



ĐẠI SỨ QUÁN HỢP CHỨNG QUỐC HOA KỲ
Phòng Thông tin - Văn hóa

Tầng 3, Rose Garden Tower, 6 Ngọc Khánh, Hà Nội
Tel: 831-4580 * Fax: 831-4601 * Email: irchano@pd.state.gov

Chương trình Nghị sự Chính sách Đối ngoại Mỹ
Tập chí Điện tử của Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ, tháng 11/2002

VAI TRÒ CỦA CÁC CƠ QUAN THAM MƯU
TRONG CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA HOA KỲ

ĐỐI THOẠI QUỐC GIA VỀ VIỆC THÀNH LẬP MỘT CƠ QUAN THAM MƯU:
TRƯỜNG HỢP HONDURAS

Amy Coughenour Betancourt
Trợ lý Nghiên cứu, Chương trình châu Mỹ
Trung tâm Nghiên cứu Quốc tế và Chiến lược

Bà Amy Coughenour Betancourt, Trợ lý nghiên cứu Chương trình châu Mỹ, Trung tâm Nghiên cứu Quốc tế và Chiến lược, cho rằng các cơ quan tham mưu có thể được thành lập từ những sự kiện mang tính bước ngoặt trong lịch sử đất nước hoặc xuất hiện hàng loạt bởi các vấn đề khẩn cấp của quốc gia đòi hỏi cần có nghiên cứu tìm kiếm các giải pháp chính sách tốt hơn, và trong nhiều trường hợp, chúng là những "sản phẩm trí tuệ" của một cá nhân hoặc một nhóm nhỏ những người có tầm nhìn xa. Bà cho rằng, tại Honduras, ý tưởng là gieo hạt với một cuộc hội thảo có sự tham gia của nhiều người dẫn dắt công luận trong nước và để cho mầm non lãnh đạo tự nhiên trổ dậy.

Đầu năm nay, khi được mời chủ tọa một cuộc hội thảo với những người dẫn dắt công luận quốc gia của Honduras về chủ đề "làm thế nào để thành lập một cơ quan tham mưu chiến lược", tôi đã xem xét một loạt vấn đề làm thế nào có thể hướng dẫn một đất nước xuyên suốt quá trình này. Mặc dù các chuyên gia về cơ quan tham mưu đã xem xét, nghiên cứu một diện rộng các vấn đề, bao gồm cả lịch sử và lý do thành lập của các tổ chức này, song rất ít chuyên gia, nếu có, vạch ra những hướng dẫn thực tiễn cho những người quan tâm đến việc thành lập một tổ chức như vậy. Hơn nữa, toàn bộ khái niệm "cơ quan tham mưu" cần phải được xem xét lại trong bối cảnh của Honduras. Từng là cựu nhân viên và nay là Trợ lý nghiên cứu của Chương trình châu Mỹ, Trung tâm Nghiên cứu Quốc tế và Chiến lược tại Washington, tôi khá quen thuộc với lề lối làm việc trong nội bộ các cơ quan tham mưu theo kiểu Mỹ hoạt động như một tổ chức độc lập, phi lợi nhuận nhằm đưa ra những nghiên cứu và phân tích với mục đích định hình chính sách công. Tuy nhiên, đó không nhất thiết là mẫu hình thích hợp cho Honduras do những hạn chế về tài chính và trong lịch sử chưa từng có những tổ chức như vậy tại nước này. Cuối cùng tôi lựa chọn cách tiếp cận theo bốn câu hỏi chủ đạo sau đây:

- lãnh đạo của một tổ chức như vậy đến từ đâu và những ai sẽ là thành phần của ban lãnh đạo?
- Đặc điểm của các cơ quan tham mưu là gì, vai trò, chức năng, và lý do xuất hiện của các cơ quan này?
- Bối cảnh chung của các Tổ chức phi chính phủ (NGOs) ở châu Mỹ La-tinh trong đó có các tổ chức tham mưu là gì; hay cụ thể hơn, tại Honduras có những tổ chức nào có những đặc điểm giống như một cơ quan tham mưu hay chưa?
- Các nguồn lực sẵn có cho các tổ chức chính sách công là gì?

Cuối cùng, trọng tâm của cuộc hội thảo, được bảo trợ bởi Sứ quán Hoa Kỳ tại Honduras, tập trung vào một bài tập "tầm nhìn" để xác định các vấn đề và các khoảng trống chính sách trong bối cảnh của Honduras mà có thể tạo động lực cho việc hình thành một nỗ lực nghiên cứu chính sách công.

Mục đích của việc tổ chức hội thảo về các cơ quan tham mưu ở Honduras gồm hai phần chính: thứ nhất là việc nhận thức được nhu cầu thành lập một học viện quốc gia có thể đưa ra những công trình nghiên cứu chất lượng cao về các vấn đề quốc gia và quốc tế, đặc biệt là các vấn đề liên quan đến chính sách đối ngoại. Chưa hề có một học cơ quan nào đứng ra như một tổ chức độc lập đi đầu trong lĩnh vực này. Thứ hai, không một tổ chức nào có thể cung cấp sẵn một đội ngũ chuyên gia được công nhận về các vấn đề quốc gia và quốc tế mà những người dẫn dắt công luận quốc gia, chính phủ, Quốc hội, các đoàn ngoại giao nước ngoài và những người khác có thể trông cậy về mặt phân tích chính sách, dữ liệu, phát ngôn viên, và các sản phẩm và dịch vụ đặc trưng khác của một cơ quan tham mưu. Hệ quả của những nhu cầu đã xác định này là một buổi "khuyến khích động ý tưởng" đầy thú vị về việc các tổ chức chính sách công đóng vai trò gì trong đời sống chính trị; các tổ chức này phát triển như thế nào và tại sao như vậy; các vấn đề chính sách quốc gia được xác định và phân cấp ưu tiên ra sao; và cuối cùng, làm thế nào xác định được vai trò lãnh đạo để thực thi việc thành lập một tổ chức như vậy tại một nước đang phát triển.

BAN LÃNH ĐẠO VÀ CÁC THÀNH VIÊN

Xác định các thành phần tham gia một cuộc thảo luận quốc gia về việc thành lập một cơ quan tham mưu mới của đất nước - hoặc thay vào đó, củng cố các tổ chức chính sách công hiện tại - là một nhiệm vụ đầy thử thách vì nó sẽ định trước các quan điểm và vấn đề nổi bật. Trong trường hợp của Honduras, học viện ngoại giao của Bộ Ngoại giao Honduras đóng vai trò dẫn dắt trong quá trình xác định các tổ chức và cá nhân chủ yếu tham gia vào phiên họp lên kế hoạch. Đại diện các nhóm bao gồm các quan chức chính phủ, quan chức các trường quân sự, đài báo, các tổ chức phi chính phủ, các công ty tư vấn quốc tế, các tập đoàn kinh doanh và thương mại, trung tâm nghiên cứu luật của các trường đại học, và Trung tâm Nghiên cứu của Quốc hội. Các thành phần quan trọng tiềm năng khác chưa tham gia hội thảo, nhưng có thể đóng một vai trò quan trọng trong nỗ lực nói trên, bao gồm các đại diện quan trọng hơn của Đại học Quốc gia và các học viện khác, nghị sĩ Quốc hội hoặc các nhân viên của họ, một diện rộng hơn các tổ chức dân sự xã hội, các quan chức chính quyền cấp trung ương, thị trưởng và các đại diện chính quyền địa phương khác, cùng với một số cá nhân có chuyên môn sâu, kiến thức uyên bác trong lĩnh vực chính sách công.

Những nhóm này không chỉ tham dự vào việc nghiên cứu chính sách công, mà về tiềm năng họ còn có thể cung cấp vai trò lãnh đạo trí tuệ, hỗ trợ về tài chính, hoặc các nhân tố tổ chức trong những nỗ lực tương lai.

Nghịch lý là ở chỗ, đúng ra, cuộc đối thoại quốc gia về việc thành lập một tổ chức mà dự tính sẽ có ảnh hưởng trên cả nước cần bao gồm một diện rộng các quan điểm, nhưng trong thực tế, các cơ quan tham mưu lại thường được lập nên bởi một số người hoặc nhóm người với chương trình nghị sự cụ thể, với những mục tiêu hay yêu cầu chính sách xác định. Hiếm khi chúng được thành lập bởi những nhóm tổ chức hoặc nhóm người khác nhau với nhiệm vụ và chức năng khác biệt tập hợp lại với nhau một cách đồng thuận.

Các cơ quan tham mưu thường được hình thành do những sự kiện mang tính bước ngoặt trong lịch sử quốc gia hay các vấn đề chính sách quốc gia khẩn cấp đòi hỏi phải có những giải pháp chính sách tốt hơn, và chúng thường là sản phẩm trí tuệ của một cá nhân hay một nhóm nhỏ những người có tầm nhìn xa. Ví dụ như Hội đồng Chính sách đối ngoại, một trong những tổ chức chính sách công lâu đời nhất tại Hoa Kỳ, được thành lập năm 1921 bởi các doanh nghiệp, chủ nhà băng và các luật sư với ý định duy trì sự can dự của Hoa Kỳ với thế giới. Ý tưởng này xuất hiện ngay sau Đại chiến Thế giới thứ nhất, khi có nhiều tiếng nói trong giới chính sách Hoa Kỳ ủng hộ một quan điểm cách ly hơn về chính sách của Mỹ. Vào đầu những năm 1980, một số cơ quan tham mưu theo trường phái bảo thủ, ví dụ như Quỹ Heritage, được thành lập, đoạn tuyệt với hệ tư tưởng kế thừa các chính sách Kinh tế Xã hội Mới thời đó của Tổng thống Franklin Roosevelt. Tuy nhiên, ở Honduras ý tưởng lại là gieo hạt với nhiều nhóm và để cho lực lượng lãnh đạo tự nhiên nảy mầm trời đất.

VAI TRÒ VÀ CƠ SỞ CỦA CÁC CƠ QUAN THAM MƯU

Khi các thành phần tham gia có mặt tại cuộc họp ở Tegucigalpa, mục tiêu đầu tiên là phát triển một nhận thức chung về "các cơ quan tham mưu" hay các trung tâm nghiên cứu chính sách công, và xem xét những chức năng, vai trò và hoạt động điển hình của các tổ chức như vậy. Những vấn đề về nhiệm vụ, trọng tâm, sự tự quản, quy mô, ngân sách, hệ tư tưởng và các đặc điểm khác nữa sẽ được đưa ra và thảo luận sử dụng các hình mẫu cơ quan tham mưu Hoa Kỳ làm cơ sở cho các phân tích và thảo luận theo nhóm nhỏ, và sau đó dựa trên hình mẫu các tổ chức Mỹ La-tinh. Các tổ chức của Hoa Kỳ bao gồm CSIS, Trung tâm Chính sách Quốc tế, Viện Brookings, Quỹ Heritage và Hội đồng Quan hệ Quốc tế. Các tổ chức Mỹ La-tinh bao gồm các nhóm như El Colegio de México, Quỹ Phát triển Kinh tế Xã hội của Salvadore (FUSADES), Trung tâm Nghiên cứu Nhà nước và Xã hội (CEDES) tại Argentina, Viện nghiên cứu Tự do và Dân chủ (ILD) ở Peru, và Quỹ Getulio Vargas ở Brazil.

Trong phạm vi vai trò và nhiệm vụ của các cơ quan tham mưu, nhóm tham dự hội thảo cũng sẽ thảo luận những lý do xuất hiện của các cơ quan tham mưu - một nhân tố quan trọng để hiểu được các tác nhân chính trị, xã hội, văn hóa và kinh tế cho việc thành lập những tổ chức như vậy. Những nghiên cứu so sánh về các cơ quan tham mưu của các chuyên gia hàng đầu trong lĩnh vực này sẽ tạo thuận lợi cho cuộc thảo luận bằng cách cung cấp một số yếu tố đầu vào thực tế về sự phát triển của các tổ chức nghiên cứu chính sách công trên toàn thế giới. Các nghiên cứu cũng

cung cấp những hiểu biết thấu đáo có giá trị giúp hiểu rõ làm thế nào các cơ cấu chính trị và tương tác chính sách của một nước lại được chuyển thành những tổ chức nghiên cứu chính sách công đặc thù của nước đó.

"KHU VỰC THỨ BA" VÀ CÁC CƠ QUAN THAM MƯU Ở MỸ LA-TINH

Một trong những bước quan trọng tại cuộc hội thảo là xem xét sự xuất hiện của các trung tâm nghiên cứu chính sách công trong bối cảnh bùng nổ các tổ chức phi chính phủ (NGO) và các nhóm dân sự xã hội khác ở Mỹ La-tinh trong nhiều thập kỷ qua. Như nhiều học giả đã nhận xét, các nhóm thuộc "khu vực thứ ba" đang sinh trưởng này - không phải là khu vực hành chính công (nhà nước) hay khu vực tư nhân vì lợi nhuận (thị trường) - đã nổi lên từ những mối quan hệ ngày càng mờ nhạt giữa chính phủ, các thị trường và xã hội dân sự. Một số lượng ngày càng lớn các tài liệu về xã hội dân sự, dân chủ và các cơ cấu quyền lực đang biến đổi đã bắt đầu làm rõ các loại tổ chức dân sự xã hội khác nhau, quan hệ của những tổ chức này với cả nhà nước và các thị trường, và quyền lực ngày càng tăng mà họ sử dụng trong những cuộc tranh luận xã hội lớn ở Mỹ La-tinh cũng như ở những nơi khác trên thế giới.

Một tập hợp nhỏ của các NGO là các tổ chức tập trung vào tranh luận về chính sách, nghiên cứu chính sách công và ảnh hưởng, và trong một số trường hợp, hỗ trợ cho việc tác động tới những thay đổi về xã hội. Tại Mỹ La-tinh, các tổ chức này - ví dụ như Trung tâm Nghiên cứu Phát triển (CIDAC) và Trung tâm Nghiên cứu và Giảng dạy Kinh tế (CIDE) ở Mexico, Trung tâm Nghiên cứu Công cộng (CEP) ở Chilê và Học viện Nghiên cứu Peru ở Peru - không chỉ đơn thuần tồn tại, chúng còn nhân rộng nhanh chóng trong vài thập kỷ qua, và trong một số trường hợp còn đang phát triển thịnh vượng nữa. Tuy nhiên, trừ một số ngoại lệ đáng lưu ý, người ta còn ít hiểu biết về các tổ chức này xét theo khía cạnh ít có những nghiên cứu dành cho chúng. Mặc dù không có quy mô lớn và nổi tiếng như ở Hoa Kỳ và nhiều nước khác, các tổ chức nghiên cứu chính sách công ở Mỹ La-tinh đã thành công trong việc lôi cuốn những tài năng nghiên cứu và trí tuệ hàng đầu, và đóng vai trò quan trọng trong việc định hình các tranh luận về chính sách quốc gia.

BỐI CẢNH TẠI HONDURAS

Các thành viên tham dự hội thảo sau đó chuyển sang xem xét lịch sử và hiện trạng các tổ chức chính sách công ở Honduras. Việc phân loại các tổ chức ở Honduras được tiến hành theo hướng so sánh với mô hình các cơ quan tham mưu của Hoa Kỳ, xét trên phương diện họ có tham gia hay không vào các hoạt động nghiên cứu chính sách công độc lập, phi đảng phái. Hầu hết không khớp với các mô hình tại Hoa Kỳ, nhưng dựa trên những điều tra sâu hơn, Honduras có một lịch sử khá thú vị về một số tổ chức có chức năng hoạt động tương tự như các cơ quan tham mưu. Việc lên sơ đồ các tổ chức, xem xét chúng xuất hiện như thế nào, nguồn cấp vốn và các loại hình hoạt động của chúng ra sao, là yếu tố then chốt trong việc xác định các bước đi trong tương lai nhằm củng cố các tổ chức và hoạt động chính sách công.

Hầu hết các tổ chức này đã tiến hành các nghiên cứu cấp quốc gia về những vấn đề cụ thể, cũng như tổ chức các diễn đàn chính sách và các sự kiện khác. Tuy nhiên, có lẽ không một tổ chức nào trong số này - vì nhiều lý do khác nhau, bao gồm thiếu quyền sự tự quản, nguồn vốn hạn chế, tập

trung vào khu vực doanh nghiệp, và thất bại trong việc gây ảnh hưởng đến chính sách - được coi là hình mẫu cơ quan tham mưu "cổ điển". Tuy nhiên, mỗi tổ chức đều có năng lực chuyên môn quý báu để đóng góp vào một diện rộng các vấn đề chính sách liên quan, và nhiều tổ chức đã sáng tạo đưa những hoạt động chính sách và nghiên cứu vào danh mục đầu tư của mình khi có nguồn tài chính phục vụ các hoạt động đó.

NGUỒN LỰC VÀ TÀI CHÍNH

Vấn đề kinh phí là nhân tố quyết định trong mọi cuộc tranh luận xây dựng một tổ chức. Nhiều vấn đề liên quan đến cơ chế cấp vốn đã được đưa ra thảo luận tại hội thảo, bao gồm quỹ phát triển ngoại giao, các quỹ khác, đóng góp của khu vực tư nhân, doanh thu từ việc bán các ấn phẩm và dịch vụ, phí hội thảo. Bằng chứng cụ thể tại Mỹ La-tinh là các tổ chức cần phải đa dạng hóa nguồn kinh phí và tránh bị phụ thuộc vào bất kỳ nguồn nào. Khi một nguồn kinh phí duy nhất - trong nhiều trường hợp là viện trợ vốn nước ngoài - cạn kiệt hoặc thay đổi nhà tài trợ, các tổ chức chỉ còn lại rất ít hoặc không có nguồn vốn, và do vậy dần dần bị suy yếu, gây ra hậu quả phải đóng cửa hoặc cắt giảm ngân sách.

NHỮNG PHÁT HIỆN

Trọng tâm của hội thảo là vạch ra quá trình xác định các vấn đề chính sách cụ thể quan trọng với Honduras, phát hiện những thiếu sót trong chính sách, chỉ ra những cơ hội định hình chính sách và tác động đến một lịch trình thay đổi chính sách. Họ bàn luận xuyên suốt các vấn đề chính sách thiết yếu cùng việc chọn các thành viên thích hợp, cũng như vai trò của cơ quan tham mưu trong bối cảnh của Honduras.

Mặc dù các thành viên bày tỏ cảm nghĩ tích cực về kết quả của hội thảo, vấn đề đặt ra là cuối cùng Honduras sẽ tiến bộ ra sao trong việc nâng cao chất lượng và ảnh hưởng của các công trình nghiên cứu chính sách công của mình. Hội thảo cũng đạt được sự nhất trí liên quan đến các vấn đề chính sách ưu tiên hàng đầu với Honduras cũng như cơ hội hiện tại để tác động tới những chính sách này. Nhóm hội thảo cũng đồng ý thành lập một ban chỉ đạo có nhiệm vụ nhóm họp và soạn thảo một bản báo cáo khái niệm, chiến lược kêu gọi tài chính và kế hoạch hành động.

Cho đến nay, đã diễn ra hai cuộc họp dưới sự chủ tọa của học viện ngoại giao thuộc Bộ Ngoại giao. Nhưng kế hoạch thành lập một "trung tâm dữ liệu và nghiên cứu" thuộc học viện đó - cho dù hữu ích cho công tác chuyên môn hóa cơ quan Dịch vụ Ngoại giao Honduras- rất cực vẫn không thỏa mãn yêu cầu về một tổ chức chuyên về chính sách, đáng tin cậy, phi đảng phái và tự chủ để tăng cường tranh luận chính sách công bên trong quốc gia. Động lực cho một cơ quan tham mưu độc lập ở Honduras - hay ở bất cứ một nước nào khác - không bị trói buộc trực tiếp bởi doanh nghiệp, chính phủ, quân đội hay các nhóm lợi ích đặc biệt khác, cuối cùng sẽ được quyết định bởi việc nhận thức được tính cấp thiết phải cải cách, bởi những giá trị lớn lao của tư duy độc lập trong các cuộc tranh luận chính sách công, và bởi một nhóm các nhà lãnh đạo và nhà hảo tâm với mong muốn định hình tương lai của đất nước thông qua các giải pháp chính sách vững chắc.

Toàn văn bằng tiếng Anh có trên Internet tại:

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpe/pj73amy.htm>