

# TỔNG QUAN VỀ QUY TRÌNH BAN HÀNH CHÍNH SÁCH CÔNG

## 1. Chủ thể tham gia ban hành chính sách công

Ban hành chính sách công là toàn bộ quá trình hiện thực hóa nội dung chính sách dưới hình thức văn bản quản lý nhà nước theo một trình tự, thủ tục do luật pháp định. Thực chất, đây là toàn bộ quá trình pháp lý hóa về nội dung, hình thức của một chính sách công.

Bản chất của chính sách công là định hướng chính trị do nhà nước lựa chọn để thực hiện có hiệu quả mục tiêu phát triển các ngành, lĩnh vực hay địa phương trong từng thời kỳ nhất định. Vì thế việc quyết định ban hành chính sách công phải được thực hiện bởi các chủ thể đại diện cho lực lượng chính trị nòng cốt. Do thiết chế chính trị ở các quốc gia khác nhau, nên chủ thể ban hành chính sách công cũng không giống nhau. Ở đa số các nước trên thế giới, chính sách công được ban hành bởi cơ quan đại biểu cho ý chí, nguyện vọng của các tầng lớp nhân dân. Cơ quan chính trị thực hiện ban hành chính sách công có thể ở trung ương hay địa phương tùy theo nguyên tắc phân quyền trong quản lý nhà nước. Cơ quan chính trị hoạt động theo nguyên tắc tập thể lãnh đạo để quyết định những vấn đề trọng yếu về kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội và môi trường của đất nước hoặc vùng, lãnh thổ. Ở nước ta, Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo Nhà nước và xã hội thực hiện các quá trình phát triển kinh tế - xã hội, trong đó có hoạt động xây dựng và thực hiện chính sách công. Chủ thể ban hành chính sách công được giao cho Quốc hội và Chính phủ đảm nhận theo quy định của pháp luật. Tham gia vào hoạt động này còn có đại diện của các bộ phận dân cư là tổ chức chính trị - xã hội. Nội dung, hình thức và phương pháp ban hành chính sách công được thực hiện theo luật định.

## 2. Các bước ban hành chính sách công

### 2.1. Lập chương trình chính sách

Để thực hiện chức năng, quyền hạn của mình trong ban hành chính sách, cơ quan có thẩm quyền tiến hành triển khai những công việc có liên quan đến việc xây dựng dự thảo chính sách công. Toàn bộ quá trình này được thực hiện một cách nghiêm túc, chặt chẽ và khách quan theo quy định, sản phẩm của bước này là dự thảo chính sách công có đầy đủ nội dung theo cấu trúc được trình bày đúng thể thức của một văn bản chính sách.

Sau khi thực hiện có kết quả các bước theo quy trình từ nêu lý do hoạch định đến thẩm định phương án chính sách, cơ quan ban hành chính sách công đã có đầy đủ cơ sở để kết luận về tính khả thi, hiệu lực, hiệu quả của dự thảo chính sách công. Những kết luận mang tính khoa học như vậy cho phép cơ quan ban hành xác định ý chí chính trị xem có đưa chính sách vào thực thi trong đời sống hay không. Hoặc nếu được chấp nhận, phương án dự thảo chính sách tiếp tục được hoàn chỉnh sau khi thẩm định sẽ phải thực hiện một loạt thủ tục pháp lý hoá cho văn bản chính sách. Quyết nghị chính sách là hình thức pháp lý hoá sau cùng về nội dung chính sách trước khi đưa vào thực hiện để chính sách có được hiệu lực thực hiện bằng nhà nước, có sức mạnh cộng đồng nhằm thu hút rộng rãi sự tham gia của các cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị, các tổ chức và người dân trong xã hội.

## ***2.2. Lấy ý kiến góp ý về chính sách công***

Để được thông qua tại phiên họp chính thức của cơ quan có thẩm quyền quyết định chính sách, bản dự thảo sau khi làm các thủ tục pháp lý sẽ được công bố rộng rãi đến các chủ thể trong xã hội, để các cá nhân, các tổ chức nắm được định hướng chính trị của nhà nước về định hướng giải quyết những vấn đề công thông qua nội dung chính sách. Lấy ý kiến chính sách công được thực hiện dưới nhiều hình thức khác nhau như thông qua các phương tiện thông tin đại chúng để người dân tiếp nhận nội dung chính sách một cách dễ dàng, thuận lợi. Kết quả lấy ý kiến chính sách được đo lường bằng sự thống nhất về nhận thức, mong muốn giữa các đối tượng tác động, các chủ thể thực hiện với nhà nước theo những mục tiêu và giải pháp thực hiện. Đồng thời, kết quả này còn thể hiện bằng số lượng và chất lượng thông tin phản hồi từ các chủ thể khác nhau đối với cơ quan hoạch định về nội dung chính sách. Tham gia tích cực vào hoạt động lấy ý kiến chính sách công, ngoài cơ quan nhà nước sẽ còn các tổ chức chính trị - xã hội, các đối tượng thụ hưởng chính sách, các chủ thể tham gia thực hiện chính sách sau này. Việc lấy ý kiến chính sách công cũng phải được thực hiện chuẩn mực theo một quy trình thống nhất. Chất lượng của bước này tùy thuộc rất lớn vào cách thức thực hiện của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và tinh thần trách nhiệm của cán bộ, công chức được đảm trách. Ở Việt Nam, hoạt động lấy ý kiến chính sách còn khá mới mẻ, chưa trở thành thông lệ, vì thế phần nào làm hạn

chế nhận thức của người dân về chính sách công, thậm chí còn làm giảm lòng tin của họ trong quá trình thực thi chính sách.

### **2.3. Quyết định chính sách công**

Đây là bước có ý nghĩa quyết định đến việc có cho ra đời một chính sách công hay không. Trên thực tế, không ít chính sách đã hoàn thành việc lấy ý kiến nhưng vẫn không được quyết định bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Lý do chính ở đây không phải vì chất lượng chính sách không tốt hay thiếu thống nhất về ý chí giữa cơ quan ban hành và các chủ thể trong xã hội, mà vì tính thời điểm ban hành chính sách không còn phù hợp.

Việc đưa ra các quyết định chính sách công thường diễn ra tại các kỳ họp Quốc hội hay phiên họp Chính phủ. Dự thảo chính sách công được các đại biểu Quốc hội hay thành viên Chính phủ thảo luận và biểu quyết theo quy định của Luật tổ chức Quốc hội hay Luật tổ chức Chính phủ.

Sau khi quyết định, chính sách công sẽ được ban hành dưới thể thức văn bản pháp lý bằng Nghị quyết của Quốc hội hay Nghị quyết của Chính phủ. Do được tiến hành theo một trình tự, thủ tục chặt chẽ và được quyết nghị bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền, nên chính sách công sau khi được ban hành sẽ có giá trị pháp lý, được bảo đảm thực hiện bằng Nhà nước và được các tổ chức, công dân tự giác chấp hành.

Sau khi quyết định, văn bản chính sách công sẽ được thực hiện đầy đủ các quy định về ban hành văn bản quản lý nhà nước và công bố chính thức trên các phương tiện thông tin đại chúng. Quyết định chính sách công là bước sau cùng trong tiến trình hoạch định chính sách công để cho các cơ quan trong hệ thống nhà nước và mọi tầng lớp nhân dân biết về một chính sách mới. Tinh thần đón nhận chính sách công sau khi được quyết định cũng là một thước đo quan trọng để đánh giá quy trình hoạch định và ban hành chính sách của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

### **3. Các yếu tố ảnh hưởng đến ban hành chính sách công**

Bản chất của chính sách công là định hướng chính trị do nhà nước lựa chọn để thực hiện nên trong chuyên đề này sẽ đề cập đến một số yếu tố ảnh hưởng trực tiếp đến việc ban hành chính sách công như sau:

Thứ nhất xét về góc độ lợi ích của các bên liên quan có ảnh hưởng trực tiếp đến việc ban hành chính sách công dựa trên cơ sở xác định sự hiện diện của chính sách trong đời sống xã hội. Các bên có liên quan đến thực thi chính sách như cán bộ, công chức, các tổ chức và cá nhân trong xã hội sẽ có những động thái biểu lộ ý chí của mình đối với nội dung chính sách. Sự quan tâm của họ không chỉ vì lợi ích trực tiếp bị ảnh hưởng bởi tác động của chính sách công, mà còn vì môi trường sẽ thay đổi theo hướng thuận lợi hay khó khăn đối với hoạt động của họ trong tương lai. Sự thay đổi môi trường do chính sách công tạo ra có thể làm thay đổi mối quan hệ giữa các chủ thể tham gia hoạt động kinh tế, xã hội và hình thành nên xu thế đồng thuận hay không đối với phát triển ngành, lĩnh vực mà cá nhân, tổ chức tham gia. Xuất phát từ những quan tâm này, các chủ thể sẽ hành động nhằm thúc đẩy hay trì hoãn công việc ban hành chính sách công của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Thứ hai, trong bối cảnh toàn cầu hóa đang ngày càng sâu rộng, các quan hệ quốc tế sẽ tác động trực tiếp đến mọi mặt đời sống xã hội của hầu hết các quốc gia trên thế giới, trong đó chi phối mạnh nhất đến các hoạt động kinh tế. Để bảo vệ lợi ích chung của quốc gia, các nhà nước thường xuyên phải theo dõi những biến động về kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội trong khu vực và quốc tế để có những đối sách phù hợp. Sự tác động của yếu tố quốc tế vừa mang đến những thời cơ, vừa làm xuất hiện những rủi ro làm trở ngại sự vận hành của một nền kinh tế. Đối với những nước đang phát triển, toàn cầu hóa còn được xem như một thách thức lớn trong việc xây dựng và thực hiện chính sách công. Sự vận động không ngừng, đa dạng và phức tạp của các quy luật kinh tế thị trường là một thách thức không nhỏ đối với việc bảo đảm tính ổn định tương đối của chính sách công. Trong nhiều trường hợp, độ trễ của chính sách công luôn mâu thuẫn với tính thời cơ trong phát triển kinh tế theo cơ chế thị trường. Nếu một khi ban hành chính sách công, mục tiêu hay biện pháp chính sách đã bị chuyển hóa do bỏ lỡ cơ hội sẽ rất khó khăn trong thực hiện, thậm chí phải chấp nhận sự thất bại. Yếu tố quốc tế ảnh hưởng đến ban hành chính sách công của một quốc gia không chỉ là những tác động mang tính bất thường, mà còn là những chủ định cam kết của nhà nước sở tại với cộng đồng khu vực và quốc tế dưới các hình thức khác nhau.

Thứ ba, các yếu tố chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội thuộc về môi trường tồn tại của chính sách trong tương lai, nên khi ban hành chính sách công, các chủ thể không thể không quan tâm đến các yếu tố này. Nhà nước ban hành chính sách công để tác động trực tiếp tới các cá nhân, tổ chức tham gia hoạt động trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Song để phát huy tác dụng tích cực của chính sách công thì nội dung của nó phải cập nhật được trạng thái vận động thực tế của các quá trình kinh tế, xã hội. Chính vì thế, khi xây dựng và ban hành chính sách công, nhà nước phải nắm chắc tình hình thực tiễn và dự báo được xu hướng vận động về chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội làm căn cứ xây dựng mục tiêu, biện pháp chính sách và lựa chọn thời điểm ban hành chính sách. Việc ban hành chính sách công đúng thời điểm không chỉ làm tăng hiệu lực thực thi của chính sách, mà còn hạn chế sự lãng phí thời gian và nguồn lực thực hiện do “độ trễ” quá mức gây ra, đồng thời còn tạo cơ hội giải quyết những vấn đề công xuất hiện theo quy luật do tác động của chính sách.

Trong nhiều trường hợp, yếu tố chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội cũng tạo nên động lực thúc đẩy việc ban hành chính sách công. Tính bức xúc của những mâu thuẫn hay việc đáp ứng nhu cầu cấp thiết của xã hội về chính trị, kinh tế thường tạo áp lực mạnh để nhà nước khẩn trương triển khai việc ban hành chính sách.

Thứ tư, mối quan hệ giữa địa phương với trung ương ảnh hưởng đến quá trình ban hành chính sách công được thể hiện ở nhiều góc độ khác nhau như:

- Khi thực hiện nguyên tắc kết hợp phát triển ngành và lãnh thổ trong quản lý nhà nước đã đặt ra yêu cầu thống nhất hành động giữa trung ương và địa phương trong quy hoạch phát triển ngành theo địa bàn lãnh thổ; trong điều tiết phân bổ nguồn lực; trong lưu thông, phân phối sản phẩm, dịch vụ... Chính những yêu cầu này đã tác động trực tiếp đến việc ban hành chính sách công để huy động nguồn lực cho phát triển kinh tế, điều hòa lợi ích giữa trung ương với địa phương và giữa các địa phương với nhau.

- Khi tiến hành phân cấp trong quản lý nhà nước cũng làm xuất hiện mối quan hệ giữa trung ương và địa phương trong ban hành chính sách công.

- Trên phương diện quan hệ nghĩa vụ và trách nhiệm cho thấy trung ương có trách nhiệm ban hành chính sách công để bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp

của các địa phương và địa phương phải có trách nhiệm thực hiện chính sách của trung ương.

- Khi thực hiện chức năng quản lý nhà nước trên địa bàn, chính quyền địa phương đề xuất sáng kiến chính sách theo nguyện vọng của người dân địa phương hay phù hợp với điều kiện thực tế (nhất là chính sách phát triển ngành, lĩnh vực) thì trung ương phải xem xét tiếp nhận để ban hành chính sách mới (hay điều chỉnh, bổ sung chính sách hiện có) nhằm phát huy sức mạnh tổng hợp, thực hiện có hiệu quả các mục tiêu, chương trình phát triển của cả nền kinh tế.

- Khi ban hành chính sách công, chính phủ cần phải mở rộng hoạt động tiếp thị, trong đó chính quyền địa phương được coi là một chủ thể đóng vai trò quan trọng. Chính quyền địa phương không chỉ là chủ thể thực hiện chính sách, mà còn tham gia quyết nghị chính sách thông qua tư cách của các đại diện cử tri trong cả nước.



**TTBD ĐBDC**