

QUY TRÌNH HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH CÔNG

Hiện nay, nhiều vấn đề chính sách ở Việt Nam đang được các đại biểu Quốc hội quan tâm. Trong diễn đàn Quốc hội, đã có những ý kiến bàn về vai trò của các nhóm tư vấn, nghiên cứu độc lập về hoạch định chính sách. Bên cạnh đó, Trong Luật Tổ chức Quốc hội có quy định về việc các đại biểu Quốc hội có quyền trình các dự án luật... Tuy nhiên, theo GS. Kenichi Ohno, Việt Nam đang có một quy trình hoạch định chính sách có một không hai. Hầu hết chính sách được xây dựng với sự tham gia hạn chế của doanh nghiệp. Doanh nghiệp chỉ được phép có ý kiến sau hoặc khi có vấn đề phát sinh. Chính sách được xây dựng trên cơ sở các phân tích và mục tiêu không thực tế, không được giới doanh nghiệp ủng hộ. Hơn nữa, các chính sách không có sự phối hợp giữa các Bộ, chỉ là bản liệt kê các chính sách mà thiếu kế hoạch hành động cụ thể. Mỗi Bộ ngành có nhiều kế hoạch nhưng lại không xác định được lĩnh vực ưu tiên. Vì vậy, Việt Nam nên bắt đầu một quy trình hoạch định chính sách mới, với sự tham gia của tất cả các bên liên quan, bao gồm: Chính phủ, doanh nghiệp, người tiêu dùng, người nước ngoài, các nhà tài trợ, các nhà khoa học, chuyên gia. Đôi khi, các doanh nghiệp hoặc các nhà khoa học có thể vạch ra một chiến lược trình Chính phủ. Chính sách không đơn thuần chỉ là một văn bản hành chính của Nhà nước. Ở Chuyên đề này xin giới thiệu đến đại biểu quy trình hoạch định chính sách nhằm hỗ trợ các đại biểu có cái nhìn tổng quát xây dựng chính sách công.

I. CÁC CĂN CỨ HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH CÔNG

1. Căn cứ vào định hướng chính trị

Dưới sự lãnh đạo của đảng cầm quyền, các nhà nước quản lý xã hội phát triển theo mục tiêu định hướng. Đường lối phát triển xã hội của đảng cầm quyền là căn cứ để nhà nước đề ra các mục tiêu kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội trong dài hạn và ngắn hạn. Mục tiêu định hướng cho các thời kỳ là những giá trị về lượng và chất của đời sống theo nhu cầu xã hội như thu nhập bình quân đầu người của một quốc gia, xây dựng một nền kinh tế tri thức, một xã hội công nghiệp... Để đạt được những mục tiêu đề ra, nhà nước phải sử dụng các công cụ vĩ mô để quản lý, điều hành các đối tượng vận động theo định hướng. Trong hàng loạt công cụ quản lý thường dùng thì chính sách công tỏ ra là công cụ đặc lực nhất của các nhà nước, vì thế mục tiêu chính sách cũng là mục tiêu quản lý

nhà nước trong từng thời kỳ. Như vậy, có nghĩa là mục tiêu chính sách phải xuất phát từ đường lối phát triển của chế độ xã hội do đảng cầm quyền khởi xướng.

Đường lối phát triển của một chế độ xã hội do đảng cầm quyền lựa chọn là ổn định, lâu dài. Tính ổn định của đường lối sẽ tạo ra sự thống nhất trong quá trình vận hành xã hội theo quy luật, hạn chế hoặc loại bỏ được những biến cố phát sinh trái quy luật làm tổn hại đến đời sống nhân dân, giúp cho xã hội có những bước đi vững chắc trên con đường phát triển. Quá trình đi đến mục tiêu phát triển chung theo đường lối của đảng cầm quyền cần phải có thời gian đủ để các yếu tố kinh tế, xã hội tồn tại vận động từ thấp đến cao, từ chưa hoàn thiện đến hoàn thiện theo yêu cầu xã hội. Thời gian để làm thay đổi trạng thái xã hội từ mức độ này sang mức độ khác thường mất khoảng 10-15 năm, đó là khoảng thời gian để các yếu tố tích tụ về lượng trong quá trình vận động đủ để thay đổi được về chất. Cùng với sự vận động phát triển của các yếu tố kinh tế - xã hội, nhận thức của các tầng lớp nhân dân trong xã hội cũng không ngừng được nâng cao, vì thế mà mục tiêu và biện pháp quản lý phát triển do chủ thể đề xướng ngày càng đầy đủ, hoàn thiện. Tính toàn diện, hợp quy luật từ ý thức giai cấp đến hành vi ứng xử của chủ thể đối với diễn biến trong thực tế hiện tại và tương lai chính là quan điểm phát triển của chủ thể. Quan điểm phát triển có thể thay đổi giữa các thời kỳ tùy theo nhận thức của người lãnh đạo, trong khi đường lối phát triển thì ổn định, ít thay đổi. Như vậy, việc hoạch định chính sách phát triển của nhà nước trong từng thời kỳ ngoài việc căn cứ vào đường lối chính trị còn phải dựa vào quan điểm phát triển của đảng cầm quyền trong thời kỳ đó.

2. Căn cứ vào năng lực thực tế của chủ thể tham gia thực hiện chính sách công

Tính khả thi của chính sách công tùy thuộc rất lớn vào ý thức chấp hành nghiêm túc hay không của các chủ thể tham gia thực hiện chính sách, thậm chí đây còn là yếu tố ảnh hưởng quyết định đến tính khả thi của một chính sách. Chủ thể tham gia thực hiện chính sách công bao gồm các tổ chức trong hệ thống chính trị, tổ chức kinh tế, xã hội và các tầng lớp nhân dân có cùng nguyện vọng phát triển vì mục tiêu chung, trong đó bao gồm cả người thụ hưởng lợi ích từ thực hiện chính sách. Kết quả thực hiện chính sách công của các chủ thể chịu ảnh hưởng từ nhiều yếu tố, trong đó yếu tố trực tiếp, quan trọng nhất là trình độ chuyên môn nghiệp vụ của từng nhóm chủ thể. Nếu chủ thể tham gia thực hiện

chính sách công có trình độ dân trí cao, họ sẽ nhận thức một cách đầy đủ mục tiêu chính sách để chủ động, tự giác thực hiện. Ngoài đó ra, họ không những có năng lực vận dụng linh hoạt các biện pháp định hướng của chính sách, mà còn sáng tạo, tìm kiếm các biện pháp hiệu quả hơn. Vì vậy, khi hoạch định chính sách công, nhà lãnh đạo nhất thiết phải căn cứ vào trình độ, nhận thức của các chủ thể tham gia thực hiện để xác định mục tiêu và biện pháp chính sách cho thích hợp. Để giảm bớt tính phức tạp của chính sách công với các chủ thể tham gia thực hiện, trước hết phải xác định rõ ràng, cụ thể mục tiêu và biện pháp chính sách để người dân không thể hiểu sai về bản chất các yếu tố cấu thành chính sách.

3. Căn cứ vào tình trạng pháp luật trong xã hội

Chính sách và pháp luật đều là những công cụ quan trọng để nhà nước quản lý xã hội. Mỗi công cụ đều có tính năng, tác dụng nhất định, nhưng khi sử dụng lại phải phối hợp các công cụ để hỗ trợ cho nhau mới phát huy tác dụng của mỗi loại nhằm đạt hiệu quả cao đối với quản lý phát triển kinh tế - xã hội. Trong hệ thống công cụ quản lý vĩ mô thì chính sách và pháp luật có mối quan hệ khá đặc biệt, chúng vừa làm cơ sở cho nhau, vừa thúc đẩy nhau phát triển. Chính sách là công cụ định hướng của các nhà nước nhằm dẫn dắt các chủ thể trong xã hội hành động hướng đến những mục tiêu chính trị. Pháp luật là công cụ điều chỉnh mối quan hệ giữa các chủ thể để bắt buộc họ phải chấp hành những quy tắc khi tham gia các hoạt động kinh tế - xã hội phù hợp theo định hướng chính trị.

Tình trạng pháp luật của một quốc gia có ảnh hưởng trực tiếp đến hoạch định và thực thi chính sách công. Tình trạng này được hiểu là thực trạng về số lượng, chất lượng của hệ thống pháp luật hiện có so với yêu cầu phát triển xã hội và ý thức tuân thủ pháp luật của tổ chức, công dân. Nếu tình hình pháp luật, pháp chế của xã hội là tốt thì mục tiêu của chính sách công có thể nhận được sự ủng hộ cao của các chủ thể do có sự ổn định về nếp sống và làm việc của mỗi người trong xã hội, phù hợp với định hướng chính trị. Để hiện thực hóa mục tiêu chính sách công, nhà nước chỉ cần xây dựng những biện pháp mềm dẻo nhưng vẫn có tính khả thi cao. Như vậy, các nhà nước cần dựa vào tình trạng pháp luật trong một thời kỳ nhất định để hoạch định chính sách công, nhất là lựa chọn biện pháp chính sách cho thích hợp, hiệu quả.

4. Căn cứ vào môi trường tồn tại của chính sách công

Sau khi hoạch định, chính sách công sẽ được tổ chức thực thi. Kết quả đem lại của mỗi chính sách bị chi phối khá lớn bởi môi trường mà nó tồn tại. Trong một quốc gia, các chính sách công phải tồn tại với môi trường phong phú, đa dạng, bao gồm môi trường kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội, tự nhiên, quốc tế... Các môi trường này lại biến động không đều nhau trong từng thời kỳ phát triển, chúng đan xen vào nhau tác động phức tạp đến sự tồn tại của chính sách. Trong môi trường xã hội lành mạnh có trình độ dân trí cao, đời sống dân cư tốt, tập quán sinh sống văn minh, truyền thống dân tộc thống nhất và có nền dân chủ phát triển thì các chính sách sẽ đi vào đời sống được thuận lợi và nhanh chóng phát huy tác dụng. Tuy vậy, nếu xã hội đó lại đặt vào một môi trường quốc tế không thuận lợi như chiến tranh hay diễn biến hoà bình phức tạp thì chính sách lại phải mang tính khu vực và quốc tế mới có thể tồn tại trong đời sống xã hội. Nếu môi trường quốc tế thuận lợi sẽ tạo điều kiện cho các quốc gia có nhiều cơ hội phát triển và ngược lại. Vì thế các nhà hoạch định chính sách công phải căn cứ vào môi trường tồn tại trong thực tế và tương lai để xây dựng những chính sách phù hợp trong từng giai đoạn phát triển.

Những căn cứ trên đây được coi là cơ sở khoa học để nhà nước nghiên cứu, ban hành chính sách công trong từng giai đoạn.

II. CÁC BƯỚC HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH CÔNG

1. Phân tích bối cảnh hoạch định chính sách công

Chính sách là một công cụ trong hệ thống các công cụ của nhà nước dùng để quản lý xã hội, vì thế chính sách chỉ giải quyết được một số vấn đề trong hàng loạt vấn đề nảy sinh, vì vậy không phải lúc nào nhà nước cũng ban hành chính sách. Thậm chí khi nhà nước không ban hành chính sách, nhưng quá trình hoạt động xã hội làm nảy sinh các biến cố phù hợp với ý chí chính trị của nhà nước cũng được coi như đã hoạch định chính sách công đối với hoạt động xã hội này. Theo công dụng của chính sách và điều kiện ra đời chính sách, chúng ta thấy việc ban hành chính sách công phải được cân nhắc thận trọng để vừa bảo đảm hiệu lực, hiệu quả của chính sách, vừa không làm ảnh hưởng đến các công cụ quản lý khác nhằm củng cố lòng tin của người dân vào nhà nước.

Bối cảnh hoạch định chính sách công bao gồm các yếu tố bên trong hệ thống nhà nước và bên ngoài xã hội ảnh hưởng đến nhu cầu, nguyện vọng về phát triển bền vững kinh tế - xã hội của cả hệ thống chính trị và các tầng lớp dân cư. Thực trạng vận động của các yếu tố đó ngoài việc gây ảnh hưởng thuận lợi hay khó khăn cho quá trình hoạch định chính sách công, còn làm xuất hiện những thời cơ và thách thức đối với quá trình này. Những yếu tố này liên tục vận động theo nhiều phương, chiều khác nhau, thậm chí còn chuyển hóa cho nhau một cách phức tạp. Muốn xác định đúng mức độ tác động lẫn nhau giữa các yếu tố môi trường đến mục tiêu phát triển, chủ thể quản lý phải thường xuyên phân tích bối cảnh kinh tế, xã hội. Kết quả việc làm này cho thấy được nguồn gốc phát sinh những vấn đề cần được giải quyết bằng chính sách; mức độ quan trọng của vấn đề; những yếu tố liên quan đến giải quyết vấn đề... Từ đó các chủ thể xây dựng thành kịch bản giải quyết vấn đề làm cơ sở cho hoạch định chính sách công.

Tính chất vấn đề của chính sách công thường được xem xét dưới các góc độ chính như:

- Tính bức xúc của vấn đề chính sách công đối với đời sống xã hội.
- Tính phức tạp của vấn đề chính sách công.
- Tính quan trọng của vấn đề chính sách công...

2. Hình thành ý tưởng về chính sách công

Ý tưởng chính sách như là một sáng kiến về định hướng giải quyết vấn đề chính sách công trên thực tế. Sau khi phân tích môi trường chính sách, ngoài việc tìm thấy vấn đề chính sách, các chủ thể còn xác định được thái độ chính trị của nhà nước đối với vấn đề chính sách công. Nếu thật sự vấn đề cần phải giải quyết bằng chính sách thì ý tưởng chính sách sẽ được tiếp diễn. Tuy nhiên, sự tiếp diễn ý tưởng chính sách còn phải cân nhắc xem khả năng giải quyết vấn đề đến đâu. Khả năng này bao gồm cả nhà nước và xã hội trong việc huy động nguồn lực thực có và tiềm tàng. Không những thế, ý tưởng chính sách cũng phải đặt lên “bàn cân” về tính hiệu quả. Bởi nếu giải quyết vấn đề bằng mọi giá cũng chưa phải là một ý tưởng chính sách công tốt.

3. Dự thảo các phương án giải quyết vấn đề chính sách công

Dự thảo các phương án giải quyết vấn đề chính sách công nhằm cho ra đời những kịch bản chính sách công để các cơ quan có thẩm quyền làm căn cứ tiến hành hoạch định chính sách. Do hoạt động kinh tế - xã hội chịu tác động của nhiều quy luật khách quan nên trong thực tế người ta có thể giải quyết các vấn đề chính sách công bằng nhiều cách khác nhau. Ví dụ, muốn nâng cao thu nhập bình quân đầu người để cải thiện đời sống vật chất, tinh thần của người dân, nhà nước có thể đưa ra biện pháp khuyến khích đầu tư để đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng kinh tế, nhưng cũng có thể sử dụng các biện pháp hạn chế tốc độ tăng dân số trong điều kiện hữu hạn về tăng trưởng kinh tế và cũng có thể sử dụng đồng thời các biện pháp trên. Để chính thức lựa chọn cách thức tác động nào trên đây, nhà nước phải ban hành một chính sách công. Như vậy, có thể thấy việc dự thảo các kịch bản chính sách công là tất yếu khách quan. Mỗi phương án đều thể hiện một cách ứng xử của nhà nước với các vấn đề kinh tế - xã hội bao gồm mục tiêu cần đạt được là nâng cao đời sống người dân và cách thức đạt mục tiêu là thúc đẩy tăng trưởng kinh tế hay kiềm chế tốc độ tăng dân số bằng cơ chế quản lý, bằng nguồn lực kinh tế, xã hội hay bằng mệnh lệnh hành chính. Với ý nghĩa này, khi dự thảo kịch bản chính sách công cần đưa ra nhiều phương án khác nhau để cả chủ thể ban hành và chủ thể tham gia thực thi chính sách công có điều kiện lựa chọn một phương án tốt nhất. Cũng cần biết rằng, quy mô, trình độ của mục tiêu và biện pháp trong các kịch bản chính sách công là không giống nhau, thậm chí còn trái ngược nhau. Biết điều này để tạo nên sự độc lập giữa các nhà xây dựng kịch bản chính sách công nhằm bảo đảm tính khách quan, khoa học của mỗi phương án dự thảo.

4. Lựa chọn phương án tối ưu

Lựa chọn phương án chính sách là bước tiếp theo của dự thảo chính sách nhằm xác định được kịch bản tối ưu trong số các kịch bản chính sách xây dựng. Khi lựa chọn kịch bản chính sách công cần dựa vào các tiêu chuẩn của một chính sách tốt để xem xét, đồng thời cũng kiểm tra, đánh giá các căn cứ khoa học được dùng khi xây dựng phương án chính sách và nghiên cứu phân tích các yếu tố ảnh hưởng đến mô hình chính sách nếu được triển khai thực hiện. Việc xem xét trên đây có thể được thực hiện bằng cách cho điểm từng nội dung rồi tổng hợp lại, hay cũng có thể sử dụng phương pháp so sánh, phương pháp thay

thể, phương pháp loại trừ... từ đó có được một quyết định đúng đắn nhất. Để lựa chọn được phương án chính sách công tối ưu không nên chỉ dừng lại ở cấp hoạch định, mà cần mở rộng đến các đối tượng thực thi chính sách để vừa bảo đảm tính khách quan, vừa tạo nên sự đồng thuận giữa chủ thể và khách thể trong quá trình lựa chọn.

5. Hoàn thiện phương án lựa chọn công

Phương án lựa chọn mới chỉ đáp ứng được những yêu cầu cơ bản của một chính sách, còn cần phải bổ sung, hoàn thiện về nội dung theo yêu cầu của cả chủ thể và đối tượng chính sách. Phương án dự thảo chính sách công mới chỉ là kết quả nghiên cứu đề xuất của một bộ phận các nhà hoạch định vì thế nó vẫn thiếu tính thống nhất, toàn diện, sâu sắc cả về mục tiêu và biện pháp. Trước khi lựa chọn, phương án chính sách công được chuyển đến cho các tổ chức, cá nhân có trách nhiệm và có thể đến với các đối tượng thực thi để xin ý kiến tham gia, đóng góp. Những ý kiến đóng góp được ban dự thảo cân nhắc sử dụng để bổ sung, hoàn thiện theo yêu cầu của chủ thể quản lý. Trong thực tế, các phương án chính sách công thường được bổ sung, hoàn thiện về biện pháp, nhất là biện pháp mang tính cơ chế.

6. Thẩm định phương án chính sách công

Sau khi được lựa chọn chính thức, phương án chính sách công mới chỉ là một mô hình lý thuyết tối ưu, vì thế nó vẫn có khoảng cách với thực tế xã hội. Do đó, cần làm cho phương án chính sách lựa chọn thật sự gần gũi với đời sống, có được tiếng nói của thực tế, như thế mới bảo đảm tính khả thi của chính sách công. Để có được điều này, nhà hoạch định cần thực hiện bước thẩm định phương án chính sách lựa chọn. Thẩm định phương án chính sách công là những hoạt động thử nghiệm các tính năng của chính sách trong những điều kiện nhất định theo yêu cầu quản lý. Qua thẩm định, một lần nữa cho phép khẳng định về kết quả lựa chọn phương án chính sách công, đồng thời kết luận về tính khả thi của chính sách công.

Trong thực tế, phương án chính sách công được thẩm định bằng nhiều cách, tùy theo quy mô, trình độ và tính chất của chính sách. Người ta có thể thẩm định bằng cách phân tích các mẫu hình lựa chọn trên cơ sở nguyên lý cho các phương án chính sách có phạm vi áp dụng hẹp, mục tiêu trực diện như chính

sách cho các đối tượng ưu đãi trong xã hội (phụ nữ, người già, trẻ em không nơi nương tựa, những người có công). Nhưng có những phương án chính sách công phải thẩm định bằng thử nghiệm từng bước trong thực tế, thậm chí phải tiến hành ở nhiều nơi có những điều kiện khác nhau mới kiểm chứng được chính xác. Cách thẩm định này thường dùng với những chính sách mới, quan trọng có ảnh hưởng quyết định đến định hướng phát triển của nhà nước như chính sách về nhiều thành phần sở hữu ở nước ta (xây dựng hợp tác xã, cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước). Hoặc cũng có thể sử dụng kết hợp cả hai cách thẩm định trên cho một phương án chính sách.

Sau khi thẩm định, phương án chính sách công có thể bị loại bỏ, hoặc dừng lại chưa được ban hành nếu không đáp ứng yêu cầu của nhà nước về mục tiêu và biện pháp, nhưng nói chung các phương án đều phải tiếp tục điều chỉnh hoàn thiện trước khi đưa vào quyết nghị.

7. Quyết định chính sách công

Đây là bước có ý nghĩa quyết định cho sự ra đời một chính sách công. Có không ít chính sách công đã thực hiện đến bước thẩm định, thậm chí còn thẩm định nhiều lần mà vẫn không được thông qua ở cấp có thẩm quyền. Lý do cũng có thể do môi trường chính sách bên ngoài đã chuyển hóa theo quy luật vận động, vấn đề chính sách không còn nhu cầu phải giải quyết. Hoặc cũng có thể vì mục tiêu phát triển được thay đổi thang giá trị, thay đổi thứ tự ưu tiên. Quyết nghị chính sách công được thực hiện bởi một cơ quan chính trị trong hệ thống công quyền theo trình tự, thủ tục luật định. Các bước hoạch định chính sách trên đây có thể được mô hình hoá thành sơ đồ hệ thống về hoạch định chính sách công theo sơ đồ sau:

Sơ đồ 1: Sơ đồ hoạch định chính sách công

