

**TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ
KHOA KINH TẾ CHÍNH TRỊ**

**TẬP BÀI GIẢNG
PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH KINH TẾ - XÃ HỘI**

HÀ NỘI – 2012

MỤC LỤC

NỘI DUNG	TRANG
Lời mở đầu	1
<i>Chương 1:</i> Khái luận về chính sách kinh tế-xã hội	3
<i>Chương 2:</i> Phân tích chính sách kinh tế - xã hội	24
<i>Chương 3:</i> Hoạch định chính sách kinh tế - xã hội	51
<i>Chương 4:</i> Tổ chức thực hiện và điều chỉnh chính sách kinh tế - xã hội	80
Danh mục tài liệu tham khảo	102

LỜI MỞ ĐẦU

Chính sách kinh tế - xã hội có vai trò hết sức quan trọng trong sự phát triển kinh tế - xã hội. Nếu các chính sách kinh tế - xã hội phù hợp với các quy luật khách quan sẽ có tác dụng thúc đẩy phát triển kinh tế và các mặt khác của đời sống xã hội. Là sản phẩm của trí tuệ con người, các chính sách kinh tế - xã hội mang tính chủ quan nên không phải lúc nào cũng phù hợp với các quy luật khách quan, với các yêu cầu của hoạt động thực tiễn của con người. Do đó, việc nghiên cứu để đưa ra được các chính sách kinh tế-xã hội đáp ứng được các đòi hỏi của cuộc sống và thực thi được các chính sách đó là yêu cầu bức thiết. Sự xuất hiện của môn học “Phân tích các chính sách kinh tế” xuất phát từ đòi hỏi bức bách đó.

Ở Việt Nam, môn học “Phân tích các chính sách kinh tế” còn mới mẻ. Thêm vào đó, việc thu thập tài liệu phục vụ cho môn học này gặp rất nhiều khó khăn. Do yêu cầu của việc giảng dạy và học tập, chúng tôi mạnh dạn biên soạn tập tài liệu này. Mặc dù chúng tôi đã rất cố gắng nhưng tập tài liệu này không tránh khỏi thiếu sót. Chúng tôi mong mọi và hoan nghênh mọi ý kiến đóng góp nhằm không ngừng hoàn thiện tài liệu phục vụ môn học này.

KHÁI LUẬN VỀ CHÍNH SÁCH KINH TẾ - XÃ HỘI

I. BẢN CHẤT VÀ CÁC CHỨC NĂNG CỦA NHÀ NƯỚC

1. Nguồn gốc và bản chất của nhà nước

Nhà nước ra đời và tồn tại trong một giai đoạn nhất định của lịch sử và mất đi khi cơ sở tồn tại của nó không còn nữa. Trong xã hội cộng sản nguyên thủy dựa trên sở hữu công cộng về tư liệu sản xuất, mọi người bình đẳng, chưa có giai cấp và nhà nước. Khi chế độ tư hữu ra đời, xã hội phân chia thành giai cấp. Vì lợi ích của mình, các giai cấp không ngừng đấu tranh với nhau. Để bảo vệ lợi ích của mình, đàn áp sự phản kháng của giai cấp nô lệ, bắt họ phải phục tùng, tuân theo trật tự có lợi cho mình, giai cấp chủ nô đã lập ra bộ máy bạo lực, trấn áp. Bộ máy đó là nhà nước. *Vậy, nhà nước là thiết chế xã hội nhằm bảo vệ lợi ích của giai cấp thống trị, chống lại sự phản kháng của các giai cấp khác.*

Sự ra đời của nhà nước là khách quan. Nhà nước đầu tiên trong lịch sử là nhà nước chiếm hữu nô lệ. Tiếp theo là nhà nước phong kiến và nhà nước tư bản chủ nghĩa. Đây là nhà nước theo đúng “nghĩa đen”, nhà nước của giai cấp thống trị, bóc lột. Sau khi giai cấp vô sản giành được chính quyền, nhà nước kiểu mới xuất hiện: nhà nước XHCN.

Nhà nước trước hết là cơ quan thống trị của giai cấp này đối với các giai cấp khác trong xã hội. Đồng thời nhà nước còn phải duy trì, phát triển trật tự xã hội hiện hành (cũng vì lợi ích của giai cấp thống trị); đại diện cho lợi ích của xã hội, thực hiện những hoạt động nhằm duy trì và phát triển xã hội.

2. Đặc trưng của nhà nước

Với tư cách là một thiết chế chính trị - xã hội đặc biệt, với những hoạt động bao trùm toàn bộ các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội, nhà nước khác các tổ chức xã hội khác bởi những dấu hiệu sau:

1/Nhà nước quản lý dân cư theo lãnh thổ. Về nguyên tắc, quyền lực nhà nước có hiệu lực với mọi thành viên sinh sống trên địa bàn đó. Từ đó biên giới quốc gia xuất hiện.

2/ Nhà nước được tổ chức thành bộ máy mang tính cưỡng chế các thành viên trong xã hội nhằm thực hiện quyền lực của mình. Điều đó có nghĩa là nhà nước có quyền quyết định tối cao trong việc các vấn đề đối nội và đối ngoại của quốc gia.

3/ Nhà nước quy định và thu các loại thuế để tạo nguồn kinh phí cho bộ máy nhà nước hoạt động.

3. Chức năng của nhà nước

Nhà nước có hai chức năng cơ bản:

a) Chức năng đối nội

Trước hết, nhà nước thực hiện sự thống trị chính trị của giai cấp cầm quyền. Trên cơ sở đó, đảm bảo lợi ích kinh tế của giai cấp này.

Đại diện cho xã hội, nhà nước phải tổ chức và quản lý xã hội, bảo đảm ổn định chính trị, an ninh, an toàn xã hội và bảo vệ tự do, quyền, lợi ích chính đáng của công dân. Quản lý nhà nước đối với xã hội là việc sử dụng sức mạnh của nhà nước tác động tới các quá trình xã hội, các hành vi hoạt động của công dân và mọi tổ chức trong xã hội nhằm duy trì và củng cố trật tự xã hội, bảo toàn, củng cố và tăng cường sức mạnh của nhà nước.

b) Chức năng đối ngoại

Sự hình thành, phát triển của quan hệ giữa các quốc gia là tất yếu khách quan. Nhờ có quan hệ với bên ngoài, các quốc gia có thể phát huy các tiềm năng lợi thế của mình, khắc phục được các khó khăn, nhược điểm... và do đó có thể phát triển nhanh hơn. Vì vậy, phát triển quan hệ với bên ngoài về kinh tế, chính trị, văn hoá, khoa học-công nghệ... là chức năng của nhà nước.

Tuy nhiên, ích lợi của các quốc gia không chỉ thống nhất, mà còn mâu thuẫn với nhau. Thực hiện chức năng đối ngoại đòi hỏi nhà nước giải quyết thành công các mâu thuẫn đó, bảo vệ được các lợi ích chính đáng của đất nước, bảo vệ độc lập chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, chống lại mọi âm mưu xâm lược từ bên ngoài.

4. Tính tất yếu khách quan của sự can thiệp nhà nước đối với các hoạt động kinh tế - xã hội trong cơ chế thị trường

Cơ chế thị trường không chỉ có những ưu điểm, mà còn có nhiều khuyết tật. Sự phát triển của những khuyết tật này sẽ cản trở sự phát triển

kinh tế-xã hội. Do đó, nhà nước can thiệp vào các hoạt động kinh tế - xã hội nhằm phát huy những ưu thế và khắc phục những khuyết tật của cơ chế thị trường là khách quan.

Những khuyết tật chủ yếu của cơ chế thị trường là:

- *Sự không ổn định.* Kinh tế thị trường phát triển theo chu kỳ. Điều đó làm nảy sinh những vấn đề kinh tế, chính trị, xã hội... đòi hỏi nhà nước phải can thiệp bằng những chính sách để ổn định nền kinh tế.

- *Tình trạng độc quyền.* Trong nền kinh tế thị trường, độc quyền không chỉ xuất hiện khi tích tụ và tập trung sản xuất cao độ, mà ngay cả khi lực lượng sản xuất còn ở trình độ thấp. Đó là độc quyền tự nhiên. Khi đó, các nhà độc quyền sẽ mua bán theo giá cả độc quyền và gây tổn hại đến lợi ích người tiêu dùng và lợi ích xã hội. Sự can thiệp của nhà nước chống độc quyền là rất cần thiết vì lợi ích người tiêu dùng, nâng cao hiệu quả phân bổ các nguồn lực của nền kinh tế.

- *Hàng hoá công cộng.* Bao gồm các công trình kết cấu hạ tầng của nền kinh tế như: hệ thống đường sá, cầu cống, sân bay, bến cảng, hệ thống điện nước... các dịch vụ quốc phòng, an ninh... Hàng hoá công cộng rất cần thiết cho hoạt động của doanh nghiệp nhưng doanh nghiệp lại không đầu tư để sản xuất những hàng hoá và dịch vụ này. Nhà nước phải là người đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng, đầu tư đề củng cố quốc phòng, an ninh...

- *Ngoại ứng.* Một ngoại ứng tồn tại khi việc sản xuất hoặc tiêu dùng một mặt hàng ảnh hưởng đến các doanh nghiệp hoặc người tiêu dùng không liên quan gì đến việc sản xuất hoặc tiêu dùng mặt hàng đó; khi những ảnh hưởng tràn ra ngoài đó không được phản ánh đầy đủ trong giá cả hàng hoá. Các chi phí ngoại ứng không được tính vào giá cả hàng hoá có nghĩa là chi phí doanh nghiệp nhỏ hơn chi phí xã hội, doanh nghiệp không sản xuất ở sản lượng tối ưu... Điều đó sẽ gây thiệt hại đối với lợi ích xã hội. Nhà nước sẽ phải can thiệp để giải quyết vấn đề ngoại ứng.

- *Vấn đề thông tin.* Thông tin là cơ sở quan trọng để các chủ thể kinh tế đưa ra các quyết định về các hoạt động của mình. Nhưng trong cơ chế thị trường, thông tin thường bị thiếu hụt và méo mó nên các chủ thể này có thể đưa ra các quyết định không đúng. Điều đó dẫn đến hoạt động của doanh

nghiệp và của toàn bộ nền kinh tế kém hiệu quả. Vì thế, nhà nước sẽ phải cung cấp thông tin cho doanh nghiệp và người tiêu dùng, giúp họ xử lý thông tin và đưa ra các quyết định đúng đắn.

- *Những vấn đề xã hội.* Phân hoá giàu nghèo, buôn lậu, làm hàng giả, các tệ nạn xã hội... là những vấn đề xã hội tất yếu nảy sinh trong cơ chế thị trường. Những vấn đề xã hội lại trở thành nhân tố cản trở các hoạt động kinh tế. Sự can thiệp của nhà nước để giải quyết những vấn đề xã hội trở thành điều kiện cho nền kinh tế tăng trưởng, phát triển.

- Mở cửa hội nhập với thế giới và khu vực không chỉ tiếp nhận được những tác động tích cực, mà còn phải chịu những tác động xấu từ bên ngoài trên tất cả lĩnh vực: kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội... Nhà nước sẽ phải xử lý các vấn đề để hội nhập thành công, hạn chế những tác động tiêu cực từ bên ngoài, bảo vệ độc lập và chủ quyền của đất nước.

Trong nền kinh tế thị trường, nhà nước là một chủ thể kinh tế, có lợi ích riêng. Nền kinh tế tăng trưởng càng nhanh, càng ổn định nguồn thu của nhà nước càng lớn. Do đó, sự can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế còn xuất phát từ chính lợi ích của nhà nước.

5. Các công cụ quản lý kinh tế - xã hội của nhà nước

Các công cụ quản lý kinh tế - xã hội của nhà nước là một hệ thống rất lớn và rất phức tạp, với những công cụ chủ yếu sau đây:

a) Pháp luật

Pháp luật là hệ thống các quy phạm (quy tắc hành vi hay quy tắc ứng xử) có tính cưỡng chế và được thực hiện lâu dài, nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội, do nhà nước ban hành (hoặc thừa nhận), thể hiện ý chí của nhà nước và được nhà nước bảo đảm thực hiện bằng các biện pháp tổ chức, giáo dục, thuyết phục, hành chính...

Trong một xã hội có giai cấp, có nhà nước, pháp luật chính là công cụ quan trọng nhất để điều chỉnh các quan hệ xã hội và thực hiện quản lý xã hội. Pháp luật có ba chức năng chủ yếu:

- Chức năng điều chỉnh.
- Chức năng bảo vệ.
- Chức năng giáo dục.

Các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế, các tổ chức xã hội, các đơn vị vũ trang và mọi công dân phải nghiêm chỉnh thực hiện pháp luật, đấu tranh phòng ngừa và chống các tội phạm, vi phạm pháp luật.

b) Kế hoạch

Kế hoạch cần thiết với tất cả các hoạt động của con người. Nhờ kế hoạch, con người có thể phát huy năng động chủ quan, sử dụng các nguồn lực có hiệu quả, hạn chế tác động xấu của các nhân tố ngẫu nhiên, bên ngoài... nên khả năng đạt được mục tiêu lớn hơn, với chi phí thấp hơn.

Kế hoạch hoá nền kinh tế quốc dân là việc nhà nước duy trì một cách thường xuyên, có ý thức những cân đối lớn trong nền kinh tế, là công cụ, cơ chế điều khiển của nhà nước với các hoạt động kinh tế-xã hội nhằm mục tiêu tăng trưởng kinh tế và các mục tiêu kinh tế-xã hội khác.

Hệ thống kế hoạch của nhà nước bao gồm những loại kế hoạch cơ bản sau:

- *Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội*: Là kế hoạch có thời gian thực hiện từ 10 năm trở lên. Đây là hình thức kế hoạch có tác dụng định hướng sự phát triển kinh tế-xã hội. Sau khi hoàn thành *Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội*, các mặt kinh tế-xã hội phải có sự thay đổi về chất. Chẳng hạn, khi hoàn thành *Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội thời kỳ 2001-2020*, nước ta về cơ bản sẽ trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại.

- *Các kế hoạch trung hạn* (thường là kế hoạch 5 năm) để cụ thể hoá các mục tiêu, giải pháp được lựa chọn trong *Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội*. Kế hoạch trung hạn là loại kế hoạch rất quan trọng. Mỗi kế hoạch trung hạn được thực hiện là một nấc thang thực hiện các mục tiêu của *Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội*.

- *Các kế hoạch ngắn hạn (kế hoạch hàng năm)*: là sự cụ thể hoá nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội của các kế hoạch trung hạn, vào kết quả nghiên cứu để điều chỉnh các căn cứ xây dựng kế hoạch cho phù hợp với điều kiện của năm kế hoạch.

- *Quy hoạch*: là tổng thể các mục tiêu và sự bố trí, sắp xếp các nguồn lực để thực hiện mục tiêu của các kế hoạch, nhất là các kế hoạch dài hạn.

- *Các chương trình mục tiêu*: được xây dựng nhằm xác định đồng bộ các mục tiêu, các chính sách, các bước cần tiến hành, các nguồn lực cần sử dụng để thực hiện một ý đồ lớn của nhà nước *trong một lĩnh vực nhất định*. Chẳng hạn, chương trình nhà ở, chương trình phủ xanh đồi núi trọc...

- *Các dự án*: nhằm triển khai, thực thi các chương trình mục tiêu.

c) *Các chính sách kinh tế - xã hội*

Đây là công cụ quan trọng nhà nước sử dụng để tác động vào các hoạt động kinh tế-xã hội. Những phần tiếp theo sẽ nghiên cứu kỹ công cụ này.

d) *Kinh tế nhà nước*

Bao gồm những cơ sở kinh tế, các nguồn của cải thuộc sở hữu nhà nước. Kinh tế nhà nước bao gồm:

- Ngân sách nhà nước.

- Các nguồn tài nguyên thiên nhiên: đất đai, tài nguyên rừng, biển...

- Dự trữ quốc gia: dự trữ bằng tiền, ngoại tệ, vàng bạc, kim loại quý, đá quý cùng các loại hàng hoá được dùng với chức năng chủ yếu là dự trữ, bảo hiểm các bất trắc xảy ra trong quá trình tồn tại và phát triển của xã hội.

- Các công trình kết cấu hạ tầng: đường giao thông, các kho tàng, bến cảng, sân bay, mạng lưới bưu chính viễn thông, các phương tiện thông tin đại chúng, hệ thống điện, hệ thống cấp thoát nước, hệ thống các trường học, bệnh viện, các công trình thể thao, các công trình kiến trúc... do nhà nước đầu tư xây dựng.

- Các doanh nghiệp nhà nước: Đó là các tổ chức sản xuất, kinh doanh do nhà nước thành lập, đầu tư vốn và quản lý với tư cách chủ sở hữu.

Trong nền kinh tế thị trường hiện đại, kinh tế nhà nước có vai trò quan trọng: cung ứng các hàng hoá công cộng mà thành phần kinh tế tư nhân không muốn làm hoặc không có khả năng thực hiện; các lĩnh vực kinh tế kém hiệu quả nhưng cần thiết cho nền kinh tế... Ở Việt Nam, kinh tế nhà nước còn là công cụ quan trọng mà nhà nước sử dụng để định hướng nền kinh tế lên chủ nghĩa xã hội.

II. TỔNG QUAN VỀ CÁC CHÍNH SÁCH KINH TẾ - XÃ HỘI

1. Khái niệm

Sự vận động, phát triển của nền kinh tế và của xã hội do các quy luật khách quan chi phối. Sự chi phối của các quy luật mang tính hai mặt, tích cực và tiêu cực. Để hạn chế mặt tiêu cực, phát huy mặt tích cực, nhà nước cần phải tác động vào quá trình vận động đó. Với sức mạnh cả về chính trị, kinh tế, pháp luật, quân sự... nhà nước có đủ khả năng thực hiện các hoạt động tác động đến từng bộ phận, đến các cá nhân và đến toàn thể xã hội. Những tác động này đều có ý đồ, định hướng và được gọi là chính sách.

Chính sách kinh tế - xã hội là tổng thể các quan điểm, tư tưởng, các giải pháp và công cụ mà nhà nước sử dụng để tác động lên các đối tượng (khách thể quản lý) nhằm thực hiện những mục tiêu nhất định.

Từ quan niệm trên đây có thể rút ra một số đặc trưng cơ bản của chính sách kinh tế - xã hội:

- Chính sách kinh tế - xã hội là hành động can thiệp của nhà nước nhằm giải quyết một vấn đề có tầm ảnh hưởng rộng, mang tính bức xúc trong đời sống xã hội. Chẳng hạn, chính sách xóa đói giảm nghèo được ban hành khi vấn đề nghèo đói trở thành nhân tố cản trở sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Hoạt động *đốt xuất hay đơn lẻ* của nhà nước (cho nghỉ bù chủ nhật, chính quyền thành phố thông báo cấm đường trong ngày lễ, thi đấu thể thao...) không thể coi là chính sách.

- Chính sách kinh tế - xã hội giải quyết những mục tiêu bộ phận, có thể mang tính dài hạn, trung hạn hoặc ngắn hạn, nhưng phải hướng vào việc thực hiện những mục tiêu chung, mang tính tối cao của đất nước.

- Chính sách kinh tế - xã hội không chỉ thể hiện mục tiêu, ước vọng của các nhà hoạch định chính sách, mà còn bao gồm những phương thức, công cụ thực hiện những mục tiêu trên.

- Chính sách kinh tế - xã hội không phải bao giờ cũng đáp ứng được lợi ích của tất cả các chủ thể. Trong thực tế có tình trạng một chính sách đem lại lợi ích cho nhóm xã hội này nhiều hơn nhóm xã hội khác, thậm chí có nhóm còn bị thiệt thòi. Khi đó, tiêu chuẩn để đánh giá sự phù hợp, đúng đắn của chính sách kinh tế - xã hội là lợi ích của đa số, của xã hội.

- Chính sách là một quá trình do nhiều người, nhiều tổ chức tham gia. Trước hết, chính sách kinh tế - xã hội là sản phẩm của các đường lối chính trị, do nhà nước, với tư cách là người tổ chức quản lý xã hội xây dựng và chịu trách nhiệm tổ chức thực thi. Nhưng quá trình chính sách không phải chỉ do các tổ chức công của nhà nước thực hiện. Ngày nay, trong quá trình dân chủ hoá chính sách, vai trò của các tổ chức ngoài nhà nước và dân chúng ngày càng được nâng cao.

2. Phân loại các chính sách kinh tế - xã hội

a) Xét theo lĩnh vực tác động

+ Các chính sách kinh tế: là những chính sách điều tiết các mối quan hệ kinh tế nhằm tạo ra động lực phát triển kinh tế. Các chính sách kinh tế lại tạo thành một hệ thống phức tạp bao gồm nhiều chính sách:

- Chính sách tài chính
- Chính sách tiền tệ - tín dụng
- Chính sách phân phối
- Chính sách kinh tế đối ngoại
- Chính sách cơ cấu kinh tế
- Chính sách cạnh tranh
- Chính sách phát triển các loại thị trường ...

Các chính sách kinh tế có tầm quan trọng hàng đầu đối với sự phát triển của đất nước vì đóng vai trò tạo ra cơ sở để thực hiện tất cả các chính sách công khác.

+ Các chính sách xã hội: là những chính sách điều tiết các mối quan hệ xã hội, bao gồm:

- Chính sách lao động và việc làm
- Chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình.
- Chính sách bảo đảm xã hội.
- Chính sách bảo vệ sức khoẻ toàn dân.
- Chính sách xoá đói giảm nghèo.
- Chính sách bảo vệ môi trường.
- Chính sách dân tộc...

+ Các chính sách văn hoá: là những chính sách nhằm phát triển nền văn hoá với tư cách là nền tảng tinh thần của xã hội, là động lực phát triển xã hội. Các chính sách văn hoá cơ bản là:

- Chính sách giáo dục và đào tạo.
- Chính sách khoa học và công nghệ.
- Chính sách bảo tồn và phát huy di sản và truyền thống dân tộc.

+ Chính sách đối ngoại: là những chính sách điều tiết các mối quan hệ của một nước với các nước khác trên thế giới.

+ Chính sách an ninh, quốc phòng: Đó là những chính sách nhằm tăng cường tiềm lực quốc phòng, an ninh, bảo vệ độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ, tạo điều kiện cho công cuộc xây dựng và phát triển đất nước.

b) Theo phạm vi ảnh hưởng của chính sách

- Chính sách vĩ mô: Là những chính sách được xây dựng nhằm vận hành nền kinh tế quốc dân, có tác động đến những cân đối tổng thể (vĩ mô) của nền kinh tế - xã hội, chi phối nhiều lĩnh vực, có ảnh hưởng đến lợi ích quốc gia và lợi ích của đông đảo nhân dân. Các chính sách vĩ mô thường có hiệu lực thi hành trên phạm vi cả nước. Ví dụ: chính sách tài chính, chính sách tiền tệ - tín dụng, chính sách phân phối, chính sách kinh tế đối ngoại... được coi là chính sách kinh tế vĩ mô quan trọng nhất.

- Chính sách vi mô: là những chính sách tác động lên những chủ thể kinh tế - xã hội cụ thể như các đơn vị cơ sở hay một nhóm người riêng biệt trong xã hội. Các chính sách vi mô bao gồm chính sách giải phóng mặt bằng, chính sách hỗ trợ những người có hoàn cảnh đặc biệt...

Sự phân loại trên chỉ là tương đối. Chẳng hạn, có quan điểm cho rằng các chính sách ngành vừa là chính sách vĩ mô, vừa là chính sách vi mô.

c) Theo thời gian phát huy hiệu lực

- Chính sách dài hạn: là những chính sách được áp dụng lâu dài nhằm thực hiện những mục tiêu chiến lược, dài hạn của đất nước. Một trong những chính sách dài hạn là chính sách phát triển kinh tế nhiều thành phần. Chính sách này có tác dụng khuyến khích các thành phần kinh tế phát triển, yên tâm đầu tư mọi nguồn lực để phát triển sản xuất kinh doanh lâu dài, làm giàu cho mình và cho đất nước.

- *Chính sách trung hạn*: là những chính sách có hiệu lực trong khoảng thời gian từ ba đến bảy năm. Những chính sách này tập trung vào những vấn đề có ảnh hưởng không nhỏ đến đời sống kinh tế, xã hội, nhưng có thể giải quyết được trong một thời gian nhất định. Những chính sách loại này có thể là chính sách chống lạm phát, chính sách xoá đói giảm nghèo, chính sách chống suy thoái kinh tế ...

- *Chính sách ngắn hạn*: là những chính sách được áp dụng trong khoảng thời gian không lâu (dưới ba năm) nhằm vào những vấn đề có thể giải quyết tương đối nhanh chóng. Các chính sách ngắn hạn có thể là chính sách tỷ giá hối đoái, chính sách lãi suất, chính sách giá cả...

d) Theo cấp độ của chính sách

Phụ thuộc vào chủ thể quyết định chính sách có thể có những loại chính sách kinh tế - xã hội như:

- Chính sách quốc gia do Quốc hội ra quyết định.
- Chính sách của Chính phủ.
- Chính sách của địa phương do chính quyền địa phương (Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân) quyết định.

Thông qua việc nghiên cứu hệ thống chính sách kinh tế - xã hội theo các tiêu chí khác nhau có thể rút ra một số nhận xét:

Một là, nhà nước cần xây dựng nhiều loại chính sách kinh tế - xã hội khác nhau, nhưng tất cả các chính sách đó phải tạo thành một chỉnh thể thống nhất, bao trùm tất cả các lĩnh vực hoạt động của xã hội, hướng tới việc thực hiện mục tiêu chung.

Hai là, mỗi chính sách đều có mối liên hệ với các chính sách khác và đều có ảnh hưởng nhất định đến những mục tiêu chung của xã hội.

Ba là, hệ thống các chính sách kinh tế - xã hội có cấu trúc rất đa dạng và lồng ghép vào nhau.

3. Cấu trúc của chính sách kinh tế - xã hội

a) Mục tiêu của các chính sách kinh tế - xã hội

Mỗi chính sách được xây dựng nhằm thực hiện những mục tiêu nhất định. Có thể phân loại các mục tiêu như sau:

+ Mục tiêu chung của các chính sách kinh tế - xã hội

Mục tiêu là mục tiêu mà tất cả các chính sách kinh tế - xã hội đều phải góp phần thực hiện. Chẳng hạn, “dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh” (xem sơ đồ trang bên).

+ Mục tiêu của nhóm chính sách

Mục tiêu chung của chính sách kinh tế - xã hội được phân loại theo lĩnh vực tác động của chính sách. Các nhóm chính sách cơ bản là: (1) chính sách kinh tế, (2) chính sách xã hội, (3) chính sách văn hoá, (4) chính sách đối ngoại, (5) chính sách an ninh, quốc phòng.

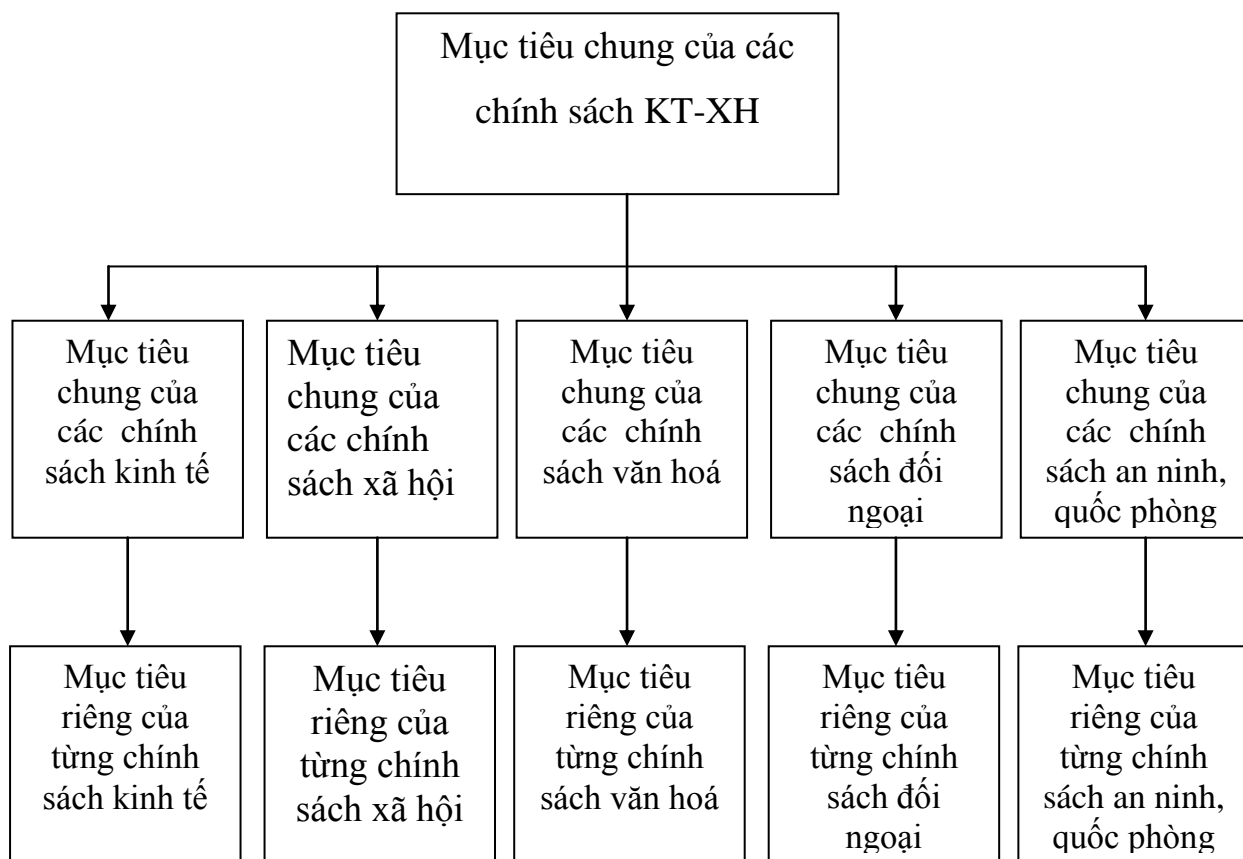
- Mục tiêu chung của các chính sách kinh tế bao gồm: tăng trưởng kinh tế cao; ổn định giá cả (ổn định giá trị tiền tệ); đảm bảo việc làm cho người lao động...

- Mục tiêu chung của các các chính sách xã hội là đạt được hiệu quả xã hội như công bằng xã hội, ổn định xã hội, an toàn xã hội, phát triển và tiến bộ xã hội...

- Mục tiêu chung của các chính sách văn hoá là xây dựng một nền văn hoá kế thừa và phát triển tinh hoa văn hoá dân tộc và thế giới.

- Mục tiêu chung của các chính sách đối ngoại là củng cố môi trường hoà bình và tạo điều kiện quốc tế thuận lợi cho phát triển kinh tế - xã hội, đóng góp tích cực vào cuộc đấu tranh chung của nhân dân thế giới vì hoà bình, độc lập dân tộc và tiến bộ xã hội.

- Mục tiêu chung của các chính sách an ninh, quốc phòng là bảo vệ vững chắc độc lập, an ninh, chủ quyền, và toàn vẹn lãnh thổ của đất nước, bảo vệ nhân dân, bảo vệ chế độ.



Sơ đồ: Cây mục tiêu của các chính sách kinh tế - xã hội

+ Mục tiêu riêng của từng chính sách

Mỗi chính sách kinh tế - xã hội được xây dựng nhằm thực hiện những mục tiêu nhất định. Chẳng hạn, mục tiêu của chính sách hạn chế phương tiện giao thông cá nhân: giảm ùn tắc giao thông, giảm tai nạn giao thông; mục tiêu của chính sách tăng lãi suất là để huy động vốn...

Tuy nhiên, một chính sách có thể có nhiều mục tiêu. Mục tiêu của các chính sách có thể mâu thuẫn với nhau. Cần hạn chế đến tối đa mâu thuẫn giữa các mục tiêu.

Các nguồn lực có hạn nên cần lựa chọn mục tiêu ưu tiên cho từng giai đoạn thực hiện chính sách.

Các nguyên tắc thực hiện các mục tiêu của chính sách chính là những quan điểm chỉ đạo các cơ quan nhà nước trong quá trình hoạch định và tổ chức thực thi chính sách. Những nguyên tắc đó được xác định trên cơ sở

nhận thức và yêu cầu của các quy luật khách quan chi phối quá trình chính sách và các mục tiêu chính sách.

Ví dụ, đối với chính sách cổ phần hoá các DNNN cần phải thực hiện các nguyên tắc cơ bản sau:

- Đảm bảo lợi ích cổ đông, lợi ích của người lao động, lợi ích nhà nước và lợi ích xã hội.

- Giữ ổn định cho hoạt động của doanh nghiệp và xã hội.

Một chính sách kinh tế - xã hội lớn thường là một tập hợp có hệ thống rất phức tạp của các mục tiêu, các giải pháp và công cụ, tác động lên những đối tượng rất khác nhau. Để phân tích, hoạch định, tổ chức thực thi chính sách thành công phải áp dụng phương pháp tiếp cận hệ thống để phân chia chính sách thành các bộ phận.

Cơ sở để xác định các chính sách bộ phận có thể là:

- Lĩnh vực tác động của chính sách. Ví dụ chính sách kinh tế đối ngoại thường được nghiên cứu theo các bộ phận: chính sách hợp tác và đầu tư nước ngoài, chính sách ngoại thương, chính sách hợp tác khoa học, kỹ thuật và công nghệ.

- Đối tượng của chính sách. Ví dụ chính sách tài chính có thể bao gồm: chính sách thuế với hộ gia đình, chính sách thuế với các công ty tư nhân, chính sách thuế với các công ty có vốn đầu tư nước ngoài...

- Mục tiêu của chính sách. Chẳng hạn, chính sách hạn chế phương tiện giao thông cá nhân bao gồm: tăng thuế trước bạ đăng ký xe máy, đầu tư cho xe buýt, bù lỗ cho xe buýt...

b) Các giải pháp và công cụ của chính sách

Để thực hiện mục tiêu của chính sách các nhà hoạch định cần xây dựng được một hệ thống các giải pháp và công cụ. Các giải pháp chính sách là cách thức hành động của nhà nước để đạt mục tiêu. Các vấn đề cần giải quyết, các lĩnh vực tác động của chính sách kinh tế - xã hội đều rất đa dạng tạo ra tính muôn hình muôn vẻ của các giải pháp.

Theo phương thức tác động, có thể phân biệt giữa các giải pháp tác động trực tiếp vào mục tiêu và các giải pháp tác động gián tiếp lên mục tiêu của chính sách. Với các giải pháp tác động trực tiếp vào mục tiêu, nhà nước hành động như một người tham gia vào thị trường, vào các hoạt động kinh tế - xã hội nhưng muốn thông qua hoạt động của mình để gây ảnh hưởng tới kết quả của thị trường vì các mục tiêu của chính sách. Ví dụ, tăng chi tiêu của chính phủ để phục hồi kinh tế (điều tiết chu kỳ kinh tế) có tác dụng trực tiếp làm tăng tổng cầu, từ đó, kích thích đầu tư tư nhân...

Các giải pháp tác động gián tiếp lên mục tiêu được sử dụng nhằm tạo ra những phản ứng có lợi cho việc thực hiện mục tiêu từ những chủ thể kinh tế - xã hội. Chẳng hạn, chính sách hạ lãi suất sẽ khuyến khích doanh nghiệp đầu tư; chính sách phá giá đồng tiền sẽ khuyến khích xuất khẩu...

Các công cụ của chính sách kinh tế - xã hội bao gồm:

1. Những công cụ kinh tế là ngân sách và hệ thống đòn bẩy và khuyến khích kinh tế như thuế, lãi suất, giá cả, tiền lương, tiền thưởng, bảo hiểm, tỷ giá hối đoái ...

2. Các công cụ hành chính - tổ chức

+ Các công cụ tổ chức là các hình thức tổ chức, bộ máy và đội ngũ cán bộ, công chức.

+ Các công cụ hành chính là các kế hoạch, quy hoạch của nhà nước và hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật.

3. Các công cụ tuyên truyền, giáo dục là hệ thống thông tin đại chúng, hệ thống tin chuyên biệt, hệ thống giáo dục và đào tạo, hệ thống các tổ chức chính trị, xã hội và đoàn thể.

4. Các công cụ kỹ thuật, nghiệp vụ đặc trưng cho từng chính sách.

Xem xét cấu trúc nội dung của các chính sách kinh tế - xã hội cho phép nghiên cứu, phân tích chính sách một cách khoa học, tạo điều kiện nâng cao hiệu quả của các quá trình chính sách.

4. Vai trò của các chính sách kinh tế - xã hội

Các chính sách kinh tế - xã hội có vai trò hết sức to lớn thể hiện ở những chức năng cơ bản sau:

a) Chức năng định hướng

Chính sách là một phương tiện quan trọng định hướng mọi hoạt động và hành vi của các chủ thể tham gia hoạt động trong các lĩnh vực kinh tế - xã hội theo những mục tiêu, phương hướng đã định trước của nhà nước.

Chính sách kinh tế - xã hội hướng dẫn việc sử dụng và tận dụng các nguồn nhân tài, vật lực để đáp ứng kịp thời, có hiệu quả và tiết kiệm nhằm giải quyết những vấn đề mà nhà nước quan tâm.

b) Chức năng điều tiết, hỗ trợ

Chính sách được Nhà nước ban hành để giải quyết những vấn đề bức xúc phát sinh trong đời sống kinh tế - xã hội, điều tiết những mất cân đối, những hành vi không phù hợp, nhằm tạo ra một hành lang hợp lý cho các hoạt động xã hội theo các mục tiêu đã đề ra.

Nền kinh tế thị trường, bên cạnh những mặt tích cực của nó còn có những khiếm khuyết, những mặt tiêu cực, đòi hỏi phải có sự điều tiết của Nhà nước như sự bất ổn định, tình trạng độc quyền, sự phân hoá giàu nghèo, những bất công trong xã hội. Để phát huy những tác dụng tích cực và hạn chế những ảnh hưởng tiêu cực của thị trường, để tạo ra công bằng trong xã hội. Nhà nước sẽ thực hiện các chính sách điều tiết trạng thái và phương hướng phát triển kinh tế - xã hội. Có thể lấy một số ví dụ như:

- Chính sách thuế thu nhập để điều tiết thu nhập của những người có thu nhập cao.
- Chính sách cho hộ nghèo vay vốn với lãi suất thấp để làm ăn sinh sống, cải thiện đời sống, xoá đói giảm nghèo.
- Chính sách giá cả để điều tiết, bình ổn giá trên thị trường, góp phần điều tiết cung cầu, đảm bảo đời sống cho người dân.
- Hỗ trợ doanh nghiệp trong những hoàn cảnh nhất định.

c) Chức năng kích thích sự phát triển

Khác với các công cụ quản lý vĩ mô khác, phần lớn chính sách của Nhà nước có vai trò kích thích, tạo động lực mạnh cho sự phát triển kinh tế - xã hội. Bản thân mỗi chính sách khi hướng vào việc giải quyết một vấn đề bức xúc đã làm cho sự vật phát triển thêm một bước. Đồng thời, khi giải quyết một vấn đề thì chính sách đó lại tác động lên các vấn đề khác, làm nảy sinh những nhu cầu phát triển mới.

Ví dụ, chính sách hợp tác đầu tư nước ngoài tạo điều kiện thu hút nguồn vốn bên ngoài cho phát triển kinh tế - xã hội nhưng cũng đặt các doanh nghiệp trong nước trước thách thức cạnh tranh mới. Điều này kích thích các doanh nghiệp trong nước phải tự hoàn thiện mình, tìm ra những hình thức liên kết, hợp tác mới để nâng cao khả năng cạnh tranh nhằm đứng vững và phát triển trên thị trường.

5. Tính chất của chính sách kinh tế-xã hội

a) Tính hướng đích

Chính sách kinh tế-xã hội nhằm thực hiện mục tiêu do nhà nước đặt ra. Do đó, các chính sách kinh tế-xã hội là công cụ thực hiện lợi ích của một giai cấp nhất định. Chính sách nhà nước còn phải góp phần thực hiện lợi ích chung của cộng đồng. Lợi ích của giai cấp thống trị có thể thống nhất và có thể mâu thuẫn với lợi ích chung.

Ngày nay, phát triển là mục tiêu của mọi quốc gia. Điều này đòi hỏi các chính sách kinh tế - xã hội của các quốc gia đều phải hướng tới, góp phần thực hiện mục tiêu quan trọng này.

Ở nước ta, Đảng Cộng sản Việt Nam là người lãnh đạo xã hội, đại diện cho lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và toàn thể dân tộc. Đảng Cộng sản Việt Nam vạch ra đường lối, cương lĩnh cho sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, những quan điểm, những phương thức cơ bản để thực hiện mục tiêu. Đảng cũng xác định mục tiêu chiến lược, những nguyên tắc thực hiện mục tiêu và những giải pháp định hướng. Chính vì vậy, các chính sách kinh tế - xã hội của nhà nước phải được hoạch định và thực hiện căn cứ vào đường lối, chủ trương và những định hướng của Đảng.

b) Tính khoa học

Tính khoa học là cơ sở quan trọng để các mục tiêu của các chính sách kinh tế - xã hội trở thành hiện thực. Do đó, các chính sách kinh tế - xã hội phải mang tính khoa học.

Để đảm bảo tính khoa học, các chính sách kinh tế - xã hội phải tuân thủ đòi hỏi của các quy luật khách quan. Là sản phẩm chủ quan của nhà nước, việc đảm bảo tính khoa học của các chính sách kinh tế - xã hội không phải là việc đơn giản.

c) Tính hệ thống

Các hiện tượng và quá trình kinh tế - xã hội không tồn tại biệt lập mà luôn liên hệ và tác động qua lại lẫn nhau. Do đó, các chính sách kinh tế - xã hội cần được xây dựng đồng bộ, hệ thống nhằm thực hiện tốt các mục tiêu đặt ra.

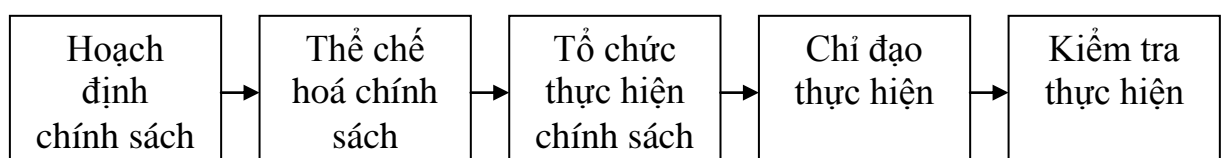
Các chính sách kinh tế - xã hội trong những lĩnh vực khác nhau không được làm triệt tiêu kết quả của nhau, mà cần kết hợp với nhau nhằm tối ưu hoá lợi ích nhà nước và lợi ích xã hội. Bởi vậy, khi hoạch định và thực thi các chính sách, cần phải xem xét ảnh hưởng của các chính sách khác.

d) Tính thực tiễn

Xuất phát từ thực tiễn, phục vụ hoạt động thực tiễn là đòi hỏi bắt buộc đối với các chính sách kinh tế - xã hội. Mọi chính sách kinh tế - xã hội đều được hoạch định trên cơ sở các quy luật khách quan, từ yêu cầu của sự phát triển kinh tế - xã hội. Để có thể xây dựng được những chính sách khoa học, phù hợp với thực tiễn không chỉ cần phải học tập kinh nghiệm của các nước, của những thời kỳ trước, mà phải xuất phát từ thực tiễn, bám sát thực tiễn của đất nước.

6. Quá trình chính sách

Chính sách kinh tế - xã hội luôn được xem xét như một quá trình với nhiều hoạt động liên tục theo thời gian, từ khi phát hiện vấn đề chính sách cho đến khi vấn đề được giải quyết thông qua những can thiệp của nhà nước và hoạt động của các chủ thể kinh tế - xã hội.



Sơ đồ 1.2. Quá trình chính sách

Quá trình chính sách kinh tế - xã hội bao gồm:

1. Hoạch định chính sách

- Phân tích và nêu sáng kiến về các vấn đề chính sách kinh tế - xã hội.
- Cơ quan có thẩm quyền chấp nhận việc xây dựng chính sách để giải quyết vấn đề, ra quyết định về xây dựng chính sách và trao cho những người, những cơ quan xây dựng dự thảo chính sách.
- Những nhà phân tích chính sách công tiến hành phân tích vấn đề, phân tích mục tiêu, phân tích giải pháp để lựa chọn phương án chính sách tối ưu.
- Xây dựng dự án chính sách để đệ trình lên cơ quan có thẩm quyền.
- Đệ trình dự thảo chính sách lên cơ quan (người) có quyền ra quyết định về chính sách.
- Xem xét, đánh giá dự thảo chính sách.
- Thông qua (quyết định) chính sách.

2. Thể chế hoá chính sách

- Thể chế hoá chính sách kinh tế - xã hội bằng văn bản quy phạm pháp luật.
- Công bố chính sách.

3. Tổ chức thực hiện chính sách

- Tổ chức bộ máy thực thi chính sách.
- Đào tạo bồi dưỡng cán bộ chịu trách nhiệm thực thi chính sách.
- Tập huấn cho cán bộ và những đối tượng cơ bản của chính sách.
- Tổ chức các nguồn lực và thời gian để thực thi chính sách.
- Ban hành các văn bản pháp quy để cụ thể hoá các chính sách.

4. Chỉ đạo thực hiện chính sách

- Xây dựng, hoàn thiện hệ thống thông tin.
- Xây dựng, thẩm định và phê chuẩn các dự án.

- Phối hợp các bộ phận có liên quan.

- Những đảm bảo vật chất

5. Kiểm tra, điều chỉnh và tổng kết chính sách

- Tổ chức kiểm tra thường xuyên và định kỳ thông qua hệ thống kiểm tra của nhà nước.

- Thiết lập hệ thống thông tin báo cáo từ dưới lên trên.

- Tổ chức nghiên cứu điều tra xã hội học.

- Phân tích đánh giá chính sách.

- Điều chỉnh những bất hợp lý của chính sách.

- Tổng kết chính sách và đề ra những kiến nghị hoàn thiện chính sách.

Câu hỏi ôn tập

1. Nguồn gốc, bản chất và các chức năng của nhà nước?
2. Tính tất yếu của sự can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế thị trường?
3. Tổng quan về các công cụ quản lý vĩ mô của nhà nước, vai trò của từng công cụ đối với quản lý nhà nước?
4. Chính sách kinh tế - xã hội (chính sách công) là gì? Đặc trưng cơ bản của chính sách kinh tế - xã hội ?
5. Hệ thống các chính sách kinh tế - xã hội?
6. Cấu trúc chung của mỗi chính sách?
7. Quá trình chính sách? Những nội dung cơ bản được quan tâm trong nghiên cứu chính sách kinh tế - xã hội?
8. Những yêu cầu cơ bản đối với các chính sách kinh tế - xã hội?

PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH KINH TẾ - XÃ HỘI

I. TỔNG QUAN VỀ PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH KINH TẾ - XÃ HỘI

1. Khái niệm phân tích chính sách kinh tế - xã hội

Chính sách là sản phẩm chủ quan của nhà nước. Chính sách có thể đúng hoặc không; đúng nhiều hoặc đúng ít. Muốn biết những điều đó, các chính sách cần được phân tích.

Sản phẩm của phân tích chính sách là những lời khuyên hay những kiến nghị. Những lời khuyên có thể đơn giản như là khuyến cáo về hậu quả của một hành động chính sách: việc thực hiện mục tiêu A có thể sẽ dẫn đến hậu quả B, nhưng cũng có thể phức tạp hơn nhiều. Chẳng hạn, thực hiện mục tiêu A, bằng giải pháp chính sách B, sẽ đem lại lợi ích xã hội C và chi phí xã hội D, cũng như đem lại lợi ích ưu tiên cho nhóm xã hội E và chi phí không mong đợi cho nhóm xã hội F. Tuy nhiên, không phải tất cả mọi lời khuyên đều là sản phẩm của phân tích chính sách. Sản phẩm của phân tích chính sách liên quan đến các quyết định của nhà nước và cơ sở đưa ra các lời khuyên là nhằm vào các mục tiêu của xã hội.

Điều đó không có nghĩa là những nhà phân tích chính sách không làm việc cho các chủ thể kinh tế - xã hội ngoài nhà nước. Các tổ chức và cá nhân cũng cần nhà phân tích để có được những lời khuyên liên quan đến những chính sách có thể ảnh hưởng lên lợi ích của họ.

Có thể có nhiều quan niệm khác nhau về phân tích chính sách. Từ những phân tích trên, có thể thấy rằng: Phân tích chính sách là *quá trình xem xét, so sánh, đánh giá mục tiêu, nội dung và các ảnh hưởng của chính sách để đưa ra những lời khuyên (kiến nghị) đối với những người quyết định chính sách và chịu sự tác động của chính sách.*

Chính sách là sản phẩm lao động sáng tạo của các nhà lãnh đạo trong bộ máy quản lý nhà nước và các nhà hoạch định chính sách. Sản phẩm đó được hình thành, đưa vào ứng dụng thông qua một tiến trình quản lý: hoạch định chính sách, ban hành chính sách, tổ chức bộ máy thực hiện thi chính

sách, chỉ đạo thực thi chính sách, kiểm tra việc thực hiện chính sách và điều chỉnh chính sách. Trong thực tế, phân tích chính sách là hoạt động được tiến hành ở tất cả các giai đoạn của quá trình chính sách. Phân tích chính sách tạo cơ sở về mặt thông tin theo quyết định chính sách và tổ chức thực thi chính sách.

Từ sau chiến tranh thế giới Thứ Hai, các chính sách ở nhiều nước tư bản chủ nghĩa đã trở thành công cụ quan trọng để ổn định nền kinh tế, xoa dịu những mâu thuẫn vốn có của chủ nghĩa tư bản. Từ đó, phân tích chính sách đã dần dần trở thành một lĩnh vực hoạt động quan trọng đối với quản lý nhà nước và hoạt động của doanh nghiệp.

2. Nhiệm vụ của phân tích chính sách

- Hình thành cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc đề ra các chính sách như: nghiên cứu các quy luật của nền kinh tế thị trường, những ưu điểm cũng như những nhược điểm của thị trường, những thành công và thất bại của nhà nước trong việc phát huy những ưu điểm và khắc phục những nhược điểm của thị trường...

- Xem xét, đánh giá, so sánh các mục tiêu và giải pháp, công cụ chính sách nhằm lựa chọn phương án chính sách thích hợp cho sự can thiệp của nhà nước vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội.

- Đánh giá các ảnh hưởng trực tiếp hay gián tiếp của chính sách đến sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, cũng như hoạt động của các chủ thể kinh tế - xã hội.

- Đề ra khuyến nghị điều chỉnh, hoàn thiện và đổi mới các chính sách.

Như vậy, đứng từ phía chủ thể các chính sách, *phân tích chính sách kinh tế - xã hội chính là việc sử dụng những tri thức, kinh nghiệm... để chỉ ra những ưu điểm, nhược điểm của các chính sách, từ đó góp phần hoàn thiện các chính sách.*

3. Quan hệ giữa “Phân tích chính sách” và các khoa học khác

Theo một nghĩa nhất định, chính sách kinh tế - xã hội thể hiện sự vận dụng tổng hợp các các tri thức khoa học. Do đó, phân tích chính sách đòi hỏi phải dựa vào tri thức khoa học trên nhiều lĩnh vực khác nhau. Phân tích chính

sách kinh tế đòi hỏi phải nắm vững tri thức Kinh tế chính trị, Kinh tế học vi mô, Kinh tế học vĩ mô, Kinh tế học phát triển, Khoa học quản lý... Để phân tích chính sách kinh tế trong các lĩnh vực cụ thể còn đòi hỏi phải có kiến thức về các khoa học chuyên ngành. Chẳng hạn, để phân tích chính sách tiền lương của thợ mỏ, nhân viên y tế, thủy thủ... cần có những hiểu biết nhất định về các ngành nghề này.

4. Những yêu cầu đối với nhà phân tích chính sách kinh tế - xã hội

Nhà phân tích chính sách có nguồn gốc rất đa dạng. Trong thực tế, các nhà quản lý cũng là người phân tích chính sách. Họ thường thiếu thời gian, kỹ năng và nguồn lực để phân tích chính sách. Tuy nhiên, vì có mối quan hệ trực tiếp với những người ra quyết định và có thể nhận thấy ngay được ảnh hưởng của những kiến nghị, những nhà phân tích “nghịệp dư” này nhiều khi có thể hài lòng với công việc của mình.

ở nhiều quốc gia, khi các cơ quan nhà nước không có đủ đội ngũ các nhà phân tích chính sách của mình, họ sẽ thuê dịch vụ tư vấn của các công ty tư vấn chính sách. Các cơ quan của chính quyền địa phương thường sử dụng những nhà tư vấn chính sách trong trường hợp đặc biệt như hoạch định chính sách mới, cải tổ bộ máy, đánh giá các chương trình lớn. Các cơ quan nhà nước ở trung ương không chỉ sử dụng tư vấn chính sách trong những nghiên cứu đặc biệt mà cả trong những phân tích thường kỳ. Các viện nghiên cứu và các trường đại học cũng có thể cung cấp dịch vụ phân tích chính sách.

Nhiều nhà phân tích chính sách không chỉ làm việc cho các cơ quan nhà nước. Họ còn cung cấp dịch vụ tư vấn chính sách cho các chủ thể kinh tế - xã hội khác. Các doanh nghiệp, hiệp hội nghề nghiệp, công đoàn... cần nhà phân tích chính sách công để đánh giá lợi ích và chi phí mong đợi trước những thay đổi chính sách của nhà nước.

Phân tích chính sách vừa là một khoa học, vừa là một nghệ thuật. Một nhà phân tích chính sách có năng lực phải có khả năng giải quyết các vấn đề mang tính quốc gia và quốc tế. Để kết hợp tính khoa học và nghệ thuật trong phân tích chính sách, nhà phân tích cần đáp ứng được năm nhóm yêu cầu cơ bản sau:

Thứ nhất, nhà phân tích phải thu nhập, tổ chức và truyền đạt được thông tin trong điều kiện tiếp cận với người nắm nguồn dữ liệu và người cần thông tin đều khó khăn. Họ phải rất nhạy cảm để hiểu được thực chất của các vấn đề chính sách và tìm ra các giải pháp phù hợp. Họ cũng phải có khả năng xác định lợi ích và chi phí của các phương án chính sách và làm cho người sử dụng bị thuyết phục bởi sự đánh giá của họ.

Thứ hai, nhà phân tích phải nhạy cảm để xác định được thời điểm phù hợp cho sự can thiệp bằng chính sách của nhà nước. ở các nước với nền kinh tế thị trường phát triển, câu trả lời là: nhà nước sẽ phải can thiệp khi thị trường không có khả năng sử dụng nguồn lực và phân phối của cải xã hội một cách có hiệu quả. Hình thức can thiệp của nhà nước phải làm cho lợi ích xã hội thu được lớn hơn chi phí mà xã hội phải gánh chịu.

Thứ ba, nhà phân tích cần có kiến thức và kỹ năng cho phép dự đoán và đánh giá với độ tin cậy cao ảnh hưởng của các phương án chính sách. Chính sách kinh tế-xã hội phải được xây dựng dựa trên các quy luật khách quan và đặc thù của từng lĩnh vực. Để phân tích chính sách đòi hỏi phải có kiến thức tổng hợp. Những tri thức cần thiết cho phân tích chính sách kinh tế: Kinh tế chính trị, kinh tế học vi mô, kinh tế học vĩ mô, khoa học quản lý... Nếu chính sách kinh tế áp dụng cho một lĩnh vực nhất định thì còn đòi hỏi phải có những tri thức chuyên ngành. Các chính sách kinh tế-xã hội tốt còn phải phù hợp với thực tiễn. Do đó, phân tích chính sách kinh tế còn đòi hỏi phải được dựa trên kinh nghiệm và sự am hiểu thực tiễn.

Thứ tư, nhà phân tích cần có hiểu biết sâu sắc về các hành vi chính trị và tổ chức để dự đoán được ảnh hưởng của các yếu tố này lên khả năng ứng dụng thành công các chính sách.

Thứ năm, nhà phân tích phải nắm chắc các nguyên tắc ứng xử đạo đức, xây dựng được mối quan hệ hợp lý với người sử dụng các kiến nghị chính sách. Các nhà phân tích thường xuyên phải đối mặt với những tình trạng tiến thoái lưỡng nan, khi mà lợi ích cá nhân của người sử dụng kiến nghị chính sách mâu thuẫn với lợi ích xã hội.

5. Quan điểm phân tích chính sách kinh tế - xã hội

Các chính sách kinh tế - xã hội ra đời do nhu cầu, đòi hỏi thực tế từ cuộc sống, nhằm điều chỉnh những vấn đề phát sinh trong đời sống xã hội. Mặt khác, chính sách lại là sản phẩm của các đường lối chính trị nhằm phục vụ cho lợi ích của những giai cấp nhất định.

Khi phân tích một chính sách nào đó, các nhà phân tích thường đưa ra các câu hỏi: chính sách đó do ai đưa ra (nhóm quyền lực nào)? Nhóm chính trị nào gây ảnh hưởng nhiều nhất đến chính sách? Ai được hưởng lợi, ai bị thiệt thòi do chính sách đó? Những câu hỏi trên được trả lời bằng lý thuyết “nhóm nòng cốt trong xã hội”. Theo lý thuyết này, mọi chính sách kinh tế - xã hội đều được ra đời từ các nhóm nòng cốt của xã hội. Nhóm nào mạnh hơn sẽ đưa ra được những chính sách có lợi cho nhóm mình.

Từ đó có thể thấy rằng, phân tích chính sách là một lĩnh vực, một hoạt động khó khăn phức tạp đòi hỏi những nhà phân tích phải có trình độ chuyên môn cao, kiến thức sâu rộng và đặc biệt là phải có bản lĩnh chính trị vững vàng.

Để quá trình phân tích chính sách đạt hiệu quả tốt, cần phải quán triệt những quan điểm cơ bản sau:

- *Quan điểm giai cấp*: Phân tích chính sách kinh tế - xã hội phải xuất phát từ một lợi ích nhất định. Ở nước ta, phân tích chính sách kinh tế - xã hội phải xuất phát từ lợi ích của đất nước, của công cuộc xây dựng chủ nghĩa xã hội. Đảng Cộng sản Việt Nam vừa đại diện lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động, vừa đại diện cho lợi ích của toàn thể dân tộc. Do đó, phân tích chính sách kinh tế phải căn cứ vào đường lối, quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam.

- *Quan điểm lịch sử*. Mỗi chính sách đưa ra chỉ phát huy tác dụng trong hoàn cảnh lịch sử nhất định. Khi hoàn cảnh thay đổi, các chính sách kinh tế - xã hội cũng cần được thay đổi cho phù hợp. Không có chính sách vạn năng cho mọi nước, mọi hoàn cảnh.

Chính sách kinh tế - xã hội chỉ tồn tại trong một thời gian nhất định. Khoảng thời gian đi vào hoạt động rồi hết hiệu lực, phải thay thế bằng một chính sách khác gọi là *vòng đời của chính sách*. Vòng đời của chính sách dài hay ngắn là tùy thuộc vào khả năng thích ứng của chính sách với sự phát triển

tự nhiên của xã hội, không phụ thuộc vào ý chí của nhà nước. Không nên duy trì một chính sách khi nó không còn phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh mới bởi vì sử dụng một chính sách không phù hợp là đồng nghĩa với bảo thủ, trì trệ, lạc hậu.

- *Quan điểm cách mạng.* Những nhà phân tích chính sách phải là những người biết nhìn nhận các vấn đề chính sách một cách đúng đắn, dám chỉ ra những hạn chế trong nội dung cũng như phương thức thực hiện chính sách, dám đối mặt với các thế lực bảo thủ, trì trệ trong xã hội cũng như trong các cơ quan quản lý nhà nước.

- *Quan điểm hệ thống.* Thể hiện ở một số điểm:

+ Phải phân tích mỗi chính sách trong mối quan hệ hữu cơ với các chính sách và các công cụ quản lý vĩ mô khác.

+ Mỗi chính sách có mục tiêu riêng của mình nhưng đều phải hướng vào việc thực hiện những mục tiêu chung của đất nước.

+ Chính sách là một hệ thống được tổ chức thực hiện từ trung ương đến địa phương, từ bộ ngành đến các đơn vị cơ sở. Những chính sách của địa phương phải phù hợp với chính sách của trung ương, chịu sự quản lý, hướng dẫn chung của trung ương.

- *Quan điểm thực tiễn.* Phân tích chính sách được tiến hành nhằm thực hiện những mục tiêu rõ ràng. Phân tích chính sách phải góp phần giải quyết tốt hơn những vấn đề do thực tiễn đặt ra.

6. Cơ sở thông tin của phân tích chính sách kinh tế - xã hội

Để phân tích chính sách, việc thu thập, phân tích và xử lý thông tin có vai trò quan trọng. Người phân tích chính sách phải biết khai thác các nguồn thông tin, hiểu biết được tính chất, công dụng của các nguồn thông tin đó trong tiến trình chính sách.

Những nguồn thông tin quan trọng nhất bao gồm:

- *Thông tin kinh tế - xã hội* : là các số liệu phản ánh những diễn biến và thực trạng diễn ra trong đời sống kinh tế - xã hội, có ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp tới tiến trình chính sách.

- *Thông tin chính trị:* chính sách là sản phẩm của các đường lối chính trị nên những sự kiện, những diễn biến về chính trị có thể dẫn đến những thay đổi về chính sách.

- *Thông tin quy phạm:* Là hệ thống những văn bản pháp luật có hiệu lực đang điều hành các mối quan hệ kinh tế - xã hội. Những văn bản đó là công cụ để thực hiện các chính sách và là cơ sở cho quá trình phân tích chính sách.

- *Thông tin phản hồi:* Là những thông tin rất cần thiết cho quá trình phân tích ở giai đoạn thực thi và kiểm tra chính sách. Từ nguồn thông tin này, các nhà phân tích sẽ biết được thái độ của các chủ thể kinh tế - xã hội đối với chính sách đã ban hành, biết được uy tín của Chính phủ và các cơ quan quản lý Nhà nước khác, biết được tiến độ thực hiện chính sách và ảnh hưởng của nó. Trên cơ sở thông tin phản hồi, các nhà phân tích chính sách sẽ đưa ra các kiến nghị để các nhà quản lý, lãnh đạo và các nhà chính trị điều chỉnh, đổi mới chính sách cho phù hợp với điều kiện thực tế.

- *Thông tin dự báo:* Là chất liệu quan trọng trong phân tích nhằm hoạch định chính sách. Khai thác được nguồn thông tin này và biết xử lý nó có nghĩa là đã đi trước thời gian, tăng nhanh tốc độ phát triển, tạo được thế mạnh trong cạnh tranh và phát triển trong cơ chế thị trường.

Ngoài những thông tin trên, quá trình phân tích chính sách còn sử dụng các nguồn thông tin khác như: thông tin bên trong và thông tin bên ngoài; thông tin chính thức và thông tin không chính thức...

Thu thập, xử lý các nguồn thông tin phục vụ cho tiến trình chính sách nói chung và phân tích chính sách nói riêng là khâu rất quan trọng, quyết định chất lượng, hiệu quả của các chính sách. Trong khoa học chính sách thông tin là chất liệu để phân tích hoạch định chính sách. Để thực hiện được vai trò quan trọng đó, các dòng thông tin trong phân tích chính sách phải đảm bảo được các yêu cầu sau:

- Thông tin phải đầy đủ. Nếu không đủ lượng thông tin thì quá trình phân tích, đánh giá sẽ méo mó, sai lệch, kết quả không đúng với thực tế.

- Thông tin phải chính xác trung thực khách quan.

- Thông tin phải kịp thời (tính cập nhật của thông tin). Thông tin càng nhanh nhạy kịp thời thì hiệu quả càng nhanh và ngược lại.

- Thông tin phải đảm bảo thiết thực. Phải biết lựa chọn những thông tin tối ưu, loại bỏ những thông tin không cần thiết, những thông tin nhiễu gây ảnh hưởng đến quá trình phân tích.

Bảo đảm những yêu cầu trên về thông tin là điều kiện quan trọng giúp cho quá trình phân tích chính sách thành công.

II. MỘT SỐ MÔ HÌNH PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH KINH TẾ - XÃ HỘI

Phụ thuộc vào mục tiêu của quá trình phân tích chính sách, có thể hình dung một số mô hình chính sách kinh tế - xã hội: (1) mô hình phân tích chính sách theo quan điểm hợp lý, (2) mô hình phân tích chính sách theo quan điểm vĩ mô và (3) mô hình phân tích chính sách theo quan điểm vi mô.

1. Mô hình phân tích chính sách theo quan điểm hợp lý

Mục tiêu của phân tích chính sách theo mô hình hợp lý là đưa ra được những kiến nghị về phương án chính sách tối ưu.

Mô hình phân tích này bao gồm các bước:

- Phân tích vấn đề chính sách: xác định vấn đề, xác định nguyên nhân của vấn đề, khẳng định sự cần thiết phải có chính sách để giải quyết vấn đề.

- Phân tích mục tiêu chính sách: sự can thiệp của Nhà nước bằng chính sách có thể nhằm vào mục tiêu nào? Những mục tiêu nào là chính cần phải được ưu tiên thực hiện? Những mục tiêu nào là phụ?

- Phân tích giải pháp chính sách: tìm kiếm các khả năng giải quyết vấn đề, dự đoán những tác động ảnh hưởng của các phương án chính sách, lựa chọn chỉ tiêu đánh giá các giải pháp và công cụ của chính sách, đánh giá các phương án chính sách thông qua các chỉ tiêu để lựa chọn phương án chính sách tối ưu.

- Đưa ra kiến nghị về chính sách thông qua một báo cáo chính thức.

- Đánh giá ảnh hưởng của chính sách đã được thực hiện và rút ra bài học cho tương lai qua việc hoạch định và thực hiện chúng.

Mô hình này là hợp lý bởi vì hoạt động phân tích tiến hành dựa theo bước của quá trình chính sách, nhờ đó mà lựa chọn được các phương tiện hữu hiệu nhất để đạt mục tiêu chính sách. Mô hình hợp lý bắt nguồn từ chủ nghĩa hợp lý và tiến bộ, dựa trên niềm tin rằng các vấn đề xã hội cần phải được giải quyết theo phương thức khoa học hay hợp lý. Theo mô hình này các nhà phân tích chính sách hoạt động trong đội ngũ những nhà hoạch định chính sách và sau đó là những người tổ chức thực thi chính sách. Họ tìm ra phương án chính sách tối ưu để các nhà lãnh đạo ra quyết định chính sách và giúp các nhà tổ chức thực thi chính sách hoàn thiện phương pháp quản lý của mình.

2. Mô hình phân tích chính sách theo quan điểm vĩ mô

Mục tiêu của chính sách theo quan điểm vĩ mô là xem xét, đánh giá ảnh hưởng của chính sách lên các mục tiêu phát triển kinh tế- xã hội của đất nước như tăng trưởng, ổn định, cán cân thanh toán, cơ cấu kinh tế hợp lý, công bằng, dân chủ, an toàn xã hội và tiến bộ xã hội.

Về mặt lý thuyết, phân tích chính sách theo quan điểm này là đánh giá ảnh hưởng của chính sách lên các biến vĩ mô như mức độ tăng trưởng GDP, lạm phát, cân bằng tổng cung tổng cầu, cán cân thanh toán, cân đối ngân sách, thất nghiệp, thu thập bình quân trên đầu người, chênh lệch thu nhập giữa các nhóm xã hội ... Cũng có thể đánh giá ảnh hưởng của chính sách lên các chỉ tiêu thể hiện mức độ phát triển con người ở một đất nước (HDI) như tuổi thọ, tỷ lệ người biết chữ, tỷ lệ phổ cập giáo dục phổ thông, thu nhập bình quân trên đầu người thực tế... Tuy vậy, đối với mỗi chính sách, theo quan điểm vĩ mô, người ta thường phân tích một số ảnh hưởng quan trọng.

Phân tích theo quan điểm vĩ mô giúp ta cho các nhà lãnh đạo, quản lý và phân tích chính sách đánh giá khái quát về mức độ đạt được (dự báo hoặc thực tế) mục tiêu đã đề ra, về hiệu lực và hiệu quả kinh tế – xã hội của chính sách, đảm bảo các chính sách xây dựng sẽ đem lại lợi ích cho toàn bộ toàn thể xã hội.

3. Phân tích chính sách theo quan điểm vi mô

Mục tiêu của phân tích chính sách theo quan điểm vi mô là xem xét đánh giá ảnh hưởng của chính sách lên hoạt động của những chủ thể kinh tế-xã hội cụ thể.

Mỗi chính sách có phạm vi hoạt động rộng hẹp khác nhau, mạnh yếu khác nhau, cho nên khi thực hiện chính sách phải căn cứ vào ảnh hưởng của chính sách lên những đối tượng cụ thể để đánh giá, phân tích hiệu lực và hiệu quả của chính sách. Thực ra, khi thực hiện chính sách, người ta đã ngầm khẳng định đối tượng của chính sách bao gồm những người, những tổ chức sẽ thu được lợi ích hoặc bị hại vì chính sách. Nhưng đó mới chỉ là đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách. Theo phản ứng dây chuyền, chính sách còn có những tác động gián tiếp, kéo theo không ít các đối tượng khác mà các nhà quản lý chính sách không thể quan tâm đến.

Chẳng hạn, Nhà nước thực hiện chính sách phát triển ngành du lịch. Với chính sách như vậy, *đối tượng được hưởng trực tiếp* phải kể đến là:

- Các tổ chức, đơn vị, cá nhân kinh doanh dịch vụ du lịch trong nước và nước ngoài.
- Các nhà du lịch trong và ngoài nước.

Các đối tượng được hưởng lợi gián tiếp từ chính sách phát triển du lịch là:

- Các nhà hàng .
- Các vùng có di tích, danh lam thắng cảnh.
- Các doanh nghiệp vận tải.
- Các cửa hàng bán đồ lưu niệm.
- Các dịch vụ lưu trú, chữa bệnh.
- Các dịch vụ bưu chính viễn thông
- Các cửa khẩu thu lệ phí xuất nhập cảnh.
- Ngân sách nhà nước.
- Các hoạt động xây dựng công trình.
- Các trung tâm ngoại ngữ...

Các đối tượng vừa được hưởng, vừa chịu phiền hà cho chính sách là:

- Các cơ quan an ninh, nội chính.
- Ngành văn hoá...

Các đối tượng có thể lợi dụng chính sách để gây rối và phá hoại:

- Các hoạt động gián điệp.
- Các tội phạm quốc tế lẫn trốn...
- Các hoạt động buôn bán phi pháp: mại dâm, ma tuý, vũ khí...

Các đối tượng bị hạn chế, thiệt thòi do chính sách có thể là:

- Các rạp chiếu bóng.
- Các lớp học văn hoá tập trung...

Việc phân tích chính sách theo quan điểm này là hết sức quan trọng để có thể khẳng định chính xác một chính sách đưa ra thực hiện là đúng hay sai.

III. QUÁ TRÌNH PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH THEO MÔ HÌNH HỢP LÝ

1. Phân tích vấn đề chính sách

Phân tích vấn đề chính sách bao gồm ba bước chính: 1. Nhận thức vấn đề: đánh giá các hoàn cảnh, tình thế được người sử dụng kết quả phân tích quan tâm; xác định nguyên nhân của vấn đề và hình dung mối quan hệ giữa vấn đề được quan tâm với các biến chính sách. 2. Lựa chọn và giải thích các mục tiêu và hạn chế của chính sách. 3. Xác định phương pháp phân tích để lựa chọn phương án chính sách tối ưu.

a) Nhận thức vấn đề

Bước này bao gồm những nội dung: xác định vấn đề, đánh giá nguyên nhân, mô hình hoá vấn đề.

+ Xác định vấn đề

Những người sử dụng kiến nghị chính sách thường chỉ hình dung vấn đề như những điều kiện không thuận lợi hay những triệu chứng chứ không phải những nguyên nhân tạo ra vấn đề. Nhiệm vụ của nhà phân tích là xác định vấn đề và giải thích được nguyên nhân của những xác định vấn đề đó.

Theo nghĩa hẹp, xác định vấn đề là xác định các dữ liệu nhằm thể hiện triệu chứng một cách định lượng. Ví dụ nếu như người sử dụng quan tâm đến tai nạn giao thông do nguyên nhân lái xe say rượu thì nhà phân tích phải cố gắng xác định số lượng tai nạn do lái xe say rượu, sự thay đổi của chúng theo thời gian, tỷ trọng của loại hình tai nạn này trong tổng số tai nạn giao thông, sự phân bố, mức độ nghiêm trọng... Theo nghĩa rộng, nhà phân tích cần phải tìm hiểu ý kiến của quần chúng đối với vấn đề và những chính sách tồn tại có liên quan đến vấn đề đó.

Xác định vấn đề tạo cơ sở thông tin thực nghiệm cho quá trình phân tích vấn đề chính sách. Nó khẳng định tầm quan trọng, tính cấp thiết của vấn đề. Tuy vậy xác định vấn đề không thể cung cấp cơ sở đầy đủ cho quá trình phân tích. Cần phải xác định được mối quan hệ giữa các vấn đề với các yếu tố tạo nên những vấn đề đó.

+ Đánh giá nguyên nhân

Việc quan trọng nhất ở đây là giải thích được nguyên nhân của vấn đề, xác định được ảnh hưởng của vấn đề đối với xã hội nói chung và từng chủ thể đối với xã hội nói riêng. Phải quyết định xem có cần sự can thiệp bằng chính sách đối với vấn đề đó hay không.

+ Mô hình hoá vấn đề

Cố gắng xác định mối liên hệ giữa vấn đề đang được quan tâm với các biến số có thể giải quyết được bằng chính sách.

b) Lựa chọn, giải thích các mục tiêu và giới hạn chính sách

Xác định mục tiêu thường được coi là những giai đoạn khó khăn nhất của phân tích chính sách bởi vì các mục tiêu thường rất đa dạng, có thể không rõ ràng và mâu thuẫn với nhau. Có hai lời khuyên cho những nhà phân tích chính sách: 1. Coi các mục tiêu vừa là đầu vào, vừa là đầu ra của phân tích chính sách, hay nói cách khác, coi sự đa dạng, không rõ ràng và tính mâu thuẫn của các mục tiêu như là đối tượng của phân tích chính sách; 2. Phân biệt sự khác nhau giữa các mục tiêu và phương thức thực hiện mục tiêu của chính sách.

+ Phân tích mục tiêu của chính sách

Một số nhà phân tích chính sách luôn tìm cách để nhận được từ người sử dụng kết quả phân tích của mình thông tin về mục tiêu của chính sách ngay từ ban đầu của quá trình phân tích. Đây là một việc không nên làm vì hai lý do: *Thứ nhất*, người sử dụng có thể không hình dung được những mục tiêu về chế độ chính sách. Và ngay cả khi người sử dụng đã quyết định những mục tiêu cho chính sách, họ cũng thường không có khả năng xác định mối quan hệ hợp lý giữa các mục tiêu đó. *Thứ hai*, khách hàng có thể đã có mục tiêu nhưng không muốn tiết lộ nó cho nhà phân tích.

Những mục tiêu của chính sách kinh tế- xã hội thường được phân tích theo những mối quan hệ sau:

- Mục tiêu kinh tế và mục tiêu xã hội
- Mục tiêu tổng quát và mục tiêu công cụ.
- Mục tiêu ngắn hạn và mục tiêu dài hạn.

Mục tiêu kinh tế được đo bằng lợi ích kinh tế mà một chính sách có thể đem lại cho sự phát triển của đất nước hay các chủ thể kinh tế - xã hội.

Mục tiêu xã hội được thể hiện qua các chỉ tiêu cân bằng xã hội, tôn trọng phẩm giá của con người, cải tạo mối quan hệ giữa các giai cấp, tầng lớp xã hội, nâng cao nhận thức xã hội và tính năng động sáng tạo của họ.

Mục tiêu tổng quát của chính sách là các giá trị (như tính hiệu quả và công bằng) mà xã hội cần phải đạt được để đảm bảo sự tồn tại và phát triển của mình.

Mục tiêu công cụ là những điều kiện cần phải đạt được để phải thực hiện mục tiêu tổng quát của chính sách. Những mục tiêu công cụ điển hình của chính sách là điều kiện khả thi về mặt chính trị, cơ sở hạ tầng của nền kinh tế, năng lực của nền hành chính, trình độ của cán bộ quản lý nhà nước và khả năng của ngân sách.

Các mục tiêu công cụ thường được thể hiện là những ràng buộc đối với chính sách. Như vậy, *ràng buộc đối với chính sách* là những mục tiêu bắt buộc phải thực hiện nếu như cho chính sách thành công. Và trong tập hợp các ràng buộc của chính sách phải bao gồm tất cả các yếu tố cần thiết để đảm bảo cho chính sách được thực hiện có kết quả trong thực tế.

+ Sự khác nhau giữa mục tiêu và phương thức thực hiện mục tiêu của chính sách

Trong phân tích chính sách, cần phân biệt mục tiêu của chính sách (những giá trị cần đạt được) với phương thức thực hiện mục tiêu của chính sách (những giải pháp và công cụ của chính sách). Trong thực tế, phương thức cần phải đạt được để thực hiện mục tiêu của chính sách (tập hợp cụ thể những hành động) thường được thể hiện như là những mục tiêu. Ví dụ nói: “Mục tiêu của năm 1999 là tiếp tục hoàn thiện hệ thống ngân hàng” là nhằm lẫn mục tiêu là ổn định tiền tệ, nâng cao hiệu quả của hệ thống tín dụng. Hoàn thiện hệ thống ngân hàng là phương thức để thực hiện mục tiêu. Sự nhầm lẫn kể trên có thể làm lệch hướng những nhà phân tích chính sách ít kinh nghiệm. Các mục tiêu phải là hệ tiêu chuẩn để đánh giá các phương án chính sách, vậy nếu giải pháp chính sách được thể hiện như những mục tiêu thì lấy gì để đánh giá chúng. Để khắc phục sự nhầm lẫn trên cần phải phân biệt rõ ràng mục tiêu và giải pháp chính sách. Việc phân tích chính sách cần được bắt đầu từ những mục tiêu chung, mục tiêu tổng thể và các phương án giải pháp chính sách càng cụ thể càng tốt. Phương pháp phân tích cây mục tiêu sẽ rất có ích trong trường hợp này. Đồng thời cũng cần nhớ rằng mục tiêu là những tiêu chí cuối cùng, phản ánh các giá trị kinh tế, xã hội cần đạt tới, còn các chính sách là những phương pháp cụ thể để đạt được mục tiêu. Các chính sách chỉ thích hợp nếu đạt được tập hợp các mục tiêu.

Quá trình phân tích mục tiêu của chính sách được tiến hành như sau:

1. Xác định các phương án mục tiêu của chính sách trên cơ sở nhận thức về vấn đề và quán triệt đường lối phát triển của đất nước.
2. Xem xét và đánh giá mối quan hệ giữa các mục tiêu của chính sách đối với sự ràng buộc của các nguồn lực.
3. Lựa chọn và kiến nghị những mục tiêu ưu điểm của chính sách cho giai đoạn kế hoạch.

c) Lựa chọn phương thức đánh giá các giải pháp của chính sách nhằm lựa chọn phương án chính sách tối ưu

Có ba cách tiếp cận cơ bản trong phân tích các giải pháp chính sách: 1. Phương pháp phân tích lợi ích - chi phí truyền thống; 2. Phương pháp phân tích định tính lợi ích- chi phí. 3. Phương pháp phân tích lợi ích- chi phí sửa đổi (cải tiến).

+ *Phân tích lợi ích- chi phí truyền thống*: Là phương pháp lựa chọn giải pháp chính sách được sử dụng nếu lợi ích kinh tế là mục tiêu lựa chọn duy nhất và mọi ảnh hưởng lên lợi ích kinh tế đều có thể tiền tệ hóa. Trong trường hợp này, tất cả các ảnh hưởng của chính sách đều được đo lường bằng hiệu quả kinh tế. Những ảnh hưởng tích cực của chính sách được gọi là lợi ích: Còn những ảnh hưởng gây tổn thất nguồn lực của chính sách được gọi là chi phí. Như vậy trong phân tích lợi ích - chi phí, mặc dù ảnh hưởng của chính sách rất đa dạng nhưng chúng đều được thể hiện thông qua các chỉ số kinh tế. Nguyên tắc lựa chọn phương án tối ưu trong trường hợp này là: *lựa chọn phương án nào đem lợi ích ròng cao nhất*.

Trong thực tế, các nhà phân tích chính sách thường gặp khó khăn khi quyết định có phải tất cả các mục tiêu đều có thể được xem xét như là các yếu tố của lợi ích kinh tế hay không. Ví dụ, khi nhà phân tích chính sách phải đối mặt với vấn đề tắc nghẽn giao thông và mục tiêu là phải xác định chính sách để giảm bớt thời gian tiêu tốn trên đường và tiết kiệm nhiên liệu cho cán bộ công chức. Cả hai mục tiêu đều có thể chuyển đổi thành một tác động chung: tiết kiệm chi phí. Tuy nhiên cũng phải thấy rằng cách làm này không phải bao giờ cũng dễ thực hiện trong thực tế.

+ *Phân tích định tính lợi ích - chi phí*: Là phương pháp phân tích giải pháp chính sách khi chính sách chỉ có các mục tiêu kinh tế nhưng những ảnh hưởng của nó khó đo lường được. Cũng giống như phương pháp phân tích lợi ích - chi phí cơ sở, việc phân tích được bằng cách dự báo các ảnh hưởng của chính sách. Một số ảnh hưởng có thể được thể hiện thông qua các chỉ tiêu định lượng (ví dụ thời gian chậm trễ hay chất lượng thái), trong khi những ảnh hưởng khác lại thể hiện một cách định tính (phá huỷ cảnh quan môi trường). Nếu mức độ ảnh hưởng của chính sách không thể đo lường được thì nhà phân tích chính sách cũng không tính toán được một cách cụ thể lợi ích ròng của chính sách. Khi đó, sự tranh luận mang tính định tính cần được tiến hành để xác định thứ tự quan trọng của ảnh hưởng chính sách.

Thông thường các ảnh hưởng chính sách rất khó đo lường do những khó khăn mang tính kỹ thuật khi đánh giá nên phân tích định tính lợi ích - chi phí là phương pháp được sử dụng rộng rãi trong thực tế.

+ *Phân tích lợi ích - chi phí sửa đổi*: Là phương pháp phân tích giải pháp chính sách khi:

- Ngoài mục tiêu kinh tế, chính sách còn có một mục tiêu kinh tế xã hội
- Các ảnh hưởng chính sách đều có thể lượng hoá được
- Các ảnh hưởng chính sách đều tiền tệ hoá được.

Bất cứ sự can thiệp nào trong thị trường nhằm phân phối lại của cải (khi thiếu sự phụ thuộc lẫn nhau giữa tính hữu dụng và thất bại của thị trường) đều dẫn đến sự mất mát và chúng ta phải quan tâm để đạt được một mức phân phối cần thiết với sự mất mát nhỏ nhất. Hay nói cách khác, cần thực hiện lại với chi phí nhỏ nhất.

Với phương pháp này, những mức độ thực hiện mục tiêu xã hội khác nhau được quy tương ứng với những giá trị tiền tệ khác nhau. Ví dụ, nếu mục tiêu xã hội là công bằng, nhà phân tích sẽ xác định chi phí và lợi ích tương ứng cho từng nhóm xã hội khác nhau. Cũng chính vì vậy, phương pháp này còn gọi là *phân tích phân phối lợi ích - chi phí*. Bằng việc bổ xung yếu tố phân phối trong phân tích lợi ích- chi phí, có thể dễ dàng xếp thứ bậc cho các phương án chính sách. Nhược điểm của phương pháp này thể hiện ở chỗ sẽ là nguy hiểm nếu lúc nào cũng cố gắng chuyển đổi lợi ích kinh tế và công bằng vào một hệ đo lường chung.

2. Phân tích giải pháp chính sách

Phân tích giải pháp được tiến hành theo bốn bước: 1. Lựa chọn chỉ tiêu đánh giá; 2. Xác định các phương án chính sách; 3. Đánh giá các phương án chính sách; 4. Nêu kiến nghị chính sách.

a) Lựa chọn chỉ tiêu đánh giá

Để đánh giá các phương án chính sách nhằm lựa chọn phương án chính sách tối ưu cần chuyển đổi các mục tiêu tổng quát của chính sách thành các chỉ tiêu cụ thể. Ví dụ, mục tiêu của chính sách cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước có thể được thể hiện thông qua các chỉ tiêu cụ thể là: tăng vốn, tăng

số lao động việc làm tại công ty; nâng cao trình độ công nghệ, trình độ quản trị doanh nghiệp; tăng doanh thu, tăng lợi nhuận, tăng thu ngân sách nhà nước, tăng thu nhập của người lao động...

Các chỉ tiêu đánh giá chính sách rất đa dạng do tầm ảnh hưởng của các chính sách rất rộng lớn. Những chỉ tiêu này có thể mang tính định lượng hoặc định tính; có thể dễ đo lường hoặc không; có thể chuyển đổi sang hệ đo lường hoặc không. Một hệ thống chỉ tiêu tốt tạo cơ sở cho việc lựa chọn phương án chính sách tối ưu và đo lường những thành công trong quá trình hướng tới mục tiêu của chính sách. Vì vậy, khi xây dựng các chỉ tiêu đánh giá cần chú ý tới một số yêu cầu:

- Số lượng các chỉ tiêu đánh giá cần được hạn chế ở mức tối thiểu, chọn những chỉ tiêu phản ánh cơ bản nhất tính chất và nội dung của mục tiêu.
- Hệ thống các chỉ tiêu cần thể hiện được khả năng thực hiện chỉ tiêu của chính sách.
- Hệ thống các chỉ tiêu cần phản ánh được mức độ tác động của những ảnh hưởng quan trọng của chính sách.
- Cần cố gắng lượng hoá các chỉ tiêu đánh giá chính sách tuy khó tránh khỏi các chỉ tiêu định tính do sự có mặt của các mục tiêu xã hội.

b) Xác định các phương án chính sách

Xác định các phương án chính sách là hoạt động mang tính sáng tạo cao của quá trình phân tích chính sách. Các phương án của chính sách có thể được phát triển từ những nguồn sau: 1. Những chính sách đã tồn tại; 2. Những giải pháp chính sách mang tính lý thuyết; 3. Những đề xuất chính sách của các nhà khoa học và những nhà hoạt động thực tiễn.

Những chính sách đang tồn tại cần được xem xét và đánh giá một cách kỹ lưỡng bởi vì các chính sách sẽ được sử dụng cho tương lai thường ít khi là chính sách hoàn toàn mới. Thông thường, các chính sách được điều chỉnh, hoàn thiện, đổi mới cho phù hợp cho những điều kiện kinh tế- xã hội luôn biến động không ngừng. Việc sử dụng những công cụ truyền thống cho phép tiết kiệm nguồn lực và không tạo ra những biến động lớn trong hệ thống mà ở đó chính sách phát huy tác dụng.

Do những đặc trưng về mặt kỹ thuật, thể chế, chính trị, lịch sử của vấn đề cần giải quyết, các giải pháp chính sách mang tính lý thuyết ít có khả năng ứng dụng trực tiếp trong thực tế nhưng sẽ cung cấp cho nhà phân tích khuôn khổ ban đầu để đến với các phương án chính sách phù hợp hơn. Chẳng hạn sẽ là tự nhiên nếu khi phải đối mặt khai thác quá mức tài nguyên, nhà phân tích tìm hiểu các giải pháp mang tính lý thuyết như giao quyền sử dụng tài nguyên cho những chủ thể nhất định, sử dụng các loại phí tài nguyên, hạn chế số tổ chức được quyền khai thác tài nguyên...

Đề xuất chính sách của các nhà khoa học và những nhà hoạt động thực tiễn cần được đặc biệt quan tâm vì đó chính là những gợi ý rất quan trọng cho nhà phân tích. Tuy nhiên cũng cần nhận thấy rằng, do xuất phát từ những người có quan điểm khác nhau, đại diện cho lợi ích của những nhóm xã hội khác nhau, các đề xuất chính sách có thể rất đa dạng, nhiều khi có nội dung trái ngược nhau. Ví dụ, đối với chính sách tỷ giá, có quan điểm cho rằng cần duy trì tỷ giá ổn định để không gây biến động trong nền kinh tế, nhưng lại có quan điểm cho rằng nên để tỷ giá dao động theo quy luật cung- cầu của thị trường.

Trong quá trình xác định các phương án chính sách, nhà phân tích cần chú ý tới một số điểm sau:

Thứ nhất, không nên hy vọng sẽ tìm thấy một chính sách hoàn hảo. Phân tích chính sách cần phải đương đầu với những vấn đề mang tính tổng hợp, đa mục tiêu. Khó có giải pháp chính sách nào có khả năng thực hiện các mục tiêu hay giải quyết tất cả các vấn đề. Rất ít khi tồn tại giải pháp chính sách tốt nhất đồng thời cũng là giải pháp duy nhất. Một phương án chính sách là tập hợp của nhiều giải pháp, tạo thành một chỉnh thể thống nhất để đi tới mục tiêu.

Thứ hai, không nên chấp nhận theo cảm tính một số giải pháp nào đó là hấp dẫn hơn các giải pháp khác. Chính sách tối ưu chỉ được xác định thông qua quá trình đánh giá nghiêm túc khả năng thực hiện mục tiêu của tất cả các phương án chính sách.

Thứ ba, không nên xây dựng chính sách “vạn năng” vì thực ra đó chỉ là những giải pháp chung chung, không có mấy giá trị thực tế. Chính sách cần

có mục tiêu ưu tiên rõ ràng, với những giải pháp và công cụ cụ thể được đảm bảo bằng những nguồn lực. Để tránh được những chính sách quá chung chung cần xác định tất cả các hạn chế đối với chính sách như ngân sách, khả năng của bộ máy hành chính hay những ràng buộc về chính trị.

Cũng cần phải nhớ rằng mỗi phương án chính sách là tập hợp của những hành động cụ thể. Chính vì vậy những phương án chính sách, phải được xây dựng dưới dạng tập hợp của những lời chỉ dẫn để người sử dụng có thể nắm được một cách chính xác họ phải sử dụng cái gì và sau đó sẽ phải làm gì. Để chuẩn bị những chỉ dẫn chính sách cần xác định những nguồn lực nào cần có cho quá trình thực hiện chính sách và làm cách nào để nhận được những nguồn lực đó từ tay những người nắm giữ. Tóm lại, nhà phân tích cần sáng tạo một kịch bản thể hiện chính sách sẽ được chuyển từ kế hoạch thành thực tế như thế nào.

c) Lựa chọn phương án chính sách tối ưu

Một khi các chỉ tiêu đánh giá và các phương án chính sách đã được xác định cần đặt chúng lại với nhau theo cách nào để có thể tiến hành lựa chọn phương án chính sách tối ưu. Nhà phân tích đối đầu với ba nhiệm vụ chính: 1. Dự báo ảnh hưởng của các phương án chính sách; 2. Đánh giá các ảnh hưởng theo các chỉ tiêu; 3. So sánh các phương án thông qua hệ chỉ tiêu.

Để thực hiện những nhiệm vụ trên cần xác định rõ những giả thiết được sử dụng trong quá trình phân tích. Ví dụ, nếu chỉ quan tâm đến lợi ích - chi phí thì việc xác định ảnh hưởng đồng nghĩa với dự báo những lợi ích và chi phí của phương án chính sách. Việc đánh giá sẽ tương đối đơn giản vì tất cả các ảnh hưởng đều được đo bằng tiền tệ. Vì lợi ích kinh tế là mục tiêu cơ bản nhất, quy tắc lựa chọn cũng đơn giản: sẽ chọn phương án nào có lợi ích ròng cao nhất.

Trong thực tế, quá trình ra quyết định thường được dự báo, đánh giá, lựa chọn phương thức hành động... một cách định tính, trong tình trạng không có sự phân tích đầy đủ. Các mục tiêu về phương án quyết định thường không được xác định rõ ràng. Khi ra quyết định thường nhật, kinh nghiệm sẽ giúp ta tránh khỏi các sai lầm. Nhưng khi vấn đề cần giải quyết là lớn và

phức tạp, sai lầm nghiêm trọng sẽ có thể xảy ra nếu ta không đánh giá tất các phương án trong mối quan hệ với tất cả các mục tiêu một cách rõ ràng.

Công cụ thường sử dụng để đánh giá một cách hệ thống các phương án chính sách là ma trận chỉ tiêu/ phương án chính sách.

**Dự báo các ảnh hưởng của chính sách*

Để đánh giá các phương án chính sách trong mối quan hệ với các chỉ tiêu, trước tiên phải dự báo được ảnh hưởng của chúng. Đây chính là lúc mà các mô hình mô phỏng nguyên nhân - kết quả được sử dụng rộng rãi. Ngày nay, nhờ những tiến bộ của công nghệ thông tin, việc xây dựng những mô hình toán kinh tế để phân tích và mô phỏng ảnh hưởng của các chính mà nhà nước có thể áp dụng đã trở nên dễ dàng hơn nhiều so với những nhiều so với những năm 1980. Chẳng hạn, chúng ta có thể thiết kế trong thời gian rất ngắn những mô hình định lượng để dự báo ảnh hưởng của các phương án điều chỉnh tỷ giá tới tăng trưởng kinh tế, đầu tư, giá cả, xuất nhập khẩu và cán cân thanh toán như có những thông tin cần thiết. Các mô hình giúp ta hiểu và giải thích được các điều kiện hiện tại cũng như dự báo được các điều kiện ảnh hưởng của chính sách cho tương lai. Giả sử vấn đề chính sách là hiện tượng tắc nghẽn giao thông vào những giờ cao điểm tại trung tâm thành phố và có ba phương án chính sách khác nhau để giải quyết vấn đề là: 1. Tạm thời giữ nguyên hiện trạng. 2. Tăng gấp đôi tiền gửi xe ở trung tâm thành phố. 3. Mở các tuyến xe buýt qua trung tâm. Mô hình được xây dựng sẽ phản ánh mức độ tắc nghẽn do những quyết định của dân chúng tương ứng với các phương án chính sách khác nhau của chính quyền thành phố.

Ma trận ảnh hưởng của các phương án chính sách giải quyết ách tắc giao thông tại khu trung tâm

Các mục tiêu	Các chỉ tiêu	Phương án chính sách		
		Chính sách hiện tại	Tăng gấp đôi phí đỗ xe ở khu trung tâm	Lập các tuyến xe buýt, qua trục chính

1. Giảm ách tắc giao thông	1. Số lượng xe qua khu trung tâm (1.000 chiếc/ ngày)	500	450÷480	300÷350
	2. Thời gian tắc xe trung bình(phút/xe/ngày)	20	12÷15	6÷10
	3. Số lượng xe bus (25 chỗ) qua khu trung tâm (1000chiếc/ngày)	3	3,8÷5	9÷11
	4. Thời gian tắc xe bus trung bình (phút/xe/ ngày)	20	12÷15	6÷10
2. Cải thiện tình hình tài chính	1.Thu nhập từ phí gửi xe và phí bãi tăng thêm so với chính sách hiện thời (tỷ đồng/năm)	0	13÷20,8	-0,52÷-0,13
	2. Chi phí thực hiện chính sách (tỷ đồng/ năm)	0	12	35
3. Cải thiện tình hình kinh tế xã hội của t.phố	1. Thay đổi trong hoạt động kinh doanh	0	Giảm nhẹ	Tăng nhanh
	2. Thay đổi lợi nhuận của các đơn vị ttrông xe (tỷ đồng/năm)	0	13	-2,6÷-0,91
	3. Sự quá tải của các bãi đỗ xe ở khu vực xung quanh	Vừa phải	Cao	Vừa phải

Một chính sách luôn tạo ra nhiều ảnh hưởng và được dự đoán nên được tiến hành theo hai giai đoạn. Thứ nhất, xác định tất cả các ảnh hưởng của giải pháp chính sách. Với những ví dụ trên, đó là ảnh hưởng của chính sách nên hoạt động của hệ thống xe buýt công cộng; giá và số lượng điểm đỗ xe tư nhân tại và gần điểm trung tâm; thu nhập của thành phố từ phí bãi đỗ xe và vé xe; ảnh hưởng lên các loại hình giao thông khác; thái độ của dân chúng đối với từng phương án chính sách... Để đánh giá ảnh hưởng của chính sách, mỗi ảnh hưởng cần tương ứng ít nhất với một chỉ tiêu. Hệ chỉ tiêu sẽ chưa đủ độ đa dạng nếu một ảnh hưởng nào đó không được đánh giá thông qua ít nhất một chỉ tiêu.

Thứ hai, cần phải đảm bảo rằng đã có dự báo cho tất cả các phương án chính sách theo tất cả các chỉ tiêu. Lúc đó mới có thể tiến hành so sánh các phương án chính sách. Nếu phương án chính sách mới không có ảnh hưởng tương ứng với một chỉ tiêu ứng với một chỉ tiêu nhất định thì trên phương diện đó nó không khác gì chính sách hiện hành.

Sẽ dễ dàng hơn cho việc dự đoán ảnh hưởng của các chính sách nếu sử dụng ma trận chỉ tiêu/phương án. Bảng trang bên được thiết lập để dự báo ảnh hưởng của các phương án chính sách giải quyết tắc nghẽn giao thông tại khu trung tâm buôn bán của thành phố. Cột dọc thể hiện ba phương án: giữ nguyên chính sách hiện thời; tăng gấp đôi phí đỗ xe tại khu trung tâm, và thiết lập các tuyến xe buýt tại một số trục chính. Cột ngang thể hiện các phương án của chính sách thông qua một hệ thống chỉ tiêu đã được xác lập.

Không nên che giấu sự không chắc chắn khi dự báo các ảnh hưởng của chính sách vì sự không chắc chắn cũng là hiện tượng bình thường trong thực tế. Lúc đó có thể nêu lên giới hạn của sự ảnh hưởng. Chẳng hạn căn cứ vào sự thống kê hai năm qua, có thể đảm bảo rằng với chính sách hiện hành, số lượng xe trung bình đi vào khu trung tâm tại giờ cao điểm trong năm tới sẽ là 500.000 xe/ ngày. Ngược lại, chỉ có thể dự báo rằng việc tăng gấp đôi phí đỗ xe, con số này sẽ nằm trong khoảng từ 450.000 đến 480.000 xe/ ngày. Những con số đó sẽ được sử dụng để xác định trường hợp “tốt nhất” và “xấu nhất” của mỗi phương án.

Trong rất nhiều trường hợp, không chắc chắn trở nên quá lớn và những phương pháp phân tích định tính sẽ trở nên phù hợp hơn là các phương pháp phân tích định lượng. Ví dụ với chỉ tiêu “thay đổi trong hoạt động kinh doanh tại khu trung tâm thương mại”, sẽ chẳng có cơ sở nào để tiến hành dự báo định lượng. Và cũng sẽ thực tế hơn khi ta dùng dự báo định tính như “có tăng nhẹ” hay “có giảm nhẹ”.

Thông thường trong quá trình phân tích, phải dự báo cho tương lai dài. Để làm được điều đó cần xác lập được những giả thiết của các điều kiện chính sách. Mỗi tập hợp giả thiết sẽ làm xuất hiện một kịch bản và nhà phân tích sẽ phải xem xét không phải chỉ một ma trận chỉ tiêu phương án chính sách mà là nhiều ma trận khác nhau.

** Đánh giá các ảnh hưởng.*

Ma trận dự báo thường thể hiện các ảnh hưởng ở dạng không thể so sánh được. Để khắc phục điều này người ta cố gắng hợp nhóm các ảnh hưởng có mối quan hệ gần gũi với nhau và thể hiện chúng theo một thức độ chung. Với cách này số các chỉ tiêu sẽ giảm tương ứng với số nhóm các ảnh hưởng. Ví dụ phương pháp phân tích lợi ích- chi phí truyền thống đòi hỏi mọi ảnh hưởng đều được đo bằng tiền tệ. Như vậy, cần cố gắng xây dựng những chỉ tiêu đánh giá các ảnh hưởng có thể so sánh được với nhau mà không bóp méo mối quan hệ của các chỉ tiêu cần đạt được.

Theo *Ma trận ảnh hưởng của các phương án chính sách giải quyết ách tắc giao thông tại khu trung tâm*, mục tiêu thứ nhất giảm mức độ tắc nghẽn giao thông tại khu trung tâm, được thể hiện thông qua bốn chỉ tiêu: số phương tiện khu trung tâm trong giờ cao điểm và thời gian bị tắc; số lượng xe buýt và thời gian bị tắc. Với giả thiết cho rằng sự tắc nghẽn của mọi phương tiện đều có ý nghĩa như nhau ta có thể quy cả bốn mục tiêu thể hiện mục tiêu thứ nhất của chính sách về một chỉ tiêu duy nhất, đó là tổng thời gian trung bình bị tiêu phí do tắc nghẽn giao thông tại khu trung tâm mỗi ngày.

Trong khi chỉ tiêu để đánh giá sự tắc nghẽn giao thông được đo bằng giờ thì chỉ tiêu đánh giá tình trạng tài chính lại được đo bằng tiền. Để so sánh các phương án chính sách theo hai chỉ tiêu này các nhà phân tích thường tìm cách chuyển chi phí thời gian bằng chi phí bằng tiền. Với giả thiết cho rằng thời gian tiêu tốn do tắc nghẽn giao thông chính là thời gian làm việc, bị tắc nghẽn có nghĩa là mất đi một khoản tiền lương nhất định, có thể tiền tệ hoá được chỉ tiêu thứ nhất của chính sách. Ví dụ, nếu mức tiền lương trung bình là 3.000 đồng/h, chi phí chậm giờ do tắc nghẽn giao thông một năm sẽ là 349,8 tỷ đồng đối với chính sách hiện hành; từ 209,8 - 262,3 tỷ đồng đối với phương án tăng gấp đôi chi phí đỗ xe; từ 104,9 - 174,9 tỷ đồng đối với phương án xây dựng các tuyến xe buýt qua trung tâm. So sánh với chính sách hiện hành, phương án hai sẽ giảm được chi phí chậm giờ do tắc nghẽn từ 87,5 - 140 tỷ đồng; phương án ba sẽ giảm được từ 174,9 - 245,9 tỷ đồng.

Để so sánh các phương án trong nhiều trường hợp người ta xác định chỉ tiêu “lợi ích ròng” trong đó kết hợp hai chỉ tiêu: lợi ích do giảm tắc nghẽn giao thông và chi phí do thực hiện chính sách theo công thức sau đây:

$$\text{Lợi ích ròng} = \text{Lợi ích do giảm tắc nghẽn giao thông} - \text{Chi phí do thực hiện chính sách}$$

Tuy nhiên có một câu hỏi được đặt ra là có phải bao giờ lợi ích ròng cũng là kết hợp thoả đáng của hai mục tiêu trên hay không? Đối với chính quyền thành phố, câu trả lời sẽ là không bởi một số lý do. Thứ nhất, chính quyền thành phố có thể cho rằng chậm trễ do tắc nghẽn của xe buýt không quan trọng bằng sự chậm trễ của các phương tiện giao thông khác bởi vì đại bộ phận đối tượng đi xe buýt không phải là các bộ công nhân viên chức. Thứ hai, vì quá quan tâm đến các yếu tố ảnh hưởng trực tiếp đến ngân sách, chính quyền thành phố có thể bỏ qua các lợi ích xã hội mang tính gián tiếp. Như vậy mối quan hệ lợi ích- chi phí không thể thiết lập được và hai chỉ tiêu: lợi ích do giảm tắc nghẽn và chi phí do thực hiện chính sách vẫn cần tồn tại một cách độc lập.

Tóm lại, cần phải tìm ra cách thức nào đó để các chỉ tiêu có thể so sánh được với nhau mà không làm lu mờ các mục tiêu của chính sách.

**So sánh các phương án thông qua hệ số chỉ tiêu*

Phương án tối ưu sẽ được lựa chọn dễ dàng nếu: 1. Chỉ có một chỉ tiêu duy nhất. 2. Tồn tại một phương án có thứ bậc cao nhất ứng với mọi chỉ tiêu. Nhưng thật không may, những điều kiện lý tưởng đó ít xảy ra trong thực tế. Để đánh giá nhà phân tích có nhiệm vụ phải tìm ra thước đo chung cho các chỉ tiêu.

Khi có thể đánh giá được một cách chính xác mức độ ảnh hưởng của các chính sách. Những giá trị đưa ra đều có ý nghĩa dự đoán với một mức độ tin cậy nhất định. Thông thường giá trị dự báo của các ảnh hưởng cũng như độ tin cậy của chúng được xác định dựa trên đánh giá mang tính chủ quan của nhà phân tích dựa vào những bằng chứng. Trong trường hợp độ tin cậy của các ảnh hưởng chính sách không được đảm bảo chắc chắn, việc đánh giá các phương án có thể được tiến hành theo những cách thức sau đây:

- *Phương pháp kịch bản*: được áp dụng khi sự không chắc chắn của các ảnh hưởng xuất phát từ sự không chắc chắn của các điều kiện làm phát sinh ảnh hưởng. Mỗi kịch bản sẽ cho một phương án tốt nhất. Phương án tỏ ra tốt nhất đối với mọi kịch bản sẽ được lựa chọn mà không có gì phải bàn cãi. Nếu không có phương án nào được như vậy, sự lựa chọn có thể dựa vào hai tiêu chí: 1. Phương án đem lại kết quả tốt nhất trong phần lớn các trường hợp; 2. Phương án tránh được những hậu quả xấu nhất trong mọi kịch bản.

- *Phương pháp đánh giá ảnh hưởng trong trường hợp tốt nhất và trường hợp xấu nhất*: được áp dụng khi mức độ tin cậy đối với kết quả của các phương án chính sách là khác nhau. Có những phương án có thể đánh giá được ảnh hưởng, có phương án khác lại không. Lúc đó nhà phân tích phải quyết định trường hợp nào trong giới hạn xấu nhất và tốt nhất được sử dụng để so sánh với các phương án chính sách khác.

- *Phương pháp cho điểm*: được áp dụng cho trường hợp có nhiều chỉ tiêu không thể quy về một hệ tiêu chuẩn. Chẳng hạn, có thể sử dụng thang điểm mười. Điểm 0 ứng với trường hợp phương án chính sách hoàn toàn không đáp ứng cho chỉ tiêu điểm 10 khi phương án chính sách hoàn toàn đáp ứng được chỉ tiêu đó. Được chọn là phương án có tổng số điểm cao nhất theo tất cả các chỉ tiêu. Ví dụ, việc lựa chọn phương án thi công các tuyến giao thông trong đấu thầu công cộng có thể dựa vào ba chỉ tiêu: 1. Đáp ứng tiêu chuẩn kỹ thuật; 2. Giá thành; 3. Tiến độ thi công. Giả sử có ba phương án với số điểm sau:

Tiêu chuẩn	1	2	3	Tổng số điểm
Phương án 1	7	10	9	26
Phương án 2	10	7	10	27
Phương án 3	8	9	9	26

Phương án 2 sẽ là phương án được chọn.

- *Phương pháp hệ số*: được áp dụng cho trường hợp các chỉ tiêu có tầm quan trọng khác nhau. Người ta đặt hệ số to nhỏ để biết được tầm quan trọng

nhiều hay ít của chúng. Nếu lấy hệ số lớn nhất là bốn, ở ví dụ trên các chỉ tiêu trong quyết định chọn thầu có trọng số là:

Chỉ tiêu	Trọng số
Đáp ứng tiêu chuẩn kỹ thuật	4(hệ số cao nhất là 4)
Giá thành	4
Tiến độ thi công	2

Điểm số của các phương án có tính đến trọng số là:

Tiêu chuẩn	1	2	3	Tổng số điểm
Phương án 1	28	40	18	86
Phương án 2	40	28	20	88
Phương án 3	32	36	18	86

Phương án 2 sẽ là phương án được chọn.

Một cách làm khác là phân cho mỗi chỉ tiêu một giới hạn điểm nhất định trong tổng số điểm. Ví dụ, tổng số điểm cao nhất của tất cả các chỉ tiêu là 100. Điểm kỹ thuật cao nhất được 40 điểm, giá thành 40 điểm và thời gian 20 điểm. Được lựa chọn là phương án có tổng số điểm cao nhất.

- *Quy tắc chấp nhận, không chấp nhận:* được áp dụng khi rất khó xác định giá trị tuyệt đối hoặc tương đối của các ảnh hưởng chính sách. Giới hạn “chấp nhận” được xác lập cho mỗi chỉ tiêu đánh giá. Nếu chỉ tồn tại một phương án có tất cả các ảnh hưởng vượt qua ngưỡng chấp nhận, sự lựa chọn không bị đặt ra. Nếu có nhiều phương án thoả mãn các giới hạn chấp nhận, phương án tối ưu được lựa chọn bằng cách phân tích tỷ mỉ các phương án đó theo các chỉ tiêu đánh giá. Khó khăn nhất là không có phương án nào vượt qua được tất cả các ngưỡng. Lúc đó phải xây dựng các phương án khác hoặc phải hạ thấp giới hạn chấp nhận.

d) *Đưa ra kiến nghị chính sách*

Giai đoạn quan trọng của quá trình phân tích chính sách theo mô hình hợp lý là đưa ra những kiến nghị về chính sách. Cần phải trả lời được ba câu hỏi. Thứ nhất, những người sử dụng kết quả của phân tích chính sách sẽ phải làm gì? Thứ hai, tại sao họ lại phải làm điều đó? Thứ ba, họ phải làm điều đó như thế nào? Lời giải cho hai câu hỏi đầu được suy ra trực tiếp từ việc đánh giá các phương án chính sách. Để trả lời câu hỏi thứ ba, nhà phân tích chính sách phải đưa ra được những hành động cụ thể mà người sử dụng kết quả phân tích chính sách sẽ phải thực hiện để chính thức hoá và đưa các kiến nghị chính sách vào vận dụng trong thực tế.

Có ba lời khuyên cho những nhà phân tích chính sách: Thứ nhất, các kiến nghị phải được trực tiếp suy ra từ việc đánh giá và lựa chọn các phương án chính sách. Điều đó chứng tỏ những kiến nghị chính sách là hợp lý vì được xây dựng dựa trên những cơ sở vững chắc và được đánh giá, lựa chọn rất kỹ càng. Phải làm cho người sử dụng kiến nghị thấy rằng nhà phân tích hoàn toàn tin tưởng vào những lập luận và những lựa chọn mà anh ta đưa ra.

Thứ hai, cần tóm tắt ngắn gọn những ưu điểm và nhược điểm của kiến nghị chính sách. Tại sao người sử dụng cần chấp nhận phương án chính sách được kiến nghị? Chính sách đó sẽ đem lại những lợi ích và chi phí nào? Rủi ro nào có thể xảy ra? Lời giải cho những câu hỏi này sẽ thẳng thắn hướng người sử dụng tới những hậu quả của các kiến nghị khi được đem vận dụng trong thực tế.

Cuối cùng, phải đưa ra một cách rõ ràng tập hợp những hành động mà người sử dụng kết quả phân tích chính sách sẽ phải thực hiện. Đó chính là những kiến nghị gắn liền với quá trình tổ chức thực thi chính sách như: Xác định các loại cơ cấu nào? Đưa chính sách vào thực tế thông qua các kênh truyền tải nào? Kiểm tra việc thực hiện chính sách như thế nào? Cần nghĩ đến những yếu tố có thể gây cản trở đối với quá trình thực thi chính sách và các thức vượt qua những cản trở ấy để đạt tới mục tiêu.

3 Phân tích tác động của chính sách

Phân tích tác động chính sách được tiến hành trong hoặc sau giai đoạn tổ chức thực thi chính sách. Mục tiêu của phân tích là xem xét, đánh giá kết quả hoạt động của các cơ quan tổ chức thực thi chính sách và ảnh hưởng của

các tác động chính sách nhằm đưa ra những kiến nghị hoàn thiện hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước trong tổ chức thực thi chính sách cũng như những kiến nghị điều chỉnh chính sách và đổi mới chính sách. Những nội dung phân tích trong giai đoạn này là:

- Phân tích các hình thức thực hiện chính sách được xây dựng như cơ cấu tổ chức quản lý, cơ cấu nguồn lực nhằm đưa ra kiến nghị đổi mới kịp thời bộ máy tổ chức thực thi chính sách, chương trình triển khai chính sách và hệ thống các văn bản pháp quy từ trung ương đến địa phương.

- Phân tích, đánh giá tình hình chỉ đạo thực thi chính sách nhằm đưa ra kiến nghị điều chỉnh và đổi mới hoạt động của các kênh truyền tải.

- Phân tích, đánh giá hoạt động của hệ thống kiểm tra nhằm có được đầy đủ thông tin liên hệ ngược về quá trình thực hiện chính sách của tất cả các đối tượng chính sách.

- Phân tích, đánh giá hiệu lực và hiệu quả thực tế của chính sách.

- Đưa ra những kiến nghị điều chỉnh chính sách.

- Rút ra những bài học cho tương lai và đưa ra những kiến nghị đổi mới chính sách cho chu kỳ chính sách sau.

Câu hỏi ôn tập

1. Phân tích chính sách là gì? Những nhiệm vụ cơ bản của phân tích chính sách?
2. Quan hệ giữa phân tích chính sách và các khoa học khác? Những yêu cầu đối với nhà phân tích chính sách?
3. Quan điểm phân tích chính sách?
4. Cơ sở thông tin của phân tích chính sách?
5. Một số mô hình phân tích chính sách? ý nghĩa của những mô hình đó?
6. Quá trình phân tích chính sách theo quan điểm hợp lý?

HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH KINH TẾ - XÃ HỘI

I. VỊ TRÍ VÀ MỤC ĐÍCH HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH KINH TẾ - XÃ HỘI

1. Khái niệm cơ bản về hoạch định chính sách kinh tế - xã hội

Chính sách kinh tế - xã hội là tổng thể các quan điểm, tư tưởng, các giải pháp và công cụ mà nhà nước sử dụng để tác động lên các đối tượng và khách thể quản lý nhằm thực hiện các mục tiêu nhất định. Toàn bộ quá trình từ lúc đề xuất, ban hành, tổ chức thực hiện một chính sách cho đến khi hoàn thành việc thực hiện chính sách đó gọi là một chu trình chính sách, trong đó hoạch định chính sách là giai đoạn đầu tiên của cả chu trình đó.

Xuất phát từ một vấn đề bức xúc của thực tiễn hoặc từ một vấn đề quan trọng trong đời sống kinh tế xã hội, các chuyên gia tiến hành việc phân tích, nêu ra vấn đề và đề xuất một số giải pháp sẽ được nhà nước xem xét, thông qua và ban hành dưới hình thức một chính sách kinh tế xã hội. Như vậy, sản phẩm của quá trình hoạch định chính sách là một chính sách cụ thể được thể chế hoá.

Như vậy, *hoạch định chính sách kinh tế xã hội là một quá trình bao gồm việc nghiên cứu đề xuất các mục tiêu, giải pháp và công cụ nhằm đạt tới mục tiêu, được cơ quan có thẩm quyền thông qua và ban hành chính sách đó dưới hình thức một văn bản quy phạm pháp luật.*

2. Vị trí của hoạch định chính sách kinh tế - xã hội

Kết quả của quá trình hoạch định chính sách là các chính sách (có thể hợp lý và cũng có thể không hợp lý), nhằm đáp ứng một số yêu cầu nhất định của sự phát triển kinh tế - xã hội. Các chính sách này được thể chế hoá, thông qua những văn bản quy phạm pháp luật nhất định.

Có thể nhận thấy, kết quả của hoạch định chính sách kinh tế xã hội chưa phải là những giá trị thực tiễn, mà chỉ là một sản phẩm dưới dạng văn bản đã được cấp có thẩm quyền thông qua để đưa vào áp dụng trong thực

tiền. Muốn đưa chính sách vào cuộc sống, muốn biến mục tiêu chính sách thành hiện thực, phải tổ chức thực hiện chính sách.

Hoạch định chính sách kinh tế xã hội là giai đoạn có ý nghĩa quyết định đối với toàn bộ chu trình chính sách, bởi những lý do sau đây:

Thứ nhất, Hoạch định chính sách chính là giai đoạn lập kế hoạch, mở đầu cho cả chu trình chính sách. Trên cơ sở nghiên cứu, phân tích tình hình đất nước, quá trình hoạch định sẽ xác định trước *mục tiêu cần đạt, cách thức, biện pháp* tiến hành và *công cụ* cần thiết để đạt tới mục tiêu đó. Nói một cách khác, giai đoạn hoạch định chính sách là cơ sở, tiền đề để tiến hành các giai đoạn sau của chu trình chính sách. Không thể có một chính sách đúng nếu công tác hoạch định chính sách làm không tốt. Nếu chính sách không đúng thì tổ chức thực thi chính sách là vô nghĩa, không cần thiết, thậm chí còn có hại.

Thứ hai, sản phẩm của giai đoạn hoạch định chính sách là căn cứ để đánh giá toàn bộ chu trình chính sách. Sau khi thực hiện một chính sách kinh tế - xã hội, người ta chỉ có thể đánh giá chính sách đó trên cơ sở so sánh các kết quả của hoạt động thực tiễn với mục tiêu và các yêu cầu của chính sách được đề ra trong giai đoạn hoạch định chính sách đó, so sánh quá trình thực hiện chính sách với các biện pháp, nguồn lực và thời hạn đã được nêu trong văn bản chính sách của nhà nước.

Thứ ba, việc hoạch định ra một chính sách kinh tế - xã hội phù hợp, đáp ứng yêu cầu của thực tiễn sẽ quyết định phần lớn các kết quả tích cực trong thực tiễn hoạt động. Ngược lại, đề ra một chính sách sai sẽ gây ra những hậu quả tai hại khó lường hết trong đời sống xã hội.

3. Mục đích của hoạch định chính sách kinh tế - xã hội

Một là, đáp ứng đòi hỏi của sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Những đòi hỏi này có thể là những nhu cầu trong nước, những yêu cầu nội tại của chính xã hội, cũng có thể là những đòi hỏi của sự phát triển so với môi trường bên ngoài.

Ví dụ, sự phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần đòi hỏi nhà nước phải kịp thời có những chính sách phù hợp đối với các thành phần kinh

tế; sự mở cửa, hội nhập với các nước trong khu vực và trên thế giới đòi hỏi nhà nước phải xây dựng, đổi mới các chính sách thuế, chính sách thu hút đầu tư nước ngoài, bảo hộ sản xuất trong nước...

Hai là, xác định cơ hội và những vấn đề cần giải quyết.

- “Vấn đề” là khoảng cách hay mâu thuẫn giữa mục tiêu mong muốn với thực tế chưa đạt được.

- “Cơ hội” ở đây được hiểu như là một tập hợp những hoàn cảnh thuận lợi trong nước, ngoài nước để thực hiện một mục tiêu nào đó của đất nước.

David Dery trong cuốn “Định nghĩa vấn đề trong phân tích chính sách” đã viết : “Các vấn đề chính sách là những nhu cầu và giá trị chưa được thực hiện - hay các cơ hội cải tiến - có thể được thực hiện thông qua hoạt động công”. Như vậy, khi có sự đối lập hoặc cách biệt giữa những gì mà nhà nước mong muốn với thực tế mà xã hội đạt được tức là “có vấn đề” trong kinh tế xã hội, đòi hỏi nhà nước phải xác định đó là vấn đề gì giải quyết nó bằng các chính sách kinh tế - xã hội cụ thể.

Ví dụ, Nhà nước muốn phát triển kinh tế nhanh nhưng nguồn lực, khả năng thực tế chưa cho phép. Như vậy là có vấn đề về tăng trưởng kinh tế. Nhà nước mong muốn có bộ máy hành chính hoạt động trôi chảy, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả nhưng thực tế thì bộ máy cứ phình to ra, kém hiệu quả và hiệu lực, tức là có vấn đề về cải cách hành chính.

Ba là, hiện thực hoá triển vọng, khắc phục và hạn chế nguy cơ.

Cơ hội sẽ có thể đem lại những triển vọng tốt đẹp cho phát triển đất nước nếu nhà nước sử dụng được cơ hội để tăng khả năng thành công. Ngược lại, đối với các vấn đề, nếu không được nhà nước xác định và xử lý giải quyết một cách kịp thời và triệt để thì có thể đưa đất nước tới những nguy cơ, những mối đe dọa.

Ví dụ, trong điều kiện kinh tế thị trường, nếu vấn đề sở hữu và mối quan hệ giữa các loại hình sở hữu không được xác định một cách rõ ràng trong luật pháp và chính sách của Nhà nước thì có thể đưa đất nước đến nguy cơ đi chệch hướng XHCN. Hoặc ở nước ta hiện nay, vấn đề dân số vẫn là một nguy cơ tiềm tàng cho tương lai, đòi hỏi nhà nước phải đề ra chính sách dân

số và kế hoạch hoá gia đình và tổ chức thực hiện nó một cách triệt để, mạnh mẽ hơn nữa.

II. NGUYÊN TẮC HOẠNH ĐỊNH CHÍNH SÁCH KINH TẾ - XÃ HỘI

1. Chính sách kinh tế - xã hội phải phù hợp và phục vụ đường lối chính trị

Chính sách kinh tế - xã hội của một quốc gia luôn luôn gắn với chế độ chính trị, phụ thuộc đường lối phát triển của quốc gia đó.

Ở các nước tư bản chủ nghĩa, chính trị thể hiện mối quan hệ giữa các giai cấp, các đảng phái, bao gồm các đảng chính trị, các nhóm có áp lực. Sự đấu tranh giữa các đảng phái nhằm giành quyền chỉ huy, kiểm soát hoặc làm tăng ảnh hưởng và vị trí của đảng mình, tạo nên môi trường chính trị của những quốc gia này. Ở những nước theo chế độ đại nghị, Thủ tướng và Nội các là do Đảng nắm đa số ghế trong Quốc hội lập nên. Vì vậy, đương nhiên nhà nước sẽ phục vụ cho đường lối chính trị của Đảng đó. Ở nhiều nước, Tổng thống là người đứng đầu quốc gia, nắm quyền hành pháp tối cao và thành lập nên Nội các, song các chính sách của Chính phủ đề ra đều phải được Quốc hội thông qua (chủ yếu là Đảng nắm đa số ghế). Do đó, ngay cả trong trường hợp Tổng thống không phải là người của Đảng chiếm đa số trong Quốc hội thì những chính sách của Chính phủ vẫn phản ánh lợi ích của Đảng này. Như vậy, chính sách của Chính phủ luôn tuân theo đường lối chính trị của Đảng (hoặc liên minh Đảng) cầm quyền trong giai đoạn đó.

Ở nước ta, Đảng Cộng sản Việt Nam là Đảng cầm quyền. Đảng lãnh đạo nhà nước thông qua việc vạch ra cương lĩnh, chiến lược, định hướng về chính sách và tổ chức cán bộ. Nhà nước thể chế hoá đường lối chủ trương đó trong thực tiễn. Vì vậy, những chính sách kinh tế xã hội do nhà nước đề ra phải căn cứ vào đường lối chủ trương và định hướng phát triển đất nước của Đảng. Trong giai đoạn hiện nay, chính sách của nhà nước phải hướng vào đẩy mạnh công cuộc đổi mới toàn diện và đồng bộ do Đảng khởi xướng, tiếp tục phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước theo định hướng XHCN, bảo đảm tăng trưởng kinh tế nhanh, hiệu quả cao và bền vững, đi đôi với giải quyết những vấn đề

bức xúc về xã hội, bảo đảm an ninh quốc phòng, cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân.

Các chính sách kinh tế xã hội, với tư cách là công cụ của nhà nước để quản lý xã hội, bao giờ cũng thể hiện quan điểm giai cấp, quan điểm chính trị nhất định. ở nước ta hiện nay, các chính sách kinh tế xã hội phải xuất phát từ quan điểm, đường lối của Đảng cộng sản Việt Nam. Cụ thể, các chính sách kinh tế xã hội phải phục vụ các mục tiêu: “độc lập dân tộc gắn liền với chủ nghĩa xã hội, dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh.”¹ Để thực hiện mục tiêu chung đó, các chính sách kinh tế xã hội phải hướng vào thực hiện các mục tiêu cụ thể sau:

- Xây dựng nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước, theo định hướng XHCN. Giữ vững định hướng phát triển của đất nước, chống 4 nguy cơ: đi chệch hướng XHCN, tụt hậu về kinh tế, tham nhũng và “diễn biến hoà bình”.

- Gắn đổi mới kinh tế với đổi mới chính trị.

- Phương thức chủ yếu để thực hiện mục tiêu là tiến hành công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

- Tạo ra nhiều động lực phát triển khác nhau, trong đó chủ yếu là phát huy nội lực, đồng thời tranh thủ và tận dụng ngoại lực, đa dạng hoá và đa phương hoá các mối quan hệ với bên ngoài.

- Bảo đảm hài hoà giữa phát triển kinh tế với công bằng và tiến bộ xã hội.

- Lấy giáo dục - đào tạo và khoa học công nghệ làm quốc sách hàng đầu.

ở nước ta, con người không chỉ là phương tiện, mà còn là mục tiêu của sự phát triển. Do vậy, các chính sách kinh tế-xã hội luôn luôn phải coi trọng yếu tố con người. Các chính sách kinh tế - xã hội đều phải đặt con người ở vị trí trung tâm, xuất phát từ con người và phục vụ con người.

2. Chính sách kinh tế - xã hội phải phù hợp với pháp luật hiện hành

¹ . Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX. NXB chính trị quốc gia. Hà Nội, 2001.

Trong mỗi quốc gia đều tồn tại những chuẩn mực chung, được cơ quan quyền lực tối cao của nhà nước thông qua và ban hành dưới hình thức văn bản pháp luật. Hệ thống pháp luật tạo nên những khuôn khổ pháp lý, quy định và điều chỉnh tất cả các quan hệ xã hội. Các chính sách kinh tế - xã hội do nhà nước ban hành phải căn cứ vào hệ thống pháp luật hiện hành và tuân thủ các quy định của pháp luật.

Các thể chế pháp luật tác động tới các chính sách bằng cách định hình sự thể hiện của vấn đề và bằng các giải pháp cụ thể, cũng như các phương pháp và phạm vi để thực hiện các giải pháp đó. Các thể chế pháp luật cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách những qui tắc hành động, những tiêu chuẩn xây dựng chính sách, những ràng buộc và khuôn khổ đối với chính sách (những điều được phép và những điều không được phép). Đồng thời, chính sách kinh tế - xã hội là cơ sở hình thành những thể chế pháp luật mới. Thông thường, sau khi nhà nước ban hành một chính sách kinh tế xã hội, để thực thi chính sách đó trong cuộc sống, nhà nước phải thể chế hoá chính sách đó thành các qui phạm pháp luật, vừa khuyến khích, vừa cưỡng chế đối với việc thi hành chính sách đó.

Ở nước ta, pháp luật nhà nước là một hệ thống thống nhất, phản ánh ý chí, nguyện vọng và lợi ích của giai cấp công nhân và nhân dân lao động. Hiến pháp là đạo luật cơ bản của nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Hiến pháp mới nhất của nước ta là hiến pháp được ban hành 1992. Cho đến nay, Nhà nước ta đã ban hành được một hệ thống luật pháp bao quát và điều chỉnh các quan hệ xã hội trong nhiều lĩnh vực đời sống xã hội. Những văn bản pháp luật này cũng đã tạo cơ sở pháp lý cho việc hình thành nền kinh tế thị trường ở nước ta.

Hệ thống luật pháp do Nhà nước ta ban hành là sự thể chế hoá Cương lĩnh, Chiến lược và các định hướng chính sách của Đảng. Vì vậy, các chính sách kinh tế xã hội không những phải căn cứ vào những quan điểm, đường lối của Đảng, mà còn phải tuân thủ những qui phạm pháp luật được thể chế hoá từ đường lối chính trị đó.

3. Các chính sách kinh tế-xã hội phải khả thi

Các chính sách kinh tế - xã hội phải phù hợp với điều kiện kinh tế-xã hội. ở tầm vĩ mô, các điều kiện đó là: trình độ phát triển của nền kinh tế, mức độ tăng trưởng kinh tế, sự phát triển và nhu cầu phát triển của lĩnh vực kinh tế mà chính sách tác động đến.

Ở nước ta, công cuộc đổi mới những năm vừa qua đã đạt được những thành tựu quan trọng. Nền kinh tế dần dần ổn định và tăng trưởng, lạm phát được kiềm chế, lương thực bảo đảm đủ ăn và xuất khẩu. Tuy nhiên, cho đến nay nước ta vẫn là một trong những nước nghèo, tiềm lực kinh tế còn hạn chế, trình độ phát triển kinh tế, năng suất lao động, chất lượng và hiệu quả sản xuất kinh doanh còn thấp, nền tài chính quốc gia còn nhiều yếu kém, cơ sở vật chất kỹ thuật còn lạc hậu, thu nhập quốc dân tính theo đầu người mới đạt trên 1000 USD. Các giải pháp chính sách kinh tế xã hội phải phù hợp với những điều kiện kinh tế hiện có. Chẳng hạn, phát triển sự nghiệp giáo dục được Đảng và Nhà nước coi là quốc sách hàng đầu, quyết định sự tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội. Tuy nhiên, trong điều kiện ngân sách nhà nước còn hạn hẹp, Đảng và Nhà nước ta chủ trương xã hội hoá hoạt động giáo dục (Ngoài phần đầu tư từ ngân sách nhà nước, cần huy động sự đóng góp của các thành phần kinh tế và của toàn dân cho phát triển giáo dục-đào tạo). Bên cạnh hệ thống các trường quốc lập, còn phát triển hệ thống trường dân lập và tư thục từ tiểu học đến đại học, thực thi chế độ học phí... Do điều kiện kinh tế của đất nước còn khó khăn, một số mục tiêu của các chính sách xã hội như chính sách việc làm, chính sách tiền lương, chính sách bảo trợ xã hội... cũng không thể đề ra quá cao.

4. Các chính sách kinh tế-xã hội phải đồng bộ, hệ thống

Kết quả của quá trình hoạch định chính sách là một chính sách kinh tế - xã hội cụ thể nào đó trong hệ thống các chính sách. Tất cả các chính sách thường có quan hệ mật thiết với nhau, đòi hỏi các cơ quan, các nhà hoạch định phải có cách nhìn tổng thể trong mối quan hệ với các chính sách khác. Ví dụ, chính sách giáo dục đào tạo, chính sách khoa học công nghệ, chính sách công nghiệp có quan hệ chặt chẽ với nhau. Chính sách phát triển nông thôn, chính sách xoá đói giảm nghèo, chính sách việc làm, chính sách dân số bổ sung cho nhau. Chính sách mới có thể làm tăng hoặc giảm hiệu lực của các chính sách hiện hành.

Mỗi chính sách thường nhằm vào một số mục tiêu nhất định. Nhưng những mục tiêu của các chính sách khác nhau, về cơ bản không được mâu thuẫn với nhau và đều phải hướng vào mục tiêu tổng thể của đất nước. Như vậy, phải có một hệ thống phối hợp đầy đủ các chính sách để giải quyết tất các vấn đề đã chín muồi về kinh tế, chính trị, văn hoá... của đất nước trong một giai đoạn phát triển nhất định.

Quan điểm hệ thống trong hoạch định chính sách còn đòi hỏi các cơ quan, các nhà hoạch định chính sách phải thấy được mối quan hệ và sự hỗ trợ lẫn nhau giữa chính sách với các công cụ quản lý khác của nhà nước (pháp luật, hành chính, kinh tế...). Chẳng hạn, chính sách kinh tế không được trái với hệ thống pháp luật hiện hành. Mặt khác, các chính sách cần phải được thể chế hoá bằng luật. Một chính sách kinh tế - xã hội mới ban hành đồng thời lại tạo ra một lĩnh vực điều tiết mới của hệ thống pháp luật. Chẳng hạn, với chính sách phát triển các thành phần kinh tế, một loạt đạo luật mới được ban hành như: Luật doanh nghiệp tư nhân, Luật công ty, Luật hợp tác xã, luật phá sản doanh nghiệp... Với chính sách thu hút vốn đầu tư có luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, Luật đầu tư trong nước... Có thể nói, chính sách kinh tế xã hội gắn bó chặt chẽ với hệ thống luật pháp, giữa chúng có mối quan hệ nhân quả và chế ước lẫn nhau.

Giữa chính sách công với các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội cũng có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Từ các chiến lược, các kế hoạch dài hạn, các nhà hoạch định sẽ đề ra các chính sách nhằm thực hiện các chiến lược và kế hoạch đó. Trong các chiến lược, chính sách được xem là những giải pháp cụ thể hơn. Một nhiệm vụ chiến lược hoặc kế hoạch được thực hiện thông qua một hoặc một số các chính sách có quan hệ chặt chẽ, đồng bộ.

Tóm lại, mỗi chính sách kinh tế xã hội đều phải quán triệt các quan điểm chỉ đạo và dựa trên một số nguyên tắc nhất định. Điều đó làm cho mỗi chính sách kinh tế xã hội đề ra trở thành một bộ phận thống nhất của toàn bộ hệ thống chính sách kinh tế xã hội, vừa giải quyết mục tiêu riêng biệt của chính sách đó, vừa góp phần thực hiện mục tiêu chung.

III. QUÁ TRÌNH HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH KINH TẾ - XÃ HỘI

Hoạch định chính sách là một quá trình bao gồm một chuỗi các công việc liên hoàn (gọi là các bước hoạch định chính sách) sau: Một là, xác định nhu cầu xã hội. Hai là, nghiên cứu bước đầu. Ba là, sắp xếp đưa vào nghị trình. Bốn là, nghiên cứu chính thức khi được chấp thuận. Năm là, thông qua và ban hành chính sách

1. Xác định nhu cầu về chính sách

a) Nhu cầu xã hội về chính sách

Trong đời sống kinh tế-xã hội thường nảy sinh những vấn đề tác động xấu tới đời sống của dân cư: giá cả hàng hoá tăng, trật tự an toàn xã hội không đảm bảo; ô nhiễm môi trường... Những vấn đề nêu trên đòi hỏi nhà nước ban hành một chính sách kinh tế - xã hội để giải quyết. Đó cũng chính là nhu cầu xã hội về chính sách.

Những hiện trạng sau đây không phải nhu cầu xã hội về chính sách:

- Không mang tính phổ biến.
- Không mang tính đại chúng, mà chỉ xảy ra cho một nhóm nhỏ.
- Không lặp lại.
- Không gây thiệt hại nghiêm trọng lợi ích cộng đồng.
- Không gây mối lo lắng cho đa số.

...

Những nhu cầu, đòi hỏi của cá nhân không phải là cơ sở của chính sách và nhà nước cũng không thể đáp ứng được nhu cầu của các cá nhân. Chỉ có những nhu cầu của số đông mới là cơ sở của chính sách.

Có thể định nghĩa nhu cầu về chính sách như sau: *Nhu cầu xã hội về chính sách là một đòi hỏi của cộng đồng, được thể hiện dưới hình thức này hay hình thức khác, yêu cầu nhà nước phải giải quyết.*

*Lưu ý: 1. Đòi hỏi của cộng đồng không có nghĩa là toàn thể cộng đồng, có những người không đòi hỏi chính sách nhưng vẫn chịu tác động của chính sách (tình trạng ăn theo). 2. Nhu cầu thực sự là của thiểu số nhưng lại thể

hiện là của đa số, cộng đồng. Khi đó, chính sách sẽ phục vụ lợi ích của thiểu số.

b) Điều kiện xác định nhu cầu

Đòi hỏi của cộng đồng chỉ là điều kiện cần của nhu cầu xã hội về chính sách. Những điều kiện đủ là:

- + *Tính tới hạn của nhu cầu*: Nhu cầu đã trở nên bức xúc cần được giải quyết.
- + *Nhu cầu được đại chúng hoá*: Vấn đề được xói lên và được sự hưởng ứng của số đông. Ví dụ: sự tàn phá tài nguyên và ô nhiễm môi trường, tình trạng nghèo khổ và bất bình đẳng, việc cung cấp hàng hoá công cộng...
- + *Vấn đề thực sự nghiêm trọng*: Thách thức pháp luật, nền tảng giá trị, tình trạng an ninh cộng đồng...
- + *Vấn đề xã hội có tính liên đới*: Bệnh đường hô hấp trở nên phổ biến do tình trạng ô nhiễm môi trường.

c) Phân loại nhu cầu

Hoạt động phân loại, một mặt giúp củng cố tính xác thực của nhu cầu; mặt khác, cung cấp dữ kiện quan trọng cho nghiên cứu các giải pháp.

- + *Nhu cầu về giải pháp phân phối* xuất hiện khi có những hiện tượng xảy ra không phải cho toàn thể, mà chỉ xảy ra cho bộ phận: lũ lụt ở một địa phương, tình trạng nghèo đói của một bộ phận dân cư...
- + *Nhu cầu về phân phối lại* đòi hỏi tính đại chúng. Những thay đổi về thuế, giá cả... tuy nhỏ nhưng lại ảnh hưởng rộng khắp và dễ dàng tạo ra phản ứng đại trà đòi hỏi phải có chính sách.
- + *Nhu cầu về giải pháp điều tiết* là nhu cầu bảo vệ quyền lợi của một nhóm dân cư: nhu cầu an toàn giao thông, nhu cầu kiểm soát giá cả, nhu cầu hỗ trợ các hoạt động xuất nhập khẩu, doanh nghiệp có nhu cầu được bảo vệ khỏi tình trạng cạnh tranh không lành mạnh...

Ngoài ra, có thể xuất phát từ các phân loại chính sách để nhận diện các nhu cầu chính sách của xã hội: nhu cầu vĩ mô và vi mô; nhu cầu của từng ngành, từng lĩnh vực...

2. Nghiên cứu sơ bộ và đưa ra các giải pháp khái quát

Bước này bao gồm 6 nội dung:

- Xác định nội dung của vấn đề xã hội đang diễn ra. Từ đó nêu lên nguyên nhân của vấn đề.
- Khoanh vùng phạm vi ảnh hưởng và đối tượng bị tác động bởi vấn đề.
- Trên cơ sở của số liệu thu thập, dự kiến những hệ quả của vấn đề trong ngắn hạn, dài hạn nếu không có chính sách kịp thời.
- Xác định nội dung nhu cầu mà đối tượng mong muốn ở nhà nước.
- Từ giác độ nhà nước, dự kiến một số giải pháp có thể coi là khả thi nhằm đáp ứng các nhu cầu.
- Dự kiến phương thức thực hiện, công cụ và thời điểm thực hiện.

Những nội dung trên được thực hiện thông qua các công việc cụ thể sau:

a) Tiến hành điều tra

Có nhiều nguồn: tiếp xúc với dân, phản ánh của cơ quan truyền thông, các viện nghiên cứu, thư tay, đại diện cử tri...

b) Thu thập thông tin

- Phỏng vấn, ghi âm, ghi hình...
- Gửi thư
- Gửi bảng câu hỏi chuẩn bị sẵn đến từng cá nhân
- Tập trung quần chúng để trao đổi
- Phát phiếu điều tra

Thu thập thông tin thực địa có ý nghĩa quan trọng nhất.

c) Lọc thông tin

- Loại bỏ những thông tin không đáng tin cậy
- Phân loại thông tin

d) Trình bày thông tin

Trình bày kết quả điều tra đã được xử lý. Nội dung trình bày phải đủ cả 6 yếu tố đã phân tích nhưng 4 yếu tố đầu cần thiết hơn.

Với bản chất đại chúng, các phương tiện truyền thông thường thành công trong điều tra sơ bộ vấn đề xã hội để được xem xét trong nghị trình. Các phương tiện truyền thông có lợi thế ở chỗ: 1) Nhạy cảm trong phát hiện vấn đề. 2) Nhanh chóng nhận biết được bản chất của vấn đề. 3) Có khả năng chỉ ra những mâu thuẫn mang tính xã hội. 4) Có phương tiện nêu vấn đề cho công chúng, thu hút và tranh thủ được sự hưởng ứng của quần chúng.

3. Đưa vấn đề vào nghị trình

a) Nghị trình chính sách

+ Định nghĩa: Nghị trình của chính sách kinh tế-xã hội là một danh mục tất cả những vấn đề kinh tế-xã hội đã và đang phát sinh mà nhà nước phải nghiên cứu để có giải pháp cụ thể trong những thời gian nhất định.

+ Tính chất:

- Nghị trình có thể dài ngắn khác nhau: một tháng, một năm, nhiều năm...
- Nghị trình của chính sách phản ánh sự quan tâm của nhà nước về các vấn đề kinh tế-xã hội. Nó cũng là cơ sở để đánh giá nhận thức của đảng cầm quyền về phương hướng phát triển đất nước.
- Tùy theo hoàn cảnh, nghị trình của chính sách cũng có thể thay đổi. Đó là các nhân tố: 1) Khi đảng cầm quyền thay đổi. 2) Khi những người lãnh đạo cao nhất thay đổi. 3) Bản thân vấn đề xã hội. 4) Phương pháp quản lý của nhà nước. 5) Khi tri thức và năng lực của những nhà thiết kế nghị trình thay đổi. 6) Các yếu tố văn hoá, giáo dục, khoa học, công nghệ, cơ cấu sản xuất, tiêu dùng... thay đổi. 6) Những chính sách truyền thống có liên quan. 7) Hoàn cảnh quốc tế thay đổi.
- Nghị trình của chính sách có thể được xem xét ở tất cả các cấp có thẩm quyền ban hành chính sách.

b) Chủ thể thiết kế nghị trình

+ Chủ thể trực tiếp:

Đây là chủ thể dễ nhìn thấy nhất. Đó là các viên chức trong bộ máy nhà nước thuộc các bộ phận được pháp luật quy định về nhiệm vụ, quyền hạn trong việc soạn thảo và ban hành pháp luật.

- Người đứng đầu nhà nước (ở trung ương và địa phương). Những người này có quyền đưa vào nghị trình mọi vấn đề kinh tế-xã hội. Những vấn đề đó có được chấp thuận nghiên cứu để trở thành chính sách hay không còn tùy thuộc vào một số nhân tố khác nhưng đưa vào nghị trình là một việc đơn giản.
- Các uỷ ban của quốc hội
- Thủ trưởng các ngành

+ Chủ thể gián tiếp:

Những người thiết kế nghị trình thường chịu nhiều tác động: các đảng phái, tổ chức xã hội, cử tri, người thân... Những tác động này là những chủ thể gián tiếp đưa sự kiện vào nghị trình.

- Nhóm lợi ích (các đảng phái, tổ chức xã hội, nhóm quyền lực...). Đây là những thế lực đứng sau các chính trị gia.
- Chuyên gia. Họ có mặt ở các cơ quan làm chính sách.

+ Phân loại chủ thể theo cách thức xây dựng nghị trình:

- Nhóm đa số: Theo phương thức biểu quyết trong các bộ phận làm chính sách.
- Nhóm chuyên gia.
- Phương pháp tiếp cận hệ thống. Không có chủ thể nhất định mà hệ thống chính trị với môi trường đầy sức ép tạo ra nó.

c) Phân loại nghị trình

+ Phân loại theo bản chất của vấn đề:

- *Nghị trình phổ thông:* Đây là nghị trình bao gồm những vấn đề tạo ra các chính sách thực hiện chức năng quản lý của nhà nước. Đó là các vấn đề như: đời sống đô thị, an ninh công cộng, việc làm, giá cả... Nghị trình phổ thông gồm 2 loại:
 - *Nghị trình thụ động:* được thiết kế từ những sự kiện đã xảy ra do viên chức nhà nước, truyền thông, cơ quan nghiên cứu hay nhân dân phản ánh; Nghị trình nhằm đối phó với những vấn đề đã xảy ra; độ ổn định

của vấn đề, giải pháp gắn liền với nó không lâu dài và chính sách thường mang tính ngắn hạn; Nghị trình mang tính bổ sung hoàn thiện cho chính sách cũ.

- *Nghị trình chủ động*: bao gồm những vấn đề mang tính cảnh báo còn sự kiện thì chưa xảy ra. Do đó, Nghị trình có những đặc tính: được đưa ra bởi những nghiên cứu mang tính dự báo; vấn đề trong Nghị trình nhằm ngăn ngừa xảy ra một hiện tượng nào đó; nội dung Nghị trình nhằm bảo vệ sự ổn định, phòng chống các yếu tố bất ổn; giải pháp mang tính chủ động; hiệu ứng của giải pháp hay chính sách mang tính dài hạn; vấn đề của Nghị trình phần lớn là mới.
- *Nghị trình những vấn đề chính trị*. Hầu hết những vấn đề trong Nghị trình được sự quan tâm của các chính khách, đảng phái hơn là người dân. Đó là những vấn đề tác động xấu đến sự ổn định và phát triển của hệ thống chính trị, đến bộ máy nhà nước, những vấn đề về tự do dân chủ, tham nhũng... Giữa nghị trình phổ thông và nghị trình chính trị không có ranh giới tuyệt đối.
- *Nghị trình bí mật*. nội dung của nó thuộc khu vực nhà nước nhưng không thể công khai. Đó là các vấn đề về quốc phòng, an ninh, tình báo, ngoại giao... Nghị trình này có những đặc điểm:
 - Vấn đề được báo cáo từ những bộ phận đặc biệt của nhà nước.
 - Người nhận báo cáo là một hoặc một vài lãnh đạo chủ chốt.
 - Thảo luận vấn đề được giữ bí mật trong phạm vi một số lãnh đạo và chuyên gia.
 - Chính sách và giải pháp được giữ bí mật trong thời gian dài.

Vì nghị trình được giữ bí mật nên không mấy người hiểu bản chất thật của nó và chính sách được hình thành từ đó không chắc đã xuất phát từ lợi ích chung, mà có thể vì lợi ích của một nhóm người. Hơn nữa, có thể có những vấn đề có thể công khai được nhưng được xếp vào nghị trình bí mật; nghị trình bí mật làm giảm sự can thiệp và quyền được thông tin của dân chúng. Vì 3 lý do đó, nhiều người phản đối nghị trình bí mật.

+ Phân loại theo hình thức:

Cách phân loại này dựa trên chủ thể xây dựng nghị trình. Có hai nghị trình thuộc loại này:

- *Nghị trình hệ thống*. Bao gồm những vấn đề xã hội hoặc hành chính thuộc lĩnh vực phụ trách đã được phân cấp. Do đó, hệ thống nhà nước các cấp đều có nghị trình hệ thống. Nghị trình này có các đặc trưng:
 - Vấn đề trong nghị trình có thể phổ thông, có thể đặc biệt nhưng đều thuộc phạm vi phụ trách của bộ phận xây dựng nghị trình.
 - Có vấn đề thuộc nghị trình duy nhất. Ví dụ: đóng cửa một lãnh sự quán ở một địa phương nước ngoài nằm trong nghị trình của Bộ ngoại giao.
 - Có nghị trình thuộc liên đới của nhiều bộ phận. Ví dụ: phòng chống ma túy thuộc nghị trình hệ thống của Bộ Y tế, Công an, Ủy ban phòng chống tệ nạn xã hội...
 - Hầu hết vấn đề thuộc nghị trình hệ thống gắn với quyền lợi của người dân nên được họ quan tâm.
 - Sự kiện hay nhu cầu được sắp xếp vào nghị trình hệ thống khi nó đã xảy ra, nhu cầu về giải pháp đã phát sinh. Do vậy, nó là nghị trình thụ động.
- *Nghị trình thiết chế*. Ngược lại với nghị trình hệ thống, nghị trình thiết chế tập trung xử lý những vấn đề thuộc thiết chế nhà nước, giống như nghị trình chính trị. Những đặc trưng:
 - Là mối quan tâm của chính quyền, ít thu hút được sự chú ý của dân chúng.
 - Có nhiều cấp chính quyền nên có nhiều cấp *Nghị trình thiết chế*. Mỗi nghị trình tập trung vào một số vấn đề nhất định: nghị trình của quốc hội tập trung vào những vấn đề pháp luật, thu chi ngân sách; nghị trình Chính phủ là hành pháp, điều hành các hoạt động kinh tế-xã hội; nghị trình các địa phương là những vấn đề của địa phương...
 - Nghị trình thiết chế bao gồm cả những vấn đề cũ, cả những vấn đề mới nảy sinh. Do đó, khó khăn, phức tạp cũng khác nhau.

- Nghị trình thiết chế thường mang tính chủ động, tính thụ động theo biến cố ít.

Trong Nghị trình thiết chế, các bộ phận khác nhau của nhà nước cạnh tranh với nhau để giành vị trí ưu tiên cho vấn đề của họ.

d) Đưa vấn đề vào nghị trình

Để đưa vấn đề vào nghị trình, phải thông qua các chủ thể:

- + Người đứng đầu nhà nước: ở các nước là tổng thống, ở Việt Nam là chủ tịch nước, chủ tịch quốc hội, thủ tướng... Đây là những người có thể đưa bất kỳ vấn đề gì vào nghị trình.
- + Chính khách: Những chính khách càng có quyền lực càng có khả năng đưa các vấn đề vào nghị trình.
- + Các viên chức đảm nhiệm xây dựng nghị trình.
- + Những người có liên quan đến những chủ thể nói trên: thư ký, người giúp việc, người nhà...

e) Sắp xếp nghị trình

Đây là công việc của thư ký hay trợ lý cho các hội đồng làm chính sách. Sắp xếp nghị trình có vai trò quan trọng đối với việc thuyết phục những người biểu quyết. Sắp xếp nghị trình cần tuân thủ các bước sau:

- *Tập trung và phân loại.* Đến đây, vấn đề đã hội tụ đủ các yêu cầu: 1) tính đại chúng. 2) Tính tới hạn. 3) Tính nghiêm trọng hay cần thiết. 4) Tính liên đới của vấn đề. 5) Số liệu điều tra và giải pháp sơ bộ. Quá trình tập trung và phân loại theo những nguyên tắc:
 - Những vấn đề chưa hội tụ đủ 5 yếu tố trên phải tạm thời loại bỏ khỏi nghị trình trước mắt.
 - Ưu tiên những vấn đề phát sinh từ việc thực hiện các chính sách đã ban hành nếu mức độ cần thiết ngang nhau với những phát sinh mới.
 - Ưu tiên những vấn đề mang tính đại chúng, hậu quả nghiêm trọng hơn.
 - Ưu tiên những vấn đề thuộc về nhân dân chứ không phải những vấn đề thuộc về bộ máy nhà nước.

- Chính xác hoá tên gọi của các vấn đề trong nghị trình. Điều đó có ý nghĩa quan trọng trong việc đưa ra các giải pháp khắc phục, chẳng hạn, ma tuý nếu chưa nghiêm trọng có thể là vấn đề của giáo dục, khi nghiêm trọng sẽ là vấn đề của giáo dục và hình sự...

- *Bố trí thứ tự và thời gian*

Điều này có tác dụng giải quyết hiệu quả các vấn đề nhờ các vấn đề được đề cập đúng lúc, đủ thời gian.

*Về thứ tự:

- Nhóm những vấn đề thuộc nghị trình bí mật được đưa lên đầu tiên. Những vấn đề tiếp theo là nhu cầu của dân cư. Cuối cùng mới là các vấn đề thuộc về khu vực công.
- Trong từng nhóm, tiêu chuẩn số lượng và phạm vi tác động của vấn đề sẽ quyết định thứ tự trước sau.
- Trong từng nhóm, với những vấn đề có phạm vi tác động, có luận cứ, số liệu và giải pháp sơ bộ rõ ràng như nhau, vấn đề nào liên quan đến chính sách cũ sẽ đưa lên trước, những vấn đề mới xét sau.
- Trong từng nhóm, với những vấn đề có phạm vi tác động như nhau, vấn đề nào có luận cứ, số liệu và giải pháp sơ bộ rõ ràng hơn sẽ đưa lên trước.
- Trong những vấn đề cùng mới hoặc cũ, nhưng sự kiện nào ngắn gọn, mất ít thời gian đặt lên trước và ngược lại.
- vấn đề liên quan ít bộ phận xét trước, liên quan đến nhiều bộ phận xét sau.

Như vậy, thứ tự được đưa ra theo nguyên tắc:

- 1) Nhóm nghị trình
- 2) Phạm vi tác động của vấn đề
- 3) Tính rõ ràng và thuyết phục
- 4) Cũ và mới
- 5) Ngắn gọn hay dài dòng

6) Phạm vi liên quan

*Về thời gian:

- Những vấn đề mất nhiều thời gian và những vấn đề mất ít thời gian.
- Những vấn đề liên quan đến chính sách cũ thường gọn, nhanh. Vấn đề mới có thể phải tranh cãi dài dòng.
- Một nghị trình phải có cả những vấn đề cũ và mới đan xen nhằm tạo hiệu quả cho nghị sự. Trong đó, vấn đề mới, tốn nhiều thời gian để sau cùng, nó có thể được bàn trong nghị trình sau.
- Phải cứng rắn trong thời gian tranh luận vì sự tranh cãi dài dòng có thể làm cho một nghị trình bị phá sản.

Thời gian phân bổ cho nghị sự mỗi vấn đề phải hợp lý, không quá ngắn, cũng không quá dài. Điều này đòi hỏi người sắp xếp nghị trình phải có kinh nghiệm.

Một số vấn đề mới chưa có tiền lệ và liên quan nhiều bộ phận, có thể được giải quyết bằng cách:

- Xếp sau cùng để các bộ phận có liên quan có thể dự họp đầy đủ.
- Gửi tài liệu, yêu cầu các bộ phận phải chuẩn bị trước để phát biểu quan điểm ngắn gọn. Cắt ngang những phát biểu dài dòng không cần thiết hoặc quy định thời gian phát biểu cho mỗi người.
- Phân chia thành từng vấn đề nhỏ để thảo luận sau đó tổng hợp lại.
- Chuẩn bị kỹ dự thảo và giới thiệu ngắn gọn những nội dung cơ bản để giúp các thành viên nắm được nhanh chóng và rõ ràng.

- Kiểm tra giải pháp sơ bộ để thuyết trình

Vấn đề khi được chọn đưa vào nghị trình hầu hết đã có giải pháp sơ bộ do chính chủ thể điều tra (báo chí, cơ quan nghiên cứu, chính khách...). Những vấn đề do người lãnh đạo cao nhất đưa ra có thể chưa có giải pháp sơ bộ.

Trừ một vài ngoại lệ, giải pháp sơ bộ của vấn đề phải được kiểm tra trước khi trình bày vấn đề. Có 3 chủ thể phải cùng tiến hành kiểm tra: 1) đơn

vị nêu vấn đề. 2) người xây dựng nghị trình. 3) người phát ngôn điều khiển nghị sự.

*Công việc kiểm tra: cần tập trung vào các yếu tố sau:

- Giới thiệu ngắn gọn hiện trạng vấn đề.
- Tóm tắt nhưng đầy đủ, trung thực và rõ ràng những giải pháp hay kiến nghị mà người nêu vấn đề đã đưa ra.
- Tập trung nhanh nhận xét của các chuyên gia có liên quan đến giải pháp hay kiến nghị nói trên.
- Ghi lại những giải pháp đề nghị khác của chuyên gia trong ngành và các ngành có liên quan đến vấn đề.
- Thu thập hết những giải pháp tiền lệ nếu có (đối với sự kiện liên quan đến chính sách cũ cả trong và ngoài nước).
- Lưu ý đến dự báo của từng giải pháp về tác động của việc có và không có giải pháp khi kiểm tra và trình bày.

Trong một vài trường hợp, người kiểm tra và người trình bày có thể đưa nhận xét cá nhân về vấn đề và giải pháp nhưng người ta sợ rằng sẽ làm thiên lệch trong đánh giá vấn đề và giải pháp. Điều này yêu cầu quá trình trên chỉ đơn thuần là *công tác tổng hợp*, người trình bày phải theo phương pháp thực chứng.

*Thuyết minh

Đối tượng thuyết minh khá đa dạng:

- Có thể là người đứng đầu đơn vị đặt vấn đề sẽ thuyết minh: ông bộ trưởng, thượng nghị sĩ.
- Có khi người thuyết minh là chuyên viên được phân công theo dõi vấn đề.
- Có trường hợp cơ quan hay người bên ngoài xã hội đã nêu lên sự kiện vào nghị sự để trực tiếp trình bày.
- Viên chức sắp xếp nghị trình hay được phân công điều khiển nghị sự.

ở Mỹ, chủ thể thứ tư phổ biến hơn.

Người thuyết minh có thể vai trò rất quan trọng, thể hiện:

- Trình bày vấn đề này kỹ hơn trong khi 2 vấn đề như nhau
- Quan tâm đến sự kiện này hơn các sự kiện khác
- Bỏ sót hoặc nêu thêm chi tiết, số liệu, dẫn chứng
- Nhấn mạnh giải pháp A mà không là B
- Dùng các từ ngữ diễn tả không khách quan giữa các sự kiện

4. Nghiên cứu chính thức và lên kịch bản giải pháp

Vấn đề đặt ra có trở thành chính sách hay không tùy thuộc vào nghiên cứu để đề xuất các giải pháp có hợp lý và thuyết phục hay không.

a) Chủ thể tham gia nghiên cứu chính thức

Nghiên cứu chính thức về vấn đề tức là tiến hành điều tra lại toàn bộ, công phu, có phương pháp về sự kiện đã được chọn từ nghị trình nhằm đề ra các giải pháp cho sự kiện trên. Đây là quy trình quan trọng nhất vì sau này chính sách sẽ được áp dụng cho hàng triệu người. Do đó, việc nghiên cứu chính thức chính sách công thường được tiến hành độc lập bởi nhiều cơ quan.

+ Vấn đề độc lập: đường sá xuống cấp, nhân viên nhà nước bị phát giác tham nhũng... chủ thể nghiên cứu chính thức bao gồm:

- Ủy ban do đơn vị có trách nhiệm thành lập, trong đó có các thành viên đã từng và đang phụ trách mảng dính đến sự kiện.
- Chuyên gia có liên quan đến việc nghiên cứu sơ bộ và khởi sự vấn đề.
- Chuyên gia của một vài địa phương có liên quan
- Chuyên gia thuê ngoài theo hợp đồng
- Những viên chức tác nghiệp trong phạm vi vấn đề
- Chuyên gia của các nhóm lợi ích có quan hệ

.... ..

+ Các vấn đề phức hợp: liên đới đến nhiều cơ quan

Bước 1:

- Chuyên gia của các bộ, ủy ban, chính quyền địa phương

- Chuyên gia của các cơ quan nghiên cứu
- Chủ thể nghiên cứu sơ bộ và nêu vấn đề
- Phóng viên của các cơ quan truyền thông
- Chuyên gia các nhóm lợi ích
- Chuyên gia luật pháp
- Người giám sát và điều phối

Bước 2:

- Chuyên gia tại các uỷ ban và tiểu ban liên đới của quốc hội
- Các nghị sĩ phụ trách
- Các nhóm lợi ích
- Các thẩm phán và luật sư

... ..

b) Nghiên cứu chính thức

*Xác định chính thức vấn đề: *Đặt tên, định nghĩa hiện tượng và chỉ ra nhu cầu của sự kiện.* Nhiều vấn đề, sau khi xác định lại có nội dung khác với ban đầu. Xác định lại vấn đề có 3 bước:

- Chỉ ra phạm vi và tiêu chuẩn: *đối tượng* chịu ảnh hưởng (giới tính, tuổi tác, trình độ văn hoá, thu nhập, nghề nghiệp...), hình thức, nội dung ảnh hưởng. *Tiêu chuẩn* về một vấn đề bao gồm: không gian, thời gian, chi phí, hiệu quả...
- Xác định môi trường và các thông số ngẫu nhiên. Quá trình này bao gồm những nội dung: chỉ ra những cá nhân, tổ chức đang chịu tác động; mức độ tác động của vấn đề tới các đối tượng; danh mục đối tượng chịu thiệt hại, đối tượng thu được lợi ích. Để xác định các nhân tố ngẫu nhiên, phải làm rõ *biên giới môi trường của vấn đề với môi trường xung quanh*. Những nhân tố nằm ngoài biên được xem là bất định và ngẫu nhiên phải được tiên lượng khi phối hợp với các nhân tố cố định.

- Xác định thời gian của vấn đề. Không có giải pháp nào là hay hoặc hiệu quả nếu nó không hợp thời. Những nội dung cần phải giải quyết là: hiện tượng sẽ tồn tại trong bao lâu nếu không có giải pháp? giải pháp cần được đưa ra vào thời điểm nào? cần bao nhiêu thời gian để nghiên cứu chính thức?...

*Xác định mục tiêu:

Xác định mục tiêu là hoạt động cơ bản nhất trong nghiên cứu chính thức. Để xác định mục tiêu cần trả lời những câu hỏi: 1) Vấn đề có liên đới đến những vấn đề khác không. 2) Mức độ liên đới. 3) Nhu cầu chính của chủ thể đặt vấn đề. 4) Để giải quyết nhu cầu chính cần phải thực hiện những mục tiêu bộ phận nào. 5) Những mục tiêu bộ phận quan hệ với nhau như thế nào. 6) Những mục tiêu bộ phận và mục tiêu của các vấn đề liên đới thông nhất hay mâu thuẫn với nhau. 7) Mối liên quan giữa những mục tiêu bộ phận và mục tiêu tổng thể. Kết nối các mục tiêu bộ phận, mục tiêu chính của vấn đề sẽ được giải quyết.

Trong thực tế, chính sách công là công việc của chính quyền nên nó gồm 2 loại mục tiêu:

- *Mục tiêu chỉ định*: Là những mục tiêu mà những người thực hiện chính sách phải đạt được; chẳng hạn, tốc độ tăng trưởng kinh tế, số lượng việc làm, giảm bệnh nghề nghiệp...

Mọi mục tiêu chỉ định phải được lượng hoá. Chỉ có lượng hoá mới đánh giá được giải pháp có hiệu quả hay không? đến mức độ nào?

- *Mục tiêu chính trị*: Có thể đi kèm hoặc không với mục tiêu chỉ định.

Việc thực hiện mục tiêu chỉ định cũng ảnh hưởng đến lòng tin của người dân với chế độ.

Khi mục tiêu chính trị không được xác định chính thức, việc xác định mục tiêu chỉ định dễ dàng hơn.

Ví dụ: tăng giá điện >< mục tiêu chính trị: yên lòng dân

* Xây dựng giải pháp:

Con đường đi đến mục tiêu là giải pháp.

+ *Nguyên tắc xác định giải pháp*

Thứ nhất, tính đầy đủ của thông tin. Nếu thiếu thông tin giải pháp có thể sai, không thực hiện được mục tiêu.

Thứ hai, tính cân xứng của thông tin (đầy đủ các nhân tố). Thông tin không cân xứng giải pháp cũng có thể sai lầm.

Thứ ba, kết hợp giữa lý thuyết và kinh nghiệm.

Thứ tư, chú ý cả lợi ích và chi phí.

Ngoài ra, xác định giải pháp còn phải chú ý tới những nguyên tắc khác như: giải pháp phải bám sát mục tiêu của chính sách, giải pháp phải khả thi, các giải pháp phải mang tính hệ thống...

+ *Phương pháp xác định giải pháp, công cụ*

- Phương pháp khoa học: cơ sở đưa ra giải pháp:
 - Có thông tin đầy đủ
 - Có lý thuyết tổng kết
- Phương pháp thói quen:
 - Có dữ liệu đầy đủ
 - Chưa tổng kết được về lý thuyết (chẳng hạn những vấn đề chưa được pháp luật quy định).

Nhược điểm của phương pháp này là kinh nghiệm có thể không phù hợp với thực trạng; kinh nghiệm đã qua chưa được kiểm chứng.

- Phương pháp phụ thuộc: một vấn đề đã có lý thuyết tổng kết nhưng thông tin thu thập không đầy đủ như lý thuyết yêu cầu. Hầu hết các vấn đề thuộc nghị bí mật thuộc lĩnh vực quốc phòng, ngoại giao... thuộc diện này.

Tình trạng trên cần phải thận trọng. Các nguyên tắc sau cần tuân thủ:

- Không vận dụng lý thuyết máy móc
- Tập hợp càng nhiều nguồn thông tin càng tốt
- Phối hợp thông tin và chia sẻ trách nhiệm

- Giải pháp mang tính gọn nhẹ, dễ điều chỉnh
- Khi có bằng chứng xác thực về sự thay đổi của hoàn cảnh cần thay đổi giải pháp.
- Coi trọng hợp tác với các đối tác
- Phương pháp thực nghiệm: Áp dụng cho các vấn đề không có tiền lệ, thiếu lý thuyết, thiếu thông tin. Tìm kiếm giải pháp cho vấn đề này cần phải có tri thức, sự mẫn cảm, sáng tạo, kiên định... để dự báo chính xác và nhanh diễn biến của vấn đề.

* Đánh giá từng giải pháp:

Để phân tích, đánh giá những giải pháp có khả năng thực thi và những giải pháp tối ưu, 4 câu hỏi sau cần được trả lời:

Một là, giải pháp đó có giải quyết được vấn đề hoặc làm thay đổi một cách cơ bản vấn đề của chính sách đó không, tức là có đạt được mục tiêu của chính sách đó hay không?

Hai là, giải pháp đó có mang lại hiệu quả như mong muốn hay không? Trong quá trình thực hiện điều gì sẽ nảy sinh?

Ba là, giải pháp đó có phù hợp với điều kiện hiện tại hay không?

Bốn là, liệu giải pháp đó có tạo ra được hiệu quả khác đáng mong muốn hay không? Hay là tạo ra hậu quả không tốt? Có thể đưa ra một giải pháp lại tạo nên một giải pháp khác hay không?

Trả lời được 4 câu hỏi trên, giải pháp đó có thể là giải pháp hữu hiệu nhất được chấp nhận.

c) Sắp xếp giải pháp và lên kịch bản

Đây là công việc cuối cùng của quy trình nghiên cứu vấn đề và đề xuất chính sách.

Kịch bản là danh mục các giải pháp có thể được lựa chọn là chính sách theo quan điểm của nhà nghiên cứu.

Giải pháp	Lợi ích	Chi phí
A	2	12
B	6	20
C	16	40
D	26	35
E	50	51
F	28	34
G	6	52
H	42	67
I	25	77
J	45	95

- + Chú trọng tối thiểu hoá chi phí: A, G, B, C, I, D, F, H, J, E (khi ngân sách hạn hẹp)
- + Chú trọng tối đa hoá lợi ích: J, I, H, G, E, C, D, F, B, A (an sinh xã hội, cứu đói, phổ cập giáo dục...)
- + Chú trọng lợi ích ròng: lợi ích – chi phí: I, J, G, H, C, B, D, A, F, E
- + Chú trọng tỷ suất lợi ích: lợi ích/chi phí: G, A, B, I, C, J, H, D, F, E

5. Lựa chọn chính sách, quyết định và ban hành chính sách

Toàn bộ quá trình hoạch định chính sách kinh tế - xã hội là quá trình liên tục: lựa chọn vấn đề cần ra chính sách, lựa chọn mục tiêu chính sách, lựa chọn các biện pháp giải quyết vấn đề, đến lựa chọn một phương án chính sách hợp lý nhất để thông qua và đưa vào thực thi. Khâu lựa chọn một phương án chính sách tối ưu là khâu lựa chọn cuối cùng trong số những cái đã được lựa chọn. Sự lựa chọn này phải dựa vào những tiêu chuẩn mang tính tổng hợp, khả thi và thích ứng với những điều kiện đặt ra.

Khi có nhiều phương án chính sách được đưa ra xem xét, chính sách kinh tế xã hội được lựa chọn phải đáp ứng các tiêu chuẩn sau:

Thứ nhất, có khả năng thực hiện tốt nhất mục tiêu đề ra. Chính sách có khả năng thực hiện tốt nhất mục tiêu đề ra không phải là những chính sách tạo ra những thay đổi lớn và khác hẳn so với hiện trạng hoặc so với những chính sách trước đây. Ngược lại, những thay đổi tăng lên từ từ thường dễ đạt được sự chấp nhận hơn những thay đổi lớn nhưng gián đoạn. Nói cách khác, một phương án có ảnh hưởng mạnh tới mục tiêu đề ra là phương án tạo ra những thay đổi nhỏ nhưng liên tục, do đó khả năng được chấp nhận cao hơn.

Thứ hai, giải quyết nguyên nhân của vấn đề. Hầu hết các biện pháp của chính sách kinh tế xã hội đều là sự phản ứng lại đối với vấn đề đã được đưa ra. Có những phương án chính sách tác động vào ngăn chặn những nguyên nhân nảy sinh vấn đề. Do đó, nguyên tắc chung là phải lựa chọn phương án chính sách giải quyết nguyên nhân của vấn đề. Tuy nhiên, điều này không phải lúc nào cũng thực hiện được. Chẳng hạn, một nhà nước phải đối phó với sự gia tăng giá nhập khẩu sẽ khó có thể làm gì để tác động vào nguyên nhân của vấn đề, mà thường gián tiếp phản ứng lại bằng những biện pháp như tăng thu nhập về ngoại tệ và giảm bớt nhu cầu nhập khẩu.

Thứ ba, chi phí thấp nhất. Đương nhiên, để đạt tới cùng một mục tiêu, phương án có chi phí thấp nhất là phương án cần được lựa chọn. Có thể giảm chi phí của nhà nước tới mức thấp nhất và tận dụng sự đóng góp nguồn lực của khu vực kinh tế tư nhân để thực thi một chính sách.

Thứ tư, tối đa hoá những ảnh hưởng tích cực và giảm thiểu những ảnh hưởng tiêu cực. Theo tiêu chuẩn này, phương án chính sách kinh tế xã hội được lựa chọn là phương án mang lại những lợi ích lớn nhất hoặc tổn thất nhỏ nhất về mặt chính trị xã hội. Những lợi ích hoặc tổn thất này được đánh giá trên cơ sở những giá trị xã hội và mục tiêu của nhà nước.

Thứ năm, có khả năng tạo ra được sự hưởng ứng tích cực nhất của dân chúng. Các nhà hoạch định chính sách cần nhìn nhận một cách rõ ràng về phương thức phản ứng của mọi người đối với các phương án chính sách kinh tế xã hội, từ đó lựa chọn phương án ít có khả năng gây những phản ứng tiêu cực hoặc có tính chống đối.

Sau khi đã lựa chọn một phương án chính sách đáp ứng ở mức cao nhất những tiêu chuẩn trên đây, phương án được lựa chọn sẽ được trình lên cấp có thẩm quyền thông qua để trở thành một chính sách kinh tế xã hội có hiệu lực thực thi.

Quá trình thông qua chính sách kinh tế xã hội ở các nước khác nhau được tiến hành theo những cách thức khác nhau. Ở các nước tư bản quyền lực nằm trong tay các chính đảng khác nhau nên mỗi đảng đều cố gắng biến vấn đề của riêng họ thành chính sách công. Đảng nào mạnh hay đảng nào cầm quyền sẽ có nhiều chính sách công, thể hiện ý chí của họ được thông qua để điều hành xã hội. Do đó, quá trình thông qua chính sách kinh tế xã hội ở những nước này là quá trình đấu tranh giữa các đảng phái và sự vận động hành lang để tranh giành sự ủng hộ cho chính sách của đảng phái mình.

Ở nước ta, việc dự thảo chính sách thường do các cơ quan nhà nước tiến hành. Tùy thuộc loại vấn đề của chính sách (nội dung, tầm quan trọng, phạm vi...), nhà nước sẽ chỉ định cơ quan cụ thể chịu trách nhiệm dự thảo chính sách đó. Các bản dự thảo này sau khi hoàn thành được đệ trình lên cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét, thảo luận và thông qua tại các hội nghị chính thức (Quốc hội, Chính phủ hoặc Bộ). Tất cả các chính sách kinh tế - xã hội mà Nhà nước ta đưa ra đều nhằm phục vụ lợi ích của cả dân tộc, của nhân dân lao động. Các chính sách đó đề cập đến những vấn đề mà mọi người trong xã hội đều quan tâm, mang tính quyết định đối với việc phát triển kinh tế xã hội như những vấn đề cấp đến những vấn đề mà mọi người trong xã hội đều quan tâm, mang tính quyết định đối với việc phát triển kinh tế xã hội như những vấn đề về tài chính tiền tệ, việc làm, an ninh, quốc phòng, chống thiên tai, dịch bệnh, bảo vệ môi trường... Trước khi được chính thức thông qua, các dự thảo chính sách được gửi đến cho các cơ quan, đoàn thể trên khắp đất nước để mọi người xem xét và góp ý. Các ý kiến này được thảo luận và xem xét kỹ lưỡng tại các cuộc họp khi thông qua chính sách.

Để quá trình thông qua chính sách được tiến hành thuận lợi, các nhà hoạch định chính sách trước hết vẫn phải cố gắng xây dựng chính sách một cách khoa học và hợp lý nhất, đồng thời biết tham khảo ý kiến của các tổ chức và cá nhân có liên quan, biết tranh thủ sự tán thành, sự ủng hộ của các quan chức. Nếu nội dung của chính sách đề ra đáp ứng nguyện vọng, lợi ích

của đông đảo nhân dân, nếu quá trình lấy ý kiến nhân dân để thực hiện một cách thực sự dân chủ thì việc thông qua chính sách công sẽ diễn ra thuận lợi, không gây xáo trộn trong đời sống chính trị của đất nước.

Tóm lại, trình tự các công việc chủ yếu cần tiến hành như sau:

- Trình phương án hay đề án chính sách đã lựa chọn lên cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Trong bước này, các cơ quan hoạch định chính sách phải trình bày, thuyết trình phương án chính sách của mình trước nhà nước và chờ phê duyệt chính thức.

- Các cơ quan có thẩm quyền phê chuẩn tiến hành đánh giá, thảo luận, bàn bạc, xem xét, hỏi ý kiến của các tổ chức, các nhà quản lý, các nhà khoa học và dân chúng về phương án chính sách nói trên, đặc biệt cần có ý kiến của đối tượng sẽ chịu tác động của chính sách. Trên cơ sở đó bổ sung hoàn chỉnh đề án chính sách trước khi nó được chính thức thông qua và ban hành rộng rãi.

- Thông qua chính sách tại các hội nghị chính thức.

- Quyết định chính sách bằng văn bản, tức là thể chế hoá chính sách thông qua việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật nhất định.

Câu hỏi ôn tập

1. Thế nào là hoạch định chính sách kinh tế xã hội ? Giai đoạn hoạch định chính sách có vị trí như thế nào trong toàn bộ quá trình chính sách ?

2. Nêu các quan điểm và nguyên tắc quan trọng khi hoạch định chính sách kinh tế - xã hội

3. Tóm tắt các bước hoạch định chính sách kinh tế xã hội. Thử vận dụng các bước đó để xây dựng một chính sách cụ thể nào đó mà anh (chị) quan tâm.

THỰC HIỆN VÀ ĐIỀU CHỈNH CHÍNH SÁCH KINH TẾ - XÃ HỘI

Một giải pháp bất kỳ sau khi được chọn và có quyết định ban hành (dưới những tên gọi có thể khác nhau: luật, sắc luật, sắc lệnh, nghị định, nghị quyết, chính sách...) đều được gọi là chính sách kinh tế-xã hội.

I. THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH KINH TẾ - XÃ HỘI

1. Khái niệm

Sau khi chính sách kinh tế - xã hội được hoạch định, chính sách đó cần được thực hiện trong cuộc sống. Đây là giai đoạn thứ 2 trong cả quá trình chính sách sau giai đoạn hoạch định, nhằm biến chính sách thành những hoạt động và kết quả trên thực tế.

Các cơ quan nhà nước, trước hết là bộ máy hành chính là người chủ yếu hoạch định chính sách kinh tế - xã hội, cũng đồng thời là người tổ chức thực hiện chính sách.

Thực hiện chính sách kinh tế - xã hội là quá trình chuyển những tuyên bố trên giấy tờ của nhà nước về một vấn đề kinh tế - xã hội nhất định thành hiện thực.

2. Vai trò của việc thực hiện chính sách kinh tế - xã hội

Hoạch định chính sách kinh tế xã hội mới chỉ là điều kiện cần. Dù chính sách được hoạch định ra có tốt chăng nữa nhưng nếu công tác tổ chức thực hiện chính sách đó không tốt thì cuối cùng mục tiêu chính sách cũng không được thực hiện trên thực tế. Như vậy thực hiện chính sách chính là điều kiện đủ, điều kiện quyết định để đưa chính sách vào cuộc sống, để có một chính sách thành công.

Nếu chính sách không được thực hiện hoặc thực hiện không tốt dễ dẫn đến mất lòng tin thậm chí phản ứng tiêu cực của nhân dân đối với nhà nước. Điều này hoàn toàn bất lợi về mặt chính trị - xã hội, gây ra những khó khăn cho nhà nước trong công tác quản lý kinh tế - xã hội.

Có những vấn đề thực tiễn mà trong giai đoạn hoạch định chính sách chưa phát sinh, chưa bộc lộ hoặc đã phát sinh nhưng các nhà hoạch định không nhận thấy. Quá trình thực hiện chính sách với những hoạt động thực tiễn còn góp phần điều chỉnh, bổ sung và hoàn thiện chính sách, khiến cho nó ngày càng phù hợp với thực tiễn, đáp ứng yêu cầu của cuộc sống.

Cuối cùng, việc phân tích đánh giá một chính sách kinh tế xã hội (tốt, xấu, mức độ tốt? mức độ xấu?..) chỉ có thể được trả lời một cách đầy đủ và có sức thuyết phục sau khi thực hiện chính sách đó trên thực tế. Qua thực hiện mới có thể biết chính xác chính sách có được xã hội chấp nhận hay không, có đi vào cuộc sống hay không?

Như vậy, thực hiện chính sách là giai đoạn tổng hợp có liên quan đến giai đoạn hoạch định và phân tích chính sách sau này.

3. Các yếu tố ảnh hưởng đến việc thực hiện chính sách kinh tế - xã hội

a) Bản chất của vấn đề cần giải quyết

Chính sách được đề ra nhằm giải quyết các vấn đề phát sinh trong đời sống kinh tế - xã hội. Vì vậy, bản chất của các vấn đề cần giải quyết sẽ tác động bằng nhiều cách đến quá trình thực hiện chính sách đó.

Nếu chính sách nhằm giải quyết một vấn đề phức tạp, có liên quan đến nhiều lĩnh vực hoạt động khác nhau (ví dụ vấn đề lạm phát, vấn đề thất nghiệp) hoặc một vấn đề có nhiều nguyên nhân đa dạng (ví dụ vấn đề xuống cấp giáo dục, vấn đề ô nhiễm môi trường) thì quá trình thực hiện chính sách đó cũng thường khó khăn, phức tạp đòi hỏi mất nhiều thời gian và công sức vì phải phối hợp nhiều chính sách và thực hiện một loạt các quyết định có liên quan với nhau.

Đặc thù của các nhóm đối tượng mà chính sách tác động đến cũng có ảnh hưởng đến việc thực hiện chính sách đó. Chẳng hạn đối tượng của chính sách dân số và kế hoạch hoá là gia đình nông dân (70% dân số nước ta sống ở nông thôn) làm cho việc thực hiện chính sách này có những khó khăn nhất định. Đây là nhóm người thường bị hạn chế về trình độ nhận thức và hiểu biết cũng như về mức sống vật chất, tinh thần, lại chịu ảnh hưởng nặng nề của tâm lý, tập quán truyền thống. Do đó việc thực hiện chính sách dân số và

kế hoạch hoá gia đình ở nước ta không dễ dàng. Đồng thời, thực hiện chính sách dân số phải kết hợp với việc thực hiện chính sách xoá đói giảm nghèo, chính sách giáo dục đào tạo, chính sách phát triển nông nghiệp và kinh tế nông thôn ...

b) Hoàn cảnh thực tế

Hoàn cảnh thực tế có thể là tình hình xã hội, kinh tế, khoa học - công nghệ và chính trị... Đây là những nhân tố có tác động lớn đến việc thực hiện chính sách công.

- Bối cảnh xã hội: những thay đổi về điều kiện xã hội có thể tác động đến cách lý giải vấn đề và vì vậy đến cách thực hiện chính sách. Nói chung xã hội càng văn minh hiện đại, nhận thức càng tiến bộ, trình độ dân trí càng cao thì thuận lợi cho việc thực hiện chính sách và luật pháp nhà nước. Chẳng hạn, xu hướng dân chủ hoá hiện nay đòi hỏi chính sách công phải được phổ biến và tranh thủ sự hưởng ứng của dân, phải thu hút được quần chúng, các tổ chức đoàn thể đối với quá trình thực hiện chính sách công.

- Bối cảnh kinh tế: Những thay đổi về điều kiện kinh tế có tác động tương tự đối với việc thực hiện chính sách công. Kinh tế tăng trưởng cao thì Chính phủ sẽ bớt khó khăn hơn trong việc thực hiện các chính sách công, nhất là các chính sách bảo trợ xã hội. Ví dụ việc thực hiện chính sách xoá đói giảm nghèo đối với Việt Nam hiện nay là rất cấp bách, nhưng nó sẽ thuận lợi hơn khi nền kinh tế tăng trưởng cao, cầu việc làm tăng...

- Bối cảnh công nghệ: Công nghệ mới có thể gây ra những thay đổi trong việc thực hiện chính sách. Chẳng hạn sự phát triển của tin học, sinh học và việc áp dụng các công nghệ hiện đại hỗ trợ cho việc tổ chức thực hiện giáo dục từ xa hoặc cho việc thực hiện chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình...

- Bối cảnh chính trị: những biến động trong bối cảnh chính trị có tác động lớn tới quá trình thực hiện chính sách. Một đất nước mất ổn định chính trị thì tất yếu sẽ gặp khó khăn trong quá trình thực hiện chính sách. Việc thay đổi Chính phủ có thể dẫn đến những thay đổi về cách thực hiện các chính sách công, thậm chí thay đổi cả chính sách.

- Bối cảnh quốc tế: Cùng với xu thế hội nhập và toàn cầu hoá, các biến động kinh tế, chính trị, xã hội trong khu vực cũng như trên toàn thế giới ngày càng có tác động đáng kể đến việc thực hiện một chính sách công của mỗi quốc gia. Chẳng hạn cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu hiện nay đã ảnh hưởng không nhỏ đến việc thực hiện các chính sách kinh tế - xã hội của Việt Nam.

c) Tiềm lực chính trị và kinh tế của các nhóm đối tượng chính sách và của dân chúng.

Các nhóm có quyền lực (về kinh tế, tài chính, chính trị) chịu ảnh hưởng của một chính sách công nào đó có thể tác động mạnh mẽ tới tiến trình thực hiện chính sách công thông qua việc ủng hộ hoặc chống đối chính sách. Việc công chúng ủng hộ hoặc chống đối chính sách công cũng ảnh hưởng đến việc thực hiện chính sách.

Khi khả năng kinh tế của dân mạnh thì biện pháp nhà nước và nhân dân cùng làm sẽ hiệu quả hơn và nhà nước có thể huy động được sự đóng góp về chất xám và tiền của từ các tổ chức, các nhà khoa học và từ dân cư trong việc thực hiện các chính sách công.

d) Yếu tố giao tiếp, truyền đạt

Bao gồm công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục cho những người thực hiện về nội dung và các yêu cầu của chính sách. Nếu quan hệ giao tiếp không trọn vẹn thì hoạt động thực hiện sẽ đi chệch hướng mà các nhà hoạch định mong muốn. Một chính sách công ra đời mà các cơ quan liên quan và các nhà chức trách không nắm vững nội dung yêu cầu đề ra, người dân không được biết đến hoặc hiểu sai đi thì sẽ hạn chế rất nhiều đến kết quả thực hiện.

e) Bộ máy và cán bộ làm nhiệm vụ thực hiện chính sách kinh tế - xã hội

Thành công của một chính sách kinh tế - xã hội phụ thuộc rất nhiều vào khả năng và sự hoạt động của cơ quan và cán bộ thực hiện chính sách đó, thông thường là các cơ quan trong bộ máy hành pháp - những người chủ yếu và trực tiếp thực hiện chính sách công. Nếu bộ máy hành chính quan liêu, hoạt động kém hiệu lực và hiệu quả, nếu các cán bộ công chức thiếu năng lực, trách nhiệm và trong sạch thì việc thực hiện chính sách sẽ khó khăn, bóp

méo các mục tiêu của chính sách hoặc thực hiện sai chính sách. Việc thực hiện chính sách cũng phụ thuộc vào sự phát triển phân công, phân nhiệm rõ ràng về nhiệm vụ, chức năng, quyền hạn, lợi ích của các cơ quan thực hiện chính sách. Bên cạnh cơ quan chủ chốt có trách nhiệm chính trong việc thực hiện một chính sách nhất định, cần xác định rõ các cơ quan phối hợp thực hiện chính sách để tạo ra một môi trường đồng bộ và ăn khớp cho việc thực hiện chính sách công.

f) Thủ tục hành chính

Để thực hiện chính sách công, các tổ chức liên quan lập ra những quy chế hay những thủ tục cần thiết. Các thủ tục này tạo ra môi trường thực hiện chính sách, quy định những đòi hỏi và bước đi cần thiết trong việc thực hiện chính sách, tạo ra trình tự ổn định và rành mạch cho hoạt động quản lý.

Mỗi cơ quan có những quy định về thủ tục hành chính nhằm tạo điều kiện cho việc thi hành chính sách. Các thủ tục phải có tính ổn định tương đối để không gây nhiễu loạn cho quá trình thực hiện chính sách công. Tuy nhiên, khi những thủ tục đã trở nên lỗi thời, kìm hãm việc thực hiện thì cần phải thay thế bằng những thủ tục mới hợp lý và thuận tiện hơn. Chẳng hạn, hiện nay ta đang tiến hành cải cách thủ tục hành chính trong một số lĩnh vực: cấp giấy phép đầu tư, đăng ký kinh doanh, hoạt động xuất nhập khẩu... là những lĩnh vực mà thủ tục hành chính còn rườm rà, gây cản trở và những tiêu cực trong việc thực hiện các chính sách kinh tế - xã hội.

g) Kinh phí thực hiện chính sách

Việc thực hiện bất kỳ một chính sách công nào cũng đòi hỏi phải có một nguồn kinh phí nhất định. Nguồn kinh phí để thực hiện một chính sách công của nhà nước thường do ngân sách nhà nước cấp, do các tổ chức nhà nước và tư nhân đóng góp, do huy động trong dân hoặc do nước ngoài tài trợ.

Trong quá trình thực hiện, các thực hiện cần khai thác triệt để các nguồn đầu tư, nhất là các nguồn kinh phí ngoài ngân sách nhà nước. Ngày nay, nhiều Chính phủ trên thế giới chú trọng khai thác các nguồn lực trong dân nhằm giảm bớt chi phí ngân sách, nâng cao trách nhiệm cộng đồng xã hội của dân cư. Các nước đang phát triển còn có thể cần phải khai thác các nguồn tài trợ từ các tổ chức quốc tế và các chính phủ.

Nguồn kinh phí này được chi dùng cho các nhu cầu sau:

- Chi phí xây dựng cơ sở vật chất cho việc thực hiện chính sách.
- Mua sắm thiết bị vật tư phương tiện kỹ thuật và các chi phí vật chất khác.
- Trả lương cho đội ngũ cán bộ quản lý, tổ chức và những người thực hiện chính sách.
- Chi phí bồi thường cho những người bị thiệt hại do việc thực hiện chính sách gây ra.

Nếu chúng ta không có hoặc không đủ kinh phí thì không thể thực hiện được chính sách công hoặc thực hiện không đến nơi đến chốn dù cho chính sách đó mang lại hiệu quả to lớn.

Vì vậy, việc thực hiện chính sách công phải đi liền với việc đảm bảo đủ kinh phí. Ngay từ khi xây dựng và thông qua chính sách công, cần phải dự tính trước nguồn kinh phí về mặt số lượng cũng như các nguồn đầu tư.

Nguồn kinh phí cần được sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền giám sát, kiểm tra chặt chẽ và định kỳ xem xét việc sử dụng kinh phí, đánh giá hiệu quả sử dụng kinh phí được giao.

Do chịu tác động của một loạt những yếu tố nói trên, quá trình thực hiện chính sách công có thể nảy sinh các dạng khó khăn như:

- Việc duy trì và thực hiện chính sách kinh tế xã hội phụ thuộc vào lĩnh vực chính trị, là lĩnh vực vốn rất nhạy cảm có liên quan tới khả năng từ bỏ hoặc đảo ngược quá trình thực hiện một chính sách nào đó. Chẳng hạn Việt Nam đang thực hiện chính sách thu hút vốn đầu tư nước ngoài, chính sách tăng cường hợp tác quốc tế trong các lĩnh vực khoa học - công nghệ kinh tế, quốc phòng, chính sách gửi cán bộ và học sinh đi đào tạo và nghiên cứu ở nước ngoài... Nhưng nếu quan hệ giữa hai nhà nước xấu đi thì có thể dẫn đến sự khó khăn, chậm trễ trong việc thực hiện những chính sách nói trên.

- Những người thực hiện chính sách công, do nhiều lý do, trong đó có lý do về năng lực không giải quyết được những đòi hỏi về thông tin và quản lý hành chính mà chính sách đó tạo nên. Chẳng hạn, có thể gặp các khó khăn như: Các khoản thuế đề ra quá phức tạp và hay thay đổi nên khó có thể thực

hiện một cách đúng đắn; những biện pháp kiểm soát toàn diện đòi hỏi phải thu nhập một lượng thông tin rất lớn và có nhiều nhân lực để quản lý và thi hành... làm cho các cơ quan thực hiện không đảm bảo nổi.

- Những người có trách nhiệm hoặc có ảnh hưởng tới việc thực hiện một biện pháp nào đó, vì lợi ích riêng cố tình làm trái với mục tiêu đề ra của chính sách. Chẳng hạn, chủ trương cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước động chạm đến chức quyền và thu nhập của một số người quản lý doanh nghiệp hiện nay, họ không tích cực thực hiện chủ trương này.

- Thông thường, thực hiện chính sách công làm cho nhóm người này có lợi và một số khác bị thiệt hại. Do đó, thực hiện chính sách công là quá trình đấu tranh, trong đó các phía khác nhau theo đuổi mục đích của riêng mình và chống lại lợi ích của phía kia.

4. Các điều kiện cần thiết để thực hiện chính sách kinh tế - xã hội

a) Chính sách phải khoa học

Điều kiện này được xác định ngay từ quá trình hoạch định chính sách và phụ thuộc vào quá trình đó.

Một chính sách được coi là khoa học khi:

- Phù hợp với những quy luật khách quan.
- Xác định đúng vấn đề, đúng đối tượng của chính sách
- Xác định đúng mục tiêu ưu tiên cho chính sách.
- Xác định đúng các giải pháp để thực hiện mục tiêu.
- Xây dựng được chương trình hành động - tức là chính sách đó phải được cụ thể hoá thông qua các chương trình lớn và nhỏ.

b) Phải có nền hành chính đủ hiệu lực, có khả năng thích nghi cao và trong sạch để thực hiện các chính sách công

Để thực hiện thành công một chính sách kinh tế - xã hội, điều kiện rất quan trọng là phải có hệ thống thực hiện chính sách từ trung ương đến tận cơ sở hoạt động một cách đồng bộ, kịp thời và một đội ngũ cán bộ, công chức có đủ năng lực và phẩm chất để làm nhiệm vụ này. Hệ thống đó chính là nền hành chính công.

Ở nước ta, cùng với những cải cách kinh tế, Đảng và Nhà nước đang tiến hành cải cách nền hành chính với 3 nội dung quan trọng là:

- Cải cách thể chế nền hành chính cho phù hợp với cơ chế thị trường theo định hướng XHCN, bảo đảm dân chủ và kỷ cương xã hội, trong đó khâu đột phá là cải cách thủ tục hành chính.

- Xây dựng bộ máy hành chính gọn nhẹ, thống nhất và thông suốt theo nguyên tắc tập trung dân chủ và nguyên tắc pháp quyền.

- Xây dựng đội ngũ cán bộ công chức có phẩm chất chính trị, đạo đức và năng lực, đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ trong thời kỳ mới.

Người chủ yếu và trực tiếp thực hiện chính sách kinh tế - xã hội là các cơ quan Nhà nước, suy cho cùng là các công chức làm việc trong bộ máy này. Do đó, đây là điều kiện quyết định sự thành bại của công tác thực hiện chính sách, đưa chính sách vào thực tiễn cuộc sống. Thực tế cho thấy khi thực hiện chính sách cũng như công vụ, có người chỉ quan tâm tới quyền lợi cá nhân, không vì lợi ích quốc gia, lợi ích công dân. Do đó, cải cách nền hành chính quốc gia không chỉ cải cách hệ thống cơ cấu tổ chức thể chế, mà còn phải làm thay đổi cả tư tưởng, phong cách và nâng cao đạo đức cũng như năng lực của công chức. Đội ngũ cán bộ thực hiện chính sách có phẩm chất chính trị và đạo đức tốt, có trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, có đủ kiến thức và kỹ năng cần thiết cho việc thực thi chính sách thì mới có thể đưa chính sách đi vào cuộc sống. Để có được một đội ngũ cán bộ như vậy, đối với Việt Nam hiện nay cần coi trọng công tác đào tạo, tuyển dụng và sử dụng cán bộ, coi trọng cả đức và tài.

c) Sự quyết tâm của các nhà lãnh đạo

Chính sách kinh tế xã hội bao giờ cũng thể hiện quan điểm chính trị, lợi ích giai cấp. Vì vậy, rất có thể một chính sách đưa ra sẽ vấp phải sự phá hoại, sự chống đối của các lực lượng thù địch trong và ngoài nước, cũng sẽ không tránh khỏi những khó khăn phức tạp do nhiều yếu tố ảnh hưởng trong quá trình thực hiện. Điều đó đòi hỏi các nhà lãnh đạo đất nước những nhân vật quan trọng trên chính trường, những người có quyền quyết định chính sách cũng như quyết định thực hiện chính sách phải cương quyết, có đủ quyết tâm

và bản lĩnh để thực hiện chính sách đến thắng lợi cuối cùng nếu thấy rằng đó là một chính sách đúng đắn và hợp lòng dân.

d) Phải tạo được niềm tin và sự ủng hộ của đại đa số quần chúng nhân dân

Các chính sách được sự ủng hộ rộng rãi của nhân dân là những chính sách phục vụ cho lợi ích chính đáng của đa số. Tuy nhiên đôi khi người dân không ủng hộ chính sách vì họ chưa hiểu đúng chính sách. Để có được sự ủng hộ của nhân dân cần phải:

- Tăng cường công tác tuyên truyền, giáo dục, phổ biến, hướng dẫn chính sách một cách đầy đủ và kịp thời thông qua các phương tiện thông tin đại chúng cũng như các tổ chức đoàn thể, làm cho mọi người hiểu biết về nội dung chính sách.

- Thực hiện cơ chế “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”.

- Thực hiện các biện pháp khuyến khích bằng vật chất và tinh thần đối với công dân trong việc thực hiện chính sách.

Từ những điều kiện nói trên, có thể nhận thấy rằng: điều kiện thực hiện chính sách công có liên quan đến nhiều cơ quan, nhiều chủ thể khác nhau:

- Những cơ quan, những nhà hoạch định chính sách

- Những cơ quan, những người quyết định chính sách

- Những cơ quan, những người thực hiện chính sách

- Dân chúng và những đối tượng chịu ảnh hưởng chính sách

Vì vậy, để thực hiện thắng lợi chính sách công cần có sự phối hợp giữa các cơ quan (chủ thể) này, phát huy sức mạnh tổng hợp cả trung ương lẫn địa phương, sức mạnh của cả hệ thống chính trị.

II. CÁC HÌNH THỨC VÀ PHƯƠNG PHÁP THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH KINH TẾ - XÃ HỘI

1. Các hình thức thực hiện chính sách

Chính sách chỉ trở thành hiện thực, đem lại hiệu lực và hiệu quả khi nó có những hình thức thực hiện hữu hiệu. Hình thức thực hiện chính sách chính là cách biểu hiện của chính sách vào cuộc sống. Thông thường có những loại hình thức cơ bản sau:

a) Hình thức theo địa chỉ cụ thể

Đó là hình thức mà tác động của chính sách đã được lượng hoá chi tiết và được đưa vào chế độ bắt buộc phải thực hiện đối với các cơ quan thực hiện chính sách và các nguồn kinh phí do ngân sách các cấp cấp phát. Chẳng hạn chính sách trợ cấp cho các gia đình thương binh liệt sĩ, chính sách trả lương hưu trí cho cán bộ, công chức nhà nước đã nghỉ hưu. Hình thức này có phạm vi tác động rất rõ ràng và chỉ trở thành hiện thực nếu hệ thống thực hiện chặt chẽ, quy chế giản tiện nhưng không sơ hở, người thực hiện có ý thức và trách nhiệm cao, ngân sách phải đầy đủ.

b) Hình thức theo địa chỉ mở

Là hình thức mà đối tượng tác động được quy định khá rõ ràng trên mặt định hướng, hình thức theo địa chỉ mở được nhằm vào một diện tác động nhưng quy mô không thể lường trước vì nó còn lệ thuộc vào sự chấp nhận hay không chấp nhận của đối tượng, vào sự cạnh tranh của một chính sách tương tự ở một quốc gia khác. Chẳng hạn, chính sách thu hút vốn đầu tư của người nước ngoài. Đối tượng tác động mở ra cho mọi quốc gia (tổ chức, cá nhân, chính phủ) nhưng khả năng thu hút được bao nhiêu là không xác định trước được. Các chính sách loại này thường hướng vào cải thiện môi trường pháp lý, môi trường đầu tư. Thực hiện các chính sách này thường ít tốn kém về ngân sách nhưng lại phải sử dụng các chuyên gia giỏi nghề và có tầm nhìn chiến lược (tư vấn việc đặt luật, đặt quy chế dưới luật để nhà nước xem xét và ban hành). Các hình thức theo địa chỉ mở cũng có thể là những tác động cần phải tốn kém nhiều về ngân sách (như xây dựng mới, nâng cấp kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội...).

c) Hình thức theo thông lệ xã hội

Đó là những hình thức thực hiện chính sách thông qua hệ thống quản lý vận hành chung của xã hội. Các hình thức này chủ yếu dựa vào mạng lưới truyền thông, giáo dục, các cơ quan thực hiện chính sách ở các cấp, các bộ,

ngành, cơ sở. Nó chỉ phải chi phí ngân sách vừa phải và được thực hiện trong một thời gian dài (như chính sách phát hiện bồi dưỡng tài năng trẻ đất nước; chính sách làm trong sạch môi trường sống...).

d) Hình thức sốc

Đó là hình thức thực hiện những chính sách quan trọng mang tính thời điểm và đột biến phải giải quyết theo nhiều bước mà bước đầu tiên cần phải xử lý dứt điểm trong một thời gian ngắn, tạo đà cho các bước tiếp theo đi vào thông lệ, thói quen của xã hội (chẳng hạn chính sách bài trừ tệ nạn xã hội).

Điều cần chú ý khi sử dụng các hình thức sốc là phải đưa ra được các quy chế rõ ràng, với một cơ quan điều hành thực hiện chính sách cụ thể.

Bên cạnh những hình thức phổ biến kể trên việc thực hiện chính sách còn được tiến hành theo các cách khác nhau. Có hình thức chỉ giao việc cho địa phương, khu vực thực hiện nhưng lại có hình thức phải làm ở phạm vi quốc gia. Có hình thức phải giao cho một cơ quan chuyên trách, nhưng lại có hình thức thực hiện lồng ghép vào các cơ quan đã có sẵn... Đây là tài nghệ và sự khôn khéo của các chuyên gia thực hiện chính sách tầm chiến lược.

2. Các phương pháp thực hiện chính sách

Phương pháp thực hiện chính sách là tổng thể các cách thức, biện pháp tác động của nhà nước lên các đối tượng của chính sách nhằm thực hiện chính sách trên thực tế. Phương pháp thực hiện một chính sách công được hình thành dựa trên các phương pháp hoạt động quản lý nhà nước.

Các chính sách công khác nhau có các mục tiêu riêng biệt, các nhiệm vụ và các giải pháp thực hiện khác nhau. Vì vậy, phải sử dụng các phương pháp khác nhau, cũng như các cách thức, thủ pháp cụ thể để thực hiện mỗi chính sách công đề ra. Về cơ bản, có thể chia thành năm nhóm phương pháp sau:

- Phương pháp thuyết phục.
- Phương pháp cưỡng chế.
- Phương pháp tổ chức.
- Phương pháp kinh tế.
- Phương pháp hành chính.

Nói chung, để thực hiện thành công một chính sách, cần sử dụng một cách đồng bộ, tổng hợp và kết hợp đúng đắn các phương pháp nói trên. Nhưng việc áp dụng phương pháp nào nhiều hơn là tùy thuộc điều kiện khách quan, tùy thuộc năng lực quản lý của các cấp thực hiện chính sách, sự hiểu biết của người lãnh đạo việc thực hiện.

Để đạt hiệu quả cao, việc tìm ra phương pháp thực hiện xác đáng cần tính đến các yêu cầu sau:

- Chỉ ra con đường ngắn nhất đi đến mục tiêu.
- Bảo đảm đạt được tất cả những yếu tố mục tiêu.
- Bảo đảm đạt được mục tiêu chung cũng như các mục tiêu có liên quan khác.
- Hiệu quả kinh tế cao nhất
- Hiệu quả kinh tế xã hội tốt nhất.

Việc lựa chọn phương pháp thực hiện cần đáp ứng hai khía cạnh khác nhau: Một là, hiệu quả cần đạt được; hai là, phù hợp với quan điểm chính trị - xã hội và luân lý đạo đức. Tiêu chuẩn cao nhất trong việc tìm kiếm các phương pháp thực hiện chính sách công là “Vì lợi ích của đất nước và vì con người”.

a) Phương pháp thuyết phục

Đây là phương pháp mang tính giáo dục, làm cho mọi người hiểu được mục tiêu, nhiệm vụ của chính sách, đồng thời hiểu rõ được trách nhiệm của mình để đóng góp cho sự nghiệp chung. Các chính sách của Đảng và Nhà nước ta thường dựa trên phương pháp giáo dục, thuyết phục để động viên nhân dân thực hiện các nhiệm vụ phục vụ lợi ích chung. Chẳng hạn, chính sách đền ơn đáp nghĩa đối với những gia đình có công với cách mạng cần giáo dục mọi người dân, mọi tổ chức, đoàn thể lòng biết ơn đối với những người đã có công hiến xương máu cho Tổ quốc; tinh thần đoàn kết tương trợ, giúp đỡ các gia đình có công với cách mạng; chính sách thuế, bên cạnh các phương pháp cưỡng chế và hành chính, phương pháp giáo dục là không thể thiếu để mọi tổ chức và công dân hiểu rõ nghĩa vụ và quyền lợi của mình trong việc nộp thuế.

b) Phương pháp cưỡng chế

Là việc sử dụng quyền lực đặc biệt của nhà nước bắt buộc các đối tượng thực hiện các quy định trong chính sách. Chẳng hạn, để thực hiện chính sách bảo vệ rừng, phương pháp cưỡng chế cần được thực hiện đối với những người phá rừng, khai thác bừa bãi, gây nguy hại cho môi trường sinh thái. Tuy nhiên, việc sử dụng phương pháp cưỡng chế không đúng lúc, không đúng đối tượng có thể gây ra hậu quả xấu.

Việc kết hợp đúng đắn giữa phương pháp thuyết phục và phương pháp cưỡng chế là một yêu cầu quan trọng trong quá trình thực hiện các chính sách công. Những yêu cầu này xuất phát từ bản chất dân chủ của nhà nước xã hội chủ nghĩa. Trên thực tế, với xu hướng dân chủ hoá, việc thực hiện các chính sách công ngày càng ít mang tính cưỡng chế, mà chú trọng phát huy tính dân chủ của nhân dân ta.

c) Phương pháp tổ chức

Là phương pháp tác động lên các đối tượng chính sách thông qua các cơ quan, các tổ chức (nhà nước, đoàn thể, tư nhân...). Chẳng hạn chính sách việc làm tác động lên các đối tượng thông qua hệ thống tổ chức từ Bộ Lao động đến các cơ sở ở các địa phương, các trung tâm giới thiệu việc làm, các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân... Chính sách giáo dục tác động lên đối tượng thông qua hệ thống giáo dục quốc dân...

d) Phương pháp kinh tế

Là phương pháp tác động lên các đối tượng của chính sách dựa vào các biện pháp kinh tế, chẳng hạn như dùng lợi ích kinh tế để kích thích hoặc hạn chế một hoạt động hay hành vi nào đó.

Phương pháp này được áp dụng phổ biến trong cơ chế kinh tế thị trường vì nó tác động trực tiếp đến lợi ích của các chủ thể kinh tế.

e) Phương pháp hành chính

Phương pháp hành chính là phương pháp tác động lên đối tượng thông qua các văn bản pháp quy, các mệnh lệnh hành chính và kiểm tra việc chấp hành các quy tắc, mệnh lệnh hành chính.

Một chính sách công muốn thực hiện tốt thì các cơ quan nhà nước thực hiện chính sách công đó phải có những quy tắc, luật lệ và thủ tục rõ ràng, đơn giản, dễ hiểu và đề cao tinh thần trách nhiệm phục vụ công dân. Ngoài các phương pháp trên, người ta còn sử dụng phương pháp đặc biệt đối với thực hiện chính sách công. Đây là phương pháp thực hiện các dạng công việc nhất định dựa trên kết quả của công trình nghiên cứu khoa học và sức mạnh của luật pháp.

III. QUÁ TRÌNH THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH KINH TẾ - XÃ HỘI

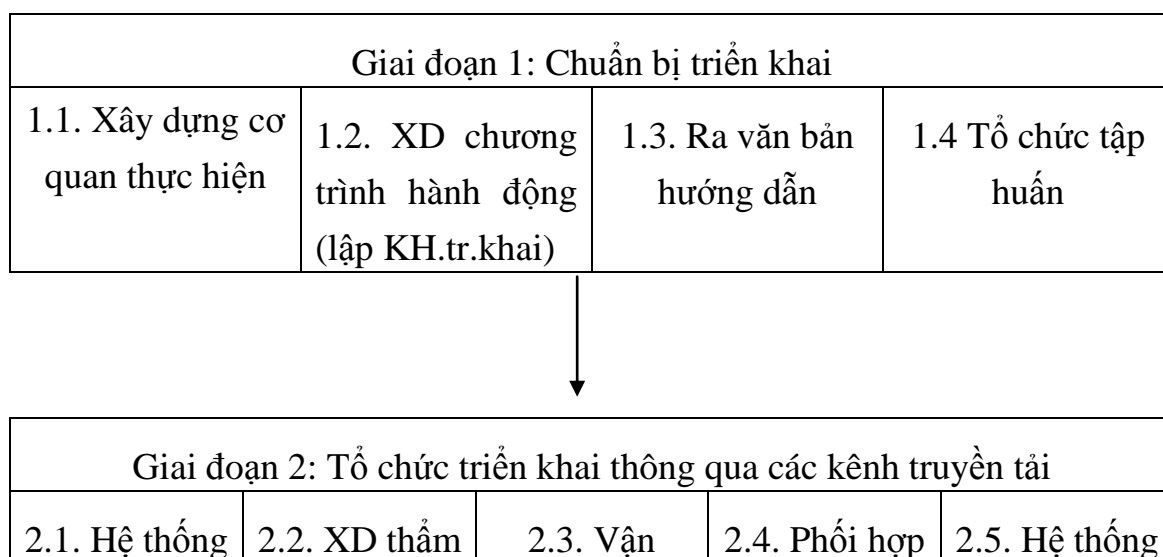
Thực hiện chính sách kinh tế xã hội là một quá trình liên tục bao gồm 3 giai đoạn chính với các nội dung cụ thể như sau:

- Giai đoạn tổ chức, thường gọi là *giai đoạn chuẩn bị triển khai chính sách*. Nhiệm vụ của giai đoạn này là chuẩn bị về mặt tổ chức và cán bộ để triển khai chính sách.

- *Giai đoạn chỉ đạo thực hiện chính sách*. Nhiệm vụ của giai đoạn này là triển khai chính sách, đưa chính sách vào thực tiễn.

- *Giai đoạn kiểm tra* đối với quá trình tổ chức thực hiện chính sách. Nhiệm vụ của giai đoạn này là kiểm tra, theo dõi, phát hiện những vấn đề nảy sinh trong thực tế, duy trì chế độ báo cáo lên trên những thông tin về kết quả thực hiện cũng như những vấn đề mới nảy sinh, từ đó có những biện pháp điều hành và điều chỉnh một cách phù hợp và kịp thời.

Sơ đồ: Các bước của quá trình thực hiện chính sách



thông tin đại chúng	định và phê duyệt dự án	hành các quỹ	ngành, địa phương, tổ chức quản lý	sự nghiệp và dịch vụ
---------------------	-------------------------	--------------	------------------------------------	----------------------



Giai đoạn 3: Kiểm tra, đánh giá điều chỉnh chính sách			
1.3. Thu nhập thông tin thực hiện chính sách	3.2. Đánh giá việc thực hiện	3.3. Điều chỉnh chính sách	3.4. Tổng kết và kiến nghị

1. Chuẩn bị triển khai chính sách

Bước này bao gồm các công việc sau:

+ Xác định bộ máy thực hiện chính sách

Trước hết, cấp thông qua chính sách tiến hành lựa chọn và chỉ định các cơ quan thực hiện chính sách và giao nhiệm vụ chính thức cho các cơ quan này. Về mặt nguyên tắc, nên hạn chế số lượng các cơ quan thực hiện tới mức ít nhất có thể. Nhưng trên thực tế, vì mỗi chính sách thường liên quan tới nhiều phạm vi và chức năng quản lý xã hội nên thường phải được nhiều cơ quan đứng ra thực hiện, trong đó có:

- Một cơ quan chủ chốt chịu trách nhiệm chính trong việc thực hiện một chính sách. Cơ quan này có nhiệm vụ quản lý chung và chủ trì toàn bộ quá trình thực hiện chính sách đó. Thông thường cơ quan chủ chốt được lựa chọn là cơ quan nếu được thực hiện sẽ có hiệu quả hơn so với các cơ quan khác. Đó là cơ quan sẽ phải cung cấp nhiều thông tin và sức người cho việc thực hiện chính sách. Một thực tế xảy ra trong cuộc sống là các cơ quan thường có xu hướng muốn thu tóm quyền được thực hiện chính sách vì như vậy họ sẽ có thêm quyền lực, có thêm công ăn việc làm, có thêm lợi ích, có cơ hội mở rộng quan hệ đối ngoại và mở rộng thanh thế.

- Các cơ quan phối hợp thực hiện chính sách có vai trò góp phần thúc đẩy việc thực hiện chính sách. Thiếu sự phối hợp của các cơ quan này sẽ có

thể dẫn đến sự cản trở cho việc thực hiện chính sách. Chẳng hạn, việc thực hiện chính sách dân số, kế hoạch hoá gia đình cần sự phối hợp thực hiện của các quan trong ngành giáo dục và đào tạo, ngành y tế, các cơ quan thông tin đại chúng, các cơ quan đoàn thể xã hội khác... Rõ ràng là, chức năng hoạt động của các cơ quan này có những phần việc hoàn toàn phù hợp với chức năng chính của ngành dân số.

- Sau khi đã xác định các cơ quan thực hiện một chính sách nào đó, cần xác định rõ mối quan hệ giữa cơ quan chủ chốt và các cơ quan phối hợp trong việc thực hiện một chính sách về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và lợi ích.

Ở Việt Nam hiện nay, các chính sách kinh tế xã hội do nhà nước ban hành. Các chủ thể thực hiện chính sách kinh tế xã hội là các cơ quan chức năng của nhà nước, các đơn vị sản xuất kinh tế, các tổ chức đoàn thể...

Thông thường, các chính sách lớn của nhà nước được triển khai thực hiện từ trung ương đến cơ sở, bao gồm nhiều ngành, nhiều cấp, nhiều đơn vị. Chẳng hạn, việc thực hiện chính sách phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần đòi hỏi sự tham gia của các ngành, các cấp, các địa phương, các cơ sở sản xuất kinh doanh và mọi người dân. Trong trường hợp này, cơ cấu thực hiện khó có thể bao quát hết các đơn vị liên quan đến việc thực hiện chính sách. Vì vậy, nhà nước phải chỉ đạo các cơ quan, tổ chức, chính quyền các cấp trong bộ máy nhà nước như những mắt xích quản lý việc thực hiện chính sách một cách rộng khắp.

Tuy nhiên, dù mạng lưới các cơ quan thực hiện chính sách là rộng hay hẹp, thì bộ máy hành chính nhà nước vẫn là hệ thống tổ chức chủ yếu thực hiện các chính sách kinh tế xã hội của Nhà nước ta. Bất kỳ chính sách kinh tế xã hội nào, sau khi được ban hành, đều do các cơ quan hành chính trong bộ máy nhà nước là những đầu mối đứng ra tổ chức thực hiện.

+ Xây dựng chương trình hành động

Các cơ quan thực hiện chính sách, căn cứ vào nhiệm vụ trên giao, sẽ xây dựng chương trình hành động để đưa chính sách vào thực tế. Tức là xây dựng các phương hướng và biện pháp thực hiện cụ thể của cơ quan mình và trình cấp trên thông qua. ở đây, các cơ quan thực hiện phải lập kế hoạch triển khai, trong đó xác định một cách rõ ràng thời gian triển khai nội dung chính sách,

phân bổ các nguồn lực, xác định không gian và thời gian thực hiện chính sách.

+ Ra văn bản hướng dẫn

Các cơ quan thực hiện ban hành những văn bản để hướng dẫn và cụ thể hoá chính sách cho các cấp, các đơn vị và các đối tượng của chính sách biết và thực hiện.

+ Tổ chức tập huấn

Tiến hành tổ chức tập huấn cho các cán bộ công chức chịu trách nhiệm thực hiện chính sách và cho các đối tượng chủ yếu của chính sách. Chẳng hạn để thực hiện chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình, phải tổ chức tập huấn cho các cán bộ y tế, cho các cán bộ làm công tác dân số, cho các cặp vợ chồng... để trang bị cho họ kiến thức và nhất là kỹ năng cần thiết khi thực hiện các giải pháp của chính sách này.

2. Chỉ đạo thực hiện chính sách

a) Xây dựng và vận hành hệ thống thông tin đại chúng

Hệ thống này, thông qua công tác tuyên truyền, giúp cho mọi người hiểu biết về nội dung chính sách, hiểu nghĩa vụ và lợi ích của mình trong việc thực hiện chính sách, từ đó vận động được sự đồng tình của dân chúng, đặc biệt là của những người sẽ chịu tác động của chính sách.

b) Quản lý các dự án của chính sách

Sau khi được thẩm định và phê duyệt, các dự án của chính sách được giao cho cơ quan chức năng của nhà nước theo dõi, đánh giá kết quả của việc thực hiện chính sách.

c) Tổ chức các quỹ và vận hành của các quỹ

Thực chất là quy trình quản lý và sử dụng quỹ tiền tệ thực hiện chính sách. Điều quan trọng là cần phải bảo đảm được sự quản lý thống nhất của nhà nước đối với các quỹ để có thể tập trung được nguồn lực của đất nước cho việc thực hiện các mục tiêu của chính sách một cách thực sự nghiêm túc và hiệu quả.

d) Tiến hành phối hợp hoạt động

Các ban ngành, các địa phương, các tổ chức quần chúng để có thể huy động tối đa sức mạnh thực hiện các chính sách kinh tế xã hội.

Công việc phối hợp nói trên chỉ có thể được tiến hành một cách hữu hiệu khi:

- Nó được thực hiện theo kế hoạch (kế hoạch này đã được lập ra từ giai đoạn chuẩn bị triển khai) trong đó ghi rõ: khi nào phối hợp? Cơ quan nào chịu trách nhiệm chung? Cơ quan nào chịu trách nhiệm phối hợp với nhau? Chức năng nhiệm vụ quyền hạn của mỗi cơ quan đó?

- Có thể phối hợp hợp lý. Duy trì mối quan hệ quản lý và phối hợp theo chiều dọc và chiều ngang thông qua hệ thống thông tin, thông qua các cuộc trao đổi, gặp gỡ, hội họp giữa các ban ngành, các địa phương, các tổ chức nói trên.

3. Kiểm tra việc thực hiện chính sách

a) Thu thập thông tin về việc thực hiện chính sách

Những thông tin này có được bằng những kênh chính thức như:

- Báo cáo của các cơ quan chức thực hiện từ cấp cơ sở tới các cấp cao hơn.
- Thông qua các hoạt động kiểm tra của cán bộ thực hiện chính sách ở cấp cơ sở.
- Thông qua thanh tra (của các cơ quan pháp luật, hành chính, thanh tra nhân dân ...).
- Giám sát của Quốc hội đối với quá trình kiểm tra chính sách.
- Cơ quan kiểm sát và toà án.

Ngoài ra, để hiểu rõ hơn thái độ, sự phản ứng của dân chúng đối với chính sách cũng nên thu nhập những thông tin phi chính thức bằng cách tổ chức điều tra xã hội học về việc thực hiện chính sách và nhu cầu của đối tượng chịu tác động ảnh hưởng của chính sách.

b) Đánh giá việc thực hiện chính sách

Từ những thông tin đã có ở trên các cơ quan thực hiện chính sách tiến hành việc đánh giá, gồm các nội dung sau:

+ Đánh giá ảnh hưởng tích cực và tiêu cực hay hậu quả của chính sách

+ Đánh giá hiệu lực của chính sách

Nói đến hiệu lực của chính sách là nói đến khả năng của nhà nước trong việc bắt buộc và động viên các đối tượng thực hiện chính sách một cách nghiêm túc. Hiệu lực chính sách gồm có:

- Hiệu lực lý thuyết, thể hiện sự ra đời có mặt chính thức của chính sách để chính sách được thực hiện. Hiệu lực này được xác định bởi cơ quan hoặc người có thẩm quyền quyết định chính sách.

- Hiệu lực thực tế của chính sách thể hiện tác động của chính sách trong đời sống kinh tế xã hội của đất nước.

+ Đánh giá hiệu quả của chính sách

Hiệu quả chính sách gồm:

- Hiệu quả tuyệt đối (hay lợi ích ròng của chính sách). Lợi ích ròng của chính sách được tính bằng hiệu số giữa tổng lợi ích và tổng chi phí:

$$\text{Lợi ích ròng} = \Sigma \text{Lợi ích} - \Sigma \text{Chi phí}$$

Lợi ích ròng giúp ta xác định 2 yếu tố: *Một là*, chính sách đó có thể có giá trị nếu lợi ích ròng là số dương; *Hai là*, trong những phương án chính sách có thể có giá trị thì phương án nào là tối ưu hoặc tốt hơn các phương án khác.

- Hiệu quả tương đối của chính sách, được đo bằng công thức:

$$\text{Hiệu quả} = \frac{\text{Kết quả}}{\Sigma \text{Chi phí}}$$

Chú ý: Khi xem xét hiệu quả một chính sách, dù đó là chính sách kinh tế hay chính sách xã hội, bao giờ cũng phải xem xét cả khía cạnh chính trị, xã hội. Do đó, hiệu quả của chính sách kinh tế - xã hội không đơn thuần chỉ là hiệu quả kinh tế, mà là hiệu quả kinh tế - xã hội.

IV. ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH

1. Tính phù hợp của chính sách

Chính sách cần được đánh giá xem có phù hợp với nhu cầu của thực tiễn hay không và phù hợp đến mức độ nào. Cụ thể hơn, cần phải đánh giá mức độ phù hợp của mục tiêu chính sách với khả năng thực hiện các mục tiêu đó; mức độ phù hợp, hợp lý của các giải pháp...

2. Tính công bằng của chính sách

Chính sách thường tác động đến nhiều loại chủ thể khác nhau nhưng mức độ tác động sẽ không giống nhau. Do đó, sự công bằng của chính sách là một nội dung cần được đánh giá. Các tiêu chí đánh giá là mức độ hưởng lợi và mức độ thiệt hại của các chủ thể chủ yếu.

3. Tính hiệu lực của chính sách

Chính sách là công cụ quản lý kinh tế - xã hội của nhà nước. Hiệu lực của chính sách thể hiện ở sự chấp hành, tuân thủ chính sách của các chủ thể chịu sự tác động của chính sách và của chính cơ quan thực thi chính sách.

4. Tính hiệu quả của chính sách

Hiệu quả chính sách được đánh giá bằng lợi ích ròng của chính sách. Nó được đo lường bằng hiệu số giữa kết quả mà chính sách đem lại với chi phí thực hiện chính sách.

V. ĐIỀU CHỈNH CHÍNH SÁCH

1. Lý do điều chỉnh

Qua đánh giá việc thực hiện chính sách, có thể phát hiện “vấn đề” trong bản thân chính sách hoặc trong quá trình thực hiện. Khi đó cần phải tiến hành điều chỉnh chính sách:

- Thực hiện chính sách là một quá trình khó khăn, là công việc đòi hỏi phải có thời gian, không thể một sớm một chiều mà có ngay kết quả mong muốn.

- Việc thu thập thông tin ban đầu khi hoạch định chính sách cũng không bao giờ có được một cách hoàn toàn đầy đủ.

- Các sai sót, các sự cố bất thường, do con người, do môi trường, do hoàn cảnh, do tác động của những chính sách khác... là không thể tránh khỏi. Cho nên cũng khó tránh khỏi những sai lệch của chính sách diễn ra trong thực tế.

2. Nguyên tắc điều chỉnh chính sách

Việc điều chỉnh chính sách phải tuân thủ các nguyên tắc sau đây:

- Chỉ điều chỉnh chính sách khi thật sự cần thiết. Điều chỉnh trong nhiều trường hợp là cần thiết và hiệu quả nhưng nếu lạm dụng điều chỉnh quá nhiều thì lại làm mất tính ổn định và giảm sút lòng tin của cán bộ và nhân dân.

- Chỉ điều chỉnh với mức độ cần thiết (về mục tiêu, phương hướng, cách làm, bộ máy tổ chức...) Tránh điều chỉnh theo kiểu quán tính hay “phản ứng dây chuyền”.

- Chỉ điều chỉnh trong giới hạn, phạm vi nguồn lực bổ sung cho điều chỉnh. Tránh điều chỉnh vượt quá khả năng, tiềm lực cho phép.

3. Các loại điều chỉnh

Việc điều chỉnh chính sách có thể diễn ra ở một số nội dung hoặc ở tất cả các giai đoạn của quá trình chính sách, dẫn đến có nhiều loại điều chỉnh khác nhau đối với một chính sách. Chẳng hạn có thể điều chỉnh mục tiêu chính sách, điều chỉnh về tổ chức, hoặc có thể chỉ điều chỉnh giải pháp...

Các loại điều chỉnh gồm có:

- Điều chỉnh mục tiêu cần đạt của chính sách.

Đây là trường hợp trong giai đoạn hoạch định chính sách mục tiêu đặt ra chưa phù hợp (cao quá hoặc thấp quá so với khả năng thực tế), đến giai đoạn thực hiện mới thấy rõ, đòi hỏi của các cơ quan thực hiện phải tính toán lại.

- Điều chỉnh các giải pháp, công cụ.

Chính sách có thể kém hiệu lực và hiệu quả khi giải pháp lựa chọn không đúng. Do đó, khi các giải pháp thực hiện chính sách tỏ ra lỗi thời, không còn phù hợp với hoàn cảnh mới, với những điều kiện kinh tế xã hội đã thay đổi thì chính phủ và các cơ quan thực hiện cũng phải điều chỉnh một cách kịp thời. Chẳng hạn khi Việt Nam tham gia AFTA, ASEAN, APEC,

WTO... thì các giải pháp về thuế, về bảo hộ sản xuất trong nước... cũng phải thay đổi.

- Điều chỉnh việc thực hiện: Trong đó có thể là điều chỉnh về thời gian triển khai chính sách, điều chỉnh về cán bộ thực hiện, điều chỉnh về cơ quan thực hiện.

Điều chỉnh cơ quan thực hiện trong trường hợp chọn không đúng cơ quan chủ trì và các cơ quan phối hợp thực hiện chính sách. Sai sót này là từ bước đầu tiên của giai đoạn thực hiện nhưng đến những bước sau mới bộc lộ. Nhà nước cần điều chỉnh nếu như việc điều chỉnh đó còn kịp và không quá tốn kém.

- Điều chỉnh ngân sách cho việc thực hiện chính sách.

Đây là một thực tế thường xảy ra khi ban hành và đưa vào thực hiện chính sách. Do nhiều nguyên nhân, trên thực tế các chi phí cho việc thực hiện chính sách thường là tăng lên so với dự kiến ban đầu nên trong nhiều trường hợp Nhà nước cũng phải chấp nhận điều chỉnh ngân sách cho việc thực hiện chính sách, bảo đảm việc thực hiện không bị gián đoạn hoặc ảnh hưởng.

- Xoá bỏ việc thực hiện chính sách.

Đây là trường hợp xấu nhất mà nhà nước phải cân trọng khi xử lý. Bởi vì việc xoá bỏ có thể kéo theo những hậu quả xấu: mất lòng tin vào chính sách nói chung, gây thiệt hại cho không ít cá nhân, tổ chức đã bị chính sách đụng tới...

VI. TỔNG KẾT THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH

Việc tổng kết thực hiện chính sách là bước cuối cùng của giai đoạn thực hiện chính sách: nhằm đánh giá lại toàn bộ ý đồ và tiến trình triển khai chính sách. Việc tổng kết phải đáp ứng các yêu cầu sau:

- Đánh giá cái được của chính sách, trên tất cả các phương diện: Vật chất, ý đồ chính trị, thói quen, tập quán xã hội, các đối tượng được hưởng lợi do chính sách đem lại... Điều này liên quan tới hai chỉ tiêu ở trên (hiệu lực và hiệu quả của chính sách).

- Đánh giá cái mất mà chính sách đưa lại. Đó là những hạn chế, tiêu cực những mâu thuẫn xã hội mà chính sách không thể né tránh khi thực hiện

chính sách. Đặc biệt phải phân tích kỹ: 1 - Tiến độ và hình thức thực hiện chính sách là tốt hay xấu? 2 - Cơ quan chủ trì chính sách là đúng hay không đúng? 3- Có những tiêu cực xảy ra, mức độ và cách né tránh nếu biết trước?

- Đánh giá các tiềm năng chưa được huy động. Đây cũng là một yêu cầu của việc tổng kết thực hiện chính sách. Đó là thiếu sót về khâu tổ chức đã bỏ quên một số tiềm năng (sức người, sức của, các cơ quan, tổ chức, cá nhân .v.v..) mà lẽ ra khi thực hiện chính sách có thể đưa vào sử dụng.

Để đưa ra các kết luận về chính sách cần trả lời các câu hỏi sau:

- Chính sách đã biết kết thúc chưa?
- Nếu chưa, phải tiếp tục như thế nào?
- Nếu phải kết thúc thì cách kết thúc ra sao? (Xử lý các cơ quan thực hiện chính sách, bàn giao các phần việc còn lại cho cơ quan nào?....)
- Phải đưa ra chính sách nào kế tiếp hay tạm dừng một thời gian...

Việc tổng kết thực hiện chính sách phải được tổ chức khoa học, khách quan với chi phí ít nhất và thường được giao cho một tổ chức chuyên trách thực hiện.

Việc kiến nghị nếu thấy cần thiết có thể đưa ra đối với Nhà nước, đối với cơ quan hoạch định chính sách hoặc đối với cơ quan thực hiện.

Việc thực hiện chính sách có thể kết thúc khi các mục tiêu cụ thể đề ra trong một thời hạn nhất định được hoàn thành. Khi đó các cơ quan thực hiện chính sách được coi là đã hoàn thành các nhiệm vụ được giao.

Chính sách kinh tế xã hội cũng thể hiện được tiếp tục duy trì nếu những mục tiêu chính sách đặt ra là những mục tiêu thường xuyên hoặc lâu dài của xã hội.

Câu hỏi ôn tập

1. Thực hiện chính sách là gì ? Các nguyên tắc và điều kiện thực hiện chính sách?
2. Quá trình thực hiện chính sách kinh tế xã hội chịu ảnh hưởng của những yếu tố nào?
3. Các phương pháp thực hiện chính sách kinh tế-xã hội? Ý nghĩa của các phương pháp?
4. Nội dung và tiêu chí đánh giá chính sách?
5. Điều chỉnh chính sách là gì? Ý nghĩa của hoạt động điều chỉnh chính sách?

Danh mục tài liệu tham khảo

1. PGS.TS. Ngô Đức Cát – TS. Vũ Đình Thắng: Phân tích chính sách nông nghiệp, nông thôn. NXB Thống kê. Hà Nội 2001.

2. TS. Lê Vinh Danh: Chính sách công của Hoa Kỳ giai đoạn 1935 – 2001. NXB Thống kê. Hà Nội năm 2001.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX, X và XI. NXB Chính trị Quốc gia.
4. PTS Đoàn Thị Thu Hà - PTS Nguyễn Thị Ngọc Huyền: Chính sách kinh tế xã hội. NXB khoa học-kỹ thuật. Hà Nội 1999.