

Năng lực thực hiện chính sách công - những vấn đề lý luận và thực tiễn

PGS. TS. Văn Tất Thu - Nguyên Thứ trưởng Bộ Nội vụ

1. Ý nghĩa, tầm quan trọng của thực hiện chính sách

Thực hiện chính sách là một khâu cấu thành chu trình chính sách, là toàn bộ quá trình chuyển hóa ý chí của chủ thể chính sách thành hiện thực với các đối tượng quản lý nhằm đạt mục tiêu nhất định. Tổ chức thực thi chính sách là trung tâm kết nối các khâu (các bước) trong chu trình chính sách thành một hệ thống. Hoạch định được chính sách đúng, có chất lượng là rất quan trọng, nhưng thực hiện đúng chính sách còn quan trọng hơn. Có chính sách đúng nếu không được thực hiện sẽ trở thành khẩu hiệu suông, không những không có ý nghĩa, mà còn ảnh hưởng đến uy tín của chủ thể hoạch định và ban hành chính sách (uy tín của nhà nước). Nếu chính sách không được thực hiện đúng sẽ dẫn đến sự thiếu tin tưởng và sự phản ứng của nhân dân đối với nhà nước. Điều này hoàn toàn bất lợi về mặt chính trị và xã hội, gây những khó khăn, bất ổn cho nhà nước trong công tác quản lý. Qua thực hiện mới biết được chính sách có đúng, phù hợp và đi vào cuộc sống hay không. Quá trình thực hiện với những hoạt động thực tiễn sẽ góp phần điều chỉnh, bổ sung và hoàn thiện chính sách cho phù hợp với thực tiễn, đáp ứng yêu cầu của cuộc sống. Đồng thời, việc phân tích, đánh giá một chính sách (mức độ tốt, xấu) chỉ có cơ sở đầy đủ, sức thuyết phục sau khi được thực hiện. Thực tiễn là chân lý, kết quả thực hiện chính sách là thước đo, là cơ sở đánh giá một cách chính xác, khách quan chất lượng và hiệu quả của chính sách. Việc đưa chính sách vào thực tiễn cuộc sống là một quá trình phức tạp đầy biến động, chịu sự tác động của nhiều yếu tố giúp các nhà hoạch định và tổ chức thực hiện chính sách có kinh nghiệm đề ra được các giải pháp hữu hiệu trong thực hiện chính sách.

2. Khái quát việc thực hiện chính sách hiện nay

a) Ưu điểm

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 của tổ chức thực hiện chính sách và đề cao trách nhiệm trong tổ chức thực hiện chính sách. Mỗi 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 công; có sự phân công, phối hợp giữa các ngành, các cấp trong thực hiện chính sách. Trong quá trình tổ chức thực hiện chính sách nếu gặp khó khăn đã chủ động đề xuất các cấp có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung khắc phục những hạn chế, bất cập của chính sách. Đồng thời, đã chú ý đến công tác theo dõi, kiểm tra, đôn đốc đánh giá, tổng kết, rút kinh nghiệm trong tổ chức thực hiện chính sách. Do việc tổ chức thực hiện tốt nên 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.

b) Những hạn chế, bất cập

- Nhận thức về vị trí, vai trò, đặc điểm, tính chất của chính sách công chưa đầy đủ; nhiều người hiểu chính sách công đơn giản chỉ là những chủ trương, chế độ nhà nước ban hành một cách chung chung. Nếu chính sách không được thực hiện thì sẽ trở thành vô nghĩa,

chỉ là những khâu hiệu suông. Việc hoạch định và tổ chức thực hiện chính sách là chức năng, nhiệm vụ chủ yếu của nhà nước, của các cơ quan nhà nước. Hoạch định và tổ chức thực hiện chính sách là hai mặt của một vấn đề; chúng có mối liên hệ tác động qua lại lẫn nhau. Hoạch định để có được chính sách đúng là điều kiện cần, tổ chức thực hiện đúng là điều kiện đủ để đưa chính sách vào cuộc sống.

- Hiện nay 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.

- 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 của tính cục bộ, không đề cao trách nhiệm, tinh thần phối kết hợp giữa các cơ quan hữu quan trong tổ chức thực hiện chính sách.

- 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) làm ảnh hưởng đến hiệu quả thực hiện chính sách.

- Các văn bản hướng dẫn, phổ biến thực hiện chính sách 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 trong quá trình tổ chức thực hiện chính sách còn phức tạp, rắc rối gây khó khăn, cản trở việc thực hiện chính sách.

- Nhiều CBCC thực thi chính sách có trình độ năng lực yếu; nắm và hiểu chính sách còn hạn chế; tinh thần, thái độ thực thi chính sách thiếu khách quan dẫn đến hạn chế, bất cập trong thực hiện và làm cho chính sách bị méo mó không đúng với mục tiêu, mục đích ban hành chính sách.

- Tình trạng vận dụng chính sách trong quá trình thực hiện còn khá phổ biến, do chưa phân biệt rạch ròi sự khác nhau giữa thực hiện chính sách và vận dụng chính sách. Do cách vận dụng tùy tiện nên cùng một chính sách mỗi nơi làm một cách, dẫn đến việc thực hiện chính sách không công bằng và thống nhất.

- 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 kịp thời những hạn chế, bất cập để kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoàn thiện, rút kinh nghiệm kịp thời cho việc tổ chức thực hiện chính sách.

- Một số chính sách thực hiện bị kéo dài, không đảm bảo theo chu trình, thời hạn, gây khó khăn cho việc tìm nguồn lực để giải quyết; đánh giá tổng kết một số chính sách chưa nghiêm túc, thiếu đầy đủ, chính xác dẫn đến hiệu lực, hiệu quả của chính sách không cao, không rút ra được bài học kinh nghiệm trong việc tổ chức, chỉ đạo thực hiện chính sách.

- Một số chính sách khi tổ chức thực hiện gặp khó khăn hoặc khi thực hiện xong chính sách không đề xuất được 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.

3. Một số vấn đề lý luận về năng lực thực hiện chính sách

Chất lượng, hiệu quả thực hiện chính sách công phụ thuộc vào năng lực của đội ngũ 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 thực hiện chính sách của đội ngũ CBCC tham gia thực hiện chính sách.

Năng lực, khả năng làm việc của CBCC được hội tụ bởi ba yếu tố là: kiến thức, kỹ năng và thái độ của CBCC trong thực thi công vụ. Kiến thức là sự hiểu biết, là những thông tin hữu ích công chức 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, thái độ đối với công việc và trong các mối quan hệ với con người. Nói một cách ngắn gọn, năng lực là khả năng làm việc tốt nhờ phẩm chất và trình độ chuyên môn.

3.1. Năng lực xây dựng kế hoạch triển khai thực hiện chính sách

Đó 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, là 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; trong kế hoạch cung cấp các nguồn vật lực cho việc thực hiện chính sách; trong kế hoạch kiểm tra đôn đốc thực thi chính sách và 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 đội ngũ CBCC tham mưu xây dựng 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, các nguồn nhân lực, vật lực, thời gian và giải pháp tổ chức thực hiện chính sách.

3.2. Năng lực phổ biến, tuyên truyền chính sách

Là kiến thức hiểu biết về chính sách và các kỹ năng, giải pháp phổ biến, tuyên truyền thực hiện chính sách của CBCC. Năng lực phổ biến, tuyên truyền chính sách được thể hiện qua khả năng phổ biến, tuyên truyền thực hiện chính sách có hiệu quả cao. Do đó, 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. Trên cơ sở đó lựa chọn các kỹ năng, giải pháp, hình

thức quán triệt phổ biến, tuyên truyền chính sách phù hợp với từng loại đối tượng như: mở các lớp tập huấn tập trung để quán triệt nghiên cứu các nội dung, chính sách, bản các giải pháp và phân công thực hiện (hình thức này phù hợp với các đối tượng tham gia trực tiếp vào quá trình tổ chức thực hiện và kiểm tra thực hiện chính sách); tổ chức các lớp tuyên truyền chính sách cho các cơ quan thông tin đại chúng, cán bộ 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 hữu quan để họ tự nghiên cứu xây dựng kế hoạch thực hiện chính sách. Ngoài ra, có thể đăng tải, tuyên truyền 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. Trong xây dựng các văn bản hướng dẫn cụ thể thực hiện chính sách cũng như các văn bản phổ biến, hướng dẫn phải đảm bảo chính xác, cụ thể, dễ hiểu, dễ thực hiện. Tuyệt đối không được bổ sung các quy định mang tính chất thủ tục rườm rà, khó thực hiện và làm sai lệch chính sách.

3.3. Năng lực phân công, phối hợp thực hiện chính sách

Năng lực phân công, phối hợp 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; 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. 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 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 trùng chéo nhiệm vụ và không rõ trách nhiệm. Năng lực phân công, phối hợp thực hiện chính sách còn được thể hiện qua việc tổ chức điều hành và phối hợp nhịp nhàng, chặt chẽ hoạt động của các tổ chức, cá nhân trong quá trình thực hiện chính sách. Năng lực phân công, phối hợp trong tổ chức điều hành thực hiện chính sách là năng lực của người lãnh đạo, người chỉ huy, người quản lý trong triển khai thực hiện kế hoạch đưa chính sách vào thực tiễn cuộc sống.

3.4. Năng lực duy trì chính sách

Năng lực duy trì chính sách là khả năng, kiến thức, kỹ 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 môi trường thực tế. Khi thực hiện gặp những khó khăn do môi trường thực tế biến động, đòi hỏi đội ngũ cán bộ 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; chủ động tham mưu, đề xuất với chủ thể ban hành chính sách điều chỉnh chính sách và áp dụng các giải pháp, biện pháp thực hiện chính sách phù hợp với hoàn cảnh mới. Năng lực tham mưu đề xuất các giải pháp, biện pháp duy trì bảo đảm cho chính sách tồn tại và phát huy tác dụng là vô cùng quan trọng trong thực hiện chính sách. Thực tế, nhiều chính sách ban hành đúng nhưng trong quá trình thực hiện chính sách không có các giải pháp, biện pháp duy trì và phát triển dẫn đến hiệu quả thực hiện chính sách thấp, gây lãng phí, không đáp ứng được yêu cầu quản lý, yêu cầu thực hiện chức năng nhiệm vụ của nhà nước. Để có năng

lực, khả năng (kiến thức và kỹ năng) sử dụng các công cụ quản lý trong tham mưu đề xuất các giải pháp, biện pháp, duy trì bảo đảm sự tồn tại và phát huy tác dụng bền vững của chính sách đòi hỏi đội ngũ CBCC thực hiện chính sách phải am hiểu sâu sắc chính sách, phải nắm chắc mục tiêu, nội dung, nhiệm vụ, yêu cầu, đối tượng, công cụ thực hiện chính sách. Đồng thời phải biết sử dụng các công cụ quản lý khác tác động đến việc thực hiện chính sách, phải có trình độ năng lực, trách nhiệm tham mưu đề xuất các giải pháp hỗ trợ duy trì chính sách.

3.5. Năng lực điều chỉnh chính sách

Năng lực điều chỉnh chính sách là khả năng (hay kiến thức, kỹ năng, thái độ) 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 chưa 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, thẩm quyền điều chỉnh, bổ sung chính sách là của cơ quan, tổ chức ban hành chính sách. Nhưng trên thực tế việc điều chỉnh các biện pháp, các cơ chế chính sách diễn ra rất năng động và linh hoạt trong thực hiện chính sách. Do đó, đội ngũ CBCC thực thi chính sách cần phải có năng lực hay 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. Vì vậy, đòi hỏi CBCC phải am hiểu, nắm chắc các quy định, các công cụ thực hiện chính sách; phải có kiến thức, kỹ năng phân tích các hạn chế, bất cập của chính sách, các yêu cầu thực tiễn đặt ra trong thực hiện chính sách; phải đề cao trách nhiệm trong tham mưu điều chỉnh biện pháp, cơ chế chính sách; tôn trọng nguyên tắc khi điều chỉnh chính sách. Để chính sách tiếp tục tồn tại và phát huy tác dụng bền vững chỉ được điều chỉnh các biện pháp, cơ chế thực hiện mục tiêu hoặc bổ sung, hoàn chỉnh mục tiêu chính sách theo yêu cầu thực tế. Nếu điều chỉnh làm thay đổi mục tiêu, nghĩa là làm thay đổi chính sách thì coi như chính sách đó bị thất bại. Năng lực điều chỉnh chính sách cũng như năng lực duy trì chính sách là các năng lực quan trọng không thể thiếu được đối với CBCC thực thi chính sách.

3.6. Năng lực theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện chính sách

Theo dõi, đôn đốc, kiểm tra là một nhiệm vụ, một khâu quan trọng trong thực hiện 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 trong việc theo dõi, đôn đốc, kiểm tra thực hiện chính sách. Khả năng, kiến thức, kỹ năng đó thể hiện ở trình độ am hiểu sâu sắc mục tiêu của chính sách, đối tượng chính sách và các quy định, các công cụ, các giải pháp thực hiện; nắm chắc, chính xác các quy định trong kế hoạch, các quy chế, nội quy thực hiện chính sách. Ngoài ra, phải có kỹ năng thu thập, cập nhật đầy đủ các nguồn thông tin, các cơ sở dữ liệu thông tin phản ánh về quá trình triển khai và kết quả thực hiện chính sách từ các cơ quan, tổ chức hữu quan, đặc biệt là từ các đối tượng thụ hưởng chính sách và của người dân. Trên cơ sở đó, phân tích xử lý thông tin, đối chiếu so sánh với các quy định trong chính sách, các quy định trong kế hoạch, quy chế, nội quy thực hiện chính sách để có cơ sở phát hiện, phòng ngừa và xử lý vi phạm (nếu có); phát hiện sơ hở trong quản lý, trong tổ chức thực hiện, đề

xuất các giải pháp chấn chỉnh việc thực hiện, điều chỉnh các biện pháp, cơ chế góp phần hoàn thiện chính sách và nâng cao hiệu quả thực hiện chính sách.

3.7. Năng lực đánh giá, tổng kết rút kinh nghiệm việc thực hiện chính sách

Đánh giá, tổng kết việc thực hiện chính sách là quá trình xem xét, kết luận về sự chỉ đạo, điều hành tổ chức thực hiện chính sách của chủ thể thực hiện chính sách (các cơ quan, tổ chức và đội ngũ CBCC có chức năng thực hiện chính sách) và việc chấp hành, thực hiện của các đối tượng thụ hưởng chính sách. Để đánh giá, tổng kết, rút kinh nghiệm chính xác cần phải căn cứ vào các tiêu chuẩn, tiêu chí và các nguyên tắc nhất định. Cơ sở để xây dựng tiêu chí đánh giá công tác chỉ đạo, điều hành thực thi chính sách của các cơ quan nhà nước của CBCC là bản kế hoạch và quy chế, nội quy ban hành kèm theo; ngoài ra, còn phải sử dụng các văn bản liên tịch giữa các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội, các văn bản quy phạm pháp luật khác, các báo cáo kết quả thực hiện chính sách của các cơ quan, tổ chức hữu quan; phải căn cứ vào các nguyên tắc đã được xác định, thống nhất giữa các cơ quan hữu quan bảo đảm tính toàn diện, công bằng và khách quan. 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.

Cùng với việc tổng kết, đánh giá kết quả chỉ đạo điều hành, thực hiện của các cơ quan nhà nước, của đội CBCC còn phải xem xét, đánh giá kết quả việc thực hiện của các đối tượng thụ hưởng trực tiếp và gián tiếp từ chính sách. Thước đo, căn cứ để đánh giá kết quả thực hiện chính sách của các đối tượng này là tinh thần hưởng ứng với mục tiêu chính sách, ý thức chấp hành những quy định về cơ chế, biện pháp do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành để thực hiện mục tiêu và các quy định cụ thể của chính sách.

Đánh giá, tổng kết rút kinh nghiệm là công việc khó, phức tạp trong quá trình thực hiện chính sách, đòi hỏi các cơ quan, tổ chức và CBCC tham gia vào công việc này phải có trình độ, năng lực, kiến thức và kỹ năng nhất định. Không có trình độ, năng lực, kiến thức, kỹ năng và kinh nghiệm khó có thể đánh giá được chính xác kết quả thực hiện và rút ra được các bài học kinh nghiệm trong thực hiện chính sách.

4. Một số kiến nghị và đề xuất

Để nâng cao chất lượng, hiệu quả thực hiện chính sách cần phải đổi mới nhận thức về vai trò, nội dung, nhiệm vụ, yêu cầu, nguyên tắc thực hiện chính sách công. Đặc biệt, cần phải nâng cao năng lực, kiến thức, kỹ năng và tinh thần trách nhiệm của đội ngũ CBCC thực thi chính sách.

Cần xây dựng đề án (dự án) hay chương trình, đề tài nghiên cứu khoa học cấp nhà nước nhằm điều tra, khảo sát, nghiên cứu một cách đầy đủ, toàn diện thực trạng thực hiện chính sách công ở nước ta hiện nay.

Trong 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 và kỹ năng tổ chức thực hiện chính sách công.

Trong chương trình bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước cho đội ngũ CBCC nhà nước cần có chương trình bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng thực hiện chính sách công.