

Một số vấn đề về chính sách công ở Việt Nam hiện nay

TS. Vũ Anh Tuấn

Học viện Chính trị - Hành chính khu vực III

Mặc dù đang tồn tại nhiều quan niệm khác nhau về chính sách công (CSC) nhưng có thể hiểu đơn giản: đó là định hướng hành động được nhà nước lựa chọn, phù hợp với đường lối chính trị để giải quyết những vấn đề chung của xã hội trong một thời kỳ nhất định. Với quan niệm đó, CSC có vai trò to lớn trong hoạt động quản lý xã hội của nhà nước.

Trong nền hành chính nhà nước, CSC là bộ phận nền tảng trọng yếu của thể chế hành chính, là cơ sở và chi phối các yếu tố cấu thành khác của nền hành chính như: bộ máy hành chính; đội ngũ cán bộ - công chức; tài chính công.

Ở Việt Nam, với hoạt động quản lý, điều hành của Chính phủ trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCHN) thì CSC là công cụ tiền đề, không thể thay thế và chi phối các công cụ quản lý khác như pháp luật, kế hoạch, phân cấp - phân quyền... Điều đó giải thích vì sao trong những năm gần đây Đảng và Nhà nước ta luôn đặc biệt quan tâm tới việc nâng cao vai trò của CSC như là một công cụ hữu hiệu nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước nói riêng và đẩy mạnh chất lượng của sự nghiệp đổi mới nói chung. Tuy nhiên, trước yêu cầu ngày càng cao và phức tạp của quản lý nhà nước thì hoạt động hoạch định và thực thi CSC ở nước ta đang ở trong bối cảnh nào và đặt ra những vấn đề gì cần giải quyết?

Trong thời gian qua, hoạt động hoạch định CSC đã đạt được một số kết quả đáng khích lệ cả về số lượng và chất lượng trên các lĩnh vực trọng yếu, cấp bách về kinh tế, chính trị (tổ chức bộ máy nhà nước, an sinh xã hội, quân sự, ngoại giao...). Một số CSC quan trọng đã được luận chứng khoa học hơn, bám sát thực tiễn đất nước, địa phương và ngành. Nhờ đó, bước đầu đã tạo lập và hoàn thiện được một hệ thống CSC khá phù hợp, đáp ứng được yêu cầu ngày càng cao của quản lý hành chính nhà nước, phục vụ chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Trong lĩnh vực kinh tế, một số chính sách mới được ban hành đã đáp ứng được về cơ bản yêu cầu phát triển và hoàn thiện thể chế của nền kinh tế thị trường, đặc biệt, có tính ứng phó khá tốt với tác động của cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu như: chính sách kích cầu, chính sách điều chỉnh tiền lương cơ bản, chính sách hạ thấp lãi suất cho vay của ngân hàng, lãi suất tối đa cho tiền gửi bằng đồng Việt Nam, chính sách mang ngoại tệ, tiền Việt Nam của cá nhân khi xuất nhập cảnh, chính sách điều chỉnh thuế thu nhập cá nhân, chính sách miễn giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp... Theo đó, nhiều chính sách đã phát huy được tác dụng trong kiềm chế lạm phát, góp phần ổn định giá cả thị trường và mức độ tăng trưởng của nền kinh tế trong điều kiện khủng hoảng kinh tế. Điều đó được đánh giá như những phản ứng kịp thời của nhà nước trước những biến động lớn của kinh tế toàn cầu và khu vực.

Bên cạnh đó, việc tổ chức thực thi CSC cũng đạt được những yêu cầu cơ bản như: kịp thời, đồng bộ, hiệu quả trong phạm vi cả nước cũng như từng địa phương, ngành. Một số địa phương đã chủ động, linh hoạt và sáng tạo trong triển khai thực thi chính sách cho

phù hợp với đặc điểm của mình, có tính đến đặc điểm của đối tượng thụ hưởng chính sách. Công tác tổng kết thực tiễn thi hành chính sách cũng đã bắt đầu được chú ý hơn; một số chính sách được sơ kết, tổng kết khá công phu, có quy trình khoa học và có giá trị tham khảo lớn. Nhìn tổng thể, việc thực thi chính sách đã đi vào nề nếp, nghiêm minh với không ít kinh nghiệm bổ ích đã được đúc rút từ thực tiễn.

Hoạt động phân tích, đánh giá CSC đã bắt đầu được quan tâm với tư cách là một trong những công đoạn quan trọng của quy trình CSC. Tuy chưa nhiều và chưa thật sự phát huy hết hiệu quả nhưng một số cơ quan nhà nước, viện nghiên cứu và cá nhân có những sản phẩm phân tích, đánh giá CSC rất tốt, giúp cho việc ban hành, sửa đổi nhằm hoàn thiện hệ thống chính sách hiện hành theo hướng khả thi, hiệu quả, mang lại lợi ích cho xã hội. Đặc biệt, vai trò của một số tổ chức phi nhà nước trong việc phân tích, đánh giá CSC được dư luận xã hội thừa nhận về chất lượng, về chính kiến và ảnh hưởng của chúng như: Viện nghiên cứu, tư vấn chính sách, pháp luật và phát triển (PLD) thuộc Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam (VUSTA)... Nhờ đó, từ chỗ là công việc khá lạ lẫm trong quy trình chính sách, thì đến nay hoạt động phân tích, đánh giá CSC đã bắt đầu được quan tâm nhiều hơn không chỉ từ phía các cơ quan nhà nước mà còn là của xã hội.

Mặc dù vậy, khi đánh giá về hạn chế, khuyết điểm trong 5 năm thực hiện Nghị quyết Đại hội X, Đảng ta nhận định: "Năng lực xây dựng thể chế, quản lý, điều hành, tổ chức thực thi pháp luật còn yếu... Năng lực dự báo, hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trên một số lĩnh vực còn yếu..."(1). Có thể thấy những hạn chế, bất cập đó trên các khía cạnh chủ yếu sau đây:

- Lý luận về mô hình phát triển chung còn nhiều vấn đề chưa được làm sáng tỏ đã và đang tác động không nhỏ tới lý luận và thực tiễn của nhiều lĩnh vực vĩ mô như: về mối quan hệ giữa cải cách hệ thống chính trị với đổi mới kinh tế, về thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, về tăng trưởng đi đôi với thực hiện công bằng xã hội trong từng bước và trong cả quá trình phát triển, về bảo vệ môi trường trong phát triển bền vững... Trong đó, còn nhiều vấn đề đặt ra rất bức xúc nhưng chưa được kiến giải thấu đáo ở phương diện lý luận hay nói cách khác, lý luận còn bất lực trước nhiều vấn đề thực tế mà cội rễ của nó là tư duy chưa thật sự bắt kịp được yêu cầu ngày càng cao, phức hợp của công cuộc đổi mới.

Thực tiễn của Việt Nam, của từng địa phương, từng ngành vẫn chưa thật sự được quan tâm như là một tiền đề, điều kiện tối quan trọng để xây dựng, ban hành, tổ chức thực hiện chính sách. Vì thế, vẫn còn không ít những chính sách xa với thực tế, gây khó khăn khi tổ chức thực hiện và không được dư luận thật sự đồng tình. Đặc biệt, những căn bệnh chủ quan, duy ý chí, chạy theo thành tích, thích "đánh bóng hình ảnh", lợi ích cục bộ của từng bộ, ngành hoặc lợi ích của một số nhóm trong xã hội vẫn tồn tại dai dẳng đã gây những hậu quả không nhỏ cho xã hội, cho từng ngành và địa phương từ hoạt động hoạch định cho tới tổ chức thực thi CSC.

Quy trình hoạch định CSC tuy đã được nghiên cứu cải tiến theo hướng hiện đại, tiện lợi, dân chủ nhưng nhìn tổng thể vẫn theo cách "có một không hai" (theo dẫn chứng của Giáo sư Kenichi Ohno, Viện Nghiên cứu kinh tế Nhật Bản)(2). Theo đó, có thể chỉ ra những bất cập chủ yếu như:

- Làm chính sách vẫn đang được coi là đặc quyền của các cơ quan nhà nước, của nhà nước nói chung mà chưa phải là công việc chung của xã hội, của các doanh nghiệp, của các nhóm lợi ích trong xã hội.

- Có quá nhiều chính sách của các bộ, ngành trong khi chúng được xây dựng phân tán; thiếu sự phối hợp giữa các bộ, ngành một cách hợp lý và có cơ quan chủ trì, chịu trách nhiệm đích thực nên chất lượng không cao. Trong khi đó, hầu hết các chiến lược hay chính sách đều thể hiện sự liệt kê mục tiêu, quan điểm định hướng, yêu cầu mà thiếu hẳn những kế hoạch hành động cụ thể hay các biện pháp cần có.

- Chưa hình thành được những kênh thông tin chính thống cần thiết giữa nhà nước với xã hội trong việc xây dựng, ban hành, thực thi CSC để phúc đáp những lợi ích cơ bản của đôi bên.

- Vai trò của các cơ quan thẩm định, phê duyệt chính sách chưa được phát huy nên đã tạo những kẽ hở đáng kể cho việc ra đời một số chính sách có chất lượng chưa cao, thậm chí xã hội không đồng tình.

- Hiện tượng "vận động chính sách" (lobby) tuy chưa được chính thức thừa nhận ở phương diện luật pháp nhưng đã xuất hiện dưới nhiều hình thức với những biểu hiện tiêu cực khác nhau làm ảnh hưởng đến tính công bằng của chính sách, gây những nguy hại nhất định cho xã hội lại chưa được quan tâm nghiên cứu để có phương hướng và biện pháp xử lý có hiệu lực, hiệu quả.

Trong lĩnh vực tổ chức thực thi CSC bộc lộ những hạn chế, bất cập chủ yếu về tính kịp thời, đồng bộ, nhất quán trong tổ chức thực hiện, nhất là ở một số chính sách về kinh tế - xã hội và môi trường trong thời gian gần đây. Hoạt động tuyên truyền, phổ biến, thuyết phục, vận động nhằm định hướng dư luận trong quá trình thực hiện chính sách chậm được đổi mới về hình thức, phương pháp, nội dung; còn nhiều biểu hiện hình thức, "làm cho có"... nên kém hiệu quả. Công tác hướng dẫn, đôn đốc, kiểm tra chưa kịp thời, thường xuyên và thiếu thực chất. Việc xử lý khiếu nại, tố cáo các vi phạm pháp luật trong quá trình thực hiện còn chậm, nhiều trường hợp thiếu công bằng, nghiêm minh đã ảnh hưởng xấu đến thực hiện CSC. Công tác tổng kết thực tiễn, rút kinh nghiệm cho hoạch định và thực thi chính sách chưa được coi trọng, chưa làm thường xuyên, kịp thời. Trong một thời gian dài, hoạt động này chưa thật sự được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền quan tâm, coi trọng do sự bất cập trong tư duy làm chính sách. Điều này không chỉ đúng với quy trình chính sách của chính quyền địa phương mà còn của Chính phủ, các bộ, ngành. Trong những năm gần đây, thực tiễn cho thấy xã hội đã bắt đầu ý thức rõ hơn về vai trò quan trọng của hoạt động này trong tổng thể quy trình chính sách. Tuy vậy, xét về tổng thể, hoạt động phân tích, đánh giá CSC còn ở trong tình trạng lẻ tẻ, rời rạc, hình thức; không có nhiều những sản phẩm nghiên cứu có tầm cỡ về nội dung, chất lượng và quy mô để có thể tạo ra được những đột phá về chính sách trong từng lĩnh vực. Vì những lý do rất khác nhau mà những kết quả nghiên cứu, phân tích, đánh giá CSC được ứng dụng vào thực tế một cách hữu ích chưa nhiều, gây lãng phí, thiệt thòi cho toàn bộ quy trình CSC hoặc từng công đoạn trong đó. Việc tiếp thu các kết quả phân tích, đánh giá CSC từ phía các cơ quan nhà nước có thẩm quyền còn rất dè dặt, cứng nhắc; thậm chí có những trường hợp tỏ thái độ phân biệt, phê

phán, "chụp mũ"... Số lượng các cơ quan hoặc cá nhân nghiên cứu về CSC chưa đủ để đáp ứng nhu cầu thực tế của lĩnh vực này, trong đó bản thân họ cũng gặp những khó khăn nhất định về khung pháp lý và phản ứng của một số cơ quan nhà nước.

Để nâng cao chất lượng, hiệu quả của các hoạt động hoạch định và thực thi CSC ở nước ta trong giai đoạn hiện nay và những năm tiếp theo, cần đặt trọng tâm vào các vấn đề sau:

- Tiếp tục nâng cao nhận thức đề trên cơ sở đó mở rộng sự tham dự một cách có hiệu quả của mọi cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và nhất là của cá nhân người lãnh đạo, quản lý vào quá trình hoạch định và thực thi CSC. Nói cách khác, làm cho CSC từ chỗ chỉ là chức năng đặc quyền của các cơ quan nhà nước thành mối quan tâm chung và trách nhiệm của toàn xã hội.

- Đổi mới quy trình hoạch định CSC theo hướng dân chủ, huy động sự tham gia đặc lực của toàn xã hội, nhất là của đội ngũ chuyên gia vào xây dựng chính sách. Từng bước tạo lập một quy trình làm chính sách gọn, tiện lợi nhưng khoa học, có hiệu quả kinh tế - xã hội cao. Sửa đổi, bổ sung nhằm hoàn thiện cơ chế thẩm định và phê duyệt chính sách, nhất là với những chính sách lớn, quan trọng, có tác động trực tiếp và lâu dài tới lợi ích chung của toàn xã hội.

- Chấn chỉnh để nâng cao tính kịp thời, đồng bộ, nghiêm túc, hiệu quả của quá trình tổ chức thực thi CSC. Đặc biệt, coi trọng tính tiên phong của các khâu tuyên truyền, vận động, định hướng dư luận xã hội trong quy trình thực hiện chính sách. Tăng cường công tác đôn đốc, kiểm tra, giám sát về tiến độ, hiệu quả thực hiện CSC. Phát hiện và xử lý kịp thời, công bằng, minh bạch các khiếu kiện, vi phạm pháp luật nảy sinh.

- Coi trọng hoạt động tổng kết thực tiễn về hoạch định, thực thi CSC theo hướng thường xuyên, thiết thực; tránh phô trương, hình thức, lãng phí để rút kinh nghiệm cần thiết, bổ ích cho các hoạt động đó.

- Đề cao vai trò của hoạt động phân tích, đánh giá CSC như là một điều kiện tối quan trọng để từng bước cải thiện chất lượng của quy trình hoạch định và thực thi chính sách. Có cơ chế ràng buộc các cơ quan nhà nước trong việc phản hồi ý kiến, tiếp nhận các kết quả nghiên cứu, phân tích, đánh giá CSC.