

Hoạch định chính sách công-nhân tố quyết định phát triển bền vững

NGUYỄN TẤN PHÁT

Tại sao một số qui định, chính sách do các cơ quan nhà nước ban hành lại không được người dân đón nhận? Tại sao một số chủ trương đúng đắn khi thực hiện trong thực tế bị biến dạng mục tiêu? Tại sao lại có quá nhiều văn bản chồng chéo nhau? Tại sao nghị định này mới ban hành lại tiếp tục ra các nghị định khác nhằm sửa đổi, bổ sung... tất cả những khúc mắc trên liên quan đến tầm hoạch định và tính khoa học của chính sách công.

Trong nền kinh tế thị trường, chính phủ được xem như “doanh nghiệp”, là một “doanh nghiệp” mọi hoạt động của nó phải được xây dựng trên cơ sở hiệu quả. Việc gì, chương trình gì có hiệu quả thì làm. Hiệu quả có thể về phương diện này hay phương diện khác, tức là phương diện kinh tế hay phương diện xã hội hoặc kinh tế - xã hội. Việc gì không hiệu quả thì không thực hiện. Chính phủ đưa ra những chính sách kèm hiệu quả không khác gì một doanh nghiệp xây dựng các kế hoạch kinh doanh gặp thất bại này đến thất bại khác. Với doanh nghiệp, con đường phá sản là trước mắt, còn với chính quyền, tương lai mất ổn định, suy giảm niềm tin từ nhân dân...

Việc nghiên cứu, xây dựng và ban hành thực hiện chính sách là thuộc trách nhiệm của nhà nước và cũng là đặc quyền riêng có của nhà nước được qui định bởi Hiến pháp.

Khi nhà nước mới ra đời bao giờ cũng hướng tới chức năng cai trị, vì vậy chính sách thực hiện mang nặng tính áp đặt mệnh lệnh một chiều theo ý chí chủ quan của nhà nước. Các hoạt động phục vụ chỉ được thực hiện trong một số trường hợp hạn hữu có tính khẩn cấp nhằm khắc phục thiên tai, địch họa.

Khi nhà nước đã có quá trình trưởng thành, phải tạo dựng một nền tảng pháp

quyền, một nền kinh tế vĩ mô ổn định, đảm bảo cung cấp những dịch vụ xã hội cơ bản về y tế công cộng, sự phổ cập giáo dục, xây dựng đầy đủ cơ sở hạ tầng như giao thông, điện, nước... nhằm bảo đảm sự an toàn tối thiểu cho cộng đồng, bảo vệ môi trường tự nhiên. Chính vì yêu cầu ngày càng cao như vậy; nên chính sách của nhà nước phải hướng đến lợi ích cộng đồng và mang xu hướng thỏa hiệp với lợi ích chung của nhân dân. Hay nói cách khác, ngày nay nhà nước phải gần dân hơn.

Như vậy, có thể hình dung *chính sách công ra đời trong bối cảnh của xã hội công dân và nhà nước pháp quyền*. Tại đó, quan hệ giữa nhà nước và công dân, các chủ thể khác trong cộng đồng xã hội rộng lớn được điều chỉnh bằng pháp luật, bằng các chính sách phát triển kinh tế - xã hội.

Chính sách công hiểu một cách khái quát là tất cả những chính sách, qui định do các cơ quan nhà nước ban hành, tác động đến cộng đồng trong nước và quan hệ quốc tế, nhằm đạt được mục tiêu định hướng. Chính sách công là một công cụ được nhà nước sử dụng để thể hiện các chủ trương, quan điểm trong các mối quan hệ đối nội hay đối ngoại, điều tiết các quá trình kinh tế - xã hội nhằm đạt được mục tiêu dự kiến. Vì vậy, chính sách công có vai trò rất quan trọng, ảnh hưởng đến đời sống của nhân dân, uy tín và năng lực lãnh đạo của chính phủ.

Khoa học chính sách công là khoa học nghiên cứu, phân tích các hoạt động, qui định và cách ứng xử của nhà nước liên quan đến hầu hết các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội trong và ngoài nước, nhằm đạt được những mục tiêu nhất định.

Nguyễn Tấn Phát, Ths, Đại học quốc gia Tp. HCM.

Trong những năm qua, các chính sách của Đảng và Nhà nước ta đã tác động chuyển biến hầu hết các lĩnh vực trong nước và quan hệ quốc tế là bằng chứng sinh động thể hiện vai trò của chính sách công. Có những chính sách tốt và cả những chính sách chưa tốt. Đối với những chính sách tốt như: chính sách kinh tế nhiều thành phần; tự do lưu thông hàng hóa, xóa bỏ việc ngăn sông cấm chợ; chính sách một giá hàng hóa; phân phối theo lao động; đa dạng hóa, đa phương hóa quan hệ kinh tế đối ngoại... thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao thu nhập, mức sống của người dân và hội nhập quốc tế nhanh chóng. "*Mặc dù những chính sách đổi mới đầu tiên được bắt đầu vào cuối những năm 1980, rất nhiều những thay đổi trọng yếu như - giảm mức lạm phát và một số cải cách về giá - chỉ xảy ra trong năm 1991 hay trong thời gian sau đó. Luật Doanh nghiệp chỉ mới được ban hành vào tháng 1 năm 2000. Đối với khu vực tư thì đây là một bước cải cách mang tính quyết định*"¹. Tuy nhiên, trong thực tế có không ít những chính sách chưa tốt, nhất là những chính sách về kinh tế và liên quan đến việc quản lý sử dụng các yếu tố, ví dụ: chính sách lao động, đất đai, xây dựng cơ sở hạ tầng, vốn, công nghệ, giáo dục đào tạo... gây lãng phí nguồn lực, ảnh hưởng đến lòng tin của nhân dân và nhà đầu tư đối với hiệu quả của chính sách.

Nguyên nhân dẫn đến sự ra đời của các chính sách chưa tốt trên do nhận thức và trình độ của một số người làm chính sách. Vai trò của công nghệ làm chính sách chưa được xem trọng từ khâu xây dựng đến việc thực hiện, điều chỉnh và quản lý chính sách. Dẫn đến một số chính sách xa rời thực tế, thiếu đồng bộ, mang tính cục bộ, gò ép và làm biến dạng mục tiêu và ý nghĩa ban đầu của chính sách. Thậm chí có những chính sách thể hiện sự xơ cứng trong tư duy. Tình trạng trên đã được Đảng CSVN phản ánh trong Đại hội Đảng lần IX như sau: "*Một số cơ chế, chính sách còn thiếu, chưa nhất quán, chưa sát với cuộc sống, thiếu tính khả thi. Có những chính sách đúng bị biến dạng qua nhiều tầng nấc hành chính quan liêu*"².

Đối với những nước phát triển, việc xây dựng, thực hiện và quản lý chính sách công là một công nghệ được nghiên cứu một cách khoa học có hệ thống, phối hợp và sử dụng hàng loạt các công cụ và phương tiện hiện đại để nghiên cứu.

Do vậy, sẽ là phiến diện và sai lầm nếu xem chính sách công chỉ đơn thuần là công cụ được ban hành như các quyết định quản lý hành chính thông thường. Sự tùy tiện trong các quyết định và thiếu cận thiêu tầm hoạch định sẽ để lại hệ lụy nặng nề cho xã hội. Vì vậy, cần phải nhận thức đúng, đầy đủ về chính sách công để từng bước nâng tầm hoạch định và tính khoa học của chính sách.

Theo chúng tôi, để hoạt động chính sách công ngày càng khoa học, hiệu quả, cần nhận thức và thực hiện một số vấn đề sau:

1. Nâng tầm hoạch định chính sách công

Tầm hoạch định chính sách công thể hiện sự bao quát và hiệu quả lâu dài của chính sách cũng như khả năng dự báo và phán đoán những nhân tố mới phát sinh trong dài hạn.

Một chính sách tồn tại luôn phát huy hiệu quả lâu dài và không (rất hiếm) sửa đổi bổ sung trước những thay đổi của đời sống kinh tế - xã hội, thể hiện tầm hoạch định của chính sách rất cao. Ngược lại, một chính sách mới ban hành nhưng lại cần sửa đổi bổ sung, thể hiện tầm hoạch định kém cỏi.

Tầm hoạch định chính sách công chịu ảnh hưởng bởi ba nhân tố:

Thứ nhất, tầm nhìn và tri thức nền tảng của nhà hoạch định chính sách. Tri thức nền tảng bảo đảm tầm nhìn thực tế, chính xác và

1. Giáo sư David Dapice, Đại học Tufts, (2002), Chính sách kinh tế cho Việt Nam trong giai đoạn kinh tế thế giới bất ổn. (bài viết của Giáo sư David Dapice được chuẩn bị cho khóa học ngắn hạn với sự tài trợ của chương trình Giảng dạy kinh tế Fulbright, Dự án phát triển vùng Mekong, Viện Chiến lược phát triển cùng Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ).
2. Văn kiện Đại hội IX (2001)- Báo cáo chính trị, tr 19.

không hoang tưởng. Thiếu tri thức cơ bản, nhà hoạch định dễ đi vào ảo vọng trong việc nhìn xa của mình. Rồi từ đó, chính sách trở nên hình thức, xa vời, lãng phí tài nguyên quốc gia.

Nếu so sánh giữa tầm nhìn và tri thức thì tri thức mang tính học thuật, còn tầm nhìn vừa bị chi phối bởi học thuật vừa mang tính thông minh và mẫn cảm thiên phú. Không phải ai cũng lãnh đạo giỏi mặc dù đào tạo như nhau, thậm chí tốt hơn.

Thứ hai, phải có đội ngũ giúp xây dựng chính sách có tài và đồng bộ. Phải vừa có tài vừa đồng bộ. Bởi nếu chỉ có một vài nhân vật có tài, còn những người khác thì không, họ sẽ khóa lẫn nhau trong tác nghiệp, và các chuyên gia có tài sẽ dần bị mai một. Có được đội ngũ này, những tư tưởng và tầm nhìn của lãnh đạo mới được triển khai phù hợp ý đồ và đảm bảo tính chính xác.

Điều chúng ta thường thấy, đó là chính sách có vẻ được thiết kế từ trên đưa xuống dưới thực hiện. Trong thực tế điều này không phải như vậy. Một vấn đề xã hội bất kỳ nào đó sau khi được sự đồng ý của bộ trưởng nào đó cho nghiên cứu và trình dự án. Hầu hết nó được làm không phải bởi ông ta, mà ở những người dự thảo. Vấn đề họ là ai?

Họ là chuyên gia trong lực lượng nhân sự ở các tiểu ban của Quốc hội, các vụ, cục của bộ... hầu hết những người này rất có kinh nghiệm trong việc thiết kế và thi hành chính sách. Có thể gọi họ là những người cầm bút chủ yếu cho dự thảo, chương trình. Họ tập hợp thành cộng đồng chuyên môn mà bất kỳ chính sách nào cũng phải dựa vào.

Một chính sách công phản ánh giá trị của rất nhiều chuyên gia. Kiến thức, tư tưởng, đạo đức, nhận thức văn hóa và phương pháp của họ cấu thành nên chất liệu của chính sách. Họ là những người làm việc ngày đêm trên những hiện tượng xã hội, phản ánh của báo chí, đơn từ của nhân dân, tiền lệ của các chính sách trước đây trong cùng lĩnh vực, tác động từ thông tin quốc tế, sự kiện và sức ép của các thế lực chính trị, ngay cả lợi ích của bộ phận họ... va chạm và cọ xát để rút tủa

nhận định. Bao giờ cũng bắt đầu bởi điều tra, phỏng vấn, tập trung dữ kiện, xây dựng lập luận, suy ra kết quả, dự kiến biến động do điều kiện thay đổi, lên kế hoạch tài chính, nhân sự, thời gian có liên quan... kể cả việc tiếp xúc, phối hợp, thương lượng hoặc làm cầu nối thương lượng, phối hợp với tất cả các tác nhân có liên quan để tổng hợp nội dung³.

Rõ ràng chuyên gia là nội dung, là linh hồn của chính sách. Các nhà chính trị ở nghị trường, bộ trưởng, thủ tướng... chỉ là người quyết định hay biểu quyết để quyết định. Do vậy, phương pháp tư duy, trình độ và hệ thống giá trị của chuyên gia chi phối 90% chất lượng và tính lâu dài của chính sách. Có những chính sách vừa công bố đã thu hồi cũng chỉ vì phương pháp làm việc của chuyên gia là chính. Vì tầm quan trọng của họ, nhiều người cho rằng thực chất các chính sách được làm bởi chuyên gia.

Vai trò của chuyên gia như thế là bao trùm hầu hết công việc làm và thực thi chính sách. Nói như thế nghĩa là chúng ta đã chừa một phần trách nhiệm cho những thay đổi chính sách có thể xảy ra ở cấp trên.

Thứ ba, phải dồi dào thông tin. Một chính sách thiếu thông tin sẽ không bao giờ bao hàm khả năng tiên liệu hết những thay đổi từ thời gian xây dựng đến thực hiện. Thông tin càng nhiều càng tạo nên chính sách đạt đến những dự báo đúng và đạt hiệu quả cao.

2. Quy trình thủ tục thực hiện chính sách và bộ máy tác nghiệp

Thủ tục thực hiện là điều kiện cần thiết, giúp tiết kiệm thời gian triển khai, tạo điều kiện cho viên chức thừa hành đáp ứng nhanh những yêu cầu của chính sách.

Quy trình thủ tục thực hiện luôn có tính hai mặt, đây là điều mà những nhà làm chính sách phải ý thức:

Thứ nhất, qui trình thủ tục giúp quá trình thi hành trơn tru, nhanh chóng và nề nếp như một công nghệ. Do vậy, thủ tục phải gọn nhẹ, rõ ràng và đơn giản.

3. TS. Lê Vinh Danh (2001), Chính sách công của Hoa Kỳ giai đoạn: 1935-2001, Nxb Thống kê.

Thứ hai, vẫn thường xảy ra là giấy tờ, thủ tục nhiều khô rườm rà, dài dòng... sinh ra bệnh quan liêu, sách nhiễu, lợi dụng kẽ hở qui trình để tham nhũng. Bản thân thủ tục rườm rà còn đáng sợ hơn sức ỳ thói quen của các viên chức.

Bộ máy tác nghiệp thường tổ chức thực hiện theo chiều dọc

Tổ chức theo chiều dọc thường theo 4 cấp: cấp trung ương; cấp tỉnh, thành; cấp quận, huyện và cấp phường, xã.

Công việc tổ chức theo chiều dọc rất nặng tính sự vụ ở cấp 4. Vấn đề của viên chức là hoàn tất thủ tục cho từng người dân. Vai trò kiểm soát ở cấp 2, 3 và điều phối, chỉ huy là ở cấp 1.

Nhược điểm của kênh thực hiện này nằm ở chỗ, thành công hay thất bại của nó phụ thuộc quan trọng vào chính quyền địa phương. Nhưng hầu hết địa phương đều ít nhân sự và trình độ cũng không cao. Trong khi đó văn bản hướng dẫn rất nhiều, đôi khi lại chồng chéo, gây khó khăn cho việc tiếp thu, thấu hiểu và thực hiện chính sách.

3. Xác định đúng mục tiêu chính sách công

Việc xác định đúng mục tiêu của chính sách không phải là vấn đề đơn giản, bởi vì:

Thứ nhất, sự nhận thức không giống nhau ngay cả những người ở bộ phận làm chính sách. Ví dụ: trước sự báo động về tai nạn giao thông trong cả nước những tháng gần đây, có thể đưa đến một cuộc họp giữa các Bộ Giao thông vận tải, Ủy ban ATGT, Bộ Công an... từ cuộc họp này một số giải pháp được ban hành sau đó. Thế nhưng, ngay trong cuộc họp đó không phải tất cả các thành viên tham dự đều có sự nhận thức như nhau về mức độ nghiêm trọng của tai nạn, nguyên nhân và phương thức, hiệu quả khả thi của các giải pháp.

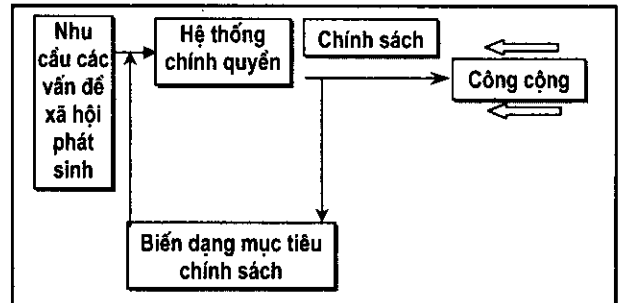
Thứ hai, sự biến dạng của mục tiêu chính sách

Có một thực tế là khi được nghiên cứu xây dựng trên bàn giấy, mục tiêu của chính sách tương đối rõ ràng. Nhưng khi đưa ra áp

dụng, hoàn cảnh làm chính sách bị méo đi không nhiều thì ít. Tác động của cộng đồng khiến mục tiêu chính sách không như mong muốn, nghĩa là mục tiêu trở nên không rõ ràng.

Ví dụ: chính sách bắt buộc phải đội mũ bảo hiểm đối với người đi xe gắn máy trên những tuyến đường quy định. Ý đồ của chính sách là nhằm giảm thiểu số thương vong do chấn thương sọ não khi không may bị tai nạn giao thông. Nhưng điều kiện đường sá Việt Nam chật hẹp, mật độ xe máy rất lớn, khí hậu nắng nóng... làm hạn chế số người chấp hành đúng quy định. Vì vậy, tác động và hiệu quả không như mong muốn và số tai nạn giao thông vẫn không giảm.

Sơ đồ về quá trình biến dạng mục tiêu chính sách:



Mặc dù vậy, mục tiêu tĩnh của chính sách công phải thể hiện trên 3 phương diện: một là, *xử lý các vấn đề xã hội đang phát sinh mà nhu cầu của cộng đồng bức thiết cần giải quyết.* Hai là, *vì sự tồn tại và phát triển của cộng đồng.* Ba là, *vì lợi ích quốc gia.*

Đối với mục tiêu tĩnh thứ nhất, có thể được phát hiện, xói lên từ nhân dân, các tổ chức truyền thông, hoặc các công chức nhà nước phát hiện ở tầng ẩn khi cọ xát với dân. Còn đối với mục tiêu tĩnh thứ hai, thứ ba, đòi hỏi người xây dựng phải có năng lực linh cảm và dự báo tốt. Vì đây là những mục tiêu dài hạn, nếu không sẽ là thảm họa.

4. Hạn chế sự tác động của các nhóm lợi ích trong việc xây dựng và thực hiện chính sách công

Chủ thể xây dựng chính sách là bộ máy và người của Nhà nước thì rõ rồi. Nhưng vì không phải cơ quan nào của Nhà nước cũng

tham gia vào từng chính sách, ta hiểu rằng có những đơn vị nhất định trong Nhà nước làm chuyện này tùy theo vụ việc. Những đơn vị khác, có thể không, có thể chỉ được hỏi ý kiến.

Thông thường bộ nào cũng có những quyền lợi cục bộ hoặc sức ép nhất định trong quá trình hình thành chính sách thuộc phạm vi mình. Do vậy quá trình trên dù được diễn ra theo một quy trình và nguyên tắc nhất định, vẫn có tác động của quyền lợi bộ phận trong quá trình thực hiện ở cấp bộ. Nguyên tắc lợi ích căn bản cho đơn vị là vấn đề sống còn mà ít cơ quan bộ nào bỏ qua. Cuối cùng, ngân sách cho chương trình là mục tiêu mà đơn vị nhắm tới.

Bản thân mỗi bộ trong tiến trình chịu trách nhiệm quản lý chính sách nếu nó được thông qua bao giờ cũng gắn với những nhóm lợi ích nhất định. Những nhóm lợi ích sẽ hợp đồng với bộ trong việc thực hiện, quản lý hoặc cung cấp phương tiện cho chương trình. Nó tác động từ khâu đề xuất chương trình hay chính sách đến khâu xây dựng và cuối cùng là thực hiện.

Các nhóm lợi ích này nằm ngay trong chính quyền và một điều dễ hiểu, nó có quan hệ mật thiết với các nhóm lợi ích ngoài chính quyền xuất phát từ sự chia xẻ quyền lợi. Nhóm lợi ích có thể là một tập đoàn, tổng công ty nhà nước, một chính quyền địa phương, đơn vị cấp dưới của bộ... điều quan trọng là hoạt động và tài chính của nhóm lợi ích gắn liền với việc thực hiện các chính sách được đưa ra bởi bộ mà nó quan hệ.

Ví dụ, tỉnh X muốn xin tài trợ từ trung ương để hoàn tất một con đường cao tốc trong tỉnh đó, nó phải gắn chặt với Bộ Giao thông để làm dự án. Bởi nó sẽ là địa phương hưởng lợi ích trực tiếp và dài hạn từ con đường. Bên cạnh đó, các công ty xây dựng hạ tầng cả nhà nước và tư nhân, có thể tìm được nhiều cơ hội làm giàu từ việc thực hiện con đường cho tỉnh X nếu họ trúng thầu. Thế là nhóm lợi ích này tìm được tiếng nói chung với nhóm lợi ích khác và họ cùng nhau tác động đến quá trình đề xuất, xây dựng và thi hành chính sách.

Nhóm lợi ích không mấy khi tác động đến cả Quốc hội hay nội các. Nó chỉ tìm cách ảnh hưởng đến bộ phận quan trọng nhất trong tiến trình tạo ra chính sách.

Công cụ tác động mà các nhóm lợi ích thường được sử dụng là tài chính, đội ngũ chuyên gia, trí thức, viện nghiên cứu, phòng thí nghiệm... mà họ nắm trong tay là những phương tiện mạnh nhất tác động đến việc đề xuất và thực hiện chính sách

Đó là một trong những lý do trả lời tại sao một số quy định, chính sách ban hành không thực sự mang lại lợi ích cho cộng đồng hay vì mục tiêu phát triển bền vững, mà chỉ đem lại lợi nhuận kếch xù cho các nhóm lợi ích.

5. Lành mạnh hóa quan hệ bên trong bộ phận xây dựng chính sách

Chính sách công là kết quả của một loạt hoạt động của nhiều người từ nhiều cơ quan chức năng khác nhau. Thậm chí là sự thỏa hiệp, mặc cả, thương lượng.

Quan hệ trong các bộ phận làm chính sách vừa tế nhị vừa căng thẳng. Nhiều chính sách do Chính phủ dự thảo bị Quốc hội bác bỏ. Hoặc nhiều dự luật của Quốc hội bị Tòa án, hoặc người đứng đầu Nhà nước từ chối phê chuẩn. Nhiều đề nghị của địa phương bị trung ương bác bỏ...

Các mối quan hệ vừa riêng tư của các công chức, vừa chính thức bên trong chính quyền đều ảnh hưởng đến nội dung, tính chất của chính sách công. Những công chức có nhiệm vụ tác nghiệp để hình thành dự thảo chính sách có vai trò quan trọng nhất định. Các công chức bao giờ cũng hoặc là thành viên của một đảng chính trị hoặc là thành viên của một nhóm lợi ích bất kỳ. Các công chức của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp cũng có những trao đổi với nhau từ việc này đến việc khác, hình thành mối quan hệ theo chiều ngang. Ngoài ra, giữa những công chức cấp trên và cấp dưới của cùng một ban ngành lại có những quan hệ nhất định về quyền lợi, đó là mối liên hệ theo chiều dọc. Ví dụ: giữa tổng công ty với bộ chủ quản ...

Bên cạnh đó, các nhóm lợi ích luôn bày tỏ quan điểm của mình với các công chức kèm

theo những quyền lợi và sự bảo vệ trong chừng mực nào đó, cho nên việc chịu tác động nhất định là điều không tránh khỏi. Tất nhiên khi thế lực của các nhóm lợi ích suy yếu thì tác động của nó đến công chức cũng thay đổi.

Vì vậy, đạo đức, lương tâm của công chức, các mối quan hệ trong sáng của bộ phận làm chính sách có ảnh hưởng quan trọng đến quá trình xây dựng và thực hiện chính sách công.

6. Đảm bảo các nguyên tắc và quy trình khoa học trong việc xây dựng và thực hiện chính sách

• Về các nguyên tắc trong xây dựng chính sách

Hoạt động của nhà nước đương nhiên có những nguyên tắc khác với điều tương tự ở các đơn vị tư nhân. Người xây dựng chính sách phải có những hiểu biết căn bản về sự khác biệt này thì mới tạo ra một chính sách công đúng nghĩa.

Vì vậy, quá trình xây dựng chính sách công đòi hỏi thực hiện một số nguyên tắc nhất định. Những nguyên tắc này là cái khung giữ cho người xây dựng ý thức nhất định điều họ làm. Nguyên tắc cung cấp cho người làm chính sách các quy phạm căn bản, nhằm đảm bảo tính chính xác và hiệu quả của chính sách.

Chính sách công với đặc trưng là những hoạt động của khu vực chính quyền có những nguyên tắc cơ bản sau:

Nguyên tắc vì lợi ích công cộng

Vì Nhà nước là đại diện cho toàn dân, chính sách công phải hướng về phục vụ cộng đồng. Ít ra là phục vụ những bộ phận của cộng đồng. Chính sách công không phải để phục vụ lợi ích một gia đình, một cá nhân. Không đảm bảo nguyên tắc này chính sách công không còn ý nghĩa.

Nguyên tắc quản lý

Quá trình quản lý liên quan đến cách thức tổ chức thực hiện cũng phải khoa học và hợp

lý. Người xây dựng chính sách phải linh hoạt trong nguyên tắc này mới đảm bảo tính hiệu quả và sự thành công cho chính sách.

Nguyên tắc tập hợp các quyết định

Chính sách là một tập hợp các quyết định, vấn đề cần phân biệt quá trình làm chính sách với làm quyết định của chính quyền.

Làm quyết định là một hành vi chọn lựa một phương án trong số nhiều phương án có thể. Điều quan trọng nhất của làm quyết định là làm thế nào để chọn đúng. Trong khi làm chính sách là một hệ thống các hoạt động, bao gồm nhiều lần làm quyết định trải ra trong một khoảng thời gian dài. Hiếm có hoạt động làm chính sách nào chỉ gói gọn trong một quyết định đơn nhất.

Như vậy, việc ra quyết định trong hoạt động nhà nước chỉ là một khâu trong chuỗi thao tác của một hệ thống hoạt động làm chính sách nào đó. Tuy nhiên, chất lượng của một chính sách phụ thuộc vào chất lượng của các quyết định đưa ra.

Ví dụ: một công chức trong guồng máy làm chính sách có thể bắt đầu công việc mới bằng cách nghiên cứu một hiện tượng xã hội phát sinh đã thành thói quen. Thí dụ: *hiện tượng ngập nước khắp nơi ở thành phố Hồ Chí Minh sau một cơn mưa*, nhằm trả lời câu hỏi: đây có phải là vấn đề cộng đồng quan tâm hay không? Nếu có đã đủ độ chín để nâng lên thành chính sách ngăn ngừa chưa?

Trả lời các câu hỏi trên là một quyết định. Khi hiện tượng đã được báo lên cho Sở Giao thông, người phụ trách đơn vị lắng nghe đề xuất. Ý kiến cuối cùng của Ông ta về việc nên triển khai thành dự án chống ngập là một lần quyết định thứ hai. Giả sử dự án được trình lên Ủy ban nhân dân thành phố hay Trung ương là lần quyết định thứ ba, cho đến khi cấp cao nhất thông qua. Như vậy, hiện tượng xã hội trên đã qua không biết bao nhiêu lần làm quyết định, rõ ràng chỉ cần một khâu trong các quyết định sai thì chất lượng và hiệu quả của toàn bộ chính sách giảm ngay lập tức.

Các quyết định chỉ là một bộ phận trong hệ thống các hoạt động của chính sách, nhưng nó lại chi phối quan trọng sự thành công của toàn hệ thống. Vì thế, để chính sách công đạt kết quả tốt cần có các quyết định đưa ra ở mỗi khâu phải thận trọng và chính xác.

Nguyên tắc liên đới

Một chính sách công bất kỳ cũng có những liên quan nhất định đến những chính sách khác cùng vấn đề, hoặc cùng nhóm vấn đề với một chính sách cũ, sự liên quan là đương nhiên.

Ví dụ: một chính sách chống thất nghiệp nhất thiết phải đi với chính sách kích thích mở rộng đầu tư để gia tăng việc làm, gọi gián tiếp đó là chính sách tăng trưởng. Cũng như có sự liên hệ nhất định giữa tình trạng không nhà cửa, thất nghiệp với hiện tượng ma túy và Aids. Nếu một chính sách chỉ tấn công trực diện vào duy nhất một vấn đề trong chuỗi liên đới nói trên, nó khó mà thành công như mong muốn, hoặc nếu có chỉ là tạm thời.

Nguyên tắc kế thừa lịch sử

Đa số chính sách công ở bất kỳ quốc gia nào, trước khi đưa ra đều có một trong các tình trạng sau: 1) Đã có chính sách giống như thế hay cùng nhóm đang được thực hiện. Chính sách này là sự bổ sung. 2) Chính sách đã có tiền lệ.

Nguyên tắc quyết định đa số

Vì chính sách được làm cho đa số, có tác động đến đa số và tất nhiên nó cũng được quyết định bởi đa số. Đây là nguyên tắc cuối cùng.

Về mặt lý thuyết, nguyên tắc quyết định đa số làm cho chính sách công dễ dàng phù hợp và hiệu quả, khi nó được làm ra không phải bởi một người duy nhất mà của tập thể.

Tuy nhiên, nguyên tắc này cũng có thể bị lợi dụng khi các thế lực lợi ích đủ mạnh để thao túng và thỏa hiệp việc hơn 1 lá phiếu là điều có thể làm. Hệ quả là chính sách được đưa ra chưa chắc hoàn hảo.

• Về qui trình xây dựng chính sách

Qui trình xây dựng chính sách sẽ bao gồm 5 bước chính: 1) Xác định nhu cầu xã hội. 2) Nghiên cứu bước đầu. 3) Sắp xếp đưa vào nghị trình. 4) Nghiên cứu chính thức khi đã được chấp nhận. 5) Thông qua và ban hành.

7. Thực hiện và điều chỉnh chính sách

Sự thành công hay thất bại của chính sách phụ thuộc rất lớn vào quá trình thực hiện. Một chính sách được xây dựng về mặt lý thuyết tốt đến đâu cũng trở thành vô nghĩa nếu các công chức có trách nhiệm không chịu thi hành. Thậm chí còn phản tác dụng nếu họ thi hành một cách miễn cưỡng, qua loa, sai nguyên tắc hướng dẫn, gây phiền hà thêm cho xã hội. Chính sách được thực hiện lồi thoi hoàn toàn có thể tạo ra nhiều vấn đề mới cần giải quyết. Có tình trạng chính sách mới ra đời còn tệ hơn chưa có nó.

Quá trình thực hiện chính sách có thể cải biến nội dung của chính sách. Sự cải biến không đến từ mỗi cá nhân những con người thực hiện, hay nếu có cũng ở mức độ nhất định. Nhưng tác nhân chủ yếu là bộ máy tác nghiệp với hàng ngàn lệ tục hay thói quen, mà khắp thế giới người ta vẫn ám chỉ bởi thuật ngữ: bộ máy quan liêu hay bệnh hành chính. Hệ thống nói trên làm thay đổi nội dung chính sách. Khiến người ta nói rằng, người làm chính sách và kẻ thực hiện là hai chủ thể khác nhau, biệt lập. Họ thao tác đôi khi riêng lẻ trong cùng một môi trường.

Những tác động trên làm thay đổi nội dung của chính sách, do vậy hoạt động củng cố giá trị và điều chỉnh là một bộ phận không thể thiếu của việc thực hiện chính sách công.

Thực hiện chính sách là quá trình chuyển những tuyên bố trên giấy tờ của nhà nước về các loại dịch vụ, mục tiêu, đối tượng, phương thức thành những hành động nhất định.

Hoạt động điều chỉnh và củng cố giá trị gồm các bước: 1) Thu thập những phản hồi để kiểm tra và đánh giá tác động của chính sách. 2) Kiến nghị điều chỉnh hay bãi bỏ chính sách đang thực hiện.

8. Quản lý việc thực hiện chính sách công

Hoạt động quản lý chính sách công khác lắm với các hoạt động quản lý chính sách kinh doanh của doanh nghiệp. Người nghiên cứu hay nhà làm chính sách có thể tìm thấy từ lý thuyết, kỹ thuật và thao tác quản lý doanh nghiệp hầu hết khái niệm lẫn phương pháp có thể ứng dụng vào quản lý chính sách nhà nước.

Quản lý theo chức năng

Công việc hằng ngày của chính sách thuộc lĩnh vực nào, cơ quan chuyên môn ấy phụ trách thì đó chính là đảm nhiệm theo chức năng với nghĩa truyền thống. Tùy theo từng chức năng các bộ, ban ngành của chính phủ, ủy ban, tiểu ban của quốc hội mà các chính sách thuộc bộ phận nào thì bộ phận ấy chịu trách nhiệm và quản trị từ lúc vấn đề đưa vào nghị trình đến lúc thành chính sách thực hiện.

Quản lý theo định lượng

Định lượng là cần thiết cho bất kỳ quá trình quản lý nào, nhưng phương thức quản lý định lượng không hàm nghĩa sử dụng nó như công cụ duy nhất. Phương pháp này hướng đến việc cố gắng ra các quyết định tối ưu trong quá trình thực hiện và quản lý chính sách dựa trên những phân tích mang tính số liệu và tính toán. Trong đó, không chỉ lợi ích, chi phí bằng tiền mà còn tính toán cả lợi ích và chi phí xã hội. Tuy nhiên, coi trọng việc xác định các số liệu thuộc nhóm hậu quả không thể thống kê.

Quản lý theo định lượng bắt đầu thịnh hành tại Hoa Kỳ những năm 1960. Vào giai đoạn đầu, phương thức nổi tiếng nhất được áp dụng là PPBS.

Thế nào là quản trị theo PPBS.

Năm 1961, Bộ quốc phòng Mỹ đưa ra *Hệ thống ngân sách-chương trình và kế hoạch (Planning-Program-Budget Systems)*. Viết tắt là PPBS. Hệ thống này tập trung những cách thức định lượng các thông số cố định và bất định về chương trình trong mỗi giai đoạn, nhằm giúp nhà quản lý đủ thông tin cần thiết để đưa ra những quyết định hiệu quả.

Quản lý chính sách bằng hợp đồng tư nhân có giám sát của nhà nước

Hợp đồng với tư nhân để thuê họ thực hiện các dịch vụ công cộng. Có 3 hình thức hợp đồng phổ biến:

Thứ nhất, hợp đồng thực hiện các nghiên cứu và phát triển (R&D).

Thứ hai, hợp đồng thuê tư nhân quản lý một số dự án chương trình cho chính phủ hay còn gọi là *hợp đồng chuyển giao trách nhiệm*.

Thứ ba, hợp đồng tư vấn các vấn đề chính sách.

Hình thức 1 và 3 gọi chung trong danh từ *hợp đồng nghiên cứu và tư vấn chính sách*.

Ví dụ: ở Hoa Kỳ, rất nhiều công việc của chính quyền được thực hiện tại các phòng thí nghiệm tư nhân, cơ sở nghiên cứu đại học. Bộ quốc phòng Mỹ mỗi năm tiêu tốn 3/4 ngân sách của mình cho các đối tác nghiên cứu và sản xuất bên ngoài theo từng dự án.

Nghiên cứu và tư vấn chính sách

Chuyên gia bên ngoài chính quyền có thể phân thành các nhóm sau đây: 1) Chuyên gia của các tập đoàn công nghiệp với phòng thí nghiệm của họ. 2) Chuyên gia, viện nghiên cứu của các tổ chức lợi ích và 3) Chuyên gia của các cơ sở đại học. Trong 3 lực lượng này, nhóm thứ 3 là mạnh nhất.

- Nghiên cứu và tư vấn từ các tập đoàn công nghiệp

Chuyên gia của các tập đoàn công nghiệp có những gắn bó mật thiết với dự án của chính phủ. Trong những lĩnh vực công nghệ mà họ là đơn vị sản xuất chính, mọi chương trình phát triển ngành, nghiên cứu vật liệu mới, sản phẩm mới, phân phối và tái phân phối có nhiều điều phải dựa vào lực lượng này. Nguyên nhân nằm ở chỗ không những họ sở hữu tri thức và thông tin, mà còn có thể cung cấp dịch vụ cho chương trình do sẵn thiết bị và đầu tư. Đây là điều còn mới mẻ, thậm chí xa lạ đối với chúng ta. Nhưng ở các nước phát triển, Chính phủ dựa vào lực lượng này rất nhiều.

Hai bên cần lẫn nhau trong nghiên cứu và thực hiện chính sách. Nhà nước cần để hạn chế chi phí, gia tăng lợi ích, điều tiết kinh tế. Tư nhân cần vì đây là cơ hội phát triển sống còn của họ theo nhiều nghĩa. Cả hai vì thế gắn bó nhau.

- Nghiên cứu, tư vấn bởi các tổ chức lợi ích và cá nhân

Để có đủ chuyên gia, ngoài nguồn tự có và của các tập đoàn, chính quyền còn thuê chuyên gia của tổ chức lợi ích, phương tiện, thiết bị nghiên cứu của các viện nghiên cứu tư nhân, kể cả hợp đồng chuyên gia tư cách cá nhân.

- Các nhà khoa học tại các trường đại học

Đây là khu vực tập trung đông đảo trí thức của trường đại học, viện nghiên cứu. Họ chỉ muốn cộng tác dưới dạng các hợp đồng để vẫn giữ công việc mà họ yêu thích ở trường.

Với một đội ngũ trí thức đa dạng và chất lượng, các trường đại học là chỗ dựa không thể thiếu cho chính sách công. Từ khâu nghiên cứu, xây dựng, thực hiện, đến củng cố và đánh giá chính sách, chuyên gia của trường đại học thường có mặt. Ngay cả chuyên gia của các tổ chức lợi ích trong nước và các tập đoàn, suy cho cùng là cũng từ các trường đại học mà ra, khi khó khăn tìm về trường cũ nhờ đồng nghiệp cùng các thầy hỗ trợ.

Phân tích và tư vấn của cơ sở đại học thường được tin cậy nhiều hơn nơi khác, bởi những nhà khoa học ở đây chỉ quan tâm đến chuyên môn, hiếm người trong họ để ý đến chính trị. Bên cạnh đó, họ không bị tác động bởi quyền lợi bộ phận như các chuyên gia của tập đoàn sản xuất, tổ chức lợi ích, công ty; vì thế, kết quả nghiên cứu và tư vấn mang nhiều tinh thần khách quan.

Hạn chế của phương thức quản lý chính sách bởi hợp đồng khu vực tư

Bên cạnh hàng loạt ưu điểm của hình thức quản lý chính sách bằng hợp đồng, tuy nhiên, hình thức này cũng bộc lộ một số hạn chế sau:

Thứ nhất, quá trình mở rộng hợp đồng đã tạo cho tư nhân tác động mạnh hơn đến chính sách công cộng. Hệ quả là quyền lực thực sự có khi nằm hẳn trong tay tư nhân. Khi hiện tượng trên xuất hiện dẫn đến giảm hiệu quả chính sách.

Thứ hai, những tập đoàn lớn càng giành được nhiều hợp đồng từ chính phủ và kết quả là quá trình tập trung cao độ tư bản và tài chính vào trong tay một số tập đoàn, dẫn đến sự thống trị của chủ nghĩa độc quyền.

Thứ ba, để nhận được hợp đồng quản trị chính sách, tư nhân không ngại hối lộ. Để bù những chi phí đã bỏ ra do hối lộ, tư nhân phải tìm cách lấy lại từ dự án hay chương trình. Hệ quả là chất lượng thực sự của sản phẩm và tác động của chính sách bị suy giảm./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- (1). TS. Lê Vinh Danh: Chính sách công của Hoa Kỳ giai đoạn 1935-2001, (2001), Nxb Thống kê.
- (2). Chính sách đất đai cho tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo, (2004), Báo cáo nghiên cứu chính sách của Ngân hàng Thế giới, Nxb Văn hóa - Thông tin.
- (3). TS. Chu Văn Thành (chủ biên),: Dịch vụ công và xã hội hóa dịch vụ công: một số vấn đề lý luận thực tiễn (Sách tham khảo), (2004), Viện Khoa học tổ chức nhà nước - Bộ Nội vụ, Nxb Chính trị quốc gia.
- (4). Hành chính công (dùng cho nghiên cứu học tập và giảng dạy sau đại học), (2003), Học Viện hành chính quốc gia, Nxb Thống kê.
- (5). TS. Nguyễn Hữu Hải (chủ biên), Ths. Phạm Thu Lan: Hoạch định và phân tích chính sách công, (2002), Khoa học hành chính, Học viện Hành chính quốc gia, Nxb Thống kê, Hà Nội.
- (6). Joseph E. Stiglitz: Kinh tế công cộng, (1995), Nxb Khoa học và kỹ thuật.
- (7). Văn kiện Đại hội Đảng CSVN lần VI, VII, VIII, IX.