

# COI TRỌNG YẾU TỐ CÔNG BẰNG *trong* HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH CÔNG

TS. VŨ MINH KHƯƠNG

## **Chính sách công và các nguyên tắc tạo nên giá trị**

Sức sống của một thực thể xã hội dựa trên giá trị nó tạo ra cho cộng đồng. Doanh nghiệp tạo nên giá trị thông qua sản phẩm hàng hóa và dịch vụ (gọi chung là sản phẩm thương mại). Chính phủ tạo nên giá trị thông qua các chính sách công và dịch vụ công ích (gọi chung là sản phẩm công cộng).

Giá trị của các sản phẩm, dù là thương mại hay công cộng, đều được coi trọng và phân xét bởi người sử dụng. Điều

TS Vũ Minh Khương, người nổi tiếng qua những bài báo đầy tâm huyết với sự phát triển đất nước, hiện đang là giảng viên Trường Chính sách công Lý Quang Diệu, Đại học Quốc gia Singapore. Tạp chí Pháp lý cuối tháng xin đăng bài viết này của TS Vũ Minh Khương nhân bàn về đề án nhà ở cho người thu nhập thấp.



*TS. Vũ Minh Khương*

khác biệt chỉ ở chỗ, với một sản phẩm thương mại, người dân có quyền lựa chọn và chỉ chấp nhận mua nếu thấy giá trị của nó cao hơn giá bán và phù hợp nhất với sự mong muốn và túi tiền của mình. Trong khi đó, với một sản phẩm công cộng, đặc biệt là chính sách công, người

dân hầu như không có quyền lựa chọn, cho dù mức độ hài lòng của họ với nó rất thấp.

Thế nhưng, việc đảm bảo cho các sản phẩm công cộng có giá trị cao nhằm phụng sự tối đa lợi ích của người dân luôn là yêu cầu tối thượng đối với một chính phủ của dân, do dân, và vì dân. Điều này được hàm chỉ sâu sắc trong Tuyên ngôn độc lập nổi tiếng của nước Mỹ năm 1776 (mà Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng trích dẫn trong Tuyên ngôn độc lập của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa): "...mọi người sinh ra đều bình đẳng với những quyền bất khả xâm phạm; trong các quyền ấy có quyền sống, quyền tự do, và quyền mưu cầu hạnh phúc. Để thực hiện các quyền ấy, Chính phủ lập nên bởi người dân có được quyền lực chính đáng từ sự đồng thuận của nhân dân. Thế nhưng một khi, có một dạng thái nào đó của chính quyền trở nên tàn hại cho các mục tiêu đó, chính người dân sẽ dùng quyền của mình thay thế hoặc đào thải nó để lập nên một chính phủ mới, với nguyên tắc nền tảng và dạng thức quyền lực, sao cho có tác động tốt nhất tới sự an toàn và hạnh phúc của mình".

Chính sách công đóng vai trò nòng cốt của sản phẩm công cộng. Do vậy, nó phải được thiết kế và hoạch định nhằm tạo ra giá trị cao nhất cho xã hội theo các mục tiêu nói trên.

Chính sách công ra giá trị cho xã hội theo hai nguyên lý: Hiệu quả và Hiệu lực.

Nguyên lý hiệu quả đòi hỏi lợi ích tạo ra phải lớn hơn tổn phí. Một chính sách công tạo ra hiệu quả cao nếu nó làm tăng lợi ích hoặc làm giảm chi phí cho người thụ hưởng chính sách.

Nguyên lý hiệu lực đòi hỏi nâng cao tính công bằng, minh bạch, và nhất quán.

Một chính sách công chỉ thực sự có tác động lớn và được lòng dân nếu nó đạt được chuẩn mức cao cả về hiệu lực và hiệu quả. Chẳng hạn như "chính sách khoán 10" trong nông nghiệp ở thời kỳ đầu của đổi mới. Hiệu quả lớn vì người nông dân tạo ra và thu được lợi ích nhiều hơn hẳn trên cùng một công sức bỏ ra. Hiệu lực cao vì chính sách này minh bạch và công bằng với người nông dân; hơn thế nữa, chính sách được thực hiện khá nhất quán trong xu thế đổi mới ngày càng mạnh mẽ hơn.

Trong khi đó, một chính sách công sẽ làm xã hội tổn hại và rất mất lòng dân, đặc biệt về lâu dài, nếu nó thấp kém cả về hai tiêu chí hiệu quả và hiệu lực. Ví dụ như các chính sách phát triển liên quan đến bao cấp các doanh nghiệp quốc doanh hay quy hoạch và xây dựng đô thị.

Thế điều gì sẽ xảy ra nếu một chính sách công bị yếu một trong hai nguyên lý, hoặc hiệu quả, hoặc hiệu lực?

Một chính sách công thấp về tính hiệu quả nhưng cao về tính hiệu lực có thể được thực thi tốt tuy không được lòng đồng đảo người dân. Chẳng hạn, "bắt buộc đội mũ bảo hiểm" là một chính sách mà tính hiệu quả (với người dân) có lẽ chưa cao nhưng tính hiệu lực rất rõ: việc đội mũ bảo hiểm là ai cũng phải đội (công bằng), ai cũng được thấy nó là có đội hay không (minh bạch), và chính phủ kiên quyết giám sát thực hiện (nhất quán và chắc chắn). Do vậy, việc thực hiện chính sách "bắt buộc đội mũ bảo hiểm" cho đến nay là khá tốt.

Một chính sách công nếu có cao về tính hiệu quả nhưng bị thấp về tính hiệu lực, thì phải đương đầu với những yếu tố tiềm ẩn, có thể rất phức tạp, khi đưa vào cuộc sống. Chẳng hạn, "giải phóng mặt

bằng" là chính sách có thể xếp hạng cao về tính hiệu quả (vì người dân nghèo có thể nhận những khoản bồi thường rất lớn) thế nhưng tính hiệu lực của nó rất thấp, từ sự công bằng đến minh bạch, từ tính nhất quán đến độ chắc chắn. Chính vì vậy, việc nhiều địa phương đã gặp phải

Hai lớp có số lượng, phẩm chất và năng lực tương đồng.

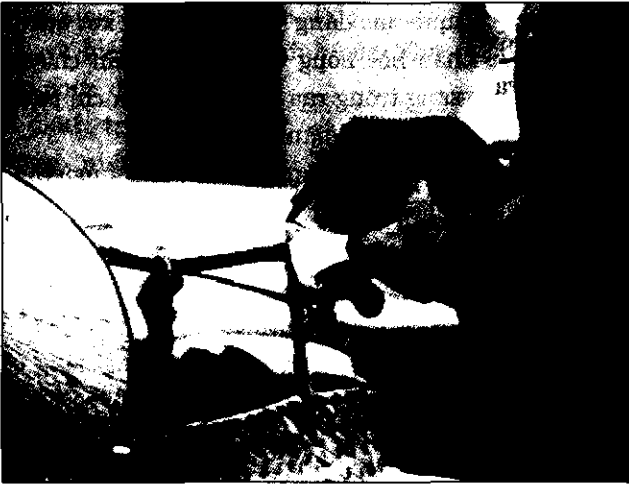
Học sinh của cả hai lớp được yêu cầu nhập dữ liệu in trên các trang giấy vào máy tính. Học sinh lớp A được trả 5 USD cho mỗi trang dữ liệu, áp dụng minh bạch và công bằng cho tất cả học sinh.

động của lớp B thấp hơn hẳn lớp A mặc dù tiền công trả cho lớp B cao hơn nhiều (7 đến 10 USD ở lớp B so với 5 USD ở lớp A). Hơn thế nữa, học sinh lớp B trở nên nghi kỵ dò xét lẫn nhau và mối quan hệ của họ có dấu hiệu bị tổn thương.

Bài học ở thí nghiệm này là: nếu chính sách coi nhẹ tính công bằng hoặc người thực hiện chính sách được tùy tiện vì phạm tính công bằng thì mức tổn hại rất lớn: tổn kém nhiều, hiệu quả thấp, quan hệ và lòng tin trong xã hội bị tổn hại.

Ví dụ 2. Akerlof, người được giải thưởng Nobel năm 2001, chỉ ra một ví dụ về tầm quan trọng của minh bạch về thông tin và công bằng trong đánh giá tới động thái vận hành của thị trường và xã hội.

Đó là ví dụ có tính mô hình về thị trường ô tô cũ. Giả sử trên thị trường có hai loại ô tô cũ, hình thức giống hệt nhau nhưng có giá trị thực khác nhau. Vào lúc khởi đầu, có 50% là loại xấu với giá trị thực là 5.000 USD và 50% là loại tốt với giá trị thực là 10.000 USD. Người tiêu dùng không thể phân biệt được chất lượng thực của



*Người nghèo rất cần sự giúp đỡ của xã hội*

rất nhiều khó khăn, nan giải trong thực thi chính sách này; và đây là một nguyên nhân lớn gây khiêu kiện phức tạp trong nhiều năm qua.

### **Tầm quan trọng của tính công bằng trong hoạch định chính sách công**

Có hai ví dụ minh họa điển hình.

Ví dụ 1. Hai lớp học sinh đại học A và B được lựa chọn cho thí nghiệm.

Trong khi đó, học sinh ở lớp B (ở một nơi cách biệt) được trả 7 USD cho mỗi trang thông tin; thế nhưng, một số trong lớp được lựa chọn tùy tiện bởi người hướng dẫn (theo cách gây nên cảm giác mờ ám, thiếu công bằng) và những học sinh này được hưởng mức tiền công 10 USD mỗi trang.

Kết quả thí nghiệm cho thấy, năng suất lao

xe mà phải dựa vào vận may. Nếu may mắn, họ sẽ mua được xe tốt; nếu không may, họ sẽ mua phải xe xấu. Do vậy, họ sẽ trả giá theo giá trị kỳ vọng. Giá trị kỳ vọng được tính bằng tỷ lệ xe xấu nhân với giá xe xấu cộng với tỷ lệ giá xe tốt nhân với giá xe tốt.

Do vậy, giá kỳ vọng của xe cũ trên thị trường trong đợt đầu sẽ là  $(50\% \times 5000) + 50\% (50\% \times 10000) = 7500$  USD.

Với giá này, người bán xe xấu có lãi 2500 USD  $(=7500-5000)$  trong khi người bán xe tốt bị lỗ 2500 USD  $(7500-10000)$ . Do đó, người bán xe xấu sẽ đông lên và người bán xe tốt sẽ giảm đi.

Giả sử trong đợt tiếp theo, số người bán xe xấu tăng lên 70% trong khi số người bán xe tốt giảm xuống còn 30%.

Khi đó giá kỳ vọng sẽ là  $(70\% \times 5000) + (30\% \times 10000) = 6500$  USD.

Với giá này, người bán xe xấu vẫn có lãi 1500 USD  $(=6500-5000)$  nên lượng người bán loại xe này tiếp tục tăng lên, trong khi người bán xe tốt bị lỗ nặng hơn  $(3500 \text{ USD} = 6500-10000)$  nên một số tiếp tục rút ra khỏi thị trường hoặc chuyển sang bán xe xấu để lấy lãi.

Giả sử trong đợt tiếp theo nữa, số người bán xe xấu tăng lên 90% trong khi số người bán xe tốt giảm xuống còn 10%.

Khi đó giá kỳ vọng sẽ là  $(90\% \times 5000) + (10\% \times 10000) = 5500$  USD.

Với giá này, người bán xe xấu vẫn có lãi 500 USD  $(=5500-5000)$  nên lượng người bán loại xe này tiếp tục tăng lên, trong khi người bán xe tốt bị lỗ càng nặng hơn  $(4500 \text{ USD} = 5500-10000)$  nên số lượng người bán xe tốt tiếp tục giảm mạnh.

Động thái này cứ tiếp tục như vậy cho đến khi trên thị trường chỉ còn toàn

xe xấu.

Ví dụ này cho thấy sự thiếu công bằng trong đánh giá (trong ví dụ này là do thiếu minh bạch về thông tin) có thể kéo cả xã hội sa sút dần dần đến một dạng thức ngày một thấp cấp hơn.

Nguyên lý này có thể thấy rõ ở Việt Nam trong hai trường hợp cụ thể sau.

Trường hợp thứ nhất là người nông dân trồng rau. Người trồng rau sạch và người trồng rau bẩn không được phân định xác đáng và công bằng; kết quả là hầu hết nông dân sẽ dần dần chuyển sang trồng rau bẩn để bán và chỉ trồng rau sạch để ăn.

Trường hợp thứ hai là đội ngũ công chức. Người có năng lực, tận tâm, trong sáng cũng được đối xử (trả lương và đề bạt) giống như người yếu năng lực và vụ lợi cá nhân. Kết quả là, nhiều người có năng lực và phẩm chất trong sáng sẽ rời bỏ các cơ quan chính phủ; số người ở lại sẽ đi vào xu thế giảm sút nỗ lực đầu tư nâng cao năng lực và trở nên ngày càng vụ lợi cá nhân hơn. Động thái này cuối cùng có thể dẫn đến tình trạng là nhiều cơ quan công quyền ở nước ta, so với yêu cầu thực tế, sẽ ngày càng trở nên yếu kém về năng lực và phẩm chất.

Những ví dụ đơn giản trên cho thấy rằng, nếu sự công bằng không được thượng tôn trong hoạch định và thực thi chính sách, một xã hội có thể cứ bị mòn mỏi và thui chột theo thời gian trong sự ngờ vực và nghi kỵ. Hậu quả là người dân phải hứng chịu những tổn thất hữu hình và vô hình ngày một lớn, và xã hội có thể phải trải qua những hiểm họa khôn lường. ■