

Những yếu tố ảnh hưởng trong quá trình xây dựng chính sách công: Một số vấn đề lí luận và thực tiễn trong xây dựng chính sách giáo dục ở Việt Nam hiện nay

Nguyễn Khắc Bình

Email: binhk2@gmail.com
 Học viện Khoa học Xã hội
 477 Nguyễn Trãi, Thanh Xuân,
 Hà Nội, Việt Nam

TÓM TẮT: Đối với một chu trình chính sách thường bắt đầu từ việc xây dựng chính sách, tiếp theo là thực hiện chính sách và đánh giá chính sách. Như vậy, xây dựng chính sách được xem như là bước khởi đầu trong chu trình chính sách. Đây là giai đoạn đặc biệt quan trọng, bởi xây dựng chính sách đúng đắn, khoa học sẽ đưa ra được chính sách tốt. Nó còn là tiền đề để chính sách đó đi vào cuộc sống và mang lại hiệu quả cao trong đời sống xã hội. Quá trình xây dựng chính sách công chịu tác động bởi nhiều yếu tố. Nghiên cứu này phân tích các yếu tố tác động đến quá trình xây dựng chính sách giáo dục để làm sâu sắc hơn các yếu tố tác động đến quá trình xây dựng chính sách công ở nước ta trong thời gian qua, góp phần làm phong phú những nghiên cứu của khoa học chính sách công ở nước ta hiện nay.

TỪ KHÓA: Các yếu tố ảnh hưởng, xây dựng chính sách công, chính sách giáo dục, chủ thể, năng lực, nguồn lực, tiềm lực.

→ Nhận bài 03/11/2022 → Nhận bài đã chỉnh sửa 04/12/2022 → Duyệt đăng 30/12/2022.

DOI: <https://doi.org/10.15625/2615-8957/12220303>

1. Đặt vấn đề

Trên thế giới có nhiều cách phân chia chu trình chính sách thành các giai đoạn khác nhau. Ở Việt Nam cũng có cách phân chia khác nhau về chu trình chính sách. Tuy nhiên, nhiều quan điểm cho rằng, chu trình chính sách có 3 giai đoạn: Xây dựng chính sách, thực hiện chính sách và đánh giá chính sách [1]. Như vậy, một chu trình chính sách thường bắt đầu từ việc xây dựng chính sách, tiếp theo là thực hiện chính sách và sau một khoảng thời gian thực hiện cần tiến hành đánh giá chính sách để điều chỉnh, bổ sung chính sách. Đây là bước đặc biệt quan trọng. Xây dựng chính sách đúng đắn, khoa học sẽ xây dựng được chính sách tốt, là tiền đề để chính sách đó đi vào cuộc sống và mang lại hiệu quả cao. Những vấn đề được đúc kết trong suốt tiến trình chính sách sẽ được coi là nền tảng để củng cố chính sách cho kì sau. Như vậy, có thể nói, xây dựng chính sách là điểm khởi đầu cho một tiến trình chính sách, định hướng cả về mục tiêu và cách thức hành động cho các chủ thể trong xã hội. Xây dựng chính sách công còn truyền đạt được cơ chế quản lí của Nhà nước đến nền kinh tế trong từng thời kì. Cơ chế tác động giữa các chủ thể bao gồm cơ chế vận hành của nền kinh tế tồn tại theo các quy luật và cơ chế quản lí do Nhà nước lựa chọn. Để quản lí nền kinh tế - xã hội có kết quả, Nhà nước phải chủ động tạo lập, ứng dụng cơ chế tác động thích hợp với từng điều kiện không gian và thời gian. Nếu cơ chế tác động tương thích với cơ chế vận hành của nền kinh tế

và trình độ phát triển của xã hội thì sẽ thúc đẩy các quá trình kinh tế - xã hội phát triển, còn ngược lại, nó sẽ kìm hãm các quá trình vận động đó. Ví dụ: Ở nước ta, Đảng và Nhà nước luôn quan tâm phát triển vùng dân tộc thiểu số, miền núi, coi đây là một trong những nhiệm vụ trọng tâm xây dựng khối đại đoàn kết toàn dân tộc và phát triển bền vững. Với tinh thần trên, hệ thống chính sách, pháp luật hỗ trợ phát triển về kinh tế, xã hội vùng dân tộc thiểu số không ngừng được hoàn thiện. Từ năm 2016, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành 41 văn bản đề cập đến việc ưu tiên phát triển kinh tế - xã hội vùng dân tộc thiểu số và miền núi, trong đó có 15 đề án và chính sách dân tộc. Cho đến nay, Nhà nước đã ban hành 54 chính sách hỗ trợ phát triển kinh tế cho đồng bào dân tộc thiểu số ít người và vùng miền núi vẫn còn hiệu lực. Các chính sách ban hành trước là tiền đề cho chính sách tiếp sau nhằm mục tiêu thúc đẩy phát triển kinh tế ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số, vùng sâu, vùng xa [2]. Quá trình xây dựng chính sách công ở Việt Nam chịu tác động bởi nhiều yếu tố. Do đó, khi tiến hành xây dựng chính sách, các nhà xây dựng cần chú ý đến sự ảnh hưởng của các yếu tố thuộc về mối quan hệ giữa vị thế của chủ thể và khách thể quản lí để đảm bảo được tính hiệu lực của chính sách sau khi được ban hành.

Đối với lĩnh vực giáo dục, hoàn thiện khung pháp lí cho đổi mới giáo dục, trong 5 năm 2016 - 2020, Bộ Giáo dục và Đào tạo đã trình cấp có thẩm quyền ban

hành và ban hành theo thẩm quyền 289 văn bản (Gồm: 02 văn bản luật của Quốc hội; 19 nghị định, nghị quyết của Chính phủ; 37 quyết định, đề án, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ; 146 thông tư và 85 văn bản cá biệt). Lần đầu tiên, 02 năm liên tiếp trong một nhiệm kỳ, có 02 Luật quan trọng trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo được soạn thảo, thông qua và lần lượt đi vào cuộc sống, đó là Luật Giáo dục năm 2019 và Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục Đại học. Các văn bản được ban hành đã kịp thời tháo gỡ những nút thắt trước đây trong lĩnh vực giáo dục, kịp thời giải quyết các vướng mắc phát sinh trong thực tiễn, tạo hành lang pháp lý để thực hiện đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, trong đó có việc triển khai khung hệ thống giáo dục quốc dân và khung trình độ quốc gia [3].

Năm 2021, Bộ Giáo dục và Đào tạo đã trình Chính phủ ban hành 06 nghị định; trình Thủ tướng Chính phủ ban hành 07 quyết định, 03 chỉ thị và ban hành theo thẩm quyền 46 thông tư, 13 văn bản cá biệt. Các văn bản quy phạm pháp luật được xây dựng trên tinh thần kiến tạo môi trường pháp lý để tiếp tục đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, từng bước tháo gỡ các nút thắt, những vướng mắc từ thực tiễn đặt ra, tạo hành lang pháp lý quan trọng trong quản lý nhà nước về giáo dục và đào tạo [4].

Từ thực tiễn trên đây cho thấy, vấn đề xây dựng chính sách giáo dục luôn luôn được các cơ quan nhà nước quan tâm nhằm giải quyết những vấn đề giáo dục mới nảy sinh trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Trong số những chính sách giáo dục đã được ban hành trong thời gian qua, nhiều chính sách đã góp phần quan trọng trong công cuộc phát triển đất nước trong bối cảnh hội nhập quốc tế. Tuy nhiên, vẫn còn một số chính sách đã ban hành chưa thật sự phù hợp với sự phát triển của giáo dục cũng như chưa phù hợp với tất cả các khu vực, đối tượng chịu sự tác động của chính sách đó. Do có các yếu tố ảnh hưởng đến quá trình xây dựng chính sách giáo dục nên một số chính sách ban hành ra chậm và đã không còn phù hợp với thực tiễn phát triển của giáo dục, không phù hợp với sự phát triển của kinh tế - xã hội của đất nước [4]. Do đó, việc nghiên cứu tìm ra các yếu tố ảnh hưởng đến quá trình xây dựng chính sách công và thực tiễn các yếu tố ảnh hưởng đến quá trình xây dựng chính sách giáo dục ở nước ta trong thời gian qua sẽ là những bài học kinh nghiệm giúp cho các nhà xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách giáo dục, các cơ quan quản lý nhà nước về giáo dục trong việc xây dựng chính sách giáo dục trong thời gian tới; góp phần nâng cao chất lượng giáo dục và đào tạo phục vụ cho công cuộc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước theo tinh thần Nghị quyết 29 của Trung ương Đảng về Đổi mới căn bản toàn diện giáo dục và đào tạo.

2. Nội dung nghiên cứu

Chính sách công (*public policy*) được tiếp cận nghiên cứu từ những cách tiếp cận khoa học khác nhau. Theo đó, có những cách hiểu, định nghĩa khác nhau về khái niệm và các thuộc tính của chính sách công. Thông thường, người ta hiểu cụm từ “*chính sách*” khi nó có vai trò, chức năng của “*khu vực công*” thì được gọi là *chính sách công*. Vì vậy, trong thực tế, nhiều nhà nghiên cứu có những định nghĩa khác nhau về chính sách công với chức năng, vai trò cũng có sự khác biệt. Theo Thomas R. Dye (1972), “Chính sách công là cái mà chính phủ lựa chọn làm hay không làm” [1].

Ở Việt Nam, tác giả Phạm Quý Thọ cho rằng: “Chính sách công là những định hướng mục tiêu và biện pháp hành động, được Nhà nước lựa chọn và ban hành như một công cụ quản lý của Nhà nước, nhằm giải quyết các vấn đề công cộng được lựa chọn và được thực thi bởi các chủ thể có thẩm quyền” [1].

Như vậy, điểm tương đồng trong các quan niệm về chính sách công đã nêu ở trên là tính nhà nước, tính công cộng, tính hành động thực tiễn (coi quá trình thực hiện là một phần của chính sách công). Từ những quan niệm trên, có thể đưa ra khái niệm về chính sách công như sau: *Chính sách công là hoạt động mà Chính phủ chọn thực hiện hoặc không thực hiện để điều hòa các xung đột trong xã hội nhằm thúc đẩy xã hội phát triển theo định hướng nhất định* [5].

Chính sách công có những đặc điểm cơ bản sau đây: 1) Chủ thể ban hành chính sách công là Nhà nước; 2) Các chính sách công là những quyết định hành động; 3) Chính sách công bao gồm nhiều quyết định có liên quan chặt chẽ lẫn nhau; 4) Chính sách công tập trung giải quyết vấn đề đang đặt ra trong đời sống kinh tế - xã hội theo những mục tiêu xác định; 5) Chính sách công bao gồm cả việc Nhà nước không hành động; 6) Chính sách công tác động đến mọi đối tượng của chính sách; 7) Chính sách công phục vụ lợi ích chung của dân tộc, quốc gia.

Ở nước ta, các chính sách công về giáo dục được thể hiện bằng Luật, Nghị quyết, Nghị định, Chỉ thị, Quyết định, Thông tư. Luật Giáo dục, Luật Giáo dục Đại học, Luật Giáo dục Nghề nghiệp do Quốc hội ban hành; Nghị quyết của Quốc hội do Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành; Nghị quyết của Chính phủ, Nghị định của Chính phủ do Chính phủ ban hành; Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Thông tư liên quan đến lĩnh vực giáo dục và đào tạo do Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, các Bộ khác có liên quan ban hành. Trong quá trình xây dựng chính sách công, các nhà xây dựng cần chú ý đến sự ảnh hưởng của các yếu tố thuộc về mối quan hệ giữa vị thế của chủ thể và khách thể quản lý để đảm bảo được tính hiệu lực

của chính sách. Các yếu tố chủ yếu ảnh hưởng đến xây dựng chính sách bao gồm các yếu tố sau đây:

2.1. Yếu tố quyền lực của chủ thể xây dựng chính sách

Quyền lực được hiểu là khả năng chi phối của một chủ thể đến các khách thể trong mối quan hệ vận động phát triển nhằm đạt mục tiêu phát triển. Sức mạnh quyền lực tùy thuộc vào nguồn gốc phát sinh và bản chất của chủ thể sử dụng quyền lực trong từng thời kỳ phát triển. Trong xây dựng dân chủ, quyền lực tối cao thuộc về nhân dân, được tập trung trong tay Nhà nước để quản lý xã hội theo định hướng. Quyền lực Nhà nước bao gồm quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và được thể hiện trên các mặt chính trị, kinh tế và pháp lý trong quá trình quản lý xã hội. Với địa vị pháp lý của mình, các cơ quan công quyền yêu cầu mọi tổ chức, cá nhân trong xã hội thực hiện tốt những chính sách, pháp luật và các quy định khác do Nhà nước ban hành. Ngoài việc giáo dục thuyết phục, Nhà nước có thể sử dụng quyền kinh tế và pháp lý để bắt buộc các đối tượng thi hành. Như vậy, chính sách công do Nhà nước ban hành chắc chắn có hiệu lực thực hiện cao hơn các chính sách của các tổ chức kinh tế, xã hội khác ban hành [5].

Ở nước ta, trong các chính sách do Nhà nước ban hành, các chính sách về an ninh, quốc phòng có thể do Quốc hội, Chính phủ, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an ban hành là những chính sách quan trọng nhằm thực hiện khả năng bảo đảm quốc phòng, an ninh, ổn định chính trị - xã hội, giữ vững môi trường hoà bình, bảo đảm phát triển nhanh và bền vững cho đất nước. Do đó, việc xây dựng các chính sách này đều được quan tâm đặc biệt không chỉ về nhân lực, vật lực, tài chính mà còn được quan tâm bởi các cơ quan quyền lực nhà nước tham gia chủ trì xây dựng các chính sách trên. Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa nên mọi quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân, dùng quyền lực để phục vụ lợi ích cho dân. Do đó, ý chí quản lý của Nhà nước luôn thống nhất với nguyện vọng của nhân dân. Với bản chất tốt đẹp ấy, các chính sách do Nhà nước xây dựng, ban hành, thực hiện luôn được các tổ chức chính trị - xã hội, đoàn thể và mọi tầng lớp nhân dân hưởng ứng tham gia trong quá trình xây dựng cũng như trong quá trình thực hiện chính sách sau khi đã được Nhà nước ban hành.

Đối với ngành Giáo dục, hệ thống giáo dục và đào tạo ở Việt Nam hiện nay từ giáo dục mầm non đến giáo dục đại học phát triển tương đối hoàn chỉnh. Cơ sở vật chất, thiết bị của cả hệ thống đang từng bước được bổ sung, hoàn thiện về số lượng, chủng loại và nâng cao về chất lượng theo hướng hiện đại hóa. Số lượng học sinh phổ thông đang dần đi vào ổn định.

Học sinh, sinh viên các bậc học, ngành học sau trung học phổ thông tăng nhanh, nhất là ở giáo dục đại học. Chất lượng giáo dục và đào tạo từng bước được khẳng định. Đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục phát triển cả về số lượng và trình độ chuyên môn, nghiệp vụ với cơ cấu ngày càng hợp lý [4]. Chi ngân sách cho giáo dục và đào tạo đạt mức 20% tổng chi ngân sách nhà nước [6]. Thông qua xã hội hóa giáo dục, mô hình xã hội học tập đã hình thành. Hệ thống cơ sở giáo dục và đào tạo bao gồm các trường công lập và ngoài công lập [4].

Các mục tiêu chính của chính sách giáo dục đang hướng tới xây dựng một nền giáo dục thực học, thực nghiệp, dạy tốt, học tốt. Đó là một nền giáo dục mở, linh hoạt, liên thông giữa các bậc học, trình độ đào tạo; có cơ cấu và phương thức giáo dục hợp lý; kết nối giữa các phương thức giáo dục, đào tạo và gắn với xây dựng xã hội học tập. Phấn đấu đến năm 2030, nền giáo dục Việt Nam đạt trình độ tiên tiến trong khu vực. Chính sách giáo dục ở Việt Nam hiện nay được định dạng dưới các hình thức văn bản có giá trị pháp lý và phạm vi điều chỉnh khác nhau, bao gồm: Dựa trên chủ trương, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam qua các văn kiện của Đảng như: Nghị quyết của các Đại hội Đại biểu toàn quốc và Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương, các nghị quyết, quyết định, chỉ thị của Bộ Chính trị, Ban Chấp hành Trung ương, các cơ quan Nhà nước ban hành các chính sách về giáo dục:

- Văn bản pháp luật quy định chính sách phát triển giáo dục và đào tạo do Quốc hội ban hành bao gồm Hiến pháp, các bộ Luật như: Luật Giáo dục, Luật Giáo dục Đại học, Luật Giáo dục Nghề nghiệp và Nghị quyết của các kỳ họp.

- Văn bản pháp luật quy định chính sách phát triển giáo dục và đào tạo do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các bộ, ngành thực thi quyền lực Nhà nước ban hành gồm có các nghị quyết, nghị định, quyết định, điều lệ, quy chế, chỉ thị, thông tư, thông tư liên tịch....

2.2. Yếu tố năng lực của chủ thể xây dựng chính sách

Với chức năng quản lý xã hội, Nhà nước phải thường xuyên tác động đến các đối tượng bằng chính sách và các công cụ quản lý vĩ mô khác. Kết quả tác động vào mỗi quá trình sẽ phản ánh năng lực xây dựng, tổ chức, điều hành của hệ thống bộ máy nhà nước. Năng lực xây dựng chính sách của nhà nước được thể hiện trên các mặt như sau: Năng lực phân tích và dự báo phát triển kinh tế - xã hội; Năng lực phát hiện các vấn đề chính sách; Năng lực lựa chọn vấn đề phải giải quyết; Năng lực đề xuất mục tiêu và biện pháp giải quyết vấn đề; Năng lực thiết kế một chính sách; Năng lực phân tích

xây dựng chính sách; Năng lực thuyết phục cho tính khả thi của chính sách...

Nếu nhà xây dựng chính sách thường xuyên quan tâm bồi dưỡng, rèn luyện không ngừng, nâng cao năng lực chuyên môn xây dựng chính sách sẽ làm cho hiệu lực chính sách được tăng cường. Ngược lại, đội ngũ xây dựng chính sách nếu chưa đủ năng lực thực tế sẽ khiến nhiều chính sách ban hành chỉ giải quyết các triệu chứng của vấn đề chứ chưa khắc phục được nguyên nhân, thậm chí còn làm vấn đề trở nên trầm trọng hơn. Bên cạnh đó, nhiều chính sách không tính đến các tác động ngược chiều. Để nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức trong các cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ công vụ trong xây dựng chính sách, thực hiện chính sách và đánh giá chính sách, Chính phủ đã ban hành nhiều chính sách trong đó có chính sách đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ này [5].

Trong thời gian qua, Bộ Giáo dục và Đào tạo đã ban hành nhiều chính sách giáo dục có tính hiệu quả cao. Tuy nhiên, thời gian gần đây vẫn còn một số bất cập trong xây dựng chính sách giáo dục: tỉ lệ trình ban hành, ban hành văn bản chính sách giáo dục thuộc thẩm quyền của Bộ Giáo dục và Đào tạo vẫn còn thấp (61/74 văn bản năm 2021). Một số cơ quan chủ trì tổ chức xây dựng văn bản chính sách còn chậm tiến độ. Chất lượng một số văn bản còn chưa đạt yêu cầu. Do một số văn bản chính sách chậm nên đã gây ảnh hưởng đến chỉ số cải cách hành chính của Bộ [4].

Thực tiễn trong xây dựng chính sách giáo dục ở nước ta hiện nay, việc xây dựng chính sách giáo dục vẫn chủ yếu dựa vào kinh nghiệm, nhu cầu thực tế. Do đó, chúng ta phải thay đổi để việc xây dựng chính sách giáo dục dựa trên các bằng chứng, trên cơ sở phát hiện những vấn đề có tính chiến lược để tiến hành nghiên cứu xây dựng các chính sách chủ động, dài hạn để việc tổ chức thực hiện chính sách đạt được tính nhất quán và ổn định; chuyển dần từ việc ra các chính sách giải pháp mang tính tình thế dễ gây bất ổn và mâu thuẫn trong thực hiện sang các chính sách hiệu quả của cả hệ thống giáo dục quốc dân và giảm dần các yếu tố làm sai lệch hệ thống; chuyển dần việc điều chỉnh chính sách từ chủ yếu theo định tính sang kết hợp cả định tính với định lượng với phương pháp luận khoa học và đa dạng hơn; chuyển từ chính sách theo kiểu mệnh lệnh hành chính, duy ý chí sang chính sách dựa trên cơ sở các nghiên cứu, được tham vấn và đồng thuận của xã hội [5]. Để làm được điều đó, chúng ta phải nâng cao năng lực bộ máy tổ chức, cán bộ xây dựng và thực hiện chính sách giáo dục:

- Đổi mới tổ chức bộ máy lập chính sách gắn với đổi mới cơ cấu tổ chức bên trong của từng cơ quan nhà

nước tới phân công chức năng nhiệm vụ, quyền hạn của từng bộ phận cơ quan Nhà nước.

- Xây dựng, hoàn thiện thể chế về tổ chức và hoạt động của Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội; tăng cường năng lực thi hành pháp luật cho đội ngũ cán bộ quản lý giáo dục và đào tạo; đổi mới cơ chế tuyển dụng, bố trí, sử dụng, quy hoạch, chế độ đãi ngộ đội ngũ xây dựng và triển khai thực thi chính sách nhằm thu hút những người có trình độ, năng lực, phẩm chất đạo đức vào làm việc trong lĩnh vực xây dựng chính sách giáo dục.

- Lựa chọn đội ngũ cán bộ làm công tác xây dựng và thực thi chính sách giáo dục vừa có kĩ năng chuyên môn, vừa có tinh thần trách nhiệm và lòng nhiệt tình, say mê công việc.

- Hoàn thiện chế độ công vụ đối với đội ngũ cán bộ xây dựng và thực thi chính sách gắn với đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước, các cơ quan Nhà nước; nâng cao nhận thức của người đứng đầu cơ quan, đơn vị, bộ phận chuyên môn có trách nhiệm về xây dựng và thực thi chính sách.

- Thường xuyên đổi mới và kết hợp một cách linh hoạt các hình thức mời các nhà xây dựng chính sách tham gia các hội thảo chuyên đề, lấy ý kiến trực tiếp trong các hội thảo tham vấn, đóng góp ý kiến về chính sách; sử dụng hình thức đóng góp ý kiến thông qua chia sẻ tài liệu/báo cáo/thư; tổ chức các hoạt động vận động chính sách có kế hoạch và có tính chất hệ thống.

2.3. Yếu tố tiềm lực của chủ thể xây dựng chính sách

Tiềm lực của chủ thể xây dựng chính sách là nguồn lực thực có và tiềm tàng mà chủ thể sử dụng được trong quá trình thực hiện mục tiêu quản lý. Tiềm lực của Nhà nước bao gồm sức mạnh về kinh tế, chính trị, xã hội; gồm thiết chế tổ chức bộ máy quản lý và đội ngũ cán bộ công chức thi hành công vụ; gồm cả quy mô, trình độ của nền kinh tế, xã hội và cả nguồn tài nguyên của đất nước. Sức mạnh về kinh tế của Nhà nước bao gồm tài sản, các nguồn tài chính và công sản thuộc sở hữu Nhà nước ở cả trong và ngoài biên giới [1].

Nhà nước sử dụng tiềm lực kinh tế vào việc duy trì phát triển các khu vực công, đồng thời hỗ trợ phát triển các khu vực khác một cách chủ động. Nếu có tiềm lực kinh tế, Nhà nước sẽ chủ động xây dựng và thực hiện các chính sách phát triển theo ý chí của mình một cách có kết quả. Không chỉ có chủ động với chính sách đối nội, Nhà nước còn giữ cho vị thế chính trị, kinh tế của đất nước được đề cao trong chính sách đối ngoại. Nhìn chung, cán bộ, công chức có năng lực xây dựng và thực hiện chính sách tốt không những chủ động điều phối

được các yếu tố chủ quan tác động theo định hướng mà còn lường trước được những ảnh hưởng tiêu cực có thể có của các yếu tố khách quan để công tác thực hiện chính sách mang lại kết quả thực sự [7].

Trong xây dựng chính sách giáo dục ở nước ta, tiềm lực của chủ thể chính sách bao gồm thiết chế tổ chức bộ máy quản lý và đội ngũ cán bộ công chức thi hành công vụ trong lĩnh vực giáo dục nguồn tài chính. Nhìn chung, nguồn tài chính để xây dựng một chính sách giáo dục thường có liên quan đến ngân sách nhà nước, huy động từ nguồn xã hội hoá (cá nhân, tổ chức...) và do nước ngoài tài trợ. Trong quá trình tổ chức xây dựng chính sách giáo dục, các tổ chức thực thi cần khai thác triệt để các nguồn tài chính có thể huy động, hoàn thiện cơ chế huy động các nguồn tài chính ngoài ngân sách Nhà nước. Trong đó, cần phải chú trọng khai thác các nguồn lực tài chính trong dân nhằm giảm bớt chi phí ngân sách, nâng cao trách nhiệm của cộng đồng xã hội đối với việc xây dựng sách giáo dục. Do hạn hẹp về tài chính nên hoạt động phân tích, đánh giá thực tiễn làm cơ sở đề xuất chính sách giáo dục còn mang tính hình thức; không có nhiều những sản phẩm nghiên cứu có tầm cỡ về nội dung, chất lượng và quy mô để có thể tạo ra được những đột phá về chính sách trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo.

Trên thực tế trong thời gian qua, một số chính sách giáo dục sau khi ban hành chưa phù hợp với thực tiễn và phải điều chỉnh ngay sau khi chính sách có hiệu lực thi hành. Một trong những nguyên nhân là nguồn tài chính để phục vụ cho việc điều tra khảo sát, đánh giá tác động của chính sách giáo dục dự định ban hành trong tương lai quá ít. Chi phí cho xây dựng dự thảo, lấy ý kiến chuyên gia, lấy ý kiến của đối tượng chính sách giáo dục còn chưa được coi trọng và không đảm bảo các điều kiện tối thiểu để thực hiện các công đoạn đó nên một số chính sách thiếu tính thực tiễn. Trong thời gian vừa qua, ở nước ta, do cơ quan tiềm lực kinh tế cơ quan chủ thể xây dựng chính sách giáo dục còn chưa mạnh nên nhiều chính sách giáo dục còn thiên về việc sử dụng các biện pháp giáo dục, chính trị tư tưởng và hành chính [8]. Do đó, tính hiệu lực và hiệu quả chưa cao. Như vậy, có thể thấy, tiềm lực của chủ thể quản lý giáo dục có ảnh hưởng không nhỏ đến quyết định ban hành chính sách giáo dục.

Trong thời gian gần đây, một số chính sách giáo dục ban hành chậm có nguyên nhân chính là các đơn vị chưa chủ động triển khai sớm nhiệm vụ từ những tháng đầu năm. Bên cạnh đó, do ảnh hưởng của dịch COVID-19 nên việc tổ chức lấy ý kiến góp ý phải lùi thời hạn. Do một số văn bản chính sách có nội dung

phức tạp, đối tượng chịu tác động nhiều, cần có thời gian khảo sát, nghiên cứu và tổ chức lấy ý kiến. Tuy nhiên, do một phần hạn chế về tài chính, nhân lực nên việc triển khai các hoạt động trong quá trình xây dựng chính sách giáo dục này chưa thực hiện theo tiến độ dự kiến [4].

2.4. Yếu tố tiềm lực của đối tượng thực hiện chính sách

Trong chu trình chính sách công có sự tham gia của các đối tượng thực hiện chính sách. Các đối tượng thực hiện chính sách là yếu tố quan trọng nhất, quyết định sự thành công hay thất bại của chính sách. Đối tượng thực hiện chính sách tham gia tích cực, tự giác thì quá trình thực hiện chính sách có thể sẽ hoàn thành mục tiêu sớm; tạo điều kiện cho chính sách mới ra đời để giải quyết những vấn đề quan trọng, vĩ mô, toàn diện hơn theo yêu cầu phát triển đời sống xã hội. Mức độ tham gia của các đối tượng thực hiện chính sách phụ thuộc rất lớn ở tiềm lực của họ ở thời điểm hiện tại và tương lai.

Nhà nước trong quá trình quản lý xã hội luôn tỏ rõ thái độ, ý chí của mình với các đối tượng quản lý để đưa ra các giải pháp tác động phù hợp với thực tiễn và mang lại lợi ích cho người dân. Do lợi ích của cá nhân hay của xã hội mà các đối tượng của chính sách tham gia thực hiện chính sách ở các mức độ khác nhau trong từng chính sách cụ thể. Nếu lợi ích của các đối tượng được chính sách tác động thống nhất với lợi ích chung thì chính sách được sự ủng hộ của đông đảo quần chúng và việc thực hiện chính sách dễ dàng, thuận lợi hơn. Kết quả thực hiện chính sách này là do thu hút được sự tham gia tích cực của đối tượng thụ hưởng lợi ích từ chính sách và của đông đảo quần chúng trong xã hội [8].

Tuy nhiên, bên cạnh sức mạnh tổng hợp của xã hội tham gia thực hiện chính sách, còn có sức mạnh của các đối tượng chính sách. Sức mạnh của đối tượng chính sách bao gồm tiềm lực kinh tế, chính trị, văn hóa xã hội, ngoại giao, ... đồng thời còn có cả tính chất, trình độ của chế độ xã hội như thiết chế nền dân chủ, các đối tượng ưu tiên được hưởng những đặc quyền xã hội. Nếu đối tượng chính sách có vị thế chính trị, kinh tế, xã hội cao thì chính sách cho đối tượng này được quan tâm chú ý nhiều hơn các đối tượng khác. Ban hành chính sách ở nước ta cho thấy yếu tố tiềm lực của đối tượng chính sách có ảnh hưởng lớn đến thực hiện chính sách. Vì thế, khi ban hành chính sách cần phải xem xét kỹ tiềm lực của đối tượng chính sách [5].

Thực tiễn xây dựng chính sách giáo dục trong thời gian qua ở nước ta đã đề ra những cơ chế cụ thể khuyến khích sự tham gia của cơ sở trong việc ra các quyết định chính sách giáo dục của các cơ quan nhà nước. Đặc biệt

là, các chính sách giáo dục có ảnh hưởng trực tiếp đến người dạy, người học, phụ huynh, các giai tầng xã hội và người sử dụng lao động. Bên cạnh đó, đã nâng cao năng lực của các cơ sở giáo dục trong tổ chức thực hiện chính sách giáo dục. Đồng thời, tăng cường việc đối thoại hai chiều và nhiều chiều giữa cơ quan xây dựng chính sách giáo dục với các địa phương, cơ sở giáo dục.

Cùng với những cơ chế trên, cơ quan xây dựng chính sách giáo dục đã minh bạch và công khai hóa cho cơ sở biết những thông tin liên quan đến quá trình chính sách giáo dục, nhất là những thông tin về ảnh hưởng tiêu cực của chính sách có thể đem đến cho đội ngũ giảng viên, cán bộ quản lý, học sinh, sinh viên và các cơ quan công quyền cả ở trung ương và địa phương. Để thực hiện điều đó, trong thời gian qua, cơ quan xây dựng chính sách giáo dục đã mở rộng sự tham dự một cách có hiệu quả của mọi cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và nhất là của cá nhân người lãnh đạo, quản lý vào quá trình xây dựng và thực thi chính sách giáo dục. Việc điều chỉnh cơ chế xây dựng chính sách giáo dục đó đã làm cho chính sách giáo dục từ chỗ chỉ là chức năng đặc quyền của các cơ quan nhà nước thành mối quan tâm chung và trách nhiệm của toàn xã hội. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, trong bối cảnh đại dịch COVID-19 vừa qua, việc ngành Giáo dục thay đổi phương pháp giáo dục kết hợp dạy và học trực tiếp với dạy và học trực tuyến đã chỉ ra những bất cập về năng lực của một bộ phận giáo viên trong việc ứng dụng công nghệ thông tin vào dạy và học ở các nhà trường, nhất là ở khu vực miền núi, vùng đồng bào dân tộc. Cho đến nay, giáo dục Việt Nam trong quá trình phát triển, đặc biệt trong giai đoạn hiện nay, đội ngũ cán bộ quản lý giáo dục chất lượng cao đang thiếu và yếu [9]. Vì vậy, trong thời gian qua, ngành Giáo dục đã triển khai Nghị quyết số 35/NQ-CP ngày 04 tháng 6 năm 2019 của Chính phủ về Tăng cường huy động các nguồn lực của xã hội đầu tư phát triển giáo dục và đào tạo giai đoạn 2019 - 2025 nhằm huy động các nguồn lực ngoài ngân sách để đầu tư cho

giáo dục và đào tạo, thực hiện chính sách phát triển xã hội hóa giáo dục, xây dựng cơ chế chính sách thu hút đầu tư phát triển giáo dục đào tạo chất lượng cao, đào tạo theo nhu cầu xã hội [3].

3. Kết luận

Trên cơ sở lí luận về các yếu tố ảnh hưởng đến quá trình xây dựng chính sách công và thực tiễn các yếu tố tác động đến xây dựng chính sách giáo dục ở nước ta trong những năm gần đây cho thấy sự kết hợp giữa lí luận và thực tiễn, việc vận dụng cơ sở lí luận trong quá trình xây dựng chính sách giáo dục là hết sức quan trọng, cần thiết. Nhận thức rõ tầm quan trọng trên, trong thời gian qua, dưới sự lãnh đạo của Đảng và Chính phủ, ngành Giáo dục với tư cách là cơ quan Nhà nước quản lý về giáo dục đã tham mưu cho Đảng và Nhà nước nhiều chính sách về giáo dục. Nhiều chính sách giáo dục có tính hiệu lực và hiệu quả cao. Thực tiễn trong quá trình tổ chức xây dựng chính sách giáo dục cho thấy, ở cơ quan chủ trì nào và khi nào người đứng đầu cấp ủy, cơ quan chủ trì xây dựng chính sách giáo dục quan tâm, trực tiếp lãnh đạo, chỉ đạo trong việc xây dựng chính sách giáo dục thì sẽ huy động được nguồn lực tài chính, nhân lực chất lượng cao tham gia xây dựng chính sách giáo dục, huy động được tổ chức, cá nhân ngoài ngành Giáo dục tham gia vào việc phản biện trong quá trình xây dựng chính sách giáo dục; nhằm làm cho chính sách giáo dục giải quyết được những vấn đề bức xúc, bất cập trong giáo dục mà thực tiễn đang đặt ra để phục vụ cho công cuộc phát triển kinh tế - xã hội của địa phương và đất nước trong thời kì hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng. Những kết quả nghiên cứu này có thể là những gợi ý về bài học kinh nghiệm cho các nhà quản lý ở các cấp quản lý giáo dục khác nhau trong việc chỉ đạo xây dựng chính sách giáo dục ở trung ương, xây dựng cơ chế chính sách giáo dục ở địa phương cũng như việc thực hiện các chính sách giáo dục ở các địa phương, ở các cơ sở giáo dục trong những năm tới.

Tài liệu tham khảo

- [1] Trần Ngọc Sơn, (2016), *Giáo dục và đào tạo trong công cuộc phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao cho vùng dân tộc thiểu số, miền núi*, <https://moet.gov.vn/giaoducquocdan/giao-duc-dan-toc/Pages/>.
- [2] Bộ Giáo dục và Đào tạo, (2020), *Hội nghị trực tuyến toàn quốc ngành Giáo dục năm 2020*.
- [3] Bộ Giáo dục và Đào tạo, (2022), *Hội nghị tổng kết năm học 2020 - 2021 và triển khai nhiệm vụ năm học 2021 - 2022*.
- [4] Nguyễn Khắc Bình, (2017), Tập bài giảng *Thực hiện chính sách công*, Học viện Khoa học Xã hội.
- [5] Ban Chấp hành Trung ương, (04/11/2013), *Nghị quyết số 29-NQ/TW về Đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế*.
- [6] Phạm Quý Ngọ - Nguyễn Xuân Nhật (đồng Chủ biên), (2014), *Chính sách công*, NXB Thông tin và Truyền thông, Hà Nội.
- [7] Triệu Văn Cường, *Nâng cao chất lượng đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức lãnh đạo, quản lý các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương và địa phương*, Tạp chí Tổ chức Nhà nước.
- [8] Trần Khánh Đức, (2010), *Giáo dục và phát triển nguồn*

- nhân lực trong thế kỷ XXI*, NXB Giáo dục Việt Nam.
- [9] Ngô Thanh Hải, (2017), *Vai trò của cán bộ quản lý giáo dục trong bối cảnh Cách mạng công nghiệp 4.0*, Kì yếu Hội thảo khoa học quốc tế “Phát triển năng lực cán bộ quản lý giáo dục Việt Nam trong bối cảnh Cách mạng công nghiệp 4.0”, NXB Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.
- [10] Bộ Chính trị, (27/11/1989), *Nghị quyết số 22-NQ/TW về Một số chủ trương, chính sách lớn phát triển kinh tế - xã hội miền núi*.
- [11] Bộ Giáo dục và Đào tạo, (2019), *Hội nghị tổng kết năm học 2018 - 2019 và triển khai nhiệm vụ năm học 2019 - 2020*.

INFLUENTIAL FACTORS IN THE PROCESS OF PUBLIC POLICY FORMULATION: SOME THEORETICAL AND PRACTICAL ISSUES IN THE DEVELOPMENT OF EDUCATIONAL POLICY IN VIETNAM TODAY

Nguyen Khắc Bình

Email: binhk2@gmail.com
 Graduate Academy of Social Sciences
 477 Nguyen Trai, Thanh Xuan,
 Hanoi, Vietnam

ABSTRACT: *A policy cycle usually begins with policy formulation, followed by policy implementation and policy evaluation. Therefore, policy formulation is considered as the initial step in the policy cycle. This is a particularly important stage, because with the right policy, science will come up with good policy. It is also a premise for the policy to come into life and enhance efficiency in social life. The process of public policy formulation is affected by many factors. This study analyzes the factors affecting the educational policy formulation process to deepen the factors that influence the process of public policy formulation in Vietnam in recent years, contributing to enriching the research of public policy in our country today.*

KEYWORDS: *Influential factors, public policy formulation, education policy, subjects, competence, resources, potential.*