của Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh để được đề bạt vào chức vụ chủ chốt.

Trong số hơn 1,5 triệu cán bộ, công chức, viên chức, một tỷ lệ đáng kể đã được qua đào tạo, bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước. Tuy vậy chất lượng đào tạo còn thấp, bất cập về kiến thức hành chính, kiến thức chính sách công và năng lực thực hành. Nhiều công chức vừa thiếu kiến thức, vừa không thạo việc, không đủ kỹ năng xử lý công việc, kỹ năng soạn thảo văn bản, khả năng phát hiện vấn đề và bao quát công việc. Ngoài ra, không ít công chức yếu kém về trình độ tin học và ngoại ngữ. Từ đó dẫn đến một vấn đề là cán bộ, công chức nói chung là thừa, nhưng lại thiếu những người có đủ kiến thức, kỹ năng thực tiễn và năng lực công tác thực thi nhiệm vụ.

Tình trạng thiếu cán bộ được đào tạo bài bản chuyên sâu giữa các thể hệ trong các cơ quan càng trở nên rõ. Và đặc biệt còn thiếu nhiều cán bộ, công chức có năng lực hoạch định chính sách, chiến lược phát triển và có tầm nhìn chiến lược. Cùng với sự phát triển mạnh của nền kinh tế số lượng cán bộ, công chức, viên chức ngày càng tăng, nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ vì thế càng trở nên cấp bách.

Có thể nói, hiện nay ở Việt Nam, sự khác biệt về cấp độ đào tạo, bồi dưỡng các đối tượng nêu trên là không đáng kể. Đây là một điều “không bình thường”, vì đúng ra, mỗi đối tượng công chức, viên chức thuộc các lĩnh vực khác nhau phải được đào tạo với cấp độ khác nhau. Vấn đề này có nguyên nhân một phần do công tác tuyển dụng, bố trí cán bộ, công chức chưa phù hợp với đặc điểm, tính chất, chuyên môn nghiệp vụ của tổ chức.

4. Các điều kiện hỗ trợ hoạt động đào tạo

4.1. *Quan điểm, chính sách của nhà nước Việt Nam về giáo dục và đào tạo*

Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 đề ra mục tiêu:

"xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng, phát triển đất nước. Mục tiêu cụ thể là: Đến năm 2010, đội ngũ cán bộ, công chức có số lượng, cơ cấu hợp lý, chuyên nghiệp, hiện đại. Tuyệt đại bộ phận cán bộ, công chức có phẩm chất tốt và đủ năng lực thi hành công vụ, tận tụy phục vụ sự nghiệp phát triển đất nước và phục vụ nhân dân. Nhiệm vụ đặt ra cho công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức từ nay đến năm 2010 là bảo đảm đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước đạt trình độ chính trị, chuyên môn, nghiệp vụ kỹ năng hành chính, tin học và ngoại ngữ theo tiêu chuẩn chức danh và ngạch bậc đảm nhiệm, có đủ năng lực xây dựng chính sách, tổ chức, điều hành thực thi công vụ theo yêu cầu ngày càng cao của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước."

Xuất phát từ các quan điểm nêu trên, ngày 28 tháng 12 năm 2001, Thủ tướng chính phủ đã ra Quyết định 201/2001/QĐ-TTg để triển khai Chiến lược Phát triển Giáo dục 2001-2010. Đây là một trong những cơ sở pháp lý quan trọng để mọi ngành, mọi cấp và mọi người thực hiện. Tại Điều 2 Quyết định 201/2001/QĐ-TTg, Thủ tướng Chính phủ đã phân công rất cụ thể các Bộ, ngành trong việc thực hiện chiến lược, nhất là Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Lao động- Thương binh và Xã hội, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Khoa học- Công nghệ, v.v. Mỗi Bộ thực hiện một chiến lược phát triển giáo dục trong phạm vi thẩm quyền của từng bộ cho các cán bộ, công chức nội bộ.

4.2. *Khung pháp lý và cơ chế, chính sách về đào tạo cán bộ, công chức*

Để tạo hành lang pháp lý cho các hoạt động đào tạo, Chính phủ Việt Nam đã ban hành nhiều quy định và chính sách. Trong số đó, phải kể đến Nghị định 87/CP ngày 19/12/1996 và Nghị định 51/1998/NĐ-CP ngày 18/7/1998 của Chính phủ quy định chi

tiết việc phân cấp, quản lý, lập, chấp hành và quyết toán ngân sách Nhà nước, Quyết định 874/TTg ngày 20/11/1996 của Thủ tướng Chính phủ về công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nhà nước. Đây là những cơ sở pháp lý quan trọng đối với hoạt động đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức cho đất nước.

Ngày 07/5/2001, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định 74/2001/QĐ-TTg về việc phê duyệt kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức giai đoạn 2001-2005. Sau đó, ngày 11/7/2003, Thủ tướng Chính phủ ra Quyết định 37/2003/QĐ-TTg phê duyệt Kế hoạch đào tạo bồi dưỡng nguồn nhân lực cho công tác hội nhập kinh tế quốc tế giai đoạn 2003-2010. Ngoài ra, trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 cũng xác định chương trình xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức thông qua đào tạo.

Hộp 2: Tình hình thực hiện kế hoạch đào tạo cán bộ công chức ở nước ngoài

Ông Nguyễn Ngọc Vân, Phó Vụ trưởng Vụ Đào tạo, bồi dưỡng cán bộ công chức của Bộ Nội vụ trong một phỏng vấn cho biết, thực hiện kế hoạch đào tạo cán bộ công chức giai đoạn 2001-2005 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định 74/2001/QĐ-TTg ngày 7 tháng 5 năm 2001, trong 3 năm từ 2002 đến 2004, Bộ Nội vụ đã chủ trì phối hợp với các Bộ, ngành tổ chức cử 37 đoàn đi đào tạo, học tập ở các nước với số lượng khoảng trên 600 người. Các nội dung đào tạo gồm nhiều lĩnh vực khác nhau, trong đó có các lĩnh vực liên quan đến đào tạo chính sách công như: hoạch định chính sách, đào tạo, quản lý và phát triển nguồn nhân lực; kỹ năng hoạch định chiến lược phát triển và quản lý nhà nước về kinh tế theo ngành, theo lĩnh vực; quản lý tài chính công, v.v. Đối tượng được đào tạo được lựa chọn từ: các cán bộ quản lý cấp Bộ, cấp Vụ, cấp Tỉnh, cấp Sở, các giảng viên về quản lý nhà nước tại các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức ở trung ương và địa phương và các công chức trẻ có năng lực.

Kết quả nổi bật của công tác đào tạo cán bộ công chức ở nước ngoài trong những năm qua là giúp cho những người được đào tạo nâng cao nhận thức về quản lý nhà nước trong cơ chế thị trường, đồng thời giúp cho họ học hỏi kinh nghiệm các nước phát triển. Để phát huy hiệu quả các khoá đào tạo ở nước

ngoài trong những năm tới, Bộ Nội Vụ đã đề ra các phương hướng: (1) tập trung nâng cao chất lượng, thông qua việc nghiên cứu xác định rõ hơn mục tiêu, yêu cầu, chương trình, nội dung, đối tượng, nước đến học tập và làm tốt công tác chuẩn bị và phiên dịch, (2) tăng cường cử đi đào tạo số công chức trẻ có năng lực, (3) kiến nghị tăng đầu tư kinh phí nhằm tăng số lượng đi đào tạo.

Để nâng cao hơn nữa chất lượng đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, ngày 04/8/2003, Thủ tướng Chính phủ đã ra Quyết định 16/2003/QĐ-TTg ban hành Quy chế đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức (Xem Phụ lục 4).

4.3. Chính sách hỗ trợ nguồn nhân lực

Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định 874/TTg ngày 20/11/1996 về công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nhà nước, trong đó nêu rõ mục tiêu, đối tượng, nội dung và hình thức đào tạo, bồi dưỡng. Luật Giáo dục cũng đã ghi nhận “để nhanh chóng có một đội ngũ trí thức đủ sức đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, phải đặc biệt coi trọng việc mở rộng quy mô và nâng cao chất lượng đào tạo cán bộ trong nước, quan tâm đến việc gửi lưu học sinh đi đào tạo và bồi dưỡng ở nước ngoài”.

4.4. Đầu tư cho cơ sở vật chất kỹ thuật

Để tăng cường nguồn lực cho công nghiệp hoá hiện đại hoá đất nước, Nghị quyết Trung ương 2 khoá VII của Đảng khẳng định “Nhà nước dành một khoản ngân sách thích đáng để cử người có đức, có tài đi đào tạo những ngành nghề thuộc lĩnh vực khoa học và công nghệ ưu tiên ở những nước có nền khoa học và công nghệ tiên tiến”.

Ngân sách nhà nước là nguồn tài chính chủ yếu của giáo dục. Nhà nước ưu tiên đầu tư cho giáo dục trong tương quan với các ngành khác. Nâng tỷ lệ chi cho giáo dục trong ngân sách nhà nước từ 15% năm 2000 lên ít nhất 18% năm 2005 và 20% năm 2010; tranh thủ nguồn tài chính vay với lãi suất ưu đãi cho giáo dục từ Ngân hàng Thế giới (WB), Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB), các tổ chức quốc tế và các nước.

Ngoài ra, Nhà nước cũng đã huy động nhiều nguồn tài chính khác, kết hợp các nguồn vốn trong và ngoài nước và sự đóng góp của xã hội cho phát triển giáo dục.

4.5. Hỗ trợ đào tạo của các tổ chức quốc tế

Hỗ trợ của các tổ chức quốc tế được thực hiện thông qua việc cung cấp nguồn tài chính dưới các hình thức viện trợ. Đây là một nguồn lực tài chính quan trọng bổ sung vào quỹ đào tạo của Việt Nam. Nguồn lực tài chính này bao gồm viện trợ, vay nợ (ODA) cho giáo dục thông qua các dự án của Ngân hàng Thế giới (WB), Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) và các tổ chức quốc tế, các tổ chức chính phủ, phi chính phủ nước ngoài. Dự báo nguồn viện trợ và vay nợ giai đoạn 2001-2010 chiếm khoảng 20% trong tổng chi ngân sách nhà nước cho giáo dục và đào tạo.

4.6. Đánh giá khái quát hiệu quả hỗ trợ đào tạo chính sách công

Có thể nói, nhờ có những chính sách hỗ trợ kể trên của Nhà nước, công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức đã đạt được những tiến bộ đáng kể thể hiện trên một số mặt. Trước hết, hình thức đào tạo, bồi dưỡng ngày càng đa dạng trong nâng cao trình độ chuyên môn cán bộ, công chức, phù hợp với điều kiện vừa học vừa công tác của cán bộ, công chức. Thứ hai, mạng lưới cơ sở đào tạo, bồi dưỡng đã được mở rộng ra nhiều địa bàn.

Trong thời gian qua, nhất là từ khi có Quyết định 874/QĐ-TTG của Thủ tướng Chính phủ về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nhà nước, công tác này đã có những chuyển biến tích cực. Hệ thống các cơ quan làm công tác đào tạo, bồi dưỡng từ trung ương đến cấp huyện được hình thành và ngày càng được củng cố, hệ thống thể chế và các chế độ chính sách về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức được bổ sung và hoàn thiện. Số lớp và số lượng cán bộ, công chức được đào tạo, bồi dưỡng ngày một tăng.

Nói chung, công tác đào tạo, bồi dưỡng nói trên đã có đóng góp cho việc nâng cao hiệu quả của cơ chế quản lý, sử dụng và chế độ chính sách đối với cả cán bộ, công chức trong các cơ quan quản lý nhà nước và cả cán bộ giảng dạy trong các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng; tạo được động lực khuyến khích và áp lực ràng buộc để đội ngũ cán bộ, công chức đề cao trách nhiệm, phấn đấu học tập, rèn luyện, nâng cao kiến thức, năng lực, phẩm chất.

Tuy nhiên vẫn còn nhiều bất cập trong chính sách, cơ chế đào tạo chính sách công ở Việt Nam so với yêu cầu của việc xây dựng một nền hành chính hiện đại. Điều này thể hiện ở những mặt sau đây:

- Chưa có sự thống nhất trong quản lý đào tạo, bồi dưỡng từ trung ương đến địa phương;
- Chưa đồng bộ trong việc ban hành các chính sách, chủ trương, chế độ đối với đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức;
- Kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng chưa xuất phát từ nhu cầu chưa thật gắn với nhu cầu và kế hoạch sử dụng, không ít trường hợp kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng bị thay đổi liên tục trong quá trình thực hiện;
- Chưa tập trung vào một đầu mối quản lý, dẫn đến tình trạng phân tán, chồng chéo, rất khó khăn cho công tác quản lý.
- Công tác kiểm tra chưa thường xuyên, chưa sát sao, cụ thể.

Hộp 3: Vấn đề nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ sở đào tạo chính sách công thuộc Bộ, ngành.

Bà Hoàng Kim Huyền, Trưởng phòng Đào tạo, Viện Chiến lược & Chính sách Công nghiệp, Bộ Công nghiệp, cho biết, muốn nâng cao hiệu quả đào tạo chính sách công của các cơ sở đào tạo thuộc Bộ, ngành, điều trước tiên là Nhà nước cần sớm có một khuôn khổ chính sách, quy định chung đối với tất cả các cơ sở đào tạo chính sách công trong cả nước để bảo đảm tính thống nhất về tổ chức và hoạt động của các cơ sở đào tạo này. Đồng thời kèm theo đó cần có kế hoạch, quy hoạch cụ thể để các bộ ngành triển khai kiện toàn công tác đào tạo chính sách công của bộ, ngành mình và thực hiện liên kết về đào tạo chính sách công với bộ, ngành khác. Bên cạnh nâng cao chất lượng chương trình đào tạo, chất lượng đội ngũ giảng viên, chất lượng cơ sở vật chất kỹ thuật cho đào tạo, cần chú trọng đến việc nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ làm công tác tổ chức.

Bà cho biết hiện nay có một thực tế là để mời được giảng viên tham gia đào tạo, các cơ sở đào tạo nói chung, cơ sở đào tạo của bà nói riêng đều phải trả thù lao cho giảng viên cao hơn nhiều so với quy định của Nhà nước. Bà kiến nghị Bộ Tài

chính nên nghiên cứu sửa đổi nhanh chính sách, chế độ đãi ngộ đối với người tham gia đào tạo chính sách công theo hướng dựa trên thị trường.

Nguyên nhân chủ yếu của những tồn tại: (1) Nhận thức của lãnh đạo các cấp về công tác đào tạo, bồi dưỡng chưa chuyển biến kịp thời và ngang tầm với đòi hỏi của thời kỳ mới. Vì vậy, việc tổ chức, chỉ đạo còn thiếu kiên quyết và thiếu sự phối hợp chặt chẽ, thường xuyên liên tục. Cũng chính vì vậy, công tác đào tạo cán bộ, công chức trong lĩnh vực hành chính và quản lý nhà nước còn chưa được coi trọng đúng mức, (2) Kinh phí dành cho đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức hàng năm ít, trong khi nhu cầu đào tạo lại rất lớn. Bên cạnh đó, việc sử dụng kinh phí đào tạo, bồi dưỡng hiện nay nhiều chỗ chưa hợp lý và hiệu quả sử dụng chưa cao.

5. Một số đề xuất và kiến nghị

Như đã khẳng định trong chương trình cải cách hành chính, nhiệm vụ đặt ra cho công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức của Việt Nam đến năm 2010 là bảo đảm đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước đạt trình độ chính trị, chuyên môn, nghiệp vụ, kỹ năng hành chính, tin học, có đủ năng lực xây dựng chính sách, tổ chức điều hành, thực thi công vụ theo yêu cầu ngày càng cao của sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Do vậy, ngay từ thời điểm này cần thực hiện những biện pháp sau đây.

5.1. Xây dựng chương trình đào tạo chính sách công ở Việt nam

Xác định đối tượng đào tạo: Đối tượng đào tạo tập trung vào các nhà nghiên cứu hoạch định chính sách, những người ra quyết định, cán bộ, công chức, viên chức nhà nước ở Trung ương và địa phương (là những người ban hành chính sách và thực thi chính sách), cán bộ thuộc các tổ chức chính trị xã hội. Ngoài ra, bổ sung thêm đối tượng đào tạo là lãnh đạo các doanh nghiệp và hiệp hội doanh nghiệp nhằm đa dạng hoá môi trường thảo luận, đồng thời tăng cường sự hiểu biết giữa hai khối nhà nước và doanh nghiệp.

Tất cả các đối tượng đào tạo kể trên sẽ do cơ quan chủ trì chương trình đào tạo trực tiếp tuyển sinh để bảo đảm việc đào tạo được tiến hành đúng với đối tượng cần đào tạo.

Thời gian đào tạo: Thời gian của chương trình đào tạo là một năm, học tập trung và nên chia thành 4 kỳ học. Thời gian của mỗi kỳ học phụ thuộc vào số môn học và nội dung các môn học.

Nội dung đào tạo: Nội dung học được phân bổ cho bốn học kỳ với bộ giáo trình thiết kế riêng cho đối tượng kể trên. Bộ giáo trình bao gồm các môn học như: Triết học (Triết học Mác, Triết học phương Đông và Triết học phương Tây), Kinh tế học (Kinh tế học vĩ mô, Kinh tế học vi mô và các học thuyết kinh tế phổ biến), Khoa học chính trị (tập trung vào thể chế chính trị Việt Nam), luật pháp, quản lý nhà nước về kinh tế, phương pháp phân tích chính sách.

Những chương trình đào tạo này cần được thực hiện với sự phân cấp trong nội dung đào tạo, bồi dưỡng theo hướng: (1) hệ thống chương trình khung là cơ sở thống nhất về chương trình đào tạo, bồi dưỡng cho các cán bộ, công chức. (2) chương trình đào tạo, bồi dưỡng cho cán bộ, công chức lãnh đạo, quản lý, hoạch định chính sách; đào tạo theo chức danh. (3) chương trình đào tạo, bồi dưỡng cho cán bộ, công chức cho các ngạch bậc chuyên viên, chuyên viên chính, chuyên viên cao cấp, chuyên gia đầu ngành. (4) chương trình đào tạo, bồi dưỡng tiên công vụ. (5) chương trình đào tạo, bồi dưỡng cho bản thân đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác giảng dạy, công tác đào tạo, bồi dưỡng trong các chuyên ngành quản lý hành chính công. Phương pháp đào tạo: Giảng lý thuyết gắn kết với những nghiên cứu thực tiễn, phân tích tình huống nhằm cung cấp cho học viên những kiến thức về Việt Nam và thế giới. Sau mỗi môn học, học viên viết chuyên đề báo cáo khoa học. Những mục tiêu đào tạo chính sách công phải rõ ràng, cụ thể, chính xác và xây dựng các yêu cầu chung cần đạt được cho hình thức đào tạo này. Giáo trình đào tạo: Giáo trình đào tạo phải đảm bảo tính khoa học, tính chính trị, tính thực tiễn, các học trình về chuyên môn, nghiệp vụ phải làm rõ được nội dung, phương pháp và kỹ năng. Bên cạnh những giáo trình, bài giảng chung, cần xây dựng chương trình, giáo trình, bài giảng riêng cho các chức danh trong ngạch quản lý nhà nước; quy định đào tạo, bồi dưỡng bắt buộc đối với từng đối tượng. Đối với đào tạo dài hạn, giáo trình đào tạo phải đảm bảo chương trình tối thiểu và chương trình cơ bản. Còn đối với đào tạo ngắn hạn giáo trình đào tạo phải mang tính bổ sung, nâng cao và cập nhật.

Đội ngũ giảng viên: Giảng viên cả người Việt Nam và nước ngoài phải là những người có trình độ cao, có kinh nghiệm giảng dạy và hoạt động thực tiễn trên các lĩnh vực giảng dạy. Cụ thể, giảng viên người Việt Nam được huy động từ các viện nghiên cứu, các trường đại học và các tổ chức khác có liên quan. Giảng viên người nước ngoài được huy động từ các dự án hỗ trợ kỹ thuật cho đào tạo chính sách công. Để bảo đảm được đội ngũ giảng viên chất lượng cao cần xây dựng chính sách, chế độ đãi ngộ dựa trên nguyên tắc thị trường.

Quản lý nhà nước về đào tạo: Hiện nay, Bộ Nội vụ là cơ quan quản lý nhà nước đối với toàn bộ đội ngũ cán bộ, công chức của cả nước. Do vậy, nên giao cho cơ quan này chịu trách nhiệm chỉ đạo thống nhất từ trung ương đến địa phương, có sự phân công, phân cấp thẩm quyền, trách nhiệm giữa các cấp đối với công tác đào tạo, bồi dưỡng; giữa cơ quan chủ trì với cơ quan phối hợp.

5.2. Liên kết giữa nghiên cứu và đào tạo chính sách, mạng lưới liên kết giữa các tổ chức liên quan

Từ thực tiễn Việt Nam có thể thấy vấn đề bức thiết đặt ra là phải khẩn trương xây dựng một môi liên kết có tính bền vững cao. Trong đó, đào tạo chính sách công là xương sống của nghiên cứu chính sách công. Tuy nhiên muốn cho đào tạo chính sách công trở thành xương sống cần phải trả lời được 5 câu hỏi cơ bản: (1) Đào tạo ai? (2) Đào tạo cái gì? (3) Đào tạo như thế nào? (4) Đào tạo khi nào? (5) Đào tạo ở đâu? Các câu hỏi 1, 4, và 5 thuộc về các cơ quan quản lý và sử dụng cán bộ, công chức. Các câu hỏi 2 và 3 thuộc về các cơ sở đào tạo và cơ quan quản lý đào tạo liên quan tới chương trình và phương pháp đào tạo chính sách công. Mỗi liên kết trong đào tạo thể hiện ở việc trao đổi giảng viên giữa các viện và các trường đại học nhằm mục đích xây dựng chương trình đào tạo, phát triển nội dung đào tạo và xây dựng thể chế.

Nhà nước cần có quan điểm nhất quán về đào tạo chính sách công và coi đây là nhiệm vụ cấp bách cần được thực hiện trong thời gian tới, vì nó có tác động sâu sắc đến sự phát triển của đất nước. Đầu tư cho đào tạo đội ngũ giảng viên tại nơi đứng ra đảm nhiệm trách nhiệm đào tạo chính sách công, thuê đội ngũ giảng viên nước ngoài hỗ trợ cho công tác đào tạo giảng viên. Đầu tư xây dựng cơ sở vật chất và trang bị kỹ thuật hiện đại cho cơ sở đào tạo chính sách công. Hoàn thiện khung pháp lý về đào tạo chính sách công, Nhà nước chính thức công nhận chương trình đào tạo, cấp chứng chỉ và hỗ trợ kinh phí đào tạo.

Phụ lục 1: 10 cơ sở đào tạo/cơ sở nghiên cứu có chức năng đào tạo trực thuộc bộ, ngành trong diện điều tra

	Bộ chủ quản	Viện, Trung tâm đào tạo chính sách công	Nội dung đào tạo
1	Bộ Kế hoạch và Đầu tư	Viện Quản lý Kinh tế Trung ương	Quản lý kinh tế, chính sách kinh tế, cơ chế quản lý kinh tế, kế hoạch hóa
2		Viện Chiến lược Phát triển	Chiến lược, quy hoạch phát triển kinh tế xã hội của cả nước, các vùng, lãnh thổ chuyên ngành.
3		Trung tâm Bồi dưỡng Cán bộ Kinh tế Kế hoạch	Các nghiệp vụ liên quan đến lập kế hoạch, lập dự án đầu tư, đấu thầu, thẩm định đầu tư, kinh tế đối ngoại, đầu tư nước ngoài, chính sách đối với doanh nghiệp cho công chức ngành kế hoạch
4	Bộ Tài chính	Học viện Tài chính	Các nghiệp vụ về tài chính cho công chức, viên chức ngành tài chính
5		Trung tâm Nghiên cứu và Đào tạo Chứng khoán	Các kiến thức và nghiệp vụ về chứng khoán và giao dịch chứng khoán nhằm phát triển nguồn nhân lực cho thị trường chứng khoán VN
6	Ngân hàng Nhà nước	Học viện Ngân hàng	Tài chính - Ngân hàng, Kế toán - Kiểm toán, Quản trị kinh doanh
7	Bộ Công nghiệp	Viện Chiến lược, Chính sách Công nghiệp	Chiến lược công nghiệp, quy hoạch, chính sách phát triển công nghiệp
8	Bộ Thương mại	Viện Nghiên cứu Thương mại	Khoa học Thương mại
9	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn	Viện Nghiên cứu Nông nghiệp	Đào tạo kiến thức liên quan đến kinh tế nông nghiệp và phát triển nông thôn.
10	Bộ Khoa học công nghệ và môi trường	Viện Chiến lược và Chính sách Khoa học Công nghệ	Đào tạo vấn đề liên quan đến chính sách khoa học công nghệ

Phụ lục 2: Nội dung giảng dạy của một số cơ sở đào tạo có liên kết với nước ngoài

Chương trình đào tạo Thạc sĩ về kinh tế học phát triển Việt Nam-Hà Lan	Chương trình đào tạo Thạc sĩ về Quản lý công và Kinh tế học Việt Bỉ
Kinh tế vĩ mô Hệ thống tài khoản quốc gia Toán cơ bản và thống kê Phần mềm máy tính về kinh tế Lý thuyết phát triển Tiếng Anh cho nghiên cứu Kinh tế vĩ mô Kinh tế lượng Tài chính Phân tích dự án Phát triển kinh tế Triết học Phương pháp nghiên cứu Việt Nam và phát triển vùng Kinh tế chính trị Tiền tệ và ngân hàng Kinh tế lượng nâng cao và thực hành Thảo luận Lý thuyết thương mại quốc tế và chính sách thương mại Phân tích định lượng Khía cạnh tài chính của phát triển Phân tích chính sách Tài chính công Phát triển vùng và một số vấn đề Phân tích thị trường Tài chính quốc tế	Kinh tế vĩ mô Kinh tế và tài chính công Nguyên tắc kế toán Nguyên tắc quản lý Kinh tế chính trị và triết học Quản lý hành chính Tổ chức và hiện đại hóa khu vực công Quản lý nguồn nhân lực Marketing và dịch vụ công Kế toán công và kiểm toán Đánh giá chính sách công Hệ thống thông tin trong quản lý công Kinh tế học môi trường Vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường Thị trường công Phát triển địa phương Đô thị hóa và phát triển bền vững Tổ chức phúc lợi Hội nhập kinh tế châu Âu

Phụ lục 3: Nội dung giảng dạy về chính sách công, hành chính công và lý luận chính trị chính thức ở Việt Nam

Chính sách công (nội dung đào tạo của trường Fulbright)	Hành chính công (Nội dung đào tạo của Học viện hành chính quốc gia cho các công chức nhà nước)	Đào tạo chính trị (Nội dung đào tạo của Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh)
<p>Kinh tế vĩ mô; Kinh tế vi mô; Các phương pháp phân tích; Toán và thống kê để phân tích chính sách; Nghiên cứu tình huống để phân tích chính sách; Nguyên lý kế toán; Phân tích tài chính; Công nghệ và phát triển; Phát triển kinh tế ở Đông và Đông Nam á: Các mô hình thị trường trước khủng hoảng; Phát triển kinh tế ở Đông và Đông Nam á: Các mô hình thị trường sau khủng hoảng; Thăm định đầu tư phát triển; Ngoại thương; Các định chế và tác động; Tài chính công; Lý thuyết ngoại thương và ngoại thương; Các định chế và tác động; Chuyển đổi cơ cấu nông thôn; Tài chính phát triển; Tiếp thị địa phương; Vai trò ứng dụng; Chiến lược kinh tế mới của Trung Quốc.</p>	<p>Tổng quan về hệ thống chính trị; Những vấn đề cơ bản về nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; Pháp luật và pháp chế XHCN Việt Nam; Những ngành luật chủ yếu của hệ thống pháp luật Việt Nam; Quy chế làm việc của Chính phủ và ủy ban nhân dân; Lý luận chung về quản lý hành chính Nhà nước; Tổ chức bộ máy hành chính Nhà nước; Công vụ-Công chức; Quyết định và cưỡng chế trong quản lý hành chính nhà nước; Cải cách hành chính nhà nước; Kỹ thuật soạn thảo văn bản quản lý hành chính nhà nước; Tổ chức quản lý văn bản trong cơ quan nhà nước; Kỹ năng tổ chức và điều hành công sở hành chính; Thủ tục hành chính; ứng dụng tin học trong quản lý nhà nước; Quản lý nhà nước về kinh tế; Quản lý nhà nước về tài chính tiền tệ; Quản lý nhà nước về đô thị và nông thôn; Quản lý nhà nước về lao động, việc làm tiền lương và bảo trợ xã hội; Quản lý nhà nước về dân số và kế hoạch hóa gia đình; Quản lý nhà nước về văn hóa, giáo dục và y tế; Quản lý nhà nước về khoa học, công nghệ, môi trường và tài nguyên; Quản lý nhà nước về dân tộc và tôn giáo; Quản lý nhà nước về quốc phòng và an ninh; Quản lý nhà nước trong lĩnh vực hành chính tư pháp.</p>	<p>Triết học; Kinh tế chính trị; Chủ nghĩa xã hội khoa học; Chủ nghĩa Mác và tư tưởng Hồ Chí Minh; Lịch sử Đảng cộng sản Việt Nam; Quan hệ quốc tế; Khoa học chính trị; Luật tổ chức nhà nước; Quản lý Kinh tế; Phát triển kinh tế; Xã hội học và nhân khẩu học; Tâm lý học; Triết học.</p>

Phụ lục 4. Các văn bản pháp quy liên quan đến đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức

Nghị quyết Trung ương 2 khoá VII của Đảng Cộng sản Việt Nam Quyết định số 874/TTg, ngày 20 tháng 11 năm 1996 của Thủ tướng Chính phủ về công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nhà nước.

Nghị định 87/CP, ngày 19 tháng 12 năm 1996 của Chính phủ quy định chi tiết việc phân cấp, quản lý, lập, chấp hành và quyết toán ngân sách Nhà nước.

Nghị định số 51/1998/NĐ-CP, ngày 18 tháng 7 năm 1998 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 87/CP, ngày 19 tháng 12 năm 1996 của Chính phủ quy định chi tiết việc phân cấp, quản lý, lập, chấp hành và quyết toán ngân sách Nhà nước.

Quyết định số 74/2001/QĐ-TTg, ngày 07 tháng 5 năm 2001 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức giai đoạn 2001-2005.

Quyết định số 201/2001/QĐ-TTg, ngày 28 tháng 12 năm 2001 của Thủ tướng Chính phủ quy định việc triển khai Chiến lược phát triển giáo dục 2001-2010.

Quyết định số 37/2003/QĐ-TTg, ngày 11 tháng 7 năm 2003 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Kế hoạch đào tạo bồi dưỡng nguồn nhân lực cho công tác hội nhập kinh tế quốc tế giai đoạn 2003-2010.

Quyết định số 16/2003/QĐ-TTg, ngày 04 tháng 8 năm 2003 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức.

Danh mục tham khảo

Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh. Tìm hiểu về khoa học chính sách công, Nhà xuất bản chính trị quốc gia.

Nguyễn Phước Thọ. Vị trí, vai trò của tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành trong cơ chế chỉ đạo, điều hành của thủ tướng chính phủ, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 10 tháng 6/2004.

Nguyễn Thị Minh Tâm. Giải pháp nâng cao vai trò của hội đồng nhân dân trong phân bổ, giám sát ngân sách nhà nước, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 10 tháng 6/2004.

Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương. (2002-2003-2004), Kinh tế Việt Nam.

Weimer, David L. and Vining, Aidan R. (1999) Policy Analysis: Concepts and Practice, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Hoạt động hợp tác giữa các Viện Nghiên cứu Chính sách và hoạt động Hợp tác Quốc tế về Đào tạo và Nghiên cứu Chính sách công ở Việt Nam

Đặng Kim Sơn

1. Tổng quan nghiên cứu

Việt Nam chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch tập trung sang nền kinh tế thị trường trong một quá trình Đổi Mới kéo dài suốt 20 năm qua. Trong quá trình đó, những đổi mới về chính sách đóng vai trò quyết định, là yếu tố quan trọng nhất góp phần tạo nên những thành công về kinh tế và xã hội. Trong quá trình đổi mới về thể chế, công tác xây dựng và nghiên cứu chính sách dần dần được chuyên môn hoá và phân cấp một cách rõ ràng hơn. Các quyết định và chính sách chính trước đây tập trung vào chính phủ và một số Bộ quan trọng như Bộ Kế hoạch Đầu tư, Bộ Tài chính trong thời gian qua từng bước được phân cấp cho các Bộ, ngành chuyên môn. Ngoài ra, một phần đáng kể về lập chính sách và quyết định quan trọng được chuyển giao từ cấp Trung ương xuống địa phương.

Trong từng Bộ, ngành bắt đầu hình thành các cơ quan chuyên trách nghiên cứu các vấn đề liên quan đến chính sách công. Một số Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách ra đời từ khá lâu như Viện Chiến lược Phát triển (năm 1964) hay Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế TỰ (năm 1978) thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KH&ĐT) (trước đây là Ủy ban Kế hoạch nhà nước). Các cơ quan này mang tính chất vừa là cơ quan nghiên cứu chính sách, vừa là cơ quan trực tiếp tham gia xây dựng chính sách với quy mô ở cấp

quốc gia. Ở các Bộ, ngành khác, phần lớn các Viện được thành lập trong nửa cuối những năm 90; có Viện mới thành lập cách đây hai năm như Viện Chiến lược Bưu chính Viễn thông và Công nghệ thông tin (năm 2003) trực thuộc Bộ Bưu chính Viễn thông hay như Viện Nghiên cứu Chính sách và Chiến lược Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn tuy được thành lập từ năm 1982 với tên gọi Viện Kinh tế Nông nghiệp nhưng đến năm 2005 mới có chức năng và nhiệm vụ của một Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách.

Bảng 1: Năm thành lập một số Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách

Tên Viện	Năm thành lập
Viện Chiến lược Phát triển (DSI)	1964
Viện Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM)	1978
Viện Khoa học Lao động và các Vấn đề Xã hội (ILSSA)	1978
Viện Chính sách và Chiến lược Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, trước kia là Viện Kinh tế Nông nghiệp (IPSARD)	1982
Viện Nghiên cứu Khoa học Tổ chức Nhà nước (ISOS)	1995
Viện Chiến lược và Chính sách Khoa học và Công nghệ (NISTPASS)	1996
Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách Công nghiệp (IPSI)	1996
Viện Chính sách và Chiến lược Y tế (HSPI)	1998
Viện Chiến lược Bưu chính Viễn thông và Công nghệ Thông tin (NIPTS)	2003

Nguồn: Thông tin phiếu điều tra

Chức năng và nhiệm vụ của các Viện này là khác nhau tùy theo Bộ chủ quản có các Cục, Vụ chuyên trách về chính sách hay không. Việc xây dựng và nghiên cứu chính sách, hoạch định chính sách cũng thay đổi song song với quá trình phân cấp và chuyên môn hoá. Trước kia, các quyết định chính sách mang tính chủ

quan, duy ý chí thì hiện nay hoạt động nghiên cứu cơ sở chính sách được tiến hành nhằm từng bước xác định đúng vấn đề, tạo căn cứ khoa học và kinh tế cho các lựa chọn chính sách khác nhau.

Vai trò của nghiên cứu chính sách trong phục vụ xây dựng chiến lược và hỗ trợ quá trình hoạch định chính sách ngày càng trở nên quan trọng trong quá trình cải cách hành chính, từng bước chuyển sang cơ chế thị trường. Các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách của các Bộ có vai trò đặc biệt quan trọng với tư cách là cơ quan thực hiện các nghiên cứu hướng vào chính sách, nghiên cứu cơ sở kinh tế xã hội, cung cấp thông tin và đánh giá một cách khách quan phục vụ cho quá trình lập chính sách. Hoạt động của các Viện ngày càng mang tính chất chuyên môn hoá và có xu hướng độc lập hơn so với các Cục, Vụ trong công tác xây dựng chính sách.

Giữa các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách trong nội bộ các Bộ ngành mối quan hệ chính thức được duy trì, thông qua sự giới thiệu hay phân công giữa các Bộ, giữa các Viện đã hình thành một số quan hệ bán chính thức thông qua việc mời các cá nhân, các nhóm nghiên cứu tham gia vào các hoạt động khoa học như nghiên cứu, viết bài, giảng dạy, tham dự các hội đồng xét duyệt, tham dự hội thảo. Các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách cũng hợp tác với nhiều đối tác quốc tế trong và ngoài nước song các hoạt động hợp tác quốc tế chưa mạnh so với nhu cầu và năng lực của các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách.

2. Tình hình chung của các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách

Các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách của các Bộ, ngành khác nhau có những chức năng, nhiệm vụ cụ thể khác nhau. Nhìn chung, đây thường là các Viện nhỏ, trung bình mỗi Viện 60-80 cán bộ. Viện có quy mô lớn nhất là Viện Chiến lược Phát triển của Bộ KH&ĐT với 130 cán bộ, Viện Chiến lược Bưu chính Viễn thông và Công nghệ Thông tin chỉ có 20 cán bộ là Viện quy mô nhỏ nhất. Dù lớn hay nhỏ, chất lượng cán bộ của các Viện tương đối cao. Phần lớn là cán bộ nghiên cứu có trình độ, có bằng cấp cao, có kinh nghiệm nghiên cứu và chủ trì đề tài. Trung bình tỷ lệ cán bộ có trình độ đại học và trên đại học là 90%. Cán bộ có trình độ Tiến sỹ và Thạc sỹ chiếm từ 12 - 40%, thậm chí 50 - 60%

như Viện Chiến lược và Chính sách Y tế, Viện Chiến lược Bưu chính Viễn thông và Công nghệ Thông tin (Bảng 2). Trường hợp của Viện Khoa học Lao động và các Vấn đề Xã hội, hiện tại số lượng Tiến sĩ chỉ chiếm 3% trên tổng số cán bộ, nhưng là do nhiều cán bộ có trình độ cao của Viện trước đây nay đã chuyển sang làm lãnh đạo các cơ quan quản lý chủ chốt của Bộ LĐTBXH chủ quản.

Bảng 2: Tỷ lệ cán bộ có trình độ đại học và trên đại học

Tên Viện	Đại học	Thạc sĩ	Tiến sĩ	Tổng
Viện Chiến lược Phát triển (DSI)	58%	9%	17%	130
Viện Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM)	32%	32%	20%	80
Viện Khoa học Lao động và các Vấn đề Xã hội (ILSSA)	52%	18%	3%	70
Viện Chính sách và Chiến lược Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, trước kia là Viện Kinh tế Nông nghiệp (IPSARD)	61%	21%	10%	72
Viện Nghiên cứu Khoa học Tổ chức Nhà nước (ISOS)	50%	27%	23%	30
Viện Nghiên cứu Chính sách, Chiến lược Khoa học và Công nghệ (NISTPASS)	45%	18%	14%	72
Viện Chính sách và Chiến lược Công nghiệp (IPSI)	58%	8%	12%	87
Viện Chính sách và Chiến lược Y tế (HSPI)	38%	38%	24%	34
Viện Chính sách và Chiến lược Bưu chính Viễn thông (NIPTS)	50%	25%	25%	20

Nguồn: Thông tin Phiếu điều tra

Tuy nhiên, bên cạnh thế mạnh về số lượng cán bộ có bằng cấp tương đối cao, điểm hạn chế là đội ngũ cán bộ được đào tạo từ nhiều nguồn khác nhau nên phương pháp nghiên cứu không thống nhất. Một số cán bộ trẻ khá năng kiến thức và kinh nghiệm chuyên môn còn yếu, cán bộ cao tuổi mặc dù nhiều kinh nghiệm nhưng lại thiếu các kỹ năng nghiên cứu như ngoại ngữ, tin học, phương pháp nghiên cứu theo tiêu chuẩn mới. Ví dụ, tại Viện Nghiên cứu Chính sách, Chiến lược Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, chỉ có khoảng 30% cán bộ có thể sử dụng thành thạo ngoại ngữ trong công việc; hầu hết các cán bộ nghiên cứu đều có khả năng sử dụng máy tính nhưng chỉ có khoảng 18% có khả năng sử dụng thành thạo để phân tích số liệu. Tình trạng hạn chế về chất lượng cán bộ, một phần đáng kể do các Viện phải dựa chính vào nguồn ngân sách của nhà nước với những quy định rất chặt chẽ, không hợp lý về lương bổng, chế độ đãi ngộ cán bộ và nạn chảy máu chất xám. Điều này làm giảm hiệu quả của nỗ lực đào tạo cán bộ của các Viện. Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách ở các Bộ, ngành khác nhau đều đóng những vai trò quan trọng. Các Viện đều có địa điểm tốt ở trung tâm thành phố hay gần Bộ chủ quản, phương thức làm việc gắn với các Cục, Vụ và lãnh đạo Bộ, Ngân sách nhà nước chiếm tỷ trọng tương đối cao trong hoạt động (khoảng từ 60 đến 80% ngân sách của Viện).

Đối tượng phục vụ và sản phẩm của các Viện tương đối đa dạng. Các viện có thể trực tiếp viết chính sách (dự thảo nghị định, dự thảo Luật, đề án đổi mới cơ chế, văn kiện) cho các cơ quan TƯ (Đảng, Quốc hội, Chính phủ), Viện khác như Viện Chiến lược và Chính sách Khoa học và Công nghệ tham gia xây dựng các đề án, chiến lược cho Chính phủ, và trực tiếp tham gia viết chính sách, cơ chế cho Bộ KH&ĐT; Viện Nghiên cứu Khoa học Tổ chức Nhà nước tham gia xây dựng chính sách và chiến lược cải cách bộ máy hành chính, công chức công vụ, quản lý các hội và tổ chức phi chính phủ, chính sách tiền lương của nhà nước. Viện Chiến lược Phát triển của Bộ KH&ĐT và Viện Chính sách và Chiến lược Công nghiệp (Bộ Công nghiệp) chủ trì nhiều đề án chính sách, quy hoạch lãnh thổ địa phương, thậm chí làm chiến lược cho các doanh nghiệp. Trong khi đó, Viện Chính sách và Chiến lược Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn chủ yếu phục vụ cho Bộ NN&PTNT bằng nghiên cứu các căn cứ khoa học cho chính sách, đánh giá tác động chính sách và thẩm định lại các định hướng chiến lược do các Cục, Vụ đề ra. Có thể thấy rằng các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách chưa có vị trí rõ ràng

và thống nhất trong hoạt động xây dựng chính sách và ra quyết định. Chẳng hạn, Viện có thể là cơ quan trực tiếp tham gia xây dựng chính sách hay là cơ quan phản biện một cách khách quan các đề án chính sách. Nếu làm cả hai vai trò trên các Viện khó có thể đảm bảo tính độc lập, khách quan trong việc xây dựng chính sách và ra quyết định. Các đối tượng phục vụ của các Viện chủ yếu là cơ quan cấp trung ương mà chưa có sự tham gia rộng rãi của các đối tượng xã hội khác. Sản phẩm nghiên cứu bao gồm cả sản phẩm mang tính dài hạn (chiến lược, chính sách) và ngắn hạn (trả lời các câu hỏi chính sách, giúp Bộ trưởng trả lời các câu hỏi tại các kỳ họp Quốc hội, v.v) với khối lượng công việc rất nặng. Do vậy, các Viện hiện chưa có điều kiện nghiên cứu dài hạn mang tính định hướng chính sách để đạt được hiệu quả cao hơn.

Bên cạnh các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách, trong một số Bộ cũng có các đơn vị đào tạo chính sách công. Các đơn vị này cũng có những đặc điểm tương tự như các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách như quy mô nhỏ gọn, cán bộ giảng dạy có bằng cấp cao chiếm tỷ lệ lớn, cơ sở hạ tầng xây dựng tốt, gắn bó mật thiết với hoạt động của các Bộ ngành. Ví dụ, Trường Cán bộ Quản lý Nông nghiệp II có 83 cán bộ với 34 giảng viên, trong đó 90% số giảng viên có học vị thạc sỹ. Các trường này thường tham gia đào tạo quản lý hành chính theo phân cấp của Học viện Hành chính Quốc gia. Các học viên được cấp bằng của Học viện để tham gia thi chuyên viên chính. Ngoài ra, các trường còn đào tạo các cán bộ chuyên ngành để thi lên cấp kỹ thuật viên chính. Bên cạnh đó, hai trường Cán bộ Quản lý Nông nghiệp I và II còn có chương trình đào tạo cán bộ quản lý hành chính cho cấp xã, cán bộ quản lý cho hợp tác xã, cho doanh nghiệp vừa và nhỏ ở địa phương.

Một số địa phương quan trọng như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh có các Viện Nghiên cứu Kinh tế, Xã hội làm tham mưu cho lãnh đạo của địa phương trong hoạt động xây dựng chính sách, chiến lược và quy hoạch. Các Viện này cũng mang đặc điểm giống như các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách (gọn nhỏ, được đầu tư cao, cơ sở hạ tầng hiện đại, gắn bó chặt chẽ với công tác quản lý nhà nước của địa phương). Ví dụ, Viện Kinh tế TpHCM có 80 cán bộ trong đó có 30 tiến sỹ và thạc sỹ. Viện này đóng vai trò quan trọng, một lúc đảm đương 3 nhiệm vụ: (1) tham mưu và trực tiếp soạn thảo chính sách kinh tế, quản lý đô thị cho thành phố (đóng vai trò như một Sở); (2) tham gia xây dựng các văn bản đường lối của Thành uỷ (đóng vai trò như một ban của Đảng); và

(3) tiến hành các nghiên cứu dự báo phân tích chính sách ở cấp thành phố (đóng vai trò như một Viện Nghiên cứu).

Các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách TƯ, các cơ quan nghiên cứu chính sách ở địa phương cũng như các trường giảng dạy về chính sách của các Bộ đều tồn tại các điểm yếu chung như bằng cấp nhiều nhưng chất lượng không cao, chức năng nghiên cứu và hoạch định chính sách không rõ ràng.

Như vậy, với sự đa dạng về chức năng, nhiệm vụ, năng lực, đối tượng phục vụ và sản phẩm, các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách có mạng lưới các mối quan hệ rộng rãi từ trung ương đến địa phương, với các đối tác trong và ngoài nước. Tuy nhiên, nội dung hợp tác cũng như hiệu quả hoạt động của các mối quan hệ này khá đa dạng và không đồng nhất. Bài viết sẽ trình bày và phân tích quan hệ hợp tác trong nghiên cứu và hoạch định chính sách của các Viện với các cơ quan khác theo ba nhóm quan hệ chính:

- Quan hệ với các cơ quan nghiên cứu và xây dựng chính sách trong Bộ;
- Quan hệ với các cơ ngoài ngoài Bộ, ngành chủ quản;
- Quan hệ hợp tác quốc tế.

2.1. Quan hệ của các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách với các cơ quan trong Bộ

Quan hệ quản lý hành chính

Các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách và các cơ quan khác (chủ yếu là các Cục, Vụ) trong một Bộ chủ quản, ràng buộc trước hết bởi mối quan hệ quản lý hành chính Nhà nước. Về mặt nguyên tắc, trong mỗi Bộ, ngành, các Cục, Vụ có trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ quản lý Nhà nước chính như lập kế hoạch, chính sách, phân bổ tài chính, ban hành các tiêu chuẩn kỹ thuật, tiến hành giám sát, tiến hành các biện pháp đảm bảo các quá trình trên diễn ra một cách đúng đắn. Như vậy, các Cục, Vụ với tư cách là cơ quan chịu trách nhiệm quản lý Nhà nước và cung cấp dịch vụ công tác động khá nhiều đến hoạt động của các Viện. Ví dụ, Vụ Hợp tác Quốc tế (giám sát đoàn quốc tế vào, ra, quản lý các dự án quốc tế, hội thảo, v.v), Vụ Kế hoạch, Vụ Tài chính (cấp vốn, quản lý kế hoạch, duyệt quyết toán tài chính, v.v). Trừ

trường hợp của Viện Quản lý Kinh tế Trung ương, với vị thế đặc biệt là “cơ quan tài khoản cấp I” được tự chủ hơn trong một số trường hợp; sau khi có kinh phí theo kế hoạch ngân sách được Bộ duyệt, Viện được chủ động ấn định kinh phí cho các đề tài nghiên cứu chứ Bộ không xét duyệt kinh phí cho từng đề tài như ở các Bộ khác. Tuy nhiên, quyền tự chủ này cũng đã bị thu hẹp lại so với trước đây.

Viện Nghiên cứu Chính sách địa phương như Viện Kinh tế TpHCM tiếp nhận các kinh phí nghiên cứu và kinh phí hoạt động hàng năm của nhà nước để soạn thảo các chính sách, xây dựng kế hoạch, thẩm định đề án hoặc tiến hành các nghiên cứu hỗ trợ cho quá trình ra quyết định của Thành phố.

Trong trường hợp của các trường đào tạo chính sách công, kinh phí được nhận từ nhiều nguồn khác nhau tùy theo từng chương trình đào tạo. Ví dụ, Vụ Tổ chức Bộ Nội vụ cấp vốn theo chỉ tiêu hàng năm cho Trường Cán bộ Quản lý Nông nghiệp I, trường thực hiện đào tạo quản lý hành chính theo kế hoạch dựa trên nguồn kinh phí đó. Ngoài ra, các Cục chuyên ngành khác như Cục Hợp tác xã, Cục Khuyến nông Bộ NN&PTNT cũng phân bổ kinh phí cho một số chương trình đào tạo của trường.

Chức năng nghiên cứu và xây dựng các kế hoạch dài hạn như quy hoạch, chiến lược, dự báo thường được giao cho nhiều cơ quan khác ngoài các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách; công tác quy hoạch thường được thực hiện bởi các viện chuyên trách, vừa mang tính chất nghiên cứu, vừa mang tính chất dịch vụ công, mang dáng dấp của các công ty tư vấn nhà nước; công tác chiến lược trong nhiều trường hợp không được giao cho một cơ quan chuyên môn mà có thể do một nhóm tác chiến liên ngành, liên bộ đảm trách có sự tham gia của nhiều cơ quan khác nhau.

Quan hệ hợp tác trong hoạch định chính sách

Do tính chất chuyên ngành, chức năng nhiệm vụ cụ thể của các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách thuộc các Bộ, ngành khá khác nhau. Tuy nhiên, liên quan đến hoạt động xây dựng chính sách, đa số các Viện về cơ bản đều không trực tiếp soạn thảo chính sách. Các Viện thường (1) nghiên cứu các định hướng chiến lược, chính sách vĩ mô, cơ chế và phát triển của ngành; (2) xác định các vấn đề; (3) thu thập và cung cấp thông tin; (4) xây dựng luận cứ khoa học để hỗ trợ cho quá trình hoạch

định chính sách. Ngoài ra, các Viện còn tham gia tổ chức triển khai các đề tài nghiên cứu kinh tế - xã hội, cung cấp thông tin, xử lý số liệu, viết báo cáo phục vụ cho quá trình ra quyết định, chính sách và công tác quản lý nhà nước của Bộ. Một chức năng chung tương đối quan trọng của các Viện này là tham gia Hội đồng thẩm định các đề án cơ chế, chiến lược, chính sách. Chỉ có hai Viện Chiến lược thuộc Bộ Công nghiệp và Bộ Kế hoạch và Đầu tư trực tiếp tham gia xây dựng kế hoạch và quy hoạch. Quan hệ xây dựng chính sách giữa các Cục, Vụ với Viện thường theo 3 hình thức sau; (1) giao nhiệm vụ và kế hoạch hàng năm, (2) thực hiện các dự án liên kết, (3) trao đổi thông tin và chuyên gia. Với những phương thức hoạt động như trên, các Viện Nghiên cứu Chính sách gắn bó vừa chặt, vừa lỏng với các Cục, Vụ làm công tác quản lý Nhà nước.

Trong trường hợp Viện Chính sách và Chiến lược Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Viện Nghiên cứu Khoa học Tổ chức Nhà nước, Viện Chiến lược Chính sách Y tế, Viện Khoa học Lao động và các Vấn đề Xã hội, lãnh đạo Bộ và các Cục, Vụ đặt ra yêu cầu, giao nhiệm vụ, câu hỏi cho các Viện và lắng nghe ý kiến đề xuất của các Viện. Tuy nhiên, tiếng nói của các Viện không có nhiều trọng lượng trong quá trình xây dựng chính sách, bởi bản thân quá trình ra quyết định và lập chính sách lại chủ yếu diễn ra bên trong các Cục, Vụ, và giữa các Cục, Vụ với lãnh đạo Bộ với nhau.

Một số các Viện khác (như Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách Khoa học và Công nghệ và Viện Quản lý Kinh tế TƯ) trực tiếp tham gia vào quá trình hoạch định chính sách với vai trò giống như các Cục, Vụ. Quy trình này làm cho Viện căng thẳng về thời gian cũng như làm giảm tính khách quan độc lập của cơ quan nghiên cứu trong vai trò phản biện đề án chính sách. Về cơ bản, có thể mô tả sự tham gia của các Viện Nghiên cứu chiến lược và chính sách vào quá trình xây dựng chiến lược, chính sách cũng như mối quan hệ với các cơ quan lập chính sách trong Bộ theo ba mô hình chính:

Quá trình song hành và tương xứng về khối lượng công việc trong suốt quá trình xây dựng chính sách: Mỗi khi Bộ Công nghiệp tiến hành xây dựng chính sách ngành (chẳng hạn như cơ khí, luyện kim, hóa chất, dệt may, da giày, v.v), các Cục, Vụ ngành kỹ thuật là các cơ quan nhận đề án chính sách và quy hoạch. Các Cục, Vụ này sẽ đề ra các vấn đề liên quan đến khía cạnh luật lệ, pháp lý của nội dung chính sách còn Viện Chiến lược

Chính sách Công nghiệp đề xuất các giải pháp chính sách mang tính chuyên môn. Cả Cục, Vụ và Viện cùng chịu trách nhiệm xây dựng đề cương chính sách. Đề cương này sau đó sẽ được thông qua Hội đồng khoa học của Bộ Công nghiệp và thuyết trình với các lãnh đạo Bộ để hình thành nên chính sách. Như vậy, trong quá trình này, việc xây dựng chính sách diễn ra song song giữa các Cục, Vụ và Viện, mỗi bên làm một mảng nội dung.

Quá trình song hành và không tương xứng về khối lượng công việc: Mô hình này được thấy rõ tại Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách Khoa học và Công nghệ và Viện Quản lý Kinh tế TỰ, Viện Kinh tế TpHCM. Khi xây dựng các đề án (chiến lược, cơ chế, chính sách), nếu là các Cục, Vụ được giao đề án thì sẽ mời Viện tham gia với tư cách là công tác viên. Còn nếu Viện làm chủ trì đề án thì sẽ mời các Cục, Vụ và các cơ quan liên quan khác trong Bộ làm cộng tác viên. Thông thường thì các cơ quan làm cộng tác viên sẽ cử cán bộ đến tham gia vào nhóm tác chiến của cơ quan chủ trì và làm việc như một thành viên. Khi đề án hoàn thành, nếu là Viện chủ trì thì sẽ gửi bản thảo cho các Cục, Vụ liên quan (ví dụ như Vụ Kế hoạch và Tài chính, Vụ Khoa học Công nghệ các ngành, v.v), sau đó là thông qua Hội đồng Khoa học và Quản lý của Bộ do lãnh đạo Bộ chủ trì. Quá trình này thường diễn ra nhiều vòng. Như vậy, mặc dù đây cũng là quá trình song song giữa các Cục, Vụ và Viện, nhưng khối lượng công việc không cân xứng.

Quá trình tham gia từng phần: Tại Bộ NN&PTNT, Bộ Y tế và Bộ LĐTBXH, khi có một vấn đề chính sách nảy sinh, lãnh đạo Bộ giao cho mỗi cơ quan làm một phần theo chức năng. Ví dụ, Vụ Pháp chế sẽ rà soát lại các chính sách đã có, các Cục, Vụ quản lý chuyên ngành soạn nội dung chính sách trong khi Viện tiến hành điều tra, nghiên cứu xác định vấn đề cũng như tìm hiểu các giải pháp đã có sẵn trong thực tế, đồng thời xác định quy mô, phạm vi của vấn đề. Quá trình này diễn ra song song ở giai đoạn đầu khi các cơ quan tiến hành thu thập phân tích thông tin. Sau đó hội thảo, họp nhóm sẽ được tổ chức để trao đổi, thảo luận ý kiến. Sau các cuộc họp này, việc soạn thảo quyết định, chính sách sẽ là nhiệm vụ của các Cục, còn Viện đánh giá, thẩm định bản thảo. Như vậy, theo xu hướng này, vai trò của Viện trong xây dựng chính sách được giới hạn theo giai đoạn.

Kết luận

Nhìn chung, quan hệ giữa các Viện Chiến lược và Chính sách cùng Bộ chủ quản trong quá trình xây dựng chính sách là không giống nhau giữa các Bộ. Tuy có thể quy về ba quy trình xây dựng chính sách như trên nhưng không có nghĩa là mỗi Viện chỉ tham gia cố định vào một quy trình mà có thể theo các quy trình khác nhau tùy vào các trường hợp cụ thể. Chất lượng của các mối quan hệ này phụ thuộc nhiều vào mức độ hiệu quả của quan hệ cá nhân và quan hệ của từng cơ quan khiến các đề án xây dựng chiến lược, chính sách có thể dễ dàng hay gặp khó khăn khi thực hiện.

Trong quá trình xây dựng chính sách, khâu thẩm định các dự thảo chiến lược và chính sách được tiến hành theo quy trình rõ ràng hơn nên đạt hiệu quả cao so với các khâu khác. Điều này khiến cho mối quan hệ giữa Viện với các cơ quan trong Bộ cũng chặt chẽ hơn. Tất nhiên, chất lượng của hoạt động thẩm định cũng còn tùy thuộc vào từng cá nhân trong Hội đồng thẩm định.

Trong nhiều trường hợp, công tác đánh giá giám sát thực hiện các chính sách và chương trình phát triển lại có thể được giao cho chính các cơ quan soạn thảo chính sách tiến hành. Và ngược lại, có Viện đã tham gia nghiên cứu lại cũng trực tiếp soạn thảo chính sách. Trong cả hai trường hợp này, việc đánh giá chính sách đều dễ bị ảnh hưởng bởi những suy nghĩ chủ quan.

Một trong những lý do khiến các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách chưa có vai trò cao trong quá trình xây dựng chính sách là do đa số các Bộ, ngành thiếu hoặc chưa coi trọng phần phân tích chính sách với ý nghĩa là quá trình xem xét một cách khoa học tác động ảnh hưởng của các lựa chọn chính sách khác nhau lên các đối tượng khác nhau. Còn ít các đề tài nghiên cứu cơ sở khoa học của vấn đề trước khi đi đến đề xuất giải pháp chính sách. Vì một số phương án chính sách đề ra mang tính chủ quan, thiếu căn cứ lý luận và thực tiễn. Trong một chương trình lập chính sách, các cán bộ tham gia xây dựng chính sách được lựa chọn chủ yếu theo mối quan hệ và theo kinh nghiệm chứ không dựa trên phương pháp, kỹ năng phân tích và xây dựng chính sách. Bên cạnh đó, còn nhiều chính sách được xây dựng trong điều kiện thiếu thời gian và thiếu kinh phí và thiếu thông tin kết nối. Có thể thấy rằng, mối quan hệ giữa các Viện với các Cục, Vụ chưa được thiết lập một cách khoa học và hệ thống. Các mối quan hệ này có thể biến động tùy theo năng lực và khả năng của Viện, phương thức chỉ đạo của lãnh đạo Bộ.

2.2. Quan hệ với các cơ quan khác trong nước

Nhìn chung, quan hệ giữa Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách với các cơ quan nghiên cứu chính sách ngoài Bộ, ngành chủ quản khá đa dạng. Các cơ quan này có thể là các cơ quan xây dựng và nghiên cứu chính sách của Bộ khác, các Viện và trung tâm nghiên cứu, các trường Đại học và nghiệp vụ, các Hiệp hội và Tổ chức phi chính phủ của Việt nam, các cơ quan thông tin đại chúng và một mạng lưới các cơ quan chính quyền ở TƯ và địa phương. Tính chất đa dạng của mỗi quan hệ ở các dự án liên kết còn thể hiện ở các hình thức hợp tác, giữa các cơ quan và cá nhân tham gia:

- tham gia xây dựng chiến lược chính sách liên ngành;
- tham gia nghiên cứu chung, hội thảo hợp tác;
- tham gia các chương trình đào tạo chính sách công;
- tham gia cung cấp dịch vụ công.

Tham gia xây dựng các chiến lược chính sách liên ngành:

Hiện nay, việc xây dựng các chính sách chuyên ngành do từng Bộ, ngành đảm nhận. Các chính sách, chiến lược liên ngành, liên quan đến nhiều lĩnh vực khác nhau sẽ được các Bộ, ngành phối hợp với nhau cùng thực hiện. Thông thường, với những đề án mang tính chất liên ngành, liên vùng như vậy, sẽ có một Bộ chịu trách nhiệm liên lạc với các Bộ khác. Đại diện cho các Bộ, ngành là các Cục, Vụ, và Viện tham gia các cuộc họp, hội thảo liên bộ, liên ngành nhằm thu thập ý kiến đóng góp, thảo luận, tranh luận những vấn đề cần làm rõ. Các cơ quan trao đổi bằng văn bản chính thức trong trường hợp nảy sinh những vấn đề quan trọng có mâu thuẫn về quyền lợi, khác biệt về quan điểm hoặc khác biệt với những quy chế hiện hành. Nhìn chung, quá trình phối hợp trao đổi thông tin, thảo luận ý kiến nêu trên diễn ra theo cung cách hành chính nhà nước là chính, tức là các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách có vai trò đóng góp các căn cứ khoa học, thông tin phục vụ cho quá trình xây dựng chính sách.

Hộp 1: Sự tham gia phối hợp xây dựng đề án Đổi mới cơ chế

Mặc dù từ lâu Việt Nam đã thấy vai trò then chốt của khoa học công nghệ trong phát triển kinh tế xã hội, tuy nhiên đầu tư cho khoa học công nghệ thấp dẫn đến nhiều chính sách quản lý khoa học công nghệ kém hiệu quả. Việc đổi mới chính sách để cho khoa học công nghệ có thể phát triển được là việc làm khó khăn vì đụng đến lĩnh vực nhạy cảm và ràng buộc bởi nhiều thể chế nghiêm ngặt từ lâu như vấn đề giao quyền tự chủ tài chính, giao quyền độc lập tổ chức nhân sự, thị trường hoá quản lý kinh phí khoa học.

Vấn đề đổi mới cơ chế quản lý khoa học đã được đề xuất từ nghiên cứu của Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách Khoa học và Công nghệ. Lãnh đạo Bộ Khoa học Công nghệ nhận thấy đây là vấn đề có tầm nhìn lớn nên đã trình đề án lên Chính phủ. Sau khi xem xét, Chính phủ đã giao cho ba Viện Nghiên cứu là Viện Quản lý Kinh tế TƯ, Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách Khoa học và Công nghệ, Viện Nghiên cứu Khoa học Tổ chức Nhà nước cùng xây dựng đề án đổi mới quản lý khoa học công nghệ, cử Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách Khoa học và Công nghệ làm đầu mối liên lạc, thu thập ý kiến đóng góp từ các Viện, cơ quan, chuyên gia độc lập. Dự án đã sử dụng kết quả nghiên cứu của nhiều tổ chức quốc tế như IDRC (Canada), SIDA (Thụy Điển), và UNDP. Cả ba Viện đã phát huy thế mạnh, kinh nghiệm của mình vào xây dựng ba đề án độc lập và trình Chính phủ. Sau khi chính phủ góp ý, giao lại cho Viện Chiến lược và Chính sách Khoa học và Công nghệ tổng hợp 3 đề án thành một đề án hoàn chỉnh cuối cùng. Năm 2004, đề án đã được Chính phủ phê duyệt và đưa vào thực hiện.

Tham gia các đề tài nghiên cứu chung, hội thảo

Có thể do cung cách đầu thầu và thông tin còn hạn chế, số các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách của các Bộ, ngành tham gia chương trình nghiên cứu các đề tài cấp nhà nước còn chưa nhiều. Nhiều đề tài nghiên cứu chính sách lại do các cơ quan nghiên cứu không chuyên thực hiện nên chất lượng và mức độ áp dụng không cao. Đối với đề tài cấp Bộ, thường sẽ do một Viện chủ trì, sau đó Viện này sẽ mời các cơ quan khác tham gia, trong đó có thể có các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách

của các Bộ khác. Tuy nhiên, có thể thấy rằng hình thức cấp vốn khoa học theo ngân sách dọc của từng Bộ chưa tạo điều kiện để các Viện Nghiên cứu phối hợp cùng nhau tiến hành các đề tài nghiên cứu chung. Chưa có một cơ chế chính thức và hiệu quả để các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách có thể thông báo với nhau về đề tài nghiên cứu, kết quả nghiên cứu, chia sẻ thông tin, kỹ năng, tài nguyên. Công tác trao đổi thông tin, ý tưởng và ý kiến giữa các Viện được tiến hành chủ yếu thông qua việc mời các chuyên gia, cán bộ tham gia các hội thảo khoa học, các hội đồng xét duyệt và thẩm định các đề tài cấp Bộ, cấp Nhà nước, thông qua một số hội nghị chuyên đề hay tổng kết hàng năm. Do đó, cơ hội cho các Viện Nghiên cứu hợp tác hay chia sẻ nghiên cứu ưu tiên còn hạn chế. Các Viện chưa liên kết một cách đồng bộ các hoạt động, chuyên đề mang tính chất liên ngành, liên vùng, và trình độ nghiên cứu, phương pháp nghiên cứu, kỹ năng cán bộ giữa các Viện chênh lệch nhau cũng là một trong những hạn chế của việc phối hợp nghiên cứu.

Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, các Viện từ các Bộ khác nhau liên kết thông qua những cơ chế khác nhau như cùng tham gia một dự án quốc tế, cùng tham gia một chương trình nghiên cứu của một địa phương, cùng thực hiện một nhiệm vụ được Đảng và Nhà nước giao. Trong trường hợp này, các cán bộ nghiên cứu thuộc các Bộ, ngành quản lý khác nhau kết hợp có hiệu quả trong một dự án hoạt động như một nhóm tác chiến liên ngành. Họ sử dụng cùng một phương pháp nghiên cứu và áp dụng những lý luận khoa học thống nhất. Vì vậy, kết quả đem lại từ những dự án này là rất tốt.

Hộp 2: Câu chuyện xây dựng bản đồ Phân tích Chính sách Đói nghèo và Bất bình đẳng ở Việt Nam

Các tổ chức lớn như UNDP, Ngân hàng Thế giới đã tài trợ cho Tổng cục Thống kê tiến hành Tổng điều tra dân số và Điều tra mức sống. Đây là nguồn tài liệu quý nhưng chỉ một số ít các cơ quan nghiên cứu của các Bộ, Ngành biết và sử dụng. bởi; (1) các nhà hoạch định chính sách không quen thuộc với bộ số liệu này và cũng không quen với cách dùng tài liệu này để đưa vào nghiên cứu chính sách, (2) các cán bộ nghiên cứu mỗi một ngành dùng một phương pháp phân tích khác

nhau và hầu hết không quen thuộc với phần mềm STATA mà Tổng cục Thống kê đang sử dụng để lưu trữ và xử lý số liệu.

Để khắc phục tình trạng trên, năm 2002, dự án Xây dựng bản đồ phân tích chính sách đói nghèo và bất bình đẳng ở Việt Nam được thành lập. Dự án được thực hiện bởi Nhóm tác chiến liên bộ xây dựng bản đồ đói nghèo và sự hỗ trợ kỹ thuật của Viện Nghiên cứu Chính sách Lương thực Quốc tế (IFPRI) và Viện Nghiên cứu Phát triển (IDS). Nhóm tác chiến gồm các nhà nghiên cứu của Bộ NN&PTNT, Bộ LĐTBXH, Bộ KH&ĐT, Bộ Tài chính, Tổng cục Thống kê và nhiều cộng tác viên của trường Đại học Kinh tế Quốc dân (Trường ĐHKQTĐ). Tài trợ chính là cơ quan phát triển Quốc tế New Zealand (NZAID) và các nhà đồng tài trợ là Cơ quan Phát triển và Hợp tác Thụy Sĩ và Ngân hàng Thế giới (WB). Ban chỉ đạo dự án được thành lập gồm lãnh đạo cấp Cục, Vụ (Cục trưởng, Vụ trưởng) từ các cơ quan nói trên. Mỗi lãnh đạo chọn trong cơ quan mình 3 cán bộ có kiến thức về phân tích kinh tế chính sách, ngoại ngữ và tin học (kỹ năng sử dụng phần mềm STATA) để hình thành nên một nhóm tác chiến chung cùng với cán bộ một số trường đại học. Tổng số là 24 người. Các chuyên gia nước ngoài đã tổ chức 3 lớp học giảng dạy về 3 nội dung: (1) cách sử dụng phần mềm STATA khai thác cơ sở dữ liệu của Tổng cục Thống kê, (2) cách đưa số liệu điều tra thể hiện lên bản đồ địa lý (GIS) và (3) cách dùng kỹ thuật GIS và mô hình hồi quy để phân tích chính sách.

Trong quá trình học tập, các học viên đã áp dụng các phương pháp trên để phân tích bộ số liệu của Tổng cục Thống kê để làm bản đồ đói nghèo đến cấp tỉnh, huyện ở Việt Nam. Trong các khoá học, Ban chỉ đạo họp và đưa ra nhiều câu hỏi chính sách thực tế để cho học viên trả lời bằng những bài tập phân tích chính sách. Kết quả là sau nửa năm thực hiện chương trình, 15 người được chọn tạo thành một nhóm tác chiến liên bộ tiến hành hoạt động nghiên cứu này về lâu dài; nhóm cán bộ cao cấp của ban chỉ đạo từ 5 Bộ tiếp tục gặp gỡ, trao đổi; nguồn dữ liệu giá trị của Tổng cục Thống kê tiếp tục được khai thác sâu rộng hơn. Kết quả dự án là những phân tích tổng hợp các yếu tố tác động đến đói nghèo và bất bình đẳng dưới dạng Tập bản đồ và CD ROM, được sử dụng rộng rãi trong cả 5 Bộ. Hiện nay, nhóm tác chiến vẫn tiếp tục hợp tác nghiên cứu chung.

Các cơ quan nghiên cứu chính sách ở địa phương như Viện Kinh tế TpHCM thường làm hợp đồng các công đoạn trong các dự án cho các cơ quan, Viện cấp TƯ thuộc các Bộ, ngành khác nhau. Các Viện cấp địa phương cũng tổ chức hội thảo hội nghị, nghiên cứu đề tài, triển khai các hoạt động ở cấp địa phương. Nhờ đó vừa giảm chi phí cho các Viện TƯ, đồng thời tạo điều kiện cho các Viện địa phương tham gia vào hoạt động nghiên cứu chính sách chung.

Tham gia vào các chương trình đào tạo

Hầu hết các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách đều có chức năng đào tạo, bồi dưỡng và nâng cao kiến thức theo chuyên đề cho các cán bộ trong và ngoài ngành thông qua các lớp tập huấn ngắn hạn và dài hạn. Các Viện đã tổ chức nhiều lớp tập huấn ngắn hạn cho các cán bộ của mình về phương pháp nghiên cứu chính sách. Giảng dạy có thể là các chuyên gia trong và ngoài nước, cũng có thể là chuyên gia của chính các Viện này. Nguồn tài trợ thường là các dự án quốc tế và các chương trình nâng cao năng lực, các chương trình này có hiệu quả đáng kể nhờ gắn với các nghiên cứu thực tế của Viện đang tiến hành. Tuy nhiên các lớp tập huấn thường không được xây dựng trên một chiến lược đào tạo dài hạn, các đối tượng đi học không được lựa chọn có hệ thống nên chỉ đáp ứng yêu cầu tức thời của lớp học.

Ngoài ra các Viện cũng tổ chức nhiều lớp tập huấn khác liên quan đến chính sách công cho các đối tượng bên ngoài. Tuy nhiên, các lớp này chủ yếu được tổ chức dưới dạng giới thiệu văn bản, hướng dẫn chính sách hơn là mang tính cung cấp cơ sở lý luận cho việc xây dựng và phân tích chính sách.

Nhà nước cũng thường xuyên có các chương trình đào tạo về kỹ năng cho công chức. Các lớp đào tạo này thường áp dụng những phương pháp cũ, nội dung ít thiết thực và không khuyến khích người học theo phương pháp tích cực tham gia. Ngoài ra, nhiều kỹ năng quan trọng như tin học, chuyên môn, ngoại ngữ gắn với chuyên môn, kỹ năng tin học văn phòng và chuyên môn cao chưa được đưa vào chương trình đào tạo.

Đa số các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách đều có chức năng tổ chức hoặc phối hợp tổ chức đào tạo sau đại học thông qua liên kết với các Trường đại học. Mặc dù có chức năng nhưng không phải tất cả các Viện đều có thể tổ chức đào tạo sau đại học nếu trong Viện không có đủ số giáo sư, phó giáo sư, tiến sỹ theo quy định. Hiện nay, mới chỉ có một số ít Viện như Viện Quản lý Kinh tế TƯ, Viện Chiến lược Phát triển thuộc Bộ

KH&ĐT có chương trình đào tạo bậc Tiến sỹ. Một trong những chương trình đào tạo có kết quả đáng chú ý là chương trình cao học về chính sách khoa học công nghệ do Viện Chiến lược và Chính sách Khoa học và Công nghệ của Bộ KH&CN thực hiện liên kết với trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn (ĐHKHXHNV) và do trường ĐHKHXHNV cấp bằng. Cho đến nay đã có 9 khoá cao học hoàn thành với số lượng từ 10- 12 người/khoá. Sự phối hợp này rất cần thiết cho công tác đào tạo của viện, trước hết là có đủ giảng viên và sau là có thể huy động các tài liệu giảng dạy của trường.

Có thể thấy rằng chương trình đào tạo cũng như các lớp tập huấn của các Viện chất lượng chưa cao, chưa đạt tiêu chuẩn quốc tế nói chung, chủ yếu do thiếu chương trình hiện đại, đội ngũ giảng viên không có tinh chuyên nghiệp cao, phương pháp giảng dạy cũ, chất lượng học sinh đầu vào yếu, trang thiết bị và điều kiện giảng dạy nghèo nàn và nội dung giảng dạy chưa gắn thực tiễn nghiên cứu và làm chính sách.

Ở một số trường quản lý của các Bộ có khoa chuyên về Quản lý Nhà nước như hai trường Cán bộ Quản lý Nông nghiệp của Bộ NN&TPNT. Khoa này giảng dạy kiến thức, kỹ năng về quản lý hành chính, bao gồm cả việc xây dựng chính sách và triển khai thực hiện chính sách. Học viên tham gia các lớp học này thường bắt buộc để có thể thi lên lương, bởi vậy, kiến thức và kỹ năng thu được không phải là động cơ chính. Trong khi đó, một số chương trình khác như chương trình hướng dẫn chính sách phát triển cho cán bộ quản lý địa phương, quản lý doanh nghiệp được các cán bộ địa phương tiếp nhận nhiệt tình hơn. Trong nhiều trường hợp, họ phải bỏ kinh phí địa phương để trả tiền học, ví dụ tại Khoa Khuyến nông và Khoa Quản trị Doanh nghiệp của Trường Cán bộ Quản lý Nông nghiệp II. Trong trường hợp này, cán bộ giảng dạy tiến hành các đề tài nghiên cứu tại cơ sở và sử dụng trực tiếp làm bài giảng cho các học viên. Tuy nhiên, đáng tiếc là ngân sách dành cho hoạt động này rất hạn hẹp.

Các trường đại học Việt Nam chưa có chương trình chính thức đào tạo cán bộ nghiên cứu hoặc xây dựng chính sách công. Trong khi đó, có khá nhiều các lớp tập huấn của các dự án quốc tế tại các trường đại học để chuyển giao kỹ năng nghiên cứu chính sách. Một trong những chương trình chất lượng do chính phủ Úc tài trợ được thực hiện Đại học Nông nghiệp Hà nội. Cán bộ tham gia các lớp này chủ yếu là giảng viên đại học nhưng không có điều kiện đưa nội dung mới tiếp thu vào chương trình giảng dạy của trường họ công tác và họ cũng ít có điều kiện tham gia các chương

trình nghiên cứu, phân tích chính sách. Như vậy, mặc dù các trường đại học đã tiến hành một số lượng lớn các nghiên cứu ít nhiều liên quan đến chính sách công nhưng chất lượng thấp và hiệu quả đóng góp không cao.

Tham gia cung cấp các dịch vụ công

Các Viện có thể tham gia vào các hoạt động tư vấn, hướng dẫn nghiên cứu chính sách, quản lý, hay một số dịch vụ công phục vụ các đối tượng ngoài Bộ khác. Các hoạt động này một mặt đem lại nguồn bổ sung đáng kể cho Viện trong cơ chế sự nghiệp có thu, mặt khác, tăng cường gắn kết của các Viện với các địa phương, các cơ quan khác. Hoạt động cung cấp dịch vụ công chưa được các Viện khai thác mạnh mẽ một phần do cho các đơn vị vẫn dựa vào ngân sách nhà nước như nguồn cung chính và cũng một phần do lực lượng các Viện còn mỏng. Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách Công nghiệp là một ví dụ tiêu biểu của việc khai thác hoạt động dịch vụ có thu bằng việc tư vấn cho các doanh nghiệp và các đơn vị trong và ngoài Bộ về quản lý, đầu tư, chuyển giao công nghệ và cung cấp một số dịch vụ công khác.

Một ví dụ khác, tại Trường Cán bộ Quản lý Nông nghiệp II, khoa Quản trị Doanh nghiệp thường xuyên ký hợp đồng đào tạo cho các doanh nghiệp nhà nước. Chương trình bao gồm đào tạo cho giám đốc và một số trưởng phòng các phòng quan trọng về những vấn đề chính sách quản lý theo yêu cầu của doanh nghiệp (ví dụ như cổ phần hoá, tiêu chuẩn ISO, v.v.). Các hợp đồng đào tạo này thường kèm theo phân tổ chức nghiên cứu vấn đề tại doanh nghiệp, nhờ đó, các bài giảng bám sát vào thực tiễn của doanh nghiệp.

Một hoạt động đặc biệt là hoạt động của Câu lạc bộ Giám đốc Trung ương do Viện Quản lý Kinh tế TU chủ trì. Câu lạc bộ này được thành lập từ rất lâu, có 160 đơn vị tham gia, chủ yếu là các doanh nghiệp nhà nước. Các hoạt động chủ yếu là tham gia các lớp tập huấn, báo cáo chuyên đề mỗi tháng một lần.

Kết luận

Tóm lại, giống như quan hệ với các cơ quan trong Bộ, quan hệ của các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách với các cơ quan ngoài Bộ nói chung và quan hệ với các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách của các Bộ khác nói riêng cũng chịu nhiều ảnh hưởng của mối quan hệ cá nhân. Và theo các kênh này,

các Viện chỉ có thể chuyển giao cho nhau trong một mảng nhất định các thông tin, ý tưởng. Các mối quan hệ này chủ yếu là gần gũi và thường là quan hệ song phương, ít mang tính đa phương và vì không có tính hệ thống như vậy nên đương nhiên là không có công nghệ quy trình thống nhất.

Đường như mức độ phân cấp về quyền hạn cho các Viện vẫn chưa cao trong rất nhiều quan hệ. Viện vẫn phải xin phép cơ quan quản lý cấp trên. Điều này dẫn đến sự bị động trong xây dựng quan hệ với các đối tác ngoài Bộ. Còn ít các hoạt động mang tính chính thức giữa các Viện với nhau như trường hợp Xây dựng đề án Đổi mới cơ chế Quản lý Khoa học Công nghệ (Hợp 1), khi mà chính phủ đứng ra điều hành kết nối các Viện với nhau thông qua các Bộ chủ quản. Việc liên kết các Viện với các cơ quan ngoài Bộ cũng như giữa các Viện với nhau thông qua con đường chính thức giữa Bộ với Bộ được xem như phương thức hiệu quả nhất để xử lý các vấn đề lớn mang tính liên ngành.

Mặc dù là những đơn vị được đầu tư nhiều từ Nhà nước, nhưng so với các Viện Nghiên cứu Công nghệ, các Viện Nghiên cứu Chính sách còn ít các hợp đồng dịch vụ. Viện Kinh tế TpHCM còn không muốn tham gia những hoạt động như thế này vì quá bận và muốn tránh việc thương mại hoá các hoạt động liên quan đến chính sách. Đây là vấn đề còn phải bàn bạc và điều chỉnh để có được cách làm cho phù hợp với hoạt động dịch vụ công.

2.3. Quan hệ hợp tác quốc tế

Quan hệ hợp tác quốc tế của các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách khá đa dạng về đối tượng và phương thức. Đối tượng hợp tác chính của các Viện là các Viện Nghiên cứu Nước ngoài, các tổ chức quốc tế đa phương và song phương, tổ chức phi chính phủ đóng tại Việt Nam và nước ngoài, các trường đại học, trung tâm nghiên cứu chiến lược chính sách cho đến các mạng lưới nghiên cứu và đào tạo về chính sách. Các hình thức hợp tác chủ yếu là hợp đồng nghiên cứu (với Viện và với các chuyên gia), các dự án nghiên cứu và tăng cường năng lực, các hợp tác trao đổi thông tin và chuyên gia, v.v. Nội dung hợp tác đa dạng liên quan đến các chương trình phát triển, các nghiên cứu chung, các chương trình đào tạo, các hội thảo trong và ngoài nước. Cán bộ nghiên cứu của các Viện tham gia vào các hoạt động hợp tác quốc tế có thể với tư cách cá nhân, tham gia viết bài, giảng bài, v.v. Thông qua những hoạt động hợp tác nêu trên, các bên có thể trao đổi thông tin, phương pháp nghiên cứu, qua đó giúp tăng cường năng lực cho các Viện.

Đào tạo và nghiên cứu chính sách công là một hướng nghiên cứu ưu tiên được nhiều nhà tài trợ ở Việt Nam thực hiện thông qua các chương trình về phát triển nông thôn, xoá đói giảm nghèo, cải tiến dịch vụ công, hành chính công, v.v. Các tổ chức tài trợ là các tổ chức đa phương như Ngân hàng Thế giới, UNDP, ADB, FAO, UNIDO, WHO và song phương như SIDA- Thụy Điển, CIDA- Canada, DANIDA- Đan Mạch, ACIAR- Úc, IDRC- Canada, SDC- Thụy Sĩ, v.v.

Đại diện của UNDP được phỏng vấn cho biết rằng tất cả những hỗ trợ kỹ thuật của UNDP cho các đối tác Việt Nam ít nhiều đều liên quan đến chính sách công. UNDP cũng nỗ lực để hỗ trợ cho công tác nghiên cứu và tăng cường năng lực trong lĩnh vực chính sách công theo hướng thúc đẩy phối hợp liên ngành. UNDP hiện đang tiến hành một chương trình hỗ trợ tăng cường năng lực lớn cho Tổng cục Thống kê, điều chỉnh lại việc thu thập số liệu hàng năm của Tổng cục Thống kê, giúp cho cơ quan này phục vụ tốt hơn cho việc phân tích chính sách, đồng thời làm câu nối cho các Bộ ngành khác làm quen và sử dụng hiệu quả hơn các bộ số liệu của Tổng cục Thống kê cho công tác xây dựng và phân tích chính sách chuyên ngành. Trong tương lai, đây là một cơ hội để các cơ quan nghiên cứu của các ngành nâng cao chất lượng nghiên cứu. Các Bộ ngành cũng có thể tăng cường việc phân quyền trong công tác lập chính sách của mình thông qua việc sử dụng các số liệu đó một cách hiệu quả. UNDP cũng sử dụng hướng tiếp cận đó, thông qua Chương trình Hỗ trợ Xoá đói Giảm nghèo, điều phối viên là Bộ LĐTĐ. UNDP mong muốn thu hút các Bộ ngành có liên quan vào các hợp phần của dự án, trong đó liên quan chặt chẽ đến công tác lập và triển khai chính sách công.

Ngân hàng Thế giới (WB) là một tổ chức hỗ trợ tích cực cho các chương trình nghiên cứu chính sách thông qua ba cách thức chủ yếu: (a) thuê chuyên gia quốc tế hỗ trợ cho đối tác Việt Nam; (b) các dự án cho vay vốn; (c) tiến hành các nghiên cứu nhỏ phù hợp với định hướng theo yêu cầu của Việt Nam.

Nội dung nghiên cứu do WB tài trợ liên quan nhiều đến các vấn đề chính sách vĩ mô như nghiên cứu về tác động gia nhập WTO (Viện Kinh tế thuộc Viện Khoa học Xã hội Việt Nam); nghiên cứu về chuẩn nghèo (Bộ LĐTĐ); xây dựng bản đồ đói nghèo (nhóm công tác liên bộ ngành); nghiên cứu tác động phát triển đến môi trường (Viện Quản lý Kinh tế TƯ và Bộ Tài nguyên Môi trường). Ngoài ra, WB còn tổ chức các nghiên cứu về chiến lược và chính sách chuyên ngành (nông nghiệp, y tế, giáo dục, tài chính công, quản lý môi trường, nước, rừng, v.v). Trong phạm vi

các tài trợ của WB, các hoạt động đào tạo liên quan đến chính sách công không nhiều, chủ yếu gắn vào các hoạt động của các dự án vốn vay thông qua phương thức vừa học vừa làm.

Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) trong khi tiến hành một số chương trình phát triển, hỗ trợ cho xoá đói giảm nghèo cũng đã tiến hành các hoạt động liên quan đến chính sách, chủ yếu về đào tạo chính sách hơn là nghiên cứu, được tổ chức thông qua các chương trình vay vốn (Dự án Cải cách Doanh nghiệp Nhà nước, Cải cách Hành chính, Cải cách Hệ thống Chất lượng Giáo dục, v.v).

Các tổ chức song phương cũng tổ chức nhiều hoạt động tác động đến chính sách, ví dụ như Cơ quan Phát triển Thụy Sĩ (SDC) đã tổ chức một chương trình đào tạo hành chính công cho Học viện Hành chính Quốc gia, cũng như hiện nay đang xây dựng chương trình giám sát và đánh giá cho Bộ NN&PTNT, v.v.

Theo ý kiến của một số chuyên gia của các tổ chức quốc tế được phỏng vấn, dường như các hỗ trợ của các nhà tài trợ quốc tế cho hoạt động nghiên cứu và đào tạo chính sách thường gặp phải khó khăn khi tìm các đối tác Việt Nam có đủ năng lực và đúng chức năng thực hiện hợp tác. Bản thân các cơ quan đối tác của Việt Nam nhiều khi không xác định ranh giới rõ ràng giữa xây dựng chính sách, thực hiện chính sách và nghiên cứu chính sách. Thiếu các định hướng chiến lược dài hạn trong công tác hoạch định chính sách của các Bộ ngành và thủ tục hành chính rườm rà cũng là một trở ngại. Ngoài ra, sự phối hợp giữa các nhà tài trợ trong nhiều trường hợp cũng chưa đủ mạnh. Do những lý do trên, các chương trình hỗ trợ vẫn thiếu tính bền vững và trong một số trường hợp hiệu quả không cao.

Hiện nay, các nhà tài trợ quốc tế đang hình thành một số xu hướng chung cho các chương trình tài trợ như (i) chuyển từ hỗ trợ trực tiếp cho các dự án phát triển sang tăng cường hỗ trợ cho nghiên cứu và xây dựng chính sách; (ii) chuyển từ trực tiếp tiến hành nghiên cứu chiến lược chính sách sang hỗ trợ cho các cơ quan Việt Nam tăng cường năng lực về nghiên cứu và xây dựng chính sách; và (iii) chuyển từ hỗ trợ trực tiếp về kỹ thuật sang thúc đẩy cải cách hành chính và thể chế. Những hướng này trong tương lai sẽ tạo cơ hội mới cho các cơ quan nghiên cứu và đào tạo chính sách ở Việt Nam.

Bên cạnh việc hỗ trợ nguồn kinh phí, các tổ chức quốc tế cũng huy động một số lượng lớn các chuyên gia và tiến hành một số lượng lớn các nghiên cứu định hướng chính sách, chủ yếu thực hiện với các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách của nước sở tại, góp phần tăng cường năng lực cho các Viện.

Một số Viện đã dựa trên kinh phí hỗ trợ quốc tế để xây dựng các Quỹ nghiên cứu các vấn đề kinh tế chính sách. Các Quỹ này có thể dành cho các nghiên cứu của Viện hay trở thành Quỹ để mời các cơ quan nghiên cứu khác nhau tham gia đầu thầu cùng đóng góp năng lực để tiến hành nghiên cứu, giải đáp các vấn đề chính sách chiến lược mà các Bộ đang quan tâm. Ví dụ, trước đây Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách Khoa học và Công nghệ tham gia chương trình Nghiên cứu Việt Nam- Hà Lan (VNRP, tài trợ của Hà Lan), hiện nay có Viện Chính sách và Chiến lược Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn tham gia dự án Tăng cường Năng lực Thông tin Phục vụ cho Công tác Hoạch định Chính sách Nông nghiệp (MISPA, tài trợ của Pháp). Cả hai chương trình này đều thực hiện theo mô hình trên. Các quỹ nghiên cứu này với các hình thức đấu thầu cạnh tranh, mời tư vấn đánh giá độc lập đã khai thác khá hiệu quả nguồn kinh phí của quỹ nghiên cứu, góp phần tăng cường sự hợp tác giữa các Viện chiến lược chính sách với nhau và giữa các Viện Nghiên cứu chiến lược và chính sách với các cơ quan nghiên cứu khác.

Hộp 3: Chương trình Nghiên cứu Việt Nam- Hà lan

Đứng trước yêu cầu ngày càng lớn về các nghiên cứu phục vụ lập chính sách và phát triển, Bộ Khoa học Công nghệ Việt Nam và Bộ Ngoại giao Hà Lan đã phối hợp thực hiện Chương trình Nghiên cứu Việt Nam - Hà lan (1994 – 2004). Chương trình này được giao cho Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách Khoa học và Công nghệ thực hiện.

Chương trình này nhằm gắn hoạt động nghiên cứu phục vụ chính sách với hoạt động đào tạo một đội ngũ cán bộ nghiên cứu trẻ có năng lực cho tương lai. Quỹ nghiên cứu được giao hoàn toàn cho phía đối tác Việt Nam quản lý. Một Hội đồng chỉ đạo gồm đại diện các nhà khoa học và quản lý đầu ngành của Việt Nam, có trách nhiệm chọn ra các định hướng nghiên cứu, quyết định đề án được lựa chọn và đánh giá kết quả đề án. Nhằm hỗ trợ cho hoạt động này, các chuyên gia tư vấn chuyên ngành được huy động cho từng lĩnh vực cụ thể. Thông tin về đối tượng, mục đích, phương pháp đầu thầu, cách thức tham gia được thông báo rộng rãi trên các phương tiện thông tin đại chúng. Trải qua 10 năm hoạt động, chương trình đã thu hút rất nhiều các đề án nghiên cứu trong cả nước của nhiều Viện nghiên cứu, trường đại học, cơ quan từ Trung ương đến địa

phương. Các đề tài này phần lớn gắn chặt với yêu cầu thực tế. Hàng năm, chương trình tổ chức các lớp ngắn hạn về phương pháp và kỹ năng nghiên cứu, nhiều hội thảo giữa kỳ và cuối kỳ và các hoạt động hỗ trợ tại chỗ của các nhóm chuyên gia, góp phần tăng cường năng lực cho các cán bộ nghiên cứu trẻ. Nhiều cán bộ làm chính sách tham gia các hội nghị trình bày kết quả nghiên cứu chính sách. Tài liệu từ hội thảo được công bố và sử dụng khá rộng rãi. Do phải vượt qua nhiều khó khăn trong việc tạo lập đội ngũ xây dựng chính sách ở Việt Nam nên chương trình này chỉ đến cuối dự án mới đạt được những kết quả nghiên cứu với chất lượng đạt tiêu chuẩn. Tuy nhiên chương trình này đã tạo được tiếng vang, thay đổi đáng kể không khí nghiên cứu chính sách và tác động tích cực đến việc đổi mới nghiên cứu khoa học.

Một trong những hợp tác quốc tế hiệu quả cao là chương trình cấp học bổng đào tạo sau đại học cho cán bộ Việt Nam ở nước ngoài. Quỹ Ford đã cấp khoảng 20 học bổng đào tạo tiến sĩ các ngành kinh tế và nghiên cứu chính sách cho Bộ NN&PTNT (một số cán bộ nghiên cứu Viện Chính sách và Chiến lược Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn đã nhận được học bổng này), Thụy Điển và Hà Lan cấp học bổng cho cán bộ nghiên cứu Viện Nghiên cứu Chính sách và Chiến lược Khoa học và Công nghệ, Thụy Điển cấp học bổng cho các cán bộ nghiên cứu Viện Quản lý Kinh tế TU, v.v.

Các cán bộ Việt Nam được cử đi đào tạo bằng các học bổng trong và ngoài nước tại các trường đại học nổi tiếng trên thế giới về nghiên cứu chính sách công, quản lý hành chính công đã trở thành cầu nối hết sức quan trọng để các cơ quan nghiên cứu Việt Nam tiếp nhận công nghệ hiện đại, thông tin mới, mở ra quan hệ nghiên cứu, hợp tác với cơ quan quốc tế. Nhưng cơ quan có đóng góp nhiều cho thành công này là Trường Quản lý Nhà nước John F. Kennedy của Mỹ, Đại học Quốc gia Úc, Viện Nghiên cứu Xã hội Hà lan, Đại học Tổng hợp Philippin, v.v.

Ở đây phải kể đến vai trò quan trọng của Chương trình giảng dạy Kinh tế Fulbright tại Việt Nam. Đây là chương trình đào tạo duy nhất về chính sách công một cách hệ thống với phương pháp hiện đại, gắn giữa nghiên cứu với đào tạo. Một số đông cán bộ đã tốt nghiệp chương trình 1 năm của nhà trường và đang làm việc tại các cơ quan nghiên cứu Nhà nước. Nhiều cán bộ lãnh đạo đã tham gia vào các chương trình đào tạo chính sách cao cấp của Fulbright.

Hộp 4: Chương trình giảng dạy Kinh tế Fulbright tại Việt Nam

Chương trình Fulbright ở Việt Nam được thành lập năm 1994 trên cơ sở hợp tác đào tạo giữa Trường Đại học Kinh tế TpHCM và Trường Quản lý Nhà nước John F. Kenedy của Đại học Havard. Đây là chương trình đào tạo về quản lý và chính sách công do các giảng viên Mỹ và Việt Nam cùng phối hợp giảng dạy. Các học viên tham gia chương trình là các cán bộ đã có kinh nghiệm làm việc, được đào tạo theo chương trình 1 năm về kinh tế học ứng dụng và chính sách công. Chương trình này kết hợp một cách hài hòa lý thuyết và thực tiễn với những bài giảng được xây dựng dựa trên các bài học thực tế của Việt Nam và một số nước khác. Phương pháp giảng dạy hiện đại cùng với môi trường học tập tích cực cho phép các học viên phối hợp chặt chẽ với các giảng viên. Chương trình này tuy không cấp bằng Thạc sỹ nhưng nội dung có thể đáp ứng yêu cầu về chất lượng đối với một chương trình đào tạo thạc sỹ về Quản lý và Chính sách công. Rất nhiều giáo trình của chương trình đã được công bố thông qua việc gửi trực tiếp đến các cơ quan hay đưa lên mạng Internet, do đó các cán bộ nghiên cứu có thể sử dụng một cách rộng rãi. Đây cũng được xem như là một đóng góp đặc biệt của chương trình đối với việc đào tạo chính sách công ở Việt Nam. Ngoài những lớp học theo chương trình, Fulbright còn tổ chức các khoá đào tạo đặc biệt dành cho các cán bộ cao cấp.

Đáng tiếc rằng việc lựa chọn học viên cho chương trình đào tạo 1 năm và việc sử dụng cán bộ sau đào tạo chưa đạt kết quả cao do chưa có sự phối hợp hài hoà giữa các cơ quan Việt Nam và Chương trình Fulbright. Trong khi có nhiều cán bộ có thể áp dụng rất tốt các nội dung đã học trong chương trình vào công việc, một số các cán bộ khác rất ít sử dụng hay cũng như không có cơ hội để áp dụng.

Một quan hệ hợp tác quốc tế cũng được các Viện khai thác tốt là việc tham gia các mạng lưới quốc tế. Ví dụ như Viện Quản lý Kinh tế TƯ hiện nay đang là thành viên chính thức của 4 mạng lưới: (1) Mạng Phát triển toàn cầu (GDN) do Ngân hàng Thế giới tài trợ bao gồm các tổ chức chuyên nghiên cứu, tư vấn chính sách công, (Viện là thành viên của mạng nhánh, Mạng Phát triển Đông Á); (2) Mạng DAN do một tổ chức của Canada tài trợ gồm có 4 nước Việt Nam, Lào, Thái Lan, và Campuchia; (3) Mạng Nghiên cứu Kinh tế Vùng Mê Kông do chính phủ Thụy Điển tài

trợ; và (4) Hiệp hội Nghiên cứu Kinh tế Đông Nam Á. Viện Khoa học Lao động và các Vấn đề Xã hội là thành viên của (1) mạng lưới các Viện Nghiên cứu Lao động của ASEAN do Chính phủ Nhật tài trợ, tiến hành nhiều nghiên cứu chung gắn với chính sách, (2) mạng PADI- Nghiên cứu Phân tích Nghèo đói do Ngân hàng Thế giới tài trợ, đến nay đã đi vào hoạt động được 5 năm và có những thành công ban đầu. Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách Khoa học và Công nghệ là thành viên của mạng Chính sách Khoa học Công nghệ Đông Nam Á do tổ chức UNESCO tài trợ, v.v.

Mỗi một mạng lưới như trên đều có nhiều loại hình hoạt động nhưng phổ biến nhất là tham gia hội nghị, hội thảo, trao đổi thông tin, tiến hành một số nghiên cứu chung có tính chất khu vực, ngoài ra có thể có một số hoạt động đào tạo. Tuy nhiên, do vẫn còn có phức tạp trong thủ tục cử cán bộ Việt Nam đi hội thảo quốc tế, tổ chức nghiên cứu chung, tuyển chọn và sử dụng chuyên gia quốc tế nên một số hoạt động hợp tác quốc tế chưa được khai thác một cách hiệu quả.

Như vậy, các hoạt động hợp tác quốc tế của mỗi Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách rất đa dạng. Mỗi Viện trung bình có từ 1- 4 chương trình hợp tác chính đang tiến hành cũng như một số các hoạt động hợp tác nhỏ lẻ khác. Trong mỗi Viện, hoạt động hợp tác quốc tế của các bộ phận cũng mạnh yếu khác nhau tùy thuộc nhiều vào năng lực cán bộ của bộ phận đó. Chẳng hạn như những bộ phận nào có nhiều cán bộ được đào tạo ở nước ngoài thì hoạt động hợp tác quốc tế có xu hướng phát triển hơn. Tuy nhiên, có thể thấy rằng, đa số các hoạt động hợp tác quốc tế là những quan hệ mang tính ngắn hạn, hiệu quả không cao và ít nhiều chưa chủ động. Trong nhiều trường hợp còn do phía nước ngoài đến chủ động đặt vấn đề hợp tác. Trong hoạt động đào tạo có nhiều lớp tập huấn có nội dung, quy trình lặp đi lặp lại, ít tài liệu, ít tính áp dụng; nhiều cán bộ không sử dụng những nội dung đã được học do thay đổi công tác sau các lớp tập huấn sau đó. Ngoài ra, năng lực chuyên môn và trình độ ngoại ngữ của các cán bộ chưa đủ đáp ứng để hợp tác trực tiếp với các đối tác quốc tế. Hơn nữa, bản thân lãnh đạo và bộ phận hợp tác quốc tế chưa có kinh nghiệm và năng lực chuyên môn cao trong hoạt động này.

Trong bối cảnh hiện nay, để khắc phục những điểm hạn chế trên, việc phân quyền cho các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách, tạo một cơ chế hợp tác chủ động là một trong những giải pháp nhằm khai thác tối đa và nâng cao hiệu quả các hoạt động quốc tế.

3. Tầm nhìn mới cho công tác nghiên cứu và xây dựng chính sách

Các yêu cầu mới trong việc xây dựng chính sách

Nhu cầu về nghiên cứu chính sách ngày càng trở nên quan trọng trong giai đoạn hiện nay bởi các chính sách trở nên phức tạp hơn nhiều do mở rộng đối tượng tác động, tính chất liên ngành, liên vùng, yêu cầu dự báo, yêu cầu cạnh tranh. Bởi vậy, cần phải có những nghiên cứu chuyên sâu về kinh tế, xã hội, chính trị, môi trường mang tính khoa học làm căn cứ cho quá trình xây dựng chính sách, chiến lược. Nhà nước đang trong quá trình phân quyền, trao quyền cho chính quyền địa phương, các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế, từng người dân đồng thời tham gia vào thị trường mang tính toàn cầu. Do đó, chính sách phải tính đến tác động phản ứng của nhiều đối tượng khác nhau trong nhiều hoàn cảnh khác nhau.

Khoa học công nghệ ngày càng phát triển, công nghệ truyền thông rộng rãi, vai trò của báo chí và truyền hình trong việc nêu các vấn đề, phản ánh ý kiến của người dân, tạo cơ hội và nhu cầu thông tin, tranh luận, thảo luận, phản biện từ phía nhân dân đối với các chính sách, chiến lược của Nhà nước cũng ngày càng mạnh hơn. Mặt khác, các chương trình cải cách hành chính công đang diễn ra theo hướng minh bạch hoá, phân cấp, phân quyền cũng làm cho việc lập chính sách phải có bài bản với sự tham gia và ràng buộc của các bên tham gia. Quá trình hội nhập sâu rộng cùng với những cam kết quốc tế rộng rãi đặt ra yêu cầu cho các nhà lập chính sách phải xây dựng pháp luật, chính sách sao cho phù hợp và thống nhất với thông lệ và cam kết quốc tế.

Với các cơ hội và thách thức trên, quá trình xây dựng chính sách hiện nay đòi hỏi ngày càng được chuyên môn hoá và mang tính khoa học, độc lập, khách quan, đồng thời phải mang tính liên ngành và tiến đến đáp ứng tiêu chuẩn quốc tế. Các mối quan hệ xây dựng chính sách mang tính chất cá nhân, gián đoạn, vụ việc trước đây cần từng bước tổ chức lại chuyên sang cách làm bài bản, có chiến lược lâu bền. Đội ngũ cán bộ tham gia xây dựng chính sách phải được tăng cường năng lực từ kỹ năng nghiên cứu, phân tích, xây dựng, và ban hành chính sách, các hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu được khai thác để kết nối các Viện một cách hệ thống. Các lực lượng nghiên cứu của các Viện, trường, tổ chức phi chính phủ, các tổ chức đoàn thể quần chúng, các tổ chức quốc tế phải được huy động phối hợp với các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách trong hoạt động nghiên cứu và đào tạo.

Một số nỗ lực liên kết hoạt động nghiên cứu kinh tế chính sách

Nhu cầu về nghiên cứu chính sách ngày càng lớn đòi hỏi một sự phối hợp ngày càng chặt chẽ giữa các cá nhân và tổ chức nghiên cứu chính sách. Ngày càng có nhiều các sáng kiến và nỗ lực để liên kết các tổ chức và cá nhân làm công tác nghiên cứu chính sách, ví dụ:

Diễn đàn Phát triển Việt Nam (VDF): Diễn đàn này được thành lập năm 2004 là một dự án nghiên cứu chung giữa Viện Nghiên cứu Chính sách Quốc gia (GRIPS) tại Tokyo và Trường đại học Kinh tế Quốc dân của Việt Nam. Diễn đàn này nhằm kết nối các nhà hoạch định chính sách và nhà nghiên cứu thông qua các hội thảo, hội nghị, sách, ấn phẩm, website, v.v. Diễn đàn này có nhiều tiện ích cho các cán bộ giảng dạy của các trường thông qua một số nghiên cứu nhỏ. Trong chừng mực nhất định đã gắn kết với một số cơ quan của Bộ ngành như Bộ LĐTBXH, Bộ Công nghiệp. Trong khi phản ứng tương đối nhanh với các vấn đề chính sách mới, các hoạt động này chưa đủ sâu về chuyên môn và tác động của nó đến hệ thống xây dựng chính sách của Nhà nước còn hạn chế.

Mạng Nghiên cứu Kinh tế Việt Nam (VERN): Đây là dự án phối hợp giữa hai đơn vị Viện Kinh tế thuộc Viện Khoa học Xã hội Việt Nam và tổ chức IDRC - Canada được xây dựng cách đây gần 3 năm. Với tiêu chí hướng về những vấn đề toàn cầu hoá, giảm nghèo đói, tăng trưởng kinh tế, mạng lưới này huy động sự tham gia phối hợp của các chuyên gia trong nước và quốc tế vào một số chương trình nghiên cứu. Mục tiêu của chương trình là nghiên cứu những vấn đề phù hợp về chính sách nhưng mục đích của chương trình rộng hơn, bao gồm các sáng tạo khoa học, liên kết các nhà nghiên cứu và tăng cường năng lực cho các nhà nghiên cứu. Thế mạnh của chương trình này là các nghiên cứu do các nhóm nghiên cứu độc lập đề xuất với sự giúp đỡ chu đáo của các chuyên gia quốc tế từ tổ chức, thiết kế nghiên cứu, xây dựng và phương pháp nghiên cứu, đến hỗ trợ lý luận. Một hội đồng nghiên cứu gồm chuyên gia quốc tế và trong nước được hình thành độc lập để chọn lựa các đối tượng được hỗ trợ. Với khoản tiền nghiên cứu vừa phải (20.000 đô la Mỹ/một đề tài trong 2-3 năm), các đề tài có đóng góp tốt về mặt khoa học nhưng chậm trả lời các câu hỏi chính sách. Ngoài ra, đề tài là do các nhóm nghiên cứu tự đưa ra nên mức độ đóng góp cho chính sách không cao. Hiện tại mạng lưới tham gia nghiên cứu khá đa dạng, bao gồm

Nghiên cứu và Đào tạo Chính sách công tại Việt Nam

cán bộ nghiên cứu từ Huế, Thành phố Hồ Chí Minh, Bộ LĐTBXH, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, Bộ KH&ĐT, v.v (15 đơn vị). Ưu điểm của các nghiên cứu này là hỗ trợ cho công tác giảng dạy với khoảng 20 cán bộ giảng dạy đại học tham gia nghiên cứu và sử dụng kết quả nghiên cứu vào bài giảng.

Dự án MISPA: Đây là chương trình hỗ trợ của sứ quán Pháp cho Trung tâm Thông tin của Bộ NN&PTNT trước đây và nay là Viện Chính sách và Chiến lược Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn. Chương trình này nhằm hỗ trợ cho việc nghiên cứu và phổ biến các thông tin để hỗ trợ quá trình ra chính sách phát triển nông nghiệp nông thôn. Thông qua một Quỹ nghiên cứu, các câu hỏi về chính sách được các nhà lập chính sách của Bộ NN&PTNT nêu lên. Các nhóm nghiên cứu trong cả nước tham gia đấu thầu cạnh tranh. Một nhóm các chuyên gia độc lập được mời để chấm thầu. Quy mô đề tài nghiên cứu tương tự như các nghiên cứu của VERN nhưng thời gian nghiên cứu ngắn hơn, chỉ trong vòng 1 năm. Các kết quả nghiên cứu cùng các thông tin chính sách khác nhau được cung cấp cho các nhà lập chính sách ở các Bộ ngành khác nhau theo nhiều kênh: sách, bản tin, trang web, hội thảo. Nhìn chung, chương trình này có các thế mạnh nghiên cứu của VERN và thế mạnh thông tin của VDF, tuy nhiên khả năng về tăng cường năng lực thì không mạnh bằng của VERN và liên kết với các trường đại học thì không mạnh bằng VDF.

Ngoài những hoạt động trên, còn nhiều các hoạt động tương tự ở các hình thái khác nhau. Đa số các hoạt động loại này dựa trên các dự án quốc tế, gắn với một quỹ về nghiên cứu chính sách. Đây là những sáng kiến rất hiệu quả cần được phát huy, tuy nhiên những hoạt động này vẫn chưa tạo ra chiến lược phát triển cho các cơ quan nghiên cứu và đào tạo chính sách của Việt Nam.

Đề xuất tăng cường khả năng hợp tác của các Viện Nghiên cứu và cơ quan đào tạo chính sách

Trong tương lai, nhu cầu hợp tác đa phương trong các hoạt động liên quan đến chính sách công là hết sức quan trọng, bao gồm:

- Hợp tác giữa các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách với nhau;
- Hợp tác giữa các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách và các trường đào tạo chính sách;

- Hợp tác giữa các cơ quan nghiên cứu và đào tạo chính sách với các cơ quan lập chính sách trong từng Bộ;
- Hợp tác giữa các cơ quan nghiên cứu, xây dựng và đào tạo chính sách liên Bộ, liên vùng;
- Hợp tác quốc tế trong lĩnh vực nghiên cứu và đào tạo chính sách công.

Các hợp tác này sẽ đảm bảo việc sử dụng tài nguyên con người, thiết bị, công nghệ thông tin một cách hiệu quả, cho phép huy động nguồn lực còn hạn hẹp của đất nước vào các vấn đề trọng tâm, đồng thời sử dụng hiệu quả kết quả nghiên cứu cho việc giảng dạy và xây dựng chính sách. Đây là hoạt động các bên đều có lợi, vừa nâng cao chất lượng của chính sách, vừa đảm bảo tính vững bền của hoạt động này trong tương lai. Quá trình liên kết trên là điều kiện kiên quyết để nâng cao chất lượng và hiệu quả của chính sách, bởi vậy cần được ưu tiên hàng đầu trong cải cách hành chính và đổi mới chính sách.

Hiện nay, tất cả các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách đều tỏ rõ nhu cầu liên kết với nhau. Tuy nhiên, mối quan hệ này cần phải có thời gian để xây dựng. Có thể xây dựng một mô hình hợp tác bằng cách chọn những cơ quan có khả năng mạnh, sẵn sàng hợp tác tham gia liên kết trước một bước, có thể đi dần từ mức độ gắn kết vừa phải đến chặt chẽ như từ mô hình diễn đàn (lỏng lẻo), thỏa thuận hợp tác (vừa phải), câu lạc bộ (hợp tác tương đối), mạng lưới (chặt chẽ) cho đến những mô hình chặt chẽ hơn như Hiệp hội.

Tuy nhiên, để đạt được những kết quả trên cần vượt qua một số khó khăn và thách thức sau: Trước hết là sự không đồng nhất về nguồn đào tạo, khác nhau về phương pháp nghiên cứu của các bộ nghiên cứu các Viện. Hệ thống thông tin của các Viện còn yếu, cơ sở dữ liệu chưa mạnh, thư viện còn nghèo nàn, cơ sở vật chất chưa đủ mạnh khiến cho các Viện gặp nhiều khó khăn trong việc trao đổi thông tin, liên lạc, hoạt động với nhau. Một vấn đề nữa đặt ra là hầu như chưa có tiền lệ trong việc hợp tác với các Viện Nghiên cứu ngoài phạm vi Bộ chủ quản làm cho hoạt động hợp tác này thực sự mới và nhiều ngỡ ngàng. Ngoài ra cơ chế, động lực để lôi cuốn các Viện tham gia mạng lưới cũng chưa đủ mạnh và rõ ràng sẽ làm hạn chế hiệu quả của việc hợp tác. Cần có nguồn lực

để duy trì hoạt động hợp tác trong giai đoạn đầu. Để vượt qua các khó khăn ban đầu này, cần có sự nỗ lực của cả ba phía: bản thân các Viện, sự ủng hộ của Chính phủ và hỗ trợ quốc tế. Một số nội dung hợp tác trình bày dưới đây nhằm hình thành một mạng lưới hợp tác nghiên cứu và đào tạo một cách thống nhất và đồng bộ:

- Các cơ quan nghiên cứu chính sách cần có chương trình phối hợp nghiên cứu để có thể tham gia đóng góp và phản biện cho các sự kiện chính sách, chiến lược quan trọng như Kế hoạch 5 năm, chiến lược phát triển kinh tế, Đại hội Đảng, v.v.
- Có các giải pháp bổ sung các khâu chưa mạnh trong quy trình xây dựng chính sách hiện nay như: nghiên cứu căn cứ khoa học, dự tính tác động của các phương án chính sách, đánh giá hiệu quả sau khi thực hiện. Do đó, cần phải tiến hành chuẩn hoá quy trình nghiên cứu chính sách của các Bộ ngành từ việc thu thập số liệu điều tra, xây dựng cơ sở dữ liệu, phương pháp phân tích, trình bày chính sách để các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách có thể trao đổi với nhau. Các loại hình nghiên cứu này cần được tổ chức một cách hệ thống từ lý luận đến phương pháp áp dụng tiêu chuẩn của các cơ quan nghiên cứu chính sách quốc tế.
- Để có đủ thông tin và ý tưởng xây dựng chính sách, để phát huy tác dụng nghiên cứu, cần xây dựng hệ thống thông tin hiệu quả đa chiều, gắn các cơ quan nghiên cứu chính sách với các đối tượng sử dụng, chịu tác động của chính sách, từ các nhà lãnh đạo đến người dân. Công tác xuất bản, hội thảo định kỳ, hệ thống truyền thông chuyên dụng cho chính sách cần được hỗ trợ.
- Để các Viện Nghiên cứu Chính sách làm tốt vai trò tham mưu, phản biện một cách khách quan, một tư thế độc lập nhất định cần được xác lập với khả năng tự chủ về nhân sự, tài chính, hoạt động. Việc hình thành những mô hình đầu tiên theo hướng này cần được khuyến khích và hỗ trợ.
- Công tác nghiên cứu cần gắn với đào tạo. Một đội ngũ cán bộ chuyên môn về xây dựng và nghiên cứu chính sách cần được hình thành, muốn vậy phải xây dựng một chương trình đào tạo chuyên biệt với hệ thống sách giáo khoa khoa học, kết hợp lý luận và các nghiên cứu trường hợp. Tài liệu giảng dạy phải gắn lý luận và kinh nghiệm quốc tế với thực

tiên Việt Nam. Tốt nhất, học viên các khoá trên đại học phải được đào tạo thông qua nghiên cứu tại các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách dưới sự hướng dẫn của các giáo sư trong và ngoài nước.

- Tạo ra cơ chế liên kết giữa các Viện với Viện, các bộ môn, phòng ban, các chuyên gia với nhau thông qua các sinh hoạt học thuật, các diễn đàn, tạp chí, tập san, v.v. Xây dựng một mạng lưới chính thức để trở thành cơ quan tham mưu, một mặt hỗ trợ cho các cơ quan quản lý Nhà nước, mặt khác có khả năng giải quyết những vấn đề chính sách liên ngành liên bộ.
- Các Quỹ Nghiên cứu cần được tổ chức vượt ra ngoài cấp Bộ, tổ chức đầu tư độc lập với các chuyên gia có năng lực tham gia đầu tư để các cơ quan ở các Bộ ngành khác nhau có thể tham gia.
- Cần thiết xây dựng hệ thống đào tạo nghiên cứu chính sách ở cấp địa phương và cơ sở để hỗ trợ cho các nhà lập chính sách ở địa phương. Các chương trình đào tạo này có thể thực hiện thông qua các trường đào tạo cán bộ quản lý của các Bộ ngành.

Những cơ hội để các tổ chức và cơ quan quốc tế có thể tham gia hỗ trợ cho hoạt động nghiên cứu và đào tạo chính sách

Các hỗ trợ quốc tế đóng vai trò quyết định trong trang bị cho các Viện Nghiên cứu và các cơ quan đào tạo chính sách, hài hoà hoá hệ thống cơ sở dữ liệu, mạng lưới thông tin, cách phân tích, xử lý số liệu; dần dần có thể tạo ra những chương trình đào tạo và hỗ trợ nhằm xây dựng các quy trình nghiên cứu chính sách theo tiêu chuẩn quốc tế, từ khâu thu thập số liệu, xử lý thông tin, viết báo cáo, chuyển giao kết quả.

Các Dự án hỗ trợ quốc tế có thể giúp các Viện mua bản quyền các phần mềm chuyên dụng, mua các số liệu thống kê trong và ngoài nước mua và cập nhật các thư viện điện tử về chính sách. Tất cả các nguồn tài nguyên trên sẽ được chia sẻ và dùng chung giữa các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách trong mạng lưới.

Các bài học từ VERN, VDF, MISPA cho thấy các Quỹ nghiên cứu về chính sách là rất hiệu quả để phục vụ cho công tác hỗ trợ ra quyết định của các Bộ ngành, đồng thời cũng là nguồn thông tin quý báu cho công tác đào tạo chính sách. Cần có hỗ trợ để xây

dựng các quỹ này và nếu được, liên kết Quỹ này với các Quỹ nghiên cứu của các Bộ, ngành.

Hỗ trợ cho các hoạt động liên kết cũng nên được quan tâm, như kết nối các trang web riêng để hình thành trang web chung, tổ chức các hội thảo chuyên đề chung, tổ chức các lớp tập huấn chung.

Chương trình hỗ trợ hai phía có thể gắn kết công tác nghiên cứu với công tác đào tạo chính sách, ví dụ hỗ trợ đào tạo cho cán bộ nghiên cứu về cách nghiên cứu chính sách và cách làm việc với các cơ quan chính sách, ngược lại, cũng cần có những hỗ trợ đào tạo cho các cán bộ nghiên cứu để họ tham gia giảng dạy hay xây dựng giáo trình cho giảng dạy. Các hoạt động trao đổi thông tin phối hợp công việc của mỗi bên cũng rất cần được hỗ trợ.

Hỗ trợ quốc tế có thể giúp các Viện cử cán bộ đi tham dự hội thảo quốc tế để đẩy mạnh hoạt động hợp tác quốc tế của các Viện. Hoạt động này sẽ giúp các Viện liên lạc với nhau, với các cơ quan và mạng lưới trên thế giới có quan hệ với các lĩnh vực hoạt động của mình, mời chuyên gia của các viện và mạng lưới này đến làm việc và trao đổi tại Việt Nam.

Hỗ trợ hoàn chỉnh hệ thống nghiên cứu đúng với chức năng và yêu cầu của nhà nước, thông qua những chương trình hỗ trợ thử nghiệm các mô hình về tự chủ trong quản lý nghiên cứu, hỗ trợ các sáng kiến về đầu thầu đề tài nghiên cứu chính sách, thử nghiệm những mô hình gắn nghiên cứu và đào tạo chính sách với nhau, các mô hình về thu hút nhân tài và chống chảy máu chất xám của các Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách, v.v. Đây là một lĩnh vực mà các hỗ trợ quốc tế phát huy rất tốt.

Danh sách những người tham gia
xây dựng cuốn sách này và các diễn giả
tại hội thảo chính sách công

Bùi Văn	Tổng biên tập, VietNamNet Bridge, Thành phố Hồ Chí Minh, Việt Nam
Đặng Đức Đạm	Phó Trưởng Ban, Ban Nghiên cứu của Thủ tướng, Hà Nội, Việt Nam
Đặng Duy Thịnh	Phó Viện trưởng, Viện Chiến lược và Chính sách Khoa học Công nghệ Quốc gia, Hà Nội, Việt Nam
Đặng Kim Sơn	Viện trưởng, Viện Chiến lược và Chính sách Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Hà Nội, Việt Nam
Đình Văn Ân	Viện trưởng, Viện Quản lý Kinh tế Trung ương, Hà Nội, Việt Nam
Toru Hashimoto	Giám đốc Chương trình, Chương trình Đào tạo Chính sách công Quý Nhật Bản, Hà Nội, Việt Nam
Stefan Hell	Chuyên gia tư vấn, Chương trình Đào tạo Chính sách công Quý Nhật Bản, Hà Nội, Việt Nam
Lê Đình Tiến	Thứ trưởng, Bộ Khoa học và Công nghệ, Hà Nội, Việt Nam
Kishore Mahbubani	Hiệu trưởng, Trường Chính sách công Lý Quang Diệu, Đại học Quốc gia Singapore, Singapore
Peter McCawley	Viện trưởng, Viện Ngân hàng Phát triển Châu Á, Tôkyô, Nhật Bản
Jongryn Mo	Hiệu trưởng, Trường Nghiên cứu Quốc tế học sau đại học, Đại học Yonsei, Xơ-un, Hàn Quốc

Nghiên cứu và Đào tạo Chính sách công tại Việt Nam

Sang-Woo Nam	Điều phối viên Cao cấp, Chương trình Đào tạo Chính sách công Quỹ Nhật Bản, Hà Nội, Việt Nam
Ngô Huy Đức	Phó Viện trưởng, Viện Khoa học Chính trị, Học Viện Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, Việt Nam
Nguyễn Đình Cung	Trưởng ban, Ban Nghiên cứu Chính sách Kinh tế Vĩ mô, Viện Quản lý Kinh tế Trung ương, Hà Nội, Việt Nam
Nguyễn Đình Tài	Giám đốc, Trung tâm Tư vấn Quản lý và Đào tạo, Viện Quản lý Kinh tế Trung ương, Hà Nội, Việt Nam
Nguyễn Khắc Hùng	Phụ trách Ban Hợp tác Quốc tế, Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội, Việt Nam
Nguyễn Lộc	Phó Viện trưởng, Viện Chiến lược và Chương trình Giáo dục, Hà Nội, Việt Nam
Nguyễn Quang Dy	Cố vấn Cao cấp, Chương trình Đào tạo Chính sách công Quỹ Nhật Bản, Hà Nội, Việt Nam
Keijiro Otsuka	Giáo sư, Giám đốc Chương trình Đào tạo sau đại học, Quỹ Nghiên cứu các Vấn đề Phát triển Quốc tế (FASID), Tôkyô, Nhật Bản
Phạm Anh Tuấn	Chuyên gia tư vấn, Chương trình Đào tạo Chính sách công Quỹ Nhật Bản, Hà Nội, Việt Nam
Phạm Hồng Hà	Cán bộ nghiên cứu, Viện Quản lý Kinh tế Trung ương, Hà Nội, Việt Nam
Jonathan Pincus	Chuyên gia Kinh tế Cao cấp, Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc, Hà Nội, Việt Nam
Martin Rama	Chuyên gia Kinh tế trưởng, Ngân hàng Thế giới, Hà Nội, Việt Nam
Tetsushi Sonobe	Giáo sư, Phó Giám đốc Chương trình Đào tạo sau đại học, Quỹ Nghiên cứu các Vấn đề Phát triển Quốc tế (FASID), Tôkyô, Nhật Bản
Diane L. Stone	Giám đốc, Trung tâm Nghiên cứu Chính sách, Đại học Central European, Budapest, Hungary
Vallop Tiasiri	Viện trưởng, Viện Nghiên cứu Công nghệ Xe hơi, Băng cốc, Thái Lan



Kasumigaseki Building, 8th Floor
3-2-5 Kasumigaseki, Chiyoda-ku
Tokyo 100-6008, Japan
Tel: (81-3) 3593-5500
Fax: (81-3) 3593-5571
Email: info@adbi.org
Website: www.adbi.org