

NÂNG CAO NĂNG LỰC CHÍNH SÁCH CỦA CÁC CHỦ THỂ TRONG BỘ MÁY NHÀ NƯỚC

NGUYỄN THANH BÌNH*

Năng lực của các chủ thể tham gia xây dựng chính sách công ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng xây dựng chính sách công, trong đó năng lực chính sách của các chủ thể trong bộ máy nhà nước đóng vai trò quan trọng. Chất lượng chính sách công phụ thuộc phần lớn vào năng lực của nhóm chủ thể này, bởi đây là những người có thẩm quyền trực tiếp trong thiết kế và quyết định các chính sách công. Bài viết đánh giá năng lực chính sách của các chủ thể trong bộ máy nhà nước ở Việt Nam hiện nay thông qua "đầu vào" - năng lực xây dựng chính sách và "đầu ra" - chất lượng chính sách; từ đó đề xuất những giải pháp nâng cao năng lực chính sách của các chủ thể này.

Từ khóa: Chủ thể; bộ máy nhà nước; năng lực chính sách; chính sách công.

The capacity of the actors involved in the public policy development greatly affects the quality of public policy. The policy capacity of the actors in the state apparatus plays an important role because the quality of public policy depends largely on the capacity of these actors who have competence to design policy and make policy decisions. The paper evaluates the policy capacity of the actors in the state apparatus in Vietnam at present through evaluating "inputs" which is policy capacity building and "outputs" which is policy quality. It suggests solutions to enhancing the policy capacity of these actors.

Keywords: Actors; state apparatus; policy capacity; public policy.

NGÀY NHẬN: 03/4/2020

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 24/5/2020

NGÀY DUYỆT: 11/6/2020

Năng lực chính sách (NLCS) có thể được xem xét ở 3 cấp độ: cá nhân, tổ chức và hệ thống (gồm: năng lực phân tích, năng lực thao tác và năng lực chính trị). Ở góc độ cá nhân, NLCS được xác định bởi kiến thức về các quy trình chính sách, kỹ năng trong phân tích và đánh giá chính sách, chuyên môn quản lý và đánh giá chính trị; hoặc bao gồm kiến thức, kỹ năng và thái độ của chủ thể chính sách¹. Các cách

tiếp cận này là tương đồng nhau và được sử dụng để xem xét năng lực của các chủ thể tham gia hoạch định chính sách công (CSC) trong bộ máy nhà nước ở Việt Nam, bao gồm: cán bộ, công chức (CBCC) thuộc cơ quan hành pháp và đại biểu Quốc hội thuộc cơ quan lập pháp.

* *ThS, Học viện Chính trị khu vực I*

1. Những hạn chế về năng lực chính sách của các chủ thể trong bộ máy nhà nước ở Việt Nam hiện nay

Ở nước ta, đại biểu Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, các bộ trưởng, đại biểu Hội đồng nhân dân và người đứng đầu chính quyền địa phương là chủ thể phê duyệt các văn bản chính sách; còn những công chức thuộc các cơ quan cấp dưới thường là chủ thể chuẩn bị các tài liệu và xây dựng dự thảo chính sách. Trên thực tế, số người tham gia trực tiếp vào soạn thảo các chính sách rất ít. Do các nhà lãnh đạo chủ yếu đưa ra các ý tưởng chung hoặc định hướng chính sách chung nên chất lượng của chi tiết chính sách phụ thuộc rất nhiều vào năng lực của công chức và các cơ quan chuyên môn trong bộ máy hành chính nhà nước (về kiến thức, sự am hiểu về quy trình chính sách; kỹ năng phân tích, đánh giá, xác định vấn đề chính sách, mục tiêu chính sách, công cụ chính sách; kiến thức và kỹ năng phân tích chi phí và lợi ích, tác động của các lựa chọn chính sách, tính khả thi kỹ thuật và sự chấp nhận chính trị của chính sách, soạn thảo chính sách...; thái độ, trách nhiệm, phẩm chất đạo đức công vụ trong xây dựng chính sách).

Chính vì vậy, NLCS của đội ngũ CBCC Việt Nam có thể được đánh giá thông qua "đầu vào" là việc được đào tạo, trang bị những kiến thức, kỹ năng về CSC và đạo đức công vụ, đồng thời, đánh giá thông qua "đầu ra" là chất lượng những chính sách được chính họ là người tham mưu, chấp bút hoặc phê duyệt. Đánh giá từ đầu vào, trước hết từ nguồn CBCC được tuyển dụng - những người tốt nghiệp tại các trường đại học với ít nhất một bằng cấp chuyên môn nhất định nhưng thiếu các kiến thức, kỹ năng trong lĩnh vực khoa học chính sách (vì chưa có đào tạo đại học chuyên ngành chuyên sâu trong lĩnh vực này như những ngành khoa học khác). Khi đã được tuyển dụng, họ sẽ được đào tạo, bồi dưỡng (ĐTBD), tuy nhiên, nội

dung ĐTBD không đi chuyên sâu vào những kiến thức, kỹ năng trong xây dựng, thực thi và đánh giá chính sách; nội dung ĐTBD về đạo đức công vụ cũng chưa được chú trọng trong các chương trình ĐTBD CBCC.

Hiện nay, hệ thống các cơ sở ĐTBD CBCC ở nước ta gồm: Học viện Hành chính Quốc gia, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh (bao gồm các học viện, phân viện khu vực và chuyên ngành), các trường bồi dưỡng cán bộ thuộc các bộ, các trường chính trị thuộc các tỉnh (tây, thành ủy và trung tâm bồi dưỡng chính trị thuộc các huyện ủy, quận ủy. Các khóa đào tạo do các cơ sở này cung cấp bao gồm: (1) Các khóa đào tạo ngắn hạn được tổ chức hàng năm cho công chức được thực hiện bởi các trường bồi dưỡng cán bộ thuộc các bộ, thường tập trung vào các kỹ năng chuyên môn (gắn với công việc hàng ngày của CBCC), thực thi các quy định và chính sách, và cung cấp thông tin liên quan đến các chính sách mới. (2) Các khóa đào tạo ngắn hạn do Học viện Hành chính Quốc gia tổ chức tập trung vào nội dung quản lý hành chính nhà nước. Sau khi kết thúc khóa học, người học được cấp chứng chỉ ngoài việc có kiến thức mới phục vụ công tác chuyên môn còn để phục vụ việc nâng ngạch bậc trong nghề nghiệp của mình. (3) Các khóa học về cao cấp lý luận chính trị (thường có thời gian dài hơn so với các khóa học nêu trên) được cung cấp bởi hệ thống Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, một số trường thuộc Bộ Công an và Bộ Quốc phòng; về trung cấp lý luận chính trị do các trường chính trị tỉnh, thành phố đảm nhiệm. Sau khi kết thúc khóa học, người học được cấp bằng, chứng chỉ là một điều kiện cho sự thăng tiến sau này.

Điều đáng chú ý là không có sự khác nhau về nội dung và phương pháp đào tạo cho CBCC có vị trí, việc làm khác nhau. Nội dung về CSC nếu được đề cập chủ yếu tập trung vào việc giới thiệu các chính sách hiện hành và việc thực hiện chưa thực sự tập

trung vào đào tạo các kỹ năng nghiên cứu, phân tích và xây dựng chính sách. Từ đó, dần đến thực trạng hiện nay rất thiếu những CBCC có kiến thức, kỹ năng trong xây dựng cũng như thực thi, đánh giá CSC.

Qua thảo luận nhóm, phỏng vấn các học viên đang theo học Chương trình Cao cấp Lý luận chính trị tại Học viện Chính trị khu vực I, công tác tại các bộ, ngành và các địa phương cho thấy, sự hiểu biết về bản chất của CSC còn hạn chế khi đồng nhất CSC với tất cả các loại văn bản hành chính hoặc cho rằng chính sách là các công trình lý luận khoa học; nhầm lẫn giữa các chủ đề kinh tế - xã hội, văn hóa với vấn đề chính sách; thiếu kiến thức và kỹ năng về xác định vấn đề chính sách, về xây dựng mục tiêu chính sách theo chuẩn SMART, về xác định các công cụ chính sách, các tiêu chí phân tích và đánh giá chính sách. Thêm nữa, thái độ trách nhiệm trong thực thi công vụ của một bộ phận CBCC chưa cao, còn quan liêu, xa dân, dẫn đến kiểu "ngồi trên trời làm chính sách" hay "làm chính sách trong không gian ảo"; mức độ nặng hơn là suy thoái, biến chất trong xây dựng chính sách qua việc lợi dụng chức vụ, quyền hạn để "cài cắm" lợi ích cá nhân, "lợi ích nhóm" vào trong chính sách nhằm thực lợi (tham nhũng chính sách).

Thực trạng về NLCS của CBCC còn được phản ánh thông qua đầu ra, đó là chất lượng chính sách được xây dựng và ban hành. Hiện có không ít những chính sách được soạn thảo và ban hành xa rời thực tế cuộc sống, là sản phẩm của sự suy diễn chủ quan, duy ý chí của người làm chính sách hơn là nhu cầu của cuộc sống. Do đó, những chính sách kiểu này cũng đã bị hủy bỏ ngay sau khi ban hành. Điển hình như quy định về trang bị bình cứu hỏa mini trong xe ô tô (Thông tư số 57/2015/TT-BCA ngày 26/10/2015 của Bộ Công an hướng dẫn về trang bị phương tiện phòng cháy và chữa cháy đối với phương tiện giao thông cơ giới đường bộ; Nghị định số

167/2013/ND-CP ngày 12/11/2013 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh trật tự, an toàn xã hội; phòng, chống tệ nạn xã hội; phòng cháy và chữa cháy; phòng, chống bạo lực gia đình); về xử phạt với người đi xe máy đội mũ bảo hiểm không đáp ứng tiêu chuẩn kỹ thuật (Thông tư liên tịch số 06/2013/TTLT ngày 28/02/2013 của Bộ Khoa học và Công nghệ, Bộ Công Thương, Bộ Công an, Bộ Giao thông vận tải quy định về sản xuất, nhập khẩu, kinh doanh và sử dụng mũ bảo hiểm cho người đi xe mô tô, xe gắn máy, xe đạp máy); về cộng điểm ưu tiên khi thi đại học, cao đẳng đối với bà mẹ Việt Nam Anh hùng, người hoạt động cách mạng trước ngày 01/01/1945, người hoạt động cách mạng từ ngày 01/01/1945 đến ngày khởi nghĩa tháng Tám năm 1945 (Thông tư số 24/2013/TT-BGDĐT ngày 04/7/2013 của Bộ Giáo dục và Đào tạo về sửa đổi, bổ sung đối tượng ưu tiên tuyển sinh đại học, cao đẳng). Nhiều chính sách không chỉ mắc lỗi ở câu chữ, ngữ pháp hay xa rời thực tế, không khả thi mà còn mâu thuẫn trong nội dung, không phù hợp, không đồng bộ với các quy định chính sách hiện hành khác. Điển hình của văn bản chính sách kiểu này là việc Quốc hội phải bỏ phiếu lùi hiệu lực thi hành *Bộ luật Hình sự* năm 2015 (chỉ trước 3 ngày *Bộ luật* có hiệu lực vào ngày 01/7/2016) vì mắc tới hơn 90 lỗi phải sửa đổi². Có những chính sách quan trọng nhưng thiếu tính ổn định, thường xuyên phải sửa đổi, chẳng hạn như: *Luật Đất đai* (phải sửa lại nhiều lần, hiện *Luật Đất đai* năm 2013 cũng phải sửa lại 2 lần)... Do vậy mà hậu quả của những chính sách kiểu này đã gây ra sự lãng phí tiền bạc và công sức của toàn xã hội, thậm chí nguy hại hơn là làm mất niềm tin của nhân dân vào cơ quan nhà nước.

Đối với đại biểu Quốc hội, ngoài những hạn chế về NLCS của một số CBCC nêu trên, còn có những hạn chế về NLCS do cách thức

tổ chức và hoạt động hiện tại của Quốc hội mang lại.

Thứ nhất, việc bầu cử đại biểu Quốc hội hiện nay chưa thật sự cạnh tranh, còn nặng về cơ cấu, chất lượng đại biểu chưa cao, trong khi đó, tỷ lệ thay đổi đại biểu giữa các nhiệm kỳ quá lớn (70% đại biểu Quốc hội hiện nay là các đại biểu lần đầu tiên tham gia Quốc hội) nên thiếu kinh nghiệm hoạt động nghị trường³. Thực tế đã có những đại biểu tham gia hết một nhiệm kỳ nhưng có rất ít ý kiến đóng góp vào xây dựng chính sách, chưa thể hiện rõ vai trò đại diện cho Nhân dân.

Thứ hai, mặc dù số đại biểu chuyên trách đã tăng 4 - 5% trong 3 khóa vừa qua, nhưng số đại biểu chuyên trách mới chỉ chiếm khoảng 1/3 (Quốc hội khóa XIV hiện nay có 167 đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách trong tổng số 484 đại biểu, tương đương 34,5%)⁴. Hệ quả là đại biểu không chuyên trách thì không có nhiều thời gian dành cho chức năng đại diện của mình, sự nghiệp dư về vị trí cũng dẫn đến sự nghiệp dư về chức trách, vì vậy, mà hiện tượng đại biểu Quốc hội vắng mặt trong các kỳ họp đã trở thành vấn đề nan giải trong công tác điều hành của Quốc hội.

Thứ ba, cách thức tổ chức và vận hành của Quốc hội hiện nay thực tế đã làm giảm "tiếng nói độc lập" của đại biểu Quốc hội do sự xung đột về lợi ích. Đại biểu Quốc hội được biên chế theo các đoàn thuộc các địa phương do lãnh đạo chủ chốt địa phương làm trưởng đoàn, nên các đại biểu thuộc cấp dưới có xu hướng phục tùng sự chỉ đạo của trưởng đoàn. Mặt khác, còn tình trạng các đoàn đại biểu Quốc hội ngại và chạm với các bộ, ngành Trung ương trong chất vấn và giám sát các chính sách, vì sợ ảnh hưởng đến lợi ích của địa phương sau này.

Những hạn chế về NLCS kể trên đã làm cho "vai trò của Quốc hội trong việc định hình nội dung chính sách và giám sát hoạt

động của Chính phủ vẫn còn hạn chế"⁵. Điển hình cho sự hạn chế này là việc gần 500 đại biểu Quốc hội khóa XIII bám nút thông qua *Bộ luật Hình sự* năm 2015 mà vẫn để xảy ra hơn 90 lỗi trong *Bộ luật*.

2. Giải pháp nâng cao năng lực chính sách của các chủ thể trong bộ máy nhà nước ở Việt Nam hiện nay

Để nâng cao năng lực của CBCC trong bộ máy hành chính nhà nước và các đại biểu Quốc hội trong xây dựng chính sách ở Việt Nam hiện nay, cần tập trung vào các vấn đề sau:

Trước hết, cần cải cách công tác quản trị nhân sự trong khu vực công theo hướng xây dựng một hệ thống chức nghiệp dựa trên tài năng theo lý thuyết Quản trị công mới (New Public Management), từ khâu tuyển dụng và trong suốt quá trình phát triển chức nghiệp của CBCC. Theo đó, cần áp dụng hình thức tuyển chọn dựa trên tài năng (Merit Based Selection) - một quy trình xác định ra ứng viên có kiến thức, kỹ năng và năng lực có thể phù hợp nhất cho một vị trí công việc⁶. Đối với một hệ thống tuyển dụng dựa trên tài năng, các ứng viên cạnh tranh thực sự cho một vị trí công việc. Một cách tương tự, hệ thống dựa trên tài năng cũng được lấy làm căn cứ cho việc bổ nhiệm, đề bạt. Bổ nhiệm, đề bạt dựa trên tài năng (Merit Based Career Progression)⁷ nhằm bảo đảm bổ nhiệm, đề bạt đúng người vào đúng vị trí dựa trên chất lượng thực thi công việc, điểm mạnh, năng lực, kỹ năng ra quyết định... của ứng viên chứ không phải thâm niên công tác. Nội cách khác, những người được tuyển chọn là do những điểm mạnh về tính cách, kỹ năng, kết quả thực hiện nhiệm vụ, trí thức và tiềm năng, chứ không phải dựa trên thâm niên hay quan hệ quen thân.

Mô hình bổ nhiệm, đề bạt dựa trên tài năng cùng với mô hình tuyển chọn dựa trên tài năng là những phương thức bổ sung lẫn

nhau nhằm thu hút nhiều cá nhân có đủ phẩm chất, tri thức, kỹ năng và năng lực phục vụ trong khu vực công, qua đó, tăng cường năng lực của các cá nhân và cả tổ chức hướng tới mục tiêu quản trị công tốt.

Hai là, thiết kế một lộ trình nghề nghiệp khuyến khích mạnh mẽ những người làm việc trong khu vực công tiếp thu những tiến bộ về chuyên môn và kỹ năng nghề nghiệp. Lộ trình này phải tạo ra những khuyến khích cho sự học hỏi, tiếp thu và áp dụng các kỹ năng phù hợp trong công việc, kết nối giữa học thuật và quản lý, loại bỏ được những người yếu kém, bảo đảm chỉ những người có đủ năng lực và phẩm chất mới có cơ hội phát triển.

Ba là, đối với các đại biểu Quốc hội, cần phải đổi mới cách tiếp cận về cơ cấu và phương thức bầu cử nhằm chủ trọng bầu chọn được những người có năng lực nghề nghiệp (chính trị, chuyên môn, phẩm chất) để thực hiện chức năng đại diện cho lợi ích của cử tri đã lựa chọn ra mình, thay vì nặng về tính đại diện giai tầng xã hội; đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội theo mô hình chuyên nghiệp, theo đó, cần tăng số lượng các đại biểu hoạt động chuyên trách và xây dựng cơ chế hỗ trợ kỹ thuật cho các đại biểu thực hiện chức năng đại diện của mình.

Bốn là, hoạt động DTBD nâng cao năng lực cho các nhà hoạch định chính sách cần được tích hợp vào trong lộ trình nghề nghiệp của họ. Trước hết, cần xác định và phân loại đối tượng đào tạo sao cho phù hợp với vị trí việc làm và lộ trình nghề nghiệp, căn cứ vào đó để xác định nhu cầu đào tạo tương ứng với vị trí việc làm của từng nhóm đối tượng đào tạo. Căn cứ vào nhu cầu đào tạo của từng nhóm đối tượng để xây dựng nội dung, chương trình đào tạo đa dạng phù hợp, từ đó mới có thể khắc phục tình trạng triển khai các chương trình đào tạo chung chung cho tất cả mọi đối tượng như hiện nay.

Sau khi đã phân loại được đối tượng đào tạo và nhu cầu đào tạo tương ứng, đối với nhóm đối tượng trực tiếp liên quan đến nghiên cứu, xây dựng, quyết định và tổ chức thực thi chính sách, cần thiết kế chương trình đào tạo chuyên sâu hơn về khoa học chính sách cả về lý luận cơ bản và những kỹ năng thiết yếu. Trong thiết kế nội dung và tổ chức DTBD, cần cần nhắc mối quan hệ giữa học thuật và kinh nghiệm để đáp ứng được yêu cầu cốt lõi của các câu hỏi, như: có những đặc điểm hay phẩm chất nào đặc trưng cho một người hoạch định chính sách hiệu quả không? Những kỹ năng gì giúp họ trở thành người hoạch định chính sách hiệu quả? Cần có sự kết hợp giữa kinh nghiệm thực tiễn và nội dung đào tạo liên quan để giúp các nhà hoạch định chính sách và các nhà nghiên cứu chính sách các kỹ thuật phân tích, nhận thức sâu sắc các vấn đề chính sách cần thiết trong việc xây dựng chính sách hiệu quả □

Chú thích:

1. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*. http://dx.doi.org/Những_vấn_đề_lý_luận_và_thực_tiễn_về_năng_lực_xây_dựng_và_thực_hiện_chính_sách_công. <http://tcnn.vn>, ngày 31/7/2016; *Năng lực chính sách công và biểu hiện ở Việt Nam. Khoa học xã hội Việt Nam*, số 5 (114), 2017.
2. Bộ luật Hình sự sai sót nghiêm trọng, ai chịu trách nhiệm? <https://tuoitre.vn>, ngày 28/6/2016.
3. Nguyễn Sĩ Dũng. *Bàn về Quốc hội và những thách thức của khái niệm*. H. NXB Chính trị quốc gia - sự thật, 2017.
4. *Tăng cường tỷ lệ đại biểu Quốc hội chuyên trách, nên hay không?* cand.com.vn, ngày 14/9/2019.
5. Ngân hàng Thế giới (WB) và Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam. *Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ*. Washington, DC, 2016, tr.484.
- 6, 7. K.R. Hope. *The new public management: context and practice in Africa*. *International Public Management Journal*, no. 4, 2001, 119 - 134.