

Cầu nối giữa Nghiên cứu và Chính sách trong Phát triển Quốc tế Khuôn khổ Phân tích và Thực tiễn

Tóm tắt vấn đề

Trên lý thuyết, việc vận dụng tốt hơn bằng chứng dựa trên nghiên cứu trong hoạch định chính sách và thực tiễn phát triển có thể giảm nghèo và cải thiện chất lượng cuộc sống. Tuy nhiên để điều đó có thể xảy ra, các nhà nghiên cứu cần phải tiến hành ba việc sau đây một cách có hiệu quả hơn:

Thứ nhất, họ cần phải phát triển sự hiểu biết một cách cụ thể về i) quá trình hoạch định chính sách – điều gì là yếu tố ảnh hưởng chủ chốt, và chúng quan hệ với nhau như thế nào? ii) bản chất của các bằng chứng có được, hoặc hy vọng là sẽ có được— liệu chúng có đáng tin cậy, có tính thực tiễn và có ích khi được sử dụng hay không? và iii) tất cả các bên có liên quan khác tham gia vào mảng công việc hoạch định chính sách – ai có thể giúp thông qua được các chính sách này..

Thứ hai, họ cần phải xây dựng một chiến lược chung cho công việc của mình - xác định những người ủng hộ về chính trị và những người phản đối, để ý theo dõi và có khả năng phản ứng trước các thời cơ về chính sách, đảm bảo rằng bằng chứng là đáng tin cậy và có ích về mặt thực tiễn, và xây dựng liên minh với các nhóm có cùng quan điểm.

Thứ ba, họ phải có tinh thần của người làm kinh doanh – tìm hiểu và làm việc với các nhà làm chính sách, xây dựng các chương trình nghiên cứu đáng tin cậy trong dài hạn, trao đổi với nhau một cách có hiệu quả, sử dụng phương pháp tiếp cận có sự tham gia rộng rãi của người dân, xác định những người chủ chốt trong mạng lưới công việc và sử dụng mạng lưới công tác của các nhân vật cao cấp thuộc phe đối lập

Dựa trên quá trình hơn năm năm nghiên cứu về lý thuyết và các trường hợp cụ thể, chương trình Nghiên cứu và Chính sách trong Phát triển của ODI đã xây dựng một khuôn khổ phân tích đơn giản và các công cụ mang tính thực tế, có thể giúp các nhà nghiên cứu làm được việc này.

Tại sao giữa Nghiên cứu và Chính sách lại có mối liên hệ với nhau

Thông thường, dường như các nhà nghiên cứu, những người sử dụng kết quả nghiên cứu vào thực tế và các nhà hoạch định chính sách sống trong hai thế giới độc lập với nhau. Các nhà nghiên cứu không thể hiểu được tại sao lại có sự phản đối các thay đổi về chính sách mặc dù những chính sách đó đã được xây dựng dựa trên những bằng chứng rõ ràng và thuyết phục. Các nhà hoạch định chính sách phàn nàn về việc nhiều nhà nghiên cứu không có khả năng làm cho các kết quả nghiên cứu trở nên dễ hiểu và được tiếp cận một cách kịp thời để họ có thể ra quyết định. Còn những người sử dụng kết quả nghiên cứu trong thực tiễn thường chỉ biết áp dụng những kết quả nghiên cứu nhận được.

Không những thế, việc sử dụng tốt hơn các công trình nghiên cứu và bằng chứng trong hoạch định chính sách và thực tiễn phát triển có thể giảm nghèo và cải thiện chất lượng cuộc sống. Thí dụ, kết quả khảo sát về bệnh tật trong các hộ gia đình tại vùng nông thôn ở Tanzania cho thấy rằng quá trình cải cách các dịch vụ y tế đã góp phần làm giảm 40% tỷ lệ tử vong của trẻ em từ năm 2000 đến năm 2003 tại 2 tỉnh của nước này.

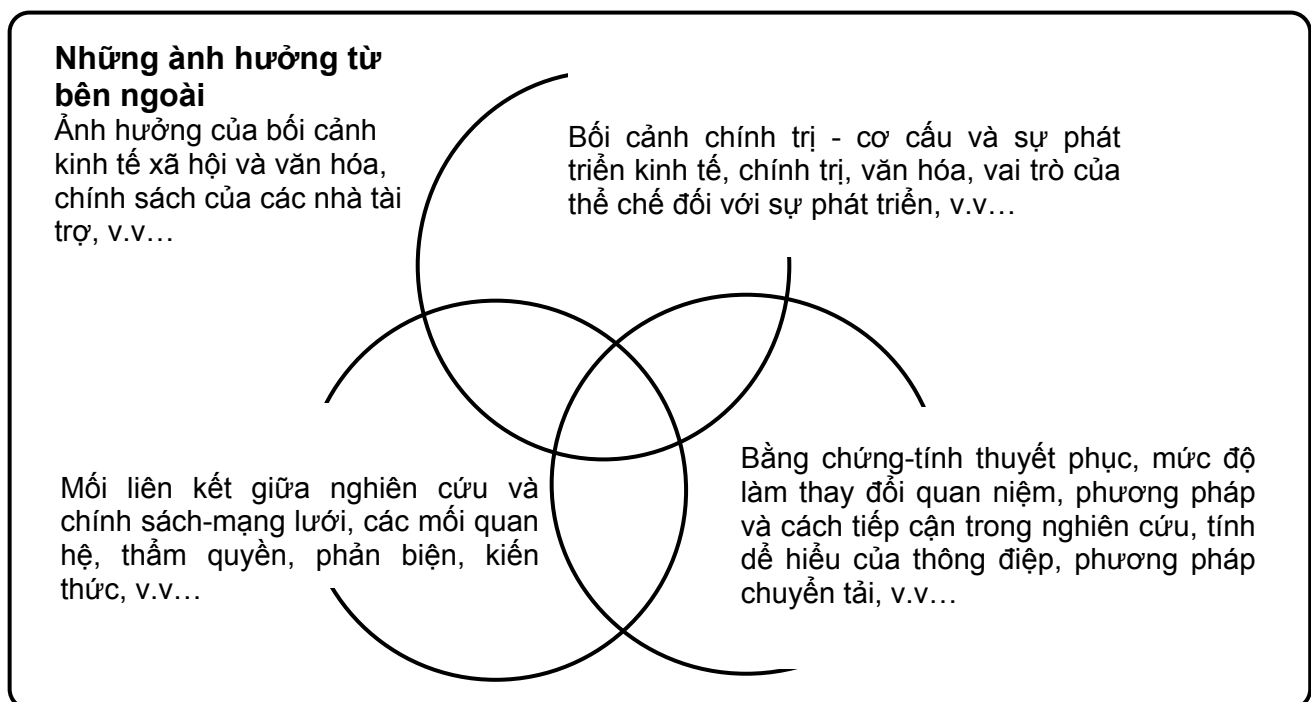
Trên thực tế, ảnh hưởng của nghiên cứu và bằng chứng trong nghiên cứu không chỉ có lợi, mà đó còn là điều thiết yếu trong quá trình hoạch định chính sách phát triển. Cuộc khủng hoảng về HIV/AIDS đã trở nên sâu sắc hơn ở nhiều quốc gia một phần là do các quốc gia này thực hiện một cách miễn cưỡng các chương trình kiểm soát có hiệu quả, cho dù đã có bằng chứng rõ ràng về nguyên nhân gây bệnh cũng như việc làm thế nào để ngăn ngừa sự lan rộng của nó.

Điều gì ảnh hưởng đến sự tiếp thu giữa Nghiên cứu và Chính sách? Khuôn khổ chương trình RAPID

Thông thường, mối liên hệ giữa nghiên cứu và chính sách, hoặc giữa bằng chứng và thực tế được xem như quá trình tuyến tính, ở đó những kết quả hoặc các bài học rút ra từ nghiên cứu sẽ chuyển từ 'phạm vi nghiên cứu' sang 'phạm vi chính sách', và sau đó sẽ có một số tác động lên quyết định của các nhà hoạch định chính sách và các chương trình chính sách áp dụng trong thực tế. Thực tế có xu hướng năng động và phức tạp hơn rất nhiều với quá trình hai chiều giữa nghiên cứu, chính sách và thực tế, được định hình bởi các mối quan hệ đa phương và khối lượng lớn các kiến thức.

Câu hỏi 'Làm thế nào để nghiên cứu có thể chuyển tải được từ phạm vi nghiên cứu sang phạm vi chính sách?' đã được thay thế bởi một câu hỏi phức tạp hơn: 'Tại sao một số ý tưởng thông hành trong các mạng lưới nghiên cứu/chính sách được chọn ra và được làm theo, trong khi một số khác thì bị bỏ qua và biến mất?'

Thông qua các nghiên cứu về lý thuyết, các trường hợp cụ thể và thực tế áp dụng, ODI đã xác định ra một loạt các yếu tố có mối liên hệ tương hỗ, quyết định liệu các bằng chứng dựa trên nghiên cứu hoặc các hình thức khác có khả năng được các nhà hoạch định chính sách và những người sử dụng kết quả nghiên cứu vào thực tế chấp nhận hay không. Các yếu tố này nói chung có thể được chia thành ba lĩnh vực là bối cảnh chính trị; bằng chứng; và mối liên hệ giữa chính sách và nghiên cứu. Ba lĩnh vực này có quan hệ và ảnh hưởng lẫn nhau, đồng thời cùng chịu sự ảnh hưởng của một lĩnh vực khác là tập hợp các yếu tố bên ngoài. Sự tác động lẫn nhau của bốn lĩnh vực này được trình bày trong Hình 1: Khuôn khổ RAPID. Khuôn khổ đó cần được xem là một mô hình chung, có thể được coi như là mô hình chuẩn. Sự ảnh hưởng qua lại giữa các lĩnh vực này trong một vài trường hợp là không lớn; nhưng đa phần chúng có ảnh hưởng và tác động ở các mức độ khác nhau.



Một số công việc mà ODI đã làm trong Mối liên hệ giữa Nghiên cứu và Chính sách

ODI đã nhiều lần sử dụng khuôn khổ chương trình này trong công tác nghiên cứu và cố vấn của mình, bao gồm:

- phân tích bốn sự kiện về chính sách: thông qua PRSP; xây dựng các nguyên tắc đạo đức của các tổ chức nhân đạo; chính sách về sức khỏe động vật ở Kenya; Tiếp cận phát triển ngành nghề bền vững;

- *phân tích 50 bản nghiên cứu các trường hợp cụ thể như là một phần trong Pha 1 của Dự án GDN Cầu nối Nghiên cứu và Chính sách (Court and Young, 2003);*
- *Xây dựng tài liệu đánh giá, chú trọng vào các vấn đề về giao tiếp, quản lý kiến thức, vai trò của các Tổ chức Dân sự, và làm thế nào để mạng lưới các tổ chức này hoạt động có hiệu quả;*
- *Nghiên cứu về tác động qua lại giữa nghiên cứu và chính sách trong HIV/AIDS tại các nước đang phát triển;*
- *Đánh giá tác động của các tài liệu về chính sách trong nước đối với chính sách tài trợ song phương; và*
- *Tổ chức hội thảo và các hội nghị chuyên đề với các nhà nghiên cứu, những người sử dụng kết quả nghiên cứu vào thực tế và các nhà hoạch định chính sách ở Botswana, Morocco, Ấn độ, Moldova, Kenya, Anh và Mỹ.*

Để có thêm thông tin về các dự án, tài liệu và kết quả nghiên cứu, xin xem trang web: www.odi.org.uk/rapid.

Bối cảnh chính trị: Chính trị và Thể chế

Mối liên hệ Nghiên cứu - Chính sách được định hình rất lớn bởi bối cảnh chính trị. Quá trình hoạch định chính sách và việc tiến hành một công trình nghiên cứu tự thân chúng đã là các quá trình mang tính chính trị, kể từ khi bắt đầu cho tới khi kết thúc. Các yếu tố ảnh hưởng chính bao gồm:

- Không gian chính trị và dân sự của quốc gia;
- Tranh luận chính trị, áp lực thể chế và quyền lợi bất di bất dịch;
- Thái độ và động cơ của cán bộ, mức độ độc lập trong công việc, lịch sử địa phương và các mối quan hệ quyền lực.

Trong một số trường hợp các chiến lược chính trị và các mối quan hệ quyền lực là hiển nhiên, và bị ràng buộc trước các áp lực thể chế cụ thể. Các ý tưởng đang tồn tại có thể bị loại bỏ bởi đa số cán bộ và nhân viên trong một tổ chức nếu có thông tin tiết lộ khẳng định những ý tưởng đó không được các nhà lãnh đạo thông qua.

Bằng chứng: Tính thuyết phục và sự Giao tiếp

Kết quả công việc và kinh nghiệm của chúng tôi chỉ ra rằng chất lượng nghiên cứu là điểm quan trọng mấu chốt trong việc đưa kết quả nghiên cứu vào quá trình hoạch định chính sách. Mức độ ảnh hưởng của chính sách chịu sự tác động bởi tính chất phù hợp của đề tài và, cũng quan trọng như vậy, của tính hữu ích trong việc vận hành của một ý tưởng; nó sẽ phát huy tác dụng nếu một cách tiếp cận mới được thử nghiệm và một tài liệu có thể trình bày rõ ràng giá trị của sự lựa chọn mới. Một vấn đề có tính quyết định tác động tới việc đưa kết quả nghiên cứu vào quá trình hoạch định chính sách là liệu công trình nghiên cứu có đưa ra giải pháp cho vấn đề hay không.

Một số vấn đề chủ yếu khác ở đây liên quan đến giao tiếp. Nguồn và sự chuyển tải các bằng chứng, cách thức mà các thông điệp được chuyển tải (đặc biệt nếu như chúng được diễn đạt bằng thuật ngữ quen thuộc) và được đặt mục tiêu trong chuyển tải, tất cả đều có thể tạo ra sự khác biệt lớn. Ví dụ, hoạt động marketing sản phẩm mới thường được tiến hành dựa vào sự hiểu biết rõ ràng về việc phản ứng của mọi người trước loại sản phẩm đó, hoặc ý tưởng thường được thể hiện trên bao bì hơn là bởi nội dung bên trong và bản thân bao bì đó. Thông điệp chính ở đây là việc giao tiếp là một quá trình mang tính đòi hỏi cao và giao tiếp sẽ được tiến hành tốt nhất nếu có sự tác động qua lại. Giao tiếp được tiến hành trong sự tác động qua lại liên tục sẽ có cơ hội thành công lớn hơn so với khi được tiến hành trong các cách tiếp cận đơn giản hoặc tuyến tính.

Các mối liên hệ: Sự Ảnh hưởng và tính Hợp pháp

Thứ ba, RAPID nhấn mạnh vào tầm quan trọng của các mối liên hệ, của giao tiếp, mạng lưới công tác và các phương tiện trung gian (thí dụ, truyền thông và các nhóm vận động) đối với việc gây ảnh

hướng tới sự thay đổi trong chính sách. Một số tài liệu hiện nay đặt trọng tâm vào tính rõ ràng của các loại mạng lưới công tác khác nhau, như cộng đồng chính sách, cộng đồng trí thức, và liên minh các luật sư. Trong khi sự hiểu biết một cách có hệ thống vẫn còn hạn chế, thì các vấn đề về sự tin tưởng, tính hợp pháp, sự cởi mở và chính thức hóa các mạng lưới công tác đã trở thành vấn đề quan trọng. Những lý thuyết đang được áp dụng hiện nay nhấn mạnh tới vai trò của các phiên dịch và của những người truyền đạt thông tin. Dường như thường xuyên có sự đánh giá thấp đối với mức độ và cách thức mà các tổ chức trung gian và các mạng lưới công tác tác động tới các tài liệu hướng dẫn chính sách chính thức, trong khi chính những tài liệu này sẽ có ảnh hưởng tới các cán bộ.

Các ảnh hưởng bên ngoài

Cuối cùng, các kinh nghiệm tổng hợp của RAPID nhấn mạnh tới tác động của các yếu tố bên ngoài và hoạt động của các nhà tài trợ lên mối quan hệ tương tác giữa nghiên cứu và chính sách. Trong khi vẫn còn nhiều câu hỏi chưa được trả lời, thì vấn đề chủ chốt ở đây bao gồm tác động của chính trị và xu hướng vận động của chính trị quốc tế cũng như là tác động của các chính sách tài trợ chung và các công cụ nghiên cứu-tài trợ cụ thể. Những “lực đẩy” lớn như quá trình gia nhập EU hoặc Chiến lược Xóa đói Giảm nghèo (PRSP) có thể có tác động thực sự tới nhu cầu cần phải nghiên cứu của các nhà làm chính sách. Tiếng nói của các tổ chức dân sự, bao gồm các tổ chức tài trợ, các tổ chức nghiên cứu và xu hướng cởi mở trong đối thoại cũng có thể có những tác động đáng kể. Phần lớn các nghiên cứu về các vấn đề phát triển được tiến hành tại các nước phát triển đã gây ra mối quan ngại về tính phù hợp và sự tiếp cận của những người hưởng lợi từ các kết quả nghiên cứu. Một số lượng lớn các nghiên cứu tại các nước nghèo nhất được hỗ trợ bởi các nhà tài trợ quốc tế cũng nêu ra một loạt các vấn đề xung quanh tính sở hữu, thứ tự ưu tiên là của ai, việc sử dụng tư vấn bên ngoài và về tính hợp pháp. Do quá trình hoạch định chính sách ngày càng mang tính toàn cầu, tầm quan trọng của quá trình này vì vậy sẽ càng tăng.

Tuy nhiên, mặc dù khó có thể phủ nhận ý nghĩa và vai trò của bằng chứng đối với quá trình hoạch định chính sách, thì vẫn còn sự hiểu biết rất hạn chế về khi nào, bằng cách nào và tại sao bằng chứng thấm vào chính sách. Bài Thuyết trình Tóm tắt này cung cấp một cách tổng hợp các kết luận chính về công việc của ODI hiện nay trong lĩnh vực này và đưa ra các khuyến nghị làm thế nào để các công trình nghiên cứu có thể đóng góp một cách tốt hơn tới quá trình hoạch định và thực thi chính sách, đặc biệt là các chính sách vì người nghèo.

PRSPs: Chương trình Xóa đói Giảm nghèo: Một ví dụ nghiên cứu cụ thể về mối liên hệ Nghiên cứu – Chính sách

Tháng 9/1999, Ngân hàng Thế giới (WB) và Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) thông qua một chương trình viện trợ mới – Chiến lược Xóa đói Giảm nghèo (PRSPs). Làm thế nào mà ý tưởng về PRSP được thông qua? Điều gì là vai trò của nghiên cứu đối với quá trình này – liệu có phải là cả ‘nghiên cứu học thuật’ nói chung và ‘nghiên cứu chính sách ứng dụng’ nói riêng trong phạm vi công việc của WB và IMF? Một nghiên cứu cụ thể của ODI đã lần theo dấu vết của một loạt các yếu tố, mà chính chúng đã đóng góp và tạo nên một bước tiến dài như vậy trong việc hoạch định chính sách

Bối cảnh chính trị: yếu tố bối cảnh có tính chất quan trọng nhất trong việc định hình động cơ xây dựng nên PRSP chính là các cuộc thảo luận và tranh cãi trong lĩnh vực phát triển quốc tế vào cuối những năm 90. Điều này dẫn đến một sự cảm nhận rộng rãi trong cộng đồng quốc tế lúc đó rằng lĩnh vực chính sách phát triển quốc tế đang ‘có vấn đề’, mặc dù các nhà hoạch định chính sách không thống nhất được về bản chất chính xác của vấn đề. Những thách thức - mà cụ thể là WB và IMF cần đề cập - bao gồm:

- Đặt lại vấn đề về nhiệm vụ của IMF và World Bank – trong bối cảnh khủng hoảng châu Á 1997 và sự thất bại của Chương trình Điều chỉnh Cơ cấu (SAPs) để giải quyết các vấn đề phát triển của châu Phi;
- Sáng kiến năm 1999 về Xem xét Đánh giá các nước nghèo có các khoản nợ lớn (HIPC) và cuộc vận động giảm nợ một cách ‘rộng rãi hơn, sâu sắc hơn, nhanh hơn, và hiệu quả hơn’;
- Nhu cầu cần phải đưa vào hoạt động theo khuôn khổ khái niệm mới đối với viện trợ ‘Khuôn khổ Phát triển Toàn diện’ (CDF) do Chủ tịch WB – James Wolfensohn – đề xướng.

Sáng kiến về PRSP có thể được xem như đã tập trung lại được các các vấn đề đáng quan tâm có liên hệ qua lại, và đưa ra câu trả lời hoặc ít nhất là giải pháp từng phần đối với các vấn đề cần phải được giải quyết. Vì vậy, nó đã nhận được sự ủng hộ to lớn từ nhiều phía.

Bằng chứng: Có ba loại bằng chứng đã ảnh hưởng tới sự nổi bật của sáng kiến PRSP. Thứ nhất, nghiên cứu học thuật đã đóng góp, thường là gián tiếp, vào sự thay đổi lớn trong diễn thuyết về phát triển hướng tới giảm nghèo, sự tham gia của người dân, và hiệu quả của viện trợ. Thứ hai, có những phần quan trọng trong các nghiên cứu chính sách ứng dụng được tiến hành vào cuối những năm 90, cụ thể là các nghiên cứu liên quan đến đánh giá ESAF, đánh giá HIPC, Các nhóm làm việc về Quan hệ Đối tác Chiến lược với châu Phi (SPA), và nghiên cứu của NGO về giảm nợ. Bằng chứng này nhấn mạnh nhiều hơn đến các khuyến nghị về chính sách và các giải pháp vận hành. Điều này được xem là đặc biệt đáng tin cậy khi nó được chính các IFI hoặc các nhà tài trợ khác tiến hành, được thể hiện với một sự chính xác chặt chẽ trong phân tích, và được trao đổi bằng một ngôn ngữ dễ tiếp cận và phù hợp với các cán bộ của WB, IMF cũng như các cơ quan tài trợ khác. Thứ ba, một minh chứng mang lại hiệu quả cực kỳ mạnh mẽ là những kinh nghiệm tích cực của Uganda thu được từ quá trình soạn thảo Kế hoạch Hành động về Xóa đói giảm nghèo (PEAP). Điều này đã thuyết phục hoàn toàn các nhà hoạch định chính sách về khả năng thực thi và tinh thần của mô hình Chiến lược Xóa đói Giảm nghèo.

Các mối liên hệ: Câu chuyện về PRSP được khắc họa bởi vô số các mối liên hệ giữa các nhà hoạch định chính sách và các nhà nghiên cứu trong các thể chế liên quan chính, mà ở đây là WB, IMF, Quan hệ Đối tác chiến lược với châu Phi (SPA), chính phủ Anh và Mỹ, và các NGOs. Như một người được phỏng vấn ví von 'chúng tôi xích lại gần nhau và tăng cường hơn nữa đối thoại cùng nhau vì những mục tiêu chung'. Các mạng lưới công tác chính thức và không chính thức đã góp phần đẩy nhanh tốc độ làm cho các ý tưởng PRSP được lan rộng và chấp nhận trong chính sách phát triển quốc tế.

Khi nào Bằng chứng ảnh hưởng tới Chính sách?

Kết quả nổi bật từ ví dụ trên và sự tổng hợp các nghiên cứu khác của ODI dường như chỉ ra rằng bằng chứng dựa trên nghiên cứu và các hình thức khác của bằng chứng rất có khả năng đóng góp tích cực cho quá trình hoạch định chính sách nếu như:

- Nó phù hợp trong giới hạn về chính trị và thể chế cũng như áp lực đối với các nhà làm chính sách, cộng hưởng có hiệu quả với các giả thiết của họ, hoặc gây nên sức ép vừa đủ để thách thức họ
- Bằng chứng là đáng tin cậy và có tính thuyết phục, cung cấp các giải pháp thực tế để đối với các vấn đề chính sách bức xúc, và nó được đưa ra một cách hấp dẫn đối với quyền lợi của các nhà làm chính sách;
- Các nhà nghiên cứu và các nhà hoạch định chính sách chia sẻ các mạng lưới công tác chung, tin cậy lẫn nhau và trao đổi với nhau một cách có hiệu quả.

Tuy nhiên, ba điều kiện này hiếm khi được đồng thời đáp ứng trong thực tế. Mặc dù các nhà nghiên cứu và những người sử dụng kết quả nghiên cứu vào thực tế có thể kiểm soát được mức độ đáng tin cậy của bằng chứng họ đưa ra và đảm bảo rằng họ tác động qua lại và đối thoại tốt với các nhà làm chính sách, nhưng thường thì họ bị hạn chế về năng lực để có thể ảnh hưởng tới bối cảnh chính trị mà họ đang làm việc. Nguồn lực cũng bị hạn chế, và các nhà nghiên cứu và những người sử dụng kết quả nghiên cứu vào thực tế cần phải lựa chọn là sẽ làm gì. Bằng cách được thông tin nhiều hơn về các lựa chọn chiến lược, các nhà nghiên cứu có thể tối đa hóa các cơ hội ảnh hưởng lên chính sách.

Các nhà nghiên cứu có thể làm được những gì?

Bằng chứng từ công việc của ODI cho đến nay cung cấp sơ bộ các khuyến nghị trong bốn lĩnh vực như được trình bày trong Bảng 1.

RAPID đã thử nghiệm và xây dựng các ứng dụng thực tế của khuôn khổ này thông qua một loạt các nghiên cứu trường hợp cụ thể và các hội thảo quốc tế. Rõ ràng là các điều kiện của bối cảnh chính trị, bằng chứng, các mối liên hệ và các yếu tố bên ngoài là khác nhau rất lớn tùy theo tình hình cụ thể.

Nguồn tài liệu

Bài Thuyết trình này được viết dựa vào kết quả công việc trong chương trình RAPID tại ODI, và cụ thể là được rút ra từ sách “Cầu nối giữa Nghiên cứu và Chính sách trong Phát triển Quốc tế: Bằng chứng và Quá trình Thay đổi” của tác giả Julius Court, Ingie Hovland và John Young (ITDG, 2004).

Chương trình RAPID

Chương trình RAPID của ODI về Nghiên cứu và Chính sách trong Phát triển nhằm mục đích nâng cao việc sử dụng nghiên cứu và bằng chứng trong chính sách phát triển và thực tiễn thông qua nghiên cứu, cố vấn, và thảo luận. Chương trình có bốn chủ đề chính:

- Sử dụng bằng chứng trong việc xác định, xây dựng và thực hiện chính sách;
- Nâng cao hệ thống trao đổi và thông tin đối với các cơ quan phát triển;
- Quản lý kiến thức tốt hơn để tăng cường sự tác động của các cơ quan phát triển;
- Quảng bá và xây dựng năng lực cho việc xây dựng chính sách dựa vào bằng chứng.

Chúng tôi ghi nhận sự hỗ trợ của Cơ quan Phát triển Quốc tế Anh Quốc, Tổ chức Mạng lưới phát triển toàn cầu, Cơ quan Phát triển và Hợp tác Thụy sĩ, và quỹ Merk.

Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London SE1 7JD
UK

Tel: +44 (0)20 7922 0300
Fax: +44 (0)20 7922 0399

rapid@odi.org.uk

www.odi.org.uk/rapid