

Nâng cao chất lượng chính sách công: Kinh nghiệm từ một số quốc gia và bài học rút ra cho Việt Nam

Đinh Thị Nga

Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

Tóm tắt: Chính sách công là một trong các công cụ cơ bản và quan trọng được các nhà nước sử dụng để quản lý, giải quyết các vấn đề nảy sinh trong hoạt động kinh tế-xã hội, thực hiện các mục tiêu kinh tế-xã hội của quốc gia. Chính sách công được coi là yếu tố quan trọng có tác động lớn tới sự phát triển kinh tế-xã hội của đất nước. Các quốc gia có chính sách công tốt, năng lực thể chế mạnh thường phát triển nhanh hơn và ngược lại.

Từ khóa: chính sách công, kinh nghiệm, Việt Nam

1. Kinh nghiệm hoạch định chính sách công ở một số quốc gia

Thứ nhất, xác định vấn đề chính sách và đưa vấn đề chính sách ưu tiên vào nghị trình chính sách

Ở Hoa Kỳ, sắp xếp nghị trình là công việc của viên chức trợ lý hay thư ký cho các hội đồng làm chính sách từ cấp Trung ương đến địa phương. Đôi khi lãnh đạo cao cấp nhất của từng hội đồng, chẳng hạn Tổng thống hay Thống đốc tiểu bang cũng trực tiếp quyết định việc sắp xếp hoặc cho ý kiến.

Để đưa vấn đề vào nghị trình, trước hết cần tập trung các vấn đề chính sách và phân loại chúng theo những nguyên tắc nhất định.

Một là, một vấn đề cần được giải quyết bằng chính sách phải là vấn đề có tính đại chúng, bức xúc, dễ gây ra hậu quả nghiêm trọng, có liên đới tới nhiều vấn đề khác và đã được nghiên cứu, đề xuất giải pháp sơ bộ. Nếu vấn đề không hội tụ đủ những yếu tố này thì chưa được xem xét để đưa vào nghị trình.

Hai là, ưu tiên giải quyết những vấn đề phát sinh từ thực hiện các chính sách đã ban hành, để kịp thời bổ sung, điều chỉnh

Ba là, những vấn đề có tính đại chúng hơn, gây hậu quả nghiêm trọng hơn cần phải được ưu tiên giải quyết.

Bốn là, những nhóm vấn đề thuộc về nhân dân, xã hội cần được quan tâm trước các vấn đề thuộc về bộ máy hành chính. Trong những trường hợp đột xuất, đặc biệt, các vấn đề thuộc về bí mật quốc gia có thể được ưu tiên giải quyết trước các vấn đề thuộc về xã hội, nhân dân.

Sau khi đã phân loại được vấn đề, công việc tiếp theo là bố trí trật tự các vấn đề và thời gian dành cho vấn đề. Đây là khâu rất quan trọng. Thực tế có nhiều vấn đề chính sách bị loại bỏ trong khi rất cần thiết do nằm sai vị trí hoặc không đủ thời gian cho các thành viên biểu quyết nhận thức đầy đủ.

Thứ hai, kiểm tra giải pháp sơ bộ của chính sách để thuyết trình

Vấn đề khi được chọn vào nghị trình hầu hết đều đã có giải pháp sơ bộ do chính các chủ thể như cơ quan truyền thông, báo chí, các cơ quan nghiên cứu, công chức trong chính quyền, phản ánh trực tiếp của dân... chỉ ra, trừ vấn đề Tổng thống đưa thẳng vào nghị trình. Các giải pháp sơ bộ của vấn đề phải được kiểm tra trước khi trình bày tại nghị sự. Có ba chủ thể là chủ thể nêu vấn đề chính sách, người xây dựng nghị trình và người phát ngôn điều khiển nghị sự đều cùng thực hiện việc kiểm tra.

Yêu cầu xuyên suốt trong hoạt động kiểm tra là người kiểm tra chỉ đơn thuần được làm công việc tổng hợp, chỉ được trình bày sự kiện theo phương pháp thực chứng tức là phải khách quan, không đưa ra quan điểm cá nhân. Yêu cầu này nhằm tránh việc người kiểm tra thiên lệch trong việc đánh giá vấn đề và giải pháp, tránh việc các thành viên trong các hội đồng chính sách nhìn nhận vấn đề chính sách qua lăng kính chủ quan của người kiểm tra. Khi tính trung thực, khách quan bị xâm phạm sẽ dễ cho ra đời các chính sách sai lầm.

Thứ ba, thuyết minh chính sách tại nghị trình

Ở Hoa Kỳ những chủ thể thực hiện việc thuyết minh chính sách tại nghị trình khá đa dạng như người đứng đầu đơn vị đề xuất chính sách như Bộ trưởng, Thượng nghị sĩ; chuyên viên của đơn vị đề xuất chính sách phụ trách lĩnh vực cần giải quyết; tổ chức, cá nhân, phóng viên, người có bài viết, bài phản ánh được mời vào Quốc hội trình bày trực tiếp vấn đề; viên chức sắp xếp nghị trình hay được phân công điều khiển nghị sự trình bày.

Tuy nhiên, trong thực tế luôn diễn ra khả năng người trình bày thiếu khách quan như nhấn mạnh, trình bày kỹ vấn đề này hơn vấn đề kia trong khi hai sự việc quan trọng như nhau, cố ý quan tâm đến sự kiện này hơn sự kiện khác, bỏ sót hoặc nêu thêm chi tiết,

dẫn chứng một cách cố ý, nhấn mạnh giải pháp này mà không phải giải pháp khác, dùng những từ ngữ diễn tả không khách quan các sự kiện. Nếu tình trạng này xảy ra vấn đề chính sách được giới thiệu sẽ không còn khách quan, không thể hiện đúng bản chất. Để khắc phục tình trạng này, chính quyền các cấp ở Hoa Kỳ đã bãi bỏ dần việc để cho các đơn vị, đặc biệt là cơ quan nhà nước phụ trách lĩnh vực thuộc vấn đề chính sách tự giới thiệu vấn đề chính sách do họ đề xuất. Song hành cùng việc thay đổi nhân sự là cung cấp cho các thành viên hội đồng chính sách tài liệu gốc để giúp họ nghiên cứu trực tiếp để bảo vệ tính khách quan của nghị trình.

Ở Hoa Kỳ, các vấn đề chính sách thường được nghiên cứu phối hợp hoặc độc lập bởi nhiều chủ thể nghiên cứu khác nhau. Qua nhiều khâu bàn thảo, các kết quả nghiên cứu được đúc rút, tổng hợp thành các phương án, giải pháp chính sách. Khi dự thảo chính sách công được xây dựng, dự thảo phải được trình qua Quốc hội. Các bộ phận nghiên cứu của các ủy ban của Quốc hội sẽ thực hiện một số điều tra để kiểm tra, đánh giá lại chính sách. Quá trình thẩm định lại như vậy có thể dẫn tới việc điều chỉnh, bổ sung vào bản dự thảo.

Thứ tư, kiểm soát các nhóm lợi ích

Để xây dựng cơ chế ngăn cản việc tập trung mọi lợi ích vào một nhóm người nhất định thì sự tồn tại các nhóm lợi ích là công cụ điều chỉnh lợi ích của hệ thống chính trị Hoa Kỳ. Các nhóm lợi ích được hiểu là những tổ chức có quan hệ và sức mạnh tài chính cần thiết tác động đến công chúng, và thông qua các quan hệ vận động đối với cơ quan hành pháp, cơ quan lập pháp tác động đến quy trình xây dựng chính sách và pháp luật. Như vậy, các nhóm lợi ích là những tổ chức đại diện cho cộng đồng hay nhóm cộng đồng có lợi ích chung. Cách thức hoạt động chủ yếu và ảnh hưởng của các nhóm lợi ích để có thể gây áp lực lên các cơ quan quyền lực nhà nước, bảo đảm quyền lực nhà nước vận hành theo đúng quỹ đạo đã được thiết lập bởi Hiến pháp là vận động hành lang.

Nhìn chung, vận động hành lang là một trong nhiều phương tiện giúp nhân dân giám sát, kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở Hoa Kỳ hiệu quả hơn. Vận động hành lang giúp cho các ý nguyện của cử tri đến được với chính quyền - cụ thể là cơ quan lập pháp - một cách nhanh chóng, rõ ràng, hiệu quả nhất. Tuy vậy, những quy định giám sát hoạt động vận động hành lang diễn ra rất chặt chẽ. Cho tới nay Hoa Kỳ đã ban hành rất nhiều quy định liên quan đến hoạt động vận động hành lang như Luật vận động hành lang 1946, Luật công khai hoạt động vận động hành lang 1995. Tổ chức, cá nhân có đăng ký hoạt động vận động hành lang phải đăng ký công khai với tổng thư ký thượng viện, hạ viện, công khai danh sách khách hàng, tiền công phải trả, các cuộc tiếp xúc và nội dung vận động, chính sách muốn gây tác động.

Thứ năm, huy động trí tuệ của nhiều bên trong quá

trình hoạch định chính sách

Tại Tây Ban Nha, các bộ ban ngành đóng vị trí trung tâm trong một quy trình chính sách công. Với một chính sách cụ thể, các bộ ban ngành liên quan đảm nhiệm nhiều công việc như: đưa ra ý tưởng cho chính sách, soạn thảo bản dự thảo chính sách, đàm phán với các bộ ban ngành khác và đưa ra bản chấp thuận của Hội đồng các Bộ trưởng. Cuối cùng, các bộ ban ngành đó cũng chịu trách nhiệm giám sát và đánh giá các chính sách đã được phê chuẩn. Trong giai đoạn phát kiến, Bộ trưởng, cố vấn của Bộ trưởng và các nhân viên trong Bộ cùng làm việc để đưa ra bản đề xuất chính sách đầu tiên. Bản đề xuất này sau đó sẽ được chỉnh sửa đầu tiên bởi nhóm Thư ký Chính phủ, hội đồng phân tích và tư vấn của mỗi Bộ. Sau khi đưa ra các khuyến nghị ban đầu cho bản dự thảo, nhóm Thư ký Chính phủ có trách nhiệm tổng hợp các vấn đề quan trọng và trình các Bộ ban ngành liên quan khác để đàm phán tìm được tiếng nói chung trong việc hoạch định và thực thi chính sách. Quá trình đàm phán đưa ra đề xuất chính sách cuối cùng này cũng có sự tham gia của các nhóm lợi ích trong xã hội. Người dân cũng có cơ hội để đóng góp xây dựng chính sách qua các cổng thông tin Internet. Khi tất cả các Bộ ban ngành liên quan và các nhóm lợi ích đã thống nhất xong, một bản đề xuất sẽ được trình lên Quốc hội. Trong trường hợp có thêm bất kỳ khuyến nghị nào, bản đề xuất mới sẽ được dự thảo và trình các Bộ ban ngành liên quan xem xét lại, nhưng có sự tham gia và tư vấn của các chuyên viên của Quốc hội. Như vậy, có thể thấy rằng, quá trình hoạch định chính sách được thực hiện bởi nhiều bên, từ các Bộ ban ngành liên quan, các nhóm lợi ích trong xã hội và Quốc hội.

2. Chính sách công ở Việt Nam

Với những thay đổi mạnh mẽ trong chính sách công, Việt Nam đã có nhiều chính sách hướng vào việc giải quyết các vấn đề bức xúc của cuộc sống, như: quản lý quy hoạch, đầu tư xây dựng; đấu tranh, phòng chống tội phạm; hỗ trợ ngân sách đóng tàu đánh bắt xa bờ, bảo vệ chủ quyền biển đảo; xây dựng nông thôn mới, xóa đói, giảm nghèo, nâng cao đời sống nhân dân các dân tộc thiểu số...

Tuy nhiên, những thành tựu mà Việt Nam đã đạt được chưa tương xứng với nguồn lực, tiềm năng của đất nước. Các chính sách công của Việt Nam còn nhiều hạn chế, bất cập. Những bất cập trong các chính sách công của Việt Nam được thể hiện ở một số điểm sau:

Thứ nhất, nhiều chính sách chưa đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước. Chất lượng lao động qua đào tạo của Việt Nam rất yếu, không đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế, xét cả về cơ cấu và trình độ chuyên môn. Lĩnh vực y tế, văn hóa, xã hội đều đang có nhiều vấn đề nhức nhối. Tệ nạn xã hội, đặc biệt tình trạng phạm tội trong thanh thiếu niên, đang có chiều hướng gia

tăng. Vấn đề ô nhiễm môi trường, tài nguyên bị khai thác bừa bãi... ảnh hưởng tới sức khỏe của cộng đồng, đe dọa sự phát triển bền vững của đất nước trong tương lai... Tất cả những vấn đề nêu trên là hệ quả của những bất cập trong chính sách công đã tồn tại trong nhiều năm. Nếu không sớm giải quyết được các vấn đề đó, Việt Nam sẽ phải trả giá nhiều hơn cho sự tụt hậu xa hơn và không thể tránh khỏi "bẫy thu nhập trung bình".

Thứ hai, các chính sách công chưa có tầm nhìn dài hạn, phản ứng chính sách mang tính thụ động, ứng phó. Tầm nhìn dài hạn của mỗi chính sách công góp phần đảm bảo cho quốc gia phát triển ổn định, đúng định hướng. Ở Việt Nam, còn thiếu các chính sách công cho những vấn đề dài hạn. Các giải pháp chính sách còn mang tính thụ động, bị động, đối phó trước các biến động của kinh tế thế giới và trong nước. Các chính sách kiểm soát lạm phát của Việt Nam trong những năm từ 2008-2011, việc chống dịch sởi trong năm 2014, "phong trào" "hai không" trong ngành giáo dục... là những ví dụ rõ ràng cho sự phản ứng thụ động của chính sách trước yêu cầu của thực tiễn.

Thứ ba, các chính sách công có hiện tượng bị chi phối bởi các nhóm lợi ích trong các ngành nghề, lĩnh vực và địa phương, gây ra tình trạng nguồn lực bị phân bổ không hợp lý, kém hiệu quả. Trong những năm qua, nhiều chính sách công được ban hành theo hướng có lợi cho một nhóm thiểu số. Xu hướng các nhóm lợi ích tạo áp lực để chi phối chính sách theo hướng làm lợi cho nhóm nổi lên rất rõ trong khu vực doanh nghiệp nhà nước, trong các lĩnh vực tài chính, ngân hàng, kinh doanh bất động sản... Hệ quả của những bất cập này là tình trạng vốn đầu tư bị dàn trải, kém hiệu quả, cơ cấu đầu tư theo vùng miền chưa hợp lý. Nhiều địa phương có xu hướng hướng "học tập" nhau xây dựng cơ cấu kinh tế tương tự nhau: công nghiệp - nông nghiệp - dịch vụ. Nhiều tỉnh đua nhau phát triển các khu công nghiệp, cụm công nghiệp, xây dựng sân bay, cảng biển, sân golf, trường đại học... thay vì phát triển kinh tế theo hướng phát huy và khai thác lợi thế so sánh của từng địa phương.

Thứ tư, nhiều mục tiêu kinh tế-xã hội đã không đạt được sau nhiều nỗ lực chính sách của Chính phủ do các mục tiêu đã được xác định quá cao, không khả thi. Chất lượng các chính sách công và thực thi các chính sách công chưa tốt, không thể đảm bảo cho các mục tiêu được thực hiện. Việc đặt ra mục tiêu không phù hợp, thiếu khả thi cũng cho thấy chất lượng làm chính sách của Việt Nam chưa thật tốt.

3. Bài học rút ra cho Việt Nam về giám sát hoạch định chính sách công

Một là, điểm đáng chú ý trong quy trình hoạch định chính sách ở các nước nói trên là việc thẩm định, phân tích, đánh giá chính sách được thực hiện nhiều lần bởi các chủ thể khác nhau. Mỗi chính sách ra đời

đều trải qua nhiều bước thảo luận với sự tham gia của nhiều bên liên quan, từ đối tượng chịu tác động, cơ quan quản lý nhà nước, nhóm lợi ích cho tới giới chuyên gia. Các bên liên quan chính sách rất được quan tâm, lấy ý kiến. Điều đó tránh được sự quan liêu trong chính sách, bảo đảm chính sách được xây dựng một cách khoa học, phục vụ lợi ích của cả xã hội, của quốc gia, hạn chế được những chính sách chỉ phục vụ cho một nhóm lợi ích nào đó.

Hai là, các "vấn đề chính sách" được lựa chọn, xác định để đưa vào nghị trình chính sách cần dựa trên các tiêu chí khách quan, minh bạch. Điều đó làm cho các chính sách ra đời trên cơ sở giải quyết các vấn đề bức xúc của đời sống. Chính sách ra đời kịp thời do đó nhanh chóng giải quyết, khắc phục được những bất cập nảy sinh trong đời sống xã hội.

Ba là, các nhóm lợi ích trong các chính sách cần được kiểm soát chặt chẽ thông qua hành lang pháp lý rõ ràng. Hoạt động vận động chính sách của các nhóm lợi ích phải công khai, minh bạch về nội dung vận động, đối tượng vận động, người hưởng lợi, nguồn kinh phí vận động...

Bốn là, quá trình hoạch định chính sách luôn có sự giám sát, chế độ kiểm soát lẫn nhau giữa các chủ thể, các bên liên quan. Việc giám sát được thực hiện giữa các cơ quan công quyền trong hệ thống chính trị. Đồng thời các chính sách chịu sự giám sát của xã hội, truyền thông, nhân dân...

Năm là, quy trình hoạch định chính sách cũng như các biện pháp kỹ thuật cụ thể để đưa chính sách vào thảo luận, quá trình trình bày, thảo luận chính sách được thực hiện trên nguyên tắc khách quan, minh bạch và đề cao việc phản biện chính sách. Điều này giúp cho việc ra quyết định đối với mỗi chính sách đảm bảo tính khách quan, thực tiễn, đáp ứng được lợi ích xã hội, giải quyết hiệu quả "vấn đề chính sách".

Sáu là, hiệu quả của chính sách được đo lường bằng thước đo lợi ích và chi phí mà các bên liên quan đến chính sách được thụ hưởng hoặc gánh chịu. Khả năng định lượng về lợi ích rõ ràng do đó việc đánh giá, lựa chọn các giải pháp chính sách có tiêu chí xác định cụ thể, chính sách được lựa chọn đảm bảo là chính sách tối ưu nhất./.

Tài liệu tham khảo

1. Lê Vinh Danh, Chính sách công của Hoa Kỳ giai đoạn 1935-2001, Nxb Thống kê
2. Mihaela PĂCEILĂ, 2010, Comparative study of the experience of developed countries in the public policy process: Spain, Portugal, Canada, Management Research and Practice, Vol.2, Issue 2 (2010), pp: 217-233