

Những vấn đề lý luận và thực tiễn về năng lực xây dựng và thực hiện chính sách công

PGS. TS. Đỗ Phú Hải

Học viện Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

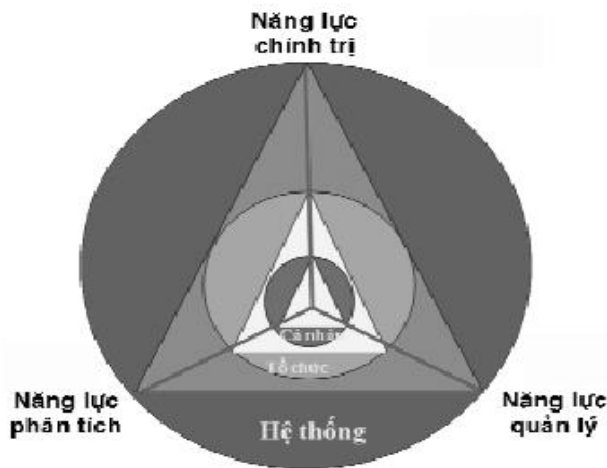
Xây dựng và thực hiện chính sách công là toàn bộ quá trình chuyên hóa ý chí của chủ thể chính sách thành hiện thực. Đây là khâu đặc biệt quan trọng trong chu trình chính sách từ hoạch định – xây dựng – thực hiện – đánh giá chính sách. Chất lượng, hiệu quả việc xây dựng, thực hiện chính sách phụ thuộc vào năng lực của cán bộ, công chức, viên chức thực thi chính sách. Thực trạng về năng lực chính sách công ở nước ta hiện nay cho thấy, bên cạnh những ưu điểm còn bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập. Do đó, nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn năng lực thực hiện chính sách có ý nghĩa khoa học, thiết thực và cấp bách hiện nay.

1. Những vấn đề lý luận về năng lực chính sách công

Chất lượng, hiệu quả thực hiện chính sách công phụ thuộc vào năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức (CBCC) tham gia thực hiện chính sách. Nói cách khác, năng lực thực hiện chính sách của đội ngũ CBCC tham gia thực hiện chính sách quyết định chất lượng, hiệu quả của việc thực hiện chính sách. Do đó, muốn nâng cao hiệu quả, chất lượng thực hiện chính sách công cần phải có các giải pháp đồng bộ nâng cao năng lực của đội ngũ CBCC tham gia thực hiện chính sách.

Năng lực chính sách được coi là điều kiện nhà nước và xã hội cần thiết cho thực hiện những lựa chọn chính sách công tốt và thực hiện hiệu quả chính sách đó. Như vậy, năng lực chính sách của chính phủ là một chỉ số quan trọng và cần thiết của sự thành công trong quản lý nhà nước. Thuật ngữ này mô tả các điều kiện tiên quyết để có những lựa chọn chính sách đúng đắn và thực hiện có hiệu quả trong việc đạt được tiềm năng của nó để quản trị tốt nhà nước. Năng lực chính sách là một chức năng hoặc kỹ năng làm ảnh hưởng đến khả năng của chính phủ trong mối quan hệ với các bộ, ngành.

Năng lực chính sách có 3 khía cạnh: 1) Năng lực phân tích: phát hiện vấn đề chính sách, đưa ra các giải pháp cho vấn đề, đánh giá các giải pháp đưa vào thực tiễn; 2) Năng lực quản lý: đó là năng lực đưa các nguồn lực tổ chức vào giải quyết vấn đề chính sách; 3) Năng lực chính trị: đó là năng lực huy động nguồn lực và sự hỗ trợ cho quá trình chính sách từ hoạch định, xây dựng và thực hiện chính sách công. Thể hiện qua khung nghiên cứu năng lực chính sách sau đây:



Năng lực chính sách thể hiện ở cả 3 cấp: cá nhân, tổ chức, hệ thống với 3 không gian là năng lực phân tích chính sách, năng lực quản lý chính sách, năng lực chính trị chính sách. Bài viết này tập trung nghiên cứu năng lực chính sách ở cấp độ cá nhân.

Năng lực, khả năng làm việc của CBCC được hội tụ bởi các yếu tố như: kiến thức, kỹ năng và thái độ trong xử lý, giải quyết công việc hay trong thực thi công vụ mà bản chất là thực hiện chính sách công. Kiến thức là sự hiểu biết, là những thông tin hữu ích CBCC cần hiểu và ghi nhớ để phục vụ tốt cho công việc. Kỹ năng là khả năng chuyển kiến thức thành hành động để kết quả đạt được như mong muốn. Thái độ là ý thức đối với công việc, thái độ trong các mối quan hệ đối với con người. Nói một cách ngắn gọn, năng lực là khả năng làm việc tốt, nhờ phẩm chất và trình độ chuyên môn.

Các tiêu chí năng lực chính sách của đội ngũ CBCC phải được thể hiện trên các mặt sau:

a) Năng lực thiết kế, soạn thảo, ban hành chính sách công

Trước hết, CBCC phải có khả năng thiết kế chính sách dựa trên chính sách đã được hoạch định. Nói cách khác, CBCC phải biết cấu trúc thành công vấn đề chính sách, xác định nguyên nhân - giải pháp và công cụ chính sách một cách đồng bộ. Xây dựng các bộ chỉ số đo lường vấn đề chính sách, đo lường nguyên nhân vấn đề chính sách, đo lường mục tiêu và các giải pháp, công cụ chính sách can thiệp. Khả năng, kiến thức, kỹ năng đó thể hiện ở trình độ, sự am hiểu sâu sắc mục tiêu, đối tượng và các quy định, công cụ, giải pháp thực hiện chính sách. Năng lực soạn thảo và ban hành chính sách đòi hỏi CBCC phải am hiểu Hiến pháp, hệ thống pháp luật, quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật từ trung ương đến địa phương.

b) Năng lực xây dựng kế hoạch triển khai thực hiện chính sách

Là kiến thức, hiểu biết chuyên môn, kỹ năng tác nghiệp và tinh thần, thái độ, trách nhiệm của CBCC trong xây dựng kế hoạch thực hiện chính sách. Kế hoạch thực hiện chính sách là cơ sở, công cụ quan trọng triển khai đưa chính sách vào thực tiễn cuộc sống. Trong xây dựng kế hoạch thực hiện chính sách phải xác định được chính

xác, cụ thể các nội dung, nhiệm vụ trong kế hoạch tổ chức điều hành, kế hoạch cung cấp các nguồn vật lực cho việc thực hiện chính sách, kế hoạch kiểm tra đôn đốc thực thi chính sách và trong việc xác định hợp lý thời gian thực hiện chính sách. Cùng với bản kế hoạch thực hiện chính sách phải xây dựng nội quy, quy chế tổ chức điều hành thực hiện chính sách. Năng lực xây dựng kế hoạch thực hiện chính sách được thể hiện, được đo bằng độ chính xác, tính khả thi của bản kế hoạch. Năng lực xây dựng kế hoạch thực hiện chính sách tốt chính là khả năng xây dựng được bản kế hoạch thực hiện chính sách có độ chính xác và tính khả thi cao, không phải điều chỉnh, bổ sung trong quá trình thực hiện. Vì vậy, đòi hỏi CBCC tham mưu xây dựng chính sách phải hiểu và nắm chắc mục tiêu, nội dung, nhiệm vụ, phạm vi, đối tượng, quy mô, tầm quan trọng của chính sách. Trên cơ sở đó xác định mục tiêu, nội dung, nhiệm vụ, nguồn lực, thời gian và các giải pháp tổ chức thực hiện chính sách.

c) Năng lực phổ biến, tuyên truyền chính sách

Là việc thành thạo các kỹ năng, phương pháp phổ biến, tuyên truyền chính sách của CBCC để đưa chính sách vào cuộc sống. Để phổ biến, tuyên truyền chính sách đạt hiệu quả cao đòi hỏi CBCC phải am hiểu chính sách, nắm chính xác, đầy đủ mục tiêu, nội dung, nhiệm vụ, yêu cầu, phạm vi, đối tượng của chính sách. Đồng thời, phải nhận thức được đầy đủ mục đích, yêu cầu, nội dung, nhiệm vụ của việc tuyên truyền, phổ biến chính sách. Trên cơ sở đó xác định, lựa chọn các kỹ năng, phương pháp phổ biến, tuyên truyền chính sách phù hợp cho từng loại đối tượng. Tùy từng đối tượng mà tổ chức các hình thức phổ biến, tuyên truyền và quán triệt thực hiện chính sách phù hợp như: mở các lớp tập huấn tập trung, hội thảo chuyên ngành, họp báo để quán triệt nghiên cứu các nội dung chính sách, bàn các giải pháp và phân công thực hiện. Tổ chức các cuộc họp báo tuyên truyền chính sách cho các cơ quan thông tin đại chúng, công chức và viên chức làm công tác tuyên truyền; xây dựng văn bản hướng dẫn phổ biến cụ thể việc thực hiện chính sách gửi cho các cơ quan, đơn vị để họ tự nghiên cứu xây dựng kế hoạch thực hiện chính sách. Ngoài ra, có thể tuyên truyền bằng cách đăng tải trên các báo, tạp chí, trang thông tin điện tử để các đối tượng được thụ hưởng chính sách và mọi người dân biết để thực hiện.

d) Năng lực phân công, hợp tác trong xây dựng và thực hiện chính sách

Năng lực phân công, phối hợp trong xây dựng và thực hiện chính sách là khả năng tổ chức điều hành thực hiện chính sách một cách chặt chẽ, khoa học và hợp lý. Đó là việc phân công trách nhiệm cụ thể cho các tổ chức, cá nhân có liên quan trong thực hiện chính sách ở các cấp; xác định tổ chức, cá nhân chủ trì, chịu trách nhiệm chính, các cá nhân, tổ chức tham gia phối hợp trong quá trình thực hiện chính sách. Đồng thời, thông qua việc phân công, phối hợp thực hiện chính sách một cách khoa học, hợp lý sẽ phát huy được nhân tố tích cực góp phần nâng cao hiệu quả xây dựng và thực hiện chính sách.

Trong phân công nhiệm vụ cần đặc biệt chú ý đến khả năng, trình độ năng lực chuyên môn và thể mạnh của từng tổ chức, cá nhân, hạn chế tình trạng chồng chéo nhiệm vụ và không rõ trách nhiệm về mặt tổ chức cũng như thẩm quyền cá nhân phụ trách.

e) Năng lực duy trì chính sách

Năng lực duy trì chính sách là khả năng của CBCC trong tham mưu đề xuất các giải pháp, biện pháp bảo đảm cho chính sách được duy trì, tồn tại và phát huy tác dụng trong thực tế. Khi thực hiện chính sách gặp những khó khăn do môi trường thực tế biến động đòi hỏi đội ngũ CBCC thực thi chính sách phải có năng lực, kiến thức sử dụng hệ thống công cụ quản lý tác động nhằm tạo lập môi trường thuận lợi cho việc thực thi chính sách. Đồng thời, chủ động rà soát, đánh giá, phân tích chính sách nhằm tham mưu, đề xuất với chủ thể ban hành chính sách kịp thời điều chỉnh chính sách và áp dụng các giải pháp, biện pháp thực hiện chính sách phù hợp với hoàn cảnh mới.

g) Năng lực điều chỉnh chính sách

Năng lực điều chỉnh chính sách là khả năng của CBCC trong tham mưu đề xuất điều chỉnh các giải pháp, biện pháp, cơ chế để chính sách được thực hiện có hiệu quả nhưng không làm thay đổi mục tiêu chính sách. Trong quá trình thực hiện chính sách nếu gặp khó khăn do môi trường thực tế thay đổi, do chính sách còn những bất cập, hạn chế không sát, không phù hợp với thực tiễn cần phải có những điều chỉnh nhất định để đáp ứng yêu cầu quản lý và phù hợp với tình hình thực tế. Về nguyên tắc, việc điều chỉnh, bổ sung chính sách thuộc thẩm quyền của cơ quan, tổ chức ban hành chính sách. Nhưng trên thực tế, việc điều chỉnh các biện pháp, các cơ chế diễn ra rất năng động và linh hoạt trong thực hiện chính sách ở nhiều cấp quản lý khác nhau. Do đó, CBCC thực thi chính sách cần có năng lực, kiến thức, kỹ năng đề xuất các giải pháp, biện pháp, cơ chế để chính sách thực hiện có hiệu quả, bảo đảm mục tiêu chính sách đã đề ra.

h) Năng lực theo dõi, đôn đốc, kiểm tra giám sát việc thực hiện chính sách

Theo dõi, đôn đốc, kiểm tra, giám sát việc thực hiện chính sách có vai trò quan trọng, giúp kịp thời bổ sung, điều chỉnh, hoàn thiện chính sách, đồng thời chấn chỉnh công tác tổ chức thực hiện chính sách, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện mục tiêu chính sách. Năng lực thực hiện chính sách của đội ngũ CBCC được biểu hiện, phản ánh cụ thể ở khả năng, kiến thức, kỹ năng và trách nhiệm của họ trong việc theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện chính sách. Giám sát bộ chỉ số chính sách công là yêu cầu quan trọng nhất. Đồng thời, CBCC phải nắm chắc, chính xác các quy định trong kế hoạch thực hiện chính sách, trong các quy chế, nội quy thực hiện chính sách. Ngoài ra, CBCC còn phải có kỹ năng thu thập, cập nhật đầy đủ các nguồn thông tin, các cơ sở dữ liệu phản ánh về quá trình triển khai và kết quả thực hiện chính sách từ các cơ quan, tổ chức, đặc biệt là từ các đối tượng thụ hưởng chính sách và của người dân.

i) Năng lực đánh giá, tổng kết rút kinh nghiệm chính sách

Đánh giá, tổng kết rút kinh nghiệm việc thực hiện chính sách là nhiệm vụ quan trọng không thể thiếu trong quá trình thực hiện chính sách. Đánh giá, tổng kết thực hiện chính sách là quá trình xem xét kết luận về cả quá trình từ khi hoạch định đến thực hiện với sự chỉ đạo, điều hành tổ chức thực hiện chính sách của các chủ thể chính sách. Để đánh giá, tổng kết rút kinh nghiệm chính xác kết quả thực hiện chính sách, đòi hỏi CBCC phải có năng lực, khả năng, trách nhiệm và kinh nghiệm thực tế. Việc đánh giá, tổng kết rút kinh nghiệm phải căn cứ vào các tiêu chí, nguyên tắc nhất định mà CBCC cần có năng lực để vận dụng như: sự phù hợp, tính hiệu quả, tính hiệu suất, tính đầy đủ, tính công bằng, đáp ứng nhu cầu nguyện vọng người dân, doanh nghiệp và dựa trên bản kế hoạch và quy chế, nội quy ban hành kèm theo. Việc đánh giá, tổng kết rút kinh nghiệm phải chỉ ra được chính xác ưu điểm, nhược điểm, kinh nghiệm thực hiện chính sách, các tổ chức, cá nhân thực hiện tốt hoặc không tốt.

2. Đánh giá thực trạng năng lực xây dựng và thực hiện chính sách hiện nay

2.1 Mặt tích cực

Nhìn chung, các bộ, ngành và chính quyền địa phương các cấp cũng như các cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị đã nhận thức được ý nghĩa, tầm quan trọng và đề cao trách nhiệm trong tổ chức thực hiện chính sách. Khi có chính sách mới ban hành đều xây dựng kế hoạch triển khai thực hiện; đã kịp thời tiến hành phổ biến, tuyên truyền chính sách; có sự phân công, phối hợp giữa các ngành, các cấp trong thực hiện chính sách; chủ động đề xuất với các cấp có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung khắc phục những hạn chế, bất cập của chính sách. Đã chú ý đến công tác theo dõi, kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện chính sách và đánh giá, tổng kết rút kinh nghiệm trong tổ chức thực hiện chính sách. Nhờ việc tổ chức thực hiện tốt chính sách, các chính sách của Nhà nước đã kịp thời đi vào cuộc sống, phát huy được vai trò quan trọng của chính sách trong sự nghiệp xây dựng, bảo vệ và phát triển đất nước.

2.2 Mặt hạn chế

Những hạn chế, bất cập của việc xây dựng, thực hiện chính sách có nhiều nguyên nhân, nhưng chủ yếu là do năng lực xây dựng và thực hiện chính sách của đội ngũ CBCC còn hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu và tầm quan trọng của việc xây dựng, thực hiện chính sách.

Thứ nhất, nhận thức về vị trí, vai trò, đặc điểm, tính chất của chính sách công chưa đầy đủ. Nhiều người hiểu chính sách đơn giản, thuần túy là những chủ trương, chế độ nhà nước ban hành một cách chung chung, nhất là nhận thức về tầm quan trọng của tổ chức thực thi chính sách còn đơn giản, coi việc hoạch định đến khi công bố ban hành chính sách là kết thúc quy trình chính sách. Nếu không được thực hiện thì chính sách trở thành vô nghĩa và là những khẩu hiệu suông. Xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách là chức năng, nhiệm vụ của nhà nước và các cơ quan nhà nước. Xây dựng

và tổ chức thực hiện chính sách là hai mặt của một vấn đề có liên hệ và tác động qua lại lẫn nhau, không được coi nhẹ hay quan trọng hóa bất cứ mặt nào. Trình độ, năng lực xây dựng, thực thi chính sách của đội ngũ CBCC nước ta hiện nay còn yếu, việc nắm bắt và hiểu biết về chính sách còn hạn chế; tinh thần, thái độ thực thi chính sách chưa thật công tâm, khách quan làm cho chính sách bị méo mó, không đúng với mục tiêu, mục đích ban hành chính sách.

Thứ hai, năng lực, sự chuyên nghiệp trong phân tích và đánh giá chính sách của CBCC còn yếu nên vẫn tồn tại những chính sách ban hành không sát với thực tiễn, gây khó khăn và ảnh hưởng trực tiếp đến khâu tổ chức thực hiện, dẫn đến hiệu lực, hiệu quả thấp.

Thứ ba, năng lực quản lý của cá nhân về chính sách công còn yếu kém. Sự hạn chế về các kỹ năng quản lý chính sách như lập kế hoạch, tổ chức triển khai, ngân sách, hợp đồng, nhân sự, lãnh đạo và kiểm soát dẫn đến các bước trong tổ chức thực hiện chính sách không đảm bảo đầy đủ. Việc xây dựng kế hoạch thực hiện chính sách chưa chú ý đến các nguồn lực (con người, kinh phí, điều kiện vật chất, thời gian) để thực hiện chính sách. 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 trong tổ chức thực hiện chính sách. Việc theo dõi, kiểm tra, đôn đốc thực hiện một số chính sách không được thực hiện thường xuyên, hoặc thực hiện hình thức, chiếu lệ nên không phát hiện được kịp thời những hạn chế, bất cập của chính sách để kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoàn thiện chính sách. Một số chính sách thực hiện kéo dài, không đúng chu trình, thời hạn, gây khó khăn cho việc tìm nguồn lực giải quyết chế độ, chính sách. Việc đánh giá, tổng kết rút kinh nghiệm một số chính sách không được thực hiện nghiêm túc nên không chỉ ra được đầy đủ và chính xác hiệu lực, hiệu quả của chính sách. Một số chính sách khi tổ chức thực hiện gặp khó khăn hoặc khi thực hiện xong không đề xuất các giải pháp, biện pháp cần thiết để duy trì chính sách dẫn đến thất bại hoặc phải kéo dài thời gian thực hiện, gây lãng phí tiền của của nhà nước và nhân dân. Các văn bản hướng dẫn, phổ biến thực hiện nhiều khi không cụ thể, rõ ràng và thống nhất, thậm chí mâu thuẫn không phù hợp với các quy định trong chính sách, dẫn đến việc triển khai thực hiện chính sách khó khăn và không chính xác. Nhiều quy định, thủ tục còn phức tạp, rắc rối gây khó khăn, cản trở việc thực hiện chính sách.

Thứ tư, năng lực chính trị chính sách ở cấp độ cá nhân còn chưa cao. Đó là kiến thức về quá trình chính trị, vai trò, chức năng, nhiệm vụ và mối quan tâm của các chủ thể chính sách. Đó còn là kỹ năng truyền thông, kỹ năng đàm phán và xây dựng sự đồng thuận. Công tác tuyên truyền, phổ biến về mục đích, nội dung, yêu cầu của chính sách không đầy đủ, rõ ràng và kịp thời đến các đối tượng liên quan (nhà chức trách, những người thực thi và người dân). Nhiều chính sách do khâu tuyên truyền, phổ biến không đầy đủ, không kịp thời đã ảnh hưởng đến hiệu quả thực hiện chính sách. Tình trạng vận dụng trong quá trình thực hiện chính sách còn khá phổ biến, do chưa phân

biệt rạch ròi sự khác nhau giữa thực hiện chính sách và vận dụng chính sách. Sự vận dụng tùy tiện, chủ quan sẽ dẫn đến mất tính công bằng của chính sách.

Xây dựng và thực hiện chính sách là khâu quan trọng trong chu trình chính sách. Để nâng cao chất lượng, hiệu quả xây dựng thực hiện chính sách cần phải nhận thức đầy đủ vai trò, nội dung, nhiệm vụ, yêu cầu, nguyên tắc thực hiện chính sách. Đặc biệt, cần nâng cao năng lực hay kiến thức, kỹ năng và tinh thần trách nhiệm của đội ngũ CBCC thực thi chính sách. Trong ngắn hạn, cần đổi mới chương trình bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước và chương trình bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng xây dựng và thực hiện chính sách công. Trong dài hạn, việc đào tạo bậc cử nhân, thạc sĩ và tiến sĩ cần phải quan tâm nhiều hơn đến nội dung, kiến thức chuyên môn nghiệp vụ, kỹ năng tổ chức xây dựng và thực hiện chính sách công./.