

CHÍNH SÁCH CÔNG VÀ NHỮNG MỐI QUAN HỆ LIÊN QUAN ĐẾN VIỆC TRIỂN KHAI CHÍNH SÁCH

NGUYỄN ĐỨC QUYÊN*

Chính sách công là một trong những công cụ cơ bản được Nhà nước sử dụng để phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Ở mỗi giai đoạn phát triển, yêu cầu nâng cao chất lượng, hiệu quả các chính sách công luôn được đặt ra. Để làm được điều này cần có sự hoàn thiện quy trình chính sách, trong đó có quy trình hoạch định chính sách - bước khởi đầu đặc biệt quan trọng của quy trình chính sách. Chính sách công do Nhà nước ban hành để giải quyết một hoặc một số vấn đề liên quan đang đặt ra trong đời sống kinh tế - xã hội theo những mục tiêu xác định (tuy nhiên không phải vấn đề nào nảy sinh trong đời sống kinh tế - xã hội cũng cần có chính sách điều chỉnh). Trong phạm vi bài viết sẽ tập trung nêu rõ những mối quan hệ liên quan đến việc triển khai chính sách công.

Từ khóa: Chính sách công; mối quan hệ; triển khai chính sách.

Public policy is one of the basic tools which is deployed by the State for the socio-economic development of the country. At each stage of development, the requirements for improving the quality and effectiveness of public policies are always set. To do this, it is necessary to complete the policy process, including the policy-making process - a particularly important beginning of the policy process. Public policies promulgated by the State to solve one or more relevant issues in socio-economic life according to defined objectives (however, not all issues arising in socio-economic life also need adjustment policies). Within the scope of the article, we will focus on the relationships related to the implementation of public policy.

Keywords: Public policy; relationship; policy implementation.

NGÀY NHẬN: 16/9/2023

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 11/10/2023

NGÀY DUYỆT: 17/11/2023

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.334.2023.678>

1. Khái niệm về chính sách công

Ở nước ta, chính sách được hiến định tại Điều 26 Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001: "Nhà nước thống nhất quản lý nền kinh tế quốc dân bằng pháp luật, kế hoạch, chính sách...". Như vậy, chính sách công là một trong những công cụ cơ bản được Nhà nước sử dụng để thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước.

Chính sách công được hiểu là "Những quy

định về sự ứng xử của nhà nước với các vấn đề phát sinh trong đời sống cộng đồng, được thể hiện bằng nhiều hình thức khác nhau, nhằm thúc đẩy xã hội phát triển theo định hướng"¹. Hay chính sách công cũng chính là "Một chuỗi các quyết định hành động của Nhà nước nhằm giải quyết một vấn đề chung đang được đặt ra trong đời sống kinh tế - xã hội theo mục tiêu xác định"².

* TS, Học viện Cán bộ TP. Hồ Chí Minh

Các chính sách này là sự cụ thể hóa đường lối, chiến lược và các định hướng chính sách của Đảng. Do vậy, việc đề cập tới chính sách công ở đây được hiểu là các chính sách công do Nhà nước ban hành. Chính sách công ở Việt Nam thường được thể chế hóa thành các văn bản quy phạm pháp luật nhằm tạo căn cứ pháp lý cho việc thi hành, song nó bao gồm những phương án hành động không mang tính bắt buộc mà có tính định hướng, kích thích phát triển.

2. Vị trí, vai trò, trách nhiệm của các tổ chức và những mối quan hệ liên quan đến việc triển khai thực hiện chính sách

Một là, vị trí, vai trò, trách nhiệm của các tổ chức trong hệ thống chính trị đối với việc hoạch định chính sách.

Các chính sách công của nước ta chủ yếu được thể chế hóa bằng nghị quyết của Chính phủ nên quy trình hoạch định chính sách công được tiến hành theo quy định tại Điều 59, 60, 61, 62, 63, 64 của *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* năm 1996, (sửa đổi, bổ sung năm 2002).

Thời gian qua, việc hoạch định chính sách công ở nước ta đã cho ra đời nhiều chính sách phù hợp với thực tế, thực thi đem lại hiệu quả mà biểu hiện cụ thể là đã góp phần vào phát triển kinh tế - xã hội của đất nước ta trong hơn 20 thực hiện công cuộc đổi mới. Tuy nhiên, quy trình hoạch định chính sách công cũng còn bộc lộ một số tồn tại, đó là: các kiến nghị hoạch định chính sách chủ yếu xuất phát từ các cơ quan nhà nước được giao nhiệm vụ quản lý nhà nước.

Việc dự thảo chính sách thường là do các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan đặc biệt của Chính phủ, Ủy ban nhân dân (UBND) các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện. Như vậy, chính sách công được ban hành dựa trên suy xét, phân tích tình hình thực tế và trên cơ sở những mong muốn quản lý của từng cơ quan nhà nước. Sự tham gia đề xuất ý tưởng hoạch định chính sách hoặc đóng góp vào xây dựng các phương án, biện pháp chính sách của các đối tượng bị ảnh

hưởng bởi chính sách là rất hạn chế. Rất ít các chính sách công được ban hành xuất phát từ ý tưởng của những đối tượng bị chính sách chi phối, ảnh hưởng và các biện pháp thực hiện chính sách do những nhà quản lý xây dựng nên. Đây là một trong những nguyên nhân cơ bản làm cho một số chính sách có tính khả thi thấp, hoặc khi thực thi không đem hiệu quả như nhà quản lý mong muốn.

Bên cạnh đó, các ý tưởng hoạch định chính sách được đề xuất và dự thảo chính sách chủ yếu do cơ quan nhà nước (chủ yếu là do các bộ, ngành, UBND tỉnh, thành phố thực hiện); đề xuất dựa trên mong muốn, mục đích quản lý của ngành, địa phương do mình quản lý mà không tính tới tổng thể chung. Biểu hiện cụ thể của tình trạng này là có một vấn đề nhiều bộ, ngành ra chính sách thực hiện, nhưng có những vấn đề lớn thì lại không có bộ, ngành nào tham gia đề xuất, xây dựng chính sách. Dẫn tới tình trạng tạo “khoảng trống” trong quản lý nhà nước không có chính sách để điều chỉnh

Hai là, những mối quan hệ liên quan đến việc triển khai thực hiện chính sách.

Xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là cấp xã) được xác định là cấp cơ sở trong hệ thống bốn cấp quản lý hành chính nhà nước ở nước ta hiện nay, gồm: cấp trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Hệ thống chính trị là một chỉnh thể thống nhất từ trung ương đến cơ sở, đồng thời ở mỗi cấp lại có hệ thống chính trị tương ứng. Hệ thống chính trị cấp cơ sở bao gồm các tổ chức Đảng, chính quyền, các đoàn thể chính trị - xã hội hoạt động trên địa bàn xã, phường, thị trấn.

Mối quan hệ công tác của hệ thống chính trị cấp cơ sở thể hiện trong cơ chế tổ chức, nội dung và phương thức hoạt động: tổ chức Đảng có vai trò hạt nhân lãnh đạo của hệ thống chính trị cơ sở, chính quyền xã, phường có vai trò quản lý nhà nước, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên, bao gồm: Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Nông dân, Hội liên hiệp Phụ nữ và Hội Cựu chiến binh, Liên đoàn lao động... có vai trò đoàn

kết, tập hợp quần chúng tham gia vào các hoạt động xây dựng và phát triển đất nước, thực hiện dân chủ cơ sở.

Là liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của các tổ chức xã hội và cá nhân tiêu biểu, Mặt trận Tổ quốc các cấp và các tổ chức thành viên, những năm qua đã mở rộng và tập hợp các tầng lớp nhân dân, trong đó có các nhân sĩ, trí thức, các chức sắc tôn giáo, các nhà doanh nghiệp, đồng bào người Hoa, thân nhân người Việt Nam ở nước ngoài... vào các tổ chức chính trị, xã hội, nghề nghiệp, tăng cường khối đại đoàn kết toàn dân.

Vai trò của các tổ chức xã hội đang dần được xác định một cách đúng đắn hơn trong sự nghiệp xây dựng nền kinh tế thị trường, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và một xã hội dân sự. Các cấp Mặt trận Tổ quốc đã cụ thể hóa chương trình đại đoàn kết toàn dân, vận động Nhân dân tích cực tham gia xây dựng Đảng, xây dựng chính quyền, thực hiện các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước. Phát huy dân chủ và sức mạnh đại đoàn kết, Mặt trận Tổ quốc tổ chức thực hiện các phong trào cách mạng, các cuộc vận động thi đua yêu nước, thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở, tăng cường công tác thanh tra nhân dân, nâng cao chất lượng cuộc vận động toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hóa ở khu dân cư. Như cầu nối giữa Nhân dân với Đảng và chính quyền, Mặt trận Tổ quốc thường xuyên lắng nghe, tập hợp các ý kiến và nguyện vọng của Nhân dân, để phản ánh và kiến nghị với Đảng, Nhà nước kịp thời sửa đổi, bổ sung chủ trương, chính sách cho phù hợp với thực tiễn đời sống.

3. Thực tiễn triển khai chính sách thông qua việc phối hợp giữa các tổ chức trong hệ thống chính trị

Chính sách công ở Việt Nam thường được thể chế hóa thành các văn bản quy phạm pháp luật nhằm tạo căn cứ pháp lý cho việc thi hành, song bao gồm những phương án hành động không mang tính bắt buộc mà có tính định hướng, kích thích phát triển. Quy trình hoạch định chính sách còn bị khép kín;

việc lấy ý kiến tham gia của các đối tượng chịu sự điều chỉnh trực tiếp của chính sách còn ít, nếu có thì hình thức; việc tiếp thu ý kiến của các bộ, ngành chưa thể hiện tính chủ động. Mặt khác, chưa có quy định cụ thể để huy động được trí tuệ của Nhân dân, các chuyên gia, các nhà khoa học tham gia vào hoạch định chính sách là vô hình chung làm hạn chế cách nhìn nhận, giải quyết vấn đề.

Ngoài ra, chính sách không thể là ý muốn chủ quan của cơ quan nhà nước, càng không phải là ý chí áp đặt của cá nhân có thẩm quyền mà xuất phát từ hiện thực khách quan, từ việc tìm kiếm, phát hiện, nhận thức một cách biện chứng các vấn đề nảy sinh trong đời sống kinh tế - xã hội và có các phương án giải quyết phù hợp với thực tế.

Nhìn chung, hệ thống chính trị trong thời gian qua đã và đang được đổi mới về tổ chức và hoạt động, góp phần quan trọng vào những thành tựu to lớn trong sự nghiệp đổi mới chung của tỉnh. Cơ cấu tổ chức bộ máy trong hệ thống chính trị ở các huyện, thành phố, thị xã (từ hệ thống tổ chức đảng đến chính quyền và các tổ chức chính trị - xã hội) đã được sắp xếp, kiện toàn, có nhiều tiến bộ. Tuy nhiên, hiệu quả giám sát các hoạt động của chính quyền và đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước còn thấp. Mặc dù các huyện, thành phố, thị xã đều có quy chế phối hợp giữa Mặt trận và chính quyền cùng cấp nhưng trên thực tế còn nhiều bất cập. Tính độc lập của thiết chế Mặt trận Tổ quốc trong việc thực hiện chức năng bảo vệ quyền làm chủ của Nhân dân, bảo vệ quyền lợi chính đáng, hợp pháp của Nhân dân chưa được đề cao và coi trọng đúng mức, có biểu hiện né tránh những vấn đề bức xúc...

Cải cách thủ tục hành chính chưa triển khai đồng bộ, tuy cơ chế “một cửa” tại UBND các quận, huyện, thành phố và các xã, phường có hiệu quả nhưng chất lượng dịch vụ hành chính công vẫn còn chậm, cần cải thiện theo hướng tạo điều kiện thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp. Phương thức quản lý, điều hành từng bước được hiện đại hóa thông

qua việc triển khai ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động nội bộ của từng cơ quan, đơn vị và tiếp nhận, giải quyết các yêu cầu của công dân, tổ chức nhưng cần đồng bộ hơn về trang thiết bị, hạ tầng kỹ thuật...

Trên thực tiễn, những khó khăn, hạn chế trong quá trình thực thi chính sách có thể thấy:

Thứ nhất, về mặt lý luận và thực tiễn vẫn chưa xác định đầy đủ, rõ ràng, cụ thể một số mối quan hệ giữa các tổ chức với nhau. Ví dụ: giữa Ban Thường vụ huyện ủy, quận ủy với UBND quận, huyện (gồm: chủ tịch, các phó chủ tịch, các ủy viên UBND quận, huyện); giữa các ban đảng và tổ chức cơ sở đảng với nhau và với một số cơ quan chuyên môn của UBND quận, huyện; giữa tập thể cơ quan lãnh đạo và vai trò, trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan...

Thứ hai, thẩm quyền, trách nhiệm của từng ngành, từng tổ chức và của cấp huyện do chưa được chế định đồng bộ, chặt chẽ nên vừa có biểu hiện tập trung, vừa có biểu hiện phân tán làm cho tổ chức, bộ máy vận hành kém hiệu lực và hiệu quả.

Thứ ba, nội dung và phương thức lãnh đạo của cấp ủy huyện có nơi, có chỗ chưa phù hợp. Vẫn còn tình trạng bao biện, làm thay hoặc có mặt buông lỏng vai trò lãnh đạo của các cấp ủy, cán bộ phụ trách trong bộ máy chính quyền và các đoàn thể. Chỉ đạo tổ chức thực hiện và kiểm tra vẫn là khâu yếu, chậm được khắc phục ở các huyện.

Thứ tư, Hội đồng nhân dân (HĐND) cấp huyện chưa thể hiện đầy đủ vai trò là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Các hoạt động giám sát, tiếp xúc cử tri chưa mang lại hiệu quả thiết thực. Chất lượng các kỳ họp chưa cao, chưa đáp ứng yêu cầu và mong muốn của nhân dân.

Thứ năm, việc phân định chức năng, nhiệm vụ, cơ chế phối hợp giữa các cơ quan chuyên môn của UBND chưa thật sự rõ ràng, chặt chẽ; chưa hoàn toàn khắc phục những chồng chéo, vướng mắc làm ảnh hưởng đến

hiệu quả hoạt động của chính quyền. Sự phân cấp thẩm quyền hành chính đi đôi với phân định trách nhiệm chưa rõ ràng, dứt khoát. Trách nhiệm cá nhân, nhất là người đứng đầu tổ chức chưa rõ.

Thứ sáu, nội dung và phương thức hoạt động của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chưa đổi mới kịp với sự phát triển. Hầu hết các tổ chức quần chúng còn bị động, lúng túng trong hoạt động, hiệu quả hạn chế, nặng tính hình thức. Sự phối hợp hành động theo một kế hoạch chung giữa các tổ chức thành viên của Mặt trận Tổ quốc chưa được chặt chẽ, nhất là trong việc tổ chức các phong trào mang tính toàn dân. Tuy đã có nhiều cố gắng để đa dạng hóa các hình thức tập hợp toàn dân nhưng số đoàn viên, hội viên của nhiều tổ chức thành viên chiếm tỷ lệ không cao.

4. Một số đề xuất thực thi hiệu quả chính sách công thông qua mối quan hệ phối hợp thực hiện chính sách

Một là, cần xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và phương thức tổ chức, hoạt động; tinh giản tổ chức bộ máy các cơ quan của Đảng, HĐND, UBND, các tổ chức đoàn thể nhân dân để khắc phục sự chồng chéo, công kênh, kém hiệu quả trong hoạt động phối hợp thực hiện chính sách của hệ thống chính trị ở các quận, huyện.

Hai là, đổi mới phương thức lãnh đạo của cấp ủy đảng, phân định rõ chức năng giữa cấp ủy mà cụ thể là giữa Ban thường vụ cấp ủy với UBND quận, huyện, thành phố; giữa các ban đảng và tổ chức cơ sở đảng với một số cơ quan chuyên môn của UBND cấp huyện; giữa tập thể cơ quan lãnh đạo và người đứng đầu cơ quan, đơn vị...

Ba là, hoàn thiện các quy định pháp lý về mô hình tổ chức và cơ chế vận hành riêng cho chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn. Kiện toàn, củng cố tổ chức HĐND và nâng cao chất lượng hoạt động.

Bốn là, đổi mới cơ chế hoạt động của UBND các quận, huyện, nâng cao vai trò, trách nhiệm của chủ tịch UBND, của các thành viên

UBND, tránh tình trạng đùn đẩy trách nhiệm hoặc hợp thức hóa những quyết định cá nhân của người đứng đầu tập thể UBND.

Năm là, đẩy mạnh việc phân cấp quản lý nhà nước; đổi mới phong cách quản lý cho phù hợp với cơ chế mới; làm rõ thẩm quyền của chính quyền cấp huyện nhằm nâng cao sự chủ động sáng tạo, đồng thời tăng cường tính chất tự quản, qua đó, nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý tập trung của Nhà nước. Thực hiện tốt nguyên tắc “kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ” và nguyên tắc “trực thuộc hai chiều” trong tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp huyện nói chung và chính quyền đô thị nói riêng.

Sáu là, đổi mới công tác quy hoạch, đào tạo, sử dụng cán bộ của các tổ chức trong hệ thống chính trị cấp huyện, kiên quyết khắc phục tình trạng đào tạo nhưng không sử dụng, đào tạo không theo quy hoạch hoặc sử dụng những người chưa được đào tạo; sử dụng không đúng người, đúng việc, trái chuyên môn gây nên sự lãng phí. Xây dựng quy trình quy hoạch, đào tạo và sử dụng cán bộ thống nhất ở cấp huyện. Các khâu quy hoạch, đào tạo, sử dụng phải được gắn kết với nhau, cụ thể là đào tạo những người trong diện quy hoạch, sử dụng những người đã được quy hoạch, đã qua đào tạo và ngược lại, đưa vào quy hoạch chủ yếu là những người đã được đào tạo.

Bảy là, tiếp tục đổi mới nội dung, phương thức và nâng cao chất lượng hoạt động của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân, bảo đảm hiệu quả thiết thực. Tập trung chỉ đạo các tổ chức trong hệ thống chính trị, triển khai thực hiện tốt những chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước về công tác tôn giáo, dân tộc ở những địa bàn có đông đồng bào giáo dân và dân tộc thiểu số sinh sống để tạo không khí dân chủ, cởi mở và đoàn kết.

5. Kết luận

Từ thực tiễn cho thấy, những thành tựu to lớn, có ý nghĩa quan trọng về kinh tế - xã hội đạt được thời gian qua đều gắn liền với vai trò

lãnh đạo của các cấp ủy Đảng, vai trò quản lý của các cấp chính quyền và năng lực vận động quần chúng của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội trong việc phát huy sức mạnh khối đại đoàn kết toàn dân trong thực thi chính sách, bảo đảm hoạt động quản lý nhà nước trong phát triển kinh tế - xã hội trên mọi phương diện hiệu lực, hiệu quả.

Đất nước ta đang trong thời kỳ hội nhập quốc tế sâu rộng, các chính sách công bị nhiều chi phối, ảnh hưởng không chỉ ở phạm vi nhất định trong lãnh thổ của quốc gia mà còn bị chi phối bởi các yếu tố mang tính toàn cầu. Chẳng hạn như chính sách đối với vấn đề phát triển nông nghiệp, qua sự kiện giá gạo trên thị trường thế giới bị đẩy lên cao, vấn đề an ninh lương thực đặt ra yêu cầu chính sách phát triển nông nghiệp ở nước ta cần phải có sự tính toán, cân nhắc, điều chỉnh lại. Trong việc hoạch định chính sách công cũng cần phải có sự tổng kết, phân tích, đánh giá tình hình, tác động ảnh hưởng tới quá trình thực hiện chính sách, các biện pháp thực hiện chính sách và từ đó làm căn cứ để lựa chọn phương án chính sách phù hợp với thực tế. □

Chú thích:

1, 2. Đảng Cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*. H. NXB Chính trị quốc gia, 2011, tr. 171, 172.

Tài liệu tham khảo:

1. Nguyễn Đại Thắng. *Giáo trình Kinh tế học vi mô*. H. NXB Khoa học và Kỹ thuật, 2020.

2. T.B. Smith (1973): “*The policy implementation process*”, Policy Sciences, June, Volume 4, Issue 2, pp. 197 - 209.

3. McLaughlin and Milbrey Walin (1976): “*Implementation as Mutual Adaptation - Change in Classroom Organizations*” in Walter and Richard F.Elmore (eds.), *Social Program Implementation*, New York: Academic Press, pp. 167 - 180.

4. Robert S. Pyndyck and Daniel L. Rubinfeld. *Kinh tế học vi mô*. H. NXB Khoa học và Kỹ thuật, 2014.

5. *Việt Nam có quy trình làm chính sách có một không hai*. <https://tuanvietnam.vietnam-net.vn>, ngày 30/6/2023.