

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ NÂNG CAO NĂNG LỰC THỰC THI CHÍNH SÁCH GIẢM NGHÈO

Đỗ Minh Thu^{1*}, Nguyễn Viết Đăng²

¹*NCS Khoa Kinh tế và Phát triển nông thôn, Học viện Nông nghiệp Việt Nam*

²*Khoa Kinh tế và Phát triển nông thôn, Học viện Nông nghiệp Việt Nam*

Email*: minhthudo6161@gmail.com

Ngày gửi bài: 03.11.2017

Ngày chấp nhận: 29.11.2017

TÓM TẮT

Một trong những nguyên nhân dẫn đến kết quả giảm nghèo chưa bền vững là do năng lực của các cán bộ và đơn vị thực thi chính sách giảm nghèo. Năng lực thực thi chính sách giảm nghèo là khả năng hiện thực hoá thành công các mục tiêu của chính sách giảm nghèo. Năng lực thực thi chính sách giảm nghèo được hội tụ bởi ba yếu tố là kiến thức, kỹ năng và thái độ của cán bộ trong quá trình thực thi chính sách, từ khâu lập kế hoạch, tuyên truyền, phối hợp thực hiện, duy trì, điều chỉnh và kiểm tra quá trình thực thi chính sách giảm nghèo. Dựa trên các quan điểm và các cách tiếp cận khác nhau, bài viết nhằm luận giải những vấn đề lý luận và thực tiễn về năng lực thực thi các chính sách giảm nghèo, xác lập cơ sở khoa học vững chắc cho việc nghiên cứu về nâng cao năng lực thực thi chính sách giảm nghèo, góp phần nâng cao hiệu quả thực thi và tác động giảm nghèo của chính sách.

Từ khóa: Năng lực, thực thi chính sách, giảm nghèo, cán bộ.

Theoretical and Practical Issues on Enhancing Capability to Implement Poverty Reduction Policies

ABSTRACT

One of the causes of unsustainable poverty reduction is the capability of staff and agencies that implement poverty reduction policies. Capability to implement poverty reduction policies is the ability to successfully realize the goals of poverty reduction policy. Capability to implement poverty reduction policies is focused on three factors: knowledge, skills and attitudes of staff in the policy implementation process from planning, propaganda, coordination, continuation, adjustment and monitoring the implementation of poverty reduction policies. Based on different perspectives and approaches, the paper conceptualizes the theoretical and practical issues of the capability to implement poverty reduction policies and establishes a solid scientific basis for research on enhancing capability to implement poverty reduction policies, which contributes to improved enforcement effectiveness and poverty reduction impacts of policies.

Keywords: Capability, policy implementation, poverty reduction, officer.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Nhiều nước trên thế giới không đạt được mục tiêu chính sách giảm nghèo do tình trạng những thiếu hụt của cán bộ thực thi, năng lực thực thi hạn chế (Aminu & Onimisi, 2014). Nước ta đã đạt được những thành tựu đáng kể trong công cuộc xóa đói giảm nghèo. Tỷ lệ hộ nghèo giảm từ khoảng 58% năm 1992 xuống còn 14,5% năm

2008; trung bình mỗi ngày có khoảng 6.000 người thoát nghèo (Ngân hàng Thế giới, 2016). Giai đoạn 2010 - 2015, bình quân số hộ nghèo giảm 2%/năm; tại các huyện nghèo, xã nghèo tốc độ giảm hơn 5%/năm. Tuy nhiên, kết quả giảm nghèo chưa đồng đều và chưa vững chắc. Các xã nghèo miền núi, vùng dân tộc thiểu số có tỷ lệ hộ nghèo cao, chiếm 50% trong tổng số hộ nghèo cả nước. Tỷ lệ hộ tái nghèo, phát sinh nghèo hàng

năm còn cao; bình quân cứ 3 hộ thoát nghèo thì có một hộ tái nghèo, hoặc phát sinh nghèo.

Quá trình thực thi chính sách, chương trình, dự án (gọi chung là chính sách) giảm nghèo còn một số bất cập như: (i) Việc xác định các đối tượng thụ hưởng chưa thực sự phù hợp; (ii) Đối tượng thụ hưởng chưa tiếp cận được chính sách; (iii) Nguồn lực cho giảm nghèo còn dàn trải và manh mún; (iv) Chất lượng các hoạt động can thiệp chưa cao. Nguyên nhân của những vấn đề này là: (i) Nhận thức chưa đầy đủ của các bên liên quan về bản chất và mục tiêu của chính sách giảm nghèo; (ii) Năng lực quản lý của cấp cơ sở còn yếu; (iii) Sự phối hợp giữa các bên liên quan trong thực thi chính sách còn lỏng lẻo; (iv) Vai trò và quyền hạn của cơ quan thường trực về giảm nghèo còn hạn chế, một số địa phương chưa có cán bộ chuyên trách về giảm nghèo và (v) Công tác giám sát, đánh giá các chính sách giảm nghèo không kịp thời, đầy đủ,... Trên thế giới cũng như ở nước ta, các công trình nghiên cứu về xây dựng và hoạch định chính sách giảm nghèo, tuy nhiên, nghiên cứu về năng lực thực thi chính sách giảm nghèo chưa được quan tâm thỏa đáng (Barrett, 2004; Barry, 2007). Bài viết này được thực hiện nhằm luận giải những vấn đề lý luận và thực tiễn về nâng cao năng lực thực thi chính sách giảm nghèo nhằm xác định cơ sở khoa học cho việc nghiên cứu về nâng cao năng lực thực thi chính sách giảm nghèo, mà cụ thể là chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016 - 2020 ở nước ta hiện nay.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Bài viết này sử dụng phương pháp tiếp cận khoa học quản lý nhằm xem xét mối quan hệ giữa mục tiêu, nội dung của chính sách giảm nghèo và đối tượng thụ hưởng chính sách giảm nghèo thông qua năng lực thực thi chính sách. Ngoài ra, bài viết sử dụng phương pháp tiếp cận thực thi theo hai chiều là từ trên xuống và từ dưới lên. Tiếp cận từ trên xuống, còn gọi là cách tiếp cận theo quyết định, xem xét thực thi là quá trình triển khai các hoạt động can thiệp của chính sách nhằm đạt mục tiêu giảm nghèo. Cách

tiếp cận này đề cao việc sử dụng các công cụ quản lý hành chính. Tiếp cận từ dưới lên đề cập đến tập hợp sự tham gia của các bên liên quan đến chính sách giảm nghèo với sự kết hợp hài hòa giữa các mục tiêu, chiến lược và hoạt động.

Trên cơ sở tổng hợp các tài liệu đã công bố từ các tạp chí chuyên ngành, các tài liệu có liên quan của các bộ, ngành ở Trung ương và các địa phương nhằm luận giải các vấn đề lý luận về nâng cao năng lực thực thi chính sách giảm nghèo. Đồng thời bài viết đã áp dụng phương pháp duy vật biện chứng và phương pháp tư duy logic để phân tích và luận giải nhằm xây dựng nền tảng lý luận và thực tiễn về nâng cao năng lực thực thi chính sách giảm nghèo.

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

3.1. Một số vấn đề lý luận về nâng cao năng lực thực thi chính sách giảm nghèo

3.1.1. Bản chất của nâng cao năng lực thực thi chính sách giảm nghèo

Thực thi chính sách là một khâu cấu thành chu trình chính sách, là toàn bộ quá trình chuyển hóa ý chí của chủ thể chính sách thành hiện thực với các đối tượng quản lý nhằm đạt mục tiêu nhất định. Tổ chức thực thi chính sách là trung tâm kết nối các giai đoạn trong chu trình chính sách thành một hệ thống. Hoạch định chính sách đúng, có chất lượng là rất quan trọng, nhưng thực thi chính sách đúng còn quan trọng hơn (Văn Tất Thu, 2014). Nếu chính sách giảm nghèo không được thực thi đúng sẽ không mang lại tác động trông đợi về giảm nghèo, cải thiện chất lượng cuộc sống cho người nghèo, đặc biệt là các cộng đồng nghèo ở vùng sâu, vùng xa, vùng gặp nhiều khó khăn, biên giới và hải đảo, dẫn đến sự thiếu tin tưởng của người dân đối với sự lãnh đạo của Đảng và Nhà nước.

Quá trình thực thi chính sách giảm nghèo cho phép nhận định đánh giá về chất lượng hoạch định chính sách giảm nghèo của Đảng và Nhà nước, chất lượng tham mưu, quản lý các chính sách, chương trình, dự án của các bộ, ngành ở Trung ương; đồng thời cho phép nhận diện những nội dung cần điều chỉnh, bổ sung

nhằm hoàn thiện chính sách để đáp ứng tốt hơn yêu cầu của công cuộc giảm nghèo. Hơn nữa, kết quả thực thi chính sách cho phép so sánh, đối chiếu với mục tiêu đề ra để khẳng định tính đúng đắn và hiệu lực của chính sách đến giảm nghèo. Quá trình thực thi chính sách giảm nghèo chịu tác động nhiều từ phía đối tượng thụ hưởng, năng lực của cơ quan và cán bộ thực thi, phạm vi không gian và thời gian thực hiện chính sách. Trong đó, năng lực của cơ quan và cán bộ thực thi chính sách đóng vai trò trung tâm, quyết định sự thành công của quá trình thực thi và hiệu quả của chính sách.

Người thực thi chính sách giảm nghèo bao gồm các cán bộ, công chức, viên chức (gọi chung là cán bộ giảm nghèo) của các cấp chính quyền, Đảng, đoàn thể từ Trung ương đến cơ sở (Đỗ Kim Chung, 2016). Năng lực thực thi chính sách giảm nghèo của cán bộ được hội tụ bởi ba yếu tố là: kiến thức, kỹ năng và thái độ. Kiến thức thể hiện qua khả năng nắm vững đường lối, chủ trương, chính sách xoá đói giảm nghèo và các vấn đề kinh tế - xã hội có liên quan đến người nghèo. Kỹ năng là khả năng chuyển kiến thức thành hành động để kết quả đạt được như mong muốn (Văn Tất Thu, 2014; Đào Thị Kim Lân, 2017). Thái độ thể hiện quan điểm, tư tưởng, sự nhiệt tình, tâm huyết với công tác giảm nghèo. Năng lực thực thi chính sách giảm nghèo là khả năng hiện thực hoá thành công các mục tiêu của chính sách giảm nghèo. Nâng cao năng lực thực thi chính sách giảm nghèo là một tập hợp các biện pháp, giải pháp hay cơ chế để cải thiện năng lực lập kế hoạch, tuyên truyền, phối hợp thực hiện, duy trì, điều chỉnh và kiểm tra quá trình thực thi chính sách của các cán bộ và đơn vị thực thi chính sách giảm nghèo.

3.1.2. Đặc điểm về nâng cao năng lực thực thi chính sách giảm nghèo

Nâng cao năng lực thực thi chính sách giảm nghèo có một số đặc điểm sau:

Thứ nhất, đối tượng thụ hưởng các chính sách giảm nghèo phân bố trên phạm vi không gian rộng khắp từ miền núi, biên giới, hải đảo đến khu vực đồng bằng và đô thị, với nhiều khác

biệt về đặc điểm kinh tế - văn hoá - xã hội. Kiến thức và kỹ năng cần có của người cán bộ làm công tác giảm nghèo bao gồm rất nhiều nội dung, từ các thông tin chung về chính sách, cơ chế đến các kiến thức về kinh tế, kỹ thuật và đặc biệt là các kỹ năng về tư vấn, tham mưu, phân tích tình hình, lập kế hoạch và xử lý, đánh giá thông tin... (Bộ LĐ-TB-XH, 2006).

Thứ hai, lĩnh vực can thiệp của các chính sách giảm nghèo đa dạng từ sản xuất nông nghiệp, tạo việc làm, dịch vụ y tế, giáo dục, nước sạch, vệ sinh môi trường, cơ sở hạ tầng,... Chính vì vậy, đội ngũ cán bộ thực thi chính sách giảm nghèo cần có tính đa ngành, đa lĩnh vực, được trang bị các kiến thức, kỹ năng tổng hợp về giảm nghèo (Barrett, 2004).

Thứ ba, đội ngũ cán bộ thực thi chính sách giảm nghèo tại trung ương và các địa phương chủ yếu là kiêm nhiệm, chưa có bộ máy chuyên trách về công tác giảm nghèo, dẫn đến việc chồng chéo trong thực hiện công tác chuyên môn và công tác giảm nghèo (Đỗ Kim Chung, 2016). Chính vì vậy, nâng cao năng lực lập kế hoạch, năng lực phân công, phân nhiệm, phân cấp, xác định cơ chế phối hợp rõ ràng, thực hiện kiểm tra, giám sát hiệu quả có vai trò quan trọng trong việc nâng cao hiệu lực của chính sách giảm nghèo.

3.1.3. Nội dung nghiên cứu nâng cao năng lực thực thi chính sách giảm nghèo

Chất lượng, hiệu quả thực thi chính sách giảm nghèo phụ thuộc vào năng lực của đội ngũ cán bộ thực thi chính sách. Nội dung nghiên cứu nâng cao năng lực thực thi chính sách giảm nghèo bao gồm:

a. *Năng lực xây dựng kế hoạch thực thi chính sách giảm nghèo*

Kế hoạch thực thi chính sách giảm nghèo là công cụ quan trọng đưa chính sách đến các đối tượng thụ hưởng trực tiếp là người nghèo. Kế hoạch thực thi chính sách giảm nghèo bao gồm các mục tiêu, nội dung, nhiệm vụ, giải pháp trong tổ chức điều hành; cung cấp các nguồn lực thực hiện chính sách và thời gian thực hiện chính sách. Năng lực xây dựng kế hoạch thể hiện qua

độ chính xác, tính khả thi của bản kế hoạch và giảm thiểu khả năng phải điều chỉnh bổ sung trong quá trình thực thi. Do vậy, năng lực xây dựng kế hoạch của cán bộ là yếu tố quan trọng ảnh hưởng đến chất lượng của bản kế hoạch thực thi chính sách. Năng cao năng lực cho cán bộ về lập kế hoạch có sự tham gia là nội dung quan trọng trong nâng cao năng lực thực thi chính sách giảm nghèo (Đỗ Kim Chung, 2016).

b. Năng lực phổ biến, tuyên truyền chính sách giảm nghèo

Năng lực phổ biến, tuyên truyền chính sách giảm nghèo được thể hiện qua khả năng phổ biến, tuyên truyền chính sách đến các nhóm đối tượng thụ hưởng và các bên liên quan có hiệu quả cao (Văn Tất Thu, 2014). Yêu cầu đối với cán bộ giảm nghèo là phải am hiểu chính sách; nắm chính xác, đầy đủ mục tiêu, nội dung, nhiệm vụ, yêu cầu, phạm vi, đối tượng của chính sách. Trên cơ sở đó, các bộ giảm nghèo lựa chọn các phương pháp và hình thức phổ biến, tuyên truyền chính sách phù hợp với từng loại đối tượng thụ hưởng như: mở các lớp tập huấn cho các cơ quan thông tin đại chúng, cán bộ làm công tác tuyên truyền; xây dựng văn bản hướng dẫn phổ biến chính sách; tuyên truyền trên các báo, tạp chí, trang thông tin điện tử. Nội dung phổ biến, tuyên truyền các chính sách giảm nghèo phải đảm bảo tính chính xác, cụ thể, dễ hiểu, dễ thực hiện.

c. Năng lực phân công, phối hợp thực thi chính sách giảm nghèo

Năng lực phân công, phối hợp thực thi chính sách giảm nghèo là khả năng tổ chức điều hành, kết hợp các nguồn nhân lực, vật lực, các đơn vị thực thi và các đối tượng thụ hưởng một cách chặt chẽ, khoa học và hợp lý (Văn Tất Thu, 2014). Đó là việc phân công trách nhiệm cụ thể cho các tổ chức, cá nhân có liên quan; xác định tổ chức, cá nhân chủ trì, chịu trách nhiệm chính, các cá nhân, tổ chức tham gia phối hợp thực thi chính sách giảm nghèo. Phân công, phối hợp thực thi chính sách một cách khoa học, hợp lý sẽ phát huy được nhân tố tích cực, góp phần nâng cao hiệu quả của chính sách. Yêu cầu của phân công nhiệm vụ là phải phù hợp với

năng lực của từng tổ chức, cá nhân, tránh tình trạng trùng chéo nhiệm vụ và trách nhiệm. Năng lực phân công, phối hợp trong tổ chức điều hành thực thi chính sách giảm nghèo tập trung vào vị trí của người lãnh đạo các cấp từ trưởng ban chỉ đạo giảm nghèo, trưởng các đơn vị thực thi chính sách giảm nghèo và trưởng các đơn vị có liên quan.

d. Năng lực duy trì chính sách giảm nghèo

Năng lực duy trì chính sách giảm nghèo là kiến thức, kỹ năng của cán bộ giảm nghèo trong tham mưu đề xuất các biện pháp bảo đảm cho chính sách giảm nghèo được duy trì, tồn tại và phát huy tác dụng trong cộng đồng (Văn Tất Thu, 2014). Loại năng lực này đóng vai trò quan trọng trong thực thi chính sách nhằm đảm bảo sự tồn tại và phát huy tác dụng giảm nghèo của chính sách. Yêu cầu của loại năng lực này là đội ngũ cán bộ thực thi phải am hiểu sâu sắc chính sách, nắm chắc mục tiêu, nội dung, nhiệm vụ, đối tượng, công cụ thực thi chính sách; có khả năng sử dụng hệ thống công cụ quản lý nhằm tạo lập môi trường thuận lợi cho việc duy trì chính sách.

ụ quản lý nhằm tạo lập môi trường thuận lợi cho việc duy trì chính sách.

đ. Năng lực theo dõi, kiểm tra, đánh giá việc thực thi chính sách giảm nghèo

Loại năng lực này được thể hiện qua khả năng theo dõi, đôn đốc, kiểm tra thực thi chính sách giảm nghèo đảm bảo tính minh bạch, tính công bằng và khả năng phát huy sức mạnh cộng đồng (Manson *et al.*, 2013). Cán bộ thực thi chính sách cần phải có: (i) kiến thức sâu sắc về mục tiêu, đối tượng và các quy định, các công cụ, các giải pháp thực thi chính sách giảm nghèo; các quy định, nội quy, quy chế và kế hoạch thực thi chính sách; (ii) kỹ năng thu thập thông tin về quá trình triển khai và kết quả thực thi chính sách từ các bên liên quan, đặc biệt là từ các đối tượng thụ hưởng; (iii) kỹ năng xử lý và phân tích thông tin, so sánh với các quy định, nội quy, quy chế và kế hoạch thực thi chính sách để đánh giá tiến độ, kết quả, hiệu quả và khả năng đạt được mục tiêu của chính sách và (iv)

khả năng đề xuất các giải pháp chấn chỉnh việc thực hiện, điều chỉnh các biện pháp, cơ chế nhằm phát hiện sơ hở trong tổ chức thực hiện, phòng ngừa, xử lý vi phạm góp phần hoàn thiện chính sách và nâng cao hiệu quả của chính sách. Yêu cầu của loại năng lực này là cán bộ thực thi phải có kiến thức, kỹ năng phù hợp và đặc biệt là thái độ trung thực và khách quan.

h. Năng lực báo cáo, tổng kết rút kinh nghiệm việc thực thi chính sách giảm nghèo

Năng lực đánh giá, tổng kết, rút kinh nghiệm là khả năng trình bày một cách ngắn gọn và súc tích mục tiêu, nội dung, quá trình tổ chức thực thi chính sách, kết quả và tác động ban đầu của chính sách đến giảm nghèo; ưu điểm, nhược điểm và bài học kinh nghiệm trong việc thực thi chính sách (Văn Tất Thu, 2014). Yêu cầu của loại năng lực này là cán bộ thực thi chính sách giảm nghèo phải có kiến thức sâu rộng về giảm nghèo, kỹ năng áp dụng tổng thể các phương pháp trong phân tích đánh giá tác động của chính sách đến giảm nghèo và thái độ trung thực và khách quan trong việc đưa ra các nhận định về những hạn chế và thành tựu mà chính sách mang lại cho mục tiêu giảm nghèo.

e. Năng lực điều chỉnh chính sách giảm nghèo

Năng lực điều chỉnh chính sách giảm nghèo là khả năng của cán bộ thực thi trong việc đề xuất điều chỉnh các biện pháp, giải pháp và cơ chế để chính sách được thực hiện có hiệu quả, phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh của đơn vị thực thi và đối tượng thụ hưởng những không làm thay đổi mục tiêu chính sách (Văn Tất Thu, 2014). Không một chính sách giảm nghèo nào có thể phù hợp hoàn toàn với các đơn vị thực thi và đối tượng thụ hưởng trải rộng theo nhiều vùng miền và đối tượng thụ hưởng; do vậy, cần phải có một số điều chỉnh nhất định về công cụ và phương thức triển khai để đạt được mục tiêu chính sách. Yêu cầu của loại năng lực này là cán bộ thực thi phải có kiến thức, kỹ năng phân tích các hạn chế, bất cập của chính sách, các yêu cầu thực tiễn đặt ra trong thực thi chính sách; phải có trách nhiệm cao và khách quan trong tham mưu điều chỉnh biện pháp, giải pháp và cơ chế chính sách.

3.1.4. Các yếu tố ảnh hưởng đến năng cao năng lực thực thi chính sách giảm nghèo

Nâng cao năng lực thực thi chính sách giảm nghèo chịu ảnh hưởng của nhiều yếu tố bên trong và bên ngoài bao gồm:

a. Môi trường thực thi chính sách

Môi trường thực thi chính sách chứa đựng các công cụ, biện pháp, quy tắc, hướng dẫn,... cho phép tổ chức và cá nhân có liên quan nắm bắt đầy đủ các mục tiêu chính sách và tổ chức triển khai có hiệu quả các nội dung chính sách để đáp ứng nhu cầu phát triển của người nghèo (Hichlinger *et al.*, 2014). Môi trường thực thi chính sách công khai và minh bạch có tác dụng nâng cao ý thức trách nhiệm, ngăn ngừa những hành vi nhũng nhiễu, vi phạm pháp luật của cán bộ thực thi chính sách (Thanh Loan, 2017). Năng lực thực thi chính sách luôn gắn liền với một môi trường làm việc nhất định. Vì thế, khi xem xét, đánh giá năng lực thực thi chính sách của cán bộ không nên tách rời khỏi môi trường làm việc và những công việc cụ thể được phân công. Người có trình độ cao không nhất thiết đồng nhất với việc người đó có năng lực thực thi tốt (Đào Thị Kim Lân, 2017).

b. Cơ chế quản lý và sử dụng cán bộ thực thi chính sách giảm nghèo

Chế độ tiền lương phù hợp, cơ chế trọng dụng nhân tài, bố trí và sử dụng cán bộ đúng người, đúng việc, cơ chế thưởng phạt phân minh, cơ chế quản lý thông thoáng,... sẽ thu hút và xây dựng được lực lượng cán bộ giảm nghèo có kiến thức, kỹ năng và thái độ làm việc tận tụy, có trách nhiệm với công cuộc giảm nghèo (Hilderbrand, 2002). Tuyển dụng cán bộ bằng “chế độ biên chế” suốt đời làm triệt tiêu tính năng động của bộ máy cũng như thiếu các động lực kích thích cán bộ thực thi hoàn thành tốt nhiệm vụ. Do vậy, cần phải chuyển từ chế độ biên chế sang chế độ hợp đồng trong tuyển dụng và quản lý cán bộ nhằm đảm bảo tính linh hoạt, hiệu quả trong xây dựng bộ máy thực thi chính sách giảm nghèo (Văn Tất Thu, 2014). Ngoài ra, thực hiện luân chuyển cán bộ từ tỉnh, huyện xuống xã, từ xã, huyện lên tỉnh và giữa các cơ quan Đảng, chính quyền và đoàn thể các

cấp góp phần vào việc nâng cao năng lực cán bộ một cách toàn diện và hiệu quả (Hồ Xuân Long, 2010). Nếu cơ chế quản lý và sử dụng cán bộ thực thi chính sách giảm nghèo không được thực hiện thỏa đáng, sẽ dẫn đến tình trạng nhiều cán bộ thực thi tỏ ra thiếu năng động, thiếu ý chí tiến thủ, biểu hiện ít nhiều sức ỳ trong thực thi chính sách.

c. Chất lượng đào tạo, bồi dưỡng cán bộ thực thi chính sách giảm nghèo

Số lượng cán bộ có bằng cấp, chứng chỉ tăng, nhưng chất lượng về chuyên môn lại đang là vấn đề đáng lo ngại. Nguyên nhân của hiện tượng này là tình trạng đào tạo, bồi dưỡng quá chú trọng vào việc tiêu chuẩn hóa chức danh cán bộ, chưa tập trung vào trang bị đầy đủ kiến thức và kỹ năng để thực hiện tốt hơn nhiệm vụ được giao, cụ thể là thực thi chính sách giảm nghèo (Thanh Loan, 2017). Chính vì vậy, công tác đào tạo không khắc phục được tình trạng hổng hụt về năng lực thực thi chính sách giảm nghèo.

d. Kiểm tra, đánh giá kết quả thực thi chính sách giảm nghèo

Công tác kiểm tra, đánh giá kết quả thực thi chính sách của cán bộ chưa thực sự được coi trọng. Cách đánh giá hiện nay còn mang tính hình thức, cào bằng, không tạo được động lực cho cán bộ thực hiện tốt hơn nhiệm vụ được giao (Đào Thị Kim Lân, 2017). Thông qua hoạt động này nhằm kịp thời chấn chỉnh những việc làm sai quy trình, thủ tục, giải quyết hồ sơ trễ hẹn, thu phí và lệ phí chưa đúng hoặc để các bên liên quan và đối tượng thụ hưởng phải đi lại nhiều lần, làm thủ tục nhiều nơi.

3.2. Cơ sở thực tiễn về nâng cao năng lực thực thi chính sách giảm nghèo

3.2.1. Thực tiễn nâng cao năng lực thực thi chính sách giảm nghèo trên thế giới

Ở Kenia, Daniel (2015) đã nghiên cứu năng lực thực thi chính sách về văn hoá và đã chỉ rõ 48% cán bộ ngành văn hoá không đủ năng lực cần thiết để thực hiện các chính sách và họ cần phải được bồi dưỡng thông qua các khóa tập

huấn, hội nghị, hội thảo nhằm giúp họ thực hiện có hiệu quả các chính sách. Các hoạt động bồi dưỡng cần được thực hiện tập trung và chuyên biệt vào từng chính sách văn hoá cụ thể. Tám phần trăm người được hỏi cho biết mặc dù họ không có năng lực cần thiết để thực hiện các chính sách trong ngành, tuy nhiên họ có năng lực cơ bản để thực hiện nhiệm vụ của một công chức.

Ở Namibia, tình trạng thiếu vốn đầu tư và năng lực thực hiện chính sách yếu đã gây trở ngại cho người dân trong việc tiếp cận nguồn nước an toàn và vệ sinh môi trường. Đến 2013, hơn 87% dân số ở Namibia được tiếp cận với nguồn nước an toàn nhưng chỉ có 34% dân số được sử dụng công trình vệ sinh cải tiến. Vấn đề tiếp cận vệ sinh kém đặc biệt nghiêm trọng ở khu vực nông thôn, nơi chỉ có 17% dân số được sử dụng công trình vệ sinh cải tiến với tỷ lệ báo động cao tới 46,5% dân số vẫn phóng uế bừa bãi. Tình trạng tương tự xảy ra tại các khu tái định cư không chính thức. Điều kiện vệ sinh thấp kém gây ra vấn đề nghiêm trọng về sức khỏe cộng đồng (Windhoek, 2016). Kinh nghiệm triển khai các chính sách hỗ trợ đặc thù cho người nghèo trên thế giới cho thấy hiệu quả thực thi cao nhờ vào bộ máy thực thi đơn giản và giảm thiểu sự trùng chéo đầu mối triển khai, ví dụ như chương trình hỗ trợ lu chứa nước ở Braxin,... (The Economist, 2015).

Trên thế giới, lưới an sinh xã hội trợ giúp người nghèo đã được thực thi thành công ở nhiều nước phát triển. Các nước đang phát triển cũng đang áp dụng rộng rãi theo hai hình thức hỗ trợ trực tiếp là bằng hiện vật và bằng tiền. Hỗ trợ trực tiếp bằng hiện vật như trợ cấp lương thực, khí đốt,... thường bị chỉ trích là gây thất thoát, lãng phí, ví dụ như trợ giá nhiên liệu mang lại lợi ích cho người giàu nhiều hơn. Chính vì vậy, hỗ trợ trực tiếp bằng tiền đang có xu hướng phát triển mạnh mẽ ở nhiều quốc gia, với lý do đơn giản là hỗ trợ bằng tiền giảm thiểu lãng phí và lệch lạc hơn so với hiện vật. Indonesia đã cắt giảm trợ cấp nhiên liệu chuyển sang hỗ trợ bằng tiền cho các hộ nghèo. Chương trình giảm nghèo Bolsa Familia ở Braxin với 14

triệu hộ gia đình thụ hưởng đã giảm 28% tỷ lệ hộ nghèo trong một thập kỷ chỉ với 0,5% GDP. Nhờ vào tiến bộ khoa học kỹ thuật, nhiều quốc gia đã ứng dụng công nghệ cao nhằm cải thiện hiệu quả thực thi các chính sách hỗ trợ trực tiếp cho người nghèo như ghi âm và nhận dạng người nhận bằng sử dụng dữ liệu sinh trắc học, như quét khuôn mặt, dấu vân tay và quét mống mắt để giảm nguy cơ gian lận đối tượng thụ hưởng. Hiện nay, Ấn Độ đang xây dựng bộ cơ sở dữ liệu sinh trắc học cho 1,2 tỷ người nhằm giảm thiểu thất thoát khi thay thế chương trình hỗ trợ trực tiếp về lương thực và khí đốt thông qua hỗ trợ trực tiếp bằng tiền mặt (The Economist, 2015). Ứng dụng công nghệ cao còn cho phép triển khai và giám sát dễ dàng các gói hỗ trợ bằng tiền mặt trực tiếp cho người nghèo ở vùng sâu, vùng xa và giảm thiểu thất thoát, sai lệch về đối tượng thụ hưởng từ chính sách.

3.2.2. Thực tiễn nâng cao năng lực thực thi chính sách giảm nghèo ở nước ta

Ở các địa phương, trong những năm qua, công tác đào tạo, tập huấn nâng cao năng lực cho cán bộ làm công tác giảm nghèo luôn được quan tâm nhằm trau dồi chuyên môn nghiệp vụ, cập nhật những kiến thức mới, giới thiệu về kinh nghiệm giảm nghèo của các địa phương cho các cán bộ thực thi chính sách giảm nghèo. Nội dung tập huấn tập trung vào: (i) Phổ biến chủ trương, chính sách mới của Nhà nước và các địa phương về lĩnh vực giảm nghèo như: Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững, xác định, quản lý đối tượng tham gia bảo hiểm y tế được Nhà nước hỗ trợ đóng bảo hiểm y tế, quy trình rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo hàng năm theo chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016 - 2020...; (ii) Xây dựng kế hoạch, đánh giá kết quả thực hiện chương trình giảm nghèo hàng năm; (iii) Thực thi các chính sách hỗ trợ giúp xã hội đối với hộ nghèo thuộc diện chính sách bảo trợ xã hội; (iv) Vai trò của MTTQ và các đoàn thể chính trị xã hội trong công tác giảm nghèo; (v) Ứng dụng công nghệ thông tin trong công tác quản lý hộ nghèo, người nghèo,... Ở tỉnh Vĩnh Phúc, giai đoạn 2013 - 2016, Sở Lao động - Thương binh và Xã hội (LĐTBXH) đã

phối hợp với Ngân hàng Chính sách xã hội, Ban Dân tộc, Bảo hiểm xã hội, Sở Y tế, UBND các huyện, thành, thị... tổ chức 12 lớp đào tạo, tập huấn cán bộ cấp tỉnh, huyện và hàng chục lớp tập huấn cho trên 3.900 cán bộ giảm nghèo cấp xã, thôn trên toàn tỉnh (Lê Mơ, 2017). Năm 2016, tỉnh Bắc Giang đã tổ chức 04 lớp tập huấn nâng cao năng lực cho cán bộ làm công tác giảm nghèo cho gần 500 đại biểu của 230 xã trên địa bàn tỉnh (Sở LĐTBXH Bắc Giang, 2016). Giai đoạn 2008 - 2012, tỉnh Quảng Nam đã có 3.439 lượt cán bộ làm công tác giảm nghèo các cấp được đào tạo, bồi dưỡng thông qua các khóa tập huấn, trong đó có trên 90% là cán bộ cơ sở cấp xã, thôn, kinh phí gần 2,5 tỷ đồng (UBND tỉnh Quảng Nam, 2012).

Nâng cao năng lực thực thi chính sách giảm nghèo ở các địa phương còn được thực hiện thông qua việc bố trí ổn định cán bộ làm công tác giảm nghèo. Tỉnh Quảng Ninh bố trí cán bộ làm chuyên trách công tác giảm nghèo cấp xã ở 100 xã có tỷ lệ hộ nghèo từ 7% trở lên với mức chi bằng lương tối thiểu chung do nhà nước quy định từng thời kỳ và cán bộ chuyên trách ở 8 huyện có tỷ lệ hộ nghèo từ 10% trở lên với mức lương tương đương chuyên viên trình độ đại học (Sở LĐTBXH Quảng Ninh, 2015). Tỉnh Đắk Lắk thực hiện Nghị quyết 57/2006/NQ-HĐND ngày 14/12/2006 của HĐND tỉnh đã bố trí cán bộ chuyên trách làm công tác giảm nghèo ở hầu hết các xã, phường, thị trấn với mức phụ cấp 450.000 đ/người/tháng (Thế Phong, 2011).

Sự tham gia của Ủy ban mặt trận tổ quốc (UBMTTQ) và các hội, đoàn thể các cấp đã có tác động tích cực đến nâng cao năng lực thực thi chính sách giảm nghèo ở các địa phương. UBMTTQ đã phát động cuộc vận động gây Quỹ "Ngày vì người nghèo", xây dựng nhà Đại đoàn kết; Tổng Liên đoàn Lao động với phong trào công nhân viên chức lao động góp 1 ngày lương ủng hộ Quỹ vì người nghèo và phong trào xây dựng Quỹ Mái ấm công đoàn; Hội Nông dân với phong trào nông dân thi đua sản xuất kinh doanh giỏi, đoàn kết giúp nhau xóa đói giảm nghèo và làm giàu chính đáng; Đoàn Thanh niên với phong trào Thanh niên lập nghiệp; Hội

Cụ thể chiến binh với công tác điều tra, phân loại hội viên nghèo để xây dựng giải pháp hỗ trợ hội viên nghèo phát triển kinh tế, thoát nghèo...

Ngoài ra, năng lực thực thi chính sách giảm nghèo được tăng cường thông qua việc phân công lãnh đạo các sở, ngành cấp tỉnh, các cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp tại các địa phương phụ trách giúp đỡ các xã có tỷ lệ hộ nghèo cao như ở tỉnh Quảng Ninh, Lào Cai; thực hiện "Dự án thí điểm tuyển chọn 600 trí thức trẻ có trình độ đại học về làm phó chủ tịch UBND xã thuộc 63 huyện nghèo trong cả nước - giai đoạn 2011 - 2017 (gọi tắt là Dự án 600) của Bộ Nội vụ, để án "Thí điểm tuyển chọn trí thức trẻ tình nguyện về các xã tham gia phát triển nông thôn, miền núi giai đoạn 2013 - 2020; tổ chức các hội thi cán bộ giảm nghèo giỏi; đối thoại, tham vấn với cán bộ và người dân về cơ chế, chính sách giảm nghèo tại các địa phương.... đã có tác động tích cực đến nâng cao năng lực thực thi chính sách giảm nghèo tại các địa phương.

4. KẾT LUẬN

Năng lực làm việc của cán bộ được hội tụ bởi ba yếu tố là: kiến thức, kỹ năng và thái độ trong thực thi công vụ. Năng lực thực thi chính sách giảm nghèo là khả năng hiện thực hoá thành công các mục tiêu của chính sách giảm nghèo. Nâng cao năng lực thực thi chính sách giảm nghèo là một tập hợp các biện pháp, giải pháp hay cơ chế để cải thiện năng lực lập kế hoạch, tuyên truyền, phối hợp thực hiện, duy trì, điều chỉnh và kiểm tra quá trình thực thi chính sách của các cán bộ và đơn vị thực thi chính sách giảm nghèo.

Thực tiễn trên thế giới và ở nước ta thời gian qua cho thấy, nâng cao năng lực thực thi chính sách giảm nghèo chủ yếu được thực hiện thông qua các hoạt động đào tạo, bồi dưỡng cán bộ thực thi. Một số địa phương trong nước đã bước đầu bố trí cán bộ chuyên trách đến cấp cơ sở. Ngoài ra, việc bố trí, luân chuyển cán bộ, phát động sự chung tay và phối hợp thực thi chính sách giảm nghèo của các tổ chức và cá nhân đã góp phần tích cực nâng cao năng lực thực thi chính sách giảm nghèo.

Trong thời gian tới, để nâng cao năng lực thực thi chính sách giảm nghèo cho cán bộ và đơn vị thực thi cần chú ý đến đặc điểm của người nghèo và cán bộ thực thi với những khác biệt về kinh tế, văn hoá, xã hội, dân tộc, tôn giáo và phong tục tập quán địa phương. Các hoạt động nâng cao năng lực cần tập trung vào cải thiện các vấn đề như môi trường thực thi chính sách, cơ chế quản lý và sử dụng cán bộ thực thi chính sách giảm nghèo, chất lượng đào tạo cán bộ và công tác kiểm tra, đánh giá kết quả thực thi chính sách giảm nghèo.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Aminu, I. and Onimisi, T. (2014). Policy Implementation and the Challenges of Poverty Alleviation in Nigeria. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, 3(4): 295-300.
- Barrett, S. (2004). Implementation studies: time for a Personal reflections on 20 years of implementation studies, *Public Administration*, 82(2): 249-262.
- Barry, M.M. (2007). Building capacity for effective implementation of mental health promotion. *Australian e- Journal for the Advancement of Mental Health*, 6(2): 1-9.
- Daniel Chege Nduu. (2013). Challenges Facing the Implementation of Policies in the Culture Sector in Kenya. Master Thesis of Arts, The University of Nairobi, Kenya.
- Đào Thị Kim Lân (2017). Nâng cao năng lực thực thi công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức. Tạp chí Tổ chức Nhà nước, truy cập ngày 11/09/2017 tại http://tcnn.vn/Plus.aspx/vi/News/125/0/1010067/0/37767/Nang_cao_nang_luc_thuc_thi_cong_vu_cua_doi_ngu_can_bo_cong_chuc
- Đỗ Kim Chung (2016). Xoá đói giảm nghèo ở vùng Tây Bắc: Tác động và định hướng chính sách. Nhà xuất bản Đại học Nông nghiệp.
- Văn Tắt Thu (2014). Năng lực thực hiện chính sách công: Những vấn đề lý luận và thực tiễn. Tạp chí Tổ chức nhà nước, 12: 31-35.
- Hồ Xuân Long (2010). Phát triển nguồn nhân lực gắn với mục tiêu xoá đói giảm nghèo. <http://web.cema.gov.vn/modules.php?name=News&op=Print&mid=3699>, truy cập ngày 24/10/2016.
- Lê Mơ (2017). Nâng cao năng lực cán bộ làm công tác giảm nghèo, truy cập ngày 27/02/2017 tại <http://baovinhphuc.com.vn/xa-hoi/37407/nang-cao-nang-luc-can-bo-lam-cong-tac-giam-ngheo.html>.

- Ngân hàng Thế giới (2016). Việt Nam: Xây dựng Năng lực giám sát đối nghèo và can thiệp chính sách xóa đói giảm nghèo, truy cập ngày 20/09/2016 tại <http://go.worldbank.org/N5KVWU6AD0>.
- Heather Manson, Terrence Sullivan, Phat Ha, Christine Navarro and Jose M. Martin-Moreno (2013). Goals are not enough: Building public sector capacity for chronic disease prevention. *Public Health Reviews*, 35(1): 1-27.
- Mary Hilderbrand (2002). Capacity building for poverty reduction: Reflections on evaluations of UN system efforts,” in *Capacity building for poverty eradication: Analysis of, and lessons from, evaluations of UN system support to countries’ efforts*, edited by Roger Maconick, New York: United Nations.
- Sở LĐTBXH Bắc Giang (2016). Tập huấn nâng cao năng lực cho cán bộ làm công tác giảm nghèo, truy cập ngày 1/11/2016 tại <http://sldtbxh.bacgiang.gov.vn/node/2337>.
- Sở LĐTBXH Quảng Ninh (2015). Thực trạng tình hình và nhiệm vụ, giải pháp giảm nghèo bền vững đến năm 2020. Báo cáo tổng kết.
- Thanh Loan (2017). Về năng lực thực thi công vụ của đội ngũ công chức hành chính, truy cập ngày 24/01/2017 tại <http://www.tapchiconsan.org.vn/Home/xay-dung-dang/2017/43203/Ve-nang-luc-thuc-thi-cong-vu-cua-doi-ngu-cong-chuc.aspx>.
- The Economist (2015). Helping the poorest of the poor. Cited at <http://www.economist.com/news/international/21638333-developing-countries-have-started-weave-social-safety-nets-heres-how-they-should-do-it>, 13/01/2015.
- Thế Phong (2011). Đắk Lắk: Nâng cao năng lực cán bộ làm công tác giảm nghèo, truy cập ngày 23/03/2016 tại <http://baodientu.chinhphu.vn/home/dak-lak-nang-cao-nang-luc-can-bo-lam-cong-tac-giam-ngheo/20113/71127.vgp>.
- UBND tỉnh Quảng Nam (2012). Quyết định số 832/QĐ-UBND ngày 16/03/2012 về Ban hành chương trình hỗ trợ giảm nghèo tỉnh Quảng Nam giai đoạn 2011 - 2015 và định hướng đến năm 2020.
- Windhoek (2016). Poor funding and policy implementation hamper water, sanitation. Cited at <http://www.lalamobile.com/content/60089/Poor-funding-and-policy-implementation-hamper-water-sanitation>, 20/05/2016.