

CÔNG CỤ CHÍNH SÁCH CÔNG Ở VIỆT NAM

PGS, TS. ĐỖ PHÚ HẢI^(*)

Khi vấn đề chính sách được cấu trúc, các giải pháp và công cụ chính sách được đề xuất và lựa chọn, đó là những can thiệp đã hình thành. Nhà nước có rất nhiều cách thức can thiệp đến xã hội và nền kinh tế. Can thiệp bằng cách nào đó chính là công cụ chính sách. Như vậy, vấn đề chính sách được xác định đúng, giải pháp chính sách đúng mới dừng lại ở việc vấn đề chính sách có thể được giải quyết. Tuy nhiên, vấn đề chính sách được giải quyết hiệu quả lại phụ thuộc vào việc lựa chọn thông minh công cụ chính sách công. Hay nói cách khác, đó là quyết định đúng, lựa chọn đúng, công cụ phù hợp.

1. Lý luận công cụ chính sách công

Công cụ chính sách được định nghĩa là tổng thể các biện pháp can thiệp trực tiếp hay gián tiếp của nhà nước vào các vấn đề xã hội. Hiệu quả và tác động của từng loại công cụ với xã hội là khác nhau và những khả năng thay thế giữa chúng. Tiếp cận toàn diện chu trình chính sách sẽ thấy được việc vận dụng các công cụ chính sách. Chu trình chính sách được rút gọn thành 4 khâu, hay 4 giai đoạn như sau:

- *Hoạch định chính sách công*

Giai đoạn này cần thu thập thông tin về

các vấn đề chính sách, xác định, đánh giá các giải pháp thay thế, phân loại và đánh giá xếp hạng các giải pháp, đánh giá tổng thể giải pháp để ra quyết định chính sách. Giai đoạn hoạch định chính sách gồm 5 bước:

+ Xác định nhu cầu xã hội về chính sách công hay là xác định vấn đề chính sách công, nghiên cứu bước đầu để đưa vào nghị trình chính trị.

+ Vấn đề có mang tính phổ biến không?

+ Vấn đề có lặp lại không?

+ Vấn đề có gây thiệt hại lợi ích nghiêm trọng cho xã hội?

+ Dư luận xã hội đánh giá vấn đề như thế nào?

Như vậy, chỉ những vấn đề tạo ra các lo ngại và làm mất đi lợi ích lớn cho xã hội mới trở thành vấn đề chính sách, được đảng chính trị đưa vào nghị trình đầy đủ. Quá trình này không chỉ thực hiện trong nội bộ hệ thống chính trị, mà còn cần thiết có sự tham gia của xã hội, nhất là người dân và doanh nghiệp.

Công cụ chính sách sử dụng trong khâu hoạch định chính sách là:

+ Nghiên cứu tổng quát vấn đề xã hội

+ Nghiên cứu sơ bộ định tính, định lượng vấn đề xã hội

+ Đánh giá chuyên gia

- *Xây dựng chính sách công*

Trong giai đoạn này, các công cụ định tính, định lượng được sử dụng nhiều mà bản chất là việc phân tích vấn đề chính sách cho

^(*)Học viện Khoa học Xã hội - Viện Hàn lâm KHXHVN

thiết kế chính sách. Các công cụ chính sách được sử dụng là:

+ Giám sát thực hiện chính sách trước đó;

+ Đánh giá việc thực hiện chính sách trước đó;

l + Phân tích chi phí - lợi ích, chi phí - hiệu quả chính sách;

+ Phân tích thể chế chính sách;

+ Phân tích các bên tham gia chính sách;

+ Phân tích các nhân tố ảnh hưởng đến chính sách công;

+ Dự báo kết quả và tác động chính sách công.

- *Thực hiện chính sách công*

Đây là khâu quan trọng của chu trình chính sách công; các công cụ chính sách thường quyết định sự thành công của quá trình chính sách. Mặc dù có rất nhiều cách thức can thiệp vào vấn đề chính sách, hay nói cách khác, là có nhiều cách thức để thực hiện các giải pháp chính sách. Hiện nay, các nhà khoa học chính sách trên thế giới thống nhất là có 4 nhóm công cụ chính sách được sử dụng trong khâu thực hiện chính sách:

+ Nhóm công cụ tổ chức;

+ Nhóm công cụ dựa vào quyền lực;

+ Nhóm công cụ kinh tế;

+ Nhóm công cụ tuyên truyền vận động, thuyết phục.

Trong khâu thực hiện chính sách, một số công cụ chính sách chủ yếu hay được sử dụng là: công cụ pháp luật, nhóm công cụ kinh tế, nhóm công cụ tuyên truyền, vận động, giáo dục, thuyết phục.

- *Đánh giá chính sách công*

Trong giai đoạn cuối của chu trình chính sách công, các công cụ chính sách cũng cần được vận dụng. Giai đoạn này sử dụng chủ yếu các công cụ định tính và định lượng trong điều tra xã hội học. Xuất phát từ khái niệm "*Đánh giá chính sách công là hoạt động kiểm tra chính sách bằng các tiêu chí hoặc nguyên*

tắc cụ thể như sự phù hợp, đầy đủ, tính hiệu quả, hiệu suất và tác động của chính sách để cải thiện việc hoạch định, xây dựng và thực hiện chính sách nhằm giải quyết thành công các vấn đề chính sách trong tương lai", có nhiều loại đánh giá, phân loại theo địa vị pháp lý và quyền lực của chủ thể đánh giá, phân loại theo đối tượng được đánh giá để có các công cụ chính sách phù hợp. Đồng thời, dựa trên cách tiếp cận đánh giá chính sách mà có công cụ phù hợp, như đánh giá có sự tham gia, đánh giá trong hệ thống, đánh giá đối với các bên thực hiện chính sách (hành pháp), đánh giá độc lập (bên thứ ba). Như vậy, các công cụ chính sách có thể sử dụng là: điều tra nghiên cứu tổng thể, điều tra kinh tế - xã hội, đánh giá chuyên gia, hội thảo chuyên đề...

2. Thực trạng sử dụng công cụ chính sách công ở nước ta

Thứ nhất, hiểu biết về hệ thống các công cụ chính sách công còn nhiều thiếu hụt. Thực tiễn quá trình hoạch định chính sách ở nước ta hiện nay cho thấy, công cụ chính sách chưa được vận dụng phù hợp. Bên cạnh những công cụ chính sách phù hợp, còn nhiều công cụ chính sách không được thiết kế phù hợp. Công cụ chính sách cần thiết cho các khâu của chu trình chính sách chưa được hiểu biết đầy đủ, hầu hết các nhà khoa học, nhà lập chính sách thường coi công cụ chính sách chỉ có trong giai đoạn thực hiện chính sách. Điều này làm cản trở, hạn chế cơ hội hoạch định và xây dựng một cách bài bản những chính sách công tốt hơn. Ngay trong giai đoạn đánh giá chính sách, các công cụ chính sách cũng chưa được sử dụng hợp lý làm cho kết quả sơ kết và tổng kết chính sách của chúng ta chưa cao.

Thứ hai, tư duy "đóng" làm hạn chế việc lựa chọn công cụ chính sách. Khi hình thành giải pháp chính sách, việc lựa chọn các công cụ chính sách chưa có sự tham gia đầy đủ của các chủ thể chính sách. Cách tiếp cận

từ trên xuống không giúp cho việc lựa chọn công cụ chính sách phù hợp, đặc biệt là công cụ chính sách trong khâu thực hiện chính sách. Quá trình hoạch định chính sách công của đảng chính trị không chỉ có sự thảo luận vấn đề chính sách trong hệ thống chính trị, mà còn cần mở rộng ra trong hệ thống xã hội. Các công cụ chính sách cho việc tham vấn cần thiết mở rộng đối với người dân và xã hội. Trong giai đoạn xây dựng chính sách, công cụ phân tích chi phí - lợi ích và chi phí - hiệu quả chưa được thực hiện đầy đủ đối với các chính sách xã hội.

Thứ ba, năng lực vận dụng công cụ chính sách còn hạn chế. Cho đến nay, năng lực sử dụng các công cụ chính sách còn rất hạn chế. Hiểu biết về hệ thống các công cụ chính sách còn chưa đầy đủ đối với các nhà lập chính sách, nhà khoa học chính sách. Những điểm mạnh, điểm yếu, điều kiện vận dụng, những hạn chế của công cụ chính sách chưa được nghiên cứu và đào tạo đầy đủ trong bối cảnh ngành khoa học chính sách công mới bắt đầu phát triển ở nước ta. Hiểu biết về các nhóm công cụ, từng công cụ cho phép sự lựa chọn chính xác các công cụ chính sách, đảm bảo chất lượng chính sách công.

Thứ tư, thể chế chính sách chưa chú ý đến sự lựa chọn các công cụ chính sách, chưa có ràng buộc chặt chẽ việc lựa chọn các công cụ chính sách trong 4 khâu của chu trình chính sách công. Sự thiếu vắng quy định chính thức về lựa chọn và sử dụng các công cụ chính sách dẫn đến các chủ thể chính sách không có cơ sở để thiết lập lựa chọn và sử dụng công cụ chính sách. Đây là hạn chế lớn làm ảnh hưởng đến chất lượng chính sách.

Thứ năm, tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị và Nhà nước làm hạn chế lựa chọn công cụ chính sách. Bên cạnh những ưu điểm, tổ chức hệ thống chính trị của nước ta còn có hạn chế cho việc lựa chọn công cụ chính sách. Thể hiện là chất lượng tham

mưu, đề xuất của các cơ quan, tổ chức đảng với Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư trên một số lĩnh vực còn hạn chế. Phương thức lãnh đạo của Đảng chậm được đổi mới. Đây là hạn chế lớn trong hoạch định chính sách công. Nguyên tắc về tổ chức đảng theo ngành và theo lãnh thổ còn được nhận thức khác nhau. Chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy một số cơ quan của Quốc hội chưa thật hợp lý, vai trò của các ủy ban, Hội đồng Dân tộc và của đại biểu chưa được phát huy đầy đủ. Một số bộ, ngành cơ cấu tổ chức còn chồng chéo, tầng cấp trung gian, chức năng, nhiệm vụ còn chồng chéo; hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trên một số lĩnh vực còn bị buông lỏng; một số yêu cầu mới liên quan đến phát triển kinh tế, ổn định xã hội chưa được giải quyết kịp thời. Đến nay, chúng ta chưa phân biệt rõ tổ chức chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn để có cơ chế quản lý, điều hành phù hợp. Tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ, công chức tòa án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân nhìn chung chưa đáp ứng được yêu cầu cải cách tư pháp; chất lượng hoạt động truy tố, xét xử còn hạn chế. Việc đổi mới tổ chức, nội dung, phương thức hoạt động của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội chưa mạnh; chất lượng công tác tuyên truyền, vận động, tập hợp quần chúng còn hạn chế. Hoạt động của hệ thống chính trị cơ sở (xã, phường, thị trấn) nhiều nơi còn lúng túng, hiệu quả thấp, chưa đủ sức giải quyết được những vấn đề phức tạp nảy sinh. Có thể nói, tổ chức nhà nước theo mô hình phân công quyền lực giữa nhánh quyền lực hành pháp, lập pháp và tư pháp chưa thúc đẩy mạnh mẽ quản trị sáng tạo trong đó có sự lựa chọn chính sách thông minh.

Thứ sáu, thiếu những nghiên cứu chuyên ngành sâu rộng nhằm lựa chọn công cụ chính sách. Cho đến nay, hiếm có những nghiên cứu riêng biệt về công cụ chính sách, hay nói cách khác là bộ công cụ can thiệp

của Nhà nước đối với các chuyên ngành cụ thể chưa được nghiên cứu (mặc dù trong thực tiễn những công cụ chính sách cho thực hiện chính sách công đã có sự hiện diện). Thiếu những lựa chọn công cụ chính sách, dẫn đến nhà lập chính sách không chủ động đưa ra các lựa chọn, cũng như công chúng không biết được tại sao lựa chọn công cụ chính sách đó mà không lựa chọn công cụ chính sách khác. Như vậy, thiếu vắng nghiên cứu bộ công cụ chính sách chuyên ngành, quá trình chính sách trở nên mù mờ, không rõ ràng.

3. Giải pháp hoàn thiện công cụ chính sách công ở nước ta

Một là, cần phổ biến kiến thức về hệ thống các công cụ chính sách công hiện nay. Bên cạnh việc đưa vào đào tạo tập huấn gấp rút cho các nhà lập chính sách, cần phổ biến cho cả xã hội nhận thức được về hệ thống các công cụ chính sách. Các nhà khoa học và các nhà lập chính sách cần hiểu biết về hệ thống công cụ chính sách nằm cả trong 04 khâu của quá trình chính sách. Trong giai đoạn đánh giá chính sách (sơ kết và tổng kết chính sách) không nên chỉ đánh giá các giải pháp chính sách hiện có như chúng ta đang tiến hành hiện nay, mà còn cần tập trung đánh giá mức độ hiệu quả của các công cụ chính sách và việc sử dụng các công cụ chính sách có hợp lý không?

Hai là, cần có tư duy “mở” trong lựa chọn công cụ chính sách. Đó là việc lựa chọn các công cụ chính sách cần có sự tham gia đầy đủ của các chủ thể chính sách. Tiếp cận từ dưới lên trên sẽ giúp cho việc lựa chọn công cụ chính sách phù hợp, nhất là đối với các công cụ dành cho việc thực hiện chính sách. Tư duy “mở” cần cả trong giai đoạn hoạch định chính sách công của đảng chính trị, đó là cần có sự thảo luận vấn đề chính sách dân chủ trong hệ thống chính trị và trong xã hội. Vận dụng các công cụ chính sách đối với việc tham vấn người dân và doanh nghiệp.

Công cụ phân tích chi phí - lợi ích và chi phí - hiệu quả cần được sử dụng trong giai đoạn xây dựng chính sách.

Ba là, cần tập trung xây dựng năng lực vận dụng công cụ chính sách đối với các nhà phân tích và các nhà lập chính sách. Cần tập huấn bồi dưỡng cho họ kiến thức và kỹ năng về tính năng và những điểm hạn chế, điều kiện vận dụng của các công cụ chính sách. Tập huấn bồi dưỡng kỹ năng về sự lựa chọn các công cụ chính sách phù hợp nhằm nâng cao chất lượng chính sách công.

Bốn là, cần xây dựng thể chế chính sách quy định đến sự lựa chọn các công cụ chính sách, ràng buộc chặt chẽ việc lựa chọn các công cụ chính sách trong 4 khâu của chu trình chính sách công. Các quy định chính thức về lựa chọn và sử dụng các công cụ chính sách cần bảo đảm thiết lập, lựa chọn và sử dụng công cụ chính sách hiệu quả.

Năm là, cần đổi mới, hoàn thiện tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị và tổ chức nhà nước giúp việc lựa chọn công cụ chính sách hiệu quả hơn. Đổi mới tổ chức nhà nước cân bằng quyền lực giữa các nhánh quyền lực hành pháp, lập pháp và tư pháp nhằm thúc đẩy hơn nữa quản trị sáng tạo. Đổi mới tổ chức chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn để có cơ chế quản trị chính sách hiệu quả, trong đó có sự lựa chọn công cụ chính sách phù hợp.

Sáu là, cần tăng cường nghiên cứu công cụ chính sách chuyên ngành, quan trọng là nghiên cứu, hình thành bộ công cụ can thiệp của Nhà nước cho các chuyên ngành đảm bảo đầy đủ sự lựa chọn các công cụ chính sách tăng sự chủ động của các nhà lập chính sách và tăng sự minh bạch đối với công chúng trong việc lựa chọn, sử dụng công cụ chính sách □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đỗ Phú Hải, “Process of public policy formulation in developing countries” (*Công trình được trình bày tại Hội nghị Chính sách*

công Quốc tế lần 1 tại Pháp có đánh giá phản biện độc lập), 2013

2. Đỗ Phú Hải, *Về chính sách công hiện nay ở Việt Nam*, Tạp chí Cộng sản, số 7/2014

3. Đỗ Phú Hải, *Chu trình chính sách công: Những vấn đề lý luận và thực tiễn tại nước ta*, Tạp chí Khoa học chính trị, số 5/2014

4. Đỗ Phú Hải, *Đánh giá chính sách công tại Việt Nam: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Tạp chí Khoa học chính trị, số 6/2014

5. Đỗ Phú Hải, *The implementation regulatory impact assessment and public policy in Vietnam*, Vietnam's Socio-economic development, Tạp chí Kinh tế xã hội (Tiếng Anh), số 1/2014

6. Đỗ Phú Hải, *Innovative governance from public policy making in Vietnam tại Hangzhou*, Trung Quốc, (Công trình được trình bày tại Hội nghị quốc tế có đánh giá phản biện độc lập (panel review) của Trường Chính sách công Lý Quang Diệu), 2014

TƯ TƯỞNG CHÍNH TRỊ CỦA MONTESQUIEU VỀ NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN...

(tiếp trang 22)

nước và làm phong phú hơn lý luận về NNQP và pháp luật ở nước ta.

Vì vậy, xây dựng NNQP XHCN Việt Nam hiện nay cần được tiếp thu và vận dụng có chọn lọc những điểm tích cực, tiến bộ về NNQP nói chung, tư tưởng chính trị của Montesquieu nói riêng.

Nguyên tắc của NNQP đòi hỏi⁽⁶⁾:

Thứ nhất, phải thiết lập cơ chế nhằm giới hạn quyền lực nhà nước, ngăn ngừa các hành

vi lạm quyền của chủ thể nắm giữ quyền lực nhà nước dẫn đến tha hóa quyền lực bằng việc phân công quyền lực rành mạch, để mỗi nhánh quyền lực chỉ được phép hoạt động trong phạm vi quy định của pháp luật và kiểm soát hiệu quả giữa các nhánh quyền lực đó;

Thứ hai, xác lập cơ chế dân chủ trên cơ sở thống nhất giữa luật pháp dân chủ với việc thừa nhận, tôn trọng và bảo vệ quyền, tự do của con người, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân;

Thứ ba, giáo dục tinh thần, ý thức làm chủ, nghĩa vụ và bổn phận đạo đức của công dân, đặc biệt là đạo đức của cán bộ, công chức đối với quốc gia và nền dân chủ; chống biểu hiện suy thoái về đạo đức, tư tưởng, lối sống và chủ nghĩa cá nhân vị lợi hẹp hòi□

⁽⁶⁾ Nội dung cốt lõi của tư tưởng chính trị Montesquieu:

- Nguyên tắc thứ nhất, pháp luật giữ vị trí tối thượng trong các quan hệ xã hội và trong việc chế ước quyền lực nhà nước;
- Nguyên tắc thứ hai, tôn trọng, bảo vệ các quyền, tự do của con người;
- Nguyên tắc thứ ba, bảo đảm sự phân quyền, chống lại sự tha hóa của quyền lực nhà nước.