

# MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ THỰC THI CHÍNH SÁCH CÔNG

KIỀU QUỲNH ANH\*  
HỒ VIỆT HẠNH\*\*

*Chính sách công được hiểu là hoạt động thực tiễn của nhà nước và của các chủ thể khác của hệ thống chính trị để giải quyết các nhiệm vụ có ý nghĩa xã hội, cũng như các định hướng cơ bản của hoạt động đó. Thực hiện chính sách có thể được hiểu là quá trình nhất định, được quy định chặt chẽ của việc hình thành chính sách, thực thi các quy định của chính sách, của việc thể hiện các quy định đó trong hành vi của mọi người. Thực hiện chính sách là một giai đoạn quan trọng trong quá trình đưa chính sách vào cuộc sống hay nói cách khác là hiện thực hóa mục tiêu chính sách. Để thực thi chính sách công hiệu quả thì chúng ta không thể không tìm hiểu những chủ thể tham gia thực thi chính sách công, quy trình thực thi chính sách công và các yếu tố ảnh hưởng thực thi chính sách công. Bài viết cung cấp những cơ sở lý luận về thực thi chính sách công nhằm giúp bạn đọc khái lược được nội dung thực thi chính sách.*

*Từ khóa:* chính sách công, thực thi chính sách công

*Nhận bài ngày:* 24/10/2022; *đưa vào biên tập:* 26/10/2022; *phản biện:* 25/11/2022; *duyet đăng:* 03/12/2022

## 1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Ở Việt Nam Đảng và Nhà nước ta luôn đề cao vấn đề chính sách. Theo khoa học chính sách (Policy science), có rất nhiều cách tiếp cận và diễn giải khái niệm khác nhau về chính sách (Policy) và chính sách công (Public policy). Thuật ngữ “chính sách” được sử dụng rộng rãi trên các phương tiện thông tin đại chúng, hiểu một cách đơn giản: chính sách là chương trình hành động do các nhà lãnh đạo hay nhà quản lý đề ra để giải quyết một vấn đề nào đó thuộc phạm vi thẩm quyền của mình.

Từ khái niệm chính sách, chúng ta có thể hiểu khái niệm chính sách công một cách đơn giản: chính sách công là ngụ ý sự can thiệp của nhà nước vào xã hội. Chu trình chính sách (policy cycle), diễn tả logic quá trình hình thành, phát triển của chính sách công, cùng với vai trò và mối quan hệ của các chủ thể tham gia quá trình này (Kraft, Furlong, 2015). Nói cách khác chu trình (quy trình) chính sách được hiểu là quá trình luân chuyển các giai đoạn từ *khởi sự chính sách đến khi xác định được hiệu quả* của chính sách trong đời sống xã hội. Có nhiều cách phân chia chu trình chính sách, thường thì chu trình chính sách công được chia thành 3 giai đoạn, gồm: hoạch định chính sách công; thực thi

\* Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam.

\*\* Học viện Khoa học xã hội.

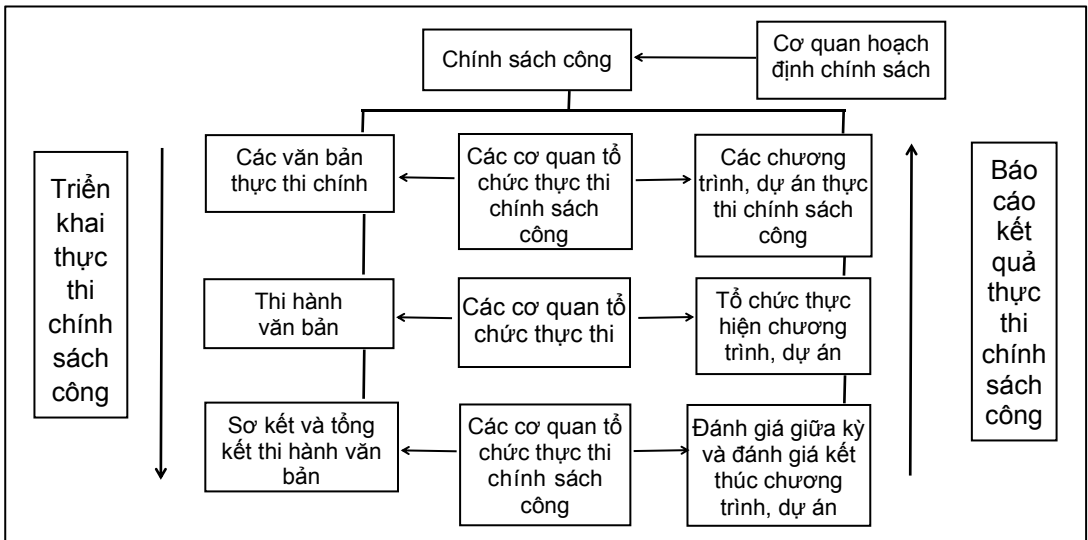
chính sách công; và đánh giá chính sách công. Mỗi giai đoạn của chu trình chính sách đều giữ vai trò quan trọng và quyết định sự thành công của chính sách. Bài viết đề cập đến 1 trong 3 giai đoạn của chu trình, các chủ thể tham gia thực hiện chính sách công, các yếu tố tác động đến việc thực hiện chính sách công và quy trình thực thi chính sách công.

**2. KHÁI NIỆM VỀ THỰC THI CHÍNH SÁCH CÔNG**

Thực thi chính sách công là quá trình đưa chính sách công vào thực tiễn đời sống xã hội nhằm hiện thực hóa các mục tiêu của chính sách. Quá trình thực thi chính sách công được triển khai thông qua hệ thống tổ chức bộ máy nhà nước, với sự tham gia của các đối tác. Tùy thuộc vào từng chính sách công cụ thể mà các chủ thể thực thi chính sách công xác định các nhiệm vụ cụ thể để

triển khai thực thi chính sách công đó. Việt Nam là nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân được ghi nhận trong các văn kiện của Đảng và thể hiện trong tư tưởng Chủ tịch Hồ Chí Minh ngay từ những ngày đầu thành lập nước. Chính sách của Nhà nước về quyền lực nhân dân cũng là nhất quán. Tại kỳ bầu cử Quốc hội khóa I (6/01/1946), Chủ tịch Hồ Chí Minh đã khẳng định: “Tất cả quyền lực thuộc về nhân dân” và “Đảng ta là Đảng cách mạng, ngoài lợi ích của nhân dân, Đảng ta không có lợi ích gì khác”. Trong *Báo cáo chính trị*, Đại hội Đảng toàn quốc XII đã xác định: “Mọi đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước phải xuất phát từ nguyện vọng, quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân, được nhân dân tham gia ý kiến” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2016). Thể chế hóa đường lối của

Sơ đồ 1. Nội dung quá trình triển khai thực thi chính sách công



Ghi chú: Đường thẳng — thể hiện sự liên kết giữa các nội dung; đường mũi tên ↑ thể hiện trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức; đường mũi tên ↓ biểu diễn trật tự tiến hành các công việc; đường mũi tên → biểu diễn tuyến báo cáo kết quả.

Nguồn: Theo Tài liệu của Bộ Nội vụ. 2018.

Đảng, trong mọi chính sách phát triển, Nhà nước ta luôn đặt con người ở vị trí trung tâm. Theo triết học, xung quanh chúng ta là các dạng vật chất tồn tại khách quan với những chức năng nhất định. Chức năng là tập hợp những hoạt động có mục đích gắn liền với sự tồn tại và phát triển của thực thể theo yêu cầu xã hội, hay nói một cách chung nhất, chức năng là lý do tồn tại của các dạng thức vật chất. Về mặt bản chất, chính sách là kết tinh ý chí của chủ thể về phương thức tác động đến các đối tượng nên cũng được coi như những dạng thức vật chất đặc biệt, vì vậy chính sách cũng cần phải có những chức năng nhất định để tồn tại. Tuy nhiên, chức năng của chính sách chỉ được hiện thực hóa khi nó tham gia vào quá trình vận động, triển khai thực thi trong đời sống xã hội. Tổ chức thực thi chính sách công là yêu cầu tất yếu khách quan để duy trì sự tồn tại của chính sách với tư cách là công cụ vĩ mô theo yêu cầu quản lý của nhà nước và cũng là để đạt mục tiêu mà chính sách theo đuổi.

Tuy nhiên, ở góc độ chung nhất, quá trình triển khai thực thi chính sách công được tổ chức thành các nội dung như được mô tả ở Sơ đồ 1.

### **3. CHỦ THỂ THAM GIA THỰC THI CHÍNH SÁCH CÔNG**

Tùy thuộc vào chế độ chính trị, những quy định của Hiến pháp, nguyên tắc thực thi quyền lực nhà nước, cách thức tổ chức bộ máy nhà nước, mức độ dân chủ, công khai, minh bạch trong quản lý nhà nước, trình độ phát triển kinh tế - xã hội ở mỗi quốc gia mà số lượng và thành phần chủ thể tham gia vào quá

trình thực thi chính sách công ở mỗi nước khác nhau.

Trong điều kiện toàn cầu hóa hiện nay, ngoài những chủ thể tham gia thực thi chính sách công nêu trên, quá trình thực thi chính sách công còn có sự tham gia của các đối tác là các tổ chức quốc tế, tổ chức phi chính phủ, các nhà tài trợ quốc tế. Hơn nữa, trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường, cùng với xu hướng xã hội hóa các hoạt động của nhà nước, quá trình thực thi chính sách có sự tham gia tích cực của các đối tác xã hội như các doanh nghiệp, các tổ chức nghiên cứu, tổ chức đào tạo, hiệp hội, người dân...

Như vậy, có rất nhiều chủ thể tham gia vào quá trình thực thi chính sách công, và các chủ thể này có mối quan hệ tương tác với nhau trong quá trình thực hiện chính sách công; số lượng chủ thể và vai trò của từng chủ thể tham gia tùy thuộc vào từng chính sách công cụ thể và bối cảnh của từng nước. Tuy nhiên, có thể nhóm các chủ thể tham gia vào thực thi chính sách công thành các nhóm sau: (1) Chủ thể thực thi là các cơ quan nhà nước và nhân sự của các cơ quan đó - đây là chủ thể chịu trách nhiệm thực thi chính sách công; (2) Chủ thể tham gia là các đối tác phi nhà nước (các doanh nghiệp, các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước); (3) Chủ thể tham gia với tư cách là đối tượng chính sách công (các cộng đồng dân cư, các nhóm dân số, thậm chí cả người dân).

### **4. CÁC YẾU TỐ CHỦ YẾU ẢNH HƯỞNG ĐẾN HIỆU QUẢ THỰC THI CHÍNH SÁCH CÔNG**

George C. Edwards (1980: 143) cho rằng, sự tác động của bốn nhân tố chủ

yếu ảnh hưởng trực tiếp và/hoặc gián tiếp đến hiệu quả thực thi chính sách công, đó là: tuyên truyền và truyền thông chính sách nhằm làm cho người thực thi chính sách hiểu rõ chính sách; nguồn lực cho thực thi chính sách (nhân lực, thông tin, vật lực...); thái độ, sự ủng hộ và sự quyết tâm của người thực thi chính sách; cơ cấu tổ chức và cơ chế vận hành của cơ quan nhà nước.

Cũng có quan điểm cho rằng, có ba nhóm nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả thực thi chính sách công, đó là: đặc tính của vấn đề chính sách (tính chất của vấn đề chính sách, tính đa dạng về mặt hành vi của đối tượng chính sách, số lượng đối tượng chính sách, số lượng hành vi của đối tượng chính sách mà chính sách cần điều chỉnh); nhân tố của bản thân chính sách (tính đúng đắn của chính sách, tính rõ ràng cụ thể của chính sách, mức độ đầy đủ về nguồn lực cho thực thi chính sách, việc bố trí cơ quan và nhân viên thực thi chính sách); nhân tố bên ngoài chính sách (mức độ ủng hộ của đối tượng chính sách, tổ chức và thái độ làm việc của người thực thi, năng lực của cơ quan thực thi chính sách, sự phối hợp và trao đổi giữa các cơ quan tổ chức, giám sát chính sách, môi trường chính sách) (Xie-ming, 2010: 296-304).

Nhìn chung, các quan điểm nêu trên đã dựa trên sự phân tích nhiều yếu tố đối với hiệu quả thực thi chính sách công. Kế thừa và phát triển các nghiên cứu nêu trên, có thể thấy các nhân tố chủ yếu ảnh hưởng đến hiệu quả thực thi chính sách công như sau:

*Thứ nhất, tính chất của vấn đề chính sách.* Tính chất của vấn đề chính sách,

tính đa dạng hay đơn nhất về mặt hành vi của đối tượng chính sách, số lượng nhân khẩu thuộc đối tượng chính sách và số lượng hành vi của đối tượng chính sách cần điều chỉnh đều ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả thực thi chính sách công. Theo đó, vấn đề chính sách càng phức tạp, thì mức độ khó khăn, phức tạp trong thực thi càng lớn. Chẳng hạn, chính sách mang tính tổng hợp, liên quan đến nhiều lĩnh vực thì mức độ khó khăn trong thực thi càng lớn, hiệu quả thực thi chính sách do đó cũng bị ảnh hưởng. Các quan hệ quyền lực trong quá trình thực thi chính sách càng nhiều, liên quan đến nhiều cơ quan và nhiều người, mục tiêu chính sách càng cao, mức độ điều chỉnh lợi ích càng lớn, thì mức độ khó khăn trong thực thi cũng càng lớn. Số lượng hành vi cần điều chỉnh của đối tượng chính sách càng nhiều thì mức độ khó khăn trong thực thi chính sách càng lớn vì điều này làm cho việc xây dựng và ban hành hệ thống quy định điều chỉnh hành vi càng trở nên khó khăn hơn, do đó, hiệu quả thực thi chính sách sẽ bị ảnh hưởng. Số lượng đối tượng chính sách nhiều hay ít cũng ảnh hưởng đến hiệu quả thực thi chính sách. Thông thường, chính sách càng rõ ràng, đối tượng mà chính sách điều chỉnh càng ít thì việc thực thi càng dễ, hiệu quả càng cao. Ngược lại, việc thực thi càng khó khăn và hiệu quả cũng thấp hơn. Mức độ điều chỉnh của chính sách đối với hành vi của đối tượng lớn hay nhỏ cũng ảnh hưởng đến hiệu quả thực thi chính sách. Việc điều chỉnh một hành vi, một thói quen nào đó của đối tượng chính sách là mục tiêu hướng đến của chính sách.

Tuy nhiên, nếu yêu cầu về sự thay đổi hành vi, thói quen đó không lớn thì hiệu quả chính sách cao, nếu mức độ thay đổi hành vi và thói quen lớn thì hiệu quả sẽ thấp hơn.

*Thứ hai, tính đúng đắn và cụ thể của chính sách (hay chất lượng chính sách).* Chất lượng chính sách ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả thực thi chính sách công. Sự ảnh hưởng của chất lượng chính sách đối với hiệu quả thực thi chính sách thể hiện ở hai điểm chủ yếu: 1) *Tính đúng đắn của chính sách.* Tính đúng đắn của chính sách là tiền đề cơ bản cho việc thực thi có hiệu quả chính sách. Chính sách đúng đắn, phù hợp với quy luật khách quan và sự phát triển xã hội, thể hiện lợi ích công, thúc đẩy sự phát triển xã hội, mang lại lợi ích thiết thực cho đối tượng chính sách thì sẽ có được sự thừa nhận, ủng hộ của đối tượng chính sách, người thực thi và xã hội, từ đó góp phần nâng cao hiệu quả thực thi. Trái lại, sẽ không có được sự thừa nhận, ủng hộ của đối tượng chính sách. Chính sách đúng đắn thể hiện ở sự đúng đắn về nội dung, phương hướng cũng như việc hoạch định chính sách dựa trên cơ sở lý luận và thực tiễn đầy đủ. 2) *Tính rõ ràng, cụ thể của chính sách.* Tính rõ ràng, cụ thể của chính sách là yếu tố then chốt để thực thi chính sách có hiệu quả, là căn cứ cho hoạt động thực thi chính sách của chủ thể thực thi chính sách, cũng là cơ sở để tiến hành đánh giá và giám sát quá trình thực thi chính sách. Để thực thi thuận lợi một chính sách nào đó, về mặt kỹ thuật, chính sách đó cần phải rõ ràng, cụ thể, tức sự rõ ràng về phương án chính sách, mục tiêu chính sách,

biện pháp chính sách và các bước triển khai. Đồng thời, tính rõ ràng và cụ thể của chính sách còn yêu cầu mục tiêu chính sách cần phù hợp với thực tế và có thể thực hiện được, có thể tiến hành so sánh và đo lường được. Phương án chính sách cần chỉ rõ kết quả đạt được, đồng thời cần xác định rõ thời gian hoàn thành. Trong thực thi chính sách, sự thiếu rõ ràng, cụ thể của chính sách sẽ dẫn đến sự khó khăn trong thực hiện, từ đó ảnh hưởng không tốt đến hiệu quả thực thi chính sách.

*Thứ ba, nguồn lực thực thi chính sách.* Nguồn lực cho thực thi chính sách có đầy đủ hay không cũng là một yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả thực thi chính sách. Ngay cả khi chính sách được ban hành rất rõ ràng, cụ thể, nhưng nếu cơ quan thực thi chính sách thiếu nguồn lực cần thiết, thì kết quả của việc thực thi chính sách đó cũng không thể đạt được mục tiêu chính sách như mong muốn. Vì thế, bảo đảm nguồn lực cho thực thi chính sách là yếu tố không thể thiếu để thực thi chính sách có hiệu quả. Nguồn lực cho thực thi chính sách bao gồm: nguồn lực kinh phí, nguồn lực con người (nguồn nhân lực), nguồn lực thông tin, nguồn lực thiết bị... Theo đó, cần phân bổ kinh phí đủ mức cho thực thi chính sách; đảm bảo nhân lực thực thi chính sách cả về số lượng và chất lượng, nhất là đảm bảo kỹ năng quản lý và kỹ năng hành chính cho đội ngũ nhân viên thực thi chính sách. Bên cạnh đó, cần đảm bảo nguồn thông tin đầy đủ để cơ quan thực thi chính sách xây dựng được kế hoạch hoạt động khả thi, phù hợp với thực tế cũng như kiểm tra, giám sát quá trình thực thi. Ngoài ra còn

đảm bảo nguồn lực cơ sở vật chất, trang thiết bị cho thực thi chính sách và nguồn lực quyền lực cho thực thi chính sách.

*Thứ tư, sự tương tác, trao đổi và phối hợp giữa các cơ quan và cá nhân trong thực thi chính sách.* Sự tương tác và trao đổi giữa các cơ quan và cá nhân trong thực thi chính sách là một yếu tố quan trọng để thực thi chính sách có hiệu quả. Sự tương tác và trao đổi nhằm mục đích làm cho các cơ quan và cá nhân có liên quan nắm rõ nội dung của chính sách cũng như kế hoạch thực thi, từ đó tạo ra sự thống nhất trong nhận thức đối với mục tiêu chính sách và các vấn đề có liên quan. Sự tương tác và trao đổi có hiệu quả là một trong những điều kiện quan trọng để thực thi thành công chính sách. Điều này là vì, *theo chiều dọc*, sự tương tác và trao đổi làm cho cấp dưới nắm bắt được mục tiêu và yêu cầu chính sách của cấp trên, còn cấp trên cũng có thể nắm bắt được tình hình triển khai thực hiện của cấp dưới hay cấp thực thi trực tiếp; *theo chiều ngang*, việc thực thi chính sách thường liên quan đến nhiều cơ quan và nhiều người với chức năng, nhiệm vụ cụ thể, nhưng trong quá trình hợp tác giữa các cơ quan và thực hiện nhiệm vụ theo sự phân công không tránh khỏi việc phát sinh một số vấn đề, thậm chí là sự mâu thuẫn và xung đột. Vì vậy, sự tương tác, chia sẻ ý kiến và trao đổi theo chiều ngang có tác dụng giải quyết một số vấn đề nảy sinh trong quá trình thực hiện sự hợp tác, phối hợp giữa các cơ quan. *Từ mối quan hệ giữa chủ thể thực thi chính sách với đối tượng chính sách*, mức độ ủng hộ và tiếp nhận của

đối tượng chính sách được quyết định bởi sự tương tác giữa chủ thể thực thi chính sách và đối tượng chính sách. Do đó, việc chủ thể thực thi chính sách thông qua các kênh và phương thức khác nhau để truyền tải nội dung chính sách cho đối tượng chính sách, làm cho đối tượng chính sách hiểu rõ ý nghĩa và mục đích của chính sách cũng sẽ làm tăng lên sự tiếp nhận và ủng hộ của đối tượng chính sách đối với chính sách.

Cùng với tương tác và trao đổi, điều phối chính sách cũng là một nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả thực thi chính sách. Sự điều phối là một phương thức nhằm tăng cường sự phối hợp giữa các bên, hạn chế những mâu thuẫn, xung đột, sự không đồng thuận giữa các bên. Điều phối thực thi chính sách gồm ba cấp độ: 1) Điều phối nội bộ cơ quan thực thi, tức là sự điều phối của người lãnh đạo hay thủ trưởng cơ quan đối với các bộ phận chức năng và các thành viên trong cơ quan; 2) Điều phối giữa các cơ quan thực thi chính sách bao gồm điều phối giữa cấp trên với cấp dưới và giữa các cơ quan cùng cấp; 3) Điều phối giữa cơ quan thực thi chính sách với các cơ quan, tổ chức đoàn thể xã hội trong quá trình thực thi chính sách.

*Thứ năm, sự tiếp nhận và ủng hộ của đối tượng chính sách.* Đối tượng chính sách ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả thực thi chính sách. Chính sách có đạt được mục đích đề ra hay không, không chỉ phụ thuộc vào chất lượng chính sách và năng lực của chủ thể thực thi chính sách, mà còn phụ thuộc vào thái độ của đối tượng chính sách. Theo đó, nếu đối tượng chính sách tiếp nhận và

ủng hộ chính sách thì việc thực thi chính sách sẽ thuận lợi. Còn nếu đối tượng chính sách không tiếp nhận chính sách, không ủng hộ chính sách thì việc thực thi sẽ khó khăn, từ đó làm cho chi phí thực thi chính sách tăng lên. Việc chỉ có một bộ phận đối tượng chính sách tiếp nhận chính sách cũng làm cho quá trình thực thi chính sách trở nên khó khăn hơn. Do đó, sự tiếp nhận và ủng hộ của đối tượng chính sách là một trong những nhân tố chủ yếu ảnh hưởng đến hiệu quả thực thi chính sách công. Mục tiêu chính sách thường đa dạng, nhưng thường được thể hiện là sự phân phối và điều chỉnh đối với lợi ích của một bộ phận người cũng như tiến hành kiểm soát hay làm thay đổi hành vi đối với một bộ phận người. Mức độ hưởng ứng và tiếp nhận chính sách của đối tượng chính sách vừa liên quan đến sự tính toán về mặt chi phí - lợi ích của đối tượng chính sách, vừa liên quan đến mức độ điều chỉnh của chính sách đối với hành vi của đối tượng chính sách. Một chính sách được ban hành, nếu mang lại lợi ích thiết thực cho đối tượng chính sách hoặc mức độ điều chỉnh của chính sách đối với hành vi của đối tượng chính sách không lớn thì thường dễ được đối tượng chính sách tiếp nhận, qua đó góp phần nâng cao hiệu quả thực thi chính sách. Trái lại, nếu đối tượng chính sách cho rằng, chính sách đó không mang lại lợi ích cho họ, thậm chí ảnh hưởng tiêu cực đến lợi ích của họ, hoặc mức độ điều chỉnh của chính sách đối với hành vi của đối tượng chính sách là lớn thì đối tượng chính sách thường ít tiếp nhận chính sách, thậm chí là cản trở

thực hiện chính sách. Vì vậy, để tăng cường sự tiếp nhận của đối tượng chính sách, việc hoạch định chính sách cần phù hợp với quy luật phát triển của xã hội, thể hiện được lợi ích cơ bản của người dân hoặc xác định mức độ phù hợp trong điều chỉnh hành vi đối với đối tượng chính sách.

*Thứ sáu, phẩm chất và năng lực của những người thực thi chính sách.* Bất cứ chính sách nào cũng cần dựa vào chủ thể thực thi chính sách để thực hiện. Việc người thực thi chính sách am hiểu, nắm vững chính sách, đầu tư cho việc thực thi chính sách, có tinh thần đổi mới, sáng tạo, trách nhiệm với công việc và có trình độ quản lý tương đối cao là điều kiện quan trọng để thực thi chính sách có hiệu quả. Trong thực tế, ở mức độ nhất định, việc thực thi chính sách không đạt mục tiêu như mong muốn là do phẩm chất và năng lực của người thực thi chính sách. Việc người thực thi chính sách thiếu tri thức và năng lực cần thiết, không nắm vững chính sách, không nắm được yêu cầu cơ bản của chính sách sẽ dẫn đến sự sai sót, thậm chí là sai lầm trong tuyên truyền và thực thi chính sách.

*Thứ bảy, tổ chức bộ máy và cơ chế vận hành của cơ quan thực thi chính sách.* Tổ chức bộ máy và cơ chế vận hành của cơ quan hành chính (cơ quan thực thi chính sách) ảnh hưởng rất quan trọng đến hiệu quả thực thi chính sách. Ở đây gồm hai phương diện cốt lõi: 1) *Mức độ tiêu chuẩn hóa, quy chuẩn hóa trong vận hành và hoạt động của cơ quan hành chính.* Tiêu chuẩn hóa, quy chuẩn hóa quá trình hoạt động và vận hành của cơ quan hành chính

được hiểu là hệ thống các quy tắc, quy định được hình thành nhằm xử lý có hiệu quả các công việc thường ngày của tổ chức. Nếu các quy định, quy tắc phù hợp được thiết lập đồng bộ sẽ ảnh hưởng tích cực đến hoạt động thực thi chính sách. Bởi vì, việc xác lập các quy định, quy tắc phù hợp để điều chỉnh hoạt động của tổ chức sẽ giúp tổ chức tiết kiệm thời gian giải quyết công việc, thực hiện được yêu cầu công bằng trong phục vụ, từ đó có lợi cho việc thực thi chính sách; 2) *Mức độ phân tán hay tập trung về quyền thực thi*. Nếu quyền thực thi chính sách phân tán, thể hiện ở việc nhiều cơ quan đều có quyền thực thi chính sách thì sẽ dẫn đến sự khó khăn trong điều phối cũng như sự lãng phí về nguồn lực, từ đó không có lợi cho thực thi chính sách. Vì thế, việc xác định quyền lực tập trung đủ mức cho cơ quan thực thi chính sách sẽ giảm thiểu tình trạng trách nhiệm không rõ trong thực thi chính sách.

*Thứ tám, môi trường kinh tế, chính trị, văn hóa và xã hội*. Một nhân tố chủ yếu ảnh hưởng đến hiệu quả thực thi chính sách đó là, môi trường chính sách bao gồm môi trường kinh tế, chính trị, văn hóa và xã hội. Việc thực thi bất cứ chính sách nào cũng đều nằm trong sự ảnh hưởng và chế ước của môi trường. Môi trường thích hợp sẽ có lợi cho việc thực thi chính sách. Môi trường không thích hợp sẽ cản trở việc thực thi chính sách. Cụ thể, nếu trình độ kinh tế phát triển thì cơ quan thực thi chính sách càng có điều kiện để thu hút nguồn lực cho thực thi chính sách; trình độ văn hóa và sự hiểu biết của người dân sẽ tạo thuận lợi cho việc thực thi chính sách và ngược

lại; dư luận xã hội, tính tự chủ và sự phát triển của các tổ chức xã hội cũng ảnh hưởng đến thực thi chính sách...

Trong quá trình thực hiện chính sách công, chủ thể tham gia thực hiện chính sách công giữ vai trò quyết định sự thành bại của chính sách. Ở các nước có thể chế chính trị khác nhau thì vai trò và sự tham gia của các chủ thể tham gia thực hiện chính sách cũng khác nhau. Như chúng ta đều biết, nội dung và tác động của chính sách có thể bị thay đổi không nhiều thì ít trong quá trình thực hiện bởi các chủ thể trực tiếp thi hành. Dù vô tình hay cố ý, sự khác nhau trong nhận thức, thiện chí, tinh thần trách nhiệm, động cơ lợi ích và các ảnh hưởng lân cận... có thể làm cho cách triển khai một chỉ thị từ cấp trên của viên chức này khác với cách triển khai của một viên chức ở một bộ phận khác hay với viên chức khác. Đây chính là lý do khách quan rất quan trọng khiến chính sách ra đời với những tác dụng và hiệu quả không giống nhau.

## **5. QUY TRÌNH THỰC THI CHÍNH SÁCH CÔNG**

### **5.1. Xây dựng và ban hành văn bản, chương trình, dự án thực thi chính sách công**

Các chính sách công với tư cách là sản phẩm của quá trình hoạch định chính sách, thường mang tính định hướng về mục tiêu và giải pháp giải quyết vấn đề công. Do đó, để đưa chính sách công vào thực tiễn, thì các chủ thể thực thi chính sách công cần căn cứ vào thẩm quyền mà ban hành các văn bản, các chương trình, dự án để cụ thể hóa mục tiêu và giải pháp cho từng giai đoạn, địa bàn cụ thể. Để thực hiện nhiệm vụ này,

các chủ thể thực thi chính sách công cần tiến hành các hoạt động như:

- Nghiên cứu nội dung chính sách công để xác định những văn bản, chương trình hoặc dự án cần phải được ban hành hoặc phê duyệt.

- Xây dựng kế hoạch soạn thảo và ban hành các văn bản thực thi chính sách công; xây dựng kế hoạch lập và phê duyệt các chương trình, dự án thực thi chính sách công.

- Tổ chức triển khai thực hiện các kế hoạch nêu trên để bảo đảm ban hành được các văn bản, chương trình, dự án có chất lượng, hợp pháp, đúng thời gian, tiết kiệm và hiệu quả.

## **5.2. Tổ chức thực hiện chính sách, các văn bản, chương trình, dự án thực thi chính sách công**

Sau khi các văn bản, chương trình, dự án được ban hành và phê duyệt, các chủ thể thực thi được giao trách nhiệm tổ chức thi hành văn bản, và triển khai thực hiện chương trình, dự án này. Nội dung tổ chức thi hành văn bản và chương trình, dự án cụ thể có khác nhau. Tuy nhiên, có thể khái quát thành các nội dung hoạt động lần lượt theo 7 bước dưới đây:

*Bước 1:* Xây dựng kế hoạch tổ chức thực hiện chính sách, thi hành văn bản, hoặc lập kế hoạch thực hiện chương trình, dự án. Ở bước đầu tiên này cần phải xây dựng kế hoạch tổ chức thực thi; kế hoạch tổ chức, điều hành; kế hoạch cung cấp nguồn lực để bảo đảm cơ sở vật chất, kinh phí, tổ chức bộ máy và nguồn nhân lực để triển khai thực hiện chính sách, thi hành văn bản, thực hiện chương trình, dự án thực thi chính sách;

kế hoạch thời gian triển khai thực hiện; kế hoạch kiểm tra, đôn đốc thực thi chính sách. Kết quả hướng tới của bước 1 là đề xuất những mục tiêu cần đạt được khi thực thi chính sách; những biện pháp, cách thức, tiến độ để đạt được những mục tiêu đó

*Bước 2:* Tuyên truyền, phổ biến nội dung chính sách, nội dung văn bản, chương trình, dự án thực thi chính sách. Thông qua các hình thức trực tuyến, trực tiếp hoặc trên những phương tiện thông tin đại chúng để tập huấn văn bản, bồi dưỡng những kiến thức và kỹ năng cần thiết khi triển khai chính sách, văn bản, chương trình, dự án thực thi chính sách. Bước này cần được thực hiện thường xuyên, liên tục để đối tượng tuyên truyền hiểu rõ mục đích, yêu cầu của chính sách; hiểu về tính đúng đắn của chính sách để tự giác thực hiện.

*Bước 3:* Phân công, phối hợp thực hiện chính sách. Để việc tổ chức thực thi chính sách có hiệu quả cao, cần phải tiến hành phân công, phối hợp giữa các cơ quan quản lý, các ngành, các cấp chính quyền địa phương, các yếu tố tham gia thực thi chính sách và các quá trình ảnh hưởng đến thực hiện mục tiêu chính sách.

*Bước 4:* Theo dõi kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện chính sách. Tạo sự đồng tâm hiệp lực của cả người tổ chức, người thực thi và môi trường tồn tại của chính sách để chính sách tồn tại được và phát huy tác dụng trong môi trường thực tế.

*Bước 5:* Điều chỉnh chính sách làm cho chính sách sát hơn với thực tế. Bước này cũng diễn ra thường xuyên trong tiến trình tổ chức thực thi chính sách, được thực hiện bởi cơ quan nhà nước

có thẩm quyền; chỉ được điều chỉnh các biện pháp, cơ chế thực hiện mục tiêu, hoặc bổ sung, hoàn chỉnh mục tiêu theo yêu cầu thực tế; nếu điều chỉnh làm thay đổi mục tiêu, nghĩa là làm thay đổi chính sách thì coi như chính sách không tồn tại.

*Bước 6:* Duy trì chính sách, mục đích làm cho chính sách tồn tại được và phát huy tác dụng trong môi trường thực tế. Nội dung cần làm của bước này là tạo sự đồng tâm hiệp lực của cả người tổ chức, người thực thi và môi trường tồn tại.

*Bước 7:* Đánh giá, tổng kết rút kinh nghiệm nhằm xác nhận kết quả tác động của chính sách đến đời sống kinh tế - xã hội cùng với việc đánh giá những chi phí nguồn nhân lực cho việc thực thi chính sách. Tiến hành theo từng giai đoạn tuân theo những chương trình, dự án được đánh giá cụ thể khi kết thúc thực thi chính sách.

Cũng có một số nhà khoa học cho rằng có thể ghép lại thành 5 bước: Ban hành văn bản và kế hoạch tổ chức thực hiện chính sách công; Phổ biến, tuyên truyền chính sách công; Xây dựng bộ máy và phân công, phối hợp thực hiện chính sách công; Huy động nguồn lực để thực hiện chính sách công; Theo dõi, kiểm tra, giám sát thực hiện chính sách công; Đánh giá kết quả thực hiện chính sách công (Lê Thị Gấm - Nguyễn Thị Ánh Mây, 2022).

Về cơ bản, theo chúng tôi, tổ chức thực hiện chính sách cụ thể hóa theo 7 bước trên.

### **5.3. Sơ kết, tổng kết thực thi chính sách công**

Định kỳ các chủ thể thực thi chính sách công tiến hành sơ kết, tổng kết kết quả thực hiện. Việc sơ kết, tổng kết thực hiện chính sách công được tiến hành theo trình tự từ dưới lên trên các bước tổ chức thực hiện chính sách.

Trước hết, các cơ quan, tổ chức được giao thi hành văn bản thực thi chính sách công nào thì tiến hành sơ kết, tổng kết việc thi hành văn bản đó, và báo cáo lên cơ quan, tổ chức cấp cao hơn. Các cơ quan, tổ chức được giao thực hiện các chương trình, dự án thì tiến hành đánh giá giữa kỳ và đánh giá kết thúc chương trình, dự án và báo cáo lên cơ quan, tổ chức cấp cao hơn. Trong báo cáo sơ kết, tổng kết, báo cáo đánh giá giữa kỳ, báo cáo đánh giá kết thúc cần thể hiện rõ quá trình triển khai thực hiện, những kết quả đạt được, những hạn chế, nguyên nhân, và đề xuất những kiến nghị đối với cấp trên để xử lý những vướng mắc trong tổ chức thực hiện.

Tiếp theo, trên cơ sở các báo cáo sơ kết, tổng kết, báo cáo đánh giá giữa kỳ, báo cáo kết thúc của các cơ quan, tổ chức thực thi chính sách công cấp dưới, cơ quan, tổ chức thực thi chính sách cao nhất tổng hợp thành báo cáo sơ kết, tổng kết thực thi chính sách công. Cơ quan, tổ chức chịu trách nhiệm thực thi chính sách công cuối cùng này báo cáo và giải trình về kết quả thực thi chính sách công trước cơ quan hoạch định và nhân dân. Đồng thời, có thể kiến nghị với cơ quan hoạch định chính sách công điều chỉnh, sửa đổi cho phù hợp với thực tiễn.

## **6. KẾT LUẬN**

Thực thi chính sách có vai trò thực hiện mục tiêu chính sách, kiểm nghiệm chính

sách trong thực tế, và góp phần cung cấp luận cứ cho việc hoạch định, ban hành chính sách tiếp theo. Nhưng nhận định của Đảng ta trong văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI, đó là: “tổ chức thực hiện vẫn là khâu yếu”, vì vậy chúng ta cần quan tâm đến việc tổ chức thực thi chính sách, đặc biệt là tổ chức

thực thi chính sách ở các địa phương, phát huy tối đa vai trò của chính quyền địa phương trong việc tổ chức thực thi chính sách; tìm hiểu rõ các yếu tố ảnh hưởng đến việc thực thi chính sách tại từng địa phương để đề ra những biện pháp thực thi chính sách hiệu quả nhất, đạt được mục tiêu chính sách đề ra. □

## TÀI LIỆU TRÍCH DẪN

1. Bộ Nội vụ. 2018. Tài liệu bồi dưỡng ngạch chuyên viên chính. Hà Nội.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam. 2016. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*. Hà Nội: Nxb. Chính trị Quốc gia.
3. Edwards, George C. 1980. *Implementing Public Policy*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, p.143.
4. Kraft, Michael E.; Furlong, Scott R. 2015. *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. 5<sup>th</sup> Edition, Washington, D.C: CQ Press.
5. Lê Thị Gấm - Nguyễn Thị Ánh Mây. 2022. *Thực hiện chính sách công – Những vấn đề lý luận và thực tiễn*. Hà Nội: Nxb. Khoa học Xã hội.
6. Xie-ming. 2010. *Khái luận chính sách công*. Bắc Kinh: Nxb. Đại học Nhân dân Trung Quốc, tr. 296-304 (tiếng Trung).