

Thực thi chính sách

GHI CHÚ BÀI GIẢNG 01

I. Giới thiệu về thực thi chính sách

Trong môn Nhập môn Chính sách công, chúng ta đã được giới thiệu về quá trình chính sách. Trong quá trình này thì ở vào giai đoạn đầu tiên thường có một bức xúc trong xã hội nảy sinh và đủ lớn để người ta cảm nhận phải có can thiệp của nhà nước bằng chính sách để khắc phục. Khi nhà nước cảm thấy cần phải can thiệp thì vấn đề này có thể được đưa vào chương trình nghị sự để bàn là có nên làm chính sách hay không và nếu làm thì các phương án sẽ như thế nào.

Cần một khung phân tích chặt chẽ khách quan để đưa ra khuyến nghị xem nhà nước có thật sự cần can thiệp hay không và phương án nào là tốt nhất để nhà nước can thiệp. Chúng ta chủ yếu dùng lý thuyết kinh tế để làm chuyện đó – đó là nội dung phân tích chính sách.

Chúng ta bước sang học về quản trị nhà nước. Sự can thiệp của nhà nước phải được thực hiện trên một nguyên tắc đó là nhà nước pháp quyền (rule of law) chứ không nên để một cơ quan nhà nước, hay một cá nhân, một cán bộ, một chính trị gia, hay là một công chức. Người ta có thể nghĩ rằng là tôi can thiệp vì tôi thấy bức xúc. Nhưng sự can thiệp đấy phải bằng luật pháp và như vậy là một văn bản phải được ban hành tùy theo thẩm quyền, có thể là quốc hội, có thể là chính phủ. Quốc hội thông qua luật, chính phủ thông qua nghị định, hoặc là các bộ ngành ban hành các thông tư, quyết định. Đó là thể hiện nguyên tắc “rule of law” của một nhà nước pháp quyền.

Hôm nay, chúng ta bắt đầu môn học Thực thi Chính sách.

Khi một văn bản đã được ban hành thì nó cần được thực thi, được triển khai. Thực chất có một môn các anh chị đã học, đã đề cập đến khía cạnh này. Đó là môn Quản lý công (Public Management). Môn thực thi chính sách là môn tiếp nối Quản lý công. Tuy nhiên, môn học không chỉ là vấn đề về tổ chức, vấn đề về thể chế mà cụ thể chúng ta phân tích từ góc độ là một chính sách mới được ban hành mà bây giờ việc thực thi sẽ được diễn ra như thế nào.

Mục tiêu của môn học:

- Thứ nhất, chúng ta luôn xuất phát từ bối cảnh kinh tế xã hội chính trị để xem chính sách đấy khi được ban hành thì sẽ được thực thi như thế nào. Và bối cảnh cũng sẽ quyết định là bộ máy hành chính sẽ nghiêng về hướng nào, nghiêng về hướng quan liêu hay về hướng chủ động sáng tạo, nghiêng từ trên xuống dưới hay từ dưới lên trên. Và cuối cùng chính sách thực thi xong anh có hình thành như một thể chế mới, luật chơi mới hay không. Ví dụ việc đội mũ bảo hiểm hiện nay nó thành ra một luật chơi mới là đi xe phải đội mũ, cứ đội mũ là được chưa quan tâm đến chất lượng mũ. Và mọi người cũng đã chấp nhận. Trong bối cảnh Việt Nam thì cũng chỉ nên làm đến thế, không nên lười, không nên tiến và nó thành một trạng thái cân bằng.

- Thứ hai là chúng ta muốn đi sâu vào quá trình thực thi, nó khác với môn Phân tích chính sách là chúng ta ngồi tiên nghiệm xem đây có phải là chính sách tốt phải làm, chính sách nào không tốt thì phải xóa bỏ. Hay là môn Đánh giá chính sách, chính sách làm xong, tôi đánh giá chính sách có đạt được kết quả không? Nhưng vẫn không trả lời được là tại sao nó lại đạt được kết quả thì môn học này chúng ta sẽ đi vào quá trình thực thi, chúng ta nhìn vào các nhóm yếu tố, đâu là các nhóm yếu tố tác động vào chính sách để chúng ta xem là thế quá trình thực thi hiệu quả nó ra sao? Anh tốn thêm nguồn lực, và nguồn lực anh tốn thêm có đáng làm hay không, hay tốn quá nên thôi đừng làm. Thế thì chúng ta sẽ sử dụng một số công cụ và lý thuyết để giải quyết đạt được cái mục tiêu này.

II. Thực thi chính sách từ trên xuống và từ dưới lên

Môn học của chúng ta tập trung vào việc tìm hiểu đâu là những yếu tố tác động đến quá trình thực thi, đâu là những yếu tố mang tính tích cực giúp cho quá trình thực thi được triển khai tốt hơn; hoặc đâu là những yếu tố mang tính tiêu cực – hay chúng ta nói là những rào cản trong quá trình thực thi.

Các yếu tố từ trên xuống ảnh hưởng đến việc thực thi gồm:

- Từ khi chính sách được ban hành, mục tiêu của chính sách, chuẩn mực được đề ra rõ ràng hay không rõ ràng. Việc thực thi sẽ rất khó nếu mục tiêu không rõ ràng. Nhìn vào nghị định 100 về phòng chống bia rượu, có điểm không rõ ràng, ví dụ thế nào là xúi giục. Nhưng nếu nó rõ tại sao phải “cấm tuyệt đối” cho nó rộng.
- Vấn đề truyền thông.
- Đặc điểm của cơ quan thực thi là mạnh hay không mạnh? Anh có năng lực thực thi hay không? Có đủ nguồn lực, lực lượng để ra quân hay không?
- Bối cảnh chính trị xã hội: tiếng nói, ý kiến của người dân, có sự ủng hộ hay không ủng hộ của người dân.
- Các yếu tố trên sẽ ảnh hưởng đến hành vi của người thực thi, phải làm thật hay thực thi hình thức? Nếu không làm thì trách nhiệm sẽ như thế nào?

Môn học Thực thi chính sách sẽ tập trung vào các yếu tố từ trên xuống. Tuy nhiên, trong thực thi còn có câu chuyện từ dưới lên. Chính sách nào khi ra thi hành cũng sẽ được điều chỉnh vì khi hình thành chính sách thì chưa có kinh nghiệm thực tiễn trong thực thi, anh chỉ nhìn vào quá khứ những chính sách cũ, hoặc xem xét kinh nghiệm từ các nước khác. Nhưng chỉ đến khi triển khai rồi anh mới thấy thực sự nó như thế nào, cái nào được, cái nào dở? Thế đến lúc nó nảy sinh thì cái kênh sẽ bắt đầu từ dưới lên. Cuối cùng chúng ta thấy thành ra người thực thi lại là người làm chính sách.

Trong môn học Thực thi chính sách, chúng ta sẽ nhìn hai khung phân tích chính mà thực chất là sự kết hợp trong thực thi. Chúng ta sẽ bàn nhiều là câu chuyện về chính sách tốt mà không bàn về chính sách được thiết kế như thế nào. Chúng ta mặc định đây là chính sách tốt. Theo trình tự anh giải quyết được bức xúc xã hội. Thông thường một chính sách truyền thống luôn luôn đi từ trên xuống: ra văn bản, chỉ định cơ quan thực thi từ trên xuống cơ sở. Nhưng một chính sách thành công phải được lấy từ dưới lên. Nhìn vào kinh nghiệm của Việt Nam, nhiều lúc chính sách được hình thành không cần từ trên xuống. Nó là sự xé rào như hồi xưa hoặc luật bất thành văn, do những người thực thi từ cơ sở hình thành nên chính sách, và cảm nhận của người dân và cảm nhận của doanh nghiệp đó mới chính là chính sách chứ không phải văn bản.

Chúng ta đi sâu vào quá trình thực thi không bàn đến kết quả. Muốn đánh giá kết quả cần học môn Đánh giá chính sách (Policy Evaluation) sẽ biết là có tạo được tác động hay không. Nếu đơn giản chỉ nhìn vào các con số thống kê so sánh, ví dụ số lượng tai nạn trước và sau khi thực thi chính sách thì không chính xác.

III. Ba nguyên tắc trong thực thi chính sách

1. Nhà nước pháp quyền

Không thể thực thi chính sách mà không có nhà nước pháp quyền. Thế nào là một chính sách? Trong một quá trình chính sách nó phải được thảo luận, xuất phát từ một bức xúc xã hội nhưng cuối cùng phải được ban hành. Nhà nước làm theo pháp luật, người dân tuân thủ. Nhưng nó không chỉ dừng lại như thế mà người dân còn có quyền dựa vào pháp luật để bảo vệ lợi ích của mình. Và một khi người dân hoặc nhà nước hoặc một tổ chức nào đó mà có tranh chấp, tranh cãi về luật thì người xét xử phải là hệ thống tòa án, tức là ngành tư pháp. Đó là bản chất của nhà nước pháp quyền trong thực thi chính sách. Chính vì vậy cái chúng ta bàn luôn luôn là một vấn đề, một quyết định, một chính sách được ban hành, nó khác với chuyện thực thi trong khu vực tư. Trong khu vực tư thì một dự án mới, một mô hình kinh doanh mới của một doanh nghiệp thì do bản thân doanh nghiệp ban hành còn trong bối cảnh này thì do nhà nước ban hành và chính sách này phải tuân thủ pháp luật. Covid là một điển hình của việc thực thi trong tình trạng khẩn cấp nên nó sẽ bỏ qua được rất nhiều công đoạn, bỏ qua một số nguyên tắc về kiểm soát quyền lực của một nhà nước pháp quyền. Có rất nhiều cái đưa ra anh không phải trình lên quốc hội nhưng anh cũng không được vi phạm hiến pháp. Tại sao biện pháp cách ly xã hội ở Nhật người ta không làm mạnh được? Vì hiến pháp không cho phép. Còn Việt Nam thì có thể dùng một cái Chính phủ ra ngay. Chúng ta có thể thấy trong thực thi chính sách Covid không thấy vai trò nhiều của Đảng và Quốc hội. Luật về rượu bia được thay đổi trong vòng 10 năm mới ra được Quốc hội, mới thông qua được. Còn các biện pháp về giãn cách hay nặng hơn nói là cách ly xã hội thì Chính phủ thậm chí không cần ra nghị định chỉ cần ra chỉ thị của Thủ tướng, và chỉ thị này cũng phải trong khuôn khổ của pháp luật. Nếu như ở các nước khác người ta tranh cãi rất nhiều tại sao không làm được bởi vì luật bảo vệ quyền tự do của cá nhân và quyền tự do kinh doanh nên có dịch Covid chính phủ cũng không ban hành được các biện pháp cách ly xã hội. Những xã hội này là người dân coi trọng quyền tự do, có thể người ta còn sẵn sàng chấp nhận đánh đổi – thậm chí vì dịch còn hơn mất quyền tự do.

2. Bộ máy hành chính

Việc thực thi liên quan đến bộ máy hành chính mà thực chất nó là cái nguyên thủy của ngành Chính sách công (trước đây gọi là Hành chính công). Ý tưởng này thật ra cũng xuất phát từ Hoa Kỳ, tổng thống Hoa Kỳ Woodrow Wilson đầu thế kỷ trước, tức là một tranh luận rất lớn trong việc làm chính sách và thực thi chính sách nó khác biệt với khu vực tư ở đây là anh làm một cái gì đó vì lợi của chung không phải chỉ giới hạn vì lợi ích của cổ đông, của chủ sở hữu. Thứ hai nữa là người thực thi là anh được giao phó quyền lực để thực thi nhưng dù anh làm đúng hay làm sai cũng không ảnh hưởng đến số tiền của anh. Anh không được thưởng hay bị phạt nhiều cho trách nhiệm này.

Và một bối cảnh là người ta coi nhà nước như là một cái gọi là “necessary evil”, tức là một thứ gì đó mà thực chất người dân không thích, nhưng không có nhà nước thì loạn. Nhưng thế là phải trói buộc, đặc biệt ở những xã hội dân chủ thì người ta nói là ít nhất những chính trị gia thì bị ràng buộc bởi lá phiếu của cử tri, người dân có quyền bầu cho anh, nếu anh làm bậy thì hết nhiệm kỳ tôi bầu người khác. Thì cái đây là trách nhiệm, gắn trách nhiệm giải trình cho các chính trị gia bởi lá phiếu của cử tri.

Nhưng đối với người không phải chính trị gia, không phải đi làm chính sách mà là người đi thực thi chính sách thì người dân không giám sát được vì không rõ về vấn đề giải trình. Ví dụ, thực tế khi công an gọi người vi phạm lỗi giao thông, theo quy trình người dân có thể hỏi lỗi trước nhưng đa phần đưa giấy tờ trước thậm chí chưa trình giấy đã xin được tha.

Việc này dẫn đến một ý tưởng nếu như vậy là phải tách ra là bộ máy hành chính phải chuyên nghiệp và nhiệm vụ của anh là anh không làm chính sách mà anh thi hành chính sách, anh thực thi. Và như vậy lĩnh vực nào anh chuyên về lĩnh vực đó, và anh không bị ảnh hưởng bởi chính trị. Những người làm chính sách họ sẽ chịu sức ép với các bức xúc trong xã hội, người thực thi không phải chịu sức ép này. Người khác làm ra chính sách rồi anh chỉ việc thực thi thôi. Nên anh phải tập trung vào thực thi cho hữu hiệu và hiệu quả. Hữu hiệu nghĩa là làm sao cho nó có kết quả và hiệu quả là làm sao cho ít tốn kém nhất.

Và vì người dân khó giám sát được anh nên bộ máy hành chính phải tuân thủ quy trình càng rõ ràng, càng cụ thể, càng chặt chẽ càng tốt. Không được làm sai. Làm sai là bị kỷ luật. Và cái truyền thống đó dần dần biến bộ máy hành chính thành cái bộ máy mà người ta gọi là bộ máy quan liêu. Quan liêu ở Việt Nam mang nghĩa xấu, nó là từ thời bao cấp.

Tôi có một chính sách ban hành có mục tiêu và tôi chỉ biết là tôi phải thi hành cho đúng, tôi làm đúng quy trình. Bộ máy quan liêu đây có tầng có lớp, tôi tổ chức có trên có dưới có thứ tự, tôi triển khai nguồn lực của nhà nước, tôi làm đúng không sai. Ở đây cái tốt của nó là anh không đi sai khỏi cái đích hướng từ trên xuống dưới, nhà nước cứ bảo phạt thì người thực thi cứ phạt. Như các nước gọi là kỷ cương, những bộ máy như Singapore, như Hàn Quốc, như Trung Quốc rất điển hình cho chuyện này. Đã luật ra là làm rất nghiêm. Ở đây có hai vấn đề, thứ nhất đề làm nghiêm như thế thì bộ máy nó phải phình ra, phải nguồn lực lớn. Thế nếu tôi nói kiểu gì cũng phải làm, mũ bảo hiểm kém cũng phải phạt thì cảnh sát phải có công cụ để kiểm định tương tự như máy đo độ cồn.

Thứ hai nữa là không có linh hoạt, không nhân nhượng, không xin, không thông cảm. Ví dụ, ra dự án tổng mức đầu tư 100 tỷ giờ bị đội vốn. Nhưng đúng quy định, tôi quyết không điều chỉnh vốn cho dự án.

Ở đây không có sự trao quyền do sợ sự tùy tiện của người thực thi vì tôi không giám sát được anh. Tuy nhiên khi triệt tiêu sự tùy tiện thì cũng có thể là triệt tiêu tính chủ động, sáng tạo.

Việt Nam thường nhảy ra giữa hai thái cực: một là như thời quan liêu bao cấp cũng như bây giờ tức là cứ đúng quy định mà làm, nếu thấy khác thì thôi cứ để đó.

Thế còn có một thời kỳ là tập trung chủ động sáng tạo, phải lách luật, nhiều khi là vi phạm. Ví dụ như đợt Covid vừa rồi, tại sao khi bùng Covid lại bắt một loạt các giám đốc CDC mua máy thở. Trong tình trạng khẩn cấp cho họ quyền chủ động chứ nếu còn phải xin phê duyệt, mua phải đúng, phải đấu thầu, phải báo giá rồi mới chọn,.. thì lúc đó bỏ qua cho họ. Thấy họ mua đắt gấp 3 lần giá thị trường bắt luôn.

Và cái thách thức trong thực thi đó là anh làm đúng quy trình thì lại không làm được. Mà cho anh cái quyền chủ động sáng tạo thì anh lại phát huy không đúng cái chủ động sáng tạo mà tùy tiện vì lợi ích của mình, nhiều lúc không phải là tham nhũng nhưng tôi muốn thực hiện làm sao cho đúng cái quyền.

3. Thế chế

Thể chế là luật chơi và các biện pháp chế tài. Bộ máy hành chính như là một tổ chức (organization) không phải là một Institution. Chúng ta mong muốn là luật hạn chế bia rượu thay đổi hành vi của người dùng. Bây giờ hành vi là sở thích văn hóa của Việt Nam chúng ta là thích uống, cứ có có là đi nhậu. Vì thế cần có luật để điều chỉnh hành vi, đến một lúc nào đó thì thành luật chơi mới. Hoặc đến một lúc nào đó xã hội thấy là luật này phản tác dụng, người dân mà không có bia rượu là thiếu náo, ăn không ăn được, làm không làm được thì lại điều chỉnh lại. Thế thì thể chế nào là tốt?

Như vậy vấn đề thực thi cuối cùng lại đi đến là anh tìm ra một thể chế mới, tìm một luật chơi mới thì anh mới tồn tại lâu dài và nó luôn luôn là có một sự đánh đổi và anh chấp nhận.

IV. Giá trị công trong thực thi chính sách

Bây giờ chúng ta sẽ thảo luận một khái niệm là Giá trị công, khung phân tích đi liền với giá trị công. Giá trị công này để trả lời là chính sách tốt hay không? Thực thi chính sách tốt hay không?

Mark Moore là giáo sư giảng tại Harvard đã viết một cuốn sách là *Creating Public Value*. Ông là nhà xã hội học, ông nhìn vào vấn đề chính sách từ con mắt chuẩn tắc. Tức là ông không dựa vào bằng chứng thực nghiệm mà ông nói là về mặt giá trị chính sách công thế nào là tốt.

Môn Thảm định sẽ cung cấp một khung phân tích để trả lời thế nào là tốt mà các nhà kinh tế rất thích. Các nhà kinh tế khác với nhà chính trị học và xã hội học. Nhà kinh tế muốn phải ra một con số, thế nào tốt. Một chính sách tốt là một chính sách tạo ra giá trị cho xã hội. Nhưng thường thường một chính sách sẽ tốt cho người này mà hại cho người kia.

Nhà kinh tế muốn đưa ra một cách cộng trừ để cuối cùng nói là tổng lại thì cái tác động ròng (net effect) là tốt, và hơn thế nữa tôi còn quy ra được giá trị tính theo tiền. Như vậy một dự án tốt là nó tạo ra giá trị ròng tính theo giá trị kinh tế xã hội nó không âm. Nếu như nó âm là nó gây hại, đó là chính sách tồi; còn nếu nó bằng 0 hoặc dương thì nó là chính sách tốt. Thì đó là một cái cách để nói đó là chính sách tốt.

Phản bác lại cách phân tích chính sách ở trên, các nhà triết học chính trị hay lấy ví dụ xe lao dốc đâm người để minh họa. Nếu một cái xe mất thắng lao dốc sẽ đâm phải 10 người thế liệu mình là người có thể ra quyết định để một ông to béo ra chặn cái xe đấy thì sẽ chặn được cái xe hoặc ít nhất cái xe đó sẽ đổi hướng, ông to béo chết nhưng 10 người kia sẽ sống. Thế thì có đấy ông to béo ra không?

Nếu như một nhà kinh tế học sẽ quy ra là mạng sống 10 người là quá đủ để bù đắp cho thiệt hại của 1 người, cho dù là to béo. Như vậy câu trả lời ở đây sẽ đơn giản là đẩy ông to béo ra. Nhưng về mặt triết lý, không thể nói mạng sống 1 người ít hơn 10 người. Vậy thì làm sao trả lời được câu hỏi này? Thế nào là giá trị công? Như một dự án đầu tư thì anh cân đo đong đếm được, thế nhưng chính sách hạn chế rượu bia thì như thế nào? Cho rằng có thể nói nhờ vào chính sách này giảm được tai nạn cứu được bao nhiêu mạng sống, và việc cứu mạng sống còn hơn thiệt hại của mấy ông sản xuất bán bia rượu. Và chúng ta lập luận chính sách này là tốt.

Hay là Covid thà hy sinh kinh tế cứu được mạng sống của bao nhiêu người còn hơn là số lao động bị thất nghiệp hay số doanh nghiệp bị phá sản. Nhưng rõ ràng anh nói như thế mang tính cảm tính. Kinh tế học có cho anh công cụ gì để nói ra được một giá trị ròng bao nhiêu, không quy tính được. Thế thì làm sao để nói chính sách đó là tốt dù cho cảm nhận là chính sách đó đúng. Thế nào là đúng?

Theo khái niệm mà Mark Moore đưa ra thì **Đúng** là:

- **Tốt (The Good)**, đem lại lợi ích. Nếu là chính sách thì tôi phải chỉ ra chính sách đem lại lợi ích. Quá trình thực thi để chỉ ra là tôi đang thực thi để lợi ích được tạo ra; đánh giá kết quả để chứng tỏ rằng đúng là có lợi ích.
- **Công bằng/ công lý (The Just)**. Xã hội của anh phải quyết định, cái hy sinh là đáng. Cách tổ chức anh phải tiếp thu ý kiến, phải bàn bạc kỹ lưỡng để đảm bảo về chi phí, phân bổ lợi ích và có công lý. Ví dụ, cân nhắc và chấp nhận doanh nghiệp bị thiệt hại vì Covid, chấp nhận doanh nghiệp rượu bia bị thiệt hại nhưng mà lại là công lý. Tuy nhiên, liên quan đến cách ly xã hội trong thời Covid, nếu những người bán vỉa hè bị buộc cách ly đóng cửa sẽ có khả năng dẫn đến bị chết đói. Như vậy là bất công, chính sách này nếu thực thi sẽ là chính sách không tốt.
- **Đồng thuận (The Agreed)** là sự đồng ý cao trong xã hội. Cùng một chính sách, anh đem lại lợi ích, có công bằng và công lý (dù có thể chi phí sẽ cao hơn lợi ích) nên thường sẽ có sự đồng ý cao. Tuy nhiên, không phải lúc nào cũng vậy, có khi một chính sách tốt, có tính nhân văn cao nhưng cuối cùng vẫn bất đồng ý kiến dẫn đến chính sách không làm được. Như chính sách hạn chế rượu bia thật ra là bất đồng nhưng vì có báo chí, vì có sự thuyết phục tha thiết nên cuối cùng được thông qua (dù vẫn có tiếng nói phản đối). Nhưng đến một lúc nào đó, chi phí cao quá, báo chí bắt đầu đưa lên các trường hợp bị phạt đến tận 8 triệu, mất cả xe, chủ yếu là người nghèo bị phạt thì lúc đó sự đồng ý/ đồng thuận sẽ giảm đi. Và lúc này chính sách sẽ bị điều chỉnh.

V. Tình huống cô thủ thư

Câu chuyện đầu tiên Mark Moore kể là về một người thủ thư, sự kiện học sinh đến thư viện sau giờ học, trước giờ tan sở của cha mẹ. Người thủ thư phát hiện ra cha mẹ lợi dụng thư viện làm chỗ trông trẻ vào giờ xế chiều. Là một người làm việc trong khu vực công, theo như Mark Moore, người thủ thư này sẽ có những lựa chọn gì?

Đầu tiên, **Cấm!** Một lựa chọn khác, đây là nhu cầu của cha mẹ phải trông con, mình có thể thực hiện chính sách đóng phí, thu phí dịch vụ. Hoặc là cha mẹ gửi con đến thì phân công nhau tình nguyện - hội phụ huynh của khu vực đó chia nhau ra để đến giúp thư viện trông đám trẻ này.

Những lựa chọn:

A là cấm

B là phải xin ngân sách, nếu phải phục vụ. Nếu thời gian qua muốn xin ngân sách nhưng không có lý do, thì đây có thể là một lý do để xin thêm ngân sách.

C là yêu cầu cha mẹ đóng góp, nếu ngân sách không có. Nếu thư viện mở ra dịch vụ trông trẻ thì cha mẹ sẽ đóng phí dịch vụ, cân nhắc xem phí dịch vụ là như thế nào rồi xin phép triển khai dịch vụ

D là cha mẹ tình nguyện

E là tổ chức lại hoạt động của thư viện này để trẻ em tới đây không chỉ chơi mà có thể đọc sách, xem phim, đọc truyện, học tập với nhau

Một người thực thi theo quan điểm từ trên xuống, làm đúng quy định và không phải nỗ lực gì hết sẽ chọn A.

Câu chuyện về cô thư viện được dùng để giải thích giá trị công. A sẽ không tạo ra giá trị công. Các lựa chọn từ B đến E sẽ có thể tạo ra giá trị công, nhưng thực thi sẽ có thách thức.

Từ trên cơ sở đó thì Mark Moore đưa ra một khung phân tích: là thực thi để tạo ra giá trị công thì cần một môi trường tạo điều kiện để thực thi và hai nhóm yếu tố giúp thực thi tạo giá trị công. Thứ nhất là tính chính danh, tính pháp lý, và sự hỗ trợ của bộ máy cấp trên. Thứ hai là năng lực tổ chức. Như vậy, thực thi tạo giá trị công có khả thi hay không phụ thuộc vào nhiều yếu tố.

Như vậy, với cô thủ thư, có thể nói là để thực thi phương án B, C, D hay E, cô ấy đều phải làm 4 công việc.

Công việc thứ nhất là công việc kỹ thuật – technical work, để nâng cao năng lực cho tổ chức. Tức là về chuyên môn, thủ thư thì phải biết làm thủ thư. Kể cả anh có xin ngân sách để đáp ứng nhu cầu mới, anh có tính toán phí dịch vụ hay muốn tổ chức lại thư viện thì đều cần có năng lực kỹ thuật: mua thêm sách báo gì cho trẻ em, thiết kế phòng đọc mới như thế nào.

Công việc thứ hai là công việc quản lý – Managerial Work, cũng nhằm để nâng cao năng lực cho tổ chức. Làm chuyên môn kỹ thuật nhưng cũng phải quản lý, tổ chức lại thư viện như thế nào, phân công lại nhân lực, tuyển thêm người ra sao.

Công việc thứ ba là political work – công việc chính trị. Làm chính trị không khó nhưng cũng không dễ. Không phải xin ghế lên quan, làm chính trị ở đây là để tạo tính chính danh để có được sự hỗ trợ

Điều này đi ngược lại với bộ máy hành chính công truyền thống – cố gắng làm hành chính công tách rời khỏi bộ máy chính trị, để giữ được tính chuyên nghiệp, không phải làm việc chính trị. Công việc chính trị là của các nhà chính trị – những người sẽ tạo tính chính danh, ủng hộ và tạo điều kiện. Còn những người thực thi thì chỉ cần chính sách ra và thực hiện. Nhưng nếu như thế thì đa số người ta sẽ chọn A vì không phải làm việc chính trị.

Trong ba công việc trên, hai việc đầu là nâng cao năng lực tổ chức, việc thứ ba là tăng tính chính danh và sự hỗ trợ. Trong ba lựa chọn C,D,E, cái nào nhẹ nhất cho người thực thi? C, D có thể nhẹ như nhau. E là mệt nhất. Vậy tại sao công chức lại phải chọn thực thi theo phương án mệt cho mình?

Mark Moore mới đề xuất một công việc nữa, đó là công việc triết lý – philosophical work. Tại sao chúng ta lại vào nhà nước làm? Hay tại sao chúng ta có thể làm cho tư nhân nhưng lại quan tâm đến lợi ích của xã hội? Nhiều lúc chúng ta phải chứng minh được triết lý cho bản thân rằng mình tự hào về việc mình đang làm, tự mình tin vào cái mình đang làm và mình tạo được những giá trị. Có thể tự hào hơn cả việc đi kinh doanh và đạt được KPI lợi nhuận cuối năm, phần thưởng cho người thực thi chính sách đến từ việc triết lý.