

PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH KINH TẾ DỰA TRÊN KHUNG ĐÁNH GIÁ QUẢN TRỊ BỀN VỮNG

BÙI THẾ CƯỜNG*
LÊ VÕ THANH LÂM**

Từ năm 2009, Quỹ Bertelsmann (Cộng hòa Liên bang Đức) khởi động dự án “Chỉ báo quản trị bền vững” (SGI) nhằm đánh giá hàng năm trạng thái quản trị bền vững ở các nước EU và OECD. Bài viết giới thiệu hợp phần chính sách kinh tế trong khung đánh giá SGI. Tiếp theo, trình bày kết quả của dự án năm 2022 đánh giá thành quả chính sách kinh tế của 41 nước tham gia.

Từ khóa: chính sách kinh tế, quản trị bền vững, SGI

Nhận bài ngày: 17/10/2023; đưa vào biên tập: 20/10/2023; phân biện: 25/11/2023; duyệt đăng: 15/12/2023

1. MỞ ĐẦU

Từ năm 2009, Quỹ Bertelsmann (Cộng hòa Liên bang Đức) thực hiện dự án “Chỉ báo quản trị bền vững” (Sustainable Governance Indicators - SGI) để đánh giá định kỳ trạng thái của nền quản trị ở 41 quốc gia trong European Union - EU và Organisation for Economic Cooperation and Development - OECD. Việc đánh giá dựa trên một khung khái niệm và chỉ số đo lường thực nghiệm (Schraad-Tischler and Seelkopf, 2015), theo đó

các nước thành viên xây dựng báo cáo quốc gia hàng năm. Báo cáo sớm nhất của Dự án SGI ra mắt năm 2009, xem xét tình trạng quản trị bền vững của các nước thành viên dự án trong giai đoạn 2005-2007. Từ đó đến năm 2022 đã có 10 báo cáo. Báo cáo mới nhất công bố năm 2022 đánh giá tình hình quản trị bền vững của 41 nước trong thời kỳ 2020-2021.

Năm 2020 bài *Phân tích chính sách xã hội dựa trên khung đánh giá quản trị bền vững* (Bùi Thế Cường), giới thiệu khung đánh giá quản trị bền vững SGI, hợp phần chính sách xã hội, và một vài kết quả đánh giá thành tựu chính sách xã hội năm 2018 do

* Công ty TNHH Đại học Bắc Sài Gòn.

** Trường Đại học Nông Lâm Thành phố Hồ Chí Minh.

Dự án thực hiện cho 41 nước thành viên EU hoặc OECD. Bài viết này giới thiệu hợp phần chính sách kinh tế và một vài kết quả đánh giá thành tựu chính sách kinh tế 2020-2021 của dự án.

2. KHUNG ĐÁNH GIÁ QUẢN TRỊ BỀN VỮNG VÀ HỢP PHẦN THÀNH QUẢ CHÍNH SÁCH KINH TẾ

Kể từ cuối thập niên 1980, phát triển bền vững đã trở thành nguyên tắc căn bản trong tư duy và hành động của nhân loại. Để phát triển bền vững, thế giới và từng quốc gia phải có nền quản trị bền vững. Khung đánh giá SGI quan niệm quản trị bền vững gồm ba trụ cột: thành quả chính sách, nền dân chủ, và quản trị (governance). Thành quả chính sách (trụ cột một), bao gồm 16 lĩnh vực chính sách thuộc ba khu vực chính sách, đáp ứng với ba lĩnh vực chủ chốt của phát triển bền vững, là phát triển kinh tế, bảo vệ môi trường, và công bằng xã hội. Kết quả đánh giá các thành quả chính sách đưa ra bức tranh tổng hợp về hoạt động phát triển bền vững của một quốc gia trong một giai đoạn nhất định (Schraad-Tischler and Seelkopf, 2015; xem thêm: Bùi Thế Cường, 2020).

SGI kết hợp đánh giá định tính của chuyên gia cùng với dữ liệu định lượng từ các nguồn thống kê chính thức để có được các chỉ báo định tính và định lượng cụ thể. Các chỉ báo định tính được cho điểm trên thang 10 điểm. Thang điểm được mô tả rõ để chuẩn hóa giữa các nước và theo thời

gian. Dự án thiết kế một chuỗi thuật toán, trong đó các chỉ báo cụ thể kết hợp với nhau qua bốn bước để tạo nên đánh giá cuối cùng về quản trị bền vững của một quốc gia thể hiện ở một chỉ số tổng hợp duy nhất (Bùi Thế Cường, 2020). Sau khi có chỉ số tổng hợp, 41 nước trong mẫu khảo sát được xếp hạng (Schraad - Tischler and Seelkopf, 2015; Sustainable Governance Indicators and Bertelsmann Stiftung, 2019a, 2019b; Bùi Thế Cường, 2020: 5).

Trong khung phân tích SGI tổng quát, trụ cột “Thành quả chính sách” gồm ba khu vực: (1) Các chính sách kinh tế (có sáu lĩnh vực chính sách); (2) Các chính sách xã hội (tám lĩnh vực chính sách); (3) Các chính sách môi trường (hai lĩnh vực chính sách). Sáu lĩnh vực chính sách trong khu vực các chính sách kinh tế là: Kinh tế, Các thị trường lao động, Thuế, Ngân sách, Nghiên cứu, đổi mới và cơ sở hạ tầng, Hệ thống tài chính toàn cầu (Bùi Thế Cường, 2020: 6, Bảng 1).

3. HỢP PHẦN ĐÁNH GIÁ THÀNH QUẢ CHÍNH SÁCH KINH TẾ

Mục này trình bày mục tiêu đánh giá định tính (trình bày dưới dạng câu hỏi dành cho chuyên gia cho điểm dựa trên đánh giá định tính) và tập các chỉ báo đánh giá định lượng (dựa trên các nguồn thống kê chính thức) đối với sáu lĩnh vực thành phần của khu vực chính sách kinh tế. Khi lập chỉ số tổng hợp cho thành quả chính sách kinh tế, sáu lĩnh vực thành phần được tính

trọng số ngang nhau ($16,67\% \times 6 = 100,00\%$).

3.1. Kinh tế

Câu hỏi chính: “Chính sách kinh tế thành công như thế nào trong việc cung cấp khung kinh tế đáng tin cậy và trong việc hỗ trợ tính cạnh tranh quốc tế?” Trả lời câu hỏi này, chuyên gia cho điểm từ 1 đến 10 căn cứ vào

định nghĩa thang điểm (Bảng 1). Bên cạnh câu hỏi định tính trên là sáu chỉ tiêu định lượng sau: GDP đầu người, lạm phát, tổng vốn cố định (Gross Fixed Capital Formation), lãi suất thực (Real Interest Rates), sản lượng tiềm năng và mức tăng trưởng (Potential Output, Growth Rate), mức tăng trưởng GDP thực tế (Real GDP Growth Rate).

Bảng 1. Định nghĩa thang điểm chính sách kinh tế một quốc gia

TT	Mô tả	Điểm
1	Chính sách kinh tế hoàn toàn thành công trong việc cung cấp được một thiết lập mạch lạc các lĩnh vực thể chế khác nhau, nhờ đó ổn định hóa môi trường kinh tế. Nó đóng góp lớn vào các mục tiêu nuôi dưỡng năng lực cạnh tranh quốc gia và mức hấp dẫn của quốc gia như là một địa bàn kinh tế.	10
		9
2	Chính sách kinh tế cung cấp được phần lớn một môi trường kinh tế đáng tin cậy và hỗ trợ cho các mục tiêu nuôi dưỡng năng lực cạnh tranh quốc gia và mức hấp dẫn của quốc gia như là một địa bàn kinh tế.	8
		7
		6
3	Chính sách kinh tế đóng góp phần nào vào việc cung cấp được một môi trường kinh tế đáng tin cậy và giúp được ở mức độ nhất định việc nuôi dưỡng năng lực cạnh tranh quốc gia và mức hấp dẫn của quốc gia như là một địa bàn kinh tế.	5
		4
		3
4	Chính sách kinh tế hành xử theo cách tùy tiện gây bất ổn môi trường kinh tế. Ít phối hợp trong việc thiết lập các định chế chính sách kinh tế. Nhìn chung, chính sách kinh tế thất bại trong việc hỗ trợ năng lực cạnh tranh quốc gia và mức hấp dẫn của quốc gia như là một địa bàn kinh tế.	2
		1

Nguồn: Sustainable Governance Indicators & Bertelsmann Stiftung, 2022a: 20.

3.2. Thị trường lao động

Đối với chính sách thị trường lao động, câu hỏi chính là “Chính sách thị trường lao động ở nước bạn có kết quả tác động như thế nào đến tình trạng thất nghiệp?”. Câu hỏi này đề cập đến những chiến lược của nhà nước nhằm hài hòa giữa mục tiêu giảm thất nghiệp và bảo vệ chỗ làm (job security) với cân bằng cung cầu trên thị trường lao động bằng việc

cung cấp sự di động hợp lý theo nhu cầu của người sử dụng lao động tiềm năng. Để có thể đánh giá toàn diện chính sách thị trường lao động, cần đặc biệt chú trọng đến những tác động tích cực hoặc bất lợi của những quy định điều tiết thị trường lao động (chẳng hạn bảo vệ sa thải, mức lương tối thiểu, thỏa ước tập thể) và của phương thức hoạt động của bảo hiểm thất nghiệp. Chú ý đến những dữ liệu

thực nghiệm về quan hệ nhân quả giữa chính sách thị trường lao động và các xu hướng thất nghiệp.

Thang điểm 10 đối với chính sách thị trường lao động gắn với bốn mức đánh giá định tính, bao gồm: (i) Các chiến lược thành công bảo đảm thất nghiệp không phải là mối đe dọa nghiêm trọng (điểm 10-9), (ii) Các chính sách thị trường lao động đã và đang ít nhiều thành công (điểm 8-6), (iii) Các chiến lược chống thất nghiệp tỏ ra ít thành công hoặc thành công không có ý nghĩa đáng kể (điểm 5-3), và (iv) Các chính sách thị trường lao động đã và đang không thành công, thậm chí còn làm tăng mức thất nghiệp (điểm 2-1).

Bổ sung vào đánh giá định tính theo thang điểm thì có tám chỉ tiêu định lượng: thất nghiệp, thất nghiệp dài hạn, thất nghiệp thanh niên, thất nghiệp ở người lao động kỹ năng thấp, việc làm, tỷ lệ trả lương thấp (low pay incidence), tỷ lệ việc làm theo giới, việc làm bán thời gian không tự nguyện (Sustainable Governance Indicators & Bertelsmann Stiftung, 2022a: 21).

3.3. Thuế

Khung lý thuyết SGI cho rằng chính sách thuế của một quốc gia cần theo đuổi bốn mục tiêu. Thứ nhất, đảm bảo đủ nguồn lực tài chính cho đất nước để đáp ứng các nhiệm vụ và nghĩa vụ đã đặt ra, kể cả trong dài hạn. Thứ hai, tính đến các khía cạnh công bằng trong đánh thuế. Việc đánh thuế không được phân biệt đối xử giữa các

nhóm kinh tế khác nhau có những khả năng trả thuế như nhau (công bằng theo chiều ngang). Hệ thống thuế cũng phải đánh thuế cao hơn đối với những cá nhân và đơn vị kinh tế có khả năng trả thuế cao hơn (công bằng theo chiều dọc). Thứ ba, thúc đẩy khả năng cạnh tranh của quốc gia. Thuế suất và cách đánh thuế cần giảm nhẹ những biến động chu kỳ, để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và cải thiện vị thế cạnh tranh quốc gia trong bối cảnh hệ thống thuế quốc tế đầy tính cạnh tranh. Thứ tư, thúc đẩy tính bền vững môi trường thông qua việc đánh thuế nhằm thay đổi hành vi kinh tế gây tổn hại môi trường.

Với bốn mục tiêu trên, câu hỏi đánh giá chính ở đây phải là “Chính sách thuế ở nước bạn có hiệu quả như thế nào trong việc thực hiện các mục tiêu tạo nguồn thu, công bằng, thúc đẩy tăng trưởng và bền vững môi trường?”. Thang điểm 10 gắn với bốn mức đánh giá định tính, bao gồm: (i) Chính sách thuế đạt được đầy đủ các mục tiêu trên (điểm 10-9), (ii) Chính sách thuế đạt được phần lớn các mục tiêu trên (điểm 8-6), (iii) Chính sách thuế đạt được một phần các mục tiêu trên (điểm 5-3), và (iv) Chính sách thuế hoàn toàn không đạt được các mục tiêu trên (điểm 2-1). Bổ sung vào đánh giá định tính là năm chỉ tiêu định lượng: tính phức tạp của hệ thống thuế, cân bằng cấu trúc, thuế suất doanh nghiệp, hiệu ứng tái phân phối, thuế suất thu nhập cá nhân tối đa (Sustainable Governance Indicators & Bertelsmann Stiftung, 2022a: 22).

3.4. Ngân sách

Ngân sách bền vững phải đảm bảo để chính phủ đáp ứng được những nghĩa vụ tài chính của mình, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bền vững, thuế suất ổn định, không chuyển các nghĩa vụ hiện tại cho thế hệ tương lai. Câu hỏi đánh giá chính là “Chính sách ngân sách thực hiện được ở mức độ nào mục tiêu bền vững tài khóa?”. Thang điểm 10 gắn với bốn mức đánh giá định tính, bao gồm: (i) Chính sách ngân sách là bền vững về mặt tài khóa (điểm 10-9), (ii) Chính sách ngân sách đạt được hầu hết các tiêu chuẩn về tính bền vững tài khóa (điểm 8-6), (iii) Chính sách ngân sách đạt được một số tiêu chuẩn của tính bền vững tài khóa (điểm 5-3), và (iv) Chính sách ngân sách không bền vững về tài khóa (điểm 2-1).

Bổ sung cho đánh giá định tính là sáu chỉ số định lượng: Tỷ lệ nợ so với GDP, số dư chính, các khoản thanh toán lãi gộp của Chính phủ, tính hợp nhất ngân sách, số nợ trên đầu người trẻ em, tỷ lệ nợ nước ngoài so với GDP (Sustainable Governance Indicators & Bertelsmann Stiftung, 2022a: 23).

3.5. Nghiên cứu, đổi mới và cơ sở hạ tầng

Câu hỏi đánh giá chính là “Chính sách nghiên cứu và đổi mới hỗ trợ đến mức nào các đổi mới công nghệ giúp thúc đẩy việc sáng tạo và sử dụng sản phẩm mới?”. Câu hỏi này liên quan đến những khoản trợ cấp và khuyến

khích cho các tổ chức nghiên cứu cơ bản và ứng dụng, cho các công ty khởi nghiệp, trong việc chuyển giao kết quả khoa học thành sản phẩm và nâng cao năng suất. Việc đánh giá cũng phải xem xét cả tình trạng rào cản quan liêu đối với nghiên cứu, đổi mới và sáng tạo.

Thang điểm 10 gắn với bốn mức đánh giá định tính, bao gồm: (i) Chính sách nghiên cứu và đổi mới hỗ trợ một cách có hiệu quả cho những đổi mới giúp thúc đẩy việc sáng tạo các sản phẩm mới và nâng cao năng suất (điểm 10-9), (ii) Chính sách nghiên cứu và đổi mới hỗ trợ ở mức độ lớn cho những đổi mới giúp thúc đẩy việc sáng tạo các sản phẩm mới và nâng cao năng suất (điểm 8-6), (iii) Chính sách nghiên cứu và đổi mới hỗ trợ phần nào cho những đổi mới giúp thúc đẩy việc sáng tạo các sản phẩm mới và nâng cao năng suất (điểm 5-3), và (iv) Chính sách nghiên cứu và đổi mới về cơ bản thất bại trong việc hỗ trợ cho những đổi mới giúp thúc đẩy việc sáng tạo các sản phẩm mới và nâng cao năng suất (điểm 2-1).

Bổ sung cho đánh giá định tính là sáu chỉ tiêu định lượng: Chi tiêu công cho nghiên cứu và phát triển (R&D), chi tiêu R&D tư nhân, số lượng nhà nghiên cứu, số lượng bằng sở hữu trí tuệ, số đơn xin cấp bằng sáng chế (Patent Cooperation Treaty - PCT, Hiệp ước Hợp tác Bằng sáng chế), chất lượng hạ tầng tổng thể (Sustainable Governance Indicators & Bertelsmann Stiftung, 2022a: 24).

3.6. Ổn định hệ thống tài chính toàn cầu

Khung khái niệm SGI cho rằng hệ thống tài chính hợp pháp và ổn định ở cấp độ quốc gia và quốc tế là điều kiện thiết yếu cho sự phát triển bền vững của các nước và toàn cầu. Các quy định điều hành và giám sát tài chính nhằm mục tiêu phòng chống các hoạt động tài chính tội phạm hoặc gây rủi ro cao, bảo đảm việc chia sẻ chi phí và rủi ro một cách công bằng giữa các tác viên tham gia thị trường tài chính khi tài chính quốc tế gặp khó khăn hay khủng hoảng, thúc đẩy minh bạch thông tin trong các thị trường tài chính quốc tế và bảo vệ người tiêu dùng.

Câu hỏi đánh giá chính là “Chính phủ nước bạn đóng góp tích cực đến mức nào cho việc điều hành và giám sát có hiệu quả hệ thống tài chính quốc tế?”. Thang điểm 10 gắn với bốn mức đánh giá định tính. Đó là mức cao, đạt điểm 10-9: Chính phủ khuyến khích tích cực việc điều hành và giám sát các thị trường tài chính. Chính phủ thể hiện những sáng kiến và trách nhiệm trong những nỗ lực đó và thường hành động như là một nhà sắp xếp chương trình nghị sự quốc tế. Mức khá, đạt điểm 8-6: Chính phủ đóng góp vào việc cải thiện sự điều hành và giám sát các thị trường tài chính. Trong một số trường hợp, Chính phủ thể hiện những sáng kiến và trách nhiệm trong những nỗ lực đó. Mức thấp, đạt điểm 5-3: Chính phủ hiếm khi đóng góp vào việc cải thiện sự điều hành và giám

sát các thị trường tài chính. Chính phủ rất ít thể hiện những sáng kiến hoặc trách nhiệm trong những nỗ lực đó. Mức kém, đạt điểm 2-1: Chính phủ không có đóng góp nào vào việc điều hành và giám sát các thị trường tài chính.

Có bốn chỉ số định lượng bổ sung cho đánh giá định tính: Tỷ lệ vốn cấp một, các khoản cho vay không hiệu quả của ngân hàng, điểm số về bí mật tài chính, nợ nước ngoài so với xuất khẩu (Sustainable Governance Indicators & Bertelsmann Stiftung, 2022a: 25).

4. KẾT QUẢ ĐÁNH GIÁ THÀNH QUẢ CHÍNH SÁCH KINH TẾ QUỐC GIA 2020-2021

Mục này đề cập kết quả đánh giá tổng quát khu vực các chính sách kinh tế giai đoạn từ ngày 1/11/2019 đến ngày 15/1/2022 trong báo cáo SGI 2022. Bảng 2 thể hiện phân bố của 41 nước vào khung đánh giá chính sách kinh tế theo điểm (từ 0 đến 10) và theo thứ hạng. Theo thang điểm có bốn hạng: Nhóm trên (điểm 9 và 10), nhóm trung bình trên (Upper middle) (điểm 6, 7, và 8), nhóm trung bình dưới (Lower middle) (điểm 3, 4, và 5), và nhóm dưới (điểm 1 và 2). Không nước nào rơi vào nhóm trên hay nhóm dưới, 41 nước trong mẫu nghiên cứu đều tập trung ở nhóm trung bình trên (27 nước, chiếm 66% mẫu nghiên cứu) và nhóm trung bình dưới (14 nước, 34%). Điều này phản ánh đặc điểm mẫu khảo sát bao gồm các nước thành viên OECD hay EU, vốn là khu vực có

sức mạnh kinh tế và khả năng làm tốt chính sách kinh tế. Tuy nhiên, các nước chỉ rơi vào phổ điểm từ 4,3 (Hy Lạp) đến 7,8 (Denmark). Kết quả

không cao một phần đáng kể do trong hai năm 2020 và năm 2021 toàn thế giới chịu ảnh hưởng nặng nề của đại dịch COVID-19.

Bảng 2. Điểm số và thứ hạng chính sách kinh tế của 41 nước theo nhóm và điểm, 2020-2021

TT	Nhóm	Điểm	Số nước	Tên nước (Điểm tổng hợp/ Vị trí bậc trong 41 nước)
1	Trên	10		
		9		
2	Trung bình trên	8		
		7	10	Denmark (7,8/1), Thụy Điển (7,7/2), Thụy Sĩ (7,5/3), Cộng hòa Liên bang Đức (7,3/4), Finland (7,2/5), Estonia (7,1/6), Luxembourg (7,1/6), Ireland (7,0/8), Israel (7,0/8), Na uy (7,0/8)
		6	17	Hà Lan (6,9/11), Hàn Quốc (6,8/12), Canada (6,6/13), Lithuania (6,6/13), New Zealand (6,6/13), Latvia (6,5/16), Vương quốc Anh (6,5/16), Áo (6,4/18), Malta (6,4/18), Pháp (6,4/18), Bỉ (6,1/21), Australia (6,0/22), Czechia (6,0/22), Hoa Kỳ (6,0/22), Iceland (6,0/22), Portugal (6,0/22), Slovenia (6,0/22)
3	Trung bình dưới	5	11	Ba Lan (5,8/28), Chile (5,8/28), Tây Ban Nha (5,8/28), Itali (5,7/31), Bulgaria (5,6/32), Nhật (5,6/32), Slovakia (5,6/32), Croatia (5,5/35), Hungary (5,1/36), Cyprus (5,0/37), Thổ Nhĩ Kỳ (5,0/37)
		4	3	Mexico (4,9/39), Romania (4,9/39), Hy Lạp (4,3/41)
		3		
4	Dưới	2		
		1		

Nguồn: Sustainable Governance Indicators & Bertelsmann Stiftung, 2022b.

5. KẾT LUẬN

Hơn nửa thế kỷ gần đây, chính sách công và quản trị công ở cấp độ địa phương, quốc gia và toàn cầu là những chủ đề nóng trong thực tiễn và nghiên cứu. Với 15 năm thực hiện, SGI đã chứng tỏ là một công cụ đa chức năng bổ ích. Trước hết nó là một công cụ giám sát hữu hiệu đối với quản trị quốc gia và chính sách công. Nhưng SGI cũng là một mô hình lý thuyết và phương pháp cho

nghiên cứu thực nghiệm trong một số bộ môn khoa học xã hội. Có thể dùng SGI để nghiên cứu và đánh giá cả ở cấp độ quốc gia và địa phương (vùng, tỉnh, huyện, xã phường). Đặc biệt đối với Việt Nam đang trong quá trình thực hiện chiến lược phát triển bền vững địa phương và đất nước, việc học hỏi kinh nghiệm thành công cũng như thất bại trên thế giới về chính sách và quản trị công là cần thiết và có ý

nghĩa thiết thực, nhất là quản trị công
trong bối cảnh hiện nay. □

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN

1. Bùi Thế Cường. 2020. Phân tích chính sách xã hội dựa trên khung đánh giá quản trị bền vững. *Tạp chí Khoa học Đại học Thủ Dầu Một*, số 1(44)-2020, tr. 3-12.
2. Schraad-Tischler, Daniel and Laura Seelkopf. 2015. *Concept and Methodology – Sustainable Governance Indicators 2015*. Sustainable Governance Indicators. https://www.sgi-network.org/docs/2019/basics/SGI_Concept.pdf
3. Sustainable Governance Indicators & Bertelsmann Stiftung. 2022a. *SGI Codebook: Sustainable Governance Indicators*. https://www.sgi-network.org/docs/2022/basics/SGI_2022_Codebook.pdf
4. Sustainable Governance Indicators & Bertelsmann Stiftung. 2022b. *SGI 2022 Scores, 2022*. SGI2022_Scores.xlsx (live.com)
5. Sustainable Governance Indicators and Bertelsmann Stiftung. 2019a. *SGI 2019 Survey*. <https://www.sgi-network.org/2019/>
6. Sustainable Governance Indicators and Bertelsmann Stiftung. 2019b. *Codebook: Sustainable Governance Indicators 2019*. https://www.sgi-network.org/docs/2019/basics/SGI2019_Codebook.pdf