

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH CÔNG Ở NƯỚC TA

PGS, TS. Đỗ Phú Hải^(*)

1. Đặt vấn đề

Sau gần 30 năm tiến hành công cuộc đổi mới, đất nước ta, nhân dân ta đã đạt được những thành tựu lớn và có ý nghĩa lịch sử trên con đường xây dựng CNXH và bảo vệ Tổ quốc XHCN. Đất nước đã ra khỏi khủng hoảng kinh tế - xã hội, ra khỏi nhóm các nước có thu nhập thấp, đang đẩy mạnh CNH, HĐH và tăng trưởng kinh tế. Việc xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN có bước tiến bộ, đời sống nhân dân được cải thiện đáng kể; hệ thống chính trị và khối đại đoàn kết dân tộc do Đảng lãnh đạo được củng cố và tăng cường; sức mạnh tổng hợp của đất nước được tăng lên; hợp tác và hội nhập quốc tế được mở rộng; vị thế nước ta trên trường quốc tế không ngừng được nâng cao. Đạt được những thành tựu như vậy là nhờ đường lối đổi mới đúng đắn, sáng tạo của Đảng, các chính sách công (CSC) của Nhà nước được ban hành và tổ chức thực hiện có hiệu quả, phù hợp với thực tại khách quan của đất nước, ý nguyện và mong muốn của người dân. Trong xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách, Chính phủ, các bộ, ngành Trung ương và chính quyền địa phương đã bám sát chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước,

đề cao trách nhiệm tổng kết kinh nghiệm thực tiễn, chủ động, sáng tạo trong tham mưu, đề xuất xây dựng và thực hiện chính sách, nhất là các chính sách phát triển kinh tế - xã hội. Trong quá trình đổi mới, Chính phủ, các bộ, ngành Trung ương và chính quyền địa phương đã xây dựng và tổ chức thực hiện thành công nhiều chính sách kinh tế - xã hội quan trọng. Nhờ đó, kinh tế - xã hội nước ta được xây dựng và phát triển ngày càng bền vững theo đúng định hướng đổi mới của Đảng. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, vẫn còn một số hạn chế trong thực hiện CSC ở nước ta cần được giải quyết thỏa đáng.

2. Thực trạng việc thực hiện CSC ở nước ta

CSC trên danh nghĩa là chính sách của Chính phủ và Nhà nước, nhưng việc tham mưu, đề xuất, hoạch định và tổ chức thực hiện chủ yếu là do các bộ, ngành Trung ương. Theo quy định của Hiến pháp, pháp luật và Chính phủ, các bộ, ngành Trung ương có chức năng, nhiệm vụ hoạch định, thực hiện CSC trong các ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của bộ, ngành. Các bộ, ngành căn cứ vào Hiến pháp và pháp luật, các quy định trong nghị định của Chính phủ và chức năng, nhiệm vụ được giao hàng năm để xây dựng và tổ chức thực hiện các chương trình, đề án CSC trong bộ, ngành. Bộ được Chính phủ giao nhiệm vụ tham mưu, đề xuất hoạch

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

định CSC nào thì cũng được giao chủ trì, tổ chức triển khai thực hiện và theo dõi đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện các CSC đó. Ví dụ: Bộ Khoa học và Công nghệ được Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ giao chủ trì xây dựng dự án Luật Khoa học và Công nghệ để Chính phủ trình Quốc hội thông qua, tạo cơ sở pháp lý trong xây dựng và phát triển khoa học - công nghệ của đất nước. Sau khi Quốc hội thông qua Luật Khoa học và Công nghệ, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ cũng giao cho Bộ Khoa học và Công nghệ tham mưu giúp Chính phủ xây dựng nghị định chi tiết và các chương trình, đề án CSC để thực hiện Luật. Sau khi Chính phủ thông qua nghị định và phê duyệt các chương trình, đề án CSC về khoa học và công nghệ, Chính phủ giao cho Bộ Khoa học và Công nghệ tổ chức triển khai thực hiện, theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện các chương trình, đề án chính sách đó.

CSC chủ yếu được thực hiện ở các địa phương. Nhìn chung, các bước trong quy trình thực hiện CSC ở địa phương được bảo đảm. Mỗi khi có CSC được ban hành, theo hướng dẫn của cơ quan chủ trì xây dựng và ban hành CSC, các địa phương đều **tiến hành thực hiện các bước**:

- *Xây dựng kế hoạch triển khai thực hiện CSC*

Việc xây dựng kế hoạch triển khai thực hiện CSC được căn cứ vào các quy định trong CSC và hướng dẫn của cơ quan cấp trên có thẩm quyền. Trong kế hoạch nêu rõ nội dung, cách thức tổ chức điều hành, các nguồn lực, thời gian triển khai thực hiện, phương thức kiểm tra, đôn đốc thực hiện CSC, dự kiến nội quy, quy chế tổ chức điều hành, nhiệm vụ, quyền hạn của cá nhân, tổ chức tham gia và các biện pháp khen thưởng, kỷ luật. Nhìn chung, các cấp chính quyền địa phương đều quan tâm đến việc xây dựng kế hoạch thực hiện CSC một cách cụ thể. Các kế hoạch triển khai thực hiện CSC đều có sự tham gia của các sở, ban, ngành của tỉnh và được chủ tịch

UBND ký phê duyệt. Điều này tạo cơ sở pháp lý để triển khai thực hiện CSC. Tuy nhiên, một số địa phương xây dựng kế hoạch triển khai thực hiện CSC còn đơn giản, thiếu chặt chẽ, không quy định cụ thể nhiệm vụ và trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân trong việc triển khai thực hiện CSC. Trong kế hoạch, có trường hợp không quy định các nguồn lực để thực hiện chính sách, dẫn đến việc tổ chức thực hiện gặp khó khăn và hiệu quả không cao.

- *Phổ biến, tuyên truyền CSC*

Nhìn chung, các địa phương đều thực hiện phổ biến, tuyên truyền CSC dưới nhiều hình thức khác nhau, như thông tin trên các phương tiện truyền thông địa phương; tổ chức hội nghị tập huấn phổ biến, tuyên truyền CSC. Nội dung của việc phổ biến, tuyên truyền là làm rõ về mục đích, yêu cầu, các đối tượng được hưởng CSC. Đặc biệt, nhiều địa phương đã tổ chức các lớp tập huấn cho đội ngũ cán bộ, công chức có trách nhiệm tổ chức thực thi CSC. Tuy nhiên, bên cạnh các địa phương làm tốt việc tổ chức tuyên truyền, phổ biến CSC, vẫn còn một số địa phương coi nhẹ khâu này, thậm chí không tuyên truyền, phổ biến, dẫn đến việc tổ chức thực hiện gặp khó khăn, hiệu quả không cao, có những vi phạm.

- *Phân công, phối hợp thực hiện CSC*

Sự phân công, phối hợp giữa các sở, ban, ngành của tỉnh cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương trong thực hiện CSC ngày càng chặt chẽ, cụ thể và hợp lý, tạo điều kiện cho các sở, ban, ngành và các cấp chính quyền địa phương chủ động triển khai thực hiện CSC trên lĩnh vực thuộc phạm vi và thẩm quyền quản lý; đồng thời, đề cao trách nhiệm của họ trong triển khai thực hiện CSC. Việc phân công trong thực hiện CSC là tương đối và cần thiết. Nhưng, việc phối hợp thực hiện CSC còn cần thiết hơn. Nếu phối hợp tốt thì việc thực hiện CSC ở các cấp, các ngành, các lĩnh vực sẽ có hiệu quả hơn. Nhờ có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cấp, các ngành, lĩnh vực chính sách, mà nhiều CSC nhanh chóng

đi vào cuộc sống, đạt hiệu quả cao. Thời gian qua, việc phân công và phối hợp giữa các sở, ban, ngành và các cấp chính quyền địa phương trong thực hiện CSC chưa tốt, triển khai thực hiện không đồng bộ và kịp thời ở các cấp, các ngành và trong các lĩnh vực; không phát huy được nguồn lực và sức mạnh để thực hiện CSC. Việc phối hợp thực hiện CSC không chặt chẽ đã ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả thực hiện.

3. Những vấn đề đặt ra trong việc thực hiện CSC ở nước ta hiện nay

Nhìn chung, các bộ, ngành và chính quyền địa phương 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 CSC. Mỗi khi có chính sách mới được ban hành, các cơ quan này đều xây dựng kế hoạch triển khai thực hiện; kịp thời tiến hành phổ biến, tuyên truyền CSC; có sự phân công, phối hợp giữa các ngành, các cấp trong thực hiện CSC; khi gặp khó khăn trong quá trình tổ chức thực hiện đã chủ động đề xuất các cấp có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung khắc phục những hạn chế bất cập của chính sách. Đặc biệt, công tác theo dõi, kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện CSC và đánh giá, tổng kết, rút kinh nghiệm trong tổ chức thực hiện CSC đã được chú ý. Nhờ đó, chính sách của Nhà nước đã kịp thời đi vào cuộc sống, phát huy được vai trò quan trọng trong sự nghiệp xây dựng, bảo vệ và phát triển đất nước.

Tuy nhiên, việc nhận thức về vị trí, vai trò, đặc điểm, tính chất của CSC chưa đầy đủ. Nhiều người hiểu CSC chỉ đơn giản, thuần túy là những chủ trương, chế độ do Nhà nước ban hành một cách chung chung. Nhận thức như vậy là đúng, nhưng chưa đầy đủ. Đặc biệt, sự nhận thức về tầm quan trọng của việc tổ chức thực hiện chính sách trong quy trình chính sách còn rất đơn giản. Họ chỉ quan tâm đến việc hoạch định và ban hành chính sách, mà không mấy quan tâm đến việc tổ chức thực

hiện. Nếu không được tổ chức thực hiện thì chính sách sẽ trở nên vô nghĩa, chỉ là những khẩu hiệu suông. Hoạch định, tổ chức thực hiện chính sách là chức năng, nhiệm vụ chủ yếu của Nhà nước và các cơ quan nhà nước. Việc xây dựng, tổ chức thực hiện chính sách là hai mặt của một vấn đề, có mối liên hệ và tác động qua lại lẫn nhau, không được xem thường, coi nhẹ hay quan trọng hóa bất cứ mặt nào. Xây dựng để có được chính sách đúng đắn là “điều kiện cần”, tổ chức thực hiện là “điều kiện đủ” để đưa chính sách vào cuộc sống.

Các **hạn chế, bất cập** chủ yếu trong việc tổ chức thực hiện CSC ở nước ta trong thời gian qua đã trực tiếp ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả của CSC, gây lãng phí không nhỏ và ảnh hưởng không tốt đến phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Cụ thể:

Thứ nhất, một số chính sách chưa sát với thực tiễn, nên hiệu lực, hiệu quả thấp, ảnh hưởng trực tiếp đến khâu tổ chức thực hiện. Nguyên nhân là do năng lực của cán bộ, công chức làm công tác phân tích chính sách và các bước trong tổ chức thực hiện chính sách không đáp ứng yêu cầu.

Thứ hai, 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, công nghệ - kỹ thuật). Đặc biệt, khâu phân công, phối hợp thực hiện chính sách chưa hợp lý, còn biểu hiện tính cục bộ, không đề cao trách nhiệm, tinh thần phối hợp giữa các cơ quan hữu quan. Một số chính sách thực hiện kéo dài, không đảm bảo theo chu trình, thời hạn thực hiện, gây khó khăn cho việc tìm nguồn lực giải quyết chế độ chính sách và tổng kết rút kinh nghiệm thực hiện chính sách.

Thứ ba, công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục về mục đích, nội dung, yêu cầu của chính sách không đầy đủ, rõ ràng và kịp thời đến các đối tượng liên quan. Điều này đã ảnh hưởng đến hiệu quả thực hiện chính sách. Một số văn bản hướng dẫn thực hiện không

cụ thể, rõ ràng, thống nhất, thậm chí là 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. Các quy định, thủ tục trong quá trình tổ chức thực hiện chính sách phức tạp, rắc rối, gây khó khăn, cản trở việc thực hiện chính sách.

Thứ tư, trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức thực thi CSC còn yếu; tinh thần, thái độ không công tâm và khách quan trong thực thi chính sách là những nguyên nhân dẫn đến hạn chế, bất cập trong thực hiện chính sách, làm cho chính sách bị méo mó, không đúng với mục đích của việc ban hành, dẫn đến bức xúc của người dân và doanh nghiệp.

Thứ năm, tình trạng vận dụng chính sách 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. Một khi là CSC, chính sách của Nhà nước thì chỉ thực hiện mà không nên nói là “vận dụng” và tuân theo nguyên tắc bắt buộc thi hành. Bởi vì, vận dụng là tùy tiện, là chủ quan, làm mất tính công bằng và thống nhất của chính sách. Chẳng hạn, một số địa phương thực hiện chính sách đền bù, giải tỏa mặt bằng cho các dự án đầu tư xây dựng, thu hồi đất chưa đúng. Nguyên nhân là do trong việc tổ chức thực hiện có những biện pháp, cách làm chưa hợp lý, dẫn đến bức xúc, khiếu kiện kéo dài, người dân không đồng tình với cách thực hiện chính sách của chính quyền; các thủ tục hành chính trong tổ chức thực hiện chính sách còn phức tạp, rườm rà, ách tắc, gây khó khăn cho người dân và doanh nghiệp. Việc thực hiện chính sách đối với người có công ở một số địa phương chưa nghiêm, vẫn còn tình trạng giả mạo giấy tờ, hồ sơ, lợi dụng chính sách.

Thứ sáu, việc theo dõi, kiểm tra, đôn đốc thực hiện một số chính sách không được thường xuyên hoặc hình thức, chiếu lệ, nên không phát hiện kịp thời được những hạn chế, bất cập của chính sách để kiến nghị sửa đổi,

bổ sung hoàn thiện chính sách và rút kinh nghiệm nhằm điều chỉnh kịp thời việc tổ chức thực hiện chính sách. Chẳng hạn, trong việc thực hiện chính sách xóa đói, giảm nghèo, chưa đề xuất bổ sung các chính sách khuyến khích người dân vươn lên thoát nghèo, giảm nghèo bền vững, dẫn đến tỷ lệ cận nghèo còn lớn, nguy cơ tái nghèo cao. Hay trong quá trình thực hiện chính sách thu hút nguồn nhân lực chất lượng cao vào nền công vụ, chúng ta chưa đề xuất được các chính sách duy trì, giữ chân nguồn nhân lực có chất lượng cao làm việc lâu dài cho nền công vụ... Việc tổng kết, rút kinh nghiệm và đánh giá kết quả thực hiện CSC ở các địa phương chưa được quan tâm đúng mức; nhiều chính sách kéo dài, không kịp thời tổng kết, đánh giá, rút kinh nghiệm, nên việc đề xuất với các chủ thể ban hành chính sách để sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện hoặc ban hành mới các chính sách còn rất hạn chế. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến các hạn chế trong việc thực hiện CSC ở các địa phương. Nhưng, nguyên nhân chính là do nhận thức của các cấp chính quyền địa phương, cán bộ, công chức, người dân về CSC và vai trò của việc thực hiện đúng CSC chưa đầy đủ, còn bị xem nhẹ. Một số chính sách khi tổ chức thực hiện gặp khó khăn hoặc khi thực hiện xong chính sách 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.

Tóm lại, các bộ, ngành và chính quyền địa phương cũng như các cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị đã nhận thức được ý nghĩa quan trọng của việc thực hiện chính sách, đề cao trách nhiệm trong tổ chức thực hiện CSC. Tuy nhiên, hiện nay vẫn còn nhiều hạn chế ảnh hưởng đến chất lượng thực hiện chính sách. Vì vậy, trong thời gian tới, cần đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện hơn việc thực hiện chính sách, đảm bảo các mục tiêu chính sách đã được Đảng hoạch định đi vào cuộc sống, mang lại phúc lợi cho người dân □