

# MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO TÍNH KHẢ THI CỦA CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN NÔNG NGHIỆP

**TS. Phạm Bảo Dương**

*Trường Đại học Nông nghiệp Hà Nội*

*Email: pbaoduong@gmail.com*

*Thành tựu sau gần 30 năm Đổi mới của đất nước có sự đóng góp rất quan trọng của quá trình đổi mới thể chế, chính sách, đặc biệt và khởi đầu từ lĩnh vực nông nghiệp. Đảng và Nhà nước đã ban hành rất nhiều chính sách liên quan đến phát triển nông nghiệp-nông thôn. Vì nhiều nguyên nhân, có một số chính sách đã được ban hành, tuy nhiên, **tính khả thi** trong thực tiễn triển khai thực hiện còn thấp. Trên cơ sở tổng quan các tài liệu và kinh nghiệm thực tiễn, bài viết này luận bàn một số vấn đề lý luận và thực tiễn về giải pháp nâng cao tính khả thi của chính sách phát triển nông nghiệp. Bài viết đã phân tích, chỉ rõ 07 nhóm yếu tố ảnh hưởng đến tính khả thi của chính sách. Từ thực tiễn triển khai thực hiện, bài viết cũng đã hệ thống hóa 06 bài học kinh nghiệm để góp phần nâng cao tính khả thi và hiệu quả thực thi các chính sách phát triển nông nghiệp.*

**Từ khóa:** Chính sách phát triển nông nghiệp, tính khả thi.

## **1. Mở đầu**

Sau gần 30 năm thực hiện chính sách *Đổi mới*, Đảng và Chính phủ đã ban hành hệ thống chính sách phát triển nông nghiệp khá toàn diện, theo đó, sự nghiệp phát triển nông nghiệp đã và đang đạt được những kết quả to lớn. Tuy nhiên, những thành tựu đạt được chưa tương xứng với tiềm năng, lợi thế và chưa đồng đều giữa các vùng; nông sản còn kém khả năng cạnh tranh trong nền kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế. Một trong những nguyên nhân của tình trạng này là do hệ thống chính sách và cơ chế thực hiện chính sách còn nhiều hạn chế - như nhận định đã nêu trong Nghị quyết Hội nghị lần thứ VII, Ban Chấp hành Trung ương khóa X về nông nghiệp, nông dân, nông thôn "... cơ chế, chính sách phát triển các lĩnh vực này thiếu đồng bộ, thiếu tính đột phá; một số chủ trương, chính sách không hợp lý, thiếu tính khả thi nhưng chậm được điều chỉnh, bổ sung kịp thời; đầu tư từ ngân sách nhà nước và các thành phần kinh tế vào nông nghiệp, nông dân, nông thôn còn thấp, chưa đáp ứng yêu cầu phát triển; tổ chức chỉ đạo thực hiện và công tác quản lý nhà nước còn nhiều bất cập, yếu kém; vai trò của

các cấp uỷ, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể quần chúng trong việc triển khai các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về nông nghiệp, nông dân, nông thôn ở nhiều nơi còn hạn chế." Những tồn tại đó dẫn đến việc thực thi các chính sách chưa thực sự đưa lại hiệu quả cao trong phát triển nông nghiệp theo các mục tiêu đề ra.

Để tạo điều kiện cho nông nghiệp phát triển theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa, sản xuất hàng hoá chất lượng cao đáp ứng nhu cầu thị trường trong và ngoài nước, rất cần có các chính sách phù hợp với hoàn cảnh cụ thể, với tính khả thi cao để tạo điều kiện cho các tổ chức, cá nhân, hộ nông dân, các thành phần kinh tế tích cực tham gia đầu tư vào sản xuất, tăng khả năng cạnh tranh của nông sản hàng hoá trên thị trường. Bài viết này hướng tới mục tiêu luận bàn cơ sở lý luận và các bài học nâng cao tính khả thi của chính sách phát triển nông nghiệp. Trên cơ sở phân tích, đánh giá thực trạng xây dựng và thực thi chính sách, đề xuất một số bài học kinh nghiệm để nâng cao tính khả thi của các chính sách phát triển nông nghiệp.

## 2. Phương pháp nghiên cứu

Đây là nghiên cứu tổng quan, hệ thống hóa các tài liệu nghiên cứu về các vấn đề lý luận và thực tiễn để nâng cao tính khả thi của các chính sách phát triển nông nghiệp. Thông tin được sử dụng trong bài viết bao gồm các số liệu đã được công bố; các báo cáo của các Bộ, Ngành, địa phương; các văn bản chính sách liên quan đến chủ đề nghiên cứu. Thông qua tổng quan cơ sở lý luận về thể chế, chính sách và thực tiễn triển khai để làm rõ các khái niệm về chính sách, chu trình thực thi chính sách, các yếu tố ảnh hưởng và các bài học kinh nghiệm về nâng cao tính khả thi của chính sách phát triển nông nghiệp.

## 3. Kết quả nghiên cứu và thảo luận

### 3.1. Một số khái niệm liên quan

#### - Chính sách phát triển nông nghiệp

Chính sách phát triển nông nghiệp là tổng thể các biện pháp kinh tế hoặc phi kinh tế thể hiện sự tác động, can thiệp của Chính phủ vào lĩnh vực sản xuất nông nghiệp theo những mục tiêu xác định, trong một thời hạn nhất định. Kết quả cuối cùng mà chính sách phải đạt được là tạo ra những biến đổi xã hội phù hợp với mục tiêu mà chủ thể chính sách mong muốn.

Từ những định nghĩa chung nhất về phát triển, khái niệm phát triển nông nghiệp có thể được khái quát với việc thỏa mãn đầy đủ 05 thành tố sau:

*Nhiều hơn về số lượng:* Đó là sự gia tăng về sản lượng nông sản, nông sản hàng hóa mà ngành nông nghiệp cung ứng cho xã hội ở trong và ngoài nước.

*Tốt hơn về chất lượng:* Sản phẩm hàng hóa sản xuất ra đáp ứng yêu cầu ngày càng cao về chất lượng sản phẩm, phù hợp với các quy định về chất lượng, vệ sinh an toàn thực phẩm của nông sản hàng hóa của quốc gia và thị trường quốc tế.

*Đa dạng hơn về cơ cấu sản phẩm:* Chúng loại sản phẩm nông nghiệp cung ứng ra thị trường và xã hội ngày càng phong phú hơn, đáp ứng nhu cầu của mọi tầng lớp nhân dân trong xã hội và thị trường quốc tế.

*Thay đổi về tổ chức và thị trường:* Phát triển nông nghiệp đòi hỏi sự thay đổi tổ chức, thể chế và thị trường sao cho thích ứng hơn, phù hợp hơn với yêu cầu phát triển ở mỗi thời kỳ. Phát triển nông nghiệp đồng nghĩa với việc công nhận sự tồn tại, đối xử bình đẳng giữa các tổ chức kinh tế, tạo lập các thể chế để các tổ chức này có động lực phát triển, xây dựng và vận hành các thể chế cho nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

*Đảm bảo công bằng giữa các vùng, nhóm cư dân, các thế hệ, nam và nữ:* Đây là điều kiện cần và đủ đối với mỗi chính sách phát triển nông nghiệp, hạn chế đến mức thấp nhất sự chênh lệch giữa các vùng miền, giữa các tầng lớp dân cư; đảm bảo bình đẳng giới. Đây cũng là thành tố quan trọng của công cuộc phát triển bền vững.

Mặc dù có các cách tiếp cận và thể hiện với các ngôn từ khác nhau nhưng nhìn chung đều thống nhất ở những điểm căn bản khi bàn về khái niệm chính sách phát triển nông nghiệp (Phạm Bảo Dương, 2011):

+ Đề cập đến chính sách công với sự can thiệp của Chính phủ đóng vai trò then chốt;

+ Nhằm mục tiêu phát triển nền kinh tế nói chung và nông nghiệp nói riêng;

+ Chính sách được cụ thể hóa bằng tập hợp các biện pháp có liên quan với nhau và các phương thức (cách làm) để đạt được mục tiêu đề ra. Đó là quá trình Chính phủ quyết định hành động (làm) hoặc không hành động (không làm) để giải quyết một (một số) vấn đề công;

+ Vật mang chính sách là các văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL): Một trong những yêu cầu tiên quyết của công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền là Nhà nước quản lý xã hội, điều hành nền kinh tế bằng công cụ pháp luật. Chính sách nông nghiệp được thể hiện qua các quy định, quy tắc, thủ tục được thiết lập để làm cơ sở pháp lý cho các hành động thực tế. Nói cách khác, các chính sách công đều được quy phạm hóa và được ghi nhận trong các VBQPPL. Như vậy, VBQPPL được coi là vật mang chính sách.

#### - Đánh giá tính khả thi của chính sách

Chính sách vừa là ý chí của Nhà nước, vừa là nguyện vọng của nhân dân, vì thế, xem xét tính khả thi của chính sách là một yêu cầu hết sức quan trọng để biến những mong muốn của Nhà nước và nhân dân thành hiện thực. Tính khả thi của một chính sách phải được xem xét trên nhiều phương diện, từ việc xác định đúng các nguyên nhân làm xuất hiện vấn đề chính sách đến việc lựa chọn được thời điểm ban hành thích hợp.

Cụ thể hơn, Nguyễn Minh Thuyết cho rằng thực chất của việc đánh giá tính khả thi của chính sách chính là việc đánh giá bằng cách đối chiếu chính sách với điều kiện thực hiện chính sách thể hiện trên các phương diện:

+ *Về nhân lực:* số lượng, năng lực, phẩm chất, sự

sẵn sàng của nguồn nhân lực để thực thi chính sách;

+ *Tài lực, vật lực*: các điều kiện về tài chính, vật lực, nguyên nhiên vật liệu để đảm bảo thực thi chính sách được tốt;

+ *Thời gian* đủ để thực hiện chính sách;

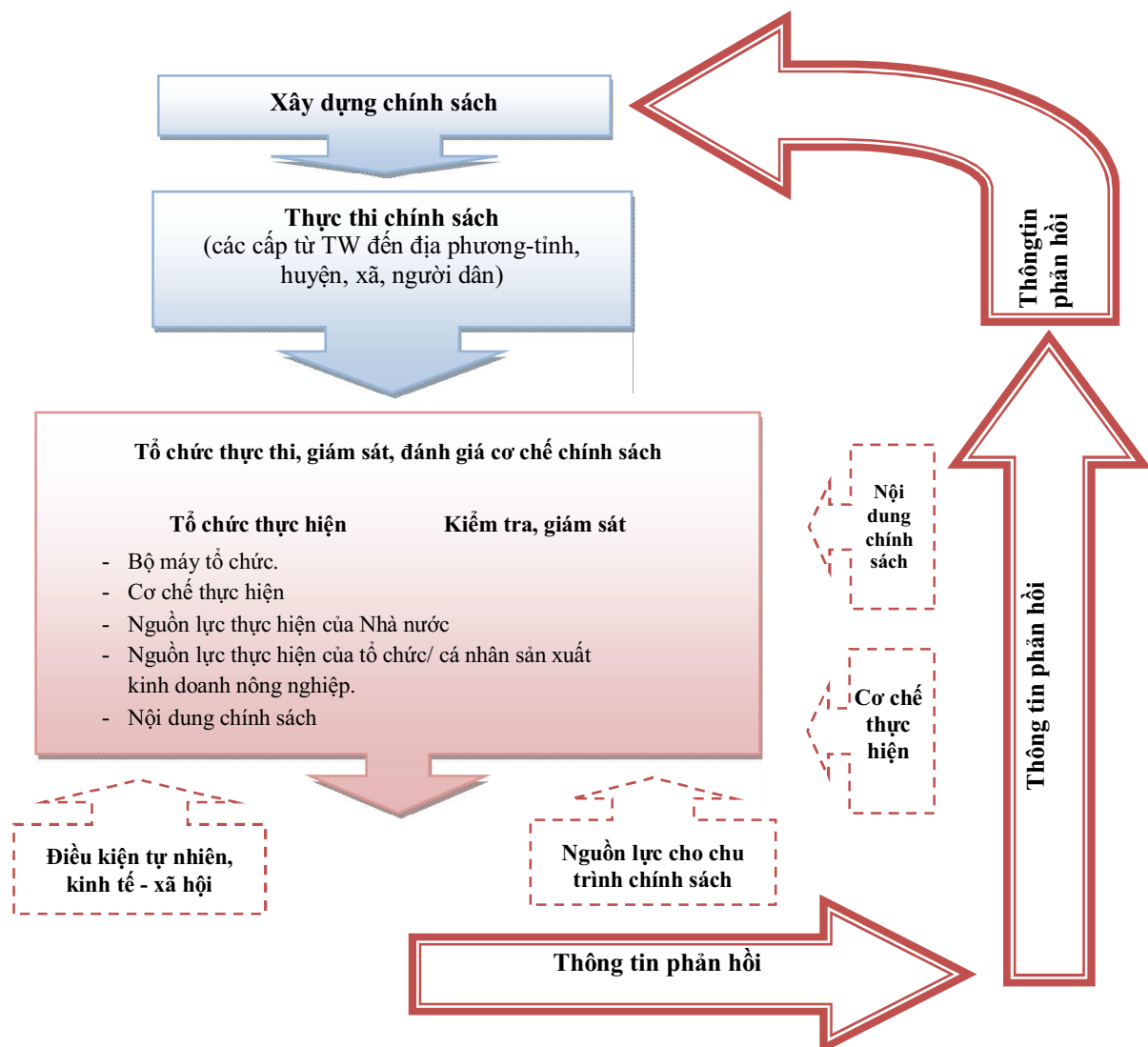
Để đề xuất các giải pháp nâng cao tính khả thi của chính sách phát triển nông nghiệp, nghiên cứu được triển khai theo các nhóm đối tượng và yếu tố tác động đến chu trình chính sách như Hình 1.

Trong khi phân tích, đánh giá tính khả thi của một chính sách, các nhà quản lý, hoạch định chính sách ở tầm vĩ mô cũng thường lưu tâm tới 2 chỉ tiêu rất quan trọng, đó là: chính sách đó có hiệu quả hay không và chính sách đó có công bằng trong phân phối phúc lợi xã hội hay không?

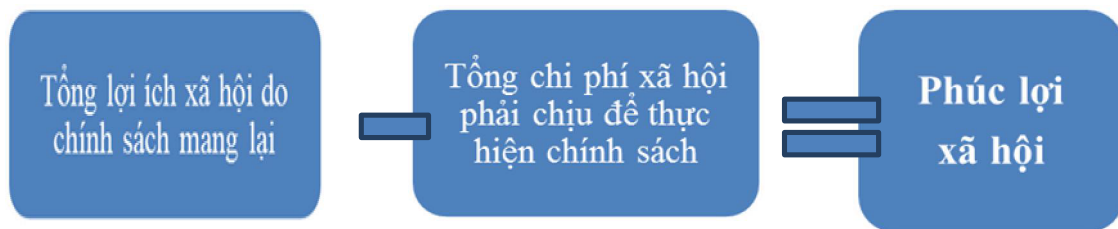
Tính hiệu quả của chính sách được đo lường bằng

phúc lợi xã hội trên cơ sở tính toán tổng thể các lợi ích do chính sách mang lại khấu trừ đi tổng các chi phí mà xã hội phải gánh chịu để thực hiện chính sách đó (Hình 2). Chính sách chỉ có hiệu quả thực sự khi phúc lợi xã hội còn lại là dương và hiệu số này càng lớn càng tốt. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, đó mới là điều kiện cần khi đánh giá hiệu quả của chính sách. Điều kiện đủ là sự phân phối một cách công bằng tổng phúc lợi xã hội mà chính sách đem lại. Một chính sách tốt khi và chỉ khi mọi tác nhân liên quan được hưởng lợi một cách thích đáng từ chính sách đó, hay nói cách khác, chính sách phải đem lại lợi ích thiết thực cho nhóm mục tiêu mà chính sách hướng tới. Điều này đặc biệt quan trọng đối với các chính sách phát triển nông nghiệp khi mà đối tượng thụ hưởng phần lớn là nông dân, những người yếu thế trong xã hội. Về cơ bản, hai tiêu chí trên thường

**Hình 1: Khung phân tích nghiên cứu nâng cao tính khả thi của chính sách phát triển nông nghiệp**



**Hình 2: Lợi ích – chi phí của chính sách**



ngược chiều nhau nhưng một chính sách phát triển nông nghiệp ít nhất phải đạt được một trong hai tiêu chí đó.

### **3.2. Các yếu tố ảnh hưởng đến tính khả thi của chính sách phát triển nông nghiệp**

Có thể hệ thống hóa các yếu tố ảnh hưởng đến tính khả thi của chính sách thành các nhóm như sau<sup>1</sup>:

*Thứ nhất:* Bản chất của chính sách - bản chất của vấn đề cần giải quyết. Nếu chính sách nhằm giải quyết vấn đề phức tạp, liên quan đến nhiều ngành, nhiều cấp, nhiều lĩnh vực... thì quá trình thực hiện chính sách đó cũng gặp nhiều khó khăn, phức tạp, đòi hỏi tốn kém về thời gian, nguồn lực vì phải phối hợp với nhiều chính sách khác và thực hiện đồng bộ các quyết định có liên quan với nhau. Ví dụ, chính sách phát triển sản xuất rau an toàn rõ ràng là câu chuyện lớn, phức tạp, liên quan đến nhiều tác nhân (Nhà nước - tạo lập quy định, quy trình sản xuất rau an toàn; người sản xuất- chuyên đổi, tuân thủ nghiêm ngặt các quy định của sản xuất an toàn; người tiêu dùng - đón nhận sản phẩm “an toàn” nhưng đương nhiên với giá cao hơn; nhà phân phối - với các chiến lược marketing để phân biệt rõ sự khác biệt giữa rau an toàn và rau thông thường...).

Cũng liên quan đến vấn đề này, có thể nói yếu tố quyết định nhất là ở chỗ chính sách tác động như thế nào đến lợi ích của người dân, sự tương quan giữa những người hưởng lợi và người chưa được hưởng lợi hoặc thiệt thòi khi thực thi chính sách. Để đạt được mục tiêu nhất định, các giải pháp của chính sách cần chỉ rõ nhóm người này được hưởng lợi và được hưởng bao nhiêu; nhóm người kia không thuộc đối tượng hưởng lợi - không được hưởng lợi từ chính sách đó. Đơn cử, chính sách phát triển sản xuất chăn nuôi tập trung xa dân cư phải tính toán thật kỹ lợi ích, động lực của những người sẽ di chuyển sản xuất chăn nuôi với quy mô tập trung ra xa khu dân cư với những người quyết định ở lại tiếp tục sản xuất nhỏ, lẻ, phân tán ngay trong khu dân cư.

Bên cạnh đó, đặc thù của các nhóm đối tượng mà chính sách tác động đến cũng có ảnh hưởng đến việc thực thi chính sách đó. Điều này đặc biệt quan trọng đối với các chính sách liên quan đến phát triển nông nghiệp mà ở đó đối tượng thụ hưởng phần lớn là nông dân, đồng bào dân tộc thiểu số - những người bị hạn chế về trình độ nhận thức và hiểu biết cũng như mức sống vật chất, tinh thần lại chịu ảnh hưởng nặng nề của các phong tục tập quán lạc hậu. Bản sắc văn hóa, truyền thống dân tộc, phong tục tập quán... cũng có ảnh hưởng rất lớn đến tính khả thi và hiệu quả thực hiện của các chính sách phát triển nông nghiệp. Đơn cử, chính sách khuyến nông rất cần phải xem xét đến truyền thống dân tộc, phong tục, tập quán sản xuất của người dân khi thiết kế các can thiệp để đảm bảo tính khả thi.

*Thứ hai:* Bối cảnh thực tế, trong đó đặc biệt quan trọng là các bối cảnh về xã hội, kinh tế, công nghệ... có ảnh hưởng không nhỏ đến tính khả thi cũng như quá trình thực thi chính sách phát triển nông nghiệp. Một chính sách được ban hành phải xuất phát từ những vấn đề nảy sinh trong thực tế và trở lại giải quyết chính những vấn đề đó, bởi vậy chính sách mới ban hành nhất thiết phải phù hợp với những điều kiện cụ thể của thực tế.

Xã hội càng phát triển với nhận thức, trình độ dân trí càng cao thì càng thuận lợi cho việc thực thi chính sách. Đơn cử, trong bối cảnh xã hội nông thôn hiện nay, việc thực thi nghiêm túc các quy định của quy chế dân chủ ở cơ sở, với sự tham gia nhiều hơn của người dân và cộng đồng sẽ góp phần làm tăng tính khả thi của chính sách cũng như đẩy nhanh tiến độ thực hiện chính sách. Ví dụ, chính sách phát triển sản xuất rau an toàn chỉ có thể thành công nếu người dân nhận thức đầy đủ lợi ích (và chi phí) của sản xuất - tiêu dùng rau an toàn có tác động đến sức khỏe của họ như thế nào? Cộng đồng người dân ở nơi có trình độ dân trí cao chắc chắn sẽ ủng hộ việc thực thi chính sách chuyển những cơ sở sản xuất chăn nuôi lớn ra xa khỏi khu dân cư. Những vùng



dân trí phát triển sẽ dễ dàng hơn khi chuyển giao các tiến bộ kỹ thuật mới vào sản xuất và do vậy, tính khả thi của các chính sách khuyến nông chắc chắn sẽ cao hơn.

Công nghệ mới có thể gây ra những thay đổi trong việc thực thi 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 đồng nghĩa với làm tăng tính khả thi của chính sách phát triển nông nghiệp. Ví dụ, với sự phát triển mạnh mẽ của internet, của hệ thống thông tin di động và các phương tiện nghe nhìn như video... đã làm cho các chính sách liên quan đến khuyến nông, chuyển giao tiến bộ kỹ thuật trở nên khả thi và hiệu quả rõ rệt. Cơ quan chuyển giao có thể sử dụng các trang thiết bị hiện đại như đầu, đĩa CD, thông qua mạng internet để chuyển giao một cách hữu hiệu và kịp thời các tiến bộ kỹ thuật đến cộng đồng nông dân.

*Thứ ba:* Tiềm lực chính trị và kinh tế của các nhóm đối tượng chính sách nói riêng và của dân chúng nói chung

Khi khả năng kinh tế của người nông dân đã được cải thiện thì rất dễ để huy động sự hợp tác công - tư giữa người dân và Chính phủ để thực thi chính sách phát triển nông nghiệp. Để thực hiện thành công chính sách phát triển các vùng sản xuất chăn nuôi tập trung, xa khu dân cư, bên cạnh những hỗ trợ của Nhà nước, người sản xuất cũng cần có tiềm lực kinh tế nhất định mới có thể đủ vốn, đủ lực để xây dựng và di dời sản xuất ra các khu chăn nuôi tập trung. Tương tự, sản xuất rau an toàn cũng đòi hỏi công nghệ, tiền vốn và thời gian khá nhiều mà người nghèo chưa chắc đáp ứng được đầy đủ các điều kiện này. Nếu người nông dân có tiềm lực kinh tế khá, họ có thể sẵn sàng góp vốn, góp sức cùng Nhà nước thực hiện các mô hình khuyến nông và chắc chắn điều đó sẽ nâng cao tính khả thi của chính sách.

*Thứ tư:* Chính sách phát triển nông nghiệp chỉ có tính khả thi cao và thực hiện thành công chỉ khi nó nhận được thái độ đồng tình và ủng hộ, hưởng ứng của đại bộ phận người dân. Nếu bản thân chính sách đó chưa được người dân hiểu đúng và không đem lại lợi ích thiết thân cho bản thân họ và cho đất nước thì người dân sẽ không ủng hộ và không thực hiện, hay nói cách khác tính khả thi của chính sách sẽ không cao. Chỉ khi cộng đồng người dân đồng thuận, ủng hộ và nhận thức được lợi ích thiết thực thì các vùng chăn nuôi tập trung, các vùng sản xuất rau an toàn mới được hình thành và phát triển và chính sách mới thực sự đi vào cuộc sống.

*Thứ năm:* Bộ máy và cán bộ làm nhiệm vụ tổ chức thực thi chính sách có vai trò quyết định đến mức độ khả thi của chính sách. Việc thực thi chính sách phụ thuộc vào sự phân công rõ ràng về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và lợi ích của các cơ quan hay cá nhân thực thi chính sách. Điều này đặc biệt quan trọng khi thực thi các chính sách phát triển nông nghiệp vì nó liên quan đến rất nhiều các cơ quan, ban, ngành khác nhau. Bên cạnh đó, sự chi đạo của cơ quan cấp trên, sự phối kết hợp của các cơ quan, cá nhân liên quan cũng có tác động quan trọng đến khả năng thực thi của chính sách.

Năng lực thực thi chính sách của cán bộ công chức trong bộ máy quản lý Nhà nước là yếu tố chủ quan có vai trò quyết định đến kết quả tổ chức thực thi chính sách công. Bên cạnh đó, điều kiện vật chất cần cho quá trình thực thi chính sách là yếu tố ngày càng có vị trí quan trọng để cùng yếu tố nhân sự và các yếu tố khác thực thi thắng lợi chính sách. Đối với các cán bộ thực thi các chính sách phát triển nông nghiệp với những đặc thù gắn liền với quá trình tái sản xuất nông nghiệp như mang tính thời vụ rất khẩn trương, trải dài trên địa bàn rộng lớn, ở các địa bàn khó khăn, vùng sâu, vùng xa... do vậy, các điều kiện vật chất, các trang thiết bị, chế độ đãi ngộ, bồi dưỡng, đào tạo và nâng cao năng lực cho cán bộ có ý nghĩa then chốt làm tăng tính khả thi của quá trình thực thi chính sách phát triển nông nghiệp.

*Thứ sáu:* Thủ tục hành chính cũng có ảnh hưởng rất lớn đến tính khả thi của chính sách phát triển nông nghiệp. Để thực thi các chính sách, có rất nhiều các quy chế và thủ tục đã được lập ra. Các thủ tục này phải có tính ổn định tương đối để không gây nhiều xáo trộn cho quá trình thực thi chính sách, để những người hưởng lợi là nông dân, đồng bào dân tộc thiểu số có thể dễ quen, dễ nhớ các thủ tục triển khai thực hiện. Tuy nhiên, khi các thủ tục đã trở nên lỗi thời, kìm hãm việc thực thi thì cần phải được thay thế bằng những thủ tục mới hợp lý và thuận tiện hơn. Chính vì vậy, cần thiết phải có những cải cách thủ tục hành chính để tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực thi các chính sách phát triển nông nghiệp bền vững.

*Thứ bảy:* Kinh phí để thực hiện chính sách là một trong những yếu tố mang tính quyết định đến mức độ khả thi của chính sách phát triển nông nghiệp. Nguồn kinh phí thực hiện các chính sách phát triển nông nghiệp thông thường và phần lớn do ngân sách nhà nước hoặc các tổ chức phát triển trong và ngoài nước cấp. Ngày nay, để gia tăng tính khả thi và hiệu

quả của các chính sách phát triển nông nghiệp, các tổ chức phát triển cũng như các chính phủ quan tâm, 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 người hưởng lợi - nông dân. Nếu không có đủ kinh phí thì tính khả thi và hiệu quả của chính sách phát triển nông nghiệp sẽ bị giảm sút rõ rệt. Vì vậy, yêu cầu mang tính then chốt để nâng cao tính khả thi và hiệu quả của chính sách phát triển nông nghiệp là đảm bảo đủ kinh phí thực hiện. Các nhà hoạch định và thực thi chính sách cần dự toán trước nguồn kinh phí thực hiện chính sách. Tiếp đó, kinh phí cần được sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả trong quá trình thực thi chính sách. Các bên liên quan cần giám sát, kiểm tra chặt chẽ và định kỳ đánh giá hiệu quả sử dụng kinh phí.

### **3.3. Bài học kinh nghiệm nâng cao tính khả thi của chính sách phát triển nông nghiệp**

Như đã phân tích ở trên, tính khả thi của một chính sách phải được xem xét trên nhiều phương diện từ việc xác định đúng các nguyên nhân làm xuất hiện vấn đề chính sách đến việc lựa chọn được thời điểm ban hành thích hợp và đối chiếu chính sách với điều kiện thực hiện chính sách thể hiện trên các phương diện như nhân lực, tài lực, vật lực và thời gian đủ để thực hiện chính sách. Qua nghiên cứu tổng quan tài liệu (Học viện hành chính, 2010, Phạm Bảo Dương, 2011), bài viết rút ra một số bài học kinh nghiệm để nâng cao tính khả thi của chính sách phát triển nông nghiệp như sau:

*Thứ nhất:* Chính sách cần được thiết kế sát thực tiễn với mục tiêu rõ ràng để giải quyết những vấn đề bức xúc, nóng bỏng của thực tiễn sản xuất và đời sống. Rõ ràng là chính sách giao đất nông nghiệp ổn định, lâu dài cho nông dân (Khoán 10) có được kết quả thành công ngoài mong đợi và ngay tức thì bởi nó được thiết kế sát thực tiễn, với mục tiêu rõ ràng là đáp ứng nhu cầu bức xúc và tạo thêm động lực cho nông dân hăng say sản xuất nông nghiệp. Các nhà hoạch định chính sách cần có những nghiên cứu, khảo sát thực tiễn, thông tỏ hiện trạng, xác định đúng những vấn đề vướng mắc, tồn tại. Bước tiếp theo là xác định đúng các nguyên nhân của những vướng mắc, tồn tại đó, làm rõ đâu là nguyên nhân chủ quan, khách quan để từ đó đề xuất các giải pháp chính sách can thiệp một cách phù hợp. Sự ra đời của chính sách Khoán 10 là kết quả của cả một quá trình nghiên cứu, tìm tòi xác định kỹ lưỡng vấn đề chính sách, nguyên nhân của từng vấn đề để từ đó đã thiết kế được những can thiệp chính sách phù hợp.

*Thứ hai:* Các chính sách khi xây dựng cần được thể chế hóa, ban hành dưới dạng các văn bản quy phạm pháp luật một cách đồng bộ, phù hợp với các quy định khác của pháp luật và thực tiễn cuộc sống. Để chính sách có tính khả thi cao, dễ đi vào cuộc sống thì điều cốt yếu là cần có các văn bản hướng dẫn chi tiết, phù hợp, tránh hiện tượng phổ biến như hiện nay là chính sách ban hành nhưng chưa thể triển khai thực hiện được hoặc không hoàn chỉnh do còn chờ các văn bản hướng dẫn: Nghị định chờ thông tư, quyết định chờ chỉ thị, chờ văn bản hướng dẫn của cấp trên. Ví dụ, Chính phủ đã ban hành chính sách khuyến khích, hỗ trợ phát triển các hợp tác xã- đặc biệt là các hợp tác xã nông nghiệp nhưng cho đến nay- sau 6 năm ban hành, các hợp tác xã vẫn chưa được thụ hưởng đầy đủ các quy định của chính sách do thiếu văn bản hướng dẫn thi hành, bản thân chính sách cũng còn một số điểm chưa thực sự phù hợp với thực tiễn cũng như các quy định khác của pháp luật. Đơn giản hóa thủ tục hành chính để giảm nhẹ gánh nặng giấy tờ, đặc biệt, đối với người hưởng lợi là những người dân ở các vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa góp phần quan trọng để nâng cao tính khả thi của chính sách.

*Thứ ba:* Lựa chọn thời điểm ban hành chính sách cũng rất quan trọng, mang tính quyết định đến tính khả thi của chính sách. Chính sách được ban hành ở thời điểm phù hợp, đáp ứng ngay nhu cầu bức thiết của thực tiễn cuộc sống và sản xuất chắc chắn sẽ có tính khả thi và mang lại hiệu quả cao. Đơn cử, những năm cuối thập niên 1980 khi chúng ta bắt đầu thực thi công cuộc *Đổi mới*, việc Nhà nước ban hành chính sách giao đất nông nghiệp ổn định lâu dài cho nông dân, thừa nhận hộ nông dân là đơn vị kinh tế tự chủ, tự do hóa thị trường được xem là đúng thời điểm, tập trung giải quyết những vấn đề chính sách cốt lõi đối với sản xuất nông nghiệp thời kỳ đó. Hệ quả là ngay sau đó, các chính sách này đã được người dân đón nhận nhiệt liệt và đã ngay lập tức mang lại những tác động tích cực sâu rộng.

*Thứ tư:* Chính sách chỉ có thể thực thi tốt khi được thiết kế phù hợp với tình hình thực tế. Đơn giá, định mức kinh tế kỹ thuật quy định trong chính sách cần được khảo sát thiết kế cho phù hợp với thực tế thị trường. Chuẩn bị đủ và tốt các nguồn lực như nhân lực, vật lực, tài lực... để thực hiện chính sách, tránh hiện tượng chính sách ban hành với ý tưởng, mục tiêu tốt nhưng không triển khai thực hiện được trong thực tiễn do không có đủ nguồn lực thực hiện. Hiện nay, các địa phương đang triển khai thực hiện

chính sách xây dựng nông thôn mới với các tiêu chí rất rõ ràng nhưng cũng đòi hỏi nguồn lực để thực thi rất lớn. Chính quyền các cấp cần lưu tâm chuẩn bị, huy động đầy đủ các nguồn lực để thực hiện tốt chính sách quan trọng này.

*Thứ năm:* Tổ chức triển khai thực hiện chính sách cần làm quyết liệt, đồng bộ với sự tham gia hiệu quả của cả hệ thống chính trị với các tác nhân có liên quan, đặc biệt là của người dân, những người hưởng lợi trực tiếp từ chính sách. Các cơ quan quản lý, các cán bộ thực thi chính sách cần có sự tương tác thường xuyên, chặt chẽ với người dân ở tất cả các cấp độ để đảm bảo huy động sức mạnh của nhiều bên liên quan trong thực thi chính sách.

Người dân, người hưởng lợi cần được tuyên truyền, phổ biến, quán triệt để có những nhận thức đầy đủ và đúng đắn về chính sách để tạo sự đồng thuận và ủng hộ của cộng đồng.

Đội ngũ cán bộ thực hiện chính sách cần được quán triệt đầy đủ mục tiêu, nội dung, công cụ, giải pháp của chính sách, nắm chắc các quy định của pháp luật để triển khai thực hiện. Có khen thưởng - kỷ luật xứng đáng, kỷ luật, đạo đức công vụ nghiêm minh. Các cán bộ quản lý, những người hoạch định chính sách cần theo sát quá trình thực thi chính sách để kịp thời điều chỉnh, bổ sung.

*Thứ sáu:* Các chính sách nên được tổ chức thực hiện dưới dạng các dự án/chương trình cụ thể, với các bước thực hiện được thiết kế rõ ràng, chặt chẽ, huy động tối đa sự tham gia của cộng đồng người dân từ khâu lập kế hoạch thực hiện, tổ chức thực hiện, giám sát, đánh giá, nghiệm thu, vận hành - sử dụng. Sự thành công của từng dự án/chương trình là yếu tố quyết định đến sự thành công của cả chính sách lớn. Có thể nhận thấy những năm qua, các chính sách của Nhà nước liên quan đến công tác xóa đói, giảm nghèo về cơ bản đã có những thành công nhất định một phần do được tổ chức thực thi dưới

dạng các dự án, chương trình giảm nghèo với các mục tiêu, nội dung, giải pháp cụ thể, rõ ràng và huy động được sự tham gia tích cực của cả hệ thống chính trị và bản thân cộng đồng người nghèo.

#### **4. Kết luận**

Bài viết này hướng tới mục tiêu xây dựng nền tảng lý luận cho nghiên cứu giải pháp nâng cao tính khả thi của chính sách phát triển nông nghiệp. Đây là bài viết nghiên cứu tổng quan lý luận, sử dụng các tư liệu thứ cấp để xây dựng cơ sở lý luận cho việc đánh giá tính khả thi và đề xuất giải pháp cho các chính sách phát triển nông nghiệp. Tiếp cận triển khai thực hiện chính sách phát triển nông nghiệp, đảm bảo sự tham gia của cộng đồng, của các cấp được sử dụng xuyên suốt trong cả nghiên cứu này.

Bài viết đã tập trung làm rõ khái niệm chính sách, chính sách nông nghiệp; đặc biệt đã luận bàn đến khái niệm và nội dung của việc nghiên cứu đánh giá tính khả thi của chính sách. Bài viết cũng nhấn mạnh khía cạnh hiệu quả và công bằng khi xem xét tính khả thi của chính sách phát triển nông nghiệp. Bên cạnh đó, bài viết cũng đã phân tích, chỉ rõ các yếu tố ảnh hưởng đến tính khả thi của chính sách. Các yếu tố đó bao gồm: (1) Bản chất của chính sách (2) Bối cảnh thực tế, (3) Tiềm lực chính trị và kinh tế của các nhóm đối tượng chính sách nói riêng và của dân chúng nói chung; (4) Công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục cho những người có liên quan về nội dung và các yêu cầu của chính sách, (5) Bộ máy và cán bộ làm nhiệm vụ tổ chức thực thi chính sách, (6) Thủ tục hành chính và (7) Kinh phí để thực hiện chính sách. Từ thực tiễn triển khai thực hiện, bài viết cũng đã hệ thống hóa 6 bài học kinh nghiệm để góp phần nâng cao tính khả thi và hiệu quả thực thi các chính sách phát triển nông nghiệp. □

#### **Chú thích:**

1. Xem thêm: Đoàn Thị Thu Hà và Nguyễn Thị Ngọc Huyền, 2000 và Học viện Hành chính, 2010.

#### **Tài liệu tham khảo:**

1. Đoàn Thị Thu Hà và Nguyễn Thị Ngọc Huyền, *Giáo trình chính sách kinh tế - xã hội*, Nhà xuất bản Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, 2000.
2. Học viện Hành chính, *Giáo trình hoạch định và phân tích chính sách công*, Nhà xuất bản Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, 2010.
3. Phạm Bảo Dương, *Góp phần xây dựng Luật Nông nghiệp Việt Nam*, Nhà xuất bản Tư pháp, 2011.
4. Nguyễn Minh Thuyết, *Bài giảng phân tích chính sách*.