

KỸ NĂNG NHẬN DIỆN SỰ THÀNH CÔNG CỦA MỘT CHÍNH SÁCH

Một chính sách được coi là thành công khi nó thực hiện được đầy đủ những mục tiêu đã đặt ra, tạo ra được đầy đủ những kết quả mong muốn, đáp ứng được những yêu cầu đối với chính sách và có được sự đồng thuận cao của xã hội, dung hòa được lợi ích của các chủ thể có liên quan một cách tối đa và không tạo ra những tác động, những rủi ro không mong muốn. Như vậy, thành công của một chính sách chỉ có thể được khẳng định khi chính sách đó được thực hiện thành công. Có nhiều nhân tố tác động và ảnh hưởng tới thành công này ở những mức độ khác nhau, các đại biểu Quốc hội khi tham gia vào quá trình xây dựng chính sách cần quan tâm tới những nhân tố sau đây:

Thứ nhất, chất lượng của chính sách. Chất lượng của một chính sách thể hiện ở chỗ chính sách đó có nhằm tới đúng vấn đề cần giải quyết hay không. Chỉ khi chính sách đáp ứng đúng “nhu cầu xã hội” về bản thân nó thì mới thu hút được sự quan tâm của xã hội, mới bảo đảm được sự tham gia của xã hội và mới có thể huy động được các nguồn lực xã hội vào việc thực hiện nó. Chỉ khi đó, chính sách mới có thể được thực hiện thành công. Chất lượng của một chính sách cũng thể hiện ở chỗ nó đáp ứng được những yêu cầu đặt ra đối với một chính sách như thế nào. Sau nữa, nó có được xây dựng trên cơ sở xác định đúng, hợp lý các nội dung, các khía cạnh của chính sách, các giải pháp chính sách thì bản thân chính sách mới khả thi, việc thực hiện nó mới hứa hẹn đem lại kết quả tốt. Hơn nữa, khi xây dựng chính sách, các nguồn lực được tính toán, phân bổ phù hợp với mục tiêu và nhu cầu sử dụng nguồn lực (về chủng loại, số lượng, chất lượng, thời gian huy động, phân bổ và sử dụng,...) thì tính khả thi của chính sách mới được bảo đảm, hiệu quả của chính sách và việc thực hiện nó mới có thể định lượng, kiểm soát được. Chất lượng của chính sách còn thể hiện ở chỗ nó có được thiết kế và tổ chức thực hiện phù hợp với môi trường kinh tế - xã hội mà nó được tổ chức thực hiện hay không. Kể cả mục tiêu lẫn các giải pháp và phương thức thực hiện tất cả các nội dung của chính sách đều không thể tách rời khỏi môi trường kinh tế - xã hội mà các nội dung này được thực hiện.

Thực tiễn đã cho thấy, có khá nhiều trường hợp chính sách không thể thực hiện được hoặc kết quả và hiệu quả của nó thấp xa so với kỳ vọng,... chính là do chất lượng của chính sách thấp, thể hiện ở chỗ nó không bám sát nhu cầu, được

thiết kế thiếu nhất quán, không bao quát được hết các khía cạnh, lĩnh vực, đối tượng có liên quan,...

Thứ hai, năng lực thực hiện nhiệm vụ, chức năng của các chủ thể liên quan tới chính sách. Cho tới khi hoạch định xong và chính thức ban hành, về cơ bản, các chính sách mới chỉ ở dạng ý tưởng, mong muốn, dự kiến và định hướng, cần được triển khai thực hiện để biến chúng thành hiện thực. Để có thể thực hiện thành công các giải pháp chính sách, đạt được mục tiêu và giải quyết được vấn đề mà chính sách hướng tới, các chủ thể liên quan không chỉ cần có nguồn lực cần thiết, mà còn phải có năng lực tương xứng với những nhiệm vụ thực hiện, với những hoạt động cần triển khai. Những năng lực này chính là khả năng về kỹ thuật, về tài chính, về quản lý - tổ chức và năng lực phối hợp - hợp tác để có thể nhận thức đúng môi trường thực hiện chính sách, có thể linh hoạt tổ chức thực hiện các biện pháp và hoạt động dự kiến. Các chủ thể liên quan cũng phải có năng lực cần thiết để hiểu biết rõ ràng, chính xác nội dung của chính sách, nhận biết kịp thời những sai lệch và những rủi ro trong quá trình thực hiện chính sách, đồng thời nhận biết nhu cầu điều chỉnh, sửa đổi cần chính sách,... Một trong những năng lực khác có vai trò rất quan trọng của các chủ thể liên quan là năng lực tuyên truyền, giải thích chính sách cho các chủ thể liên quan, vận động họ tham gia thực hiện chính sách.

1. Năng lực về nhân lực xây dựng chính sách

Chất lượng, hiệu lực, hiệu quả của chính sách phụ thuộc chủ yếu vào năng lực xây dựng chính sách của đội ngũ cán bộ, công chức. Nói một cách khác, năng lực xây dựng chính sách của đội ngũ cán bộ, công chức tham gia xây dựng chính sách quyết định đến chất lượng, hiệu quả của chính sách. Do đó, muốn nâng cao chất lượng, hiệu quả của chính sách thì cần phải nâng cao năng lực xây dựng chính sách của đội ngũ cán bộ, công chức tham gia xây dựng chính sách. Năng lực xây dựng chính sách là kiến thức, kỹ năng, thái độ của đội ngũ cán bộ, công chức tham gia xây dựng chính sách; là khả năng tham mưu, tham gia xây dựng chính sách của đội ngũ cán bộ, công chức. Năng lực xây dựng chính sách của cán bộ, công chức thể hiện như sau:

Thứ nhất là, xác định vấn đề chính sách. Năng lực xác định vấn đề chính sách là kiến thức, kỹ năng, thái độ, trách nhiệm của cán bộ, công chức trong phân tích vấn đề chính sách. Vấn đề chính sách là những mâu thuẫn xã hội phát

sinh cần được giải quyết bằng chính sách để cho thực thể xã hội tồn tại và phát triển. Vấn đề chính sách là nhu cầu tương lai của đời sống xã hội cần được giải quyết bằng chính sách... Xác định vấn đề chính sách là nhiệm vụ đầu tiên trong xây dựng chính sách, có ý nghĩa và tầm quan trọng đặc biệt, quyết định đến việc xác định đúng mục tiêu, đối tượng, chủ thể, thể chế, nhất là các giải pháp công cụ chính sách. Năng lực xác định vấn đề chính sách là kiến thức, kỹ năng và thái độ của đội ngũ cán bộ, công chức trong tham gia xây dựng chính sách, trong phân tích, xác định, lựa chọn đúng vấn đề cần phải giải quyết. Năng lực xác định vấn đề chính sách thể hiện ở kiến thức, kỹ năng phân tích nguồn gốc nảy sinh vấn đề chính sách: từ hoạt động thực tiễn trong xã hội; tác động của chủ thể quản lý; nguyện vọng và mong muốn của nhân dân và từ môi trường bên ngoài... Ngoài ra, năng lực xác định vấn đề chính sách còn được thể hiện ở kiến thức, kỹ năng, thái độ hay khả năng phân tích, xác định chính xác các căn cứ xây dựng chính sách như: tính bức xúc của vấn đề chính sách so với nhu cầu xã hội; yêu cầu quản lý của Nhà nước; khả năng của các đối tượng chính sách, khả năng tổ chức, giải quyết vấn đề chính sách của Nhà nước.

Thứ hai là, xác định mục tiêu chính sách. Xác định mục tiêu chính sách quan trọng trong xây dựng chính sách. Mục tiêu của chính sách được xác định đúng và trúng sẽ bảo đảm tính khả thi, tính hiện thực, hiệu lực và hiệu quả của chính sách. Thực tế, nhiều chính sách không thực hiện được hoặc thực hiện hiệu quả không cao; nguyên nhân ở chỗ, khi xác định mục tiêu chính sách chủ thể quản lý chủ quan, duy ý chí, không dựa trên các luận cứ khoa học đầy đủ...

Người tham gia xây dựng chính sách cần phải phân tích, đánh giá sâu sắc, toàn diện tính bức xúc, phức tạp và sự cần thiết phải giải quyết vấn đề chính sách, thời điểm ban hành chính sách, khả năng nguồn lực thực hiện chính sách, phạm vi, đối tượng của chính sách, hiệu quả kinh tế - xã hội và hiệu lực của chính sách so với yêu cầu quản lý của Nhà nước.

Thứ ba là, xác định các giải pháp chính sách. Giải pháp chính sách là cách thức chủ thể chính sách tác động đến đối tượng chính sách để đạt được mục tiêu chính sách. Nói cách khác, giải pháp chính sách là cách thức chủ thể chính sách sử dụng trong chính sách để tối đa hóa kết quả về lượng và về chất của mục tiêu chính sách. Giải pháp chính sách thường chứa đựng những cơ chế nhằm quy định các nguyên tắc tác động của chủ thể đến đối tượng chính sách... Nếu không xác định đúng các giải pháp chính sách thì mục tiêu chính sách sẽ khó có thể đạt

được... Năng lực xác định các giải pháp chính sách là kiến thức, kỹ năng, thái độ của cán bộ, công chức tham gia xây dựng chính sách trong xác định các giải pháp chính sách. Năng lực xác định các giải pháp chính sách biểu hiện cụ thể ở khả năng phân tích, so sánh, xác định, lựa chọn đúng các giải pháp phù hợp với mục tiêu chính sách của đội ngũ cán bộ, công chức tham gia xây dựng chính sách.

Thứ tư là, xác định các căn cứ xây dựng chính sách. Xây dựng chính sách phải dựa vào các căn cứ như: định hướng chính trị của đảng cầm quyền, quan điểm phát triển của chủ thể chính sách, các nguyên tắc, tiêu chí xây dựng chính sách, năng lực thực tế của đối tượng chính sách, tình trạng pháp luật và môi trường tồn tại của chính sách. Các căn cứ xây dựng chính sách là cơ sở khoa học, chính trị, pháp lý và thực tiễn xây dựng chính sách.

Thứ năm là, xác định thể chế chính sách. Xác định thể chế chính sách là xác định cơ sở pháp lý xây dựng chính sách. Thể chế xây dựng chính sách bao gồm: nghị quyết, luật của Quốc hội; nghị quyết, pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; nghị quyết, nghị định của Chính phủ; quyết định của Thủ tướng Chính phủ; thông tư của các Bộ trưởng; nghị quyết, quyết định của chính quyền cấp tỉnh. Năng lực xác định thể chế hay xác định cơ sở pháp lý xây dựng chính sách công là khả năng lựa chọn tổng hợp đầy đủ các văn bản, quy phạm pháp luật của các cấp có thẩm quyền liên quan đến một chính sách cụ thể và là cơ sở pháp lý để xây dựng chính sách.

Thứ sáu là, xác định các yếu tố ảnh hưởng đến xây dựng chính sách. Năng lực xác định các yếu tố ảnh hưởng đến xây dựng chính sách là kiến thức, kỹ năng và thái độ của đội ngũ cán bộ, công chức tham gia xây dựng chính sách trong xác định đúng các yếu tố ảnh hưởng đến xây dựng chính sách... Các yếu tố tác động đến xây dựng chính sách là: hệ thống chính trị (bao gồm các yếu tố văn hóa, chính trị, Hiến pháp và thể chế chính trị), yếu tố quyền lực của chủ thể chính sách, yếu tố năng lực của chủ thể hoạch định, xây dựng chính sách, yếu tố tiềm lực của đối tượng thi hành chính sách..., vai trò của công luận và truyền thông, hệ thống các giá trị xã hội, hệ thống kinh tế và các yếu tố khách quan bên ngoài (yếu tố địa chính trị, địa chiến lược), yếu tố lợi thế so sánh quốc gia và các quan hệ kinh tế quốc tế. Các yếu tố tác động đến xây dựng chính sách rất đa dạng; tồn tại, vận động theo quy luật khách quan; tác động khác nhau đến xây dựng chính sách.

Thứ bảy là, dự thảo phương án chính sách có chất lượng, hiệu quả. Năng lực dự thảo phương án chính sách có chất lượng, hiệu quả là kiến thức, kỹ năng, thái độ, trách nhiệm hay khả năng của đội ngũ cán bộ, công chức tham gia xây dựng chính sách trong việc dự thảo các phương án khác nhau, lựa chọn các giải pháp công cụ thẩm định dự thảo chính sách và nhất là trong lựa chọn phương án dự thảo tốt nhất trình cấp có thẩm quyền quyết định ban hành chính sách.

Vấn đề năng lực không chỉ được đặt ra đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm thực hiện các hoạt động, biện pháp được xác định trong các văn bản thể hiện nội dung của chính sách, mà còn cần được xem xét đối với cả các đối tượng thụ hưởng chính sách. Rõ ràng, một khi không có được năng lực cần thiết, các đối tượng thụ hưởng không những không thể tiếp nhận được những lợi thế mà chính sách tạo ra cho họ, mà còn có thể chịu những tác động ngược, ảnh hưởng tới sự tồn tại và phát triển của họ. Chính sách đền bù khi thu hồi đất ở một số địa phương là một ví dụ khá điển hình cho trường hợp này: Nhiều chủ hộ được nhận tiền bồi thường mà không biết kinh doanh, không có kinh nghiệm và cũng không tiếp cận được những tiến bộ kỹ thuật cần thiết để chuyển hướng sản xuất, không biết sử dụng tiền đền bù một cách hiệu quả nên đã dùng tiền này để xây dựng nhà cửa, mua sắm các mặt hàng tiêu dùng đắt tiền hoặc tiêu dùng vào việc ăn uống... khiến số tiền được bồi thường nhanh chóng bị sử dụng hết, trong khi chính họ bị lôi cuốn vào lối sống tiêu thụ, mất dần sự chăm chỉ, chịu khó, chịu đựng gian khổ để sản xuất, khiến đời sống nhanh chóng trở nên khó khăn, túng thiếu hơn so với trước khi nhận tiền đền bù.

Sự ủng hộ, hỗ trợ của các chủ thể liên quan, đặc biệt là các chủ thể thực hiện và chủ thể hưởng lợi/chịu tác động của chính sách. Sự tồn tại, ảnh hưởng của nhân tố này đối với chính sách dựa trên một nguyên lý (và thực tế) là mọi chính sách, suy cho cùng, đều phục vụ lợi ích của một bộ phận dân cư trong xã hội, được xây dựng trên cơ sở đồng thuận của cộng đồng và được thực hiện bởi một, một số hoặc toàn bộ cộng đồng. Do đó, nếu không có sự chấp thuận, ủng hộ, hỗ trợ và tham gia của cộng đồng, ít nhất là những chủ thể liên quan, thì một chính sách khó có thể được chấp thuận để đưa vào thực hiện, càng khó để có thể được thực hiện thành công.

Mỗi chính sách có thể đem lại những tác động và ảnh hưởng khác nhau, thậm chí trái ngược nhau và cho những cộng đồng dân cư khác nhau. Bởi vậy, ngoài tác động tích cực (ủng hộ, hỗ trợ, cổ xúy cho chính sách, chủ động thực

hiện và vận động, lôi kéo các chủ thể khác cùng thực hiện chính sách), cũng có thể có xu hướng thái độ ngược lại (phản đối, chống đối, cản trở việc thực hiện chính sách, lôi kéo người khác cùng cản trở việc thực hiện chính sách,...). Khi nghiên cứu thái độ của các chủ thể liên quan tới một chính sách, cần phân biệt rõ đâu là thái độ của cả cộng đồng các chủ thể liên quan và đại diện hoặc các đại diện của các chủ thể này.

Thông thường, khó có thể xác định được thái độ của các chủ thể liên quan mà chỉ có thể xác định thái độ của đại diện cho họ. Hơn nữa, bản thân các thành viên của mỗi cộng đồng cũng có thể có những thái độ khác nhau, thậm chí trái ngược nhau. Do đó, cần xác định rõ mỗi chiều hướng, thái độ đối với một chính sách là của nhóm chủ thể nào, mức độ đại diện của nó cho cộng đồng hoặc nhóm chủ thể đến đâu, có quan hệ gì với thái độ của các nhóm khác.

Mặt khác, khi tập hợp thông tin về thái độ của các chủ thể liên quan tới một chính sách, cần nghiên cứu, phân tích, phân loại các chiều hướng của từng loại thái độ, nguyên nhân của chúng, những lợi ích ẩn giấu sau mỗi xu hướng thái độ, đặc điểm các chủ thể của xu hướng thái độ đó, tác động của nó tới việc hình thành, phổ biến, tổ chức thực hiện và tới kết quả của việc thực hiện chính sách đang được xem xét.

2. Nâng cao hiệu quả thực thi chính sách công của cơ quan hành pháp

Nhìn chung, việc tổ chức thực thi chính sách công ở Việt Nam đã đạt được những kết quả tích cực, góp phần quan trọng vào những thành tựu của đất nước trong hơn 30 năm đổi mới. Tuy nhiên, vẫn còn không ít những hạn chế, bất cập đòi hỏi phải tập trung khắc phục, đó là:

Một là, ở nhiều thời điểm, khu vực công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục về nội dung và yêu cầu của chính sách chưa đầy đủ, rõ ràng và kịp thời. Thí dụ: Luật Người cao tuổi đã được ban hành từ năm 2009, tuy nhiên đến nay một bộ phận không nhỏ người cao tuổi đặc biệt là người cao tuổi khu vực nông thôn, miền núi vẫn không biết đến những quy định của Luật, không ít địa phương, cán bộ, công chức thực thi chính sách còn chưa nhận thức đầy đủ về Luật này. Chính sách ưu đãi với người có công với cách mạng đã bộc lộ nhiều hạn chế trong quá trình thực hiện, thể hiện ở kết quả của cuộc “Tổng rà soát thực hiện chính sách ưu đãi với người có công với cách mạng trong hai năm 2014-2015”: có tới

86.601 người có công với cách mạng hưởng chưa đầy đủ, 1.872 người hưởng sai chính sách...

Hai là, hệ thống văn bản hướng dẫn thi hành chính sách còn nhiều chồng chéo, không rõ ràng, thống nhất. Tình trạng luật, pháp lệnh đã ban hành nhưng phải chờ nghị định và thông tư hướng dẫn diễn ra khá phổ biến, cản trở việc áp dụng. Năm 2013, dự kiến Quốc hội sẽ thông qua 32 dự án Luật và 4 dự án Pháp lệnh, nhưng chỉ tính riêng trong 6 tháng đầu năm 2013, trong số 13 luật mới đã có hiệu lực thi hành thì có tới 8 luật chưa có nghị định, thông tư hướng dẫn thực hiện, ví dụ: Luật Quảng cáo...

Nhiều trường hợp, Chính phủ, các bộ, ngành chậm sửa đổi, bổ sung các văn bản hướng dẫn thi hành, mặc dù đã được cử tri kiến nghị đến Quốc hội. Ví dụ như Nghị định số 193/2013/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật Hợp tác xã, Nghị định hướng dẫn, thi hành Luật Bảo hiểm xã hội...

Ba là, tồn tại những chính sách ban hành không sát với thực tiễn, gây khó khăn cho khâu tổ chức thực thi chính sách, dẫn đến hiệu lực, hiệu quả thấp. Tình trạng này xảy ra khá phổ biến dẫn đến hậu quả, chính sách vừa ban hành đã phải sửa đổi, bổ sung, hoặc không có hiệu lực thi hành trong thực tiễn. Năm 2014, Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật (Bộ Tư pháp), đã tiến hành kiểm tra 3.887 văn bản do bộ, ngành, địa phương ban hành, đã phát hiện 634 văn bản ban hành trái căn cứ, thể thức, trong đó có những văn bản thiếu tính khả thi trong quá trình thực hiện, điển hình như: quy định xử phạt 5 triệu đồng khi nghe điện thoại ở cây xăng, quy định người bán hàng rong phải có giấy chứng nhận sức khỏe, đối tượng là Bà mẹ Việt Nam Anh hùng được cộng điểm ưu tiên khi thi đại học... Nguyên nhân của những chính sách này thường là do các nhà hoạch định chính sách chưa đo lường được những hạn chế, bất cập khi đưa chính sách vào thực tiễn. Một số chính sách có ý nghĩa thực tiễn thì lại chưa có đủ chế tài để áp dụng dẫn đến tình trạng người dân tuân thủ không nghiêm và chính sách sớm bị rơi vào quên lãng.

Bốn là, việc xây dựng kế hoạch thực hiện chính sách chưa chú ý đến các nguồn lực để thực hiện. Nhiều chính sách dân tộc đã được thực hiện và đem lại hiệu quả thiết thực như: Chương trình 135, chính sách hỗ trợ đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số; chính sách cho vay vốn sản xuất đối với hộ dân tộc thiểu số đặc biệt khó khăn... Tuy nhiên, hạn chế chung trong quá trình thực

hiện các chính sách trên là do nguồn lực thực hiện không được cấp đủ, kịp thời cho các địa phương, do đó mục tiêu đặt ra của các chính sách khó đạt được đúng kế hoạch.

Đặc biệt là khâu phân công, phối hợp thực hiện chính sách chưa hợp lý, còn biểu hiện cục bộ, không đề cao trách nhiệm, tinh thần phối hợp giữa các cơ quan hữu quan trong tổ chức thực hiện chính sách. Thực tế thực thi chính sách cho thấy, hầu hết các cơ quan thực thi chính sách tìm cách thu hút lợi thế tối đa, ít chú trọng đến lợi ích chung; hoặc còn tồn tại bất cập trong phân công, phối hợp thực thi chính sách giữa các cơ quan.

Diễn hình là Chương trình 135, đối tượng là cấp xã được giao cho Ủy ban Dân tộc chỉ đạo thực hiện. Với Chương trình 30a, đối tượng là cấp huyện (có trên 90% xã thuộc Chương trình 135), trên cùng một địa bàn nhưng lại phân công cho Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội chỉ đạo, gây ra chông chéo trong quản lý, thực hiện.

Bên cạnh đó, một bộ phận cán bộ, công chức trình độ năng lực yếu dẫn đến hiểu sai chính sách; thái độ thực thi chính sách thiếu khách quan, làm chính sách bị méo mó, không đúng với mục tiêu, mục đích của chính sách.

Tài liệu tham khảo:

1. Chương trình 135 của Chính phủ
2. Nghị định số 193/2013/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật Hợp tác xã
3. Luật bảo hiểm xã hội
4. Báo cáo công tác năm 2014 của Bộ Tư pháp
5. Năng lực xây dựng chính sách công và biểu hiện ở Việt Nam", Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam, số 5 (114), 2017
6. Tài liệu Hội nghị "Giới thiệu về Quốc hội dành cho ứng cử viên lần đầu trúng cử đại biểu Quốc hội", Ban Công tác đại biểu, 2016.
7. Đại biểu Quốc hội những điều cần biết, Ban công tác đại biểu năm 2011.