

PGS.TS. NGUYỄN VĂN PHÚC

PHÂN TÍCH và ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH



NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

Chịu trách nhiệm xuất bản:
GIÁM ĐỐC – TỔNG BIÊN TẬP
PGS.TS. PHẠM MINH TUẤN

Chịu trách nhiệm nội dung:
PHÓ GIÁM ĐỐC – PHÓ TỔNG BIÊN TẬP
TS. ĐỖ QUANG DŨNG

Biên tập nội dung:	ThS. PHẠM THỊ KIM HUẾ TS. HOÀNG MẠNH THẮNG ThS. NGUYỄN TRƯỜNG TAM ThS. NGUYỄN VIỆT HÀ
Trình bày bìa:	NGUYỄN MẠNH HÙNG
Chế bản vi tính:	LÂM THỊ HƯƠNG
Đọc sách mẫu:	BAN SÁCH KINH TẾ BÍCH LIỄU

Số đăng ký kế hoạch xuất bản: 427-2021/CXBIPH/13-365/CTQG.

Số quyết định xuất bản: 16-QĐ/NXBCTQG, ngày 18/02/2021.

Nộp lưu chiểu: tháng 4 năm 2021.

Mã ISBN: 978-604-57-6501-2.

PHÂN TÍCH
và ĐÁNH GIÁ
CHÍNH SÁCH

PGS.TS. NGUYỄN VĂN PHÚC

PHÂN TÍCH

và ĐÁNH GIÁ

CHÍNH SÁCH

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT
Hà Nội - 2020

LỜI NHÀ XUẤT BẢN

Chính sách là một trong những công cụ quản lý quan trọng của mỗi quốc gia được sử dụng trên cả tầm vĩ mô và vi mô. Chính sách đúng sẽ tạo động lực cho kinh tế phát triển, đời sống nhân dân được nâng lên, xã hội ổn định; ngược lại, chính sách không đúng sẽ làm cho kinh tế trì trệ, xã hội bất ổn. Mỗi chính sách cụ thể có tác động đến quyền và lợi ích của những người dân hoặc nhóm dân cư trong xã hội, áp dụng cho hàng triệu người nên cần phải có cách làm khoa học, thận trọng và cần phải phân tích, đánh giá chính sách. Thông qua quá trình phân tích, đánh giá chính sách mà chủ thể quản lý có được đầy đủ thông tin cho việc ra quyết định quản lý.

Để có được những cơ sở dữ liệu, các thông tin chính xác cho việc đưa ra các quyết định chính sách thì hoạt động phân tích, đánh giá chính sách có vị trí, vai trò rất quan trọng và trở thành yêu cầu cấp thiết giúp chủ thể quản lý xác định và khắc phục được những hạn chế, bất cập trong đời sống kinh tế - xã hội. Ngày nay, cùng với sự phát triển của khoa học và công nghệ, nhiều phương pháp phân tích, đánh giá chính sách mới đang dần được sử dụng để đánh giá một cách có hiệu quả các chính sách của chủ thể quản lý nhằm bảo đảm cho ra đời và thực hiện các chính sách tối ưu nhất. Phân tích, đánh giá chính sách giúp chủ thể quản lý nhìn nhận lại năng lực hoạch định thực thi chính sách và có biện pháp để hoàn thiện công cụ quản lý này để chính sách được ban hành trở thành một công cụ hữu hiệu trong quản trị đất nước.

Nhằm giúp bạn đọc có thêm tài liệu nghiên cứu, tham khảo trong quá trình triển khai phân tích, đánh giá một chính sách cụ thể, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật xuất bản cuốn sách ***Phân tích và đánh giá chính sách*** do PGS.TS. Nguyễn Văn Phúc biên soạn. Bên cạnh nội dung chính của cuốn sách gồm 7 chương, tác giả cũng đưa ra rất nhiều hộp, sơ đồ, hình vẽ để minh họa và mở rộng nội dung của từng chương.

Phân tích, đánh giá chính sách là một loại hoạt động đòi hỏi kiến thức đa ngành, sử dụng nhiều phương pháp và công cụ khác nhau, trong đó có những công cụ và phương pháp đang được tiếp tục nghiên cứu, bổ sung và phát triển khi phân tích, đánh giá một chính sách cụ thể. Bởi vậy, mặc dù tác giả và Nhà xuất bản đã hết sức cố gắng trong quá trình biên soạn, biên tập, nhưng nội dung cuốn sách khó tránh khỏi còn những hạn chế, thiếu sót. Chúng tôi rất mong nhận được sự góp ý, bổ sung của bạn đọc để hoàn thiện nội dung cuốn sách trong những lần xuất bản sau.

Xin giới thiệu cuốn sách cùng bạn đọc.

Tháng 9 năm 2020

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

LỜI NÓI ĐẦU

Chính sách là sản phẩm do con người tạo ra để quản lý đời sống kinh tế - xã hội. Nó là một dạng hoạt động của con người, có chu kỳ vận động và cũng cần được quản lý như đối với các hoạt động khác của con người. Trong công tác quản lý chu kỳ chính sách, các hoạt động phân tích, đánh giá chính sách giữ một vị trí đặc biệt.

Phân tích, đánh giá chính sách có vai trò quan trọng đối với quản lý nhà nước cũng như đối với các tổ chức kinh tế - xã hội. Chúng không chỉ giúp nhận thức rõ hơn về tác động của các chính sách, mà còn giúp hiểu được căn cứ, cơ sở để hình thành và điều kiện thực hiện một chính sách, những hạn chế và bất cập của chính sách cũng như những nội dung cần điều chỉnh, sửa đổi trong chính sách được phân tích, đánh giá. Việc phân tích chính sách không chỉ cần thiết cho các cơ quan, tổ chức hoạch định và thực hiện chính sách, các cơ quan, tổ chức theo dõi, giám sát mà còn cần thiết cả cho các tổ chức, cá nhân là đối tượng điều chỉnh của các chính sách, những chủ thể phải tìm cách thích ứng với chính sách.

Phân tích, đánh giá chính sách là một loại hoạt động đòi hỏi kiến thức đa ngành, sử dụng nhiều phương pháp và công cụ khác nhau, trong đó có những công cụ và phương pháp phải được nghiên cứu, phát triển riêng khi phân tích, đánh giá một chính sách cụ thể. Chính vì thế, phân tích, đánh giá chính sách là một lĩnh vực khoa học mở, liên tục được bổ sung và phát triển.

Công tác phân tích, đánh giá chính sách trong thực tế cũng đòi hỏi phải có một tài liệu cung cấp những kiến thức có hệ thống và toàn diện giúp các cán bộ thực hiện những hoạt động này có thể tự trang bị và bổ sung những kiến thức và kỹ năng cần thiết, đồng thời có thể dùng làm tài liệu tra cứu hoặc tham khảo khi triển khai những hoạt động cụ thể để phân tích, đánh giá một chính sách cụ thể.

Trong quá trình phân tích, đánh giá chính sách và thực hiện các hoạt động này trong thực tế, cuốn sách này cần được bổ sung bằng các tài liệu đọc thêm khác, bao gồm các văn bản quy phạm pháp luật của Nhà nước, các quy chế, nội quy của các tổ chức kinh tế - xã hội, các báo cáo phân tích, đánh giá một số chính sách cụ thể. Những tình huống, ví dụ được cung cấp và trình bày ở đây nhằm mục đích truyền đạt, hình thành, phát triển và củng cố các kiến thức, kỹ năng trong phân tích, đánh giá các chính sách và cố gắng được hệ thống hóa theo cách thức và thứ tự phù hợp với các đối tượng cụ thể.

Cuốn sách ***Phân tích và đánh giá chính sách*** được biên soạn trên cơ sở hệ thống hóa những kiến thức lý thuyết chung và kinh nghiệm thực tế về phân tích, đánh giá chính sách, từ đó cung cấp những kiến thức cơ bản về cơ sở lý luận, phương pháp tư duy, các công cụ phân tích, đánh giá chính sách cũng như một số kinh nghiệm thực tiễn có tính điển hình để giúp bạn đọc có những kiến thức, kỹ năng cần thiết.

Được biên soạn lần đầu, cuốn sách này khó tránh khỏi những thiếu sót và hạn chế. Rất mong được bạn đọc góp ý, bổ sung để hoàn thiện nội dung cuốn sách trong những lần xuất bản sau.

PGS.TS. NGUYỄN VĂN PHÚC

Đại học Yersin

MỤC LỤC

Trang

Chương I

CHÍNH SÁCH VÀ HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH	13
I. Khái niệm chính sách	13
II. Đặc điểm và vai trò của các chính sách	20
III. Cấu trúc của các chính sách	26
IV. Những yêu cầu đặt ra đối với một chính sách	33
V. Mối quan hệ giữa hệ thống chính sách với hệ thống kế hoạch và hệ thống pháp luật	38
1. Hệ thống chính sách	38
2. Mối quan hệ giữa hệ thống chính sách với hệ thống pháp luật	43
3. Mối quan hệ giữa hệ thống chính sách với hệ thống kế hoạch	45
VI. Những nhân tố tác động tới sự thành công của một chính sách	46
VII. Những bất cập và hạn chế thường gặp của các chính sách	56
1. Chính sách quá tham vọng	56
2. Chính sách được xây dựng và ban hành khi chưa được chuẩn bị kỹ, thiếu điều tra, khảo sát, thiếu sự tham gia của một số chủ thể có liên quan	59
3. Chính sách chưa toàn diện	60
4. Chính sách thiếu nhất quán, không hợp lý, chứa đựng những điểm bất nhất, thậm chí mâu thuẫn nhau	62

5. Chính sách được triển khai thực hiện nhưng thiếu kiểm tra, theo dõi, giám sát chặt chẽ và đánh giá khoa học, đúng lúc để có thể điều chỉnh, sửa đổi kịp thời	64
6. Chính sách không được điều phối chặt chẽ với các chính sách, chương trình, kế hoạch và chiến lược thuộc các lĩnh vực có liên quan khác	66
7. Lợi ích cục bộ lấn át lợi ích tổng thể trong chính sách	68

Chương II

CHU KỲ CHÍNH SÁCH 72

I. Khái niệm chu kỳ chính sách	72
II. Sự cần thiết phải xem xét chính sách trong chu kỳ	76
III. Các giai đoạn trong chu kỳ chính sách	78
1. Phát hiện và lựa chọn vấn đề cần được điều chỉnh bằng chính sách	78
2. Xây dựng chính sách	82
3. Tổ chức thực hiện chính sách	114
4. Đánh giá chính sách và điều chỉnh, thay đổi chính sách	118
5. Giám sát quá trình xây dựng, thực hiện, đánh giá và điều chỉnh chính sách	123
IV. Những bất cập thường gặp trong chu kỳ chính sách	127

Chương III

PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH 139

I. Bản chất và mục đích của phân tích, đánh giá chính sách	139
II. Nội dung của phân tích, đánh giá chính sách	149
1. Đánh giá tính phù hợp của chính sách	151
2. Đánh giá kết quả của chính sách	158
3. Đánh giá hiệu quả của chính sách	164
4. Đánh giá tác động của chính sách	170
5. Đánh giá rủi ro của chính sách	177
III. Các hình thức phân tích, đánh giá chính sách	184

IV. Những bất cập phổ biến trong phân tích, đánh giá chính sách 192

Chương IV

TỔ CHỨC PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH 200

I. Các hình thức tổ chức công tác phân tích, đánh giá chính sách 200

II. Các cơ quan, tổ chức tham gia việc phân tích, đánh giá chính sách 204

1. Cơ quan, tổ chức quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách 204

2. Cơ quan, tổ chức chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách 208

3. Các cơ quan, tổ chức tham gia thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách 214

4. Những cơ quan liên quan khác 217

III. Quy trình tổ chức công tác phân tích, đánh giá chính sách 224

IV. Những bất cập và vấn đề thường phát sinh trong tổ chức phân tích, đánh giá chính sách 238

1. Xác định không đầy đủ những đối tượng có liên quan và lựa chọn không chính xác các cơ quan, tổ chức tham gia phân tích, đánh giá chính sách 238

2. Xây dựng cơ chế phối hợp giữa các chủ thể liên quan tới việc thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách không hợp lý hoặc thực hiện không nhất quán 242

3. Tập hợp quá đông đảo các cơ quan, tổ chức trực tiếp thực hiện các hoạt động phân tích, đánh giá một chính sách 244

4. Phương pháp và quy trình phân tích, đánh giá chính sách không hợp lý và không được vận dụng một cách nhất quán 247

Chương V

PHƯƠNG PHÁP PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH 250

I. Phương pháp phân tích logic 251

II. Phương pháp so sánh đối chứng 256

III. Phương pháp phân tích phản thực	261
IV. Những phương pháp khác trong phân tích, đánh giá chính sách	266

Chương VI

CÁC CÔNG CỤ PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH	277
I. Các chỉ số phục vụ phân tích, đánh giá chính sách	277
II. Khung phân tích chính sách	292
III. Mô hình và ứng dụng các mô hình định lượng trong phân tích, đánh giá chính sách	303
IV. Cơ sở dữ liệu phục vụ phân tích, đánh giá chính sách	318
1. Cấu trúc và tổ chức cơ sở dữ liệu phục vụ phân tích, đánh giá chính sách	318
2. Điều tra, khảo sát nhằm thu thập thông tin cho cơ sở dữ liệu phục vụ phân tích, đánh giá chính sách	336

Chương VII

PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH CÓ SỰ PHỐI HỢP QUỐC TẾ	386
I. Vị trí của các chính sách có sự phối hợp quốc tế trong hệ thống chính sách của quốc gia	386
II. Xu hướng và mục đích của việc phối hợp chính sách quốc tế	393
III. Những đặc điểm của việc phân tích, đánh giá các chính sách có sự phối hợp quốc tế	403
IV. Những yêu cầu đối với phân tích, đánh giá các chính sách có sự phối hợp quốc tế	408
V. Tổ chức phân tích, đánh giá các chính sách có sự phối hợp quốc tế	410
1. Tổ chức phân tích, đánh giá chính sách có sự phối hợp quốc tế trong vai trò chủ trì	411
2. Tổ chức phân tích, đánh giá chính sách có sự phối hợp quốc tế trong vai trò phối hợp và hỗ trợ	417
<i>Tài liệu tham khảo</i>	424

Chương I

CHÍNH SÁCH VÀ HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH

I. KHÁI NIỆM CHÍNH SÁCH

Chính sách là một khái niệm ngày càng được đề cập nhiều trong các tài liệu có liên quan tới nhiều chủ đề, khía cạnh, mục tiêu và đối tượng khác nhau. Tuy không chỉ liên quan tới Nhà nước, nhưng khi Nhà nước đảm nhận nhiều vai trò, nhiều chức năng thì chính sách càng được đề cập tới như một công cụ quản lý của Nhà nước. Trong thế kỷ XX, “kinh tế thể chế”, một lĩnh vực bao gồm những nghiên cứu trực tiếp nhiều vấn đề liên quan tới chính sách, thậm chí đã trở thành một ngành khoa học độc lập, một trường phái khoa học kinh tế và quản lý. Không chỉ có ý nghĩa về mặt khoa học, có tầm quan trọng trong lý luận về phát triển kinh tế, chính sách còn có vai trò thực tiễn ngày càng to lớn và thiết thực trong nghiên cứu, phân tích, lý giải hiện thực đời sống kinh tế - xã hội và xây dựng các mô hình tăng trưởng, tìm kiếm các giải pháp phát triển kinh tế. Dưới những góc độ và cách tiếp cận khác nhau, nhiều tác giả tìm cách đưa ra những định nghĩa khác nhau về khái niệm chính sách.

Không định nghĩa chung về chính sách, Oxford English Dictionary chỉ định nghĩa riêng rẽ “chính sách công là một

đường lối hành động được thông qua hoặc theo đuổi bởi chính quyền, đảng, nhà cai trị, chính khách”. Như vậy, chính sách nói chung có thể được suy rộng ra là đường lối hành động được một hoặc một số chủ thể thông qua và thống nhất thực hiện. Nó được thể hiện qua một loạt các quyết định của các chủ thể có liên quan.

Một số tác giả định nghĩa “Chính sách là một quá trình hành động có mục đích mà một cá nhân hoặc một nhóm theo đuổi một cách kiên định trong việc giải quyết vấn đề” (James Anderson, 2003). Đây là cách tiếp cận coi chính sách như một chuỗi các hoạt động được gắn kết với nhau, xâu chuỗi với nhau mà mục tiêu cần đạt là hạt nhân và là nhân tố tạo ra sự gắn kết đó. Mục tiêu này càng phù hợp với lợi ích của càng nhiều các chủ thể có liên quan thì sự gắn kết này càng dễ dàng được tạo ra và càng bền chặt. Trong trường hợp đó, chính sách sẽ dễ dàng được họ chấp nhận và tự giác thực hiện.

Xem xét một lĩnh vực cụ thể là chính sách công, Kraft và Furlong (2004) định nghĩa “Chính sách công là một quá trình hành động hoặc không hành động của chính quyền để đáp lại một vấn đề công cộng. Nó được kết hợp với các cách thức và mục tiêu chính sách đã được chấp thuận một cách chính thức, cũng như các quy định và thông lệ của các cơ quan chức năng thực hiện những chương trình”. Xét dưới góc độ khác, William N. Dunn coi: Chính sách công là một kết hợp phức tạp những sự lựa chọn liên quan lẫn nhau, bao gồm cả các quyết định không hành động, do các cơ quan nhà nước hay các quan chức nhà nước đề ra¹.

Liên quan tới khái niệm chính sách, một số nhà nghiên cứu phân biệt các khái niệm chính sách chính thức (formal policy)

1. Xem William N. Dunn: “Phân tích chính sách: Nhập môn”, Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright, niên khóa 2011-2013.

và chính sách phi chính thức (informal policy), quy trình chính sách (policy process), công cụ chính sách (policy instruments), khung chính sách (policy framework). Theo đó, quy trình chính sách là quá trình bao gồm những bước, những hoạt động kế tiếp nhau thành một chuỗi những hoạt động, giải pháp khác nhau để giải quyết một tập hợp các vấn đề. Chính sách chính thức là những chính sách được ban hành một cách chính thức dưới hình thức những văn bản được xây dựng, ban hành và thực hiện theo một quy trình chuẩn tắc được quy định. Chính sách phi chính thức là những nhận thức hoặc những hành động thực tế tuy không được chính thức quy định một cách rõ ràng nhưng được thừa nhận và tuân thủ bởi đông đảo các đối tượng liên quan. Chính sách phi chính thức tuy không được ban hành theo thông lệ nhưng cũng được kiểm tra, giám sát và cũng có những áp lực từ cộng đồng buộc các chủ thể liên quan phải áp dụng. Công cụ chính sách là những phương tiện, hành động có tính kỹ thuật thể hiện cách thức mà các chủ thể có liên quan thực hiện chính sách (ví dụ: các công cụ thuế, luật pháp, trợ cấp và đầu tư trực tiếp, ưu đãi tài chính và phi tài chính,... mà Nhà nước sử dụng để thực hiện các chính sách của mình). Khung chính sách được hiểu là một tập hợp nhiều chính sách có liên quan cùng điều chỉnh các hoạt động của một nhóm các đối tượng liên quan đến việc thực hiện một mục tiêu chung¹.

Như vậy, nhìn một cách khái quát, chính sách là tập hợp các chủ trương và biện pháp, hành động của một số chủ thể nhằm thực hiện những mục tiêu đã được lựa chọn, thể hiện phương thức hành động được hoạch định để các chủ thể liên quan có thể tổ chức các hoạt động của mình một cách thống

1. Xem Melissa Mackay, Louise Shaxton: *Understanding and Applying Basic Public Policy Concepts*, 2005.

nhất theo mục đích chung và bảo đảm lợi ích chung tối ưu, được điều tiết một cách hài hòa. Nội dung của một chính sách thường được thể hiện trong một hệ thống tài liệu, văn bản, tập quán, thói quen hoặc các quy định, hiểu biết chung không được diễn đạt bằng lời và trong hành vi, hoạt động/chương trình hành động của các chủ thể liên quan, gồm:

- Các văn bản pháp lý (Hiến pháp, các bộ luật, pháp lệnh, nghị định, quyết định, thông tư,...);

- Các quy chế của các cơ quan, tổ chức có liên quan tới việc thực hiện các nội dung của chính sách;

- Các nghị quyết, quyết định và các quy định pháp lý dưới những hình thức văn bản khác do các cơ quan, tổ chức liên quan tới việc xây dựng, ban hành;

- Các chủ trương, quan điểm chỉ đạo, nguyên tắc do các cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân (với tư cách là đại diện cho tổ chức hoặc chỉ với vai trò là một cá nhân thuần túy) xây dựng, ban hành hoặc áp dụng để chỉ đạo, tổ chức thực hiện hoặc kiểm tra, giám sát các hoạt động có liên quan tới chính sách;

- Các chiến lược, chương trình, kế hoạch hoạt động nhằm triển khai một cách toàn diện một chính sách hoặc một hay một số nội dung của chính sách;

- Các hướng dẫn của cơ quan, cá nhân có thẩm quyền về những hoặc một số vấn đề, khía cạnh, nội dung của chính sách.

Do một chính sách được xây dựng, triển khai (cụ thể hóa) và thực hiện bởi nhiều chủ thể khác nhau nên các nội dung cụ thể của một chính sách cũng dễ có sự thiếu nhất quán, thậm chí mâu thuẫn nhau. Quan trọng hơn, một chính sách (kể cả việc xây dựng lẫn trong thực hiện) có thể bị chi phối bởi những nguyên tắc, quan điểm không nhất quán ở những mức độ khác nhau, dẫn tới những khác biệt trong các nội dung cụ thể. Chính vì thế, với mỗi chính sách, luôn cần có một cơ quan, tổ chức đảm

nhận một cách nghiêm túc vai trò điều phối xuyên suốt toàn bộ chu kỳ chính sách. Ngoài ra, khi phân tích, đánh giá một chính sách, cần sớm xác định xem có một (hay những) cơ quan, tổ chức, cá nhân được giao đảm nhận vai trò điều tiết như thế hay không, những vai trò này có được phân công, phân định rõ ràng, hợp lý không, họ đảm nhận vai trò điều tiết đó như thế nào và có sự bất nhất, mâu thuẫn nội tại từ trong các nguyên tắc, quan điểm chỉ đạo đó không.

Suy luận cả về lý thuyết lẫn bằng chứng thực tế đều cho phép khẳng định sự cần thiết của một hệ thống các chính sách. Sự cần thiết này bắt nguồn từ những lý do chủ yếu sau:

Trước hết, sự cần thiết của các chính sách bắt nguồn từ yêu cầu điều tiết lợi ích của các chủ thể xã hội khác nhau.

Trong xã hội, đặc biệt là xã hội hiện đại, mỗi vấn đề xã hội thường có liên quan tới nhiều chủ thể. Vấn đề càng phức tạp và tồn tại ở phạm vi rộng, liên quan tới nhiều lĩnh vực xã hội, số lượng các chủ thể liên quan càng nhiều và tính chất, đặc điểm của các chủ thể đó cũng càng phức tạp. Như vậy, một chính sách hướng tới việc giải quyết vấn đề được lựa chọn sẽ phải xử lý mối quan hệ của những chủ thể này. Bởi lợi ích của họ có thể khác nhau, mức độ tham gia, chịu tác động của chính sách cũng sẽ khác nhau, mức độ đóng góp nguồn lực của họ và những thiệt hại, những rủi ro mà họ phải chịu trong suốt chu kỳ chính sách cũng sẽ khác nhau nên ngay từ khi hoạch định chính sách, những mối quan hệ này đã phải được cân nhắc kỹ, sao cho tương quan lợi ích - chi phí giữa tất cả các chủ thể có liên quan tới chính sách phải được xử lý ở mức độ hài hòa nhất có thể. Vấn đề là nếu không giải quyết được mối quan hệ lợi ích một cách thỏa đáng khi triển khai thực hiện một chính sách, thì khó có thể được thực hiện thành công. Do vậy, cả các nhà hoạch định chính sách cũng như những cơ quan, tổ chức và cá nhân

tham gia thực hiện, giám sát quá trình thực hiện chính sách đều phải nhận thức rõ rằng trong mối quan hệ trên, có thể có những lợi ích liên quan tới một số chủ thể không thể được giải quyết trong khung khổ của cùng một chính sách, mà có thể được giải quyết trong một số chính sách có liên quan (nhóm chính sách). Đây là nguyên nhân dẫn tới nhu cầu điều hòa ở cấp độ vượt khỏi phạm vi của một chính sách cụ thể, mà ở cấp độ toàn bộ hệ thống chính sách. Đương nhiên, khi lợi ích của các chủ thể có thể khác biệt càng cần có chính sách để điều chỉnh sự khác biệt này và càng cần tới sự điều tiết chính sách ở cấp độ hệ thống. Đặc biệt, khi cơ hội phát triển của các chủ thể và điều kiện khai thác/tận dụng chúng càng khác biệt, càng cần có chính sách để điều tiết sao cho sự khác biệt này không gây ra sự bất bình đẳng một cách thái quá. Trong nhiều trường hợp, các chính sách cũng là cần thiết để hướng tới sự kiềm chế, điều tiết, thậm chí tác động làm giảm thiểu sự phân hóa xã hội, một hiện tượng dễ gây ra những xung đột xã hội và bất ổn chính trị, gây khó khăn cho quá trình phát triển kinh tế nói riêng, sự phát triển kinh tế - xã hội nói chung.

Thứ hai, sự cần thiết của các chính sách bắt nguồn từ yêu cầu bảo đảm định hướng, tính nhất quán, bền vững đối với sự phát triển.

Nền kinh tế là một tổ hợp phức tạp của những yếu tố cấu thành có những đặc điểm khác nhau, vận động dưới sự chi phối của những động lực khác nhau và có thể đi theo những hướng khác nhau, thậm chí trái ngược nhau, có thể triệt tiêu lẫn nhau. Để bảo đảm sự phát triển có thể được tạo ra và duy trì một cách có hiệu quả cao, các yếu tố cấu thành đó cần có những công cụ và phương tiện gắn kết chúng lại, làm cho chúng đi theo cùng một hướng, ít ra cũng giảm thiểu sự khác biệt trong chiều hướng vận động của chúng. Chính sách có thể đảm nhận vai trò này.

Quy mô, phạm vi của xã hội/nền kinh tế càng lớn, tính chất của xã hội và nền kinh tế càng phức tạp, càng cần có chính sách và vai trò của chúng càng quan trọng, sự cần thiết của chúng càng lớn. Chính sách giúp cho nền kinh tế đi theo những chiến lược, chương trình, kế hoạch dài hạn để bảo đảm cho sự phát triển không chỉ có hiệu quả hơn, mà còn giúp người ta có thể định lượng được sự phát triển.

Thứ ba, sự tồn tại của các chính sách gắn với vai trò điều tiết và quản lý xã hội của Nhà nước.

Điều tiết và quản lý xã hội nhằm bảo đảm duy trì một trật tự xã hội ổn định để xã hội nói chung, nền kinh tế nói riêng có thể tồn tại, vận động và phát triển một cách bình thường, dân cư có đời sống an lạc là một trong những chức năng cơ bản của Nhà nước. Để thực hiện vai trò này, Nhà nước cần sử dụng nhiều công cụ, nhiều phương pháp và biện pháp hành động cụ thể khác nhau. Chính sách chính là một công cụ rất quan trọng để Nhà nước ở mỗi quốc gia chính thức hóa các biện pháp và hoạt động của mình nhằm thực hiện được những mục tiêu cụ thể trong quá trình thực hiện chức năng của mình.

Thứ tư, sự cần thiết của các chính sách gắn với và phụ thuộc vào trình độ phát triển, mức độ hoàn thiện của quản lý nhà nước.

Chính sách là để chuyển hóa và cụ thể hóa các mục tiêu, định hướng của chủ thể đề ra và triển khai thực hiện chính sách. Chủ thể chính sách có tầm nhìn xa và hợp lý, những chính sách để triển khai chúng cũng bao quát khoảng thời gian dài và có tính khả thi, tính khoa học tương ứng. Năng lực của chủ thể chính sách càng cao, mối quan hệ kinh tế - xã hội càng rộng, các giải pháp chính sách càng phong phú, các rủi ro trong việc tổ chức thực hiện chính sách càng được nhận dạng đầy đủ, rõ ràng và bảo đảm cho chính sách có tính khả thi càng cao. Nhận thức

của chủ thể chính sách càng đầy đủ, phong cách hoạt động của chủ thể chính sách càng khoa học, các chính sách càng được đề cao và được quan tâm đầy đủ cả trong quá trình xây dựng và thực hiện chính sách.

Chính sách kinh tế - xã hội là một nhóm cụ thể trong hệ thống chính sách kinh tế - xã hội. Theo nghĩa rộng, chính sách kinh tế - xã hội là tổng thể các chính sách phát triển kinh tế - xã hội của đất nước hoặc các địa phương, các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội ở những cấp độ, phạm vi khác nhau. Theo nghĩa hẹp, chính sách kinh tế - xã hội là tổng thể các quan điểm, chủ trương, mục tiêu, cách thức và biện pháp của Nhà nước được sử dụng để tác động lên các chủ thể xã hội và các đối tượng có liên quan nhằm thực hiện những mục tiêu cụ thể về phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong những giai đoạn cụ thể nhất định. Cũng như các chính sách nói chung, các chính sách kinh tế - xã hội được thể hiện trong những loại văn bản, tài liệu khác nhau, dưới những hình thức khác nhau và có giá trị pháp lý khác nhau. Bởi việc giải quyết mọi vấn đề đều có thể có những vấn đề thuộc các khía cạnh kinh tế - xã hội và mỗi vấn đề kinh tế - xã hội đều có liên quan tới mọi chủ thể xã hội nên các chính sách kinh tế - xã hội thường có liên quan tới tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội.

II. ĐẶC ĐIỂM VÀ VAI TRÒ CỦA CÁC CHÍNH SÁCH

Các chính sách nói chung thường có những đặc điểm riêng giúp phân biệt với các loại văn bản, tài liệu khác. Xem xét một cách khái quát, các chính sách thường có những đặc điểm chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, được xây dựng và ban hành bởi cơ quan quản lý/điều hành cấp cao đối với mạng chức năng/địa bàn/tổ chức mà

chính sách được hướng tới. Với một quốc gia, vai trò đó thuộc về Nhà nước; với một tổ chức, đó là thể chế lãnh đạo tổ chức đó. Hiện nay, chính sách công là đối tượng được quan tâm, đề cập và phân tích nhiều nên nhiều người hiểu đồng nhất chính sách là chính sách công, là chính sách của Nhà nước nên quan niệm rằng các chính sách chỉ là do các cơ quan quản lý nhà nước xây dựng và ban hành. Sự đồng nhất chính sách công với chính sách nói chung là không chính xác, bởi chính sách công chỉ là một loại chính sách. Các chính sách này đúng là do các cơ quan quản lý công (chủ yếu là các cơ quan nhà nước, cũng có thể là những tổ chức không thuộc Nhà nước nhưng được Nhà nước ủy quyền) xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện hoặc chủ trì tổ chức thực hiện. Tuy nhiên, theo nghĩa thực của khái niệm chính sách, các chủ thể khác, thậm chí cả các tổ chức tư nhân cũng có thể xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện những chính sách của mình, trong phạm vi thuộc thẩm quyền của mình.

Thứ hai, được soạn thảo theo cách tiếp cận nghiêng về giác độ chức năng (theo bề ngang/lĩnh vực). Đây là một thực tế, dù về mặt lý thuyết, không nhất thiết các chính sách phải được soạn thảo theo cách tiếp cận từ chức năng. Nguyên nhân dẫn tới tình trạng này là nếu xây dựng, soạn thảo chính sách theo chức năng, thì do tập quán và thói quen phân công nhiệm vụ quản lý, các cơ quan, tổ chức tham gia xây dựng chính sách dễ dàng nắm vấn đề một cách bao quát, dễ nhìn nhận các nội dung của chính sách một cách toàn diện, đầy đủ và có hệ thống hơn.

Đương nhiên, khi xây dựng chính sách, người ta có thể vận dụng cách tiếp cận theo mô hình chương trình mục tiêu. Theo đó, lấy việc giải quyết một vấn đề làm mục tiêu cuối cùng, người ta sẽ xác định, lựa chọn những giải pháp tổng thể và toàn diện để giải quyết dứt điểm vấn đề đó ở mức độ tương ứng với những nguồn lực có thể huy động và với hiệu quả được kỳ vọng. Đây là

một cách tiếp cận tiến bộ, định hướng theo mục tiêu, nhưng đòi hỏi các chủ thể thực hiện những giải pháp đó phải liên kết chặt chẽ với nhau. Trong nhiều trường hợp, sự liên kết này chặt chẽ và thường xuyên tới mức người ta sẽ lấy đó làm hạt nhân để thành lập những tổ chức mới, dẫn tới việc thay đổi về mặt tổ chức. Điều này lại dẫn tới hậu quả là làm thay đổi sự phân công nhiệm vụ, thay đổi chức năng của một số bộ phận cấu thành thể chế kinh tế. Trong nhiều trường hợp, những thay đổi về tổ chức và thể chế như vậy có thể làm đảo ngược hệ thống, không được các thể chế hiện hữu hoan nghênh. Chính vì thế, những nội dung cụ thể vốn dĩ là có tính toàn diện cao của một chính sách thường bị chia nhỏ, lồng ghép vào những văn bản do các cơ quan, bộ phận chức năng quy định. Ví dụ: chính sách phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa bao gồm cả những chương trình tổng hợp về phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa, những quy định riêng lẻ liên quan tới trách nhiệm, nghĩa vụ và quyền hạn, quyền lợi của các doanh nghiệp nhỏ và vừa trong các văn bản luật chuyên ngành (Luật Đất đai, Bộ luật Lao động, Luật Quản lý thuế, Luật Sở hữu trí tuệ,...).

Thứ ba, tạo môi trường chung là chính (kể cả chính sách về một vấn đề cụ thể). Khác với những quy định, quyết định về một trường hợp cụ thể, bất kỳ chính sách nào cũng được xây dựng để áp dụng chung cho một hoặc nhiều nhóm đối tượng xã hội. Chính vì thế, nó đóng vai trò “tạo khung khổ hoạt động chung”, được coi là một yếu tố cấu thành môi trường hoạt động chung cho những đối tượng mà chính sách điều chỉnh.

Thứ tư, tồn tại một cách tất yếu (khách quan) nhưng được sắp xếp, quyết định tùy thuộc các yếu tố chủ quan. Bất kỳ một chính sách nào cũng có hoặc theo đuổi một hoặc một số mục tiêu cụ thể. Những mục tiêu này tuy phải giải quyết những nhu cầu khách quan, nhưng bản thân chúng được xác định một cách

chủ quan. Giải pháp cần thực hiện các mục tiêu cũng được lựa chọn và quyết định một cách chủ quan; sau đó, chúng lại được chuyển hóa vào hệ thống các quy định một cách chủ quan. Khi phân tích, đánh giá một chính sách, việc hiểu rõ và phân biệt được yếu tố chủ quan và yếu tố khách quan trong toàn bộ quá trình hoạch định, thực hiện và điều chỉnh chính sách sẽ giúp người phân tích, đánh giá chính sách đó hiểu rõ hơn và đánh giá về nó chính xác hơn.

Thứ năm, những nội dung cụ thể cấu thành một chính sách thường được đề cập, được nêu hoặc được quy định cụ thể ở nhiều loại văn bản, tài liệu khác nhau, do những cơ quan, tổ chức khác nhau ban hành và có giá trị pháp lý khác nhau. Mỗi chính sách đều có quan hệ mật thiết với một loạt các văn bản pháp lý và các chiến lược, chương trình, kế hoạch (đặc biệt là các kế hoạch dài hạn). Mối quan hệ giữa chúng là quan hệ hai chiều, tác động qua lại với nhau. Ví dụ: chính sách đất đai của Nhà nước Việt Nam được thể hiện một cách tập trung nhất trong Hiến pháp (khẳng định quyền sở hữu đất đai thuộc về Nhà nước) và Luật Đất đai (quy định khung pháp lý chung và các quan hệ về đất đai một cách toàn diện và tổng hợp). Tuy nhiên, có những vấn đề về môi trường đất lại được quy định trong Luật Môi trường; một số ưu đãi về đất đai đối với các doanh nghiệp lại được quy định trong Luật Doanh nghiệp và Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa, các loại phí, thuế liên quan tới giao dịch về quyền sử dụng đất được quy định trong các thông tư của Bộ Tài chính; căn cứ để tính phí, thuế liên quan tới giao dịch về quyền sử dụng đất được quy định bởi Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố,... Điều này đòi hỏi các chủ thể chủ trì xây dựng chính sách, các chủ thể thực hiện, giám sát thực hiện cũng như phân tích, đánh giá mỗi chính sách phải nắm được toàn bộ hệ thống các quy định về nội dung và thủ tục liên quan tới chính

sách đó. Đặc biệt, các cơ quan, tổ chức xây dựng chính sách phải tổ chức sự phân công và hợp tác giữa các chủ thể có liên quan khác nhằm xây dựng được một chính sách nhất quán, khoa học, dễ theo dõi cho tất cả các chủ thể liên quan, đặc biệt là các chủ thể thực hiện và giám sát, theo dõi việc thực hiện chính sách.

Chính sách có vai trò rất quan trọng đối với công tác quản lý nhà nước và có ảnh hưởng rất lớn tới cả công tác quản lý nhà nước lẫn sự phát triển kinh tế - xã hội. Cụ thể là:

Một là, chính sách là căn cứ để xây dựng các kế hoạch, chương trình hành động trong phạm vi quốc gia, địa phương, tổ chức và ra các quyết định tác nghiệp. Sở dĩ chính sách có thể đảm nhận được vai trò này là vì nó vừa xác định các vấn đề trọng tâm cần giải quyết, quy định các mục tiêu cần đạt được, vừa quy định những nguyên tắc, quan điểm chỉ đạo, thể thức lựa chọn và thực hiện những giải pháp, hoạt động cụ thể. Trong nhiều trường hợp, chính sách đã bao gồm cả những chương trình hành động toàn diện lẫn những biện pháp cụ thể để có thể thực hiện được mục tiêu đề ra. Vai trò quan trọng nhất của chính sách là cùng với chiến lược, quy hoạch và định hướng phát triển (cả ở tầm quốc gia, địa phương lẫn ở tầm một tổ chức, một doanh nghiệp) xác định mục tiêu, định hướng chung để tập hợp nỗ lực của tất cả các chủ thể có liên quan cùng thực hiện.

Hai là, chính sách là phương thức định hình khung khổ triển khai các hoạt động trong một lĩnh vực nhằm đạt mục tiêu đã định trước. Các chính sách có thể đảm nhiệm tốt vai trò định hình khung khổ cho các hoạt động triển khai một chủ trương, một định hướng vì nó có thể được trình bày dưới cả hình thức văn bản pháp lý lẫn dưới hình thức các tài liệu hướng dẫn, các tài liệu giải thích và các hình thức văn bản không mang tính pháp lý, tức là cả những hình thức “cứng” và “mềm”, thích hợp cả cho việc thực hiện các quy định bắt buộc chung đối với tất cả

các chủ thể có liên quan tới chính sách, đồng thời thích hợp cả cho trường hợp xử lý những trường hợp đặc biệt gắn với những hoàn cảnh cụ thể khác nhau.

Ba là, chính sách là cách thức thực hiện các chủ trương, chiến lược của Nhà nước, địa phương và các tổ chức. Các chiến lược, chủ trương chỉ có thể thực hiện được thông qua hàng loạt các biện pháp, các chương trình hành động, các kế hoạch với nhiều biện pháp của nhiều cơ quan và tổ chức cá nhân. Nếu không có những chính sách để động viên, định hướng họ đi theo định hướng từ các mục tiêu, chiến lược chung thì khó có thể đạt được thành công mong đợi. Trong trường hợp này, chính sách chính là sự cụ thể hóa các chủ trương, định hướng phát triển.

Bốn là, chính sách là căn cứ để hình thành hệ thống các quan điểm, quy chế, quy tắc hoạt động cụ thể trong phạm vi mà chính sách đề cập tới. Vai trò này của chính sách bắt nguồn từ vai trò “định hình và tạo khung khổ hoạt động” của chính sách. Từ bối cảnh, điều kiện khung mà chính sách vạch ra, các tổ chức, cá nhân có liên quan sẽ cụ thể hóa những nội dung của chính sách thành quan điểm chỉ đạo, nguyên tắc ứng xử và các thủ tục, các quy tắc, hình thành quy chế cụ thể cho cơ quan, tổ chức mình. Khi phân tích, đánh giá một chính sách, cần xem xét, đánh giá cả mức độ phù hợp của những cách tiếp cận, nội dung và hình thức mà các chủ thể liên quan đã cụ thể hóa chính sách thành các quan điểm, nguyên tắc và quy chế của mình. Tính nhất quán của việc cụ thể hóa chính sách như thế chính là một điều kiện để bảo đảm sự thành công của chính sách, đồng thời cũng là một biểu hiện cho thấy chính sách được thực hiện nghiêm túc hay không.

Năm là, chính sách là căn cứ để tổ chức sự phối hợp hoạt động của các chủ thể có liên quan tới việc thực hiện những mục tiêu, chương trình, kế hoạch trong lĩnh vực và chính sách

chi phối. Chính sách có thể đóng vai trò này vì nó không chỉ xác định các chủ thể liên quan khi giải quyết một hoặc một nhóm vấn đề, mà còn quyết định cả nội dung, tính chất mối quan hệ giữa các chủ thể đó.

III. CẤU TRÚC CỦA CÁC CHÍNH SÁCH

Mỗi chính sách thường bao gồm những bộ phận cấu thành hoặc phải đề cập tới những yếu tố nhất định, có quan hệ với nhau theo những logic nhất định. Số lượng, nội hàm các yếu tố và mối quan hệ giữa chúng tạo thành “cấu trúc” của chính sách. Cũng như định nghĩa về chính sách, cấu trúc của chính sách cũng được các tác giả định nghĩa theo những cách tiếp cận khác nhau¹.

Xem xét một cách khái quát và mô tả một cách toàn diện, một chính sách bao gồm những yếu tố cấu thành chủ yếu sau:

Định hướng, mục tiêu mà chính sách cần tuân theo hoặc hướng tới. Mỗi chính sách thường được hoạch định và thực hiện để làm cho các chủ thể liên quan phát triển theo cùng một định hướng, phục vụ việc đạt được một hoặc một số mục tiêu. Dù là chỉ một hay có nhiều mục tiêu thì mục tiêu tổng quát chung nhất vẫn là giải quyết được một hoặc một số trong những bất cập, những vấn đề kinh tế - xã hội cụ thể mà chính sách hướng tới. Tuy nhiên, do bản thân vấn đề mà chính sách muốn giải quyết, do điều kiện và bối cảnh thực tế mà vấn đề được giải quyết, do lợi ích của các chủ thể liên quan tới chính sách, do cách diễn đạt, trình bày khác nhau cũng như tùy thuộc vào nhiều yếu tố, bản thân vấn đề được nhận dạng, được nhận thức

1. Nguyễn Hữu Hải, Lê Văn Hòa (2016) chỉ phân chia cấu trúc của một chính sách thành hai yếu tố: mục tiêu của chính sách và giải pháp để thực hiện các mục tiêu mà chính sách hướng tới. Xem Nguyễn Hữu Hải, Lê Văn Hòa: *Đại cương về phân tích chính sách công*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2016, tr.16-17.

ở những mức độ, những cách tiếp cận khác nhau khiến cho định hướng và những mục tiêu của chính sách có thể được xác định và quyết định khác nhau, ảnh hưởng tới mục tiêu và nội dung của một chính sách.

Về mặt lý thuyết, các mục tiêu của việc giải quyết một vấn đề có thể khác nhau, thậm chí mâu thuẫn nhau, do nó có liên quan tới những chủ thể khác nhau. Tuy nhiên, với một chính sách cụ thể, những mục tiêu mà nó theo đuổi không được phép bất nhất và mâu thuẫn với nhau. Do vậy, khi có những quan điểm, ý kiến khác nhau về mục tiêu của một chính sách, các chủ thể liên quan sẽ phải thống nhất với nhau về những phương án thỏa hiệp sao cho các lợi ích được cân bằng ở mức độ mà các chủ thể liên quan có thể chấp nhận được và lấy phương án thỏa hiệp đó làm mục tiêu của chính sách.

- Các chủ thể quyết định/ban hành chính sách. Cũng như đối với mục tiêu, mỗi chính sách luôn bao gồm nhiều giải pháp/nhóm giải pháp giúp giải quyết vấn đề, thực hiện mục tiêu đã chọn. Do vậy, nhiều chủ thể cùng có vai trò quyết định đối với các giải pháp, các nội dung cụ thể của chính sách. Đương nhiên, trong số các chủ thể này, thẩm quyền ra quyết định của mỗi chủ thể sẽ có sự khác biệt nhất định, tùy thuộc vai trò của nó trong hệ thống kinh tế - xã hội nói chung cũng như trong việc giải quyết vấn đề mà chính sách đề cập. Vì thế, khi xây dựng cũng như khi phân tích, đánh giá chính sách, cần xác định rõ những chủ thể nào có thẩm quyền ra quyết định về những vấn đề, nội dung, khía cạnh cụ thể trong toàn bộ chính sách. Chỉ sau khi đã nhận biết rõ ràng vai trò, thẩm quyền đó, người ta mới có thể phân tích, đánh giá được sự hợp lý của việc phân quyền ra quyết định; phân tích và đánh giá được sự phân quyền đó cần dựa trên những điều kiện nào, đã có đủ những điều kiện để thi hành sự phân cấp đó chưa, việc thực hiện sự phân quyền đó ở mức độ nào, kết quả và tác dụng của nó ra sao?

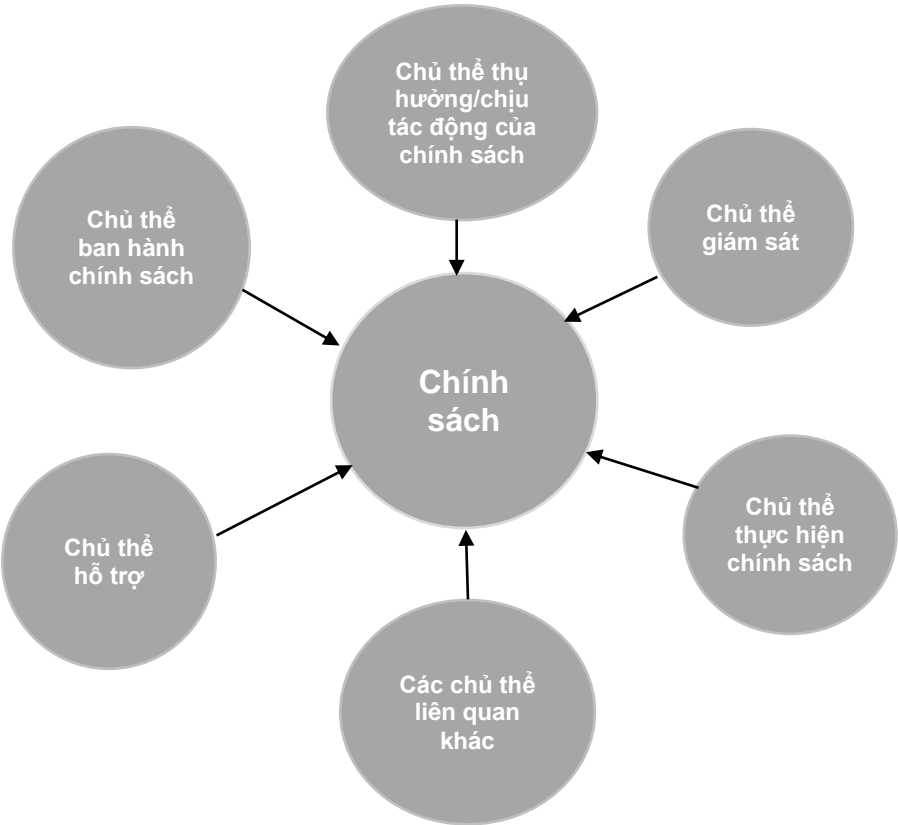
- Các chủ thể thực hiện nội dung của chính sách. Chính sách chứa đựng nội dung càng phong phú, bao gồm càng nhiều giải pháp kinh tế - kỹ thuật, phạm vi tác động càng lớn thì các chủ thể trực tiếp và gián tiếp tham gia thực hiện nội dung chính sách càng nhiều và phong phú. Ngoài những đối tượng trên, còn có những chủ thể không trực tiếp hoặc gián tiếp tham gia thực hiện chính sách nhưng có ảnh hưởng tới quá trình này. Khi phân tích, đánh giá chính sách, cần nhận dạng đầy đủ các chủ thể thực hiện tất cả những hoạt động, trách nhiệm trên mọi lĩnh vực, phạm vi mà chính sách bao quát. Khi xây dựng một chính sách, cần tính đến tất cả những chủ thể có thể tham gia thực hiện các nội dung của chính sách và lựa chọn những chủ thể thực hiện có năng lực, có lợi ích, có ảnh hưởng tới việc thực hiện chính sách. Mức độ và tính chất tham gia của từng chủ thể vào quá trình thực hiện chính sách có thể khác nhau và cần được xác định rõ khi hoạch định cũng như khi phân tích, đánh giá một chính sách.

- Các chủ thể cần hướng tới hoặc tác động vào một số chủ thể xã hội nhất định (đối tượng tác động của chính sách). Nhóm chủ thể này bao gồm những đối tượng mà chính sách tác động tới, được thụ hưởng những lợi ích do chính sách mang lại hoặc phải chịu những rủi ro, thiệt hại do chính sách và những hoạt động thực hiện chính sách đem lại. Mức độ, hình thức, thời điểm xuất hiện những lợi ích hoặc những rủi ro, thiệt hại cho nhóm đối tượng này cần được xác định, mô tả rõ và đánh giá một cách khách quan, chính xác để có những lựa chọn đúng đắn về mục tiêu cũng như những giải pháp mà chính sách bao gồm (kể cả các giải pháp thực hiện mục tiêu và giải pháp hạn chế, khắc phục rủi ro, thiệt hại cho những chủ thể liên quan).

Khi đánh giá những lợi ích, rủi ro, thiệt hại của các chủ thể liên quan tới mỗi chính sách cụ thể, cần bảo đảm có sự tham gia của họ ở phạm vi, mức độ, hình thức và thời điểm phù hợp để có thông tin nhiều chiều và có những giải pháp thích hợp (tính

toán lại quy mô, phạm vi, mức độ của các hoạt động, tìm phương pháp nhận dạng và đánh giá chính xác hơn, phát hiện thêm những tác động chưa được tính tới, xem xét cách tiếp cận mới hoặc cần bổ sung để giải quyết vấn đề nhằm đạt được mục tiêu mà chính sách hướng tới, đối thoại để làm rõ quan điểm của các bên, tuyên truyền, giải thích để giúp cộng đồng nhận thức đúng về chính sách, tích cực tham gia thực hiện chính sách và vận động các chủ thể có liên quan khác cùng thực hiện chính sách,...). Những chủ thể này có thể được phân loại theo những tiêu thức khác nhau, ví dụ: theo cấp quản lý, theo vai trò, vị trí trong chu kỳ chính sách,... (xem Hình 1).

**Hình 1: Các chủ thể chính sách
(phân loại theo vai trò trong chu kỳ chính sách)**



Những chủ thể được đề cập ở trên có thể là những cá nhân, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, các tổ chức kinh tế - xã hội, các tổ chức chính trị - xã hội, các cơ quan nhà nước hoặc một nhóm bao gồm nhiều cơ quan, tổ chức thuộc một hoặc một số nhóm đối tượng nêu trên. Một chủ thể có thể có những vai trò khác nhau đối với những hoạt động, ở những lĩnh vực khác nhau và đảm nhận những chức năng khác nhau trong chu kỳ chính sách. Khi tiến hành hoạch định hoặc phân tích, đánh giá một chính sách, cần nhận dạng rõ để phân định, đánh giá đúng vai trò mà họ đảm nhận cũng như kết quả mà họ tạo ra hoặc tham gia tạo ra, những tác động của từng chủ thể đối với chính sách nói chung và đối với từng khía cạnh, nội dung và hoạt động trong từng giai đoạn cũng như trong toàn bộ chu kỳ chính sách. Những phân tích này có thể lồng ghép với những tiêu chí khác và tổng hợp thành một bảng phân tích các chủ thể liên quan tới chính sách (xem Bảng 1). Trong Bảng 1, các nội dung của từng ô có thể được trình bày một cách tổng hợp, khái quát (trong phạm vi toàn bộ chính sách) hoặc nêu cụ thể, chi tiết (theo từng nội dung, từng hoạt động của chính sách) hoặc kết hợp cả hai hình thức trên.

Bảng 1: Các chủ thể liên quan tới chính sách..... (ví dụ)

TT	Chủ thể	Trách nhiệm	Quyền hạn	Lợi ích	Rủi ro/ thiệt hại
1		<ul style="list-style-type: none"> - Trách nhiệm chung: - Trách nhiệm về tổ chức: - Trách nhiệm trong lĩnh vực tài chính: 	<ul style="list-style-type: none"> - Quyền hạn chung: - Quyền hạn về nhân sự: - Quyền hạn trong hoạt động A: 	<ul style="list-style-type: none"> - Về uy tín: - Về tài chính: - Về vật chất: 	<ul style="list-style-type: none"> - Về tài chính: - Về vật chất:
2					
3					
...					

- Các mục tiêu mà chính sách cần đạt được. Nhìn chung, mục tiêu của một chính sách luôn là giải quyết một vấn đề, khắc phục hoặc giảm thiểu một bất cập đang tồn tại trong đời sống kinh tế - xã hội. Có những chính sách được xây dựng và ban hành để giải quyết một mâu thuẫn, khắc phục một bất cập, nhưng cũng có những chính sách được xây dựng, ban hành và thực hiện để giải quyết nhiều vấn đề, khắc phục nhiều bất cập. Ngược lại, có những vấn đề, bất cập không chỉ được giải quyết nhờ một chính sách, mà đòi hỏi phải có cả một hệ thống các chính sách cụ thể phối hợp mới giải quyết được. Do vậy, khi xây dựng chính sách, cần xác định rõ mục tiêu mà chính sách cần đạt được là gì? Bao gồm cả những mục tiêu chung lẫn các mục tiêu riêng rẽ, cụ thể với mỗi chủ thể/đối tượng, mỗi lĩnh vực, mỗi địa phương. Khi phân tích và đánh giá chính sách này, người ta sẽ xác định xem mục tiêu đó có hiện thực, có khả thi hay không và trên thực tế, nó được thực hiện như thế nào?

Thông thường, các mục tiêu thường tiếp tục được cụ thể hóa thành các kết quả cần đạt. Logic đặt ra ở đây là: Một khi đạt được những kết quả dự kiến, khi những điều kiện giả định (khi thiết kế chính sách) được bảo đảm, người ta có thể đạt được mục tiêu dự kiến.

Các hành động, biện pháp cần thực hiện. Những hành động, biện pháp này thể hiện cách thức mà các nhà hoạch định chính sách mong muốn nhờ đó để thực hiện mục tiêu. Thông thường, các giải pháp cụ thể sẽ gắn với phương pháp, cách tiếp cận được lựa chọn. Do đó, khi phân tích, xem xét các giải pháp, hoạt động được quy định, điều chỉnh trong chính sách cũng như những nội dung cụ thể của các quy định này, có thể hiểu được cách tiếp cận, phương pháp và công nghệ được lựa chọn để thực hiện mục tiêu. Chúng có thể được điều chỉnh trong

một văn bản pháp lý, một tài liệu duy nhất, nhưng thường là được quy định, điều chỉnh trong nhiều văn bản, tài liệu khác nhau của cùng một cơ quan, tổ chức hoặc của nhiều cơ quan, tổ chức khác nhau có liên quan tới nội dung chính sách. Khi hoạch định chính sách, cần có sự phân công, sắp xếp các quy định về từng nội dung, biện pháp vào những loại văn bản, tài liệu khác nhau sao cho hợp lý, phù hợp với chức năng, thẩm quyền của các cơ quan, tổ chức có liên quan. Khi phân tích, đánh giá chính sách, cần làm ngược lại, tìm lại để nhận dạng, mô tả rõ những nội dung nào của một chính sách được quy định ở những văn bản, tài liệu nào và xem những quy định đó có hợp lý hay không, việc phân chia chúng, giao cho những cơ quan, tổ chức như đã thực hiện có hợp lý, khoa học hay không?

Với các mục tiêu cũng như các hoạt động và biện pháp riêng rẽ trong chính sách, cần xây dựng những chỉ số để có thể đánh giá, phân tích chính sách một cách nhất quán. Những chỉ số này cần được gắn kết với nhau thành một bộ chỉ số phản ánh một cách toàn diện nội dung, các mục tiêu, các hoạt động, các lĩnh vực của chính sách. Bộ chỉ số này cần được thiết kế ngay từ đầu để các cơ quan, tổ chức và cá nhân có liên quan có thể tập hợp thông tin, số liệu phục vụ công tác phân tích, đánh giá sau này. Đương nhiên, sau này, khi tiến hành phân tích, đánh giá chính sách, vẫn cần rà soát bộ chỉ số này và bổ sung thêm các chỉ số cần thiết, đặc biệt là khi bối cảnh thực hiện chính sách có sự thay đổi quan trọng, nội dung của chính sách được mở rộng và có những tác động mà khi hoạch định chính sách chưa lường tới.

- Thời gian, không gian thực hiện mục tiêu và các biện pháp, hoạt động và kết quả bộ phận/trung gian. Đây là những thông tin cần thiết để các cơ quan, tổ chức, cá nhân xây dựng và

triển khai các kế hoạch thực hiện chính sách, bảo đảm các nguồn lực cần thiết và tổ chức sự phối hợp với nhau trong các hoạt động, bảo đảm cho các hoạt động tổ chức thực hiện chính sách diễn ra một cách trôi chảy.

Để có thể xác định những nội dung trên, người ta thường xuất phát từ mục tiêu cần đạt mà cụ thể hóa thành các kết quả cần tạo ra (kể cả kết quả cuối cùng và các kết quả trung gian), các hoạt động cần tổ chức thực hiện. Trên cơ sở những hoạt động cần tổ chức thực hiện này, sẽ tiếp tục xác định những hoạt động hỗ trợ và các chủ thể liên quan (người có thẩm quyền/trách nhiệm quyết định, người có trách nhiệm hỗ trợ những nội dung/hoạt động cụ thể), người có trách nhiệm và thẩm quyền kiểm tra, giám sát, người hoặc tổ chức thụ hưởng/chịu tác động của chính sách và người thực hiện các hoạt động cụ thể trong khung khổ mà chính sách được phân tích, đánh giá.

IV. NHỮNG YÊU CẦU ĐẶT RA ĐỐI VỚI MỘT CHÍNH SÁCH

Mỗi chính sách phải đáp ứng những yêu cầu sau:

- Khoa học và hiện thực. Tính khoa học, hiện thực cần được quán triệt trong toàn bộ chu kỳ chính sách, cả trong giai đoạn hoạch định, tổ chức thực hiện lẫn khi phân tích, đánh giá chính sách. Nó đòi hỏi bản thân các nội dung của chính sách phải liên kết, nhất quán với nhau theo một lôgic khoa học về các mặt kinh tế, chính trị, khoa học và công nghệ cũng như về mặt xã hội, văn hóa và pháp lý. Nó cũng đòi hỏi cách tiếp cận của chính sách, phương pháp, công cụ và cách thức giải quyết vấn đề, bất cập mà chính sách hướng tới phải bảo đảm dựa trên/sử dụng một cách hợp lý, với hiệu quả cao những tiến bộ khoa học và

công nghệ trên các lĩnh vực mà chính sách triển khai các hoạt động. Yêu cầu về tính khoa học còn đòi hỏi phải xét tới - ở mức cao nhất có thể - một cách toàn diện tổng thể tất cả các mối quan hệ liên quan tới mục tiêu, đối tượng của chính sách cũng như các khía cạnh, những giải pháp hành động cụ thể có thể triển khai để đạt được mục tiêu của chính sách.

- Khả thi. Đương nhiên, nếu không khả thi, một chính sách sẽ không thể được thực hiện thành công, dù chủ thể hoạch định, ban hành chính sách có mong muốn và quyết tâm thực hiện. Để đáp ứng yêu cầu này, trước hết, các mục tiêu, kết quả mà chính sách cần tạo ra, những giải pháp và hoạt động cần được triển khai trong khung khổ chính sách phải phù hợp với điều kiện thực tế, sự cân đối giữa mục tiêu với biện pháp và nguồn lực thực hiện cần được bảo đảm. Hơn nữa, thời gian và không gian thực hiện chính sách cũng cần được bố trí, phân chia phù hợp với các yêu cầu về kỹ thuật - công nghệ và tổ chức. Tính khả thi của chính sách còn đòi hỏi mục tiêu, các nội dung của chính sách phải được hoạch định sao cho phù hợp với năng lực tiếp nhận của các đối tượng thụ hưởng, phù hợp với năng lực quản lý, kiểm tra, giám sát, với chế tài và năng lực thực hiện các chế tài đối với các hành vi vi phạm hoặc làm trái chính sách.

- Rõ ràng, cụ thể. Yêu cầu này đòi hỏi chính sách phải được hoạch định, trình bày, diễn giải sao cho tránh được sự đa nghĩa, mập mờ,... dẫn tới hiểu nhầm về nội dung, thậm chí cả mục tiêu của chính sách. Các tài liệu mô tả và hướng dẫn chính sách cần tránh chung chung và có khoảng co giãn quá rộng dẫn tới tình trạng một số chủ thể lẩn tránh trách nhiệm, “lách luật” để né tránh những nhiệm vụ và trách nhiệm phải thực hiện hoặc được thụ hưởng những lợi ích mà thực ra không được thụ hưởng,...

- Logic, nhất quán, không mâu thuẫn nội tại. Yêu cầu về tính logic của một chính sách thực chất là đòi hỏi phải bảo đảm tính khoa học, bảo đảm tuân thủ các mối quan hệ nhân - quả, tương quan qua lại, bảo đảm các hoạt động diễn ra một cách hợp quy luật. Các nội dung cụ thể trong chính sách cần bảo đảm tác động tới các đối tượng và các chủ thể liên quan theo cùng hướng, không để một hoặc một số giải pháp, hành động mâu thuẫn, triệt tiêu kết quả, tác động của những giải pháp, hành động khác. Yêu cầu này cần được quán triệt ngay trong giai đoạn hoạch định chính sách và cần được xác định rõ, đồng thời mô tả chiều hướng và lượng hóa mức độ triệt tiêu, giảm thiểu tác động tích cực từ những nội dung, những quy định “trái chiều” (nếu có) như vậy trong chính sách để có những điều chỉnh cần thiết hoặc để rút kinh nghiệm cho các giai đoạn tiếp theo. Hộp 1 trình bày tác hại của việc chính sách không nhất quán, chứa đựng những mâu thuẫn nội tại trong một số chính sách của Việt Nam.

Hộp 1: Tác hại của việc chính sách không nhất quán, chứa đựng những mâu thuẫn nội tại

Khi Việt Nam chuyển sang phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế, đòi hỏi ban hành các chính sách để tạo ra những nhân tố, môi trường cho sự chuyển đổi trở thành cấp bách. Vì vậy, trong một thời gian khá dài, Nhà nước tập trung cao vào việc xây dựng và ban hành các thể chế, nhằm tạo các hành lang pháp lý cho mọi lĩnh vực kinh tế, xã hội. Việc ban hành hàng loạt văn bản pháp luật trong không ít trường hợp dẫn đến tình trạng chồng chéo, trùng lặp, thậm chí mâu thuẫn nhau giữa các quy định pháp lý, mà cuối cùng là sự chi phối của chúng đối với các hoạt động kinh tế - xã hội theo các chiều

khác nhau, khiến cho những hoạt động này không đạt được mục tiêu mong muốn. Nói cách khác, hàng loạt chính sách được ban hành, có hiệu lực thi hành, song việc chính sách đó có hiệu lực thực tế như thế nào và đáp ứng mục tiêu đặt ra đến đâu thì dường như không được quan tâm. Đôi khi chính sách được ban hành chẳng những không giải quyết được vấn đề đặt ra, mà còn gây ra những hiệu ứng phụ làm phức tạp thêm vấn đề. Chẳng hạn, chính sách hạn chế ùn tắc giao thông trong các thành phố lớn đã được triển khai với nhiều giải pháp khác nhau, song thực tế vẫn chưa giải quyết được vấn đề ùn tắc, trong khi đó một số giải pháp đưa ra, như chặn các ngõ tư, thu phí chống ùn tắc lại gây ra các hiệu ứng phụ làm rắc rối thêm hiện trạng. Hơn thế, việc hoạch định chính sách (thông qua việc soạn thảo và ban hành hàng loạt văn bản pháp luật) và việc tổ chức triển khai các chính sách đó trên thực tế đã tiêu tốn tiền của của nhân dân và sức lực của không ít người, song nhiều khi các chính sách này không đem lại lợi ích tương xứng với chi phí đã bỏ ra. Do đó, đã đến lúc cần coi đánh giá chính sách như một khâu không thể thiếu trong quy trình chính sách.

Nguồn: Nguyễn Đăng Thành: “Đánh giá chính sách công ở Việt Nam: vấn đề và giải pháp”, Học viện Hành chính Quốc gia, 2015.

- Toàn diện. Yêu cầu về tính toàn diện của chính sách đòi hỏi cả mục tiêu lẫn các giải pháp, các hoạt động và các nguồn lực cần bảo đảm phải bao quát đầy đủ các nội dung, biện pháp, công cụ liên quan tới mọi chủ thể, ở mọi địa bàn có liên quan tới việc thực hiện mục tiêu. Yêu cầu này cũng đòi hỏi phải cân nhắc một cách toàn diện, đầy đủ các yếu tố để điều chỉnh mục tiêu (mở rộng thêm hoặc thu hẹp bớt) khi phân tích các yếu tố liên quan.

- Được bảo đảm bằng hệ thống các phương pháp, công cụ, thiết chế cần thiết. Chính sách luôn luôn thể hiện nguyện vọng của xã hội, đáp ứng mong đợi của một hoặc một số nhóm dân cư.

Trước tiên, chúng được ban hành dưới hình thức các quy định, chỉ thị,... và sau đó, chỉ có thể được hiện thực hóa thông qua các hành động của con người. Về mặt nội dung, những ý tưởng chỉ có thể thực hiện được nếu có những công cụ và phương pháp thích hợp. Mặt khác, trong hầu hết các lĩnh vực xã hội luôn có những nhóm chủ thể có lợi ích ngược chiều, thậm chí đối lập nhau. Do đó, chỉ khi có những phương pháp và phương tiện thích hợp giúp kiểm tra, giám sát việc kiểm soát tình hình thực hiện chính sách, có chế tài thích hợp thì các biện pháp mới có thể được triển khai như dự định và các mục tiêu kỳ vọng mới có thể thực hiện được.

Xét trên những góc độ khác nhau và xuất phát từ những lợi ích khác nhau của những chủ thể khác nhau khi cùng giải quyết một vấn đề kinh tế - xã hội, người ta có thể nêu những yêu cầu khác nhau đối với các nhóm chính sách khác nhau, hoặc có những yêu cầu khác nhau đối với ngay một chính sách ở những giai đoạn khác nhau. Ví dụ: một nghiên cứu về chính sách công đã đề cập một số những yêu cầu đối với nhóm chính sách này (xem Hộp 2).

Hộp 2: Những yêu cầu đối với chính sách công

- Mức độ thỏa đáng: Chỉ tiêu đánh giá phải đo lường được sự việc cần đo lường;
- Độ tin cậy: Chỉ tiêu đánh giá có khả năng tạo ra sự chính xác trong đo lường;
- Có thể hiểu được: Chỉ tiêu đánh giá cần rõ ràng, không phát sinh hiểu lầm;
- Kịp thời: Thời điểm xác định giá trị tính toán của chỉ tiêu đánh giá hợp lý;
- Phù hợp với mục đích: Chỉ tiêu đánh giá phải phản ánh mục đích hoặc thành quả của việc thực hiện chính sách một cách phù hợp;

- Mức độ ảnh hưởng của chính sách: Độ lớn của mức độ ảnh hưởng của chính sách đối với sự việc mà chỉ tiêu đánh giá đo lường;
- Khả năng đo lường: Sự bảo đảm về kỹ thuật đo lường các dữ liệu của chỉ tiêu đánh giá;
- Khả năng thao tác: Khả năng mà người đánh giá có thể thao tác giá trị đo lường của tiêu chí đánh giá;
- Độ bao quát: Không để sót mặt trọng yếu nào của biện pháp chính sách và được bao quát bởi các tiêu chí đánh giá;
- Không trùng lặp, thừa chỉ tiêu đánh giá, các chỉ tiêu đo lường các mặt khác nhau;
- Chi phí dùng để thu thập dữ liệu: Độ lớn của tổng chi phí dùng để thu thập dữ liệu của nhóm chỉ tiêu đánh giá;
- Sức chống chọi với những hành động phản kháng: Khó dẫn đến những hành động phản đối ý đồ của đánh giá.

Nguồn: Đỗ Thị Kim Tiến: “Tiêu chí đánh giá chính sách trong xây dựng pháp luật”, 2017.

V. MỐI QUAN HỆ GIỮA HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH VỚI HỆ THỐNG KẾ HOẠCH VÀ HỆ THỐNG PHÁP LUẬT

1. Hệ thống chính sách

Một hệ thống chính sách là tập hợp các chính sách có liên quan và được phân loại, sắp xếp theo một trật tự nhất định. Ở phạm vi toàn bộ xã hội, các chính sách được hệ thống hóa bằng cách tập hợp toàn bộ các chính sách, phân chia, sắp xếp chúng thành từng bộ phận có những đặc điểm chung nhất định để dễ theo dõi, nghiên cứu. Người ta có những cách thức và dựa trên những tiêu chí khác nhau để phân chia các chính sách cụ thể vào những nhóm khác nhau. Do mỗi cách phân loại lại dựa vào những tiêu chí khác nhau, theo cách tiếp cận và theo cách phân loại khác nhau, nên một chính sách cụ thể có thể được xếp vào những nhóm chính sách khác nhau.

Vấn đề có ý nghĩa thực tế hơn là hệ thống hóa các chính sách có liên quan với nhau trong việc giải quyết một vấn đề kinh tế - xã hội. Những phân tích ở trên đã cho thấy rằng, khi phân tích một chính sách về một vấn đề, một nhóm mục tiêu kinh tế - xã hội cụ thể, cần triển khai thực hiện một hệ thống các giải pháp và hoạt động có liên quan với nhau. Những giải pháp và hoạt động như thế có thể được (và thường được) điều chỉnh bằng những chính sách cụ thể. Do đó, việc hệ thống hóa các chính sách có liên quan tới một hoặc một nhóm vấn đề, một hoặc một nhóm mục tiêu có ý nghĩa rất quan trọng. Nó sẽ giúp cho các cán bộ phân tích, đánh giá các chính sách này hình dung một cách tổng thể các chính sách cụ thể có liên quan, từ đó tập hợp các tư liệu, các văn bản về chính sách để xem xét, phân tích và đánh giá. Hệ thống các chính sách có liên quan có thể được thể hiện dưới nhiều hình thức khác nhau.

Một trong những hình thức trình bày đơn giản nhất hệ thống chính sách có liên quan tới một chính sách cụ thể (đối tượng trung tâm của việc phân tích, đánh giá) là phân chia các chính sách thành các nhóm chính sách ở những cấp độ khác nhau mà tiêu chí xác định cấp độ chính sách có thể là phạm vi tác động, chủ thể ban hành chính sách, quan hệ giữa các nhóm đối tượng tác động (hoặc đối tượng thụ hưởng của chính sách),... Sau đó, những chính sách có cùng cấp độ được sắp xếp cùng nhóm, các chính sách ở cấp độ cao hơn được xếp vào nhóm trên (hoặc các nhóm trên, nếu chúng ở nhiều cấp độ cao hơn), các chính sách ở cấp độ thấp hơn được xếp vào nhóm dưới (tương tự, có thể là ở nhiều nhóm cấp thấp hơn nếu qua phân loại mà các chính sách có liên quan thuộc về những nhóm ở nhiều cấp độ thấp hơn). Cách phân loại này được trình bày khái quát và đơn giản hóa trong Hình 2.

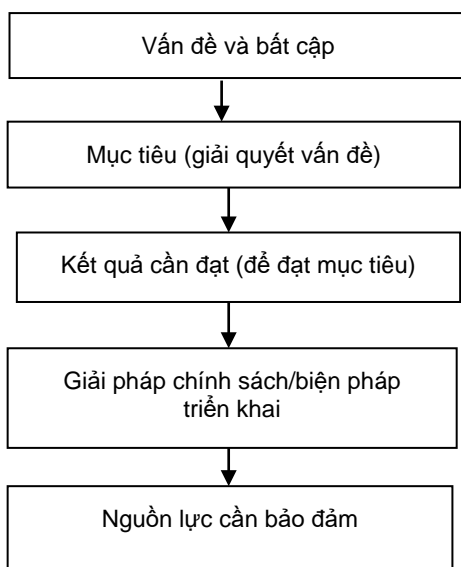
Hình 2: Các chính sách liên quan tới chính sách tiền lương cho công chức

Chính sách tiền lương quốc gia		
Các chính sách ở cấp độ khái quát hơn		
Chính sách tuyển dụng công chức	Chính sách tiền lương cho công chức	Chính sách đào tạo, bồi dưỡng công chức Chính sách đề bạt công chức
Các chính sách đồng cấp		
Chính sách tiền lương cho công chức cao cấp		Chính sách tiền lương cho công chức các vùng đặc biệt khó khăn
Các chính sách ở cấp độ chi tiết hóa		

Vấn đề đặt ra là làm thế nào để (1) Tìm ra đầy đủ các chính sách có liên quan và (2) Sắp xếp chúng vào hệ thống như thế nào cho đúng vị trí trong hệ thống chính sách nhằm giải quyết mục tiêu này? Hai câu hỏi cần lần lượt trả lời là: (1) Mục tiêu của chính sách (câu hỏi rộng hơn chính là: vấn đề mà chính sách cần giải quyết) là gì? và (2) Chính sách nào hướng dẫn/cụ thể hóa/chính sách nào?

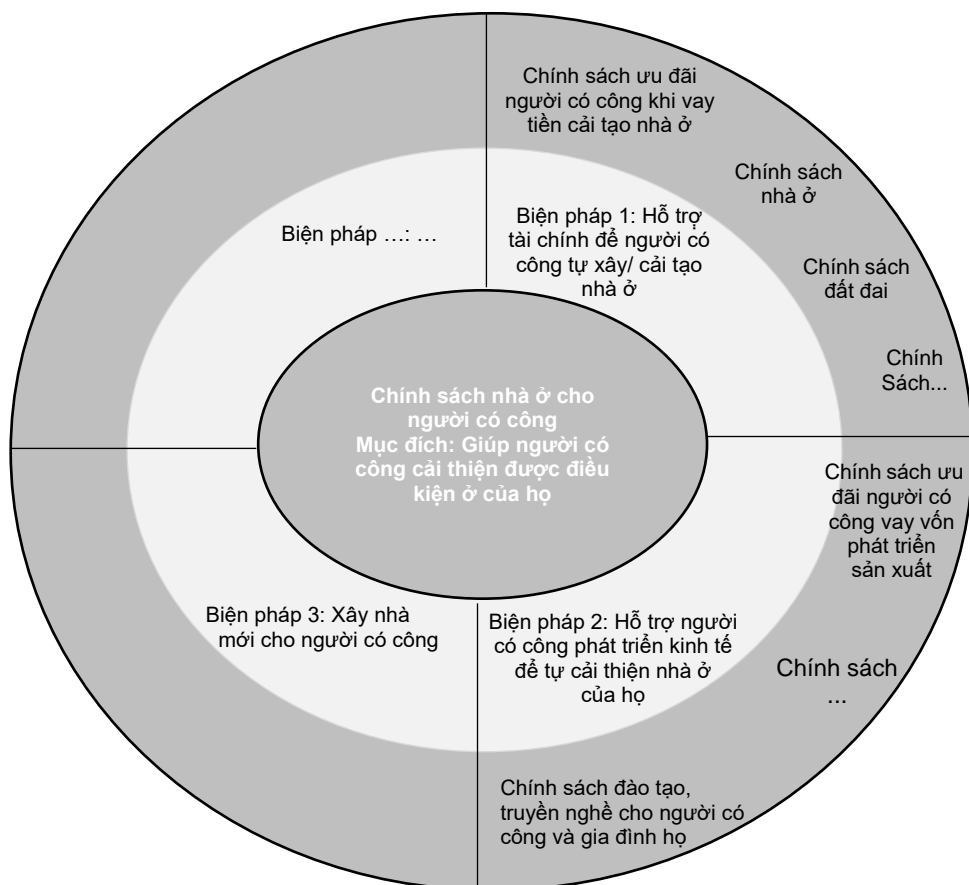
Trả lời cho câu hỏi đầu tiên, có thể xác định được các giải pháp thực hiện mục tiêu của chính sách, từ đó xác định được chính sách/những chính sách có liên quan tới việc thực hiện mỗi giải pháp; chúng sẽ được tổng hợp thành hệ thống các chính sách. Từ câu hỏi thứ hai có thể xác định các chính sách đồng cấp với chính sách cần phân tích (tức là những chính sách không nhằm cụ thể hóa chính sách đó mà cũng không phải là chính sách chung cần cụ thể hóa). Khung logic là một công cụ thích hợp để phân tích và xác định những yếu tố cấu thành chính sách (xem Hình 3).

Hình 3: Khung logic trong tiếp cận và phân tích vấn đề để xây dựng chính sách



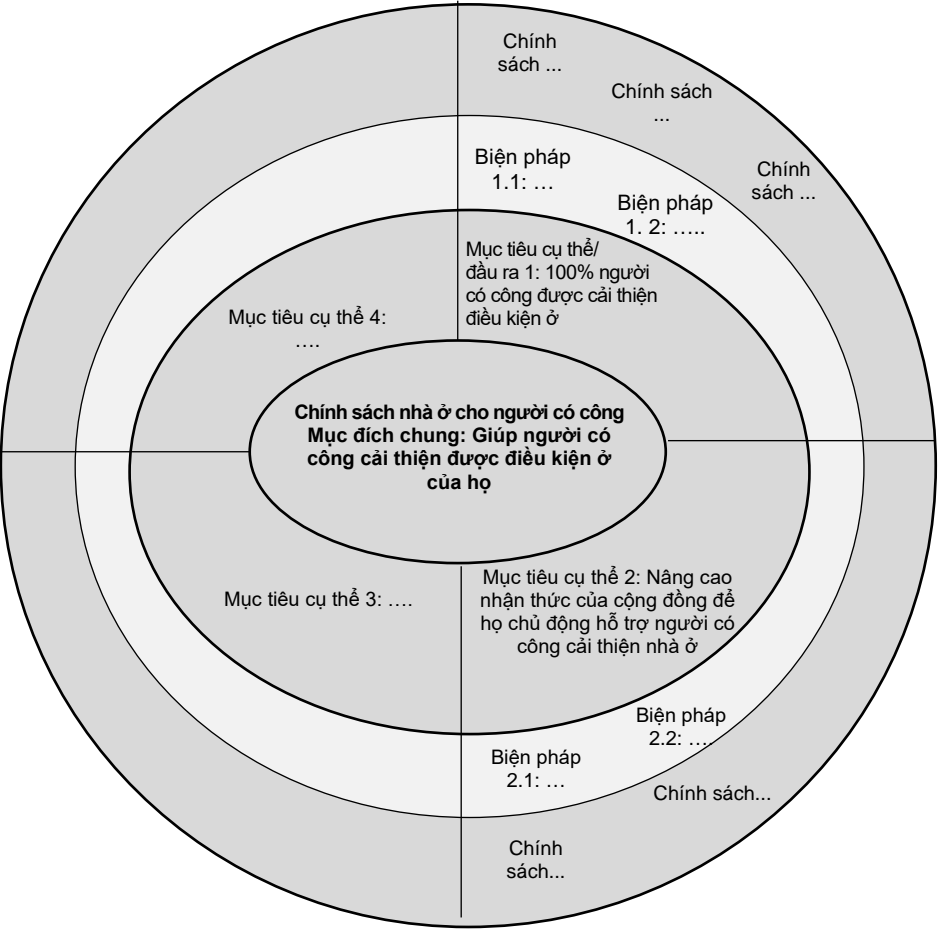
Hệ thống chính sách liên quan tới một vấn đề cũng có thể được trình bày và mô tả theo mô hình lấy vấn đề cần giải quyết và mục tiêu cần đạt khi giải quyết vấn đề làm trung tâm. Trên cơ sở này, người ta xác định phương thức giải quyết vấn đề gắn với mục tiêu đó và biện pháp cụ thể cần thực hiện. Ở vòng ngoài, ứng với mỗi biện pháp (hoặc nhóm biện pháp), người ta sẽ liệt kê những chính sách có liên quan. Theo cách diễn đạt này, một chính sách có thể được ghi nhận ở nhiều vị trí, ứng với những giải pháp cần thực hiện để đạt được mục tiêu dự kiến. Đương nhiên, khi đi vào cụ thể, mỗi vị trí trong sơ đồ sẽ đề cập tới những nội dung cụ thể của chính sách được sắp xếp (hay được định vị) theo một logic nhất định (không trùng lặp). Mô hình này được thể hiện qua Hình 4, giúp mô tả một cách hệ thống và toàn diện (để không bỏ sót) nội dung của một chính sách.

**Hình 4: Mô tả hệ thống chính sách hỗ trợ về nhà ở
cho người có công**



Trong trường hợp cần hệ thống hóa những chính sách có phạm vi rộng, theo đuổi nhiều mục tiêu, mô hình mô tả hệ thống chính sách trên lại có thể được mở rộng như trong Hình 5 dưới đây.

Hình 5: Mô tả hệ thống chính sách về nhà ở cho người có công (mở rộng)



2. Mối quan hệ giữa hệ thống chính sách với hệ thống pháp luật

Theo cách diễn đạt về các phạm trù triết học, chính sách là nội dung, các văn bản pháp luật là hình thức và giữa chúng có mối quan hệ mật thiết với nhau. Sau khi các chính sách được hoạch định, nội dung của chúng sẽ được “luật hóa”, tức là được

chuyển hóa vào các văn bản quy phạm pháp luật. Việc đưa nội dung nào của chính sách vào văn bản luật nào tuy có căn cứ khách quan, nhưng đồng thời cũng chịu sự chi phối của nhiều yếu tố chủ quan (thói quen của các nhà làm luật và các nhà hoạch định chính sách, tập quán pháp lý, chủ trương, nguyên tắc của các cán bộ có thẩm quyền quyết định các vấn đề liên quan tới cả nội dung chính sách cũng như cấu trúc của các văn bản luật cụ thể,...). Ngay cả các hình thức chế tài, xử lý các trường hợp vi phạm, không tuân thủ hoặc đi ngược lại chính sách - một nội dung rất quan trọng được quy định trong hệ thống các văn bản pháp luật - cũng thường đã được cân nhắc và xác định ngay trong các chính sách.

Quá trình chuyển hóa nội dung của một chính sách vào các văn bản pháp luật nhiều khi đòi hỏi phải cụ thể hóa, thay đổi cách diễn đạt, thậm chí điều chỉnh một số nội dung, khía cạnh hoặc chủ thể chịu tác động của chính sách. Một chính sách có nội dung bao quát càng nhiều lĩnh vực thì càng được điều chỉnh bằng nhiều văn bản luật. Khi đó, nó sẽ chịu sự chi phối của càng nhiều văn bản luật cả về nội dung lẫn hình thức. Trong những trường hợp này, hệ thống pháp luật nói chung, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật nói riêng, có thể làm cho nội dung của chính sách bị lệch đi so với thiết kế ban đầu. Nhiệm vụ của công tác phân tích, đánh giá chính sách là phát hiện ra những sai lệch này để có phương thức xử lý thích hợp (thay đổi những nội dung có liên quan để bảo đảm sự nhất quán hoặc khắc phục những sai lệch này).

Ở chiều ngược lại, các văn bản luật lại là căn cứ để xem xét, xử lý các trường hợp không tuân thủ, vi phạm hoặc làm trái các chính sách. Hơn nữa, do hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật thường có cấu trúc theo chức năng (các “ngành luật” và các văn bản pháp lý kèm theo) nên mỗi văn bản quy phạm

pháp luật thường điều chỉnh những nội dung thuộc nhiều chính sách khác nhau. Theo nghĩa này, về mặt hình thức, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật tạo ra chỗ dựa để bảo đảm rằng các chính sách được thực thi.

Như vậy, hệ thống chính sách và hệ thống pháp luật về tổng thể là có sự tương đồng, nhưng đối với từng quan hệ xã hội, một hệ thống chính sách cụ thể và một hệ thống văn bản pháp lý về một quy phạm pháp luật cụ thể lại có sự khác biệt, độc lập đối với nhau. Một chính sách có thể được triển khai ở nhiều bộ luật, trong khi một bộ luật thường điều chỉnh một cách toàn diện một quan hệ xã hội, bao gồm những nội dung có liên quan tới nhiều chính sách khác nhau.

Ngoài ra, giữa hệ thống chính sách và hệ thống pháp luật còn có sự khác biệt ở chỗ nội dung một chính sách có thể được thể hiện dưới những hình thức khác, không phải là văn bản pháp luật. Chẳng hạn, khi có những vấn đề phát sinh liên quan tới một chính sách cần được xử lý tức thời, những cán bộ, nhân viên có thẩm quyền có thể có những chỉ đạo, hướng dẫn tức thời (có tính chất xử lý tình huống) dựa trên những nguyên tắc đã được thống nhất nhưng chưa có quy định pháp lý nào được ban hành.

3. Mối quan hệ giữa hệ thống chính sách với hệ thống kế hoạch

Hệ thống chính sách và hệ thống các chương trình, kế hoạch, chiến lược có mối quan hệ đa chiều, có lúc chúng tương đồng với nhau, có lúc chúng bao hàm nhau, có lúc chính sách được cụ thể hóa (và được tổ chức thực hiện) qua các kế hoạch, chương trình, chiến lược và ngược lại.

Thông thường, một chính sách sẽ được tổ chức thực hiện qua một hoặc một số chương trình, kế hoạch, thậm chí là qua

những quy hoạch, chiến lược bao quát cả một khoảng thời gian khá dài. Theo nghĩa đó, các chương trình, kế hoạch là công cụ để tổ chức thực hiện một chính sách. Các chương trình, kế hoạch này có vai trò vừa cụ thể hóa mục tiêu, giải pháp hoạt động mà các chính sách đã hoạch định, vừa phân kỳ, xác định tiến độ thực hiện, vừa phân chia trách nhiệm, nhiệm vụ cụ thể cho các chủ thể liên quan, vừa phân bổ nguồn lực cho các chủ thể, các hoạt động/giải pháp nhằm thực hiện các mục tiêu cũng như từng mục tiêu cụ thể mà chính sách đề ra.

Tuy nhiên, cũng có những chương trình, kế hoạch, quy hoạch hoặc chiến lược có tính tổng thể cao, bao trùm nhiều lĩnh vực, nhiều ngành, được thực hiện ở nhiều địa phương, lôi cuốn sự tham gia của nhiều tầng lớp dân cư, nhiều nhóm chủ thể xã hội khác nhau và được thực hiện trong những khoảng thời gian dài. Trong trường hợp này, để thuận tiện cho công tác tổ chức thực hiện và phù hợp với cơ cấu tổ chức đã có sẵn, người ta có thể xây dựng và ban hành, thực hiện một loạt các chính sách điều chỉnh từng nhóm hoạt động, tác động tới từng nhóm dân cư và chủ thể xã hội, được thực hiện ở những địa phương, trong những ngành khác nhau. Với cách phân chia như vậy, các chính sách đóng vai trò “tạo khung thể chế” để thực hiện chương trình, kế hoạch. Khi đó, mỗi chính sách cụ thể sẽ chỉ điều chỉnh một đối tượng hoặc một nhóm đối tượng tương đối hẹp, có thể hoặc có điều kiện thuận lợi hơn trong việc thích nghi với đặc điểm đặc thù của từng nhóm đối tượng, từng ngành, địa phương,...

VI. NHỮNG NHÂN TỐ TÁC ĐỘNG TỚI SỰ THÀNH CÔNG CỦA MỘT CHÍNH SÁCH

Một chính sách được coi là thành công khi nó thực hiện được đầy đủ những mục tiêu đã đặt ra, tạo ra được đầy đủ những kết

quả mong muốn, đáp ứng được những yêu cầu đối với chính sách và có được sự đồng thuận cao của xã hội, dung hòa được lợi ích của các chủ thể có liên quan một cách tối đa và không tạo ra những tác động, những rủi ro không mong muốn. Như vậy, thành công của một chính sách chỉ có thể được khẳng định khi chính sách đó được thực hiện thành công. Có nhiều nhân tố tác động và ảnh hưởng tới thành công này ở những mức độ khác nhau, đặc biệt là những nhân tố sau đây:

- Chất lượng của chính sách. Chất lượng của một chính sách thể hiện ở chỗ chính sách đó có nhằm tới đúng vấn đề cần giải quyết hay không. Chỉ khi chính sách đáp ứng đúng “nhu cầu xã hội” về bản thân nó thì mới thu hút được sự quan tâm của xã hội, mới bảo đảm được sự tham gia của xã hội và mới có thể huy động được các nguồn lực xã hội vào việc thực hiện nó. Chỉ khi đó, chính sách mới có thể được thực hiện thành công. Chất lượng của một chính sách cũng thể hiện ở chỗ nó đáp ứng được những yêu cầu đặt ra đối với một chính sách như thế nào. Sau nữa, nó có được xây dựng trên cơ sở xác định đúng, hợp lý các nội dung, các khía cạnh của chính sách, các giải pháp chính sách thì bản thân chính sách mới khả thi, việc thực hiện nó mới hứa hẹn đem lại kết quả tốt. Hơn nữa, khi xây dựng chính sách, các nguồn lực được tính toán, phân bổ phù hợp với mục tiêu và nhu cầu sử dụng nguồn lực (về chủng loại, số lượng, chất lượng, thời gian huy động, phân bổ và sử dụng,...) thì tính khả thi của chính sách mới được bảo đảm, hiệu quả của chính sách và việc thực hiện nó mới có thể định lượng, kiểm soát được. Chất lượng của chính sách còn thể hiện ở chỗ nó có được thiết kế và tổ chức thực hiện phù hợp với môi trường kinh tế - xã hội mà nó được tổ chức thực hiện hay không. Kể cả mục tiêu lẫn các giải pháp và phương thức thực hiện tất cả các nội dung của chính sách đều

không thể tách rời khỏi môi trường kinh tế - xã hội mà các nội dung này được thực hiện.

Thực tiễn đã cho thấy, có khá nhiều trường hợp chính sách không thể thực hiện được hoặc kết quả và hiệu quả của nó thấp xa so với kỳ vọng,... chính là do chất lượng của chính sách thấp, thể hiện ở chỗ nó không bám sát nhu cầu, được thiết kế thiếu nhất quán, không bao quát được hết các khía cạnh, lĩnh vực, đối tượng có liên quan,...

- Năng lực thực hiện nhiệm vụ, chức năng của các chủ thể liên quan tới chính sách. Cho tới khi hoạch định xong và chính thức ban hành, về cơ bản, các chính sách mới chỉ ở dạng ý tưởng, mong muốn, dự kiến và định hướng, cần được triển khai thực hiện để biến chúng thành hiện thực. Để có thể thực hiện thành công các giải pháp chính sách, đạt được mục tiêu và giải quyết được vấn đề mà chính sách hướng tới, các chủ thể liên quan không chỉ cần có nguồn lực cần thiết, mà còn phải có năng lực tương xứng với những nhiệm vụ cần thực hiện, với những hoạt động cần triển khai. Những năng lực này chính là khả năng về kỹ thuật, về tài chính, về quản lý - tổ chức và năng lực phối hợp - hợp tác để có thể nhận thức đúng môi trường thực hiện chính sách, có thể linh hoạt tổ chức thực hiện các biện pháp và hoạt động dự kiến. Các chủ thể liên quan cũng phải có năng lực cần thiết để hiểu biết rõ ràng, chính xác nội dung của chính sách, nhận biết kịp thời những sai lệch và những rủi ro trong quá trình thực hiện chính sách, đồng thời nhận biết nhu cầu điều chỉnh, sửa đổi chính sách,... Một trong những năng lực khác có vai trò rất quan trọng của các chủ thể liên quan là năng lực tuyên truyền, giải thích chính sách cho các chủ thể liên quan, vận động họ tham gia thực hiện chính sách.

Hộp 3: Năng lực chính sách

Chất lượng, hiệu lực, hiệu quả của chính sách phụ thuộc chủ yếu vào năng lực xây dựng chính sách của đội ngũ cán bộ, công chức. Nói một cách khác, năng lực xây dựng chính sách của đội ngũ cán bộ, công chức tham gia xây dựng chính sách quyết định đến chất lượng, hiệu quả của chính sách. Do đó, muốn nâng cao chất lượng, hiệu quả của chính sách thì cần phải nâng cao năng lực xây dựng chính sách của đội ngũ cán bộ, công chức tham gia xây dựng chính sách. Năng lực xây dựng chính sách là kiến thức, kỹ năng, thái độ của đội ngũ cán bộ, công chức tham gia xây dựng chính sách; là khả năng tham mưu, tham gia xây dựng chính sách của đội ngũ cán bộ, công chức. Năng lực xây dựng chính sách của cán bộ, công chức thể hiện như sau:

Thứ nhất là, xác định vấn đề chính sách. Năng lực xác định vấn đề chính sách là kiến thức, kỹ năng, thái độ, trách nhiệm của cán bộ, công chức trong phân tích vấn đề chính sách. Vấn đề chính sách là những mâu thuẫn xã hội phát sinh cần được giải quyết bằng chính sách để cho thực thể xã hội tồn tại và phát triển. Vấn đề chính sách là nhu cầu tương lai của đời sống xã hội cần được giải quyết bằng chính sách... Xác định vấn đề chính sách là nhiệm vụ đầu tiên trong xây dựng chính sách, có ý nghĩa và tầm quan trọng đặc biệt, quyết định đến việc xác định đúng mục tiêu, đối tượng, chủ thể, thể chế, nhất là các giải pháp công cụ chính sách. Năng lực xác định vấn đề chính sách là kiến thức, kỹ năng và thái độ của đội ngũ cán bộ, công chức trong tham gia xây dựng chính sách, trong phân tích, xác định, lựa chọn đúng vấn đề cần phải giải quyết. Năng lực xác định vấn đề chính sách thể hiện ở kiến thức, kỹ năng phân tích nguồn gốc nảy sinh vấn đề chính sách: từ hoạt động thực tiễn trong xã hội; tác động của chủ thể quản lý; nguyện vọng và mong muốn của nhân dân và từ môi trường bên ngoài... Ngoài ra, năng lực xác định vấn đề chính sách còn được thể hiện ở kiến thức, kỹ năng, thái độ hay khả năng phân tích, xác định chính xác các căn cứ xây dựng chính sách như: tính bức xúc của vấn đề chính sách so với nhu cầu xã hội; yêu cầu quản lý của Nhà nước; khả năng của các đối tượng chính sách, khả năng tổ chức, giải quyết vấn đề chính sách của Nhà nước.

Thứ hai là, xác định mục tiêu chính sách. Xác định mục tiêu chính sách có ý nghĩa quan trọng trong xây dựng chính sách. Mục tiêu của chính sách được xác định đúng và trúng sẽ bảo đảm tính khả thi, tính hiện thực, hiệu lực và hiệu quả của chính sách. Thực tế, nhiều chính sách không thực hiện được hoặc thực hiện hiệu quả không cao; điều đó có nguyên nhân ở chỗ, khi xác định mục tiêu chính sách chủ thể quản lý chủ quan, duy ý chí, không dựa trên các luận cứ khoa học đầy đủ... Người tham gia xây dựng chính sách cần phải phân tích, đánh giá sâu sắc, toàn diện tính bức xúc, phức tạp và sự cần thiết phải giải quyết vấn đề chính sách, thời điểm ban hành chính sách, khả năng nguồn lực thực hiện chính sách, phạm vi, đối tượng của chính sách, hiệu quả kinh tế - xã hội và hiệu lực của chính sách so với yêu cầu quản lý của Nhà nước.

Thứ ba là, xác định các giải pháp chính sách. Giải pháp chính sách là cách thức chủ thể chính sách tác động đến đối tượng chính sách để đạt được mục tiêu chính sách. Nói cách khác, giải pháp chính sách là cách thức chủ thể chính sách sử dụng trong chính sách để tối đa hóa kết quả về lượng và về chất của mục tiêu chính sách. Giải pháp chính sách thường chứa đựng những cơ chế nhằm quy định các nguyên tắc tác động của chủ thể đến đối tượng chính sách... Nếu không xác định đúng các giải pháp chính sách thì mục tiêu chính sách sẽ khó có thể đạt được... Năng lực xác định các giải pháp chính sách là kiến thức, kỹ năng, thái độ của cán bộ, công chức tham gia xây dựng chính sách trong xác định các giải pháp chính sách. Năng lực xác định các giải pháp chính sách biểu hiện cụ thể ở khả năng phân tích, so sánh, xác định, lựa chọn đúng các giải pháp phù hợp với mục tiêu chính sách của đội ngũ cán bộ, công chức tham gia xây dựng chính sách.

Thứ tư là, xác định các căn cứ xây dựng chính sách. Xây dựng chính sách phải dựa vào các căn cứ như: định hướng chính trị của đảng cầm quyền, quan điểm phát triển của chủ thể chính sách, các nguyên tắc, tiêu chí xây dựng chính sách, năng lực thực tế của đối tượng chính sách, tình trạng pháp luật và môi trường tồn tại của chính sách. Các căn cứ xây dựng chính sách là cơ sở khoa học, chính trị, pháp lý và thực tiễn xây dựng chính sách.

Thứ năm là, xác định thể chế chính sách. Xác định thể chế chính sách là xác định cơ sở pháp lý xây dựng chính sách. Thể chế xây dựng chính sách bao gồm: nghị quyết, luật của Quốc hội; nghị quyết, pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; nghị quyết, nghị định của Chính phủ; quyết định của Thủ tướng Chính phủ; thông tư của các Bộ trưởng; nghị quyết, quyết định của chính quyền cấp tỉnh. Năng lực xác định thể chế hay xác định cơ sở pháp lý xây dựng chính sách công là khả năng lựa chọn tổng hợp đầy đủ các văn bản, quy phạm pháp luật của các cấp có thẩm quyền liên quan đến một chính sách cụ thể và là cơ sở pháp lý để xây dựng chính sách.

Thứ sáu là, xác định các yếu tố ảnh hưởng đến xây dựng chính sách. Năng lực xác định các yếu tố ảnh hưởng đến xây dựng chính sách là kiến thức, kỹ năng và thái độ của đội ngũ cán bộ, công chức tham gia xây dựng chính sách trong xác định đúng các yếu tố ảnh hưởng đến xây dựng chính sách... Các yếu tố tác động đến xây dựng chính sách là: hệ thống chính trị (bao gồm các yếu tố văn hóa, chính trị, Hiến pháp và thể chế chính trị), yếu tố quyền lực của chủ thể chính sách, yếu tố năng lực của chủ thể hoạch định, xây dựng chính sách, yếu tố tiềm lực của Nhà nước, yếu tố tiềm lực của đối tượng thực thi chính sách..., vai trò của công luận và truyền thông, hệ thống các giá trị xã hội, hệ thống kinh tế và các yếu tố khách quan bên ngoài (yếu tố địa chính trị, địa chiến lược), yếu tố lợi thế so sánh quốc gia và các quan hệ kinh tế quốc tế. Các yếu tố tác động đến xây dựng chính sách rất đa dạng; tồn tại, vận động theo quy luật khách quan; tác động khác nhau đến xây dựng chính sách.

Thứ bảy là, dự thảo phương án chính sách có chất lượng, hiệu quả. Năng lực dự thảo phương án chính sách có chất lượng, hiệu quả là kiến thức, kỹ năng, thái độ, trách nhiệm hay khả năng của đội ngũ cán bộ, công chức tham gia xây dựng chính sách trong việc dự thảo các phương án khác nhau, lựa chọn các giải pháp công cụ thẩm định dự thảo chính sách và nhất là trong lựa chọn phương án dự thảo tốt nhất trình cấp có thẩm quyền quyết định ban hành chính sách.

Nguồn: Văn Tất Thu: “Năng lực xây dựng chính sách công và biểu hiện ở Việt Nam”, Tạp chí *Khoa học xã hội Việt Nam*, số 5 (114), 2017.

Vấn đề năng lực không chỉ được đặt ra đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm thực hiện các hoạt động, biện pháp được xác định trong các văn bản thể hiện nội dung của chính sách, mà còn cần được xem xét đối với cả các đối tượng thụ hưởng chính sách. Rõ ràng, một khi không có được năng lực cần thiết, các đối tượng thụ hưởng không những không thể tiếp nhận được những lợi thế mà chính sách tạo ra cho họ, mà còn có thể chịu những tác động ngược, ảnh hưởng tới sự tồn tại và phát triển của họ. Chính sách đền bù khi thu hồi đất ở một số địa phương là một ví dụ khá điển hình cho trường hợp này: Nhiều chủ hộ được nhận tiền bồi thường mà không biết kinh doanh, không có kinh nghiệm và cũng không tiếp cận được những tiến bộ kỹ thuật cần thiết để chuyển hướng sản xuất, không biết sử dụng tiền đền bù một cách hiệu quả nên đã dùng tiền này để xây dựng nhà cửa, mua sắm các mặt hàng tiêu dùng đắt tiền hoặc tiêu dùng vào việc ăn uống,... khiến số tiền được bồi thường nhanh chóng bị sử dụng hết, trong khi chính họ bị lôi cuốn vào lối sống tiêu thụ, mất dần sự chăm chỉ, chịu khó, chịu đựng gian khổ để sản xuất, khiến đời sống nhanh chóng trở nên khó khăn, túng thiếu hơn so với trước khi nhận tiền đền bù.

Sự ủng hộ, hỗ trợ của các chủ thể liên quan, đặc biệt là các chủ thể thực hiện và chủ thể hưởng lợi/chịu tác động của chính sách. Sự tồn tại, ảnh hưởng của nhân tố này đối với chính sách dựa trên một nguyên lý (và thực tế) là mọi chính sách, suy cho cùng, đều phục vụ lợi ích của một bộ phận dân cư trong xã hội, được xây dựng trên cơ sở đồng thuận của cộng đồng và được thực hiện bởi một, một số hoặc toàn bộ cộng đồng. Do đó, nếu không có sự chấp thuận, ủng hộ, hỗ trợ và tham gia của cộng

đồng, ít nhất là những chủ thể liên quan, thì một chính sách khó có thể được chấp thuận để đưa vào thực hiện, càng khó để có thể được thực hiện thành công.

Mỗi chính sách có thể đem lại những tác động và ảnh hưởng khác nhau, thậm chí trái ngược nhau và cho những cộng đồng dân cư khác nhau. Bởi vậy, ngoài tác động tích cực (ủng hộ, hỗ trợ, cổ xúy cho chính sách, chủ động thực hiện và vận động, lôi kéo các chủ thể khác cùng thực hiện chính sách), cũng có thể có xu hướng thái độ ngược lại (phản đối, chống đối, cản trở việc thực hiện chính sách, lôi kéo người khác cùng cản trở việc thực hiện chính sách,...). Khi nghiên cứu thái độ của các chủ thể liên quan tới một chính sách, cần phân biệt rõ đâu là thái độ của cả cộng đồng các chủ thể liên quan và đại diện hoặc các đại diện của các chủ thể này. Thông thường, khó có thể xác định được thái độ của các chủ thể liên quan mà chỉ có thể xác định thái độ của đại diện cho họ. Hơn nữa, bản thân các thành viên của mỗi cộng đồng cũng có thể có những thái độ khác nhau, thậm chí trái ngược nhau. Do đó, cần xác định rõ mỗi chiều hướng, thái độ đối với một chính sách là của nhóm chủ thể nào, mức độ đại diện của nó cho cộng đồng hoặc nhóm chủ thể đến đâu, có quan hệ gì với thái độ của các nhóm khác.

Mặt khác, khi tập hợp thông tin về thái độ của các chủ thể liên quan tới một chính sách, cần nghiên cứu, phân tích, phân loại các chiều hướng của từng loại thái độ, nguyên nhân của chúng, những lợi ích ẩn giấu sau mỗi xu hướng thái độ, đặc điểm các chủ thể của xu hướng thái độ đó, tác động của nó tới việc hình thành, phổ biến, tổ chức thực hiện và tới kết quả của việc thực hiện chính sách đang được xem xét.

Hộp 4: Nâng cao hiệu quả thực thi chính sách công của cơ quan hành pháp

Nhìn chung, việc tổ chức thực thi chính sách công ở Việt Nam đã đạt được những kết quả tích cực, góp phần quan trọng vào những thành tựu của đất nước trong hơn 30 năm đổi mới. Tuy nhiên, vẫn còn không ít những hạn chế, bất cập đòi hỏi phải tập trung khắc phục, đó là:

Một là, công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục về nội dung và yêu cầu của chính sách ở nhiều thời điểm, khu vực chưa đầy đủ, rõ ràng và kịp thời. Thí dụ: Luật Người cao tuổi đã được ban hành từ năm 2009, tuy nhiên đến nay một bộ phận không nhỏ người cao tuổi đặc biệt là người cao tuổi khu vực nông thôn, miền núi vẫn không biết đến những quy định của Luật, không ít địa phương, cán bộ, công chức thực thi chính sách còn chưa nhận thức đầy đủ về Luật này. Chính sách ưu đãi với người có công với cách mạng đã bộc lộ nhiều hạn chế trong quá trình thực hiện, thể hiện ở kết quả của cuộc “Tổng rà soát thực hiện chính sách ưu đãi với người có công với cách mạng trong hai năm 2014-2015”: có tới 86.601 người có công với cách mạng hưởng chưa đầy đủ, 1.872 người hưởng sai chính sách...

Hai là, còn nhiều chồng chéo, không rõ ràng, thống nhất trong các văn bản hướng dẫn thực thi chính sách. Tình trạng luật, pháp lệnh đã ban hành nhưng phải chờ nghị định và thông tư hướng dẫn diễn ra khá phổ biến, cản trở việc áp dụng. Năm 2013, dự kiến Quốc hội sẽ thông qua 32 dự án Luật và 4 dự án Pháp lệnh, nhưng chỉ tính riêng trong 6 tháng đầu năm 2013, trong số 13 luật mới đã có hiệu lực thi hành thì có tới 8 luật chưa có nghị định, thông tư hướng dẫn thực hiện, ví dụ: Luật Quảng cáo...

Nhiều trường hợp, Chính phủ, các bộ, ngành chậm sửa đổi, bổ sung các văn bản hướng dẫn thi hành, mặc dù đã được cử tri kiến nghị đến Quốc hội. Ví dụ như Nghị định số 193/2013/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật Hợp tác xã, Nghị định hướng dẫn, thi hành Luật Bảo hiểm xã hội...

Ba là, tồn tại những chính sách ban hành không sát với thực tiễn, gây khó khăn cho khâu tổ chức thực thi chính sách, dẫn đến hiệu lực,

hiệu quả thấp. Tình trạng này xảy ra khá phổ biến dẫn đến hậu quả, chính sách vừa ban hành đã phải sửa đổi, bổ sung, hoặc không có hiệu lực thi hành trong thực tiễn. Năm 2014, Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật (Bộ Tư pháp), đã tiến hành kiểm tra 3.887 văn bản do bộ, ngành, địa phương ban hành, đã phát hiện 634 văn bản ban hành trái căn cứ, thể thức, trong đó có những văn bản thiếu tính khả thi trong quá trình thực hiện, điển hình như: quy định xử phạt 5 triệu đồng khi nghe điện thoại ở cây xăng, quy định người bán hàng rong phải có giấy chứng nhận sức khỏe, đối tượng là Bà mẹ Việt Nam Anh hùng được cộng điểm ưu tiên khi thi đại học... Nguyên nhân của những chính sách này thường là do các nhà hoạch định chính sách chưa đo lường được những hạn chế, bất cập khi đưa chính sách vào thực tiễn. Một số chính sách có ý nghĩa thực tiễn thì lại chưa có đủ chế tài để áp dụng dẫn đến tình trạng người dân tuân thủ không nghiêm và chính sách sớm bị rơi vào quên lãng.

Bốn là, việc xây dựng kế hoạch thực hiện chính sách chưa chú ý đến các nguồn lực để thực hiện. Nhiều chính sách dân tộc đã được thực hiện và đem lại hiệu quả thiết thực như: Chương trình 135, chính sách hỗ trợ đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số; chính sách cho vay vốn sản xuất đối với hộ dân tộc thiểu số đặc biệt khó khăn... Tuy nhiên, hạn chế chung trong quá trình thực hiện các chính sách trên là do nguồn lực thực hiện không được cấp đủ, kịp thời cho các địa phương, do đó mục tiêu đặt ra của các chính sách khó đạt được đúng kế hoạch.

Đặc biệt là khâu phân công, phối hợp thực hiện chính sách chưa hợp lý, còn biểu hiện cục bộ, không đề cao trách nhiệm, tinh thần phối hợp giữa các cơ quan hữu quan trong tổ chức thực hiện chính sách. Thực tế thực thi chính sách cho thấy, hầu hết các cơ quan thực thi chính sách tìm cách thu hút lợi thế tối đa, ít chú trọng đến lợi ích chung; hoặc còn tồn tại bất cập trong phân công, phối hợp thực thi chính sách giữa các cơ quan. Điển hình là Chương trình 135, đối tượng là cấp xã được giao cho Ủy ban Dân tộc chỉ đạo thực hiện. Với Chương trình 30a, đối tượng là cấp huyện (có trên 90% xã thuộc Chương trình 135), trên cùng một địa bàn nhưng lại phân công cho Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội chỉ đạo, gây ra chồng chéo trong quản lý, thực hiện.

Bên cạnh đó, một bộ phận cán bộ, công chức trình độ năng lực yếu dẫn đến hiểu sai chính sách; thái độ thực thi chính sách thiếu khách quan, làm chính sách bị méo mó, không đúng với mục tiêu, mục đích của chính sách.

Nguồn: Lê Thị Thu: “Nâng cao hiệu quả thực thi chính sách công của cơ quan hành pháp”, 2017.

VII. NHỮNG BẤT CẬP VÀ HẠN CHẾ THƯỜNG GẶP CỦA CÁC CHÍNH SÁCH

Trong thực tiễn, cùng với sự hình thành và phát triển của Nhà nước, đã có nhiều nghiên cứu, tổng kết và có nhiều bài học kinh nghiệm về việc xây dựng, thực hiện, kiểm tra, đánh giá và điều chỉnh, sửa đổi hoặc thay thế các chính sách. Chính vì vậy, những bài học kinh nghiệm từ quá khứ đã có nhiều đóng góp để hoàn thiện công tác quản lý chu kỳ chính sách, làm cho các chính sách được khoa học, hợp lý hơn, việc thực hiện chúng có kết quả, hiệu quả ngày càng cao, bảo đảm phát huy ngày càng tốt những tác động tích cực và hạn chế bởi những bất cập, loại trừ bớt những tác động tiêu cực không đáng có. Tuy nhiên, những nghiên cứu về lĩnh vực này vẫn chỉ ra những hạn chế và bất cập khá phổ biến. Dưới đây là những bất cập và hạn chế phổ biến trong thực tiễn xây dựng, thực hiện chính sách.

1. Chính sách quá tham vọng

Các mục tiêu phát triển vượt quá khả năng thực hiện là hiện tượng thường gặp trong thực tiễn. Khả năng thực hiện trong trường hợp này thường được nhìn nhận từ phía nguồn lực thực hiện, bao quát một cách toàn diện các khía cạnh của “khả năng”, tức là cả chủng loại, số lượng, chất lượng của nguồn lực. Đối với nguồn nhân lực, năng lực không chỉ là trình độ

chuyên môn, kỹ năng nghề nghiệp và sức khỏe mà còn ở nhận thức, thái độ, thế giới quan, phẩm chất cá nhân, quan hệ xã hội, tinh thần hợp tác,... và các tố chất tổng thể (về các mặt kinh tế - chính trị - xã hội - đạo đức,...) của từng người cũng như các tập thể có liên quan tới chính sách. Ở một mặt khác, yếu tố khả năng không chỉ cần được xem xét cả từ phía các đối tượng thụ hưởng, tức là khả năng của các đối tượng thụ hưởng trong việc tiếp nhận, khai thác, sử dụng các lợi thế, lợi ích mà chính sách đem lại, thái độ và nhận thức của họ đối với những lợi thế, lợi ích này. Ngoài ra, cũng cần xem xét, phân tích và đánh giá cả những tác động do chúng gây ra.

Hộp 5: Thiếu nguồn lực để thực hiện chính sách

Tại diễn đàn Quốc hội, nhiều đại biểu cho rằng, thông qua các chính sách hỗ trợ kinh tế - xã hội, vùng dân tộc thiểu số và miền núi đã có bước phát triển đáng kể. Tuy nhiên, kết quả đạt được chưa đáp ứng yêu cầu và vẫn tồn tại nhiều vấn đề cần được giải quyết, đó là việc bố trí nguồn lực hạn chế, tỷ lệ hộ nghèo trong đồng bào dân tộc thiểu số, tình trạng thiếu đất ở, đất sản xuất cao... Việc bố trí nguồn lực cụ thể cho chương trình còn thấp, từ năm 2016 đến năm 2018 mới bố trí được 38,12%, không đạt mục tiêu đề ra. Việc bố trí vốn “duy tu”, “bảo dưỡng” với Chương trình 30a, Chương trình 135 mới đạt 49,6% so với nhu cầu thực tế của địa phương. Từ đó dẫn đến khu vực miền núi, vùng sâu, vùng xa vẫn là “lõi nghèo” của cả nước, thu nhập bình quân các hộ đồng bào dân tộc thiểu số bằng 2/5 thu nhập bình quân cả nước, còn 21% người dân tộc thiểu số trên 15 tuổi chưa đọc thông, viết thạo. Những hạn chế nêu trên do thiếu nguồn lực, một số chương trình, dự án chồng chéo, trùng lặp, không kịp thời, thậm chí có chương trình ban hành từ năm 2016 đến nay vẫn chưa bố trí nguồn lực.

Theo đại biểu Trần Thị Hoa Ry (Bạc Liêu), đồng bào dân tộc thiểu số chỉ chiếm 14,6% tổng dân số cả nước, nhưng tổng số hộ nghèo chiếm

52,7%. Hiện nhiều quyết định về chính sách hỗ trợ cho đồng bào dân tộc thiểu số được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt từ năm 2016, nhưng chưa cân đối nguồn vốn để triển khai, dẫn đến còn hàng trăm ngàn hộ đồng bào dân tộc thiểu số đang cần hỗ trợ đất ở, đất sản xuất, tiếp cận tín dụng.

Nguồn: Thu Hà: “Nhiều bất cập, hạn chế trong thực hiện giảm nghèo vùng dân tộc thiểu số”, 2018.

Sự tham vọng thái quá của chính sách còn thể hiện ở chỗ các mục tiêu của chính sách được hoạch định theo hướng “đi trước, đón đầu” nhu cầu quá xa, quá cao so với thực tế. Trong trường hợp này, nguồn lực có hạn phải phân chia cho các hoạt động phục vụ mục tiêu trước mắt và mục đích dài hạn khiến chúng bị phân tán, khó đáp ứng nhu cầu trực tiếp hiện thời, không đem lại những kết quả ngắn hạn cần thiết cả về số lượng lẫn chất lượng. Như vậy, chính sách thường sẽ không phù hợp với thực tế khi nó được ban hành, gây ra tâm lý nghi ngờ, không tin tưởng, không ủng hộ của các chủ thể có liên quan. Ngoài việc hiệu lực của chính sách giảm sút, tình trạng này thường gây lãng phí nguồn lực do phải đầu tư, triển khai các hoạt động chuẩn bị, nguồn lực ứ đọng do bị “ngâm” khá lâu trước khi có thể phát huy tác dụng trên thực tế.

Nguyên nhân chủ yếu dẫn tới tình trạng này thường là dự báo về sự phát triển kinh tế - xã hội nói chung, về mối quan hệ cần điều chỉnh bằng chính sách không chính xác. Tuy nhiên, nó cũng có thể bắt nguồn từ kỳ vọng quá cao của các chủ thể có thẩm quyền quyết định chính sách về biến động của quan hệ xã hội mà chính sách dự kiến sẽ điều chỉnh.

Một biểu hiện khác của tình trạng chính sách quá tham vọng là nó bao quát phạm vi quá rộng khiến các chủ thể liên quan không có khả năng bao quát hết. Hạn chế này tồn tại với các chính sách của Nhà nước nhiều hơn là từ các tổ chức xã hội -

nghề nghiệp, đặc biệt là nhiều hơn so với chính sách của các địa phương. Về mặt nào đó, đây có thể coi là một biểu hiện cụ thể của những hạn chế do chính sách được xây dựng và triển khai vượt quá khả năng bảo đảm nguồn lực hoặc vượt quá năng lực của các chủ thể có liên quan.

2. Chính sách được xây dựng và ban hành khi chưa được chuẩn bị kỹ, thiếu điều tra, khảo sát, thiếu sự tham gia của một số chủ thể có liên quan

Đây là hạn chế xuất hiện khá thường xuyên đối với các chính sách. Nguyên nhân dẫn tới tình trạng này là phạm vi ảnh hưởng của các chính sách rất rộng, số loại và số lượng cụ thể các chủ thể liên quan khá nhiều và có nhiều đặc điểm, lợi ích, điều kiện hoạt động,... rất khác nhau. Việc điều tra, khảo sát và nghiên cứu để hiểu rõ, sâu và chính xác các vấn đề cần giải quyết cũng như lựa chọn giải pháp khả thi có thể thực hiện và xây dựng phương án giải quyết vấn đề, thực hiện các giải pháp đã chọn để đưa vào chính sách thường tốn nhiều chi phí và nguồn lực. Hơn nữa, những việc này thường mất nhiều thời gian, trong khi chính thực tế cuộc sống lại không ngừng biến động và các cơ quan, tổ chức xây dựng, ban hành chính sách lại chịu sức ép về mặt thời gian. Ngoài ra, nhiều chủ thể liên quan tới chính sách không thể tham gia hoặc không thể tham gia một cách có hiệu quả vào quá trình hoạch định chính sách do không đủ thông tin, không đủ thời gian để tìm hiểu hoặc không đủ năng lực kỹ thuật và pháp lý để thực hiện nghĩa vụ và quyền lợi của mình. Chính vì thế, chính sách có thể được xây dựng và ban hành một cách vội vàng.

Tình trạng trên dẫn tới việc chính sách chứa đựng những điểm bất hợp lý, không hướng tới việc giải quyết những vấn đề cấp bách của thực tế, thiếu khả thi, lạc hậu với thực tiễn từ rất

sớm, thậm chí ngay từ khi chính sách mới được ban hành. Hậu quả là chính sách không được thực hiện như mong muốn (hiệu lực kém), hiệu quả thấp và nhanh chóng bị thay đổi, điều chỉnh (lại dẫn tới hiệu lực của chính sách không cao và làm môi trường pháp lý thiếu ổn định).

Hộp 6: Những điểm “có một không hai” trong hoạch định chính sách ở Việt Nam

Hầu hết chính sách được xây dựng với sự can dự hạn chế của doanh nghiệp. Doanh nghiệp chỉ được phép có ý kiến sau hoặc khi có vấn đề phát sinh. Chính sách được xây dựng trên cơ sở các phân tích và mục tiêu không thực tế, không được giới doanh nghiệp ủng hộ. Hơn nữa, các chính sách không có sự phối hợp giữa các Bộ, chỉ là bản liệt kê các chính sách mà thiếu kế hoạch hành động cụ thể. Mỗi Bộ, ngành có nhiều kế hoạch nhưng lại không xác định được lĩnh vực ưu tiên.

Nguồn: Đặng Ngọc Lợi: “Chính sách công ở Việt Nam: Lý luận và thực tiễn”, 2015. Dẫn theo Kenichi Ohno.

3. Chính sách chưa toàn diện

Tính chưa toàn diện của các chính sách được đề cập tới ở đây bao gồm cả sự chưa hoàn thiện về nội dung và hình thức.

Về nội dung, tính chưa toàn diện thể hiện ở chỗ chính sách chưa nhằm “trúng” vấn đề mà xã hội đang bức xúc hoặc mục tiêu của chính sách chưa bám sát vấn đề mà thực tế đòi hỏi phải giải quyết, chưa bao quát hết các giải pháp có thể và cần phải thực hiện để đạt được mục tiêu mà chính sách theo đuổi, không bao quát hết các chủ thể, các đối tượng tham gia vào các hoạt động liên quan tới chính sách, thời gian và không gian để thực hiện chính sách chưa hợp lý,... Điều này có thể bắt nguồn

từ chỗ chưa xác định hết và đúng mức các nhân tố tác động tới quá trình thực hiện mục tiêu mà chính sách theo đuổi, chưa dự báo hết được những biến động mới phát sinh trong quá trình thực hiện chính sách, đặc biệt là những tiến bộ công nghệ cho phép có thể thực hiện những giải pháp mới, huy động những nguồn lực mới, tác động tới nhu cầu giải quyết vấn đề mà chính sách hướng tới. Nó cũng có thể bắt nguồn từ những biến động kinh tế - chính trị - xã hội và ảnh hưởng của chúng tới mục tiêu và quá trình thực hiện chính sách. Vì vậy, để khắc phục tình trạng này, cần nâng cao chất lượng công tác phân tích, đánh giá bối cảnh kinh tế - xã hội, môi trường phát triển, chuẩn bị xây dựng chính sách.

Về hình thức, biểu hiện rất tập trung ở Việt Nam là nhiều chính sách không được chuyển hóa và cụ thể hóa thành các văn bản có tính pháp lý một cách đầy đủ. Tình trạng “thiếu các văn bản quy phạm pháp luật” để giải quyết nhiều nội dung trong các chính sách có thể được ghi nhận một cách dễ dàng trong hầu hết các chính sách ở Việt Nam. Nguyên nhân đầu tiên có thể dẫn tới hạn chế này là chưa hệ thống hóa được một cách đầy đủ các khía cạnh, các chính sách có liên quan tới vấn đề cần được giải quyết bằng chính sách. Nó cũng có thể bắt nguồn từ những hạn chế trong công tác xây dựng và ban hành, tổ chức thực hiện các văn bản pháp lý, sự hợp tác thiếu chặt chẽ giữa các cơ quan, tổ chức có trách nhiệm trong việc xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, các tài liệu có giá trị pháp lý đối với việc triển khai thực hiện các giải pháp, các chương trình thực hiện mục tiêu của chính sách. Hạn chế này có thể được giảm thiểu và khắc phục bằng cách nâng cao chất lượng công tác xây dựng chính sách, đặc biệt là hệ thống hóa các chính sách có liên quan tới vấn đề cần giải quyết và hoạch định chương trình xây dựng, ban hành các văn bản pháp lý

cần thiết (bao gồm cả nội dung, tiến độ và sự phân công nhiệm vụ cho các chủ thể trong việc xây dựng, ban hành các văn bản pháp lý cụ thể cũng như hiệu lực và phạm vi áp dụng từng loại văn bản).

4. Chính sách thiếu nhất quán, không hợp lý, chứa đựng những điểm bất nhất, thậm chí mâu thuẫn nhau

Quá trình xây dựng một chính sách càng có nhiều chủ thể tham gia và lợi ích của họ càng khác biệt, thời gian xây dựng chính sách càng lâu, cơ chế tham gia của các chủ thể vào quá trình hoạch định chính sách đó càng thiếu rõ ràng và thiếu khoa học, nguy cơ khiến chính sách đó thiếu nhất quán, chứa đựng nhiều điểm bất hợp lý, bất nhất càng lớn và dễ gây ra những hậu quả và ảnh hưởng lớn.

Hộp 7: Bất cập trong chính sách tiền lương

Sau 5 năm học thạc sĩ và tiến sĩ ở Ôxtrâylia, chị Nguyễn Đoan Tr. về công tác tại một đơn vị nghiên cứu ở Việt Nam. Chị Tr. cho biết, với ngạch nghiên cứu viên, hệ số 3,33, hiện tổng tiền lương, phụ cấp của chị nhận được hằng tháng chỉ khoảng 7 triệu đồng.

Theo chị Tr., cách tính lương, xác định hệ số hiện nay rất khó để có sự công bằng, vì cách tính lương mang tính cào bằng, không dựa trên việc đánh giá đúng vị trí, tính chất, yêu cầu công việc.

Hơn nữa, cách tính lương hiện nay là cào bằng giữa người không làm được việc và người làm được việc, giữa người có trình độ cao và trình độ thấp, ai cũng như ai trả lương như nhau nên không mang tính khuyến khích.

Điều quan trọng hơn, cách tính lương hiện nay không dựa trên thực tế cuộc sống, không có khả năng chi trả cho cuộc sống tối thiểu của người lao động.

Đơn cử với mức lương của một công chức mới ra trường có hệ số 2,34 không thể bảo đảm cho cuộc sống tối thiểu tại Hà Nội chứ không

nói đến việc người đó sử dụng tiền lương để tái sản sinh sức lao động để tiếp tục cống hiến.

Từ thực tế trên cho thấy, chính sách tiền lương hiện vẫn còn bộc lộ nhiều hạn chế, thiếu hợp lý cần sớm được cải cách.

Theo các chuyên gia, tại Việt Nam hiện nay, tiền lương là phần chính lại bé hơn phần phụ, dẫn đến việc không minh bạch trong hệ thống tiền lương và thu nhập của cán bộ, công chức. Bên cạnh đó, hiện mức lương còn thấp, chưa đáp ứng đầy đủ mức sống tối thiểu ở khu vực thành thị, chưa sát với đặc thù nghề nghiệp và tính chất lao động của một số ngành. Hiện có quá nhiều loại phụ cấp đang tồn tại, có người hưởng cùng một lúc nhiều loại phụ cấp. Phụ cấp đang chiếm tỷ lệ cao trong lương làm mất đi bản chất của tiền lương.

Trao đổi với báo giới, tiến sĩ Nguyễn Hữu Dũng, nguyên Viện trưởng Viện Khoa học lao động, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội bày tỏ, thiết kế hệ thống thang, bảng lương, mức lương đối với cán bộ, công chức, viên chức theo hệ số, chia ra nhiều bậc lương rất phức tạp, khoảng cách giữa các bậc về tiền lương rất nhỏ, có tính bình quân cao.

Đồng thời, lại có nhiều loại phụ cấp lương (trên 20 loại) có tính chất “cơi nới” bù vào lương cho cán bộ, công chức, viên chức lương thấp. Hệ thống này vẫn chưa triệt để trả lương theo vị trí việc làm với chức danh và tiêu chuẩn rõ ràng. Do đó, dẫn đến việc trả lương theo người và thâm niên là chủ yếu làm cho biên chế ngày càng tăng và khó kiểm soát.

Bên cạnh cách tính lương có tính bình quân, cào bằng, một thực trạng khác đó là hệ thống lương của Việt Nam còn thiếu tính thực tế khi mức lương chưa đáp ứng đủ nhu cầu sống tối thiểu cho người dân. Điều này dẫn đến việc cán bộ, công chức phải tìm mọi cách để tăng thêm thu nhập.

Chính điều này làm cho chất lượng công vụ giảm và cũng sinh ra nhiều chuyện tiêu cực, những nhiễu, thậm chí là tham ô, hối lộ, tham nhũng.

Ông Đinh Duy Hòa, chuyên gia Bộ Nội vụ cũng phải thừa nhận, lương trong khu vực công, cán bộ, công chức không đủ sống. Chương trình cải cách hành chính giai đoạn 1 từ năm 2001 đến năm 2010 đã xác định: năm 2015, cán bộ sống được bằng lương, nhưng đến nay mục tiêu này vẫn chưa đạt được.

Theo Phó Chủ tịch Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam Trần Văn Lý, mặc dù từ năm 2004 đến năm 2017, tốc độ tăng lương cơ sở đã lên tới 4,5 lần, nhưng so với thị trường lao động vẫn còn quá thấp, chưa bảo đảm nhu cầu sống tối thiểu cho công chức, viên chức.

Trong khi đó, đối với chính sách tiền lương trong khu vực doanh nghiệp hiện cũng chưa phản ánh đúng quan hệ phân phối theo lao động trong nền kinh tế thị trường, chưa tạo được động lực nâng cao năng suất lao động, thúc đẩy phát triển sản xuất kinh doanh. Việc Nhà nước quy định một số nguyên tắc về xây dựng thang, bảng lương đã can thiệp quá sâu vào quyền tự chủ tiền lương của doanh nghiệp; chưa phát huy được vai trò, tác dụng của cơ chế thương lượng, định đoạt tiền lương giữa người sử dụng lao động và người lao động trong quan hệ lao động.

Nguyễn Thứ trưởng Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội Phạm Minh Huân cho rằng, hiện còn thiếu chính sách nghiên cứu thị trường, tác động của chính sách lương tới thị trường doanh nghiệp.

Nguồn: Quốc Huy: “Cải cách tiền lương -

Bài 1: Bất cập trong chính sách lương”, 2018.

5. Chính sách được triển khai thực hiện nhưng thiếu kiểm tra, theo dõi, giám sát chặt chẽ và đánh giá khoa học, đúng lúc để có thể điều chỉnh, sửa đổi kịp thời

Hậu quả của tình trạng thiếu kiểm tra, giám sát việc thực hiện chính sách và chậm điều chỉnh, sửa đổi một chính sách có thể là:

- Các chính sách không được thực hiện hoặc được thực hiện không đầy đủ (về nội dung và phạm vi, đối tượng). Điều này có thể gây ra sự mất hoặc xói mòn lòng tin của các chủ thể liên quan đối với các chủ thể ban hành và thực thi chính sách.

- Các chính sách được diễn giải, vận dụng một cách tùy tiện, thậm chí theo hướng ngược với mục đích ban đầu. Trong trường hợp này, mục tiêu của chính sách có thể không được thực hiện,

hiệu quả và kết quả cũng như tác động của chính sách bị giảm sút và có thể bị đảo ngược. Điều này cũng có thể tạo ra những tác động bất lợi đối với các chính sách khác.

- Các chính sách được thực hiện một cách thiếu nhất quán cả về nội dung, đối tượng, thời gian và không gian. Điều này cũng làm giảm hiệu quả và kết quả của chính sách, khiến nhiều tác động không được tạo ra, có thể làm lệch hướng tác động của chính sách.

- Các chính sách không còn phù hợp, không phát huy được tác dụng, thậm chí có tác dụng ngược lại so với mục tiêu ban đầu mà không được điều chỉnh, sửa đổi kịp thời. Đây là tình huống chậm thay đổi những chính sách đã không còn phù hợp, thậm chí đã bị lỗi thời. Nó không chỉ làm quá trình phát triển bị kéo chậm lại, mà còn có thể tạo ra những hướng phát triển trái ngược với mục tiêu phát triển mà chính sách hướng tới.

Có nhiều nguyên nhân dẫn tới tình trạng trên, trong đó phải kể đến một số nguyên nhân phổ biến sau đây:

- Bản thân chính sách và hệ thống chính sách không nhất quán, không rõ ràng, thậm chí trái ngược nhau.

- Có quá nhiều chính sách được ban hành, trong khi công tác hệ thống hóa các chính sách, tuyên truyền, phổ biến, giới thiệu về các chính sách không được thực hiện một cách tương xứng.

- Quá nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân giải thích, hướng dẫn thực hiện, trong đó có những chủ thể có lợi ích khác nhau, thậm chí trái ngược nhau giải thích, hướng dẫn thực hiện một chính sách cụ thể theo những hướng, nội dung khác nhau và thậm chí trái ngược nhau để phục vụ lợi ích của mình.

- Thiếu một hệ thống các cơ quan, tổ chức có chức năng, có năng lực có thể kiểm tra, theo dõi, giám sát các chính sách. Trong số các cơ quan, tổ chức này, cần đặc biệt lưu ý tới một số cơ quan, tổ chức sau đây:

- + Các cơ quan giám sát, thanh tra, kiểm tra chuyên trách trong hệ thống nhà nước.
- + Các cơ quan, tổ chức phản biện xã hội.
- + Các tổ chức nghiên cứu, tư vấn về chính sách.

6. Chính sách không được điều phối chặt chẽ với các chính sách, chương trình, kế hoạch và chiến lược thuộc các lĩnh vực có liên quan khác

Như trên đã trình bày, xã hội vốn là một hệ thống các chủ thể được tổ chức theo những cách thức, mô hình nhất định, vận động và phát triển trong mối quan hệ tương tác với nhau. Mỗi quá trình vận động xã hội, mỗi hiện tượng kinh tế - xã hội luôn diễn ra trong mối quan hệ mật thiết với các quá trình, hiện tượng kinh tế - xã hội khác dưới những hình thức và ở những mức độ nào đó. Nếu những mối quan hệ đó được tổ chức, điều phối tốt, hiệu quả của quá trình phát triển sẽ cao hơn và các kết quả mong đợi ít gặp rủi ro hơn. Trong quá trình phát triển, sự vận động của các quá trình, các hoạt động riêng lẻ tất yếu sẽ phải tương tác với nhau để tạo ra sự cân bằng. Trên thực tế, mọi quan hệ cân bằng đều có tính tạm thời và mọi vận động đều dao động xung quanh “điểm cân bằng” đó, bất kể chúng có được tổ chức, điều tiết một cách có ý thức, có chủ định hay không. Vấn đề chỉ là các chủ thể kinh tế - xã hội cần nhận thức rõ được sự cần thiết phải tạo ra sự cân bằng giữa các quá trình bộ phận và nỗ lực điều tiết hoạt động của mình để tạo ra sự cân bằng, bảo đảm cho biên độ dao động xung quanh điểm cân bằng là nhỏ nhất. Yêu cầu đặt ra đối với hệ thống chính sách cũng vậy. Tuy nhiên, trên thực tế, đây là yêu cầu khó có thể được bảo đảm. Hậu quả là việc thực hiện chính sách gặp nhiều khó khăn, trắc trở, tiêu tốn nhiều nguồn lực, mục tiêu của chính sách chậm hoàn thành,...

Hộp 8: Sự điều phối giữa các chương trình với chính sách hỗ trợ phát triển giáo dục vùng dân tộc thiểu số, miền núi

Kết quả giám sát “Tình hình thực hiện chính sách, pháp luật hỗ trợ phát triển giáo dục vùng dân tộc thiểu số, miền núi giai đoạn 2010-2017” cho thấy, một số chính sách hiện không còn phù hợp với thực tiễn. Trong đó, có chính sách hỗ trợ học sinh và trường phổ thông ở xã, thôn đặc biệt khó khăn theo Nghị định số 116/2016/NĐ-CP ngày 18/7/2016 của Chính phủ. Thực tế, việc quy định cấp gạo 2 lần/năm không phù hợp, bởi số lượng gạo nhận 1 lần nhiều, không có nơi bảo quản, ảnh hưởng đến chất lượng. Trong chính sách không quy định cấp kinh phí cho việc vận chuyển, phân phối và bốc xếp gạo từ trung tâm huyện về trường học gây khó khăn cho các nhà trường.

Trong khi đó, chính sách hỗ trợ trẻ 3-5 tuổi tiền ăn trưa (Nghị định số 06/2018/NĐ-CP ngày 05/01/2018 của Chính phủ) gây ra sự bất bình đẳng... Việc quy định phải có sổ hộ khẩu trong hồ sơ xét duyệt đối tượng hưởng chính sách là một rào cản làm ảnh hưởng tới quyền của trẻ em là con những gia đình thuộc đối tượng di dân tự do.

Ngoài ra, chính sách, cơ chế tài chính cho trường phổ thông dân tộc nội trú theo Thông tư liên tịch số 109/2009/TTLT/BTC-BGDĐT được ban hành từ ngày 29/5/2009 đến nay đã lạc hậu. Hầu hết các định mức hỗ trợ so với thời giá quá thấp. Trang cấp hiện vật 1 lần cho học sinh nội trú, đồng phục học sinh chỉ được trang bị 1 bộ/học sinh/4 năm học. Bên cạnh đó, mức chi bổ sung, sửa chữa dụng cụ nhà ăn tập thể 50.000 đồng/học sinh/năm không đáp ứng được nhu cầu thực tế.

Chính sách cử tuyển cũng bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập. Theo số liệu của Hội đồng Dân tộc, trong tổng số 4.517 sinh viên tốt nghiệp cử tuyển mới bố trí được việc làm cho 1.663 người (chỉ đạt tỷ lệ 36,15%). Nhu cầu tuyển sinh cử tuyển của các địa phương có xu hướng giảm mạnh, năm 2017 chỉ còn 8 tỉnh có nhu cầu đào tạo cử tuyển với số lượng ít (78 chỉ tiêu đại học), không có tỉnh nào có nhu cầu đào tạo cử tuyển cao đẳng và trung cấp.

Nguồn: Bích Nguyên: “Tồn tại nhiều bất cập trong thực hiện chính sách, pháp luật hỗ trợ phát triển giáo dục vùng dân tộc thiểu số, miền núi”, Báo *Biên phòng*, ngày 14/10/2018.

7. Lợi ích cục bộ lẫn át lợi ích tổng thể trong chính sách

Đây là vấn đề “lợi ích nhóm” chi phối chính sách hiện đang được phân tích khá nhiều. Thực ra, cả về lý thuyết lẫn trong thực tế, mỗi chính sách đều đem lại những lợi ích khác nhau cho những bộ phận dân cư, tổ chức xã hội ở những mức độ khác nhau. Việc các nhóm xã hội như vậy tìm mọi cách can thiệp, tác động để đem lại lợi ích tối đa cho mình là bình thường. Những biện pháp tác động có thể đơn giản chỉ là kêu gọi, kiến nghị, đưa ra các đề xuất với các cơ quan, tổ chức tham gia soạn thảo chính sách, hoặc ở mức cao hơn là “vận động hành lang” để các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền ra các quyết định chính sách có lợi cho họ. Ở mức độ cao hơn, quyết liệt hơn, họ có thể sử dụng các phương pháp, các công cụ tạo áp lực về kinh tế, chính trị, văn hóa, pháp lý hoặc bạo lực để lợi ích của họ được khẳng định trong các chính sách. Vấn đề đặt ra là bộ phận dân cư này đại diện cho cộng đồng đến mức nào! Về bản chất, mỗi chính sách đều phải được xây dựng và thực hiện để đem lại những lợi ích nhất định cho đối tượng mà nó hướng tới, nhưng không được ảnh hưởng xấu tới lợi ích của các chủ thể khác, đặc biệt là các chủ thể có liên quan. Do đó, chính sách được ban hành và thực hiện để phục vụ lợi ích của một nhóm lợi ích nhỏ, bất lợi cho lợi ích chung là đi ngược lại quy luật chung và cần được điều chỉnh, thay thế hoặc bãi bỏ. Chính sách được ban hành để phục vụ lợi ích của một nhóm đối tượng có quy mô, phạm vi càng nhỏ và ảnh hưởng bất lợi càng lớn tới cộng đồng có quy mô càng lớn, ở phạm vi càng rộng thì chính sách đó có nguy cơ tạo ra hoặc thúc đẩy những bất đồng xã hội càng lớn, yêu cầu điều chỉnh, thay đổi chính sách này càng cấp bách. Việc ngăn chặn “lợi ích nhóm” cũng chính là để ngăn ngừa việc ban hành những chính sách hy sinh lợi ích toàn cục, lợi ích chung, vì lợi ích của một

nhóm đối tượng nhỏ bé trong xã hội¹. Vấn đề đặt ra cho các cơ quan quản lý chính sách là phải nhanh chóng nhận biết được bất cập này và có đủ ý chí, quyết tâm cũng như giải pháp, nguồn lực để xây dựng, lựa chọn phương án thay đổi, điều chỉnh chính sách ban đầu nhằm thực hiện phương án đó một cách nhất quán.

Hộp 9: “Lợi ích nhóm” trong các chính sách đối với doanh nghiệp tư nhân Việt Nam

Đã có vô số bài viết, bài phát biểu đăng trên báo chí phê phán, đả phá các rào cản đối với sự phát triển của doanh nghiệp, nhất là với khối doanh nghiệp tư nhân. Những rào cản đó là sự bất cập về chủ trương, chính sách; là các nạn giấy phép con; thanh tra, kiểm tra; tệ hành chính, quan liêu... của công chức, viên chức đối với doanh nghiệp.

Ngoài các rào cản trên đây còn có một rào cản rất lớn, đó là “nhóm lợi ích”. Đây là thế lực mạnh nhất, đang lũng đoạn nền kinh tế đất nước, và tất nhiên là rào cản lớn nhất trong việc bảo đảm một môi trường kinh doanh lành mạnh, công bằng cho doanh nghiệp.

“Nhóm lợi ích” thực chất là sự câu kết, thông đồng giữa những doanh nhân giàu có với những người có quyền lực trong bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị để bòn rút tài sản của Nhà nước, của nhân dân nhằm thu lợi riêng.

Sự câu kết này làm cho người có tiền trở thành người có quyền lực chi phối và người có quyền lực sẽ trở thành người có rất nhiều tiền, không chỉ để họ trở nên giàu có mà còn có tiềm lực tham gia “thị trường” mua quan, bán chức để chui sâu, leo cao. Họ cùng chung mục tiêu thao túng được thật nhiều quyền lực và thật nhiều tiền.

1. Ở nhiều nước, “lợi ích nhóm” không chỉ là có những nhóm đối tượng được hưởng lợi nhiều một cách thái quá trong một chính sách, mà có cả những chính sách được ban hành và thực hiện chỉ để phục vụ cho lợi ích của một nhóm nhỏ.

Những lãnh đạo có vai trò chủ chốt nhưng tha hóa ở cơ quan các cấp mới có vai trò chi phối để câu kết với doanh nghiệp hình thành “nhóm lợi ích”. Từ đó, đồng tiền bất minh cộng với quyền lực được sử dụng vào mục đích bất chính tạo thành sức mạnh khổng lồ, lũng đoạn tổ chức và xã hội.

Hiện nay, “nhóm lợi ích” ở nước ta đã và đang diễn ra ở hầu hết các lĩnh vực kinh tế, bao gồm quản lý doanh nghiệp nhà nước, quản lý dự án đầu tư, nhất là đầu tư công; quản lý ngân sách, thuế, quản lý ngân hàng - tín dụng; quản lý các nguồn vốn và chương trình đầu tư về xã hội; quản lý tài sản, đất đai, bất động sản, tài nguyên, khoáng sản, xuất nhập khẩu; quản lý biên chế, nhân sự;...

Một trong những hình thức biểu hiện của “nhóm lợi ích” là doanh nghiệp “sân sau”. Hình thức này có ở mọi cấp, mọi ngành, trên mọi lĩnh vực. Từ việc bố trí đến sắp xếp dự án đầu tư; quản lý các nguồn vốn, chương trình đầu tư xã hội; chuyển đổi mục đích sử dụng đất, chuyển nhượng đất công, cổ phần hóa doanh nghiệp... Và có mặt ở tất cả các loại hình doanh nghiệp, từ doanh nghiệp tư nhân, doanh nghiệp nhà nước đến doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

... Ưu thế của doanh nghiệp “sân sau” khi tham gia thực hiện các dự án, do được người nắm quyền lực ưu ái nên hầu hết các dự án được chỉ định thầu, thiếu công khai, minh bạch.

Theo số liệu thống kê của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, chỉ riêng năm 2017, cả nước có 221.469 gói thầu, trong đó có tới 153.280 gói thầu được chỉ định thầu, chiếm 69%.

... Năm 2018, Bộ Tài chính chỉ thanh tra 60 dự án doanh nghiệp nhà nước cổ phần hóa chuyển đổi mục đích sử dụng đất, với diện tích 834.000 m² đất sản xuất chuyển đổi thành cao ốc, trung tâm thương mại, tất cả đều có dấu hiệu làm thất thu rất lớn cho ngân sách nhà nước.

Nhiều lô đất được phê duyệt để xây chung cư cao cấp với mức giá chỉ 20 - 40 triệu đồng/m², trong khi giá thị trường lên tới hàng trăm triệu đồng/m², tài sản nhà nước bị định giá rẻ đi nhiều lần.

Tham nhũng thông qua doanh nghiệp “sân sau” không chỉ gây tổn thất nặng nề cho nền kinh tế, mà còn để lại hệ lụy tiêu cực về chính trị,

xã hội. Bởi vậy, loại doanh nghiệp này không những không giúp ích cho dân, cho nước, mà còn là rào cản đối với các doanh nghiệp kinh doanh chân chính và đối với sự phát triển của đất nước.

... Theo số liệu của Thanh tra Chính phủ, lĩnh vực đất đai, nhà ở luôn chiếm tỷ lệ cao nhất trong các vụ khiếu kiện. Cụ thể: năm 2011 chiếm 82%; năm 2012 chiếm 89%; năm 2013 chiếm 60,9%, năm 2016 chiếm 70%.

Còn theo Thanh tra Bộ Tài nguyên và Môi trường, trong 6 tháng đầu năm 2017, Thanh tra Bộ đã nhận 1.539 lượt đơn khiếu nại, trong đó, lĩnh vực đất đai vẫn chiếm số lượng nhiều nhất, với tỷ lệ 95,26%.

... Cũng vì doanh nghiệp “sân sau”, vì “nhóm lợi ích” mà không chỉ quốc gia thất thoát về tài sản, mà Đảng và Nhà nước cũng mất hàng loạt cán bộ, trong đó có rất nhiều cán bộ cấp cao, nhiều tướng lĩnh công an, quân đội rơi vào vòng lao lý hoặc bị kỷ luật... Không chỉ mất tài sản, mất cán bộ, điều nguy hại hơn là niềm tin của nhân dân với Đảng, với chế độ bị bào mòn nghiêm trọng.

Hậu quả “nhóm lợi ích” gây ra không dừng lại ở những mất mát trên đây, mà còn đưa đất nước và chế độ đứng trước những nguy cơ và hậu quả khôn lường.

... Đây là nguy cơ lớn nhất đang hiện hữu dần, đe dọa sự phát triển lành mạnh của đất nước và sự tồn vong của chế độ theo định hướng xã hội chủ nghĩa (lành mạnh). Nguy cơ này bao trùm, đáng lo hơn bất kỳ sự đe dọa nào, tác động chi phối chính, làm trầm trọng các nguy cơ khác, tạo điều kiện cho các nguy cơ khác phát triển và gây tác hại. Đây là điểm lớn nhất, cốt lõi nhất của cuộc đấu tranh về quan điểm, lập trường; là trọng tâm trong chống “tự diễn biến”...

Nguồn: Nguyễn Huy Viện: ““Nhóm lợi ích” đang đưa đất nước đứng trước những nguy cơ khó lường”, 2019.

Chương II

CHU KỲ CHÍNH SÁCH

I. KHÁI NIỆM CHU KỲ CHÍNH SÁCH

Toàn bộ quá trình từ khi một chính sách được hình thành cho tới khi được thay thế bằng một chính sách khác có thể được chia thành những giai đoạn khác nhau về số lượng và nội dung (các hoạt động được triển khai trong từng giai đoạn). Những giai đoạn kế tiếp, liên quan chặt chẽ với nhau trong toàn bộ quá trình đó hình thành một quá trình tổng thể gọi là “chu trình chính sách”. Tuy nhiên, ngay cả khi một chính sách được thay thế bằng một chính sách mới thì vẫn có những yếu tố, nội dung của chính sách cũ được kế thừa và phát triển. Nói cách khác, vẫn có yếu tố “lặp” trong các chính sách. Một quá trình khép kín bao gồm một số giai đoạn có tính lặp đi lặp lại như thế được gọi là một chu kỳ chính sách. Nó bao quát các giai đoạn từ khi phát hiện vấn đề, hình thành chính sách cho tới khi chính sách đó được thay thế bằng một chính sách mới. Như vậy, chu kỳ chính sách là một chuỗi các giai đoạn kế tiếp có liên quan với nhau, từ khi lựa chọn được vấn đề cần được giải quyết bằng chính sách đến khi kết quả chính sách đó được đánh giá và chính sách được thay thế.

Việc chia tách quá trình chính sách thành các giai đoạn và tiểu giai đoạn là một trong những phương thức rất cơ bản để quản lý chính sách một cách có hiệu quả. Nó giúp cho các cơ quan quản lý chính sách có thể theo dõi và quản lý được các hoạt động liên quan tới chính sách, xây dựng được chương trình hành động thích hợp đối với một chính sách cụ thể.

Nếu như quan niệm chung về chu kỳ chính sách đã tương đối thống nhất thì sự phân chia một chu kỳ chính sách thành số lượng các giai đoạn và tên gọi cũng như nội dung các giai đoạn cụ thể lại còn có sự khác biệt khá nhiều.

Một số tác giả cho rằng: mỗi chính sách vận động theo một quy trình, bao gồm 3 giai đoạn cơ bản: hoạch định chính sách, thực thi chính sách và đánh giá chính sách¹. Khi phân tích mô hình chính sách công, một số tác giả cũng phân chia chu kỳ chính sách thành các giai đoạn hoạch định chính sách; tổ chức thực hiện chính sách và cuối cùng là đánh giá chính sách².

Hộp 10: Chu kỳ chính sách

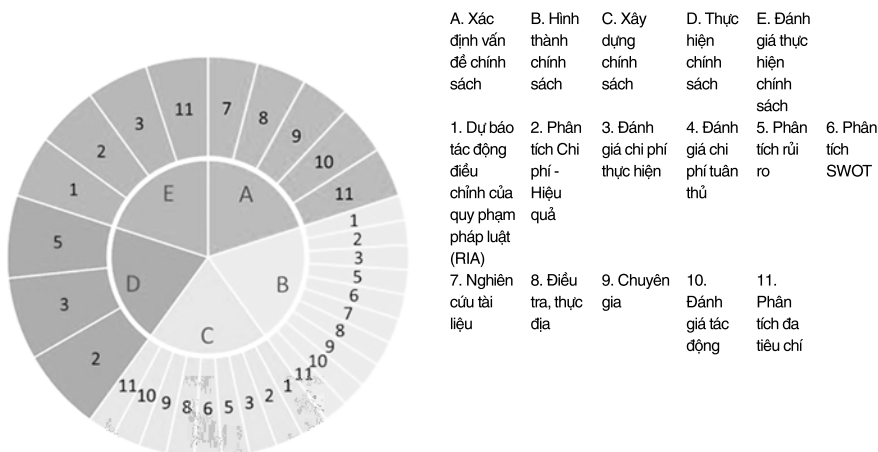
Trong chu trình chính sách, hoạt động phân tích chính sách thường xuyên diễn ra và các phương pháp phân tích chính sách được sử dụng theo nhiều cách khác nhau để cho ra kết quả phân tích đáng tin cậy nhất. Ngoài những phương pháp phân tích kể trên, thực tế một số phương pháp hay công cụ phân tích khác cũng thường được sử dụng, như phân tích SWOT, phân tích đánh giá chi phí thực hiện, chi phí tuân thủ, dự báo tác động (RIA). Trong hình dưới đây, các phương pháp được đề xuất theo chu trình chính sách ngành tài nguyên và môi trường theo 5 bước (A) Xác định vấn đề chính sách; (B) Hình thành chính sách;

1. Xem Nguyễn Đăng Thành: “*Đánh giá chính sách công ở Việt Nam: vấn đề và giải pháp*”, Học viện Hành chính Quốc gia, 2015.

2. Xem Thái Xuân Sang: “*Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về chính sách công ở Việt Nam*”, Học viện Hành chính Quốc gia, 2015.

(C) Xây dựng chính sách; (D) Thực hiện chính sách; (E) Đánh giá thực hiện chính sách. Các phương pháp này có thể được thực hiện đơn lẻ hoặc kết hợp, theo mục đích phân tích của mỗi giai đoạn chu trình chính sách.

Chu trình chính sách và các phương pháp phân tích chính sách



Nguồn: Nguyễn Tùng Lâm: "Tiếp cận quá trình trong phân tích chính sách tài nguyên và môi trường", 2011.

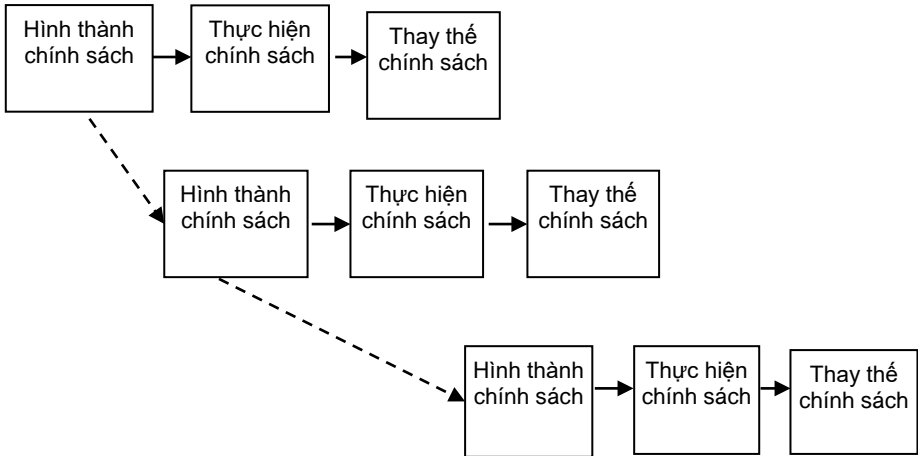
Một số tác giả cho rằng, chu kỳ chính sách không chỉ bao gồm 3 giai đoạn như nêu ở trên, mà còn bao gồm cả giai đoạn điều chỉnh/sửa đổi chính sách. Một số tác giả khác lại cho rằng, đánh giá chính sách cũng cần được coi là một giai đoạn. Công tác giám sát là một loại hoạt động không thể thiếu trong chu kỳ chính sách và được một số tác giả khác cho rằng, cần coi đó như một giai đoạn trong chu kỳ chính sách.

Sự khác biệt giữa những cách phân chia như trên bắt nguồn từ quan niệm về tính độc lập và sự lặp lại của các giai đoạn trong chu kỳ chính sách. Rõ ràng, các hoạt động giám sát, đánh giá và điều chỉnh chính sách là cần thiết và không thể bỏ qua trong toàn bộ chu kỳ chính sách. Các tác giả theo các trường phái phân biệt chu kỳ chính sách khác nhau đều thừa nhận

điều này. Tuy nhiên, cũng dễ nhận thấy rằng các hoạt động này, đặc biệt là giám sát và điều chỉnh chính sách diễn ra ở mọi giai đoạn trong toàn bộ chu kỳ chính sách, cả trong giai đoạn hoạch định lẫn trong giai đoạn thực hiện chính sách. Công tác đánh giá chính sách cũng có thể được thực hiện một số lần từ khi nhận dạng, hoạch định chính sách cho tới khi thay thế chính sách. Như vậy, nếu coi mỗi giai đoạn trong chu kỳ chính sách là một thời kỳ có những hoạt động đặc trưng mà về cơ bản sẽ không lặp lại trong các giai đoạn khác thì chu kỳ chính sách chỉ bao gồm 3 giai đoạn (hình thành chính sách, thực hiện chính sách và thay thế chính sách). Một chính sách có thể trải qua một số chu kỳ điều chỉnh/thay đổi nên các giai đoạn này vừa kế tục, vừa diễn ra song song với nhau (xem Hình 6).

Tất nhiên, sự phân chia chu kỳ chính sách luôn có tính ước lệ, tùy thuộc vào định nghĩa, khái niệm “giai đoạn của chu kỳ chính sách”. Do đó, nếu xét theo chức năng của các hoạt động trong chu kỳ chính sách, người ta có thể phân biệt nhiều hơn 3 giai đoạn cấu thành chu kỳ chính sách.

Hình 6: Các giai đoạn trong những chu kỳ hình thành, điều chỉnh của một chính sách



Đứng trên lợi ích và hiệu quả của công tác quản lý chính sách, việc phân chia chu kỳ chính sách theo chức năng của các hoạt động sẽ hợp lý hơn, bởi nó cho phép dễ dàng xác định các hoạt động cần triển khai trong chu kỳ chính sách hơn. Nó cũng giúp cho việc kiểm tra toàn bộ chu kỳ chính sách một cách thuận lợi và giúp nắm được các công việc cần triển khai với chính sách dễ dàng hơn. Theo cách tiếp cận này, chu kỳ chính sách sẽ bao gồm các giai đoạn nhận dạng nhu cầu về chính sách (phát hiện vấn đề, lựa chọn vấn đề cần điều chỉnh bằng chính sách), xây dựng chính sách, triển khai/ thực hiện chính sách, giám sát và đánh giá chính sách, thay đổi chính sách (kể cả việc điều chỉnh chính sách trong suốt quá trình thực hiện chính sách).

II. SỰ CẦN THIẾT PHẢI XEM XÉT CHÍNH SÁCH TRONG CHU KỲ

Trong thực tế, các nhà quản lý chính sách thường được yêu cầu phải luôn xem xét mỗi chính sách trong chu kỳ của nó. Việc xem xét một chính sách trong chu kỳ của nó thường bắt nguồn từ những lý do chủ yếu sau đây:

Một là, các chính sách đều biến động theo thời gian. Sự biến động này xuất phát từ quan hệ nhân quả giữa các hoạt động mà chính sách điều chỉnh với kết quả của các hoạt động này cũng như tác động của chúng tới việc giải quyết vấn đề mà chính sách được thiết kế và tổ chức thực hiện để giải quyết. Nhờ có mối quan hệ nhân quả này và tác động do việc thực hiện chính sách mà bối cảnh phát triển kinh tế - xã hội biến động, có thể khiến vấn đề cần giải quyết trở nên gay gắt hơn hoặc được giải quyết. Điều này làm cho sự cần thiết phải thực hiện các nội dung cụ thể của chính sách thay đổi, tạo ra sự cần thiết phải điều chỉnh, thay đổi

chính sách. Như vậy, chính sách đã có sự chuyển hóa từ giai đoạn này sang giai đoạn khác trong chu kỳ biến đổi của nó. Do đó, nhận thức về vai trò, vị thế của chính sách trong chu kỳ của nó chính là nhận thức được nhu cầu và nội dung điều chỉnh, thay đổi nội dung của chính sách.

Hai là, việc xem xét, phân tích chính sách trong toàn bộ chu kỳ của nó sẽ cho phép bảo đảm tính liên tục và sự phát triển của nó. Bản thân mỗi chính sách riêng biệt chỉ là một bộ phận cấu thành các định hướng và hành động trong một giai đoạn cụ thể của toàn bộ quá trình biến động của một loạt các hoạt động riêng lẻ cũng như một chương trình tổng thể của nhiều hoạt động và nhóm hoạt động có liên quan mật thiết với nhau để giải quyết một vấn đề kinh tế - xã hội. Nhận thức về vị trí của chính sách trong quá trình biến động của nó thực chất là nhận thức về vai trò và nội dung các giải pháp kinh tế - kỹ thuật và tổ chức để thực hiện mục tiêu của chính sách. Do tiến bộ khoa học và công nghệ cũng như biến động của các mối quan hệ, của tương quan lực lượng giữa các nhóm chủ thể chính sách nên cần định kỳ đánh giá về chúng để có những điều chỉnh thích hợp. Quá trình này thực ra cũng là quá trình biến động của chính sách từ giai đoạn này sang giai đoạn khác trong chu kỳ chính sách.

Ba là, cần biết chính sách đang ở giai đoạn nào trong chu kỳ của nó (định vị chính sách trong chu kỳ) để có quyết định cần thiết về việc có thể đưa chính sách vào thực hiện hay chưa, đã cần điều chỉnh hay thay thế nó bằng một chính sách hợp lý hơn. Những quyết định này có ý nghĩa rất quan trọng vì mỗi chính sách đều cần được đưa vào thực hiện đúng lúc, được thay đổi, điều chỉnh đúng lúc và được thay thế đúng lúc. Bất kỳ giai đoạn nào không được triển khai đúng thời điểm đều có thể làm giảm hiệu quả của chính sách, cản trở việc giải quyết những vấn đề kinh tế - xã hội mà chính sách được thiết kế và triển khai để

giải quyết, thậm chí có thể cản trở sự phát triển kinh tế - xã hội. Nhiều ví dụ về tình trạng này có thể được nêu qua thực tế ở Việt Nam: Sự chậm trễ trong chuyển đổi cơ chế quản lý kinh tế từ kế hoạch hóa tập trung sang cơ chế thị trường, sự chậm trễ trong việc xóa bỏ chính sách bao cấp, sự chậm trễ trong việc xóa bỏ cơ chế xin - cho trong quản lý nhà nước đã ảnh hưởng bất lợi tới sự phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam. Ngược lại, một số chính sách đổi mới giáo dục, điều chỉnh sự phân cấp trong quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp nhà nước, chính sách tập trung hóa quá mức các nguồn lực vào các tập đoàn kinh tế nhà nước khi chưa chuẩn bị kịp các điều kiện về nhân lực, cơ chế đã khiến không đạt được các mục tiêu đề ra ban đầu.

Bốn là, mặc dù mỗi chính sách có tính độc lập nhất định nhưng đều có liên quan với các chính sách khác (có cùng mục tiêu, tác động tới cùng một đối tượng, được thực hiện ở cùng một địa bàn,...) ở những mức độ khác nhau. Nếu chúng ở cùng một giai đoạn trong chu kỳ của chúng (hoặc ít nhất cũng ở những giai đoạn có tính chất tương tự nhau) thì có thể cộng hưởng với nhau, giúp nhân lên tác động của nhau. Ngược lại, nếu chúng ở những giai đoạn khác nhau khá xa trong chu kỳ mỗi chính sách, có thể sẽ xuất hiện những yếu tố làm giảm bớt tác động tích cực của nhau hoặc làm tăng rủi ro cho nhau, hoặc khiến chu kỳ của chúng bị rút ngắn lại.

III. CÁC GIAI ĐOẠN TRONG CHU KỲ CHÍNH SÁCH

1. Phát hiện và lựa chọn vấn đề cần được điều chỉnh bằng chính sách

Chính sách không bao giờ được xây dựng và ban hành một cách tùy ý, theo ý muốn chủ quan, mà là để giải quyết một hoặc một số vấn đề, bất cập hoặc mâu thuẫn trong thực tế. Do vậy,

phát hiện và lựa chọn vấn đề cần được điều chỉnh bằng các chính sách là giai đoạn đầu tiên trong mỗi chu kỳ chính sách. Phát hiện và lựa chọn đúng vấn đề cấp bách cần giải quyết thì chính sách được xây dựng để giải quyết vấn đề đó sẽ có ý nghĩa thiết thực, được xã hội nhanh chóng chấp thuận và ngược lại. Sản phẩm của giai đoạn này chính là một danh mục các vấn đề cần xây dựng chính sách để giải quyết, trong đó không chỉ nêu các vấn đề, mà còn phải sắp xếp chúng theo mức độ cấp bách hoặc theo mức độ ưu tiên phải giải quyết. Đây là căn cứ để xác định một danh mục các vấn đề cần được xây dựng chính sách để giải quyết với mức độ ưu tiên khác nhau.

Nhìn chung, “một vấn đề” được xác định là một trạng thái mà trong đó có sự khác biệt giữa kỳ vọng và mức độ thực tế, bao gồm cả trạng thái mà kỳ vọng cao hơn thực tế, nhưng cũng bao gồm cả trạng thái mà trong đó kỳ vọng thấp hơn so với thực tế. Nó thể hiện sự bất cập của một trạng thái, của những hoạt động so với yêu cầu cụ thể mà các chủ thể xã hội kỳ vọng có thể đạt được. Như vậy, “một vấn đề” tùy thuộc trước hết vào bản chất khách quan của nó và vào nhận thức của các chủ thể có liên quan về nhu cầu cần đạt được trong lĩnh vực này. Việc xác định vấn đề để xây dựng chính sách chính là việc nhận dạng, xác định rõ những bất cập trong đời sống kinh tế - xã hội mà người ta cần xây dựng, thực hiện các chính sách cần thiết để khắc phục hoặc hạn chế bớt tác động tiêu cực của chúng. Đây là tiền đề cho việc xây dựng chính sách vì không có chính sách nào là tự thân, mà luôn được xây dựng, đưa vào thực hiện để khắc phục những bất cập trong xã hội. Một khi vấn đề được xác định và mô tả chính xác, bản thân việc này có ảnh hưởng rất lớn tới chất lượng của chính sách, bảo đảm cho các chính sách thực sự bám sát yêu cầu thực tiễn.

Về cơ bản, việc xác định vấn đề để xây dựng chính sách giải quyết thường bao gồm hai bước được thực hiện theo trình tự sau:

(1) Nhận dạng nội dung/khía cạnh cần phân tích/xem xét. Ba khía cạnh cần được xem xét, phân tích rõ là:

- Nội dung, bản chất kinh tế - kỹ thuật của vấn đề;
- Phạm vi của vấn đề (phạm vi xuất hiện/tồn tại của vấn đề, phạm vi tác động/ảnh hưởng của vấn đề,...);
- Thông số đặc trưng để nhận biết và mô tả vấn đề (bao gồm cả những thông số về các mặt kinh tế, chính trị, xã hội, kỹ thuật, văn hóa, thậm chí cả các khía cạnh tâm lý, pháp lý,...).

(2) Xác định bất cập giữa mục tiêu/kỳ vọng với thực tế.

- Những nội dung/khía cạnh có sự khác biệt. Những khác biệt này thường được nhận biết qua quan sát trực tiếp, qua các thông tin thứ cấp (các báo cáo, số liệu thống kê, thông tin từ truyền thông, từ nhận xét, phản ứng của cộng đồng dân cư hoặc cá nhân hay nhóm chuyên gia,...). Phần nhiều, chúng là những biểu hiện bên ngoài của những quan hệ, nội dung kinh tế - xã hội bên trong, thuộc về bản chất của một hoặc một số khía cạnh nhất định trong đời sống kinh tế - xã hội. Do đó, khi tiếp nhận những thông tin về những dấu hiệu, biểu hiện này, cần phân tích và nhận dạng rõ bản chất của vấn đề, mối quan hệ giữa nó với những vấn đề/khía cạnh khác, đồng thời phân tích, dự báo cả những dấu hiệu nhận biết, những biểu hiện khác (và xu hướng phát triển của vấn đề),...

- Mức độ khác biệt. Mức độ khác biệt giữa kỳ vọng và thực tế thể hiện qua các thông số đặc trưng đã nêu ở phần trên. Cách tiếp cận, lượng hóa những khác biệt này có thể dẫn tới những đánh giá khác nhau về mức độ khác biệt và thứ tự ưu tiên lựa chọn để giải quyết vấn đề.

Việc phân tích vấn đề (có ý nghĩa rất quan trọng đối với việc lựa chọn nội dung chính sách, nếu vấn đề được lựa chọn để xây dựng thành chính sách) bao gồm những nội dung sau:

(i) Nhận dạng, chỉ rõ những bất cập, những khác biệt giữa kỳ vọng và thực tế đang diễn ra.

(ii) Xác định cách tiếp cận đối với vấn đề. Đây sẽ là cơ sở để xác định các chủ thể liên quan tới chính sách, xác định những giải pháp cần triển khai để giải quyết những bất cập nảy sinh.

(iii) Nhận dạng nguyên nhân khả dĩ của các vấn đề.

(iv) Xác định mức độ khả dĩ giải quyết vấn đề (mức độ thu hẹp khoảng cách mục tiêu - thực tế). Việc xác định mức độ khả dĩ giải quyết vấn đề giúp xác định được mức độ can thiệp, mức độ tham gia giải quyết vấn đề của các chủ thể có liên quan trong tổ chức.

(v) Xác định phương thức, giải pháp khả dĩ (bao gồm cả các chủ thể liên quan và nhu cầu về nguồn lực) để giải quyết vấn đề.

(vi) Dự báo tác động, hiệu quả và rủi ro của các phương án giải quyết vấn đề.

Những nội dung trên có quan hệ mật thiết với những nội dung của giai đoạn phát hiện vấn đề. Nếu giai đoạn trước (phát hiện vấn đề) được tiến hành thận trọng, tập hợp được nhiều thông tin, các thông tin được sắp xếp, phân loại hợp lý thì giai đoạn tiếp theo này có thể được triển khai một cách thuận lợi, các thông tin được đưa ra một cách chính xác.

Sau khi xác định được các vấn đề cần xây dựng chính sách để điều chỉnh, cần phân loại chúng để xác định mức độ ưu tiên cần giải quyết. Điều này là cần thiết vì nhiều khi không cùng một lúc xây dựng được đầy đủ các chính sách để giải quyết mọi vấn đề. Ngay với một vấn đề cụ thể, do có nhiều giải pháp, nhiều phương án giải quyết nó ở nhiều lĩnh vực khác nhau, người ta cũng không thể cùng một lúc xây dựng tất cả các chính sách trên tất cả các lĩnh vực có liên quan, mà phải từng bước

xây dựng, thông qua, ban hành và triển khai thực hiện các chính sách theo những thứ tự nhất định. Để xác định được trình tự và mức độ ưu tiên trong xây dựng các chính sách, trước hết, cần xây dựng một hệ thống các tiêu chí đánh giá và phân loại các vấn đề theo mức độ ưu tiên. Sau đó, các phương án tổ hợp các tiêu chí đó được xây dựng và các vấn đề sẽ được phân loại, sắp xếp theo thứ tự ưu tiên được xác định trên cơ sở các tổ hợp này. Kết quả của quá trình này là có được một danh mục các vấn đề cần được điều chỉnh bằng các chính sách, được sắp xếp theo một thứ tự ưu tiên dựa trên những tiêu chí và các phương án tổ hợp các tiêu chí đó.

Danh mục các vấn đề này, cuối cùng, cần được thông qua hoặc quyết định bởi những cá nhân, tổ chức có thẩm quyền. Sau đó, nó cần được chuyển đến những cá nhân, tập thể có liên quan (đặc biệt là những cá nhân, tập thể có trách nhiệm chuẩn bị, xây dựng, quyết định và ban hành chính sách).

2. Xây dựng chính sách

Quá trình xây dựng chính sách (còn gọi là quá trình hoạch định chính sách) là quá trình chuẩn bị, hình thành, mở rộng và phát triển ý tưởng, soạn thảo các phương án/kịch bản chính sách, hoàn thiện chúng, quyết định lựa chọn phương án chính sách chính thức và ban hành, giới thiệu chính sách đó tới toàn bộ các chủ thể liên quan. Quá trình chuẩn bị và xây dựng chính sách thường tốn nhiều thời gian và công sức, đòi hỏi có sự tham gia của nhiều chủ thể, đặc biệt là những chủ thể chịu tác động, kể cả các chủ thể được hưởng lợi từ chính sách. Kết quả của giai đoạn này là có được những văn bản thể hiện những nội dung của chính sách cần ban hành và chúng được ban hành tới đầy đủ các chủ thể có liên quan theo yêu cầu thực hiện các hoạt động trong chu kỳ chính sách.

Quá trình xây dựng chính sách thường bao gồm những bước công việc và những nội dung chủ yếu sau đây¹:

(1) Xây dựng phương án tổ chức thực hiện các giải pháp giải quyết vấn đề. Phương án này thường bao gồm các nội dung sau:

- Cách tiếp cận vấn đề. Với mỗi vấn đề, những cách tiếp cận khác nhau sẽ dẫn tới cách giải quyết khác nhau, cách lựa chọn công nghệ khác nhau, từ đó sẽ có những giải pháp và cách thức tổ chức thực hiện tương ứng. Chẳng hạn, để xóa đói, giảm nghèo cho dân cư nông thôn ở một tỉnh, có thể chọn cách tiếp cận hỗ trợ trực tiếp ngay để họ thoát nghèo tức thì, nhưng cũng có thể để họ tự gia tăng, đẩy mạnh sản xuất để tăng thu nhập, từ đó thoát nghèo; hoặc thu hút đầu tư từ bên ngoài để cải thiện môi trường kinh tế vĩ mô, từ đó tạo việc làm, khai thác nguồn vốn tại chỗ để người dân địa phương đẩy mạnh sản xuất, cung cấp dịch vụ, nâng cao thu nhập để thoát nghèo; hoặc chuyển

1. Năm 2008, Obi và cộng sự đã phân biệt 3 lý thuyết cơ bản được dùng làm cơ sở lý luận cho việc hoạch định chính sách, đó: là lý thuyết hệ thống, lý thuyết phân tầng xã hội và lý thuyết nhóm xã hội. Lý thuyết hệ thống cho rằng, chính sách phản ánh sự tương tác giữa các thành tố cấu thành xã hội; do đó, hoạch định chính sách là quá trình khách quan, đòi hỏi phải phân tích tổng thể các quan hệ kinh tế - xã hội - chính trị,... có liên quan tới việc giải quyết vấn đề bằng chính sách. Lý thuyết hệ thống hiện được áp dụng một cách rộng rãi trong việc hoạch định và phân tích, đánh giá chính sách. Lý thuyết phân tầng xã hội dựa trên sự phân chia xã hội thành 2 “giới”: “giới tinh hoa” và “giới thường dân”, trong đó ứng xử của “giới tinh hoa” sẽ được khái quát hóa thành chính sách để xã hội tuân thủ. Lý thuyết nhóm xã hội cho rằng, xã hội được cấu thành từ những nhóm cá nhân, trong đó mỗi nhóm có những đặc điểm nhất định và có những ứng xử, hành vi xã hội nhất định. Để điều hòa những khác biệt này khi giải quyết mỗi vấn đề, cần có chính sách có thể đáp ứng được yêu cầu của họ ở một mức độ nhất định. Xem Emeka Anthony Obi, Chidi Lambert Nwachukwu, Arinze Charles Obiora: “*Public policy analysis and decision making*”, 2008.

dịch cơ cấu kinh tế, giới thiệu cho người dân những hướng sản xuất kinh doanh mới có thu nhập cao hơn, hướng dẫn họ chuyển dịch cơ cấu kinh tế để nâng cao thu nhập, từ đó thoát nghèo. Mỗi cách tiếp cận như vậy sẽ gắn với những giải pháp cụ thể, với cách thức tổ chức cụ thể mà chính sách sẽ được xây dựng phải bao quát, quán triệt. Sự lựa chọn cách tiếp cận sẽ tác động tới toàn bộ các nội dung của các bước tiếp theo.

- Hướng công nghệ (và những công nghệ cụ thể, ít nhất là một số công nghệ chủ yếu hoặc một số công nghệ được sử dụng một cách phổ biến) giải quyết vấn đề được lựa chọn. Đây thực sự là việc lựa chọn những hướng, những cách thức và chiến lược để giải quyết vấn đề mà chính sách hướng tới. Nó là sự cụ thể hóa cách tiếp cận đã lựa chọn ở bước trước đó. Nếu cách tiếp cận đã chọn mà không cụ thể hóa được, tức là không chọn được công nghệ, cách thức thích hợp để thực hiện thì buộc phải xem xét, phân tích những “điểm nghẽn” để chỉnh sửa hoặc lựa chọn cách tiếp cận khác, khả thi hơn hoặc phù hợp hơn.

- Các giải pháp cần triển khai thực hiện. Với những chính sách về những nội dung phức tạp và được triển khai trên phạm vi rộng, có liên quan tới nhiều đối tượng, người ta có thể đề cập tới những nhóm giải pháp cần triển khai. Yêu cầu đặt ra với việc lựa chọn các giải pháp là phải bảo đảm tính toàn diện và đồng bộ của các giải pháp, bảo đảm chúng không đem lại những tác động trái ngược khiến kết quả và tác động của giải pháp này triệt tiêu kết quả, tác động của (những) giải pháp khác. Yêu cầu về tính toàn diện và đồng bộ của các giải pháp đòi hỏi các giải pháp hoặc nhóm giải pháp phải bao quát toàn bộ các khía cạnh, lĩnh vực, đối tượng có liên quan tới vấn đề cần giải quyết trong suốt thời kỳ chính sách (hoặc trong vòng đời của chính sách, hoặc trong toàn bộ chu kỳ biến đổi của hiện tượng/chủ thể mà chính sách cần tác động). Các nội dung được đề cập trong chính

sách cần bao quát toàn bộ các khía cạnh liên quan tới từng giải pháp mà chính sách đề cập tới, bao gồm cả mục tiêu của nó, các nội dung chuyên môn của giải pháp (các hoạt động hoặc nhóm hoạt động cần thực hiện), các chủ thể có liên quan (chủ thể thực hiện, chủ thể hỗ trợ/phục vụ, chủ thể kiểm tra, giám sát, chủ thể chịu tác động/được thụ hưởng hoặc hưởng lợi, chủ thể xử lý các tranh chấp, mâu thuẫn, bất đồng có thể xảy ra, các nguồn lực cần bảo đảm và nguồn cung cấp, các kênh và cách thức bảo đảm các nguồn lực thực hiện giải pháp, cách thức xử lý những rủi ro trong quá trình cung cấp, sử dụng nguồn lực, trách nhiệm và mối quan hệ giữa các chủ thể liên quan tới mỗi giải pháp). Trong quá trình xây dựng chính sách, cần liệt kê những nội dung trên theo từng giải pháp, nhưng sau đó, có thể sắp xếp chúng lại theo những chủ đề/tiêu chí khác, tùy thuộc yêu cầu kỹ thuật và pháp lý của văn bản thể hiện chính sách, theo logic nội tại của vấn đề (và từng bộ phận cấu thành) cũng như tập quán pháp lý, phong cách riêng của chủ thể có quyền quyết định và ban hành chính sách. Trong việc tìm kiếm các giải pháp giải quyết vấn đề, các chuyên gia kỹ thuật có hiểu biết sâu rộng về kinh tế - kỹ thuật có vai trò đặc biệt quan trọng. Tuy nhiên, rất cần có sự tham gia của các chuyên gia có kinh nghiệm về mặt kinh tế - xã hội, bởi trong hầu hết các trường hợp, việc giải quyết một vấn đề thường tạo ra những lợi ích trái ngược, xung đột với nhau. Việc dung hòa lợi ích cần có kiến thức chuyên môn kỹ thuật, nhưng cũng cần tìm kiếm để tạo ra những thỏa hiệp mà các bên liên quan có thể chấp nhận được.

- Thứ tự, trình tự thực hiện những giải pháp đã lựa chọn,... Về mặt kỹ thuật và tổ chức, đây là những nội dung không thể thiếu, bảo đảm tính khả thi về mặt không gian, thời gian của các giải pháp. Chúng có thể được tổng hợp thành một mục riêng trong các văn bản công bố chính sách, nhưng cũng có thể được

quy định một cách phân tán ở từng mục tương ứng với mỗi giải pháp. Trong hầu hết các quy định pháp lý của Việt Nam hiện nay đều có một mục về tổ chức thực hiện. Những nội dung này thực ra chỉ xác định một cách tổng hợp những cơ quan quản lý nhà nước chủ yếu tham gia thực hiện chính sách và trách nhiệm, nhiệm vụ của họ.

- Thí điểm, thử nghiệm chính sách. Thực ra, đây là một loại giải pháp đặc biệt, có thể kể tới trong điểm thứ ba của nội dung này (các giải pháp giải quyết vấn đề mà chính sách muốn giải quyết). Tuy nhiên, nó có đặc thù riêng là bao quát tất cả các giải pháp kỹ thuật hoặc những giải pháp kỹ thuật chủ yếu, quan trọng và có ảnh hưởng lớn hoặc tới đông đảo các đối tượng chịu tác động của chính sách.

Do hầu hết các chính sách đều có tính toàn diện và tổng thể cao, tác động tới một số lượng lớn các chủ thể xã hội trên phạm vi rộng nên việc ban hành, triển khai thực hiện cần rất thận trọng. Bởi vậy, ngoài yêu cầu phải thận trọng, chu đáo trong việc xây dựng chính sách, việc thí điểm, thử nghiệm các giải pháp chính sách trên một phạm vi có thể kiểm soát được, với một quy mô và nhóm đối tượng ở mức độ vừa phải (mà tác động tiêu cực nếu có, sẽ không quá lớn) thường được tiến hành. Mục tiêu của việc thí điểm, thử nghiệm thường là kiểm tra tính hợp lý, hiệu quả của các giải pháp chính sách (nội dung chính sách), đánh giá tác động thực sự của chính sách, hoàn thiện công tác tổ chức, bảo đảm nguồn lực thực hiện chính sách hoặc phát hiện những khó khăn, bất cập khi triển khai thực hiện chính sách, thậm chí kiểm tra cả tính khả thi của toàn bộ chính sách cũng như của từng giải pháp chính sách.

Việc thí điểm, thử nghiệm một chính sách thường được thực hiện bằng cách triển khai thực hiện một phần các nội dung của chính sách hoặc thực hiện toàn bộ các nội dung của chính sách

đối với một hoặc một số nhóm đối tượng tác động của chính sách, hoặc thực hiện chính sách ở một quy mô nhỏ, trên một số địa bàn có những đặc thù nhất định. Hiện nay, do công nghệ thông tin phát triển, người ta đã xây dựng và sử dụng các phần mềm giả định, cho phép kiểm định các giả thiết về chính sách mà không nhất thiết phải thử nghiệm trên thực tế, hoặc ít nhất cũng không cần thực nghiệm tất cả các nội dung chính sách.

(2) Lựa chọn cấu trúc của chính sách. Như đã trình bày ở trên, một chính sách có thể được thể hiện dưới nhiều dạng văn bản, tài liệu khác nhau, trong đó mỗi loại lại có giá trị pháp lý khác nhau. Ở bước trên đây (xây dựng phương án tổ chức thực hiện các giải pháp giải quyết vấn đề), các nội dung của chính sách đã được hoạch định. Vấn đề ở bước này là thể hiện chúng dưới hình thức nào cho phù hợp. Những nội dung cụ thể cần quyết định ở bước này là:

- Những hình thức văn bản pháp lý được sử dụng để thể hiện các nội dung của chính sách. Cơ quan có thẩm quyền cao nhất trong việc xây dựng một chính sách có trách nhiệm quyết định nội dung này. Về cơ bản, họ có thể tham vấn ý kiến của (i) Các chuyên gia/cơ quan chuyên môn - kỹ thuật về vấn đề mà chính sách muốn giải quyết và (ii) các chuyên gia/cơ quan chuyên môn về pháp lý. Ngoài ra, các cán bộ quản lý hành chính cũng có thể tham gia quá trình này để bảo đảm rằng, các quy định phù hợp và tuân thủ đúng các quy định về hành chính, về thẩm quyền của các cấp trong các hệ thống quản lý có liên quan. Trong việc lựa chọn hình thức văn bản pháp lý để công bố các nội dung cụ thể của một chính sách, cần xem xét giá trị và hiệu lực của loại văn bản cũng như phạm vi, đối tượng điều chỉnh chủ yếu của loại văn bản được chọn và thẩm quyền của chủ thể ban hành văn bản chứa đựng nội dung của chính sách.

Trong trường hợp đặc biệt, một số nội dung của chính sách có thể không được hoặc không cần được công bố dưới hình thức văn bản. Tuy nhiên, sau khi các quyết định phi văn bản được công bố, chúng cần được văn bản hóa theo các quy định có giá trị pháp lý.

- Những nội dung cụ thể cần được đưa vào từng hình thức văn bản pháp lý, cơ quan chịu trách nhiệm và thời gian công bố các văn bản pháp lý. Trong thực tiễn, hầu hết các văn bản pháp lý đều chứa đựng những nội dung liên quan tới nhiều chính sách. Do đó, vẫn có những trường hợp ngay trong một văn bản pháp lý về một lĩnh vực, có những quy định chứa đựng những nội dung khác nhau, thậm chí trái ngược nhau. Đây là hậu quả của việc chưa phân tích thấu đáo mối quan hệ toàn diện giữa vấn đề cần giải quyết với các vấn đề liên quan khác, hoặc chưa phân tích đầy đủ mối quan hệ giữa các giải pháp dự kiến sẽ thực hiện với các vấn đề khác cũng như những tác động mà nó có thể gây ra. Tuy nhiên, hiện tượng này cũng khó tránh do tính phức tạp của các vấn đề kinh tế - xã hội và mối quan hệ đa dạng, tác động đa chiều của các quá trình, các hoạt động kinh tế - xã hội. Để tránh trường hợp này, cần có sự rà soát kỹ lưỡng nội dung của các văn bản pháp lý trước khi ban hành và tìm ra phương án dung hòa những khác biệt giữa các chính sách. Ngoài ra, thời điểm ban hành một văn bản pháp lý nhiều khi không phù hợp với yêu cầu về mặt thời gian mà một chính sách đòi hỏi phải công bố.

- Cách thức công bố, chuyển tải các thông tin về chính sách tới các cơ quan/tổ chức/nhóm xã hội liên quan tới từng nội dung của chính sách. Đây là một bước trong tổng thể quá trình xây dựng chính sách, bảo đảm cho chính sách “đến” được với những đối tượng mà nó hướng tới cũng như những đối tượng có liên quan khác. Ở Việt Nam, cũng như nhiều nước khác, những hoạt

động này được triển khai sau khi chính sách đã được xây dựng, thuộc phạm trù “tuyên truyền, phổ biến pháp luật”. Để những hoạt động này có thể được triển khai một cách thuận tiện, cần có sự chuẩn bị ngay từ giai đoạn xây dựng chính sách.

(3) Phân công các cơ quan/tổ chức/cá nhân xây dựng tài liệu mô tả các nội dung chính sách. Nội dung này dựa trên những quyết định đầu tiên của bước kế trước nó: Khi đã lựa chọn (các) hình thức văn bản pháp lý để thể hiện nội dung chính sách, theo quy trình xây dựng và ban hành các văn bản pháp lý của từng nước, thực ra, các cơ quan có trách nhiệm xây dựng tài liệu mô tả, trình bày những nội dung cụ thể của chính sách đã được quyết định. Bởi lẽ, theo quy định về quy trình lập pháp và trình tự xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, mỗi loại văn bản pháp luật đều phải được soạn thảo và ban hành theo một quy trình nhất định, trong đó có xác định rõ cơ quan, tổ chức nào phải tham gia vào khâu/những khâu nào, dưới những hình thức nào, vào thời điểm/giai đoạn nào trong toàn bộ quy trình. Thậm chí trong các quy định để cụ thể hóa chính sách còn có thể xác định cụ thể những việc gì phải do thủ trưởng cơ quan, tổ chức đích thân thực hiện, những công việc gì có thể ủy quyền và ủy quyền cho ai.

(4) Tham vấn các tổ chức liên quan và ra quyết định. Giai đoạn này có ý nghĩa quan trọng đối với việc phát hiện, xác định và làm rõ những xung đột lợi ích, những mâu thuẫn nội tại của một chính sách và cách thức, phương thức dung hòa những lợi ích bị xung đột, khắc phục những điểm không nhất quán, còn bất nhất, mâu thuẫn với nhau trong nội bộ một chính sách.

Việc tham vấn các tổ chức liên quan có thể được thực hiện dưới nhiều hình thức: tổ chức các hội thảo, tọa đàm, sinh hoạt khoa học, công bố công khai để lấy ý kiến cộng đồng, mời phản biện từ các chuyên gia, khảo sát - điều tra đối với các đối tượng

có liên quan,... Mức độ, nội dung, tần suất tham vấn đối với những đối tượng cụ thể do cơ quan chủ trì việc xây dựng chính sách quyết định căn cứ vào tính chất, phạm vi, mức độ tác động, điều kiện tổ chức, nguồn lực có thể huy động và năng lực của chính cơ quan này. Những hoạt động tham vấn này có thể được lặp lại bởi những cơ quan, tổ chức độc lập khác theo quyết định của cơ quan quyết định chính sách.

Việc quyết định một chính sách hoặc những bộ phận khác nhau của một chính sách cụ thể thuộc trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền được quy định bởi pháp luật (kể cả đối với các chính sách của các tổ chức xã hội - nghề nghiệp, các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức kinh doanh,...). Trình tự, thủ tục quyết định chính sách và các hồ sơ liên quan cũng được quy định bởi các văn bản pháp luật liên quan và/hoặc các điều lệ, quy chế tổ chức của cơ quan có thẩm quyền quyết định chính sách.

(5) Công bố các chính sách tới các chủ thể liên quan. Đây không đơn thuần là vấn đề có tính thủ tục, mà là để nội dung các chính sách được phổ biến đúng, rõ ràng, đầy đủ tới những đối tượng có liên quan. Yêu cầu đặt ra là tất cả các chủ thể liên quan tới một chính sách phải biết rõ về chính sách này.

Việc xây dựng chính sách thường được thực hiện theo phương pháp suy luận, cụ thể hóa. Theo đó, từ nhu cầu giải quyết vấn đề, người ta xác định các mục tiêu khả thi và quyết định mục tiêu mà chính sách cần theo đuổi và đạt được cũng như mức độ cần đạt được của các chỉ số thể hiện hoặc phản ánh mục tiêu. Trên cơ sở các mục tiêu này của chính sách, có thể xác định những sản phẩm, dịch vụ, quá trình hoặc những trạng thái cần có, tức là những sản phẩm mà chính sách cần tạo ra để có thể thực hiện được mục tiêu. Những sản phẩm này phải có thể lượng hóa, có thể kiểm tra, có thể giám sát được hoặc có thể mô tả được bằng các phương tiện, công cụ, phương pháp hiện

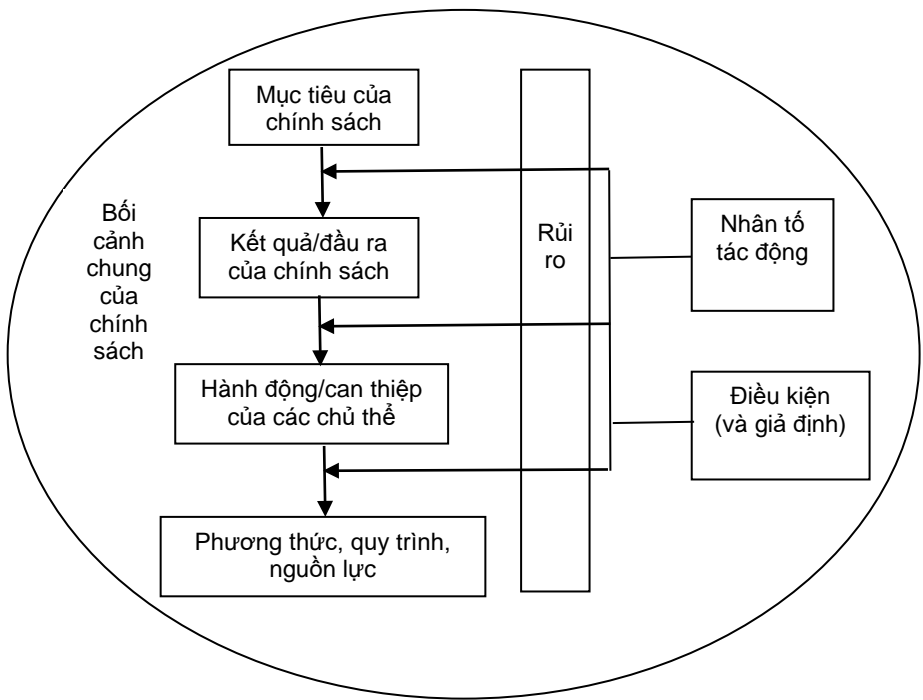
hữu hoặc có thể tạo ra, tìm kiếm và sử dụng được trong quá trình thực hiện chính sách. Chúng thường do các hoạt động hoặc các chương trình hành động trong khung khổ chính sách tạo ra nên cũng được gọi là các đầu ra, tương tự như trong các dự án.

Sự cụ thể hóa tiếp theo là bước chuyển hóa các kết quả cần đạt được thành các hoạt động hoặc nhóm hoạt động cụ thể cần được điều chỉnh bởi chính sách. Một khi những hoạt động (hoặc một số hoạt động) trong khung khổ chính sách được liên kết với nhau, có quan hệ chặt chẽ với nhau (về mặt kỹ thuật, về mặt tổ chức, gắn với một hoặc một nhóm chủ thể,...) thì chúng thường được tập hợp lại thành các chương trình. Trong xây dựng và thực hiện các chính sách, những chương trình như thế thường phải theo đuổi, phải đạt được một hoặc một số mục tiêu nhất định và người ta gọi chúng là những chương trình mục tiêu. Những chương trình mục tiêu bao gồm cả những can thiệp của các chủ thể bên ngoài, của các cơ quan quản lý nhà nước và những hành động, hoạt động của các chủ thể bên trong của chính sách, kể cả hoạt động của các đối tượng chịu tác động, các đối tượng thụ hưởng chính sách. Do tiến bộ và khoa học công nghệ, nên càng ngày càng có nhiều cách tiếp cận khác nhau, nhiều phương pháp và nhiều công nghệ khác nhau để tạo ra một sản phẩm, dịch vụ, quy trình cụ thể (tức là tạo ra một kết quả cụ thể của một chính sách). Mỗi cách tiếp cận, phương pháp và công nghệ như vậy sẽ bảo đảm tạo ra kết quả kỳ vọng với những chi phí khác nhau về cả chủng loại và số lượng, tức là đem lại hiệu quả khác nhau. Bởi vậy, khi xác định các hoạt động và những can thiệp trong một chính sách, cần lựa chọn cách tiếp cận, công nghệ và phương pháp thích hợp với bối cảnh chung, đem lại hiệu quả tổng hợp

lớn nhất và lợi ích của các chủ thể liên quan được bảo đảm một cách hài hòa nhất.

Quá trình này có thể được mô tả khái quát qua sơ đồ ở Hình 7.

Hình 7: Sự phát triển từ mục tiêu tới các nội dung cụ thể của một chính sách



Hầu hết các quốc gia đều có những quy định riêng về quy trình xây dựng các chính sách công. Các tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp cũng có những quy định riêng về việc xây dựng, điều chỉnh chính sách của mình. Vấn đề cần lưu ý là: Ở nhiều nước, quy trình xây dựng chính sách được hiểu đồng nghĩa với việc xây dựng các văn bản thể hiện chính sách. Ở các nước khác nhau, với các tổ chức khác nhau, quy trình này cũng

khác nhau. Ngay với quy trình xây dựng các văn bản pháp luật (thể hiện chính sách công) của các nước cũng khác nhau¹.

Nếu như việc xây dựng một văn bản luật cũng như xây dựng một văn bản pháp quy bất kỳ nào khác luôn diễn ra trong một thời gian nhất định, thường là dài hơn người ta có thể hình dung (và kỳ vọng), thì việc hình thành một chính sách thường cũng mất nhiều thời gian, trong đó những ý tưởng thiết kế ban đầu sẽ được cụ thể hóa và bổ sung, đồng thời được điều chỉnh cho phù hợp với điều kiện thực tế để khắc phục những bất cập xuất phát từ sai lệch do những dự báo ban đầu (khi đánh giá sự cần thiết và hình thành những ý tưởng đầu tiên của chính sách) không chính xác hoặc không còn chính xác nữa.

Hộp 11: Chính sách dựa trên bằng chứng - Tầm quan trọng và những vấn đề mấu chốt

Mục đích của bộ công cụ là gì?

Trong thập kỷ qua, Chính phủ Anh đã phát triển khái niệm “chính sách dựa trên bằng chứng” (Evidence Based Policy - EBP). Chúng tôi thường xuyên nhận được câu hỏi từ các đối tác tại các nước đang phát triển rằng điều gì đang xảy ra ở Anh liên quan đến EBP và họ có thể học hỏi được gì từ kinh nghiệm của nước Anh? Mục đích của bộ công cụ này là nhằm xác định những bài học và cách tiếp cận từ EBP ở Anh mà có thể có giá trị đối với các nước đang phát triển. Cách tiếp cận và công cụ trình bày ở đây được căn cứ vào giả thuyết rằng, người đọc là một nhà hoạch định chính sách cấp tiến tại một nước đang phát triển và là một người quan tâm đến việc sử dụng EBP. Đối tượng dự định bao gồm

1. Ở Việt Nam, năm 2015, Quốc hội ban hành *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*. Bộ Luật này không chỉ quy định quy trình, mà còn xác định trách nhiệm của các chủ thể liên quan tới việc xây dựng và điều chỉnh, sửa đổi các văn bản quy phạm pháp luật.

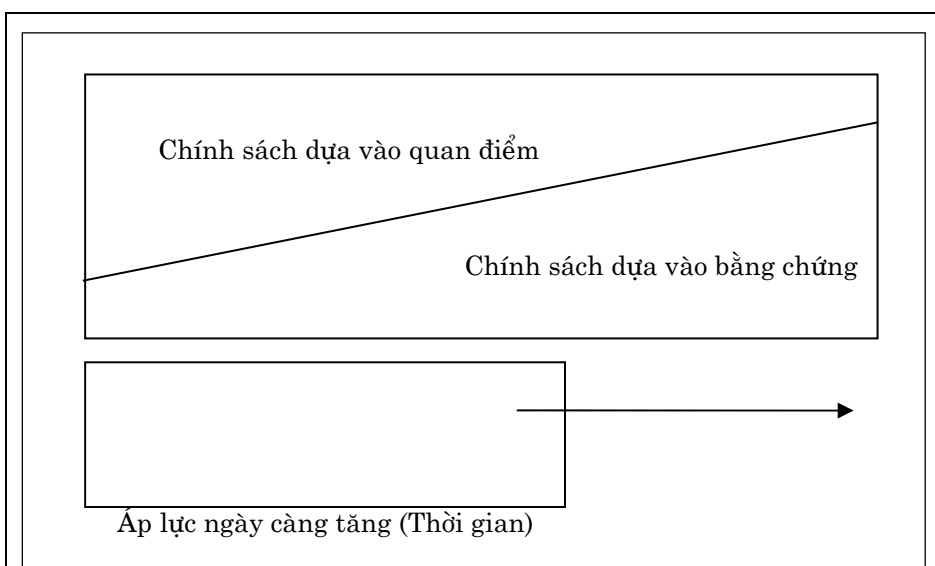
những nhà hoạch định chính sách và các nhà tư vấn về chính sách trong khu vực công, hơn là những người đang làm việc trong khu vực tư nhân hoặc xã hội dân sự.

EBP đến từ đâu?

Việc lấy bằng chứng đưa vào chính sách không phải là ý tưởng mới. Điều mới và thú vị, tuy nhiên, chính là việc nhấn mạnh nhiều hơn vào khái niệm đó ở Anh trong thập kỷ qua. Thuật ngữ chính sách dựa trên bằng chứng (EBP) đã trở nên phổ biến trong các chính phủ Công Đảng mới từ năm 1997. Việc nhấn mạnh này được dự định để báo hiệu sự ra mắt của chính phủ với nhiệm vụ hiện đại hóa, cam kết thay thế động lực hoạt động chính trị theo ý thức hệ bằng việc ra quyết định hợp lý. EBP hiện nay trở thành trọng tâm đối với các mạng lưới chính sách khác nhau, cho dù đó là cơ quan chính phủ, tổ chức nghiên cứu hoặc tổ chức cố vấn, chuyên gia.

EBP là gì?

EBP là một cách tiếp cận giúp mọi người ra quyết định có căn cứ xác đáng về các chính sách, chương trình và dự án bằng cách đưa ra những bằng chứng đang có tốt nhất từ các công trình nghiên cứu tại chính trung tâm nơi xây dựng và thực hiện chính sách (Davies, 2004:3). EBP đúng hơn là một tài liệu thuyết trình hoặc là một tập hợp các phương pháp truyền tải vào quá trình chính sách, chứ không hẳn là để tác động trực tiếp lên mục đích cuối cùng của chính sách. Nó quảng bá cho một cách tiếp cận hợp lý hơn, chặt chẽ hơn và có hệ thống hơn. Việc theo đuổi EBP được căn cứ vào lập luận rằng, các quyết định về chính sách cần phải được dựa vào những bằng chứng đang có và phải bao gồm sự phân tích hợp lý. Đó là bởi vì chính sách và thực tiễn được dựa vào bằng chứng có tính hệ thống được nhìn nhận là cho ra kết quả tốt hơn. Sự tiến triển đáng mong muốn được trình bày ở Hình dưới đây. Như Davies ghi chú (ibid) “Sơ đồ cho thấy sự chuyển đổi, tại đó các chính sách dựa vào quan điểm đang được thay thế bằng cách tiếp cận chặt chẽ và hợp lý hơn, nó tập hợp, thẩm định có phê phán và sử dụng bằng chứng nghiên cứu có chất lượng cao để truyền tải vào quá trình hoạch định chính sách và thực tiễn có tính chuyên môn”.



Những vấn đề mấu chốt xung quanh EBP

Những gì được thấy rõ từ các tài liệu là bằng chứng là một thuật ngữ mơ hồ. Chúng ta có quan điểm rằng, chính sách dựa trên bằng chứng cần phải căn cứ vào bằng chứng có tính hệ thống; có nghĩa là bằng chứng dựa trên nghiên cứu. Chìa khóa cho điều này là chúng ta sử dụng một định nghĩa chung nhưng được chấp nhận một cách rộng rãi về nghiên cứu với tư cách là “tất cả các nỗ lực có hệ thống để làm tăng thêm kho tàng kiến thức” (OECD 1981). Như vậy, chúng ta bao gồm tất cả các loại bằng chứng và cho rằng, chúng được thu thập thông qua một quá trình có hệ thống. Điều này có thể bao gồm cả điều tra và đánh giá có tính chất phê phán, xây dựng lý thuyết, thu thập dữ liệu, phân tích và dự thảo các quy định liên quan đến chính sách và thực tiễn phát triển. Nó cũng bao gồm cả nghiên cứu hành động, tức là suy nghĩ của những người vận dụng kết quả nghiên cứu vào thực tế có xu hướng hướng đến việc đề cao hoạt động thực tiễn trực tiếp. Thực ra, chúng ta đang nói về chính sách dựa trên bằng chứng có căn cứ khoa học - để dễ dàng hơn, chúng ta gắn nó vào thuật ngữ chính sách dựa trên bằng chứng.

Sẽ là sai lầm nếu cho rằng, trên thực tế tất cả các hình thức của bằng chứng đều như nhau về tầm quan trọng, mức độ phù hợp và trọng lượng. Các cơ quan và đơn vị của chính phủ có xu hướng suy xét theo thứ bậc trong việc lựa chọn bằng chứng sẽ được sử dụng, ở đâu và như thế nào - những quyết định này thường được gắn chặt vào các giả thiết liên quan đến tính hiệu lực và quyền lực. Thường thì chỉ có các bằng chứng chắc chắn (hoặc dữ liệu theo kinh nghiệm) là được sử dụng. Đó thường là lối suy nghĩ hẹp hòi: bởi vì những kiến thức còn tiềm ẩn, sự thông thái dựa trên thực tế và, có lẽ quan trọng nhất là tiếng nói của những người dân thường - “tiếng nói của người nghèo” - thường là có tầm quan trọng như nhau. Hàm ý ở đây, vì vậy, là cách tiếp cận theo EBP cần phải cân nhắc cả những nguồn nghiên cứu rộng lớn chứ không chỉ với bằng chứng chắc chắn.

Những vấn đề gì các chính phủ cần phải xem xét khi cố gắng xác định bằng chứng gì là có ích? Công trình gần đây (Court, Hovland, and Young, 2005; Shaxson, 2005) đề xuất rằng, các chính phủ cần phải xem xét:

- **Tính kỹ càng:** Bằng chứng có mô tả đúng những gì nó định làm không?
- **Tính khách quan:** Chất lượng của cách tiếp cận được sử dụng để tạo bằng chứng và tính khách quan của nguồn, cũng như phạm vi những cuộc tranh cãi liên quan đến bằng chứng.

- **Uy tín:** Điều này liên quan đến tính đáng tin cậy của bằng chứng và vì vậy, liệu chúng ta có thể dựa vào nó để giám sát, đánh giá hoặc đánh giá tác động không?

- **Tính khái quát:** Thông tin có phạm vi rộng hay chỉ là một vài trường hợp được lựa chọn hoặc thí điểm?

- **Tính phù hợp:** Liệu bằng chứng có kịp thời, có chủ đề và có hàm ý về chính sách không?

- **Tính có sẵn:** Sự tồn tại của bằng chứng (tốt).

- **Căn nguyên của bằng chứng:** Bằng chứng có nền móng thực tế không?

- **Tính thực tiễn:** Liệu những nhà hoạch định chính sách có tiếp cận bằng chứng trong hình thái có ích và liệu những hàm ý về chính sách của nghiên cứu có khả thi và đủ điều kiện không?

Làm thế nào để kết hợp bằng chứng vào quá trình hoạch định chính sách?

Các quá trình chính sách lý tưởng bao gồm những giai đoạn khác nhau: sắp xếp chương trình nghị sự; xây dựng; thực hiện; và đánh giá. Bằng chứng có tiềm năng ảnh hưởng lên quá trình hoạch định chính sách trong tất cả các giai đoạn. Những loại hình bằng chứng khác nhau thường là cần cho những phần khác nhau của một quá trình chính sách, và việc xem xét đến yếu tố thời gian có thể ảnh hưởng tới cơ chế có sẵn để thu thập bằng chứng.

Đối với từng phần khác nhau của quá trình chính sách, chúng tôi chỉnh sửa lại bài viết của Pollard và Court (2005) để đưa ra những nét đại cương về các vấn đề cụ thể liên quan đến việc sử dụng bằng chứng.

Hợp phần của quá trình chính sách và các vấn đề bằng chứng khác nhau được trình bày trong Bảng dưới đây:

Giai đoạn của quá trình chính sách	Mô tả	Các vấn đề bằng chứng khác nhau
Sắp xếp chương trình nghị sự.	Ý thức và ưu tiên dành cho một vấn đề.	Bằng chứng cần có ở đây là việc xác định vấn đề mới hoặc xây dựng bằng chứng liên quan đến mức độ nghiêm trọng của vấn đề, sao cho những nhân vật chính sách có liên quan ý thức được rằng vấn đề thực sự là quan trọng. Yếu tố then chốt ở đây là tính đáng tin cậy của bằng chứng và cũng là cách mà bằng chứng được truyền tải.
Xây dựng.	Có hai giai đoạn chính đối với quá trình xây dựng chính sách: xác định các phương án lựa chọn chính sách và sau đó lựa chọn phương án ứng ý nhất (xem Young and Quinn, 2002: 13-14).	Đối với cả hai giai đoạn, những nhà hoạch định chính sách cần phải bảo đảm một cách tốt nhất rằng sự hiểu biết của họ về tình hình cụ thể và về các phương án lựa chọn khác nhau càng cụ thể, toàn diện bao nhiêu càng tốt bấy nhiêu; chỉ như thế họ mới có thể đưa ra được những quyết định có căn cứ về chính sách sẽ ra đời và thực hiện. Điều này bao gồm mối liên kết có tính chất công cụ giữa một hoạt động và một kết quả, cũng như dự tính chi phí và tác động của một can thiệp. Chất lượng và tính đáng tin cậy của bằng chứng là quan trọng.

Thực hiện.	Các hoạt động thực tiễn trên thực tế.	Trọng tâm ở đây là bằng chứng mang tính chất vận hành nhằm cải thiện tính hiệu quả của các sáng kiến. Điều này có thể bao gồm công việc phân tích cũng như kiến thức có hệ thống về kỹ năng mang tính kỹ thuật, chuyên môn cao và kinh nghiệm thực tế. Nghiên cứu hành động và các dự án thí điểm thường là quan trọng. Điều chủ yếu là bằng chứng có tính phù hợp thực tế trong tất cả các bối cảnh khác nhau.
Đánh giá.	Giám sát, đánh giá quá trình và tác động của một can thiệp.	Mục đích đầu tiên là để xây dựng cơ chế giám sát. Theo Young and Quinn (2002), “một quy trình đánh giá toàn diện là điều cơ bản trong việc xác định tính hiệu quả của chính sách được thực hiện và trong việc đưa ra căn cứ đối với quá trình ra quyết định trong tương lai”. Trong quá trình giám sát và đánh giá, phải bảo đảm bằng chứng là khách quan, triệt để và phù hợp, được truyền tải thành công vào quá trình hoạch định chính sách tiếp theo.

Nguồn: Adapted from Pollard and Court (2005).

Bằng chứng không phải là yếu tố duy nhất ảnh hưởng đến quá trình hoạch định chính sách

Điều quan trọng là phải nhận thức được rằng, tại mỗi giai đoạn của một chu kỳ chính sách có nhiều yếu tố khác nhau cũng ảnh hưởng đến chính sách. Điều này xuất hiện ở cả cấp độ cá nhân, như: về kinh nghiệm riêng của người hoạch định chính sách, sự tinh thông nghề nghiệp và đầu óc suy xét, và cả cấp độ thể chế, như: về động cơ, quyền lợi và năng lực của thể chế. Đồng thời, cũng có nhiều trở ngại sẽ hạn chế mức độ ảnh hưởng của bằng chứng, như: áp lực cần phải xử lý thông tin nhanh. Việc hoạch định chính sách không khách quan và không trung hòa vốn đã là một quá trình chính trị. Nutley (2003:12) nhấn mạnh một thực tế là việc tác động lẫn nhau giữa nhà hoạch định chính sách và nhà nghiên cứu bị hạn chế bởi sự khác nhau của hai thế giới này. Họ sử dụng ngôn ngữ khác nhau và có ưu tiên, chương trình nghị sự, thời gian biểu và hệ thống khen thưởng khác nhau. Kết quả là khoảng cách về giao tiếp giữa họ luôn luôn tồn tại.

Những thách thức ở đây là rất rõ, tuy nhiên, các nhà nghiên cứu, những nhà hoạch định chính sách và những người vận dụng kết quả nghiên cứu vào thực tế cùng thống nhất ở một điểm: họ coi đó là một sự phát triển tích cực khi có nhiều cách tiếp cận dựa trên bằng chứng hơn đối với chính sách và thực tiễn.

Các hàm ý của EBP đối với các nước đang phát triển: Tại sao EBP có ý nghĩa đối với các nước đang phát triển?

Chúng ta được thuyết phục rằng, cách tiếp cận bằng EBP thậm chí có khả năng tác động lớn hơn đến các kết quả về kinh tế - xã hội tại các nước đang phát triển. Đó là, bởi vì EBP có xu hướng được thiết lập ít hơn tại các nước đang phát triển so với các nước phát triển. Quả thực, việc sử dụng tốt hơn bằng chứng trong chính sách và thực tiễn có thể giúp làm giảm một cách nhanh chóng tình trạng nghèo khổ và cải thiện tình hình hoạt động kinh tế trong các nước đang phát triển. Có hai trường hợp nêu bật giá trị của EBP tại các nước đang phát triển: *thứ nhất*, là nơi bằng chứng đã cải thiện nhanh chóng đời sống; *thứ hai*, là nơi do bỏ qua các căn cứ vào bằng chứng vì vậy đã gây ra sự tàn phá trên diện rộng. Trong trường hợp thứ nhất, Chính phủ Tanzania đã thực hiện quá trình cải cách dịch vụ y tế căn cứ trên kết quả khảo sát về bệnh tật trong các hộ gia đình; điều này góp phần làm giảm 40% tỷ lệ tử vong của trẻ sơ sinh trong các năm từ 2000 - 2003 tại hai huyện thí điểm. Mặt khác, khủng hoảng về HIV/AIDS đã trở nên sâu sắc ở một số nước, bởi vì chính phủ đã bỏ qua bằng chứng liên quan đến nguyên nhân gây bệnh và làm thế nào để ngăn chặn chúng lan tràn.

Chuyển EBP vào bối cảnh các nước đang phát triển

Sử dụng ngày càng nhiều cách tiếp cận bằng EBP tại các nước đang phát triển, không nghi ngờ gì nữa, mang lại những thách thức mới. Điều quan trọng cần lưu ý là có sự khác nhau đáng kể về bối cảnh văn hóa, kinh tế và chính trị, và điều đó gây khó khăn cho việc khái quát hóa một cách hợp lý ở đây. Tuy nhiên, dưới đây chúng tôi cố gắng nêu bật một số điểm khác biệt chính tồn tại ở các nước đang phát triển và có thể ảnh hưởng đến việc sử dụng một cách có hiệu quả cách tiếp cận bằng EBP (theo Court, 2005).

Một số vấn đề có thể có ý nghĩa trong bối cảnh một số nước bao gồm:

- Điều kiện kinh tế yếu hơn: nguồn lực dành cho nghiên cứu và chính sách ngày càng khan hiếm.

- Môi trường chính trị khó khăn: có nhiều nơi hạn chế sự tự do về chính trị và hệ thống trách nhiệm công yếu, thậm chí tại cả những nước có bầu cử (Hyden, Court and Mease, 2004). Chính trị bất ổn có xu hướng tác động tiêu cực đến việc sử dụng bằng chứng trong quá trình chính sách.

- Điều thường xảy ra trong hợp phần về thực hiện của quá trình chính sách là những rào cản đối với việc sử dụng bằng chứng là lớn nhất. Nhiều nhà bình luận nhận thấy có vấn đề về tính trách nhiệm, sự tham gia của người dân, tham nhũng và thiếu động cơ/năng lực rút ra bằng chứng trong việc thực hiện chính sách.

Tự do học thuật, tự do truyền thông và điểm mạnh của các tổ chức xã hội đều có ý nghĩa đối với một EBP có hiệu quả. Đó là một yếu tố chủ chốt trong việc truyền tải ý tưởng vào chính sách và thực tiễn.

Năng lực bị hạn chế nhiều hơn khi nó liên quan đến việc tạo ra bằng chứng xác thực và xây dựng chính sách.

Điều kiện về xung đột: các cuộc nội chiến hoặc những xung đột cường độ thấp hạn chế việc áp dụng chính sách dựa trên bằng chứng.

Theo kết quả nghiên cứu về Sri Lanka, Hornby và Perera (2002) lập luận rằng: có nhiều yếu tố làm cho việc sử dụng EBP tại các nước đang phát triển bị thách thức nhiều hơn. Những thách thức này là thiếu quản lý hoạt động trong các nước đang phát triển, thiếu chỉ số ở các cấp chính trị hoặc cấp nào giám sát việc cung cấp dịch vụ; thiếu cơ chế về thể chế; và thiếu công tác đánh giá thường xuyên.

Những yếu tố này tác động lên chính sách dựa trên bằng chứng cả về khía cạnh cung lẫn khía cạnh cầu, cũng như là mối quan hệ giữa cung và cầu. Về khía cạnh cung cấp bằng chứng, hệ thống chính trị ổn định và cởi mở cho phép bằng chứng được tự do thu thập, đánh giá và truyền tải. Về khía cạnh nhu cầu, dân chủ ngụ ý rằng trách nhiệm của chính phủ lớn hơn và vì vậy động cơ để cải thiện chính sách và hoạt động cũng lớn hơn. Bối cảnh dân chủ cũng bao hàm cả sự tồn tại của nhiều lối vào quá trình hoạch định chính sách và có ít trở ngại về giao tiếp hơn. Ngược lại,

chế độ chuyên quyền thường có xu hướng hạn chế việc thu thập và truyền tải bằng chứng vào chính sách và yếu về cơ chế ràng buộc trách nhiệm. Ví dụ, một nghiên cứu trường hợp cụ thể ở Uruguay đã nêu hậu quả tiêu cực mà chế độ độc tài gây ra đối với sử dụng nghiên cứu trong chính sách y tế (Salvatella, Muzio and Sánchez, 2000: 67-76).

Rõ ràng là trong một vài bối cảnh, thách thức thực sự không phải về việc hoạch định chính sách dựa trên bằng chứng, mà thay vào đó là những thách thức chung về bối cảnh chính trị rối loạn. Tuy nhiên, ngày càng nhiều nước cải thiện bối cảnh chính trị của mình. Và nhiều nước đã đạt tới ngưỡng cho phép đặt trọng tâm nhiều hơn đến chính sách dựa vào bằng chứng. Ví dụ: Chilê, theo nhiều nghĩa, là một trường hợp “lý tưởng”, tại đó giới nghiên cứu và chuyên gia kỹ thuật địa phương thường xuyên góp phần cải tiến khung khổ chính sách trong một bối cảnh một xã hội dân chủ. Đó cũng là trường hợp ở Tanzania, nước đã sử dụng bằng chứng làm căn cứ cải tiến chính sách và thực tiễn mặc dù là nước có thu nhập thấp (một ví dụ tốt được nêu ở trên). Trong những bối cảnh như vậy, có nhiều trong số những công cụ và cách tiếp cận chúng tôi đề xuất đáng được xem xét. Những công cụ và cách tiếp cận đó, tất nhiên, cần phải được làm cho phù hợp với bối cảnh riêng của địa phương khi đem ra áp dụng.

Tóm tắt những điểm chính

Chúng ta đã xác định một số vấn đề cần được xem xét. Từ các tài liệu thấy rõ ràng:

- Sử dụng bằng chứng là có ý nghĩa: sử dụng tốt hơn bằng chứng vào chính sách và thực tiễn giúp giảm nghèo và cải thiện hoạt động của nền kinh tế trong các nước đang phát triển.
- Chính sách cần phải được căn cứ vào bằng chứng có nguồn rộng rãi, chứ không chỉ từ nguồn dữ liệu theo kinh nghiệm. Vấn đề then chốt bao gồm chất lượng, tính đáng tin cậy, mức độ phù hợp và chi phí cho một chính sách.
- Bằng chứng cần có trong tất cả các thành phần khác nhau của quá trình chính sách - và cần dưới những hình thức khác nhau trong từng thành phần.

- Các trở ngại (thời gian, năng lực, chi phí) sẽ tác động lên cơ chế hiện hành đối với việc thu thập bằng chứng cho chính sách trong các nước đang phát triển.

- Quá trình chính sách vốn đã mang tính chính trị: mặc dù một số nước đang phát triển có bối cảnh chính trị rối loạn, ngày càng nhiều nước cần tìm ra cách tiếp cận EBP.

- Thách thức tiếp theo là việc phân tích các điều kiện tạo thuận lợi cho hoạch định chính sách dựa trên bằng chứng (Nutley, 2003) và chuyển những điều kiện đó thành công cụ thực tế cho chính phủ các nước đang phát triển.

Nguồn: Overseas Development Institute/Research and Policy in Development: *“Chính sách dựa trên bằng chứng - tầm quan trọng và những vấn đề mấu chốt”*, 2016.

Quá trình xây dựng chính sách đồng thời cũng là quá trình mà cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân (đơn lẻ hay đại diện cho một tổ chức) đề xuất chính sách triển khai các hoạt động vận động, thuyết phục các chủ thể có liên quan, đặc biệt là những nhóm cá nhân, tổ chức trong hệ thống lập pháp và trong các cơ quan có thẩm quyền ban hành các quy định pháp lý, ủng hộ việc ban hành và thực hiện chính sách do mình đề xuất hoặc ban hành các chính sách theo hướng mà mình mong muốn. Đây chính là công tác “vận động hành lang” mà nhiều tác giả trong và ngoài nước đã đề cập tới. Ở nhiều nước, hoạt động “vận động hành lang” được những cơ quan hoặc những nhóm cá nhân thực hiện để lôi kéo các cá nhân, tổ chức có liên quan, đặc biệt là những cá nhân, tổ chức có thẩm quyền thông qua, quyết định chính sách mà họ đề xuất. Hoạt động “vận động hành lang” này, ở nhiều nước như Anh, Mỹ,... thậm chí đã được đẩy lên thành một loại hoạt động có tính chuyên nghiệp cao (xem Hộp 12). Mặc dù chúng chưa được thừa nhận chính thức ở Việt Nam nhưng đã

diễn ra trong thực tế dưới nhiều hình thức và ở những mức độ khác nhau, đã đem lại những kết quả và tác động khác nhau ở một số chính sách.

Hộp 12: Vận động hành lang ở Anh đối với các chính sách và những lời khuyên cho những người vận động hành lang

Các tổ chức đã cam kết tham gia hoạt động vận động hành lang nhằm thuyết phục các cơ quan nhà nước về lý do nên bổ sung hay loại bỏ các điều khoản, chính sách và các bộ luật hiện hành. Cho dù có chút tai tiếng nhưng hoạt động vận động hành lang vẫn được coi là một công cụ hữu hiệu đối với hoạt động nhân đạo để tác động vào khu vực công. Hoạt động vận động hành lang là một phương tiện để các tổ chức thúc đẩy thực hiện mục đích của mình thông qua việc gây ảnh hưởng đến định hướng và nội dung các quyết định chính sách của chính phủ.

Các phương thức vận động hành lang đối với chính phủ

Tồn tại các kênh và phương thức khác nhau để gây áp lực và ảnh hưởng đối với chính phủ. Dù thực hiện cách tiếp cận nào thì bạn cũng nên quan tâm tới các ràng buộc về mặt pháp lý...

- Nhớ rằng các bộ trưởng không phải lúc nào cũng là chuyên gia trong lĩnh vực mà họ đại diện. Tổ chức nhân đạo của bạn nên hướng tới mục đích thiết lập một quyền lực cao nhất trong lĩnh vực tài trợ song song với việc thiết lập mối quan hệ với lĩnh vực liên quan. Lúc này, bạn có thể được yêu cầu đưa ra nhận xét và tư vấn.

- Cân nhắc để gây ảnh hưởng tới các nhóm không thể thiếu khác trong quá trình chính trị. Các đại biểu quốc hội, các nhà chính trị đối lập, các hội đồng tuyển chọn, các nhóm thuộc các đảng, các quan chức cao cấp, các công chức nhà nước, các chuyên gia cố vấn và giới truyền thông có thể phản ứng hiệu quả đối với thông điệp của bạn.

- Mang tính tích cực trong sự tiếp cận của bạn. Hướng tới xây dựng và hưởng ứng chính sách của chính phủ hơn là chỉ trích chúng.

- Xác định các cấu trúc cụ thể, lợi ích và nhu cầu của chính quyền địa phương. Khía cạnh mà tổ chức nhân đạo của bạn thực hiện khi vận

động hành lang các thành viên của Nghị viện ở Scotland có phù hợp khi áp dụng ở Wales và Anh không?

- Hiểu biết về chương trình nghị sự và ngôn ngữ của chính phủ đương thời. Thay đổi cách tiếp cận của bạn và lựa chọn cách thức sao cho phù hợp với đối tượng mà bạn muốn gây ảnh hưởng.

- Xác định thời gian tiếp cận của bạn một cách cẩn thận. Hoạt động vận động hành lang không đúng thời điểm sẽ phản tác dụng và để lộ sự thiếu hiểu biết trong quy trình chính trị đối với tổ chức của bạn.

- Tính tới việc kết hợp các tổ chức khác có cùng mục tiêu để chia sẻ tài trợ trong việc vận động hành lang đối với chính phủ. Sách lược này có tác dụng tối đa hoá thời kỳ của một bộ trưởng thông qua sức mạnh từ sự hỗ trợ vì động cơ của bạn.

Nguồn: Overseas Development Institute/Research and Policy in Development: “Chính sách dựa trên bằng chứng - tầm quan trọng và những vấn đề mấu chốt”, 2016.

Vận động chính sách ở Việt Nam: Những vướng mắc và giải pháp tháo gỡ

... Vận động chính sách được hiểu là quá trình tác động vào những nhà hoạch định chính sách, những người ra quyết định để tạo ra một chính sách phù hợp hơn, minh bạch và hiệu quả hơn... Vận động chính sách ở Việt Nam có những đặc trưng cơ bản sau:

- a) Đó chính là việc đưa ra những ý kiến đề xuất, góp ý, phản biện cho các chính sách kinh tế và xã hội để những nhà hoạch định chính sách, những người ra quyết định đưa ra những chính sách phù hợp hơn, minh bạch hơn và hiệu quả hơn;

- b) Chủ thể của việc vận động phải là những nhà hoạch định chính sách theo một quy trình nhất định;

- c) Đối tượng của việc vận động là các tầng lớp nhân dân, cộng đồng doanh nghiệp, các tổ chức xã hội, nghề nghiệp đại diện cho cộng đồng doanh nghiệp. Việc đưa ra những ý kiến đề xuất, góp ý, phản biện của đối tượng được vận động cũng phải theo những quy định, quy trình nhất định.

... Với cách hiểu về vận động chính sách như đã trình bày ở phần trên, ngay từ năm 2001, với Chỉ thị số 16/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ, việc vận động chính sách ở nước ta đã được thực hiện. Đó là việc tham vấn ý kiến của các doanh nghiệp, các hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội nghề nghiệp và các tầng lớp nhân dân về các văn bản luật, pháp lệnh, các nghị định của Chính phủ, thông tư hướng dẫn của các bộ, ngành trước khi ban hành. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam - đại diện của cộng đồng doanh nghiệp - được giao thực hiện nhiệm vụ này. Có thể nói, với vai trò là cầu nối giữa cộng đồng doanh nghiệp và các cơ quan quản lý nhà nước trong việc ban hành các văn bản về chính sách kinh tế, xã hội, với rất nhiều khó khăn về cơ chế, tài chính, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam đã thực hiện rất tốt nhiệm vụ quan trọng này. Rất nhiều hội nghị, hội thảo với sự tham gia của đông đảo đại diện các doanh nghiệp, các hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội nghề nghiệp... đã được tổ chức. Hàng nghìn ý kiến đề xuất, góp ý, phản biện cho dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật đã được đưa ra.

Trong một số năm gần đây, các cơ quan bộ, ngành được giao chủ trì soạn thảo các dự thảo luật, pháp lệnh, nghị định, thông tư cũng đã chủ động tổ chức các hội nghị, hội thảo tham vấn như nêu trên. Đồng thời, với sự phát triển mạnh mẽ của công nghệ thông tin, thông qua website của Chính phủ, các bộ, ngành cũng thông báo và nhận được nhiều ý kiến đóng góp của nhân dân thông qua kênh thông tin này; một lực lượng hùng hậu các báo và tạp chí cũng góp phần tích cực trong việc vận động chính sách. Đó là những việc đã làm được và không ai có thể phủ nhận. Tuy nhiên, nghiên cứu, phân tích việc vận động chính sách ở nước ta trong thời gian qua có thể thấy, còn những vướng mắc lớn sau đây cần được nhanh chóng tháo gỡ:

Một là, cơ sở pháp lý của việc vận động chính sách ở nước ta chưa đủ mạnh.

Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật không có quy định bắt buộc phải tham vấn ý kiến của nhân dân và cộng đồng doanh nghiệp khi ban hành các văn bản về chính sách kinh tế - xã hội. Việc tham vấn các ý kiến của nhân dân và cộng đồng doanh nghiệp trước khi ban hành

các văn bản về chính sách kinh tế - xã hội được thực hiện theo một Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ. Đó là văn bản truyền đạt ý kiến của người đứng đầu Chính phủ nhưng vẫn không thể coi là quy định của pháp luật. Vì vậy, việc tham vấn ý kiến vẫn là việc cần làm, nên làm nhưng chưa là việc phải làm trong một quy trình bắt buộc. Từ đó, các cơ quan soạn thảo văn bản có thể làm và cũng có thể không làm với những lý do khách quan đẩy sức thuyết phục.

Hai là, việc tham vấn ý kiến của nhân dân và cộng đồng doanh nghiệp đối với các văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta chưa triệt để

Theo Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật hiện nay ở nước ta, Luật, Pháp lệnh do Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành là Luật khung. Sau Luật là các Nghị định của Chính phủ. Nghị định lại quy định những nguyên tắc chung, còn những vấn đề cụ thể hơn lại do các Bộ, ngành hoặc liên ngành hướng dẫn bằng các Thông tư. Song, việc tham vấn ý kiến của nhân dân và cộng đồng doanh nghiệp chủ yếu lại thực hiện đối với dự thảo Luật, Pháp lệnh và Nghị định. Trong khi đó, cuộc sống lại cần những quy định chi tiết, cụ thể. Những vấn đề chi tiết, cụ thể như vậy lại không được tham vấn. Do đó, có khá nhiều trường hợp, những góp ý rất hợp lý, hợp lệ với đầy đủ bằng chứng khoa học, khách quan được nêu ra khi góp ý các Luật, Pháp lệnh, Nghị định đã bị vô hiệu hóa trong các Thông tư hướng dẫn. Tình trạng chậm ban hành các Thông tư hướng dẫn hoặc đưa thêm những nội dung thiếu minh bạch, thiếu khách quan vào các Thông tư hướng dẫn đã gây hậu quả lớn đối với sự phát triển của nền kinh tế quốc dân...

Ba là, các cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản về chính sách kinh tế - xã hội chưa thật khách quan khi dự thảo văn bản và tiếp thu các ý kiến trong quá trình tham vấn.

Hiện nay, trong quy trình xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta, vấn đề cần điều chỉnh thuộc chức năng, nhiệm vụ của Bộ, ngành nào thì Bộ, ngành đó được giao chủ trì soạn dự thảo và tiếp thu ý kiến tham vấn. Chẳng hạn, vấn đề thuộc về đất đai và bảo vệ môi trường thì cơ quan chủ trì là Bộ Tài nguyên và Môi trường; tương tự như vậy, vấn

đề về lao động - tiền lương - tiền công thì thuộc Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội; vấn đề về thuế và kế toán, kiểm toán thì thuộc Bộ Tài chính, v.v.. Mặc dù, về hình thức, chúng ta có một Ban dự thảo với đầy đủ thành phần của các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan nhưng quyết định cuối cùng khi trình Chính phủ vẫn thuộc về đơn vị chủ trì. Chuyển từ “Nhà nước cai trị” với chức năng chủ yếu là quản lý thành “Nhà nước dịch vụ” với nhiệm vụ chủ yếu là phục vụ nhân dân là chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước ta nhưng đến nay vẫn đang là mục tiêu trong tương lai. Vì vậy, thông qua văn bản quy phạm pháp luật, nâng cao hơn nữa quyền lực của Bộ, ngành mình, đẩy các khó khăn cho nhân dân và cộng đồng doanh nghiệp, vẫn là hiện tượng xảy ra một cách phổ biến hiện nay. Đó là sản phẩm tất yếu khách quan của một cơ chế.

Bốn là, quy định pháp lý đối với việc tiếp thu các ý kiến tham vấn và xử lý những vấn đề có ý kiến khác nhau chưa đầy đủ, rõ ràng.

Như đã phân tích, việc tham vấn ý kiến của nhân dân và cộng đồng doanh nghiệp đối với các văn bản chính sách kinh tế - xã hội ở nước ta vẫn là việc cần làm và nên làm. Do đó, cũng chưa có một văn bản nào quy định về việc tiếp thu những ý kiến tham vấn tại các hội nghị, hội thảo và trên báo, chí. Thông thường, chỉ những ý kiến nào có lợi cho mục tiêu đã được xác định của cơ quan chủ trì mới được tiếp thu. Hơn thế, đã xuất hiện hiện tượng, cơ quan chủ trì soạn dự thảo chủ động tổ chức những hội nghị, hội thảo lấy ý kiến góp ý nhưng những người tham gia, những ý kiến góp ý đã được dàn xếp, bố trí trước nhằm tạo căn cứ để bảo vệ ý định chủ quan đã “cài” vào văn bản dự thảo.

Nghiêm trọng hơn là việc xử lý những ý kiến khác nhau, thậm chí là trái chiều nhau khi tham vấn, góp ý cho các văn bản về chính sách. Sự khác nhau, thậm chí là trái chiều nhau về một vấn đề nào đó là hiện tượng bình thường. Khi xảy ra hiện tượng này, người dự thảo ra sức bảo vệ cho ý kiến của mình, người phản biện cũng đưa ra những ý kiến rất thuyết phục. Điểm yếu nhất ở nước ta hiện nay là không có được “trọng tài” trong những trường hợp này.

Năm là, vận động chính sách thông qua tham vấn các ý kiến của nhân dân và cộng đồng doanh nghiệp như những năm vừa qua là thiếu tính khả thi trong những năm tiếp theo.

Có thể khẳng định rằng, vận động chính sách thông qua tham vấn các ý kiến của nhân dân và cộng đồng doanh nghiệp như những năm vừa qua sẽ khó có thể tiếp tục và mang lại hiệu quả trong những năm tới vì những lý do sau:

Để phù hợp hơn nữa với những cam kết của Việt Nam khi gia nhập WTO, số lượng các văn bản về chính sách kinh tế - xã hội cần ban hành, sửa đổi, bổ sung ở nước ta sẽ rất nhiều. Do đó, thời gian cho việc góp ý những văn bản này đối với nhân dân, đặc biệt là các doanh nhân và các nhà nghiên cứu cũng sẽ là rất lớn. Trong điều kiện phải dành phần lớn thời gian cho hoạt động kinh doanh, việc dành một thời gian khá lớn để nghiên cứu, góp ý cho dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt là tham gia khá nhiều cuộc hội nghị, hội thảo sẽ trở thành bất khả kháng đối với nhiều chủ doanh nghiệp;

Những vấn đề được đề cập, điều chỉnh trong các văn bản quy phạm pháp luật thường là khá phức tạp, liên quan đến nhiều luật khác ở trong nước và trên thị trường quốc tế. Trong cộng đồng doanh nghiệp, số doanh nhân nghiên cứu, hiểu được và góp ý, phản biện được những vấn đề đó không nhiều. Vì vậy, những người có khả năng đọc, hiểu và nêu được những ý kiến phản biện lại phải dành một lượng thời gian lớn hơn nhiều lần. Thông thường, đó lại là những người giữ vai trò quan trọng, quyết định trong hoạt động của doanh nghiệp. Không ai có thể sẵn sàng để công việc kinh doanh bị đình trệ hoặc suy giảm để tập trung vào việc nghiên cứu, đưa ra những ý kiến phản biện cho một văn bản Luật, dù đó là văn bản Luật đặc biệt quan trọng đối với nền kinh tế quốc dân.

Nguồn: Vũ Xuân Tiễn: “Vận động chính sách ở Việt Nam: Những vướng mắc và giải pháp tháo gỡ”, 2008.

Một số vấn đề về vận động chính sách công

Mặc dù ngày càng phổ biến trên thế giới, nhưng giống như bất kỳ sự vật, hiện tượng nào khác, vận động chính sách công cũng có cả hai mặt tích cực và tiêu cực:

Những khía cạnh tích cực của vận động chính sách công chính là ý nghĩa của nó với Nhà nước và xã hội, trong đó tiêu biểu là:

Thứ nhất, đây là một kênh cung cấp thông tin quan trọng cho các cơ quan hoạch định chính sách công.

Như đã đề cập, trong quá trình xây dựng chính sách công, cơ quan nhà nước cần phải có càng đầy đủ càng tốt thông tin về những quan hệ xã hội mà chính sách đó sẽ tác động đến. Tuy nhiên, bản thân các cơ quan hoạch định chính sách công, do những giới hạn về nguồn nhân lực, vật lực, thường không thể tự mình thu thập được đầy đủ thông tin trong quá trình này. Những thông tin còn thiếu được bổ sung bằng nhiều cách, trong đó bao gồm việc tiếp nhận từ các cá nhân, tổ chức vận động chính sách công. So với các kênh thông tin khác, cá nhân, tổ chức vận động chính sách công thường cung cấp những thông tin có tính hệ thống và toàn diện hơn về vấn đề cho các cơ quan hoạch định chính sách, qua đó giúp các cơ quan này hiểu rõ hơn về sự cần thiết, ý nghĩa và tác động của chính sách từ thực tiễn cuộc sống và nhu cầu của các nhóm xã hội.

Thứ hai, vận động chính sách công góp phần chuyển tải ý chí, nguyện vọng của người dân đến các cấp chính quyền.

Trong thực tế ở các quốc gia dân chủ, người dân có thể bày tỏ ý chí, nguyện vọng của mình với chính quyền qua nhiều “kênh” khác nhau và mỗi kênh có những ưu, nhược điểm riêng. Vận động chính sách công có thể xem là một trong những kênh như vậy. Ưu điểm của kênh này là nó thường chuyển tải ý chí, nguyện vọng chung của một nhóm người dân trong xã hội dưới dạng những nghiên cứu toàn diện, chuyên sâu trong đó chứa đựng những kiến nghị, thông điệp rõ ràng về một vấn đề cụ thể trong quản lý xã hội, do một cá nhân hay tổ chức vận động hành lang xây dựng, vì thế hiệu quả tác động (tính thuyết phục) đối với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thường cao hơn so với các phương thức thể hiện ý chí, nguyện vọng khác.

Thứ ba, vận động chính sách công góp phần thúc đẩy sự giám sát, phản biện và thảo luận dân chủ trong xã hội.

Giống như các hoạt động khác, ở các nước người dân có thể sử dụng nhiều kênh để giám sát, phản biện và thảo luận về các chính sách do

Nhà nước xây dựng và thực hiện. Vận động chính sách công cũng có thể xem là một trong các kênh như vậy. Nó góp phần thúc đẩy và tăng cường chất lượng các hoạt động giám sát, phản biện và thảo luận chính sách thông qua việc nêu ra vấn đề một cách toàn diện, đa chiều, có chiều sâu, theo cách thức lôi cuốn sự chú ý của không chỉ các cơ quan nhà nước mà tất cả người dân trong xã hội.

Thông qua việc thu hút sự tham gia của người dân vào các cuộc thảo luận chính sách, vận động chính sách công thúc đẩy tính dân chủ của xã hội. Bằng hoạt động vận động chính sách công, các nhóm người dân trong xã hội tác động vào quy trình hoạch định và ra quyết định chính sách của Nhà nước, làm cho quá trình này trở nên công khai, minh bạch và có trách nhiệm giải trình hơn.

Thứ tư, vận động chính sách công giúp các nhóm trong xã hội đạt được và/hoặc bảo vệ lợi ích chính đáng của mình.

Vận động chính sách công là một trong những cách thức hiệu quả nhất để các nhóm xã hội thể hiện mối quan tâm và bảo vệ, đòi hỏi lợi ích chung chính đáng của mình. Thông qua việc kiến nghị ban hành một chính sách mới, hoặc sửa đổi, điều chỉnh một chính sách hiện có, các nhóm xã hội lưu ý chính quyền về những nguyện vọng và lợi ích của nhóm. Trong trường hợp nhận thấy rằng, những kiến nghị đó mang lại lợi ích cho nhóm xã hội đề xuất mà không làm triệt tiêu hoặc làm giảm lợi ích của các nhóm xã hội khác hoặc của cộng đồng một cách bất hợp lý thì Nhà nước sẽ xem xét để đáp ứng. Khi đó, lợi ích chính đáng của nhóm xã hội thực hiện vận động chính sách công đã đạt được.

Bên cạnh những khía cạnh tích cực, vận động chính sách công cũng hàm chứa những khía cạnh tiêu cực sau đây:

Thứ nhất, vận động chính sách công nếu không được pháp luật điều chỉnh thích hợp có thể gây tổn hại đến lợi ích chính đáng của các nhóm yếu thế, làm gia tăng bất bình đẳng trong xã hội.

Mặc dù là công cụ tốt để các nhóm xã hội bảo vệ và đạt được những lợi ích chính đáng của mình, song không phải trong mọi trường hợp vận động chính sách công cũng bảo đảm sự hài hòa về lợi ích giữa các nhóm trong xã hội.

Liên quan đến vấn đề trên, một đặc điểm chung trong hoạt động vận động chính sách công ở các quốc gia là nó thường do các hiệp hội kinh tế tiến hành. Những hiệp hội này thường đại diện cho những doanh nghiệp và các cá nhân có thế lực, giàu có, vì thế có nguồn lực tài chính lớn, có thể thực hiện các cuộc vận động chính sách dưới nhiều hình thức, liên tục, với cường độ cao và kéo dài để đạt được mục đích. Trong khi đó, các nhóm xã hội khác, đặc biệt là các nhóm yếu thế như người nghèo, người thiểu số... thường không có điều kiện thực hiện các hoạt động vận động chính sách, hoặc nếu có thì chỉ dưới những hình thức đơn giản, trong thời gian ngắn, vì vậy ý kiến, nguyện vọng của họ khó có cơ hội đến với chính quyền và được thể hiện trong chính sách.

Sự chi phối của các tập đoàn kinh tế trong hoạt động vận động chính sách công có thể coi là một nguy cơ đối với việc bảo đảm công bằng xã hội và với nền dân chủ, vì các thế lực tài chính hùng mạnh hoàn toàn có thể bóp méo quá trình hoạch định chính sách công.

Thứ hai, vận động chính sách công có thể bị lợi dụng để hối lộ, tham nhũng.

Nếu khung khổ pháp luật thiếu hoàn chỉnh và việc thực thi không nghiêm, vận động chính sách công rất dễ biến tướng trở thành hành vi “chạy chính sách” hay hối lộ để tác động đến chính sách. Thực tiễn trên thế giới cho thấy, đây là việc đã từng diễn ra từ lâu ở nhiều quốc gia... Một trong những lý do khiến cho vận động chính sách công thường bị biến tướng tiêu cực là vì hoạt động này đòi hỏi phải có sự tiếp xúc, tác động tới những cá nhân có thẩm quyền trong các cơ quan hoạch định chính sách. Trong bối cảnh đó, sự “đổi chác”, “mua bán” lợi ích rất có thể diễn ra nếu không có sự kiểm soát chặt chẽ.

Thứ ba, vận động chính sách công cũng có thể dẫn đến “bóp méo” hoặc làm bế tắc quy trình hoạch định chính sách.

Mặc dù được xem là phương thức thúc đẩy hiệu quả hoạch định, ban hành chính sách của Nhà nước, bản thân vận động chính sách công cũng có thể dẫn đến bóp méo hoặc làm bế tắc quy trình hoạch định chính sách. Điều đó là do có sự cạnh tranh giữa các nhóm lợi ích tham gia vận động chính sách công. Sự cạnh tranh này trong một số trường

hợp dẫn đến những tranh cãi kéo dài khiến cơ quan nhà nước bối rối không thể ra quyết định được (bế tắc chính sách - policy gridlock). Hậu quả là vấn đề kinh tế, xã hội không được giải quyết kịp thời, do đó mất đi cơ hội phát triển.

Nhìn từ một góc độ khác, sự cạnh tranh của nhiều nhóm lợi ích khác nhau trong vận động chính sách công còn có thể dẫn đến tình trạng “thỏa hiệp” về chính sách, tức là việc cơ quan có thẩm quyền quyết định ban hành một chính sách công theo tinh thần “chia sẻ lợi ích” giữa một số nhóm xã hội, thay vì một chính sách mang lại lợi ích tối ưu cho toàn thể cộng đồng như đề xuất ban đầu. Đây được xem là sự “bóp méo” chính sách do vận động chính sách công.

Thứ tư, vận động chính sách công tốn kém nguồn lực của xã hội.

Trong cuốn sách *Vận động hành lang và thay đổi chính sách*, một nhóm tác giả đã cho thấy những khoản chi phí rất lớn, có xu hướng ngày càng tăng, hàng năm đến nhiều tỷ đô la, đang được bỏ ra cho các hoạt động vận động hành lang ở các nước phát triển... Trên bình diện chính sách, các cuộc vận động càng sôi nổi thì càng có cơ hội làm rõ các khía cạnh của vấn đề, và về nguyên lý, càng hữu ích với các chủ thể có thẩm quyền hoạch định, ban hành chính sách. Vì thế, có quan điểm cho rằng những tốn kém trong vận động chính sách công, cho dù lớn đến đâu, vẫn là cần thiết và xứng đáng. Tuy nhiên, xét trên bình diện xã hội nói chung thì vận động chính sách tiêu tốn quá nhiều thời gian và tiền bạc, gây lãng phí các nguồn lực xã hội, đặc biệt không phải lúc nào các cuộc vận động hành lang cũng đem lại kết quả.

Các hình thức, phương pháp và nguyên tắc vận động chính sách công

... Có hai cách phân loại các hình thức vận động chính sách công là:

(i) Dựa trên đối tượng cần tiếp cận, thuyết phục, gây ảnh hưởng, và (ii) Dựa trên chủ thể, nhóm lợi ích có nhu cầu gây ảnh hưởng. Từ góc độ mục đích, Lionel Zetter phân loại các hoạt động vận động chính sách công thành: (i) Chiến dịch nâng cao hình ảnh (về chủ thể vận động hoặc cần được vận động); (ii) Xây dựng mối quan hệ với các chủ thể cần tác động; (iii) Xây dựng chính sách; và (iv) Xây dựng pháp luật.

Sự đa dạng của các phương pháp tác động đến cơ quan hoạch định chính sách dẫn đến việc phân loại thành vận động chính sách “hợp pháp” và “bất hợp pháp”, trong đó, vận động bất hợp pháp thể hiện ở những hành vi hối lộ các quan chức công quyền nhằm đạt được những quyết sách có lợi cho kẻ hối lộ. Chính những hành vi bất hợp pháp như vậy đã dẫn đến có quan điểm coi vận động chính sách công như là một loại tội phạm.

Cũng xuất phát từ yêu cầu loại trừ những hành vi bất hợp pháp trong vận động chính sách công, luật pháp của một số nước đã quy định các nguyên tắc cơ bản cần tuân thủ khi thực hiện hoạt động này, bao gồm:

Thứ nhất, tính hợp pháp.

Thứ hai, tính công khai, minh bạch.

Thứ ba, tính khách quan, vô tư.

Thứ tư, tính trung thực.

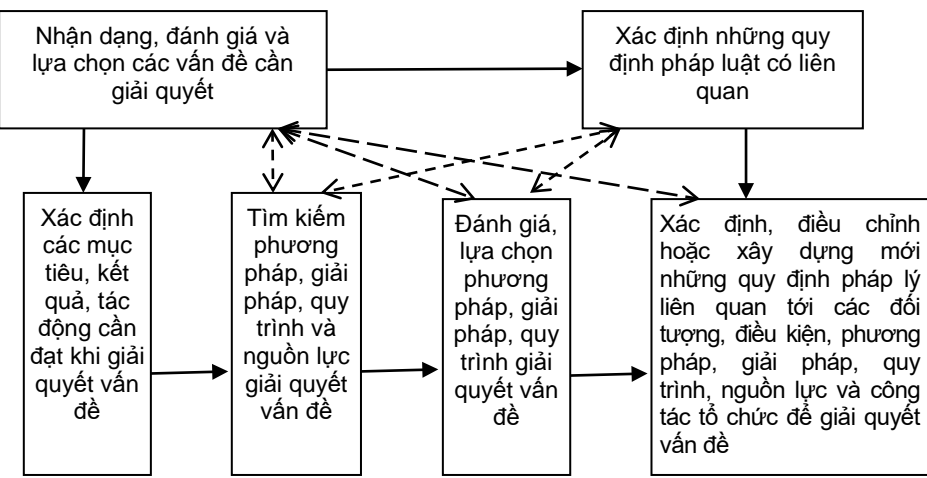
Thứ năm, tính bảo mật.

Nguồn: Vũ Công Giao: “Một số vấn đề về vận động chính sách công”, Tạp chí Tổ chức Nhà nước, 2018.

Sau khi các nội dung của chính sách được xác định, chúng cần được chuyển hóa thành các quy định pháp luật để chuyển sang giai đoạn tiếp theo - giai đoạn thực hiện chính sách. Theo đó, sau khi đã quyết định các mục tiêu, các giải pháp, phương pháp, công cụ, đối tượng chịu tác động cũng như phạm vi triển khai, các điều kiện cần bảo đảm để thực hiện chính sách, chúng được rà soát để xem có liên quan tới những quy định nào trong các văn bản pháp lý nào, có những nội dung nào còn phù hợp, những nội dung nào cần điều chỉnh/thay đổi và cần điều chỉnh/thay đổi như thế nào? Trên cơ sở này, các cơ quan, tổ chức có trách nhiệm sẽ tiến hành các thủ tục theo quy định (bao gồm cả việc tham vấn các tổ chức, các nhóm xã hội có liên quan) để điều chỉnh/sửa đổi các văn bản này theo hướng đã được xác định và kết quả tham vấn các cơ quan, tổ chức và nhóm xã hội

liên quan. Cơ quan quản lý chính sách có trách nhiệm theo dõi, giám sát, đôn đốc và đánh giá để bảo đảm cho các nội dung của chính sách được tổ chức thực hiện một cách kịp thời. Quá trình này được mô tả trong Hình 8.

Hình 8: Chuyển hóa chính sách thành các quy định pháp luật



3. Tổ chức thực hiện chính sách

Tổ chức thực hiện thường là quá trình diễn ra lâu dài, trong đó có nhiều nhân tố tác động, ảnh hưởng tới những nỗ lực, quyết tâm và tính nhất quán, kiên định của các chủ thể liên quan tới chính sách. Quá trình này bao gồm những hoạt động thuộc bốn nhóm chính: Thực hiện các biện pháp, hoạt động đã được xác định; Chỉ đạo, điều phối, quản lý công tác thực hiện chính sách; Cụ thể hóa và hoàn thiện quyết định về các biện pháp, hoạt động cần thực hiện; Theo dõi, giám sát việc thực hiện chính sách.

Thực hiện các biện pháp, hoạt động đã được xác định là nội dung chính, bao gồm những hoạt động chủ yếu trong chu kỳ

chính sách. Những nỗ lực lớn nhất, lâu dài, bền bỉ nhất cũng thuộc nhóm hoạt động này. Để làm việc này, tất cả các cơ quan, tổ chức và các cá nhân có liên quan, đặc biệt là những cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu trách nhiệm triển khai chính sách, cần định kỳ xây dựng và triển khai các kế hoạch thực hiện nhiệm vụ của mình để triển khai các nội dung chính sách.

Một nhiệm vụ cực kỳ quan trọng để thực hiện một chính sách mới là rà soát những văn bản pháp lý, các quy định hiện hành để thay đổi, điều chỉnh chúng cho phù hợp với chính sách mới được quyết định. Đây là một trong những nhiệm vụ đầu tiên cần thực hiện để triển khai một chính sách bởi khi một chính sách mới (hoặc phiên bản điều chỉnh của chính sách đang có hiệu lực) được ban hành, sẽ có nhiều nội dung trong các văn bản pháp lý có hiệu lực thi hành tại thời điểm đó không còn phù hợp (thậm chí mâu thuẫn với những nội dung của chính sách mới), cản trở, gây khó khăn cho việc thực hiện chính sách mới. Việc chỉnh sửa những nội dung này không thể vội vàng, tùy tiện bởi chúng có thể liên quan tới nhiều nội dung của nhiều chính sách khác, hoặc đòi hỏi phải có những nghiên cứu, khảo sát để có thể đưa ra phương án điều chỉnh thích hợp và đánh giá tác động của những sửa đổi cần tiến hành, hoặc đòi hỏi phải có thời gian để thực hiện những quy trình, thủ tục theo quy định. Trong nhiều trường hợp, bản thân việc nhận dạng những chính sách có liên quan cần điều chỉnh hoặc nhận biết những văn bản pháp lý cần điều chỉnh cũng mất nhiều thời gian.

Chỉ đạo, điều phối, quản lý công tác thực hiện chính sách bao gồm những hoạt động thuộc một trong những chức năng cơ bản của công tác quản lý chu kỳ chính sách. Ở Việt Nam cũng như ở nhiều nước khác, các khái niệm “quản lý chính sách”, “quản lý chu kỳ chính sách” hoặc “quản lý quá trình thực hiện chính sách” chưa được quan tâm đầy đủ, ít được dùng, thậm chí

tránh đề cập đến vì nó có thể dẫn tới hoặc gắn với những câu hỏi “nhảy cảm” khác liên quan tới vai trò của những chủ thể cụ thể trong toàn bộ chu kỳ chính sách. Tuy nhiên, nếu bỏ quên hoặc cố tình lơ đi chức năng này thì sẽ không còn có những nghiên cứu một cách có hệ thống cơ sở lý luận và sẽ lúng túng trong toàn bộ quá trình thực hiện chính sách làm cho quá trình này gặp nhiều khó khăn, thậm chí không đạt được những mục tiêu đặt ra ban đầu đối với chính sách và việc thực hiện nó. Những nội dung chủ yếu của chức năng này bao gồm:

- Lập kế hoạch về những hoạt động cần triển khai để thực hiện chính sách trên thực tế (hay là “đưa chính sách vào cuộc sống” như nhiều tác giả thường đề cập). Do mỗi chính sách luôn đòi hỏi phải có nhiều cơ quan, tổ chức cùng tham gia thực hiện nên khó có thể có một kế hoạch đơn nhất mà đây thực chất là một hệ thống các kế hoạch của các cơ quan, tổ chức có liên quan để thực hiện một chính sách cụ thể. Kế hoạch của mỗi cơ quan, tổ chức về việc thực hiện một chính sách phải bao quát đầy đủ và cụ thể những hoạt động của mình liên quan tới việc thực hiện chính sách này. Trên thực tế, do hoạt động của mỗi cơ quan, tổ chức đều có liên quan tới nhiều chính sách, nên các giải pháp thực hiện các chính sách khác nhau thường được lồng ghép trong những kế hoạch tổng hợp của các cơ quan, tổ chức này. Cũng do nguyên nhân này mà dễ dàng có thể có những nội dung của một số chính sách không được quán triệt và triển khai đầy đủ trong các kế hoạch hoạt động của nhiều cơ quan, tổ chức làm cho kết quả của chính sách bị hạn chế.

- Chỉ đạo thực hiện các hoạt động cần triển khai để thực hiện các nội dung của chính sách. Trên thực tế, vai trò, chức năng này được quy định một cách khái quát trong các quy định có liên quan của các cơ quan, tổ chức (quy chế, điều lệ, bản mô tả chức năng, nhiệm vụ, bản mô tả công việc,...), chứ không có

những quy định về chức năng, nhiệm vụ cụ thể của một bộ phận, cá nhân trong một cơ quan, tổ chức nào đối với một chính sách cụ thể. Đây cũng là một hạn chế trong quá trình thực hiện mỗi chính sách, làm cho trách nhiệm của các cá nhân chỉ được xác định rõ sau khi đã có những sai sót xảy ra và có những hậu quả cần khắc phục.

- Phát hiện các cơ quan, tổ chức có liên quan và điều phối hoạt động của họ để các hoạt động thực hiện chính sách có thể diễn ra một cách suôn sẻ. Việc tiếp tục nhận dạng, phát hiện các cơ quan, tổ chức, các đối tượng có liên quan đến việc thực hiện một chính sách là vô cùng cần thiết và quan trọng đối với quá trình thực hiện chính sách, bởi hầu như tất cả mọi nội dung của bất kỳ chính sách nào cũng có liên quan tới nhiều chủ thể khác nhau và cần có sự phối hợp giữa họ với nhau. Về lý thuyết, ngay trong quá trình xây dựng chính sách, cơ quan hoạch định chính sách đã phải xác định những đối tượng liên quan tới chính sách mà mình xây dựng, xác định nội dung, hình thức, mức độ liên quan và thời điểm xuất hiện hoặc phải xử lý hoặc xử lý dứt điểm những mối quan hệ nảy sinh khi thực hiện chính sách. Tuy nhiên, trên thực tế, luôn có những trường hợp có những mối quan hệ không thể lường trước hoặc những mối quan hệ bị bỏ qua, bị xem nhẹ trong quá trình hoạch định chính sách. Chính vì vậy, tất cả các chủ thể liên quan tới chính sách cần thường xuyên trao đổi thông tin, phát hiện thêm những mối quan hệ liên quan tới chính sách mà trước đó chưa được xác định rõ. Các cơ quan, tổ chức có trách nhiệm hoạch định và quản lý chính sách có trách nhiệm đưa ra những giải pháp thích hợp để xử lý những quan hệ này một cách nhất quán.

Việc tổ chức điều phối hoạt động của các cơ quan, tổ chức có liên quan trong việc thực hiện những nội dung cụ thể của một chính sách có vai trò quan trọng đối với hiệu quả và hiệu lực

của chính sách. Vấn đề đặt ra ngay từ khi hoạch định một chính sách là phải xác định rõ được những cơ quan điều phối quá trình thực hiện một chính sách và trách nhiệm của từng cơ quan như thế. Bước tiếp theo là phải xây dựng và triển khai những cơ chế điều phối thích hợp cho toàn bộ hoặc từng giai đoạn trong quá trình thực hiện một chính sách. Cũng như kế hoạch thực hiện chính sách, cơ chế điều phối các hoạt động tổ chức thực hiện chính sách cũng phải được định kỳ cập nhật và đánh giá, hoàn thiện.

- Theo dõi, giám sát toàn bộ những hoạt động, công việc có tính tác nghiệp để thực hiện chính sách. Đây là những hoạt động trong chức năng theo dõi, giám sát chu kỳ chính sách nói chung, được cụ thể hóa cho giai đoạn thực hiện chính sách¹.

4. Đánh giá chính sách và điều chỉnh, thay đổi chính sách

Như trên đã trình bày, phân tích và đánh giá chính sách là những khái niệm thường đi liền với nhau. Tuy nhiên, chúng là hai phạm trù khác nhau, có nội hàm khác nhau và vị trí khác nhau trong toàn bộ chu kỳ chính sách. Chương III sẽ phân tích sâu hơn về chủ đề này.

Về nguyên tắc, việc phân tích, đánh giá một chính sách hoặc một nhóm chính sách có thể được thực hiện tại bất kỳ thời điểm nào, miễn là: (1) Chủ thể chủ trương phân tích, đánh giá chính sách có yêu cầu đủ rõ đối với việc thực hiện nhiệm vụ này (để xác định mục đích phân tích, đánh giá chính sách đó cho rõ ràng), và (2) Có đủ nguồn lực cần thiết để thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách đó.

1. Xem mục 5 phần III Chương này.

Tuy nhiên, trên thực tế, người ta thường tiến hành phân tích, đánh giá một chính sách khi:

- Một phương án chính sách đã được xây dựng tương đối hoàn chỉnh, cần rà soát, đánh giá xem liệu nó đã có thể được chính thức ban hành và đưa vào thực hiện hay còn cần phải hoàn thiện, điều chỉnh, sửa đổi ở những nội dung nào nữa;

- Một chính sách đang được thực hiện nhưng gặp nhiều khó khăn, trắc trở, tốn kém nhiều nguồn lực nhưng chỉ đem lại kết quả hạn chế, không thấy dấu hiệu của những tác động mong muốn;

- Một chính sách đã đến thời điểm hết hiệu lực hoặc cần được thay thế hoặc cần bị bãi bỏ;

- Một chính sách đã hết hiệu lực, đã bị bãi bỏ hoặc thay thế từ trước nhưng đến nay tác động của nó mới được phát huy đầy đủ hoặc vì những lý do kinh tế, chính trị hoặc xã hội mà lại có yêu cầu cần được đánh giá lại.

- Điều chỉnh, thay đổi là một giai đoạn tiếp theo trong chu kỳ chính sách. Cơ sở của việc điều chỉnh, thay đổi chính sách là:

- Kết quả của công tác phân tích, đánh giá chính sách;

- Kết quả của việc phân tích, đánh giá môi trường thực hiện chính sách và sự nhận dạng cũng như những đánh giá, phân tích về sự xuất hiện những vấn đề mới cần có chính sách để giải quyết.

Về mặt nội dung, những thay đổi, điều chỉnh phổ biến với các chính sách thường bao gồm: (1) Bổ sung thêm hoặc loại bỏ bớt những giải pháp chính sách, tức là những nội dung cụ thể của chính sách; (2) Bổ sung thêm hoặc loại bỏ bớt những đối tượng thụ hưởng, đối tượng thực hiện chính sách; (3) Bổ sung thêm hoặc loại bỏ bớt những điều kiện thực hiện chính sách; (4) Bổ sung thêm hoặc hạn chế bớt phạm vi tác động của một số giải pháp chính sách; (5) Điều chỉnh hình thức và mức độ can

thiệp của chính sách (đặc biệt là sự can thiệp của các chủ thể và các giải pháp chính sách) đối với việc xử lý các vấn đề kinh tế - xã hội mà chính sách được xây dựng, thực hiện để giải quyết; (6) Thay đổi hệ thống các công cụ và phương pháp mà chính sách sử dụng để can thiệp vào việc xử lý các vấn đề kinh tế - xã hội đối với chính sách được xây dựng, thực hiện để giải quyết. Những thay đổi này thường gắn với những thay đổi, điều chỉnh cách tiếp cận vấn đề mà chính sách được xây dựng để xử lý.

Việc điều chỉnh, thay đổi chính sách có thể được thực hiện ở nhiều mức độ, quy mô khác nhau. Nghiên cứu, khảo sát và phân tích để xây dựng một chính sách thường rất tốn kém cả về thời gian và chi phí. Hơn nữa, ngoài các yếu tố kỹ thuật, việc thực hiện các chính sách còn có ý nghĩa chính trị - xã hội. Sự ổn định của các chính sách thường được coi là một biểu hiện của sự ổn định chính trị - xã hội. Vì thế, các chính sách thường được thi hành trong một thời gian khá dài. Tuy nhiên, do những thiếu sót trong quá trình xây dựng chính sách, những thay đổi không lường trước của bối cảnh và môi trường kinh tế - chính trị - xã hội luôn có thể có những bất cập ngay trong nội dung chính sách hoặc có những thiếu sót trong việc xác định những điều kiện thực hiện chính sách khiến không còn không gian cho sự “vận dụng” chính sách. Đây là nguyên nhân dẫn tới những điều chỉnh bộ phận của các chính sách hoặc dẫn tới những thay đổi quan trọng, thậm chí những điều chỉnh cơ bản trên phạm vi rộng đối với mỗi chính sách.

Điều chỉnh chính sách một cách tùy tiện, không phân tích kỹ và thấu đáo kết quả cũng như tác động của việc điều chỉnh, không tính toán, xem xét đầy đủ mối quan hệ giữa việc điều chỉnh một số nội dung của một chính sách với những nội dung khác của chính bản thân chính sách đó thường đem lại những tác hại lớn, gây ra những hậu quả khó khắc phục. Do đó, ngay

từ khi hoạch định chính sách, người ta đã cần phải dự liệu trước những điều kiện và tình huống cần điều chỉnh chính sách hoặc xây dựng cơ chế, quy trình khởi động và thực hiện việc điều chỉnh chính sách. Sau đó, trong quá trình thực hiện chính sách, một trong những nội dung của công tác giám sát là theo dõi, ghi nhận những dấu hiệu cho phép nhận biết sự cần thiết phải điều chỉnh, thay đổi chính sách¹.

Về lý thuyết, việc điều chỉnh, thay đổi một chính sách cũng cần thực hiện theo một quy trình như việc xây dựng mới chính sách đó. Tuy nhiên, trên thực tế, do áp lực thời gian và yêu cầu về mặt chính trị - xã hội, việc điều chỉnh, thay đổi thường được thực hiện một cách khá đơn giản. Theo đó, trong quá trình thực hiện những quy định cụ thể trong tổng số các quy định nhằm triển khai chính sách, sẽ có những mâu thuẫn, bất cập phát sinh. Tùy thuộc vào tầm quan trọng và quy mô, phạm vi ảnh hưởng của bản thân những bất cập phát sinh trong quá trình thực hiện văn bản mà các cơ quan, tổ chức chịu trách nhiệm thực hiện những quy định này sẽ báo cáo cho cơ quan có thẩm quyền hoặc “vận dụng” hoặc tự điều chỉnh các quy định đó cho phù hợp với điều kiện thực tế và phân cấp quản lý chính sách. Phần nhiều những điều chỉnh này sẽ được báo cáo, thông báo cho cơ quan chủ trì việc soạn thảo và được giao trách nhiệm theo dõi quá trình thực hiện văn bản. Những thay đổi, điều chỉnh có tính bộ phận của một chính sách như vậy có thể được chấp nhận (theo những hình thức chính thức hoặc phi chính thức), hoặc bị ngăn trở/hủy bỏ hoặc được sửa đổi, nhân rộng,

1. Ở Việt Nam, cũng như nhiều nước khác, việc điều chỉnh chính sách ít được đề cập tới hơn là việc điều chỉnh các văn bản pháp lý. Quy trình điều chỉnh các văn bản pháp lý được chuẩn hóa và quy định rõ trong những văn bản có giá trị pháp lý khác nhau.

khái quát hóa và chính thức hóa thành điều chỉnh chính thức đối với chính sách này.

Trong nhiều trường hợp, khi việc “phân cấp quản lý chính sách” không được đặt ra hoặc không được thực hiện, thay vì điều chỉnh cục bộ một chính sách, người ta thường vận dụng một kỹ thuật gọi là “vận dụng chính sách”. Theo đó, người ta sẽ tìm những “khoảng co dãn” hoặc “vùng linh hoạt” của chính sách, tức là những nội dung của chính sách mà việc thực hiện nó có thể rời khỏi “trục chính” của chính sách ở một mức độ nhất định và có thể chấp nhận được. Những khoảng co dãn như vậy thường tồn tại trong mọi chính sách, có thể bắt nguồn từ chỗ khi xây dựng chính sách, người ta chưa dự tính hết các tình huống, các trường hợp, các biến cố có thể xuất hiện và nay chúng lại xuất hiện. Nó cũng có thể bắt nguồn từ chỗ các nhà hoạch định chính sách đã dành sẵn cho những sáng kiến và đề xuất có thể nảy sinh từ những chủ thể khác nhau trong quá trình thực hiện chính sách mà vì nhiều lý do, người ta dự kiến sẽ chấp nhận có khoảng dao động “ly tâm” chính sách ở một mức độ nào đó.

Định kỳ, hoặc khi chưa đến thời hạn nhưng có quá nhiều thông tin về những bất cập của quy định hoặc khi những điều chỉnh đã được thực hiện quá nhiều, cơ quan chịu trách nhiệm soạn thảo văn bản hoặc cơ quan được giao trách nhiệm theo dõi, giám sát quá trình thực hiện văn bản sẽ đề xuất sửa đổi một số nội dung của một chính sách hoặc đề xuất điều chỉnh/sửa đổi nó một cách cơ bản. Khi đó, một quá trình đánh giá để soạn thảo một văn bản mới để thay thế cho văn bản đang được thực hiện hoặc để điều chỉnh/thay đổi văn bản đó một cách toàn diện, có hệ thống sẽ được triển khai. Việc điều chỉnh/thay đổi, sửa đổi những văn bản riêng lẻ có thể được xem như việc điều chỉnh/thay đổi từng phần của một hoặc một số chính sách. Việc

xem xét, thay đổi một cách toàn diện một chính sách thường được quyết định khi có nhiều quy định trong các văn bản khác nhau cùng có liên quan tới chính sách đó được thay đổi và điều chỉnh một cách cơ bản hoặc khi có những quyết định thay đổi cơ bản đường hướng phát triển hoặc những nội dung cụ thể có liên quan tới chính sách đó.

5. Giám sát quá trình xây dựng, thực hiện, đánh giá và điều chỉnh chính sách

Giám sát được định nghĩa là quá trình theo dõi, thu thập thông tin một cách thường xuyên, liên tục để các chủ thể liên quan có thể nắm được thực trạng các quá trình, các sự kiện, các hoạt động, xem chúng diễn ra như thế nào. Trong chu kỳ chính sách, công tác giám sát được thực hiện ở tất cả các khâu, các giai đoạn, các yếu tố và các hoạt động của mọi chủ thể có liên quan. Yêu cầu đặt ra là phải tổ chức công tác giám sát một cách xuyên suốt, có hệ thống để có thể giám sát toàn bộ chu kỳ chính sách. Chỉ khi tổ chức được công tác giám sát có hệ thống và toàn diện mới có thể đánh giá chính sách đó một cách chính xác và công tác tổ chức đánh giá chính sách sau này mới thuận lợi. Tuy nhiên, trong thực tế, công tác giám sát đối với chính sách thường khó có thể được thực hiện một cách toàn diện và đầy đủ, một phần do phải thực hiện với quá nhiều đối tượng giám sát (khiến chi phí và thời gian, công sức phải bỏ ra rất lớn), một phần do các cơ quan, tổ chức thực hiện giám sát không đủ năng lực để giám sát một cách toàn diện và một phần khác là sự cản trở từ chính nhiều chủ thể liên quan tới công tác giám sát. Chính vì thế, hiện nay thường chỉ mới thực hiện công tác giám sát đối với những văn bản (đặc biệt là các văn bản pháp lý) riêng lẻ để thực hiện một chính sách chứ chưa có công tác giám sát chính sách theo đúng nghĩa của nó.

Bản thân công tác giám sát chu kỳ chính sách, với tư cách là một chức năng quản lý, cần được tổ chức như việc tổ chức thực hiện các chức năng quản lý khác. Nói cách khác, nó cũng cần được phân tích, phân chia và được thực hiện bởi nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan. Như vậy, về mặt tổ chức, cần tổ chức một hệ thống giám sát, theo dõi toàn bộ chu kỳ chính sách, trong đó các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia công tác theo dõi, giám sát chu kỳ chính sách cần có những nhiệm vụ rõ ràng, được điều phối tốt, được bảo đảm những điều kiện cần thiết để thực hiện nhiệm vụ giám sát liên tục, có hệ thống, các kết quả theo dõi, giám sát được tập hợp và lưu trữ, sử dụng một cách có hiệu quả trong ngắn hạn cũng như trong dài hạn.

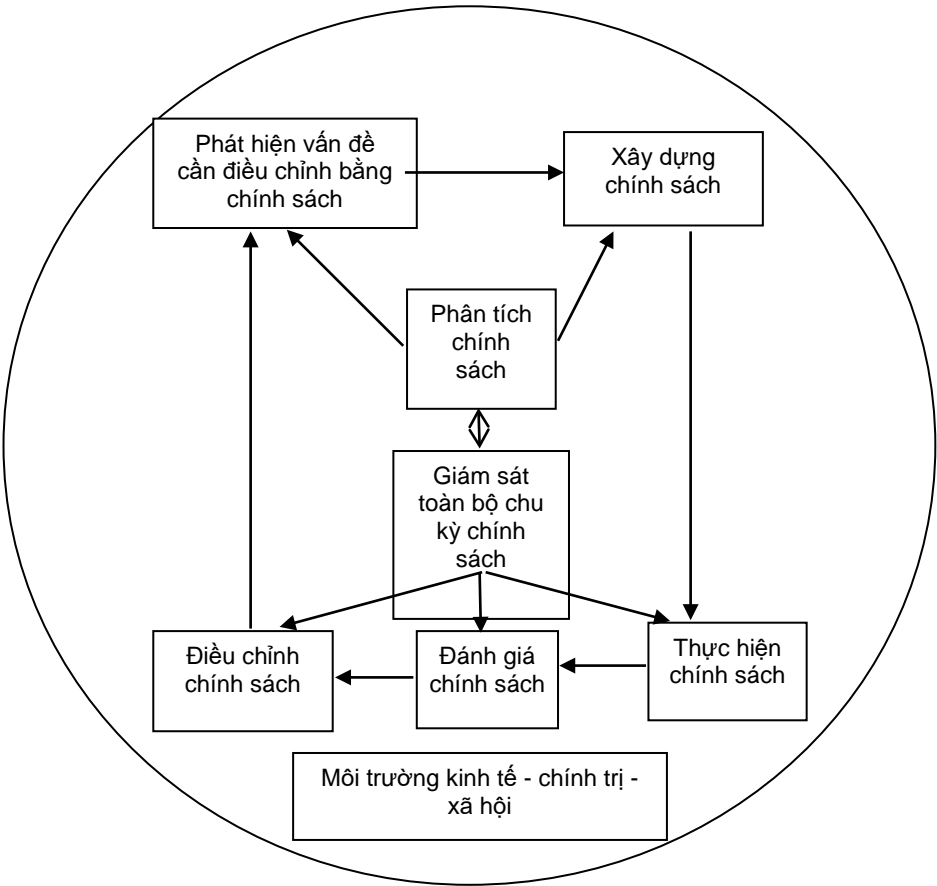
Chính sách và việc thực hiện nó bao hàm một phạm vi rộng, quy mô lớn, liên quan tới nhiều đối tượng xã hội. Do vậy, việc theo dõi, giám sát bản thân chính sách đó và việc thực hiện nó (nói chính xác là giám sát toàn bộ chu kỳ chính sách) rất phức tạp, đòi hỏi phải triển khai một khối lượng công việc đồ sộ, thuộc nhiều lĩnh vực kỹ thuật khác nhau và đòi hỏi phải có nhiều người tham gia để bảo đảm cho công tác này được thực hiện một cách toàn diện. Điều này đòi hỏi công tác theo dõi, giám sát chu kỳ chính sách phải được thực hiện một cách hệ thống. Để có thể thực sự giám sát một chính sách theo những yêu cầu trên, cần xây dựng một hệ thống chỉ số, từ đó xây dựng một hệ thống thông tin phù hợp với những chỉ số này¹. Những chỉ số này phải bám sát các tiêu chí, tiêu thức nhận dạng các nội dung của chính sách và kết quả, hiệu quả cũng như tác động của chính sách. Cả những tiêu chí, tiêu thức và chỉ số đo lường chúng cũng phải bảo đảm bao quát toàn bộ những nội

1. Xem Chương VI.

dung, yêu cầu của chính sách, bởi một khi hệ thống này được xây dựng và chính thức áp dụng, các chủ thể liên quan sẽ dựa vào đó mà triển khai các nỗ lực của mình. Trong nhiều trường hợp, việc tổ chức thực hiện một chính sách bị chuyển hóa thành việc triển khai, thực hiện các giải pháp và nỗ lực để đạt được các chỉ số này.

Toàn bộ chu kỳ chính sách như mô tả ở trên có thể được tóm tắt như trong sơ đồ ở Hình 9 dưới đây.

Hình 9: Các giai đoạn của chu kỳ chính sách và mối quan hệ giữa chúng



Mặc dù nội dung chi tiết trong các giai đoạn của chu kỳ chính sách thường là giống nhau, nhưng tùy thuộc vào mục đích nghiên cứu, nhiều tác giả khác cũng có cách phân loại khác nhau về số lượng và tên gọi các chu kỳ chính sách. Nhóm chuyên gia thuộc Đại học Bắc Florida (University of North Florida - UNF) đã tập hợp cách phân chia chu kỳ chính sách mà một số tác giả đã đưa ra và được nhiều người khác thường viện dẫn khi nghiên cứu về chính sách (xem Bảng 2).

Bảng 2: Các giai đoạn của chu kỳ chính sách¹

Viana (1996)	Brewer & DeLeon (1983)	Birkland (2005)	Stone (1997)	Patton & Sawicki (1993)
<i>Xây dựng chương trình nghị sự</i>	Đề xuất chính sách	Thiết lập chương trình nghị sự		
<i>Hoạch định chính sách</i>	<i>Dự thảo chính sách</i>	Thiết kế chính sách	Xác định mục tiêu	Nhận dạng, mô tả, cụ thể hóa vấn đề
				Thiết lập các tiêu chí đánh giá
			Xây dựng các phương án chính sách để lựa chọn	Xây dựng các phương án chính sách để lựa chọn
			Dự báo các hậu quả của các phương án chính sách	
		<i>Lựa chọn</i>	Đánh giá các hậu quả	Đánh giá các phương án chính sách
			Lựa chọn phương án chính sách tối ưu	Nhận dạng sự khác biệt giữa các phương án chính sách
<i>Thực hiện</i>	<i>Thực hiện</i>	<i>Thực hiện</i>		
<i>Đánh giá</i>	<i>Đánh giá</i>			Theo dõi và đánh giá

1. Xem UNF: *Public policy theory*. Chương trình cao học Quản lý công. PAD 5384 Civic groups & public policy Summer 2014. Đồng đầu tiên nêu tên tác giả và năm giới thiệu cách phân chia các giai đoạn trong chu kỳ chính sách mà tác giả đó trình bày.

IV. NHỮNG BẤT CẬP THƯỜNG GẶP TRONG CHU KỲ CHÍNH SÁCH

Dù có được chuẩn bị chu đáo, công phu, có sự tham gia tích cực và có ý thức của đông đảo các chủ thể có liên quan ở mức độ cao bao nhiêu thì những sai sót, bất cập và hạn chế trong một chu kỳ chính sách thường cũng là điều khó tránh khỏi, kể cả trong trường hợp với một chính sách được xây dựng và thực hiện ở một phạm vi nhỏ, cho một đối tượng tương đối hạn hẹp và ở một quy mô tương đối hạn chế. Hình thức biểu hiện cũng như những mức độ của chúng cũng có thể rất khác nhau nên khi nghiên cứu, đánh giá chúng cần có sự thận trọng và đúng mực. Những nghiên cứu và tổng kết về các chu kỳ chính sách ở Việt Nam cũng như nhiều nước trên thế giới cho thấy, một số bất cập và hạn chế thường tồn tại trong các chu kỳ chính sách bao gồm:

- Xây dựng và ban hành chính sách một cách chủ quan, cảm tính, duy ý chí. Những chính sách loại này thường xuất phát từ các mục đích chính trị, đặc biệt là gắn với những nhà lãnh đạo dân túy, những chủ trương được đưa ra, cam kết hoặc hứa hẹn trước những cuộc bầu cử gắn với một số bức xúc nhất thời của đông đảo cử tri. Nhiều chính sách như vậy có thể không thực sự xuất phát từ những nhu cầu có ý nghĩa quan trọng dài hạn; hậu quả có thể có là nguồn lực bị phân tán, không thể dồn cho những nhiệm vụ có ý nghĩa chiến lược, có tác động lớn tới sự phát triển kinh tế - xã hội¹.

1. Ở nhiều nước, các văn bản luật có thể do một hoặc một nhóm cá nhân đề xuất. Những chính sách được đưa ra dưới hình thức các văn bản luật không hoặc khó có thể được sắp xếp theo thứ tự ưu tiên một cách chặt chẽ. Bởi vậy, không ít trường hợp những chính sách ít cấp bách hơn lại được thông qua, ban hành trước, trong khi những chính sách có ý nghĩa quan trọng hơn, có tầm ảnh hưởng lớn hơn, có tác động mạnh hơn và tác động tới nhiều đối tượng ở phạm vi rộng hơn lại được thông qua và ban hành sớm hơn.

- Công tác nghiên cứu, khảo sát, đánh giá nhu cầu về chính sách và dự báo điều kiện, môi trường thực hiện chính sách cũng như tác động của chính sách chưa được thực hiện tốt. Những nghiên cứu, đánh giá và dự báo về tác động của chính sách thường ít được thực hiện nhất, mặc dù chúng có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với việc ban hành và thực hiện chính sách. Nguyên nhân chủ yếu là mỗi chính sách thường có tác động nhiều mặt và việc đánh giá, dự báo chúng khó thực hiện, cần (và có thể) thực hiện nhờ nhiều mô hình khác nhau, sử dụng những cách tiếp cận khác nhau cũng như những giả định khác nhau và do đó, cần một lượng thông tin rất lớn, trong đó có những loại thông tin không những không có sẵn mà phải tốn kém nhiều thời gian, công sức cũng như kinh phí mới có thể tập hợp được. Trong số những thông tin trên, nhiều thông tin không thể kiểm định được làm cho độ tin cậy của nhiều nhận định, dự báo khó có thể được thuyết minh.

- Nhiều chính sách thiếu nhất quán, không bao quát hết các nội dung, đối tượng cần tác động, phạm vi cần bao quát,... Rất nhiều chính sách không được xây dựng một cách có hệ thống mà những nội dung chủ yếu của nó được thể hiện ở những văn bản pháp lý khác nhau làm giảm hoặc mất đi sự gắn kết giữa các nội dung trong cùng một chính sách. Một số vấn đề/bất cập về kinh tế - xã hội mà chính sách được xây dựng và thực hiện để giải quyết thậm chí chưa được nhận dạng chính xác, chưa được phân tích, mô tả đúng và rõ ràng khiến mục tiêu chính sách không được xác định chính xác và rõ ràng theo. Thực chất, đây là hạn chế về chất lượng của chính sách và việc hoạch định chính sách (xem thêm Hộp 13a và 13b). Hậu quả của tình trạng này đương nhiên là chính sách không đem lại kết quả, không tạo ra tác động mong muốn, hiệu quả thực hiện chính sách thấp, nguồn lực xã hội dành cho chính sách và việc thực hiện nó

bị lãng phí. Nguy hại hơn, do nội dung của cùng một chính sách được xây dựng bởi những cơ quan, tổ chức khác nhau, có những chắt nằng, nhiệm vụ và lợi ích khác nhau nên chúng có thể không nhất quán, thậm chí mâu thuẫn, trái ngược nhau. Tình trạng này có thể dẫn tới những tác động ngược, ảnh hưởng không tốt tới các chính sách có liên quan và cho chính bản thân chính sách đó ở các chu kỳ kế tiếp.

Hộp 13a: Những bất cập trong xây dựng chính sách, pháp luật ở Việt Nam

1. Chưa thể chế hóa đầy đủ, kịp thời một số chủ trương, chính sách của Đảng về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, chưa có các giải pháp mang tính đột phá trong cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước

Qua giám sát cho thấy một số chủ trương, chính sách lớn của Đảng còn chậm được thể chế hóa hoặc chưa được thể chế hóa đầy đủ, do đó, chưa tạo cơ sở pháp lý đồng bộ để triển khai thực hiện trên thực tế, chưa tạo nên chuyển biến mạnh mẽ, có tính đổi mới đột phá trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước, cụ thể là:

- Trong hoạt động lập pháp của Quốc hội, thực hiện chủ trương của Đảng về đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước, phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương, Hiến pháp và Luật Tổ chức chính quyền địa phương đã quy định nguyên tắc về phân quyền, phân cấp và ủy quyền nhưng hiện nay, nhiều luật chuyên ngành vẫn chưa thể hiện rõ chủ trương đẩy mạnh đổi mới trong phân cấp, phân quyền; một số luật trong lĩnh vực kinh tế thậm chí còn có xu hướng tập trung nhiều quyền hơn cho các cơ quan ở Trung ương. Điều này gây nên những trở lực nhất định, làm cho việc cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước chưa thực sự đồng bộ với cải cách thể chế kinh tế.

- Trong hoạt động lập quy, văn bản của các bộ, ngành cũng chưa thể hiện rõ chủ trương đẩy mạnh phân công, phân cấp. Một số chủ

trương, chính sách khác của Đảng tuy đã được đề ra trong nhiều năm nhưng chưa có cơ chế để thực hiện hiệu quả...

2. Hệ thống văn bản pháp luật về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước phức tạp, thiếu tính ổn định, không ít văn bản còn chồng chéo, mâu thuẫn dẫn tới khó theo dõi, thực hiện không thống nhất

Hệ thống văn bản pháp luật về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước còn phức tạp, gồm nhiều hình thức văn bản do nhiều cơ quan có thẩm quyền ban hành, trong khi đó, việc rà soát, hệ thống hóa, hợp nhất, pháp điển hóa chưa thường xuyên nên gây khó khăn cho việc tổ chức thực hiện... Bên cạnh đó, mặc dù một số cơ quan có văn bản pháp luật riêng quy định cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, nhưng văn bản này lại không phản ánh được đầy đủ cơ cấu tổ chức của chính cơ quan đó... Do đó, để biết được tổng thể cơ cấu tổ chức của một Bộ nhất định thì cần xem xét rất nhiều văn bản, mà thông thường, các văn bản này lại được ban hành trong các khoảng thời gian khác nhau, gây không ít khó khăn, phức tạp cho việc theo dõi, triển khai thực hiện.

Tính thống nhất giữa các văn bản pháp luật về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước cũng còn hạn chế, một số văn bản pháp luật có nội dung mâu thuẫn, thậm chí làm triệt tiêu hiệu lực lẫn nhau; trong một số trường hợp, sự không thống nhất này còn làm phát sinh mâu thuẫn, bất hợp lý khác về tổ chức bộ máy, là một trong những nguyên nhân dẫn tới việc áp dụng không thống nhất giữa các địa phương. Một số quy định cụ thể khi thực hiện không đạt yêu cầu đề ra do cách quy định còn chưa rõ ràng, mang tính “nước đôi” hoặc “cào bằng” giữa các địa phương có quy mô, tính đặc thù và trình độ phát triển khác nhau, do đó không có tác dụng trong việc thúc đẩy, khuyến khích sáng tạo, đồng thời đề cao trách nhiệm của địa phương gắn với việc phân loại địa phương.

3. Một số văn bản quy phạm pháp luật không thuộc chuyên ngành tổ chức bộ máy vẫn có quy định làm phát sinh tổ chức bộ máy mới hoặc dẫn đến tăng biên chế, gây khó khăn cho việc thực hiện cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước

... Một số văn bản quy phạm pháp luật được ban hành, trong đó có văn bản không thuộc chuyên ngành tổ chức bộ máy nhưng có quy định

về tổ chức bộ máy hoặc bổ sung chức năng, nhiệm vụ dẫn đến việc thành lập thêm tổ chức, tăng biên chế, do đó, chưa đồng bộ hoặc chưa gắn chặt chẽ với chủ trương tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế...

Nguồn: Đoàn giám sát của Quốc hội khóa XIV: “Kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2016”, Báo cáo số 08/BC-ĐGS ngày 12/10/2017.

Hoạch định chính sách công: Hạn chế và đề xuất biện pháp khắc phục

... Quy trình hoạch định chính sách công cũng còn bộc lộ một số hạn chế, đó là:

Thứ nhất, các kiến nghị hoạch định chính sách chủ yếu xuất phát từ các cơ quan nhà nước được giao nhiệm vụ quản lý nhà nước. Việc dự thảo chính sách thường do các bộ, cơ quan ngang bộ, các cơ quan đặc biệt của Chính phủ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện...

Rất ít các chính sách công được ban hành xuất phát từ ý tưởng của những đối tượng bị chính sách chi phối, ảnh hưởng và các biện pháp thực hiện chính sách do những nhà quản lý xây dựng nên. Đây là một trong những nguyên nhân cơ bản làm cho một số chính sách có tính khả thi thấp, hoặc khi thực thi không đem lại hiệu quả như mong muốn.

Thứ hai, các ý tưởng hoạch định chính sách được đề xuất và dự thảo chính sách chủ yếu do cơ quan nhà nước thực hiện (chủ yếu là do các bộ, ngành, ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố) thì dễ nảy sinh tình trạng cục bộ, bản vị; đề xuất dựa trên mong muốn, mục đích quản lý của ngành, địa phương do mình quản lý mà không tính tới tổng thể chung.

Thứ ba, trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ được giao và căn cứ vào tình hình quản lý, các bộ, ngành, ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố để xuất dự thảo chính sách trong lĩnh vực quản lý được giao và cũng chính là cơ quan dự thảo, do đó thiếu sự phối hợp giữa các bộ, ngành nên chính sách thiếu tính toàn diện.

Mặc dù trong danh sách Ban soạn thảo và Tổ biên tập có đầy đủ các thành viên của các bộ, ngành (đặc biệt là Bộ Tài chính, Ngân hàng

Nhà nước, Bộ Công Thương...), nhưng trong phiên họp quan trọng này đều không có mặt của các thành viên của các bộ, ngành được coi là quan trọng như đã nêu ở trên. Như vậy, rõ ràng, tính phối hợp trong các chương trình ban hành chính sách giữa các bộ, ban, ngành là không cao...

Thứ tư, quy trình hoạch định chính sách còn bị khép kín; việc lấy ý kiến tham gia của các đối tượng chịu sự điều chỉnh trực tiếp của chính sách còn ít, nếu có thì chỉ mang tính hình thức; việc tiếp thu ý kiến của các bộ, ngành chưa thể hiện tính chủ động. Mặt khác, chưa có quy định cụ thể để huy động được trí tuệ của nhân dân, các chuyên gia, các nhà khoa học tham gia vào hoạch định chính sách là vô hình trung làm hạn chế cách nhìn nhận, giải quyết vấn đề...

Thứ năm, năng lực của đội ngũ tham gia hoạch định chính sách còn hạn chế. Điều này dẫn đến tình trạng bỏ sót vấn đề chính sách hoặc nhìn nhận cách giải quyết vấn đề chưa đúng. Do tầm nhìn hạn hẹp của đội ngũ hoạch định chính sách nên khi chính sách đưa vào thực thi mới nảy sinh nhiều bất cập hoặc tình trạng chưa thực thi đã vấp phải phản đối của dư luận và phải sửa...

Thứ sáu, công tác hoạch định chính sách công hiện nay chưa theo kịp với tình hình hội nhập của đất nước. Đất nước ta đang trong thời kỳ hội nhập kinh tế quốc tế, các chính sách công bị nhiều chi phối, ảnh hưởng không chỉ ở phạm vi nhất định trong lãnh thổ của một quốc gia mà còn bị chi phối bởi các yếu tố mang tính toàn cầu.

Chẳng hạn như chính sách đối với vấn đề phát triển nông nghiệp. Qua sự kiện giá gạo trên thị trường thế giới bị đẩy lên cao, vấn đề an ninh lương thực đặt ra... Chính sách phát triển nông nghiệp ở nước ta cần phải có sự tính toán, cân nhắc, điều chỉnh lại. Như vậy, chính sách công của một quốc gia cũng đang phải chịu nhiều sự chi phối ở mức độ và phạm vi rộng lớn hơn.

Trong việc hoạch định chính sách công cần phải có sự tổng kết, phân tích, đánh giá tình hình, tác động ảnh hưởng tới quá trình thực hiện chính sách, các biện pháp thực hiện chính sách, và từ đó làm căn cứ để lựa chọn phương án chính sách phù hợp với thực tế.

Thứ bảy, việc đánh giá tác động của chính sách trước khi ban hành hiện nay tại Việt Nam còn rất hạn chế. Việc phản biện chính sách trước khi ban hành là việc làm rất quan trọng để có thể lường trước được những mặt tiêu cực có thể do thực thi chính sách mang lại cho đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách đó. Hiện nay, các nước trên thế giới hoạt động phản biện chính sách là một khâu rất quan trọng nhưng tại Việt Nam thì hoạt động này lại bị coi nhẹ.

Do tồn tại những hạn chế trên cho nên các chính sách thực thi hiệu quả chưa cao như: kết quả phát triển kinh tế - xã hội còn thấp; các chính sách khi đưa vào thực thi có khi không thực sự phù hợp với địa phương đó do thiếu sự phối hợp giữa các bộ, ngành v.v..

Nguồn: Trung tâm Thông tin và Dự báo Kinh tế - xã hội quốc gia: “Hoạch định chính sách công: Tồn tại và đề xuất biện pháp khắc phục”, 2016.

- Chất lượng các văn bản mô tả, diễn giải và cụ thể hóa, triển khai các chính sách còn thấp, chưa có nhiều phương án hoặc kịch bản để lựa chọn giải pháp thực hiện chính sách, dẫn đến việc khó đánh giá tính khả thi cũng như đánh giá tác động của các giải pháp chính sách đối với môi trường và xã hội. Tình trạng chồng chéo giữa các chiến lược, chính sách phát triển ngay trong một lĩnh vực và giữa các lĩnh vực dẫn đến việc lấn sân hoặc đùn đẩy, né tránh trách nhiệm, quan liêu, tham nhũng, phân tán, dàn trải các nguồn lực, làm giảm tính khả thi của chính sách.

- Trong xây dựng chính sách chưa có tầm nhìn chiến lược, tư duy hệ thống, chưa xác định được những lĩnh vực cần ưu tiên dẫn đến đầu tư dàn trải, không hiệu quả. Không ít chính sách còn bị chi phối bởi các nhóm lợi ích, thiên về tạo sự thuận lợi cho các cơ quan nhà nước, gây khó khăn cho các doanh nghiệp và người dân; hoặc có những kẽ hở, dẫn đến một số công chức nhà nước lợi dụng để trục lợi, tham nhũng (như chính sách về

đất đai, ưu đãi về vốn, sử dụng các nguồn lực công, về quản lý các doanh nghiệp nhà nước...). Việc phản biện xã hội và vận động chính sách, đánh giá tác động của chính sách công trước, trong và sau khi ban hành đang là khâu yếu. Vai trò của các cơ quan thẩm định, phê duyệt chính sách chưa được phát huy nên đã tạo những kẽ hở cho việc ra đời một số chính sách không phù hợp với thực tiễn, thậm chí lợi dụng chính sách để trục lợi, khiến dư luận xã hội bất bình¹.

Hộp 13b: Những bất cập trong khâu hoạch định chính sách công ở Việt Nam

Quy trình hoạch định chính sách công tuy đã được nghiên cứu cải tiến theo hướng hiện đại, tiện lợi, dân chủ nhưng nhìn tổng thể vẫn theo cách “có một không hai” (theo dẫn chứng của Giáo sư Kenichi Ohno, Viện Nghiên cứu kinh tế Nhật Bản). Theo đó, có thể chỉ ra những bất cập chủ yếu như:

- Làm chính sách vẫn đang được coi là đặc quyền của các cơ quan nhà nước, của Nhà nước nói chung mà chưa phải là công việc chung của xã hội, của các doanh nghiệp, của các nhóm lợi ích trong xã hội.

- Có quá nhiều chính sách của các bộ, ngành trong khi chúng được xây dựng phân tán; thiếu sự phối hợp giữa các bộ, ngành một cách hợp lý và có cơ quan chủ trì, chịu trách nhiệm đích thực nên chất lượng không cao. Trong khi đó, hầu hết các chiến lược hay chính sách đều thể hiện sự liệt kê mục tiêu, quan điểm định hướng, yêu cầu mà thiếu hẳn những kế hoạch hành động cụ thể hay các biện pháp cần có.

- Chưa hình thành được những kênh thông tin chính thống cần thiết giữa Nhà nước với xã hội trong việc xây dựng, ban hành, thực thi chính sách công để phúc đáp những lợi ích cơ bản của hai bên.

1. Xem Ngô Ngọc Thắng: “Nâng cao chất lượng hoạch định và thực thi chính sách công ở Việt Nam hiện nay - Vấn đề và giải pháp”, Tạp chí *Tổ chức nhà nước*, 2018.

- Vai trò của các cơ quan thẩm định, phê duyệt chính sách chưa được phát huy nên đã tạo những kẽ hở đáng kể cho việc ra đời một số chính sách có chất lượng chưa cao, thậm chí xã hội không đồng tình.

- Hiện tượng “vận động chính sách” (lobby) tuy chưa được chính thức thừa nhận ở phương diện luật pháp nhưng đã xuất hiện dưới nhiều hình thức với những biểu hiện tiêu cực khác nhau làm ảnh hưởng đến tính công bằng của chính sách, gây những nguy hại nhất định cho xã hội mà chưa được quan tâm nghiên cứu để có phương hướng và biện pháp xử lý có hiệu lực, hiệu quả.

Nguồn: Vũ Anh Tuấn: “Một số vấn đề về chính sách công ở Việt Nam hiện nay”, Tạp chí Tổ chức nhà nước, 2014.

- Lạm dụng chính sách và “trục lợi” chính sách. Lạm dụng chính sách cũng như trục lợi chính sách đều là những hiện tượng được tạo ra một cách có ý thức trong quá trình thực hiện chính sách, bởi các chủ thể tham gia chu kỳ chính sách nhằm đem lại những lợi ích nhất định cho họ hoặc những chủ thể chính sách khác được họ ưu ái hoặc thiên vị. Điểm khác biệt giữa chúng là lạm dụng chính sách thường là sự vận dụng vượt quá phạm vi về cả không gian và thời gian, quá mức độ, ngoài đối tượng tác động của chính sách nhằm thực hiện những mục tiêu hoặc nhằm đem lại những lợi ích mà chính sách không hướng tới.

Lạm dụng chính sách là tình trạng các chủ thể nắm giữ quyền lực đối với chính sách (xây dựng, ban hành, chỉ đạo thực hiện hoặc trực tiếp thực hiện chính sách) tự sử dụng những quyền mà mình không có để thêm, bớt những nội dung của chính sách hoặc bỏ qua không đề cập, không thực hiện một số nội dung, một số trách nhiệm theo quy định của một chính sách. Lộng quyền trong thực hiện chính sách là sự lạm

dụng chính sách ở mức độ cao trong quá trình thực hiện chính sách, dẫn ra khi một chủ thể có quyền lực trong quá trình thực hiện chính sách lạm dụng chính sách một cách cố ý, bất chấp hậu quả. Một số chủ thể có quyền lực trong quá trình thực hiện chính sách cũng có thể phối hợp với nhau dưới nhiều hình thức để lạm dụng hoặc lộng quyền trong thực hiện chính sách, thậm chí điều chỉnh chính sách theo hướng họ muốn.

Việc lạm dụng chính sách có thể tạo ra những tác động theo hướng thúc đẩy việc thực hiện mục tiêu của chính sách (ví dụ: hỗ trợ quá mức so với dự kiến trong chính sách cho doanh nghiệp để nó có thể phát triển mạnh mẽ hơn), nhưng cũng có thể theo hướng đi ngược lại mục tiêu của chính sách (ví dụ: tạo ra những thủ tục không theo quy định để tăng quyền và khả năng can thiệp của một số chủ thể trong việc cung cấp các nguồn lực hỗ trợ cho doanh nghiệp, từ đó hạn chế khả năng tiếp cận nguồn lực khiến doanh nghiệp không thể phát triển mạnh như kỳ vọng với chính sách hỗ trợ doanh nghiệp).

Trục lợi chính sách là hiện tượng các chủ thể tham gia chu kỳ chính sách vận dụng quá mức hoặc không đầy đủ nhằm tạo ra những lợi ích gia tăng hoặc làm giảm nghĩa vụ, trách nhiệm của một số chủ thể có liên quan tới chính sách (ví dụ: doanh nghiệp được giảm thuế theo quy định về ứng dụng tiến bộ khoa học và công nghệ nhưng lại không phải đầu tư và cũng không thực hiện việc đổi mới công nghệ; được giảm thuế/hoàn thuế VAT do xuất khẩu hàng hóa nhưng lại không xuất khẩu,...). Lạm dụng chính sách và trục lợi chính sách có thể được thực hiện bởi bất kỳ chủ thể nào tham gia chu kỳ chính sách - kể cả các cơ quan quản lý nhà nước, các chủ thể (cơ quan, tổ chức

hoặc cá nhân/nhóm cá nhân) thụ hưởng chính sách hoặc các chủ thể liên quan khác. Việc lạm dụng hoặc trục lợi chính sách làm cho chính sách bị thực hiện một cách méo mó, làm giảm hiệu quả và tác động của chính sách, thậm chí có thể triệt tiêu hoặc tạo ra những tác động ngược so với mục tiêu của chính sách, đồng thời có thể tạo ra những tác động chính trị - xã hội không mong đợi khác.

Thực ra, việc lạm dụng và trục lợi chính sách không chỉ diễn ra trong quá trình thực hiện chính sách, mà có thể diễn ra ngay trong quá trình xây dựng và ban hành chính sách. Theo đó, một số chủ thể (cơ quan, tổ chức, nhóm lợi ích) có thể tác động tới các cơ quan, tổ chức chịu trách nhiệm soạn thảo một chính sách theo những kênh, những cách thức khác nhau để đưa những nội dung có lợi nhất cho mình vào chính sách đó. Đây có thể được coi là một hiện tượng “nhiều” trong chu kỳ chính sách, có thể làm một chính sách bị “lạc hướng” nhưng nó có thể được ghi nhận ở nhiều nước. Do đó, việc phòng ngừa tình trạng lạm dụng và trục lợi chính sách là một nhiệm vụ thường xuyên mà việc quản lý chu kỳ chính sách phải thực hiện, đồng thời phải dự kiến cả những biện pháp, chuẩn bị cả những nguồn lực dự phòng để khắc phục hậu quả của những trường hợp lạm dụng và trục lợi chính sách có thể sẽ xảy ra sau này.

Những biện pháp phòng ngừa, ngăn chặn tình trạng lạm dụng và trục lợi chính sách thường được áp dụng là: (1) Nâng cao nhận thức, ý thức cho đội ngũ nhân sự tham gia tất cả các giai đoạn trong chu kỳ chính sách; (2) Hoàn thiện cơ chế và tăng cường công tác kiểm soát quyền lực; (3) Xây dựng, hoàn thiện và đẩy mạnh các hoạt động kiểm tra, giám sát đối với

toàn bộ chu kỳ chính sách, đặc biệt là công tác kiểm tra, giám sát của cộng đồng; (4) Ứng dụng tiến bộ khoa học và công nghệ, đặc biệt là công nghệ thông tin để phục vụ và hỗ trợ cho công tác quản lý, nhất là việc kiểm tra, giám sát đối với chu kỳ chính sách. Việc xử lý nghiêm khắc đối với các trường hợp lạm dụng, lạm quyền và trục lợi chính sách cũng là một biện pháp hữu hiệu để răn đe nhằm ngăn chặn, phòng ngừa lạm dụng, lạm quyền và trục lợi chính sách.

Chương III

PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH

I. BẢN CHẤT VÀ MỤC ĐÍCH CỦA PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH

Phân tích, đánh giá chính sách là việc xem xét một chính sách hoặc một nhóm các chính sách một cách tổng hợp, toàn diện hoặc về một hoặc một số khía cạnh cụ thể mà chủ thể yêu cầu phân tích, đánh giá chính sách đó đặt ra. Đó là “một cách tiếp cận hợp lý và có hệ thống để lựa chọn chính sách..., là một quá trình thu thập, phân tích và cung cấp thông tin về hậu quả sẽ diễn ra khi thực hiện những chính sách khác nhau”¹. Quá trình này, khi được triển khai trong giai đoạn hình thành chính sách sẽ giúp xây dựng được những chính sách có chất lượng cao hơn, đáp ứng kỳ vọng của xã hội tốt hơn và phù hợp với hành vi

1. Xem Warren E. Walker: “*Policy Analysis: A Systematic Approach to Supporting Policy making in the Public Sector*”, 2018. Journal of multi-criteria decision analysis, No. 9, 2000. Trong nghiên cứu này, Walker đã trình bày lịch sử vấn đề phân tích chính sách từ cuối thập kỷ 40 của thế kỷ XX ở Mỹ và các nước châu Âu. Ông cho rằng, phân tích chính sách là một khoa học, nhưng thực hiện nó như thế nào để có kết quả đúng đắn, chính xác mà lại hiệu quả thì lại là một nghệ thuật.

của các chủ thể xã hội ở mức độ cao hơn¹. Nó cũng giúp các cơ quan quản lý chu kỳ chính sách, các cơ quan, tổ chức và cá nhân có trách nhiệm thực hiện chính sách và các chủ thể liên quan khác nhận thức rõ ràng, đầy đủ và chính xác về thực trạng, kết quả, hiệu quả và tác động của một chính sách đang được thực hiện để có thể có những quyết định đúng đắn về việc tiếp tục thực hiện chính sách này, hoặc cần điều chỉnh chúng như thế nào, có cần loại bỏ và thay thế nó bằng một chính sách mới hay không?

Trong nghiên cứu lý thuyết cũng như trong thực tế, khái niệm phân tích chính sách cũng được định nghĩa từ nhiều góc độ, theo những cách tiếp cận khác nhau. Nhiều chuyên gia kinh tế coi “Phân tích chính sách là một ngành học về giải quyết vấn đề, dựa vào những phương pháp và kết quả nghiên cứu quan trọng của khoa học xã hội, những nghề nghiệp xã hội và triết lý chính trị” và định nghĩa “*phân tích chính sách* là một quy trình điều tra có tính đa ngành được thiết kế nhằm tạo ra, đánh giá một cách phê phán, và truyền đạt thông tin giúp ích cho việc hiểu và cải thiện chính sách”². Phân tích chính sách cũng được hiểu là một “quá trình xử lý thông tin bằng các công cụ phân tích, nhằm đề ra các phương án lựa chọn giải quyết một vấn đề”³.

1. Xem Yehezkel Dror: *Policy analysis: A theoretic framework and some basic concepts*. The RAND corporation, Santa Monica, California và The Hebrew University of Jerusalem, 1969.

2. Xem Chương trình giảng dạy Fullbright: “*Nhập môn Phân tích chính sách*”, 2013.

3. Xem Dunn: *Public policy analysis: an introduction*, Pearson, 2012; Weimer & Vining: *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Pearson, 2011.

Hộp 14: Bản chất của phân tích chính sách

Đến nay, có nhiều khái niệm về phân tích chính sách đã được trình bày. Theo Walter Williams (1971): “Phân tích chính sách là quá trình tổng hợp thông tin để sản sinh ra một công thức cho các quyết định chính sách, đồng thời cũng là quá trình xác định những thông tin cần thiết về chính sách trong tương lai” (William Dunn, *Phân tích chính sách công*, Prentice Hall, 1981). William N. Dunn (2013) đưa ra định nghĩa như sau: Phân tích chính sách là một ngành khoa học xã hội ứng dụng, sử dụng nhiều phương pháp nghiên cứu và lập luận để tạo ra và truyền đạt những thông tin có liên quan đến lĩnh vực chính sách - thứ có thể được sử dụng trong quá trình chính trị để giải quyết các vấn đề xã hội. Carl V. Patton định nghĩa: “Phân tích chính sách là quy trình mà qua đó chúng ta xác định và đánh giá những chương trình hay chính sách lựa chọn nhằm mục đích làm giảm hoặc giải quyết các vấn đề kinh tế, xã hội”. Mặc dù có những điểm khác nhau, nhưng các chuyên gia đều cho rằng, phân tích chính sách là hoạt động quan trọng và cần thiết trong chu trình chính sách, giúp tăng cường và cải thiện chất lượng các chính sách được ban hành và thực thi trong bối cảnh thế giới ngày càng phức tạp hơn với nhiều vấn đề có quan hệ với nhau.

Nguồn: Nguyễn Tùng Lâm: “Tiếp cận quá trình trong phân tích chính sách tài nguyên và môi trường”, 2011.

Có nhiều nội dung tương tự như phân tích chính sách, đánh giá chính sách được định nghĩa là “việc xem xét, nhận định về giá trị các kết quả đạt được khi ban hành và thực thi một chính sách. Để có thể đi vào cuộc sống, chính sách được thể chế hóa thành các quy định pháp luật. Việc nhìn nhận và đánh giá chính sách do đó thường gắn với sự đánh giá những quy định pháp luật này có phù hợp với những yêu cầu của

cuộc sống hay không và chúng được vận hành như thế nào trên thực tế”¹.

Dẫn chiếu và phát triển quan niệm của OECD, SIDA định nghĩa đánh giá là “sự thẩm định có hệ thống và khách quan đối với việc thực hiện một dự án, một chương trình hoặc một chính sách, bao gồm từ việc thiết kế, thực hiện và các kết quả của chúng nhằm xác định tính phù hợp của nó cũng như việc thực hiện các mục tiêu, hiệu quả, tác động và tính bền vững của nó. Một đánh giá cần cung cấp thông tin đáng tin cậy và hữu ích, bao gồm việc đưa ra các bài học kinh nghiệm vào quá trình ra quyết định”².

Ở Việt Nam, lâu nay Nhà nước đã chú trọng nhiều đến khâu hoạch định và thực thi chính sách, song việc đánh giá chính sách thì dường như bị bỏ qua hoặc rất ít được quan tâm... Đánh giá chính sách là xem xét, nhận định về giá trị các kết quả đạt được khi ban hành và thực thi một chính sách công. Để có thể đi vào cuộc sống, chính sách công được thể chế hóa thành các quy định pháp luật. Việc nhìn nhận và đánh giá chính sách do đó thường gắn với sự đánh giá những quy định pháp luật này có phù hợp với những yêu cầu của cuộc sống hay không và chúng được vận hành như thế nào trên thực tế. Tuy nhiên, chính sách công không chỉ thể hiện trong các quy định pháp luật, chúng còn nằm trong các chương trình, kế hoạch, chủ trương hoạt động của Nhà nước. Do đó, đánh giá chính sách công sẽ bao quát việc xem xét về tổng thể các quyết định của Nhà nước (chính quyền trung ương và chính quyền địa phương)

1. Bộ Tư pháp: “*Thực trạng đánh giá tác động chính sách trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật - một số kiến nghị và giải pháp*”, 2017.

2. Xem SIDA: “*Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*”, 2007.

trong việc giải quyết một vấn đề cấp thiết đặt ra trong thực tiễn quản lý nhà nước. Đánh giá chính sách cho phép xem xét, nhận định không chỉ về nội dung chính sách, mà còn về quá trình thực thi chính sách, từ đó có biện pháp điều chỉnh phù hợp với đòi hỏi thực tế để đạt các mục tiêu mong đợi”¹.

Một chính sách có thể được phân tích, đánh giá một cách đầy đủ, toàn diện và có hệ thống hay chỉ được phân tích, đánh giá trên một hoặc một số khía cạnh, ở một hoặc một số nội dung, tùy thuộc vào nhu cầu chủ quan của cơ quan quản lý chu kỳ chính sách, vào sự thuận lợi (hay khó khăn, trắc trở) trong quá trình thực hiện chính sách, vào kết quả, hiệu quả và tác động của quá trình này và vào vị trí của chính sách trong toàn bộ chu kỳ biến đổi của nó (mới được ban hành để đưa vào thực hiện hay đã được tổ chức thực hiện từ lâu và đang cần được xem xét, cân nhắc để loại bỏ hoặc thay thế bằng chính sách khác,...).

Đối với các cơ quan hoạch định chính sách (hoặc rộng hơn, các cơ quan quản lý chu kỳ chính sách), đặc biệt là các cơ quan quản lý nhà nước, việc phân tích chính sách thường được thực hiện trước khi chính sách được đưa vào thực hiện nhưng cũng có nhiều trường hợp, việc phân tích chính sách cũng được tiến hành khi chính sách đã được thực hiện một thời gian. Nó cũng được các tổ chức kinh tế - xã hội (doanh nghiệp, tổ chức chính phủ hoặc phi chính phủ, cộng đồng dân cư, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, các nhà nghiên cứu,...) thực hiện khi xây dựng, ban hành hoặc chuẩn bị thực hiện những chương trình, kế hoạch, dự án lớn và quan trọng. Tại mỗi thời điểm, việc phân tích chính sách có những mục tiêu riêng.

1. Xem Nguyễn Đăng Thành: “*Đánh giá chính sách công ở Việt Nam: vấn đề và giải pháp*”, Học viện Hành chính Quốc gia, 2015.

Đánh giá chính sách được thực hiện khi nó đang được thực hiện hoặc đã được thay thế bằng chính sách khác hoặc một số hoặc toàn bộ nội dung của chính sách hiện hành đã được điều chỉnh, sửa đổi, thay thế. Người ta cũng tổ chức đánh giá một chính sách khi nó còn đang trong thời kỳ được nghiên cứu, soạn thảo, khi nó mới chuẩn bị được đưa vào thực hiện hoặc khi muốn xem xét việc thay đổi, điều chỉnh cơ bản hoặc thay thế/bãi bỏ một hoặc một nhóm chính sách. Một chính sách cũng có thể được đánh giá theo định kỳ, đặc biệt là những chính sách được thực hiện trong một khoảng thời gian dài. Theo đó, người ta có thể xác định những mốc thời gian sẽ tiến hành các hoạt động đánh giá đối với chính sách này theo những mục đích và nội dung, phạm vi và quy mô khác nhau.

Mục đích của việc phân tích chính sách là:

- Giúp nhận thức rõ chính sách (mục đích, nội dung, căn cứ, tác động của chính sách, các công cụ, phương tiện được sử dụng, các biện pháp, hoạt động được triển khai, kết quả được kỳ vọng, tính khoa học, toàn diện, nhất quán của chính sách,...) và ưu điểm, nhược điểm của nó;

- Giúp nhận thức rõ căn cứ để xây dựng chính sách, mức độ tuân thủ các quy định có hiệu lực về xây dựng, ban hành chính sách;

- Giúp nhận thức được tác động của việc thực hiện chính sách tới các chủ thể có liên quan;

Tạo ra căn cứ để có quyết định phù hợp về chính sách (triển khai, điều chỉnh, thay thế/loại bỏ)...

Nhìn nhận ở góc độ thực tiễn và yêu cầu tác nghiệp của các cơ quan quản lý nhà nước, một số cán bộ coi phân tích chính sách là việc dự đoán các tác động của chính sách (về các phương diện kinh tế, chính trị, xã hội) và ước đoán về kết quả và tác động của các lựa chọn chính sách, từ đó đưa ra những khuyến nghị cần

thiết về chính sách và việc thực hiện nó; còn đánh giá chính sách chỉ bao gồm việc đánh giá tác động của chính sách với các nội dung cụ thể là đánh giá kết quả (tích cực và tiêu cực) của việc thực thi chính sách và tìm hiểu mức độ mà chính sách thực hiện được mục tiêu cũng như nguyên nhân dẫn tới thành công và thất bại khi thực hiện chính sách¹.

Yêu cầu đối với công tác phân tích chính sách là:

- Thực hiện một cách khoa học, theo những phương pháp khoa học, sử dụng những công cụ và phương tiện đã được kiểm chứng về mặt khoa học và thực tế;

- Bám sát mục tiêu đặt ra đối với chính sách, bám sát mục đích và yêu cầu phân tích chính sách;

- Khách quan, bám sát các quan hệ kinh tế - kỹ thuật, các bằng chứng và dữ liệu thực tế, không áp đặt ý chí chủ quan, không định kiến và không suy diễn chủ quan;

- Kịp thời (cung cấp thông tin đúng lúc các chủ thể cần sử dụng);

- Việc đánh giá chính sách cũng có mục đích tương tự, nhưng do thường được tiến hành khi một chính sách đã được thực hiện một thời gian (hoặc mô phỏng/giả định rằng, nó đã được thực hiện một thời gian) nên mục đích của việc này được mở rộng hơn, bao gồm:

- + Xác định triển vọng thành công của chính sách, những thành công, kết quả, bài học kinh nghiệm cho giai đoạn kế tiếp;

- + Xác định những nhân tố ảnh hưởng tới việc thực hiện chính sách để có thể chuẩn bị/triển khai hoạt động tương ứng trong tương lai;

1. Xem Đặng Ngọc Dinh: “Nghiên cứu đánh giá chính sách”, Tạp chí *Nghiên cứu chính sách và quản lý*, Đại học Quốc gia Hà Nội, tập 31, số 1, 2015.

+ Đề xuất những thay đổi, điều chỉnh hoặc thay thế chính sách đang thực hiện bằng chính sách mới;

+ Rút ra những kết luận, bài học cho việc chuẩn bị, thực hiện chính sách (chính chính sách được đánh giá hoặc chính sách khác);

+ Cung cấp thông tin cho cơ quan quyết định chính sách hoặc các chủ thể liên quan/quan tâm theo nhu cầu của họ;

+ Cung cấp căn cứ/cơ sở để đánh giá cơ quan quản lý đã ban hành/chủ trì thực hiện chính sách.

Đương nhiên, một nhiệm vụ đánh giá chính sách có thể bao gồm toàn bộ những mục đích trên, nhưng cũng có những trường hợp mục đích đánh giá chỉ bao quát một hoặc một số trong những mục đích đó. Người quyết định nhiệm vụ đánh giá chính sách sẽ căn cứ vào nhu cầu thực tế và diễn biến của chu kỳ chính sách mà quyết định mục đích cụ thể. Người đảm nhận thực hiện nhiệm vụ đánh giá chính sách có trách nhiệm nắm vững, hiểu rõ mục đích đánh giá trước khi triển khai các hoạt động cần thiết.

Thông thường, một bộ sản phẩm hoàn chỉnh của việc phân tích, đánh giá chính sách bao gồm:

- Các báo cáo phân tích chính sách (báo cáo đầy đủ và báo cáo tóm tắt), trong đó đề cập đầy đủ tới các nội dung mà người yêu cầu đánh giá chính sách đòi hỏi cũng như những nội dung liên quan khác;

- Các số liệu, tài liệu, các tài liệu nghiên cứu, các bằng chứng minh họa/thuyết minh chi tiết các nội dung cụ thể của báo cáo phân tích chính sách;

- Các báo cáo chi tiết những nội dung cụ thể, then chốt, tác động của chính sách đối với những đối tượng/chủ thể hoặc nhóm đối tượng/chủ thể cụ thể được lựa chọn khi xác định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách;

- Các tài liệu liên quan khác theo yêu cầu của cơ quan, tổ chức có nhu cầu phân tích, đánh giá chính sách;

- Các sự kiện/hoạt động theo yêu cầu của cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích/đánh giá chính sách (các buổi giải trình/thuyết minh/điều trần/tọa đàm, các sự kiện truyền thông...).

Nhìn chung, một bản báo cáo đánh giá tổng hợp phân tích, đánh giá một chính sách thường bao gồm những nội dung chủ yếu sau:

- (1) Tên của chính sách cần phân tích, đánh giá chính sách;
- (2) Nhóm chuyên gia/cán bộ thực hiện;
- (3) Bối cảnh của việc phân tích, đánh giá chính sách¹;
- (4) Mục đích của việc phân tích, đánh giá chính sách;
- (5) Phạm vi/quy mô/đối tượng liên quan;
- (6) Cách tiếp cận, các phương pháp tiến hành và quy trình (các bước) thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách;
- (7) Các nội dung phân tích, đánh giá chính sách, có thể theo cùng kết cấu với bản mô tả nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách hoặc theo kết cấu riêng của nhóm chuyên gia (xem mục II dưới đây);
- (8) Nhận định chung về chính sách cần phân tích/đánh giá (ưu - nhược điểm, khó khăn/thuận lợi/thách thức trong quá trình thực hiện, đề xuất chung của nhóm chuyên gia,...);
- (9) Những vấn đề có liên quan khác mà nhóm đánh giá nhận thấy là cần đề cập hoặc theo đề xuất, yêu cầu từ những nhóm đối tượng chính sách trong quá trình đánh giá;

1. Trên thực tế, mục “Bối cảnh phân tích, đánh giá chính sách” thường không chỉ mô tả bối cảnh chung về kinh tế - chính trị - xã hội và khoa học - công nghệ, văn hóa - pháp lý tại thời điểm phân tích, đánh giá chính sách, mà chủ yếu là trình bày cả bối cảnh thực hiện chính sách.

(10) Các phụ lục (các tổ chức, cá nhân tham gia và vai trò của họ, bằng chứng/một số bằng chứng quan trọng..., bản mô tả nhiệm vụ/yêu cầu đối với nhiệm vụ đánh giá chính sách).

Quy mô, phạm vi, mức độ chi tiết của các báo cáo đánh giá thường cũng được xác định trong các tài liệu mô tả nhiệm vụ đánh giá (bản mô tả nhiệm vụ, hợp đồng đánh giá chính sách và biên bản thương thuyết hợp đồng, biên bản làm việc giữa các bên liên quan trong quá trình đánh giá, các văn bản giải thích, mô tả các khái niệm, các nội dung liên quan tới nhiệm vụ đánh giá,...).

Trước khi chuẩn bị và xác định nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách, cần xem xét, làm rõ một số vấn đề cơ bản làm cơ sở cho việc xác định mục đích, nội dung, yêu cầu đối với việc phân tích, đánh giá chính sách đó. Những vấn đề chủ yếu và phổ biến thuộc loại này bao gồm:

(1) Vấn đề đặt ra/chính sách cần phân tích/đánh giá là gì, bao gồm những gì (nêu và định nghĩa thật rõ ràng, chính xác và đầy đủ)?

(2) Tại sao những vấn đề/nội dung này quan trọng, cần xem xét?

(3) Những lĩnh vực nào của đời sống kinh tế - xã hội liên quan tới vấn đề?

(4) Những chủ thể liên quan là ai (đặc biệt là những chủ thể chính)?

(5) Nhận thức, hiểu biết hiện thời về vấn đề được bàn tới là gì (và chúng được xác định từ nguồn/những nguồn thông tin nào)?

(6) Chính sách hiện thời về vấn đề là như thế nào (nội dung, văn bản pháp lý, cơ quan ban hành văn bản,...)?

(7) Có thể có những khuyến nghị gì về vấn đề được bàn tới? Tại sao?

(8) Có đề xuất gì về chính sách được bàn tới? Làm thế nào để tìm ra đề xuất đó?

(9) Những đề xuất trên có thể được chuyển hóa thành những nội dung cụ thể nào của chính sách nào và như thế nào?

(10) Có trở ngại gì khi thực hiện các đề xuất (tức là những nội dung cụ thể trong những chính sách cụ thể) và khắc phục chúng như thế nào, cần có những điều kiện gì để khắc phục hoặc phòng ngừa chúng?

II. NỘI DUNG CỦA PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH

Phân tích chính sách thường nhằm mục đích lựa chọn phương án chính sách và do đó phải đề cập tới những nội dung chủ yếu sau:

- Làm rõ vấn đề cần giải quyết. Rõ ràng, bao giờ cũng vậy, một chính sách được xây dựng, ban hành và đưa vào thực hiện nhằm giải quyết một vấn đề thực tiễn cụ thể. Do vậy, khi phân tích chính sách, việc đầu tiên phải nhận dạng, mô tả, xem xét chính xác chính sách cần phân tích được đề ra và thực hiện để giải quyết vấn đề gì, vấn đề đó cấp bách hay không (hoặc cấp bách đến mức độ nào), bản thân vấn đề này có được các nhà hoạch định chính sách nhận dạng đúng hay không, có được mô tả, trình bày và giải quyết đúng, nhất quán hay không và có được các chủ thể liên quan, đặc biệt là các chủ thể có trách nhiệm thực thi chính sách đó nhận thức đúng, đồng nhất với nhận dạng vấn đề của các nhà hoạch định chính sách hay không? Ở Việt Nam, nhiều cán bộ quản lý cũng như các nhà hoạch định, phân tích chính sách nhận xét rằng một số chính sách “không đi vào cuộc sống” phần nhiều là có nguyên nhân từ chỗ nhận dạng vấn đề, hiểu vấn đề và mục tiêu giải quyết vấn đề không rõ ràng, không đồng nhất và không nhất quán giữa các chủ thể liên quan.

- Các tiêu chí để nhận biết và lượng định xem vấn đề được giải quyết đến đâu? Những tiêu chí này thường được xác định rõ

ngay trong quá trình xây dựng chính sách; được chuyển hóa thành các chỉ số vừa phục vụ theo dõi, giám sát, vừa phục vụ công tác phân tích, đánh giá và vừa làm cơ sở cho việc xây dựng hệ thống thông tin. Chúng được cụ thể hóa ngay trong giai đoạn này và còn tiếp tục được cụ thể hóa trong suốt quá trình thực hiện chính sách.

- Xác định những phương án/lựa chọn để giải quyết vấn đề. Đây chính là những nội dung thực sự của chính sách, được thể hiện một cách xuyên suốt trong các văn bản trình bày/thể hiện các khía cạnh của chính sách. Như đã trình bày ở trên, chúng được tập hợp trong các bộ luật, các văn bản dưới luật, thậm chí trong các nội quy, quy chế, các công văn hoặc tài liệu hướng dẫn nghiệp vụ khác nhau theo những nguyên tắc khác nhau.

- Đánh giá các phương án/lựa chọn để giải quyết vấn đề. Trong nội dung này, các tài liệu phân tích chính sách phải đưa ra những đánh giá, bình luận và nhận định về toàn bộ chính sách hoặc các nội dung cụ thể của chính sách. Trong nhiều trường hợp, nhóm chuyên gia phân tích chính sách còn phải nêu rõ những ưu và nhược điểm hoặc những rủi ro có thể phải đối mặt khi thực hiện từng nội dung (hoặc những nội dung chủ yếu) của chính sách. Ngoài những nội dung có tính hiển nhiên, có nội hàm được hiểu thống nhất, có những nội dung chính sách cần được kiến giải và bình luận để tạo ra cách hiểu thống nhất. Với phần lớn những nội dung này, cần xác định và nêu rõ điều kiện để có thể thực hiện thành công.

- Xác nhận hoặc kết luận đâu là phương án/lựa chọn tốt nhất (tối ưu) đối với việc tiếp tục thực hiện hoặc điều chỉnh, thay thế chính sách. Đây có thể được coi là kết luận và khuyến nghị chung, tổng thể của một bản phân tích chính sách, cũng là kết quả trực tiếp của nhiệm vụ phân tích chính sách. Nó phản ánh quan điểm của nhóm chuyên gia phân tích chính sách về

bản thân chính sách và những điều chỉnh có thể có đối với chính sách này.

- Xây dựng các kịch bản và đánh giá kết quả/tác động của việc thực hiện phương án/lựa chọn tốt nhất (tối ưu). Thực ra, phương án chính sách tối ưu luôn có tính tương đối, trong đó tính “tối ưu” chỉ diễn ra trong những bối cảnh, điều kiện nhất định mà người ta chỉ có thể giả định hoặc dự báo với một mức độ chắc chắn nào đó. Chính vì thế, khi đưa ra đề xuất lựa chọn một phương án chính sách “tối ưu”, các báo cáo phân tích chính sách cũng phải chỉ rõ nó sẽ “tối ưu” trong những điều kiện nào; còn nếu khi những điều kiện giả định được đưa ra mà không diễn ra trong thực tế thì có những “kịch bản” nào, tức là những tổ hợp điều kiện nào sẽ diễn ra. Ứng với mỗi tổ hợp điều kiện như vậy, phương án hoặc những phương án tương ứng nào nên được triển khai? Một báo cáo phân tích chính sách chuyên nghiệp và có chất lượng thường phải nêu được những dấu hiệu cần quan sát để nhận biết các điều kiện thực hiện phương án chính sách đã chọn có thay đổi hay không và thay đổi theo hướng nào, từ đó dự trù sẵn cách thức chuyển đổi từ phương án chính sách này sang phương án chính sách khác (nội dung và cách thức điều chỉnh chính sách).

Đánh giá chính sách thường cũng phải đề cập tới những nội dung cụ thể sau:

1. Đánh giá tính phù hợp của chính sách

Tính phù hợp của một chính sách thường được phân tích, đánh giá trước tiên bởi nó quyết định các nội dung khác của chính sách đó. Một khi chính sách được coi là “không phù hợp”, trước hết là không hướng tới nhu cầu cấp thiết của xã hội, kết quả thực hiện chính sách có nhiều đến đâu cũng không đem lại lợi ích mà người ta kỳ vọng. Lúc đó, vấn đề hiệu quả thực hiện

chính sách và tác động của chính sách đó cũng không còn quan trọng nữa. Tính phù hợp có thể được xem xét đối với toàn bộ chính sách (đánh giá tính phù hợp tổng thể) hoặc đối với từng nội dung, từng yếu tố cấu thành chính sách (đánh giá tính phù hợp riêng rẽ/đơn lẻ).

Đánh giá một cách tổng thể, tính phù hợp của bất kỳ chính sách nào cũng cần được xem xét trên những giác độ sau:

(1) Sự phù hợp của chính sách với yêu cầu cấp bách của xã hội. Câu hỏi đặt ra là chính sách được hoạch định và đưa vào thực hiện có thực sự cần thiết hay không, vấn đề mà nó định giải quyết có cấp bách hay không (hay cấp bách đến đâu)? Về thực chất, đây chính là đánh giá về sự cần thiết phải xây dựng, ban hành và thực hiện chính sách.

(2) Sự phù hợp giữa mục tiêu của chính sách đối với đòi hỏi của xã hội. Câu hỏi đặt ra là mục tiêu của chính sách có hướng tới những vấn đề mà xã hội thực sự cần giải quyết hay không và mức độ giải quyết vấn đề có phù hợp với yêu cầu cũng như điều kiện thực tế hay không?

(3) Sự phù hợp giữa các kết quả mà chính sách hướng tới với mục tiêu đặt ra cho chính sách. Câu hỏi cần trả lời ở đây là các kết quả mà chính sách hướng tới, mong muốn tạo ra có thực sự phù hợp với mục tiêu của chính sách hay không?

(4) Sự phù hợp giữa các mục tiêu, kết quả mà chính sách hướng tới với các chương trình hành động, các giải pháp cần được thực hiện trong khung khổ chính sách (khía cạnh nào là phù hợp, khía cạnh nào không phù hợp và mức độ phù hợp/không phù hợp ra sao)?

(5) Sự phù hợp giữa mục tiêu, kết quả, các giải pháp (các hoạt động) dự kiến sẽ triển khai thực hiện trong khung khổ chính sách với những nguồn lực được huy động, được dành cho việc thực hiện chính sách? Câu hỏi này liên quan tới một nội dung rất cấp bách thuộc về tính khả thi của chính sách. Nếu

nguồn lực có đủ về số lượng, đáp ứng được yêu cầu về chủng loại và chất lượng, có thể được bảo đảm đúng thời gian và địa điểm thì về mặt này, chính sách có tính khả thi¹.

(6) Sự phù hợp của việc xây dựng, ban hành, chỉ đạo thực hiện cũng như công tác giám sát, triển khai thực hiện chính sách so với chức năng, nhiệm vụ, năng lực của các chủ thể có liên quan. Một trong những nội dung cần quan tâm, nghiên cứu và xem xét là phân tích xem chính sách đã bảo đảm thu hút, tập hợp, lôi cuốn được tất cả những chủ thể có liên quan hay không? Ngoài ra, cũng cần xem xét xem các tiêu chí, các chỉ số theo dõi, giám sát và đánh giá chính sách có tương thích với các nội dung cần theo dõi, giám sát và đánh giá hay không?

(7) Sự phù hợp của quá trình xây dựng, ban hành chính sách so với những quy định, quy tắc về việc xây dựng, ban hành các văn bản thể hiện chính sách. Nếu không bảo đảm sự phù hợp này, chính sách có thể sẽ không được triển khai hoặc gặp nhiều trắc trở, thậm chí có thể gây ra những rối loạn trong quá trình thực hiện vì nó không được ban hành, triển khai bằng những văn bản pháp luật có hiệu lực thi hành².

1. Để một chính sách có thể được thực hiện và được thực hiện thành công, bảo đảm đủ các nguồn lực theo đúng các yêu cầu về địa điểm, thời gian, đặc điểm và điều kiện sử dụng là chưa đủ. Do vậy, tính khả thi của chính sách, ngoài việc bảo đảm đủ nguồn lực thực hiện, còn bao gồm nhiều nội dung khác, ví dụ: cam kết của các cơ quan/tổ chức có liên quan về nỗ lực và quyết tâm thực hiện thành công chính sách, sự ủng hộ của các đối tượng/nhóm đối tượng có liên quan, sự tương thích của nó với các chính sách có liên quan khác, điều kiện tiếp nhận và duy trì, phát huy tác dụng của những kết quả, tác động do chính sách tạo ra,...

2. Thực tiễn Việt Nam thời gian qua, nhiều chủ trương, chính sách được coi là hợp thời (phù hợp), có triển vọng thúc đẩy sự phát triển của nhiều ngành, nhiều lĩnh vực nhưng không được triển khai tốt bởi chưa được luật hóa. Thậm chí nhiều văn bản luật rất tiến bộ đã được ban hành nhưng rất chậm được thực hiện do không có những văn bản hướng dẫn dưới luật.

(8) Sự phù hợp (tương thích) giữa mục tiêu, kết quả và các giải pháp của chính sách so với các chính sách khác. Trên thực tế, đây là nhiệm vụ rất khó khăn vì nó đòi hỏi phải so sánh, đối chiếu các nội dung của chính sách được phân tích, đánh giá và các văn bản thể hiện chúng với toàn bộ hệ thống các chính sách hiện hành (tức là phải xác định toàn bộ những văn bản thể hiện những nội dung của các chính sách hiện hành và so sánh những nội dung cụ thể trong các văn bản đó với nội dung của chính sách cần phân tích, đánh giá).

Những nội dung trên có thể được trình bày một cách tập trung trong một mục của bản báo cáo đánh giá một chính sách hay được trình bày riêng rẽ theo từng nội dung, từng lĩnh vực hoặc từng vấn đề của chính sách đó. Trong trường hợp nhiệm vụ đánh giá một chính sách không đòi hỏi đánh giá chính sách một cách toàn diện, mà chỉ đề cập tới một hoặc một số nội dung không liên quan tới tính phù hợp của chính sách (ví dụ: đánh giá riêng về kết quả thực hiện chính sách, về tác động của chính sách hoặc những rủi ro trong quá trình tiếp tục thực hiện chính sách,...) thì việc đánh giá tính phù hợp của chính sách vẫn là cần thiết bởi nó giúp lý giải tại sao kết quả, hiệu quả hoặc tác động của chính sách này lại đạt được ở mức độ như ghi nhận trong thực tế (cả trong trường hợp cao hơn hay thấp hơn so với kỳ vọng). Trong những trường hợp này, tính phù hợp của chính sách có thể được đánh giá vắn tắt trong phần bối cảnh chung thực hiện nhiệm vụ đánh giá hoặc cũng có thể dành một mục riêng cho nó nếu những phân tích này có ý nghĩa quan trọng. Nếu tính phù hợp có ảnh hưởng lớn tới việc thực hiện chính sách thì nó cần được phân tích sâu và kỹ hơn. Lúc đó, nếu cần sử dụng những bằng chứng có quy mô, phạm vi tương đối lớn thì những nội

dung này có thể được trình bày trong phần phân tích nguyên nhân dẫn tới thực trạng nội dung cần phân tích, đánh giá của chính sách.

Một trong những công cụ hữu ích được dùng cho việc đánh giá tính phù hợp của một chính sách là các bảng chấm điểm mức độ phù hợp (của toàn bộ chính sách hoặc của từng nội dung, từng yếu tố). Theo đó, mức độ phù hợp của toàn bộ chính sách hoặc của từng nội dung, từng yếu tố sẽ được đánh giá thông qua các tiêu chí cụ thể. Sự phù hợp của từng tiêu chí sẽ được xác định căn cứ vào một “thang điểm” đánh giá ứng với từng mức độ ở từng tiêu chí đánh giá¹. Sự phân chia mức độ phù hợp cần được chia sẻ để các chủ thể liên quan có thể có những bình luận và góp ý, từ đó tạo ra căn cứ cho sự đồng thuận trong đánh giá sau này. Điểm số đánh giá này thường được xác định bằng phương pháp chuyên gia hoặc thông qua điều tra, khảo sát (tập hợp đánh giá riêng lẻ của các đối tượng liên quan). Mức độ phù hợp tối đa cũng được lượng hóa bằng cách cho điểm tương tự và được dùng để so sánh với điểm đánh giá thực tế. Một bảng điểm đánh giá có thể được sử dụng, trong đó các tiêu chí riêng rẽ về tính phù hợp của chính sách cần đánh giá được xem xét, sau đó được nêu rõ trong bảng. Ví dụ: Tính phù hợp của chính sách XXX được đánh giá theo 8 tiêu chí như đã nêu trên. Qua ý kiến các chuyên gia, điểm số đánh giá từng tiêu chí của từng người được tổng hợp thành điểm số bình quân và được tập hợp thành một bảng so sánh (xem Bảng 3).

1. đương nhiên, nhóm chuyên gia đánh giá có thể tự xây dựng “thang điểm” này, nhưng họ cần dựa vào “thang điểm” sẵn có của cơ quan/tổ chức hoạch định chính sách (nếu có) hoặc dựa vào ý kiến của các chuyên gia kỹ thuật về lĩnh vực mà chỉ số đề cập tới.

Bảng 3: Đánh giá tính phù hợp của chính sách XXX

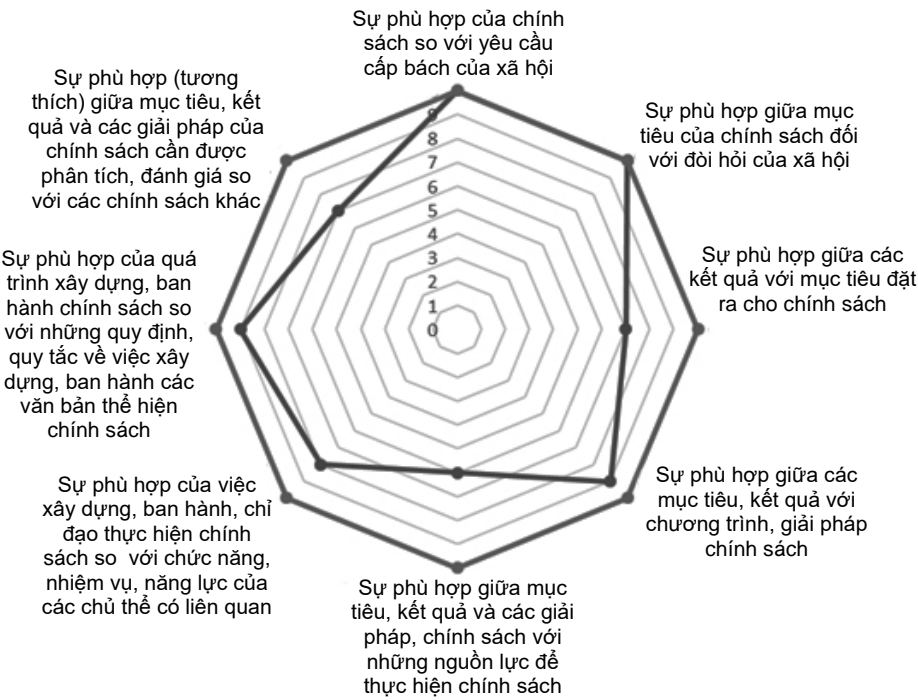
TT	Tiêu chí	Điểm thực tế	Điểm tối đa	Ghi chú ¹
1	Sự phù hợp của chính sách so với yêu cầu cấp bách của xã hội	10	10	
2	Sự phù hợp giữa mục tiêu của chính sách đối với đòi hỏi của xã hội	10	10	
3	Sự phù hợp giữa các kết quả với mục tiêu đặt ra cho chính sách	7	10	
4	Sự phù hợp giữa các mục tiêu, kết quả với chương trình, giải pháp chính sách	9	10	
5	Sự phù hợp giữa mục tiêu, kết quả và các giải pháp chính sách với những nguồn lực để thực hiện chính sách	6	10	
6	Sự phù hợp của việc xây dựng, ban hành, chỉ đạo thực hiện chính sách so với chức năng, nhiệm vụ, năng lực của các chủ thể có liên quan	8	10	
7	Sự phù hợp của quá trình xây dựng, ban hành chính sách (về nội dung, thủ tục và hình thức) so với những quy định, quy tắc về việc xây dựng, ban hành các văn bản thể hiện chính sách	9	10	
8	Sự phù hợp (tương thích) giữa mục tiêu, kết quả và các giải pháp của chính sách cần được phân tích, đánh giá so với các chính sách khác	7	10	

Tính phù hợp của một chính sách cũng có thể được phân tích bằng cách so sánh với tính phù hợp của một chính sách khác hoặc với tính phù hợp của chính bản thân chính sách đó trong giai đoạn trước đó, trong đó nội dung của các chính sách chủ yếu có liên quan được trình bày trên một bảng so sánh để xem xét một cách tổng quát những khác biệt (nếu có) và những tương đồng giữa chúng. Kết quả đánh giá này có

1. Cột này có thể nêu những bất cập chính hoặc những nội dung khác cần lưu ý ở mỗi tiêu chí.

thể được hình tượng hóa/trực quan hóa bằng sơ đồ mạng nhện (xem Hình 10)¹.

Hình 10: Đánh giá tính phù hợp của chính sách XXX



Nếu cần đánh giá riêng rẽ tính phù hợp của một nội dung, một khía cạnh kỹ thuật hoặc ở một địa bàn hoặc một yếu tố cụ thể cấu thành chính sách, phương pháp thực hiện cũng sẽ tương tự như đánh giá tính phù hợp của chính sách một cách tổng thể như đã nêu trên. Trong trường hợp này, mục đích đánh giá là có

1. Sơ đồ mạng nhện có thể được sử dụng để hình tượng hóa/trực quan hóa những đánh giá về tính phù hợp của nhiều chính sách riêng lẻ trong một nhóm chính sách hoặc của nhiều nội dung/yếu tố cấu thành của một chính sách cụ thể. Lúc đó, nó cho phép so sánh một cách trực quan mức độ phù hợp của các chính sách hoặc bộ phận của một chính sách với nhau.

thể đánh giá một cách chi tiết trên cơ sở các bằng chứng nên các tiêu chí đánh giá cần được cụ thể hóa sao cho chúng có thể lượng hóa được và kết quả lượng hóa đó có thể kiểm chứng được.

2. Đánh giá kết quả của chính sách

Một số tài liệu dùng khái niệm “đầu ra” thay vì kết quả của chính sách¹. Trong việc đánh giá một chính sách và việc thực hiện nó, nội dung này yêu cầu phải xác định rõ xem chính sách này và việc thực hiện nó đã đem lại những kết quả gì để thực hiện mục tiêu. Căn cứ để đánh giá kết quả của chính sách là các chỉ số/tiêu chí đặt ra khi xây dựng chính sách và các kết quả ngoài dự kiến. Đương nhiên, tùy thuộc bối cảnh cụ thể mà các chuyên gia đánh giá chính sách có thể đưa ra thêm những tiêu chí và chỉ số khác để đánh giá kết quả của chính sách. Tuy nhiên, khi thực hiện việc này, họ thường phải đối mặt với khó khăn, thử thách rất quan trọng là thiếu cơ sở dữ liệu, đặc biệt là những số liệu khảo sát về tình trạng trước khi chính sách được triển khai.

Đánh giá kết quả của việc thực hiện chính sách thực chất là đánh giá mức độ thành công của chính sách. Để thực hiện việc này, người ta sẽ so sánh những kết quả thực tế đạt được với kết

1. Khi đánh giá kết quả của các dự án, các chuyên gia phân biệt hai cấp độ của khái niệm “kết quả” (result): đầu ra trực tiếp (output) và tác động trực tiếp hoặc kết quả chuyển hóa (outcome). Khái niệm đầu ra trực tiếp được dùng để nói tới những gì mà dự án trực tiếp tạo ra, không xem xét tác động trực tiếp từ nó là gì. Ví dụ: trong một dự án tăng cường năng lực, có 400 người được tập huấn về thay đổi hành vi, trong đó 200 người đã thực sự thay đổi hành vi sau khi được tập huấn. Số người được tập huấn (400 người) được coi là kết quả trực tiếp (output), còn 200 người thực sự thay đổi hành vi là kết quả chuyển hóa (hay tác động trực tiếp (outcome)). Gần đây, cách tiếp cận này đã được các chuyên gia đánh giá chính sách tiếp nhận và sử dụng trong đánh giá chính sách.

quả mong đợi đã được xác định trong quá trình hoạch định chính sách (và có thể được cụ thể hóa, phát triển hoặc điều chỉnh trong quá trình thực hiện chính sách). Do các kết quả được lượng hóa bằng các chỉ số nên về mặt kỹ thuật, việc đánh giá mức độ thành công của chính sách được thực hiện qua việc so sánh trị số thiết kế của các chỉ số phản ánh kết quả thực hiện chính sách với trị số thực tế đạt được tại thời điểm đánh giá.

Hai vấn đề sau đây thường được đặt ra đối với công tác đánh giá kết quả của chính sách: *Một là*, cần nhận dạng, xác định và lượng hóa những kết quả mà một chính sách tạo ra. Đây là yêu cầu đầu tiên và hiển nhiên, bởi mỗi chính sách đều là tổng thể của nhiều loại hoạt động trong nhiều lĩnh vực. Vì thế, nó tác động tới các hoạt động kinh tế - xã hội theo nhiều tầng nấc, từ đó tạo ra nhiều loại kết quả khác nhau dưới nhiều hình thức khác nhau ở những địa bàn khác nhau, với những nhóm đối tượng khác nhau. Chỉ khi nhận dạng đầy đủ các kết quả của một chính sách mới có thể tìm cách đo lường những kết quả đó. *Hai là*, cần lượng định đúng đắn đóng góp của chính sách được đánh giá vào việc tạo ra kết quả. Bất kỳ một tiến bộ (hoặc ngược lại, một bước lùi nào đó) trong đời sống kinh tế - xã hội đều là hậu quả của sự tương tác từ nhiều chính sách, trong đó mức độ đóng góp/tác động của mỗi chính sách là khác nhau. Chỉ trên cơ sở xác định đúng đắn tác động/đóng góp của một chính sách vào sự xuất hiện của một tiến bộ kinh tế - xã hội mới có thể đánh giá đúng về chính sách đó.

Bản thân đời sống kinh tế - xã hội chứa đựng nhiều hiện tượng, nhiều mối quan hệ mâu thuẫn, diễn biến có thể trái chiều nhau. Do đó, một chính sách có thể tạo ra những kết quả theo những chiều hướng khác nhau và tác động của chúng cũng có thể trái ngược nhau. Vì vậy, khi đánh giá kết quả của một chính sách, không chỉ đánh giá về mặt lượng của các kết quả,

mà phải xem xét cả những đặc điểm, tính chất, tác động của những kết quả mà chính sách tạo ra¹.

Hộp 15: Một số kết quả thực hiện chính sách dân tộc nổi bật trên các lĩnh vực

- *Lĩnh vực giảm nghèo bền vững*: Các cấp, các ngành và cả hệ thống chính trị đã nỗ lực cao độ cho công tác giảm nghèo ở vùng dân tộc thiểu số và miền núi, đạt kế hoạch Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững đề ra. Đến cuối năm 2017, tỷ lệ hộ nghèo ở các xã đặc biệt khó khăn, xã biên giới, xã ATK, vùng dân tộc thiểu số, miền núi giảm còn 35,28% (giảm 4,33% so với năm 2016); tỷ lệ hộ nghèo dân tộc thiểu số giảm còn khoảng 28,45% (giảm 3,02% so với năm 2016). Tỷ lệ hộ nghèo cuối năm 2017 ở các huyện nghèo giảm xuống còn dưới 40% (giảm khoảng 5% so với cuối năm 2016); tỷ lệ hộ nghèo ở các xã đặc biệt khó khăn giảm 3-4%. Có 8 huyện thoát khỏi huyện nghèo theo Quyết định số 30a của Thủ tướng Chính phủ; 14 huyện ra khỏi diện hưởng chính sách như huyện nghèo; 34 xã thực hiện Chương trình 135 đạt chuẩn nông thôn mới, đủ điều kiện ra khỏi diện đầu tư theo chương trình. Từ năm 2016 đến năm 2018, Chương trình 135 (Dự án 2 thuộc Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững) đã đầu tư 9.106 công trình, duy tu, bảo dưỡng 3.295 công trình; hỗ trợ trực tiếp cho 1,512 triệu hộ nghèo, cận nghèo.

- *Về xây dựng nông thôn mới vùng dân tộc thiểu số và miền núi*: Triển khai đồng bộ các giải pháp thực hiện Chương trình mục tiêu quốc

1. Chính vì thực tế này mà trong thực tiễn đánh giá chính sách, nhiều khi những đánh giá về kết quả và tác động của chính sách được trình bày đan xen vào nhau. Nhiều chuyên gia lại kết hợp đánh giá kết quả của chính sách với đánh giá tác động của chính sách, bởi họ lập luận theo logic “chính sách tạo ra một số kết quả, mỗi kết quả trực tiếp đó lại là nguyên nhân tạo ra những kết quả khác và như vậy, đó chính là tác động của chính sách”. Trong trường hợp này, những “tầng nấc” kết quả của chính sách được xem xét một cách kết hợp trong phần nội dung chính của bản báo cáo đánh giá chính sách.

gia về xây dựng nông thôn mới, bước đầu đạt một số kết quả quan trọng. Đến tháng 8/2018, đã có 1.052/4.719 xã vùng dân tộc thiểu số và miền núi đạt chuẩn nông thôn mới, đạt tỷ lệ 22,29% (toàn quốc đạt tỷ lệ 38,32%).

- *Về công tác bảo vệ và phát triển rừng*: công tác bảo vệ và phát triển rừng ở vùng dân tộc thiểu số và miền núi có bước chuyển biến tích cực. Năm 2017, diện tích rừng bị thiệt hại là 1.451 ha (giảm 68% so với năm 2016); 9 tháng năm 2018, rừng bị thiệt hại là 873 ha (giảm 22,2% so với 9 tháng năm 2017), về cơ bản rừng tự nhiên đã được quản lý tốt hơn.

- *Lĩnh vực tín dụng chính sách*: từ năm 2016 đến ngày 31/8/2018, dư nợ cho hộ đồng bào dân tộc thiểu số vay đạt 45,194 tỷ đồng với 1,4 triệu khách hàng là hộ dân tộc thiểu số đang thụ hưởng hầu hết các chương trình tín dụng tại Ngân hàng Chính sách xã hội. Nguồn vốn tín dụng ưu đãi đã góp phần cải thiện, nâng cao chất lượng cuộc sống, làm chuyển biến nhận thức, cách thức làm ăn cho các hộ, giúp các hộ thoát nghèo, từng bước làm quen dần với cơ chế thị trường.

- *Lĩnh vực giáo dục và đào tạo*: Tiếp tục quan tâm đầu tư phát triển giáo dục, đào tạo ở vùng dân tộc thiểu số và miền núi, cơ bản đáp ứng nhu cầu học tập của con em đồng bào dân tộc thiểu số. Mạng lưới trường, lớp giáo dục mầm non, trường phổ thông ở vùng dân tộc thiểu số và miền núi tiếp tục được củng cố, mở rộng, nhất là các trường phổ thông dân tộc nội trú, trường phổ thông dân tộc bán trú, trường dự bị đại học dân tộc; chất lượng giáo dục của các trường phổ thông dân tộc nội trú được nâng lên. Hiện nay 100% xã vùng dân tộc thiểu số và miền núi có trường trung học cơ sở, trường tiểu học, hầu hết các xã có trường, lớp học mầm non. Cả nước có 319 trường phổ thông dân tộc nội trú; 1.097 trường phổ thông dân tộc bán trú; 05 trường đào tạo dự bị đại học dân tộc. Đã có 51/53 dân tộc thiểu số có học sinh cử tuyển đi học đại học; học sinh là người dân tộc thiểu số ở vùng đặc biệt khó khăn được hỗ trợ chi phí ăn, ở, học tập. Từ năm 2016 đến năm 2018, đã tuyên dương trên 400 học sinh, sinh viên dân tộc thiểu số xuất sắc, tiêu biểu trong học tập, tạo sức lan tỏa, động viên học sinh, sinh viên nỗ lực, phấn đấu vươn lên.

- *Lĩnh vực y tế, chăm sóc sức khỏe nhân dân*: Công tác chăm sóc sức khỏe cho đồng bào dân tộc thiểu số chuyển biến tích cực, có mặt

tiến bộ. Tiếp tục đầu tư xây dựng 433 trạm y tế xã vùng dân tộc thiểu số và miền núi, vùng kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn; từ năm 2016 đến năm 2018 đã cấp miễn phí thẻ bảo hiểm y tế cho 20,705 triệu lượt đồng bào dân tộc thiểu số; tăng cường y tế dự phòng và bố trí bác sĩ về làm việc tại trạm y tế xã, đạt 87,5%. Đã nỗ lực triển khai thực hiện Đề án giảm thiểu tình trạng tảo hôn, hôn nhân cận huyết ở 22 tỉnh vùng dân tộc thiểu số và miền núi, nhằm bảo vệ và nâng cao chất lượng giống nòi của một số dân tộc thiểu số đang bị suy giảm.

- *Lĩnh vực văn hóa, thể thao và du lịch vùng dân tộc thiểu số và miền núi:* Công tác bảo tồn, gìn giữ và phát huy bản sắc văn hóa tốt đẹp của các dân tộc thiểu số cũng được chú trọng hơn. Hiện nay, có 03 di tích quốc gia, 08 di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh liên quan đến đồng bào dân tộc thiểu số được xếp hạng di tích quốc gia; có 126 di sản văn hóa phi vật thể, 276 nghệ nhân ưu tú là người dân tộc thiểu số. Bước đầu đã xây dựng được hơn 5.000 cơ sở du lịch trải nghiệm góp phần tăng thu nhập cho người dân. Trong ba năm 2016 - 2018, đã có 06 dân tộc được tổ chức ngày hội văn hóa riêng của dân tộc mình: Dao, Mường, Mông, Thái, Chăm, Khmer.

- *Lĩnh vực thông tin, truyền thông vùng dân tộc thiểu số và miền núi:* Thông tin, tuyên truyền vùng dân tộc thiểu số và miền núi phát triển nhanh, cơ bản đáp ứng nhu cầu thông tin, liên lạc của nhân dân. Từ năm 2016 đến năm 2018, đã chuyển phát 18 loại ấn phẩm báo, tạp chí với số lượng 51,2 triệu tờ; Đài Truyền hình Việt Nam (kênh VTV5) sản xuất và phát sóng hầu hết các ngày trong tuần, gồm 22 thứ tiếng dân tộc thiểu số; năm 2017, đã xuất bản gần 100 đầu sách với khoảng 250.000 bản, phục vụ đồng bào dân tộc thiểu số. Mạng điện thoại di động phủ sóng khắp địa bàn miền núi thông qua việc đầu tư hàng nghìn cột phát sóng di động; có hơn 16.000 điểm giao dịch bưu chính viễn thông, bảo đảm thông tin, liên lạc thông suốt trong mọi tình huống.

- *Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức người dân tộc thiểu số:* Tiếp tục quan tâm đào tạo, bồi dưỡng, bố trí sử dụng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức người dân tộc thiểu số. Cán bộ, công chức, viên chức là người dân tộc thiểu số giữ chức vụ lãnh đạo cấp tỉnh và cấp Bộ là

46 người (chiếm 12,16%); cấp Vụ và tương đương là 146 người (chiếm 4%), công chức, viên chức ở các Bộ, ngành và cấp Sở là 170.437 người (chiếm 15%); trình độ, năng lực của cán bộ, công chức, viên chức người dân tộc thiểu số ngày càng được nâng lên, hoàn thành tốt hơn nhiệm vụ được giao.

Ngoài các lĩnh vực trên, công tác xây dựng, ban hành chính sách đối với đồng bào dân tộc thiểu số rất ít người đã thật sự được quan tâm. Việc xây dựng và thực hiện chính sách hỗ trợ đối với người có uy tín trong cộng đồng được chú trọng; thực hiện tốt chính sách hỗ trợ đột xuất, bảo đảm an sinh xã hội, không để người nào bị thiếu đói không được trợ giúp.

Kinh tế - xã hội vùng dân tộc thiểu số và miền núi có nhiều chuyển biến tích cực

Có thể nói, hệ thống chính sách dân tộc hiện nay khá đầy đủ, đã bao phủ toàn diện các lĩnh vực nhằm hỗ trợ kinh tế - xã hội vùng dân tộc thiểu số và miền núi. Việc thực hiện các chính sách đã phân cấp triệt để cho địa phương tổ chức thực hiện. Quá trình đầu tư hỗ trợ phát triển toàn diện vùng dân tộc thiểu số và miền núi đã đạt được các kết quả quan trọng: kết cấu hạ tầng vùng dân tộc thiểu số và miền núi được đầu tư xây dựng, từng bước đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội. Sau nhiều năm đầu tư, đến năm 2018 đã có 98,4% xã có đường ô tô đến trung tâm; trên 98% hộ dân tộc thiểu số được sử dụng điện lưới quốc gia; 100% xã vùng dân tộc thiểu số và miền núi có trường mầm non, trường tiểu học, trung học cơ sở; 99,3% xã có trạm y tế, trong đó có 70% xã có bác sĩ; trên 90% xã được phủ sóng phát thanh, truyền hình, kết nối thông tin liên lạc hiện đại; 100% xã có điện thoại cố định và di động đáp ứng nhu cầu thông tin liên lạc của người dân. Hộ nghèo ở các huyện theo Quyết định số 30a của Thủ tướng Chính phủ, xã đặc biệt khó khăn giảm 3-4%/năm, có nơi giảm trên 5%; trên 90% người dân được mua thẻ bảo hiểm y tế.

Tuy nhiên, việc thực hiện chính sách dân tộc vẫn còn một số hạn chế, bất cập

Vẫn còn tình trạng nhiều đầu mối tham mưu, hướng dẫn, quản lý, thực hiện chính sách dân tộc: Đồng bào các dân tộc thiểu số sinh sống ở

địa bàn kinh tế - xã hội khó khăn và đặc biệt khó khăn; ở những địa phương nghèo chủ yếu nhận hỗ trợ từ ngân sách trung ương, khó có thể lồng ghép các chương trình, dự án để thực hiện chính sách dân tộc, trong khi đó ngân sách trung ương lại chưa bố trí được nguồn vốn riêng để thực hiện một số chính sách, do vậy không đạt được mục tiêu các đề án, chính sách đã được phê duyệt; một số vấn đề bức xúc trong đồng bào dân tộc thiểu số như: di cư tự phát, thiếu đất ở, đất sản xuất, nước sinh hoạt... giải quyết chưa hiệu quả, đời sống của một bộ phận đồng bào dân tộc thiểu số còn nhiều khó khăn. Thu nhập bình quân của hộ đồng bào dân tộc thiểu số nhiều nơi chỉ bằng 40-50% bình quân thu nhập trong khu vực; tỷ lệ dân số dân tộc thiểu số chiếm 14,6%, nhưng tỷ lệ hộ nghèo chiếm 52,7% số hộ nghèo của cả nước.

Chất lượng giáo dục, y tế, văn hóa ở vùng dân tộc thiểu số và miền núi tuy đã được nâng lên nhưng so với mặt bằng chung vẫn còn thấp, mức độ tiếp cận các dịch vụ so với vùng phát triển ngày càng chênh lệch. Vẫn còn khoảng 21% người dân tộc thiểu số trên 15 tuổi chưa đọc thông, viết thạo tiếng Việt. Tỷ lệ được cấp thẻ bảo hiểm y tế cao nhưng tỷ lệ khám, chữa bệnh còn thấp. Việc giữ gìn và phát huy bản sắc văn hóa tốt đẹp của các dân tộc thiểu số gặp nhiều khó khăn, có nguy cơ mai một.

Tỷ lệ cán bộ, công chức, viên chức là người dân tộc thiểu số trong cơ quan nhà nước các cấp có xu hướng giảm; đa số các Bộ, ngành và địa phương chưa đạt được tỷ lệ theo quy định tại Quyết định số 402/QĐ-TTg ngày 14/3/2016 của Thủ tướng Chính phủ.

Nguồn: “Báo cáo đánh giá 3 năm thực hiện chính sách hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội vùng dân tộc thiểu số, miền núi (giai đoạn 2016 - 2018)” do Chính phủ trình bày tại Kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XIV, 2018.

3. Đánh giá hiệu quả của chính sách

Trong những năm gần đây, đánh giá hiệu quả của chính sách đã được đề cập ngày càng nhiều tại các diễn đàn và cấp độ khác nhau. Điều này thể hiện rõ sự tiến bộ trong nhận thức về

xây dựng và thực hiện chính sách theo hướng hoàn thiện các chính sách nhằm đem lại những kết quả tốt nhất có thể, giúp cho việc phân bổ các nguồn lực quốc gia sao cho thúc đẩy tốt nhất sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Đánh giá hiệu quả của chính sách là xem xét tương quan giữa kết quả đạt được từ việc tổ chức thực hiện chính sách so với những nguồn lực hoặc tài nguyên phải bỏ ra để tạo ra những kết quả đó¹. Chịu ảnh hưởng từ khái niệm hiệu quả kinh doanh và xuất phát từ thực tế là các nguồn lực có đặc điểm và tính chất khá khác biệt, khó có thể so sánh được với nhau, trong thực tế, người ta thường dùng chi phí để chuyển đổi lượng và chất các nguồn lực đã bỏ ra để thực hiện chính sách về cùng một cơ sở có thể so sánh được.

Đánh giá hiệu quả của chính sách là căn cứ để xem xét việc dành nguồn lực thực hiện chính sách có thỏa đáng hay không và thỏa đáng đến mức nào? Một chính sách có hiệu quả cao đồng nghĩa với việc dành nguồn lực xã hội để thực hiện chính sách này là xứng đáng và nên được ưu tiên. Chính sách có hiệu quả càng cao có nghĩa là đóng góp của nó vào tăng trưởng kinh tế - xã hội càng lớn và việc thực hiện chính sách đó càng cần được ưu tiên.

Hiệu quả của việc thực hiện chính sách có thể tính toán được qua những chỉ số cụ thể phản ánh tương quan giữa kết quả tổng hợp từ việc thực hiện chính sách (hoặc kết quả bộ phận cấu thành kết quả tổng hợp) với chi phí tổng hợp (hoặc một hoặc một số loại tài nguyên/chi phí cụ thể) dành cho việc thực hiện chính sách và đạt được kết quả đó, dù có khó khăn và

1. Khái niệm “hiệu quả” được dịch từ “efficiency” trong tiếng Anh nhưng nhiều tác giả dịch thành “tính hiệu lực” (với cùng nghĩa và cách hiểu như trên) của chính sách. Xem thêm Nguyễn Thị Ngọc Hoa: “*Mối tương quan trong đánh giá chính sách giữa Việt Nam và Nhật Bản*”, 2018.

sai số nhất định. Lúc đó, những số liệu tính toán đó chỉ là những chỉ số định lượng phản ánh thực trạng đạt được tới đâu và ít ý nghĩa đối với công tác đánh giá. Những chỉ số hiệu quả có thể được đánh giá và tính toán theo những phương pháp và mô hình cụ thể khác nhau (xem Hộp 15).

Để đánh giá hiệu quả thực hiện chính sách một cách thiết thực, có ý nghĩa thực tế, cần so sánh những chỉ số đã tính toán về hiệu quả thực của chính sách đó với những chỉ số tương ứng hoặc chỉ số cơ sở. Những chỉ số so sánh hoặc chỉ số cơ sở có thể là:

- Những chỉ số phản ánh hiệu quả của việc thực hiện cùng một chính sách ở những địa phương khác nhau, ở những thời điểm khác nhau, với những đối tượng khác nhau. So sánh cùng một chỉ số hiệu quả của chính sách ở những địa phương khác nhau cho biết tình hình thực hiện chính sách khác nhau như thế nào. Chỉ số hiệu quả ở địa phương nào cao hơn nghĩa là hiệu quả thực hiện chính sách ở địa phương đó cao hơn. Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là sẽ phải ưu tiên thực hiện chính sách ở địa phương có hiệu quả cao hơn, mà cần phân tích tình hình thực hiện chính sách ở các địa phương, từ đó tìm ra những nguyên nhân, nhân tố ảnh hưởng để nâng cao hiệu quả thực hiện chính sách ở mỗi địa phương.

- Những chỉ số phản ánh hiệu quả của việc thực hiện một chính sách có mục tiêu, kết quả, giải pháp công nghệ tương đương và điều kiện thực hiện tương tự. Sự so sánh này cho phép rút ra nhận xét xem việc thực hiện chính sách có hiệu quả hơn hay kém hiệu quả hơn so với các chính sách khác, từ đó cũng phân tích để nhận biết nguyên nhân và tìm kiếm các giải pháp nâng cao hơn nữa hiệu quả thực hiện chính sách.

- Những chỉ số phản ánh hiệu quả của việc thực hiện một chính sách theo dự kiến (theo hoạch định/kỳ vọng khi tổ chức

thực hiện chính sách). Sự so sánh các chỉ số hiệu quả của cùng một chính sách theo chuỗi thời gian giúp các chuyên gia và các chủ thể nhận biết được hiệu quả thực hiện chính sách tốt hơn hay trở nên kém đi. Đây cũng là căn cứ để các cơ quan, tổ chức liên quan có thể đưa ra những giải pháp và can thiệp cần thiết nhằm cải thiện hiệu quả thực hiện chính sách.

Một vấn đề đặt ra đối với việc đánh giá hiệu quả cũng tương tự như và xuất phát từ vấn đề trong đánh giá kết quả của một chính sách là xác định đúng, đủ kết quả cùng với chi phí liên quan tới việc thực hiện chính sách đó. Nguyên nhân là một kết quả được tạo ra bởi sự kết hợp, tương tác giữa nhiều chính sách khác nhau và một số khoản chi không chỉ phục vụ riêng cho việc thực hiện một chính sách cụ thể mà đồng thời thực hiện một số chính sách khác nhau. Hiện nay, việc lồng ghép nhiều chính sách để hướng tới một số mục tiêu cụ thể hoặc một số nhóm đối tượng cụ thể trên cùng một địa bàn là một thực tế khá phổ biến. Về lý thuyết, người ta có thể phân bổ (một cách hợp lý nhất có thể) bất kỳ khoản chi phí nào cho việc thực hiện từng chính sách cụ thể, nhưng bản thân việc này nhiều khi cũng tốn kém cả về thời gian và tiền của. Do đó, trên thực tế, việc phân bổ chỉ được thực hiện ở mức độ dựa trên các quan hệ rõ ràng và trực tiếp. Khi đánh giá hiệu quả kinh tế mà phải tiến hành phân bổ chi phí để xác định chi phí trực tiếp cho việc thực hiện một chính sách, cách thức hiệu quả hơn cả là tiến hành phân bổ trực tiếp các chi phí cơ bản, sau đó xác định các chính sách liên quan cần phân bổ và ước lượng tỷ lệ phân bổ để tính lượng chi phí còn lại (thường được tính gộp là chi phí chung), sau đó phân bổ chi phí chung cho các chính sách theo tỷ lệ phân bổ. Đây là cách thường dùng để phân bổ chi phí chung trong sản xuất kinh doanh, được vận dụng trong đánh giá hiệu quả của chính sách.

Hộp 16: Phương pháp đo lường hiệu quả và ứng dụng đối với các chính sách

Trên thế giới, trong một thời gian dài, các nhà quản lý đã dùng đánh giá tài chính để đánh giá hiệu quả hoạt động của các tổ chức. Phần lớn các kỹ thuật và phương pháp đánh giá hiệu quả kinh doanh dựa trên khía cạnh về tài chính mà hiện nay sử dụng được phát triển vào đầu thế kỷ XX (Kennerly & Neely, 2002). Trong đó, nổi bật nhất là mô hình Dupont (còn gọi là phương pháp Dupont hoặc kim tự tháp chỉ tiêu phân tích tài chính), được xây dựng và sử dụng từ những năm 1903 (Neely và cộng sự, 1999, tr.14)...

Bảng điểm cân bằng (BSC) của Kaplan và Norton (1996) cũng đưa ra cách tiếp cận mới về quản lý chiến lược và đo lường hiệu quả hoạt động. Neely và cộng sự (2001) cho rằng, nhiều người đã hiểu sai về mục đích của đo lường và vai trò của chiến lược. Theo mô hình này, đích đến là sự đóng góp và sự hài lòng của các bên liên quan, còn chiến lược là đường đi kết hợp với quy trình và năng lực để đi đến đích...

Mô hình của Egan (1998) đưa ra “Suy nghĩ lại về xây dựng” và từ mô hình này, chương trình thực hành xây dựng đã phát triển và đưa ra các chỉ số hoạt động quan trọng (CBPP-KPIs), cho phép các doanh nghiệp xây dựng hoạt động theo điểm chuẩn để nâng cao năng suất của ngành xây dựng (Cox và cộng sự, 2003). Các chỉ số này bao gồm đo lường hiệu quả của cả dự án và doanh nghiệp.

Kagioglu và cộng sự (2001) đề xuất một mô hình khái niệm về quy trình đo lường hiệu quả hoạt động cho các doanh nghiệp xây dựng (PMPCF) bằng việc nghiên cứu sâu hai tình huống. Mô hình này phát triển dựa trên mô hình bảng điểm cân bằng nhưng thêm vào hai khía cạnh là dự án và nhà cung cấp để phù hợp với ngành xây dựng.

Nghiên cứu của Arditi và Lee (2003) dựa trên mô hình giải thưởng quốc gia Malcolm Baldrige (MBNQA) đã phát triển đo lường chất lượng dịch vụ xây dựng bằng cách gửi bảng câu hỏi điều tra. Beatham và cộng sự (2004) đã thiết kế một hệ thống đo lường hiệu suất cho doanh nghiệp xây dựng trên cơ sở mô hình xuất sắc của châu Âu - EFQM và KPIs thông qua phương pháp nghiên cứu tình huống.

... Poh Tin Hiap và cộng sự (2006) đã dùng các khía cạnh trong mô hình BSC để xây dựng nên hệ thống các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp xây dựng. El - Mashaleh và cộng sự (2006) đã kiểm tra tác động của công nghệ thông tin đối với hiệu quả doanh nghiệp và tìm thấy một liên kết tích cực giữa chúng.

Yu và cộng sự (2007) thông qua phỏng vấn và gửi câu hỏi khảo sát đến 34 doanh nghiệp đã phát triển một hệ thống đo lường hiệu quả hoạt động cho doanh nghiệp xây dựng bằng cách sử dụng các khía cạnh trong BSC. Với việc vận dụng mô hình BSC, S. Thomas Ng (2007) trong nghiên cứu của mình đã đưa ra các chỉ tiêu đo lường hiệu quả hoạt động cho các nhà thầu phụ.

Namho Kim và cộng sự (2007) cũng dựa trên mô hình BSC để đưa ra các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả quản lý hoạt động cho các doanh nghiệp xây dựng Hàn Quốc. Luu và cộng sự (2008) cũng dựa trên bốn khía cạnh của mô hình BSC để đưa ra các chỉ tiêu đo lường chiến lược thông qua phương pháp phỏng vấn và nghiên cứu một tình huống.

Zeynepisik (2009) trong nghiên cứu của mình, thông qua câu hỏi khảo sát đã đưa ra hệ thống đo lường bao gồm các yếu tố quyết định sự thành công của doanh nghiệp xây dựng các yếu tố bên ngoài, quan hệ đối tác, quản lý dự án, nguồn lực của doanh nghiệp, chiến lược cạnh tranh, hiệu quả dự án và hiệu quả tổ chức. Horta và cộng sự (2010) đã phát triển một phương pháp đánh giá hiệu quả tổng thể doanh nghiệp thông qua câu hỏi khảo sát tại 22 doanh nghiệp.

Mohamed Hegazy và cộng sự (2012) thông qua khảo sát đến 100 công ty xây dựng và top 50 công ty tư vấn xây dựng được tạp chí uy tín bình chọn để đưa ra 11 chỉ tiêu thuộc 5 yếu tố để đánh giá hiệu quả hoạt động của các công ty xây dựng tại Anh. Sarhan và cộng sự (2013) bằng việc gửi đi 198 và thu về 140 bảng câu hỏi đã phân tích ra được ba yếu tố phi tài chính vô cùng quan trọng trong các doanh nghiệp xây dựng ở Anh là: sự an toàn, sự hài lòng của khách hàng và chất lượng...

Nhìn chung, các mô hình đo lường trong các nghiên cứu thời gian gần đây chủ yếu bắt nguồn từ mô hình BSC, EFQM và MBNQA đồng nghĩa với việc các nghiên cứu đang chấp nhận hệ thống đo lường cần bao gồm cả các tiêu chí tài chính và phi tài chính.

*Nguồn: “Phát triển hệ thống các chỉ tiêu đo lường hiệu quả hoạt động cho doanh nghiệp xây dựng”,
Tạp chí Tài chính kỳ 2, số tháng 3/2017.*

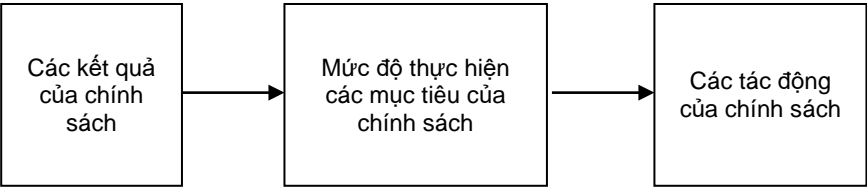
4. Đánh giá tác động của chính sách

Tác động của một chính sách là những thay đổi do chính sách đó tạo ra một cách trực tiếp hoặc gián tiếp của và ở những chủ thể, đối tượng liên quan tới toàn bộ chu kỳ chính sách, cả trong giai đoạn xây dựng chính sách, thực hiện chính sách lẫn trong việc theo dõi, giám sát, đánh giá việc thực hiện chính sách, kể cả những thay đổi diễn ra sau khi chính sách đã được điều chỉnh, thay thế hoặc bị bãi bỏ. Những thay đổi đó có thể được dự định trước hoặc không như dự định, được mong muốn hoặc không được mong muốn.

Để đánh giá tác động của chính sách một cách chính xác và không trùng lặp với các nội dung khác của đánh giá chính sách, cần chú ý phân biệt kết quả của chính sách và tác động của chính sách đó. Như định nghĩa ở trên, kết quả của chính sách là những đầu ra do các giải pháp chính sách, các hoạt động trong khung khổ chính sách trực tiếp tạo ra. Ví dụ: trong chính sách phát triển kinh tế, kết quả đạt được là số việc làm được tạo ra, tỷ lệ thất nghiệp được giảm thiểu, giá trị sản xuất được tạo ra hoặc tăng thêm (ứng với nó là tỷ lệ tăng trưởng giá trị sản xuất) ở từng ngành, từng địa phương,... Những kết quả này góp phần thực hiện mục tiêu tăng trưởng kinh tế (ví dụ: tạo ra tốc độ tăng trưởng GDP là x%), tạo ra và duy trì những quan hệ cân đối kinh tế quốc dân chủ yếu (ví dụ: quan hệ giữa tích lũy và tiêu

dùng, giữa đầu tư và tăng trưởng kinh tế, giữa tăng thu nhập bình quân và tỷ lệ lợi nhuận bình quân của khu vực kinh doanh, giữa tăng trưởng GDP và tăng cung tiền tệ,...). Tác động của chính sách phát triển kinh tế là những biến động xuất hiện từ việc thực hiện được những mục tiêu trên, do việc thực hiện những mục tiêu trên gây ra, ví dụ: sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế, sự thay đổi cơ chế vận hành của nền kinh tế, sự cải thiện tiềm lực kinh tế quốc gia, khả năng phát triển bền vững, khả năng chống chịu những tác động của các yếu tố bên ngoài,... Mỗi quan hệ logic giữa các khái niệm trên có thể được mô tả như trong Hình 11.

Hình 11: Mối quan hệ giữa kết quả, mục tiêu và tác động của một chính sách



Theo quy định của Việt Nam hiện nay, việc đánh giá tác động của chính sách phải được thực hiện ngay trong giai đoạn đầu của quá trình xây dựng chính sách và cơ quan nào đề xuất chính sách nào thì cơ quan đó có trách nhiệm đánh giá tác động của chính sách đó¹. Đây là hình thức đánh giá trước và đương nhiên, tác động của một chính sách vẫn có thể được tiếp tục đánh giá sau khi nó đã được thực hiện một thời gian hoặc khi nó được thay thế bằng một chính sách khác.

1. Xem *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*. Luật số 80/2015/QH13 do Quốc hội khóa XIII ban hành ngày 22/6/2015.

**Hộp 17: Nội dung đánh giá tác động của chính sách theo
Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ**

Điều 6 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 quy định: “Tác động của chính sách được đánh giá gồm:

1. Tác động về kinh tế được đánh giá trên cơ sở phân tích chi phí và lợi ích đối với một hoặc một số nội dung về sản xuất, kinh doanh, tiêu dùng, môi trường đầu tư và kinh doanh, khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp, tổ chức và cá nhân, cơ cấu phát triển kinh tế của quốc gia hoặc địa phương, chi tiêu công, đầu tư công và các vấn đề khác có liên quan đến kinh tế;

2. Tác động về xã hội của chính sách được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo tác động đối với một hoặc một số nội dung về dân số, việc làm, tài sản, sức khỏe, môi trường, y tế, giáo dục, di lại, giảm nghèo, giá trị văn hóa truyền thống, gắn kết cộng đồng, xã hội và các vấn đề khác có liên quan đến xã hội;

3. Tác động về giới của chính sách (nếu có) được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo các tác động kinh tế, xã hội liên quan đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới;

4. Tác động của thủ tục hành chính (nếu có) được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo về sự cần thiết, tính hợp pháp, tính hợp lý và chi phí tuân thủ của thủ tục hành chính để thực hiện chính sách;

5. Tác động đối với hệ thống pháp luật được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo khả năng về thi hành và tuân thủ của các cơ quan, tổ chức, cá nhân, tác động đối với tổ chức bộ máy nhà nước, khả năng thi hành và tuân thủ của Việt Nam đối với các điều ước quốc tế”.

Việc đánh giá tác động đòi hỏi phải giải quyết được ba vấn đề cơ bản: *một là*, phải nhận biết được tác động; *hai là*, phải nhận dạng được chiều hướng và phương thức tác động và *ba là*, phải lượng hóa được mức độ tác động của chính sách nói chung và những tác động cụ thể nói riêng (tác động tới từng nhóm đối tượng, tác động ở từng thời kỳ/giai đoạn,...).

Để thuận tiện cho việc nhận diện và đánh giá tác động của chính sách, người ta thường phân chia/phân loại tác động của chính sách theo các nhóm hoặc lĩnh vực mà tác động đó xuất hiện. Sự phân chia này thường được thực hiện dựa trên những tiêu chí khác nhau, ví dụ:

- Phân loại tác động theo tính chất của các tác động. Theo đó, tác động của chính sách có thể được phân loại thành tác động kinh tế, tác động chính trị, tác động xã hội,...

- Phân loại tác động theo địa bàn phát sinh tác động hoặc theo địa bàn mà tác động phát huy ảnh hưởng. Theo cách phân loại này, có thể xác định tác động của chính sách với khu vực nông thôn, với khu vực đô thị, với các vùng khó khăn/đặc biệt khó khăn hoặc với địa phương được tổ chức thực hiện chính sách (có thể đối chiếu với vùng không thực hiện chính sách,...).

- Phân loại tác động theo các nhóm đối tượng chịu ảnh hưởng của chính sách (tác động của chính sách đối với đối tượng được thụ hưởng/đối tượng có nghĩa vụ đối với việc thực hiện chính sách, tác động tới những đối tượng thụ hưởng/tham gia thực hiện chính sách ở những mức độ khác nhau,...).

- Phân loại tác động theo lĩnh vực mà tác động xuất hiện và phát huy ảnh hưởng, ví dụ: tác động tới/trong nông nghiệp, công nghiệp, thương mại, du lịch, văn hóa,...

- Phân loại tác động theo thời gian xuất hiện hoặc thời gian phát huy ảnh hưởng (tác động dài hạn, trung hạn hoặc ngắn hạn, tác động lâu dài hay tác động tức thời, tác động ổn định hay tác động bất thường,...).

Khi phân tích, đánh giá tác động của một chính sách cụ thể, thường sẽ phải phân tích riêng rẽ tác động của chính sách đó tới từng tác động bộ phận theo nhiều cách phân loại để thấy rõ tác động riêng biệt, bộ phận của nó. Tuy nhiên, sau đó, cần có sự tổng hợp từ các khía cạnh riêng rẽ để có sự nhận định về tác động chung, tổng hợp và toàn diện của chính sách bởi mặc dù

các đối tượng riêng rẽ có thể quan tâm nhiều hơn tới một tác động bộ phận của chính sách, nhưng đối với toàn bộ xã hội, tác động tổng hợp mới là vấn đề cần quan tâm, cần được phân tích, đánh giá một cách khoa học, chính xác, rõ ràng và minh bạch.

Một trong những vấn đề rất cơ bản của việc đánh giá chính sách là xác định đúng đắn mối quan hệ nhân quả giữa chính sách nói chung, từng giải pháp chính sách nói riêng với những biến động kinh tế - xã hội được tạo ra một cách trực tiếp hoặc gián tiếp bởi chính sách. Về lý thuyết, mối quan hệ nhân quả tồn tại một cách phổ biến giữa các hiện tượng, các quá trình kinh tế - xã hội. Theo nghĩa đó, khi đánh giá tác động của một chính sách, cần xem xét mối quan hệ (và tác động) của nó với tất cả các chủ thể, các quá trình, các hoạt động, các lĩnh vực kinh tế - xã hội khác. Tuy nhiên, có khá nhiều mối quan hệ như thế sẽ rất lỏng lẻo, rất “xa” khiến cho mức độ liên quan (và do đó, mức độ ảnh hưởng/tác động) cũng rất mờ nhạt và nhỏ bé. Mối quan hệ càng lỏng lẻo, mức độ quan hệ càng mờ nhạt và ảnh hưởng càng nhỏ thì càng khó nhận dạng và xác định, khó đo lường, đồng thời lại đòi hỏi chi phí nhân lực và tài lực lớn. Do vậy, trong thực tiễn đánh giá tác động của các chính sách, xuất phát từ yêu cầu kinh tế, để bảo đảm hiệu quả của việc đánh giá tác động, người ta thường chỉ xem xét, đánh giá những tác động trực tiếp, có mức độ lớn và có ý nghĩa quan trọng¹.

1. Về mặt khoa học, cách làm này cũng có thể chấp nhận nếu dựa trên quy luật 20:80; tức là, 20% số các tác động quan trọng nhất có thể giúp giải thích tới 80% tổng mức độ tác động từ tất cả các nhân tố. Các chuyên gia đánh giá tác động sẽ liệt kê toàn bộ các mối quan hệ giữa chính sách với những tác động mà nó có thể tạo ra, sau đó đánh giá sơ bộ và loại bỏ những mối quan hệ, những tác động mà họ cho rằng “ít tác động” hoặc chỉ có mối quan hệ “mờ nhạt”, mức độ tác động “nhỏ bé”, chỉ giữ lại những mối quan hệ có tác động “lớn” và “mạnh mẽ” để đánh giá tiếp. Xem thêm Bộ Tư pháp - USAID: *Tài liệu hướng dẫn nghiệp vụ Đánh giá tác động của chính sách*; phần “*Các tình huống giả định*”, 2018.

Việc nhận dạng và đưa vào đánh giá những tác động cụ thể thường được thực hiện bằng cách phân tích logic hoặc dựa và các mô hình lý thuyết phản ánh tương quan giữa các đại lượng đặc trưng cho chính sách và các hiện tượng, quá trình, chủ thể xã hội có liên quan. Trong nhiều trường hợp, người ta thường tập trung vào những mối quan hệ, những tác động có thể đánh giá một cách dễ dàng, ít tốn kém, thậm chí bỏ qua cả ý nghĩa và tầm quan trọng của tác động. Việc này đòi hỏi các chuyên gia đánh giá phải xem xét và quyết định số lượng các tác động cần phân tích.

Mức độ tác động có thể được ước lượng và đánh giá cảm tính, theo các mức độ hoặc cấp độ khác nhau (tác động mạnh, trung bình, yếu hoặc tác động lớn, trung bình, hạn chế,...), nhưng cũng có thể được lượng hóa theo các tiêu chí/chỉ số định lượng. Trong trường hợp đo lường tác động bằng các chỉ số định lượng, người ta thường sử dụng những mô hình đánh giá tác động khác nhau¹. Cùng một tác động của cùng một chính sách tới cùng một đối tượng nhưng khi sử dụng những mô hình và công cụ đo lường, đánh giá khác nhau, có thể có được những chỉ số khác nhau phản ánh những mức độ tác động khác nhau.

Sau khi đã xác định về mặt định tính và định lượng như trên, mức độ tác động có thể được trình bày dưới nhiều hình thức: phân tích và diễn đạt bằng lời văn, sử dụng các mô

1. Các chuyên gia trong Chương trình giảng dạy Fulbright phân biệt 5 phương pháp đánh giá định lượng tác động của chính sách: (1) Thí nghiệm ngẫu nhiên (Randomization); (2) Khác biệt trong khác biệt (Difference-in-difference); (3) Biến công cụ (Instrumental variable); (4) Kết nối điểm xu hướng (Propensity score matching) và (5) Hồi quy cắt (Regression discontinuity design). Xem Chương trình giảng dạy Fulbright: *“Đánh giá tác động chính sách và nghiên cứu thực địa trong lĩnh vực phát triển”*.

hình/phương trình định lượng mô tả quan hệ, bảng so sánh các chỉ số hoặc các sơ đồ. Trong trường hợp sử dụng các sơ đồ để mô tả tác động, cần lựa chọn loại sơ đồ thích hợp hoặc trình bày sơ đồ dưới hình thức thích hợp để có thể phản ánh cả tác động tích cực (mang trị số +) lẫn tác động tiêu cực (mang trị số -).

Tính bền vững của một chính sách thể hiện ở tính bền vững của kết quả và tác động mà việc thực hiện chính sách đó tạo ra¹. Một chính sách tạo ra được những kết quả có thể tồn tại một cách lâu dài, tạo ra những tác động dài hạn và được duy trì lâu dài chính là chính sách có tính bền vững cao. Từ quan niệm như trên, độ dài thời gian tồn tại và phát huy tác dụng của những kết quả và tác động do chính sách tạo ra có thể được dùng để đo lường mức độ bền vững của chính sách. Một chính sách càng sử dụng nhiều tiêu chí và chỉ tiêu đo lường kết quả và tác động thì càng có nhiều tiêu chí và chỉ tiêu đo lường tính bền vững của nó.

Đối với những chính sách đã được thực hiện một thời gian nhất định, có thể đánh giá tính bền vững của các kết quả và tác động do chính sách tạo ra nhờ các số liệu thống kê, các quan sát và kết quả điều tra, khảo sát. Tuy nhiên, nếu phải đánh giá tính bền vững của những chính sách này trong tương lai, hoặc

1. Tính bền vững theo nghĩa trên khác với tính ổn định của chính sách. Khái niệm tính ổn định của một chính sách hàm ý chính sách này ít bị thay đổi, điều chỉnh trong quá trình thực hiện. Khi phân tích và đánh giá môi trường kinh doanh và môi trường phát triển kinh tế - xã hội, tính ổn định của các chính sách rất được quan tâm, thậm chí được các nhà đầu tư, các nhà kinh doanh quan tâm tìm hiểu nhiều hơn là tính bền vững của các chính sách nói chung hoặc của những chính sách chủ yếu nói riêng. Điều này là dễ hiểu bởi chính sách ổn định giúp họ hoạch định được những kế hoạch, chương trình hoạt động ít rủi ro hơn, có thể tính toán chắc chắn hơn nhiều yếu tố và chỉ tiêu liên quan tới đầu tư và hiệu quả đầu tư, về khả năng thu hồi vốn bỏ ra và từ đó yên tâm đầu tư.

đánh giá tính bền vững của một chính sách khi nó chưa được triển khai, không thể dựa vào các số liệu thống kê có sẵn, mà phải dựa vào các thông tin dự báo. Trong những trường hợp này, cần xem xét những yếu tố quyết định tính bền vững của một chính sách và dựa vào đó mà dự đoán tính bền vững của chính sách. Hai yếu tố thường được xem như những yếu tố chính quyết định tính bền vững của một chính sách là chất lượng của chính sách và khả năng bảo đảm những điều kiện cần thiết cho việc duy trì kết quả và tác động của chính sách.

Nhiều chuyên gia cho rằng, tính bền vững của một chính sách càng cao thì càng tốt. Tuy nhiên, trên thực tế, không hoàn toàn như vậy, bởi có những chính sách chỉ được xây dựng và thực hiện nhằm giải quyết những vấn đề ngắn hạn (tồn tại trong một khoảng thời gian ngắn, hậu quả của nó có thể rất lớn và nghiêm trọng nhưng không kéo dài, những giải pháp cũng chỉ được thực hiện trong thời gian ngắn,... Trong những trường hợp như vậy, những tác động mà chính sách tạo ra không nhất thiết phải bền vững, những kết quả mà các giải pháp chính sách tạo ra cũng không nhất thiết phải được duy trì một cách lâu dài.

5. Đánh giá rủi ro của chính sách

Giả định và rủi ro là một giả thiết logic về yếu tố bên ngoài, “nếu xảy ra sự kiện, hoàn cảnh nằm ngoài sự kiểm soát của các bên tham gia trong quá trình thực hiện chiến lược, chương trình, dự án thì nó tác động và làm ảnh hưởng bất lợi đến hoàn thành cấp độ mục tiêu như thế nào?”. Các rủi ro là những biến động có thể xảy ra nhưng không nhất thiết sẽ xảy ra do đó, khi phân tích và đánh giá chính sách, cần xác định được những biến động này. Vì thế, khi đánh giá rủi ro, người ta không chỉ nhận dạng rủi ro nào có thể sẽ xảy ra và khi nó xảy ra thì sẽ có

những tác động gì, mà còn phải làm rõ mức độ chắc chắn của rủi ro (tức là xác suất xảy ra rủi ro). Nếu đánh giá chính sách sau khi đã thực hiện nó một thời gian, cần xác định xem rủi ro nào đã diễn ra, trong đó những rủi ro nào đã dự kiến trước, rủi ro nào chưa được tính tới khi xây dựng chính sách. Đối với giả định và rủi ro luôn phải trả lời hai câu hỏi sau:

(1) Với giả định và rủi ro như đã được xác định, liệu chính sách đang xét có phải thiết kế lại để khắc phục tình trạng đang dự kiến hay không và nếu không thiết kế lại thì chính sách này và việc thực hiện nó sẽ bị ảnh hưởng như thế nào? Tình trạng này sẽ có (hoặc có thể có) ảnh hưởng như thế nào tới việc giải quyết vấn đề cấp bách trong thực tế.

(2) Liệu giả định quá quan trọng, hay rủi ro quá lớn khiến mọi người nghi ngờ về kết quả của chính sách thì họ có ủng hộ và tham gia vào việc thực hiện nó hay không? Mức độ (xác suất) ủng hộ hoặc không ủng hộ của họ như thế nào?

Giả định và rủi ro về mục đích của chính sách là giả thiết về yếu tố bên ngoài tác động đến sự bền vững về lợi ích của chiến lược, chương trình, dự án. Nhưng do sự bền vững của chiến lược, chương trình, dự án lại diễn ra trong thời gian dài sau khi kết thúc chiến lược, chương trình, dự án, nên giả định về yếu tố bên ngoài tác động trong khoảng thời gian ngắn hạn và trung hạn có thể là không có ý nghĩa.

Vì vậy, việc phân tích giả thiết về yếu tố bên ngoài tác động đến sự bền vững lợi ích của chiến lược, chương trình, dự án là hết sức khó khăn, song những dự đoán khoa học, những tư tưởng của đường lối chính sách sẽ giúp chúng ta thực hiện được điều đó.

Giả định và rủi ro về mục tiêu của chính sách là giả thiết về yếu tố bên ngoài tác động đến việc hoàn thành mục đích. Giả thiết này có thể nằm ngoài tầm kiểm soát của nhà quản lý, do việc hoàn thành mục tiêu của chính sách là một trong những

nhân tố góp phần vào việc hoàn thành mục đích. Vì vậy, nhà quản lý cần nêu lên giả định về yếu tố bên ngoài tác động đến việc hoàn thành mục đích để khuyến nghị lên cấp có thẩm quyền, có trách nhiệm kiểm soát mục đích, đồng thời có biện pháp khắc phục rủi ro có thể xảy ra.

Giả định và rủi ro về kết quả/đầu ra của chính sách là giả thiết về yếu tố bên ngoài tác động đến việc hoàn thành mục tiêu. Giả thiết này nằm ngoài phạm vi của chính sách, nên có thể thiết kế lại nội dung chính sách hoặc có biện pháp khắc phục một phần rủi ro.

Phương pháp thường dùng để phân tích rủi ro và mô tả các giả định trong phân tích, đánh giá chính sách là phương pháp phân tích logic (phân tích nhân quả), mô hình hóa và một trong những công cụ hữu hiệu có thể sử dụng là mô hình “cây vấn đề”. Thực ra, mô hình này được sử dụng khá phổ biến ở nhiều lĩnh vực, đặc biệt là trong những trường hợp cần xác định mối quan hệ nhân quả giữa các yếu tố, các sự kiện và quá trình. “Cây vấn đề” tập hợp các nhân tố có liên quan tới nhau, đặt chúng vào một trật tự và thể hiện chúng dưới dạng một sơ đồ liên hệ logic. Tùy thuộc vào việc mô hình này được sử dụng vào giai đoạn nào mà nó có thể có những tên gọi khác nhau¹.

Những giả định chính sách thực ra là những yêu cầu/điều kiện về việc thực hiện hoặc không thực hiện những nội dung, sự kiện, quy trình nhất định để một hoặc một số chính sách có thể được thực hiện thành công. Khi xây dựng một “cây vấn đề” nhằm hoạch định một chính sách, những yếu tố được đưa vào

1. Ví dụ: khi phân tích nhu cầu về chính sách, phân tích rủi ro và xác định các giải pháp chính sách, người ta xây dựng “cây vấn đề”, còn khi xác định mục tiêu của chính sách, xác định các kết quả và đầu ra của chính sách, người ta gọi đó là “cây mục tiêu”.

chính sách sẽ cấu thành nội dung của chính sách. Việc thực hiện những nội dung còn lại trong “cây vấn đề” chính là những giả định cho việc thực hiện thành công chính sách đó.

Việc xác định những giả định và các rủi ro của chính sách thường được thực hiện khi đánh giá tác động “tiền chính sách”, tức là phân tích và đánh giá chính sách khi nó đang được hoạch định. Lúc này, xây dựng các giả định và phân tích các rủi ro có tác dụng giúp các chuyên gia hoạch định chính sách phân định những nội dung cụ thể nào trong tổng thể các nội dung cần thực hiện để thực hiện được mục tiêu đề ra sẽ được đưa vào những chính sách có liên quan nào để bảo đảm tính toàn diện và tính hệ thống của chính sách. Đồng thời, khi xác định được đúng đắn và đầy đủ các rủi ro trong quá trình thực hiện chính sách, người ta có thể định lượng được khả năng thực hiện thành công chính sách đã đề ra. Những đánh giá này thường cũng được các cơ quan quản lý chính sách lưu trữ để sau này, khi đã thực hiện chính sách và cần đánh giá nó, người ta có thể so sánh, đối chiếu để có căn cứ và bằng chứng phục vụ việc phân tích các nguyên nhân và nhân tố ảnh hưởng tới việc thực hiện thành công hay không thành công chính sách đã được ban hành.

Hộp 18: Những câu hỏi giúp làm rõ việc đánh giá tác động của chính sách

Các câu hỏi xác nhận tầm quan trọng của bối cảnh đánh giá tác động của chính sách

- Có nên đánh giá tác động trong điều kiện thiếu đi các sáng kiến nhằm tăng cường sự hiểu biết về các nghiên cứu không, hay chỉ nên đánh giá sau khi đã sử dụng các cách tiếp cận hiệu quả đã biết khác?
- Chúng ta nên đánh giá một nghiên cứu dựa trên các tác động thực hay các tác động tiềm tàng của nó?

- Làm thế nào để đánh giá được mức độ linh hoạt của bối cảnh? Điều này không chỉ bao hàm việc tính tới các chiến lược được sử dụng đồng thời để tăng cường hiểu biết mà còn bao hàm cả việc đánh giá xem các kết luận của nghiên cứu liệu có được chấp thuận về mặt chính trị không, các thông điệp/thời điểm đưa ra có phù hợp không?

- Khi đưa ra những nhận định về tác động, làm thế nào để chúng ta xác nhận tầm quan trọng của tính ngẫu nhiên và việc mở ra hàng loạt cơ hội?

Các câu hỏi để lựa chọn phương pháp luận đánh giá tác động của chính sách

- Lợi thế/bất lợi tương đối của việc theo dõi đi lên, từ các nghiên cứu đến các tác động, hoặc đi ngược lại từ các thay đổi tới các nghiên cứu là gì?

- Các tác động của nghiên cứu có thể tạm thời bị tách xa khỏi nghiên cứu ban đầu - vậy khi đó làm thế nào để đánh giá các tác động? Khung thời gian nào là phù hợp nhất khi chịu sức ép, vừa phải có một khung thời gian khá dài đủ để tác động xảy ra, nhưng cũng không được quá lâu vì nếu thế sẽ mất dấu các tác động đó?

- Làm sao để cân bằng giữa các mô tả định tính và đánh giá chủ quan về các tác động với các biện pháp định lượng và khách quan hơn?

- Khi nào thì việc cho điểm mức độ tác động có thể là một công cụ hữu dụng và những nguy cơ tiềm tàng của việc sử dụng công cụ này là gì?

- Làm sao để chúng ta có thể tổng hợp các loại tác động khác nhau lại?

- Các tác động có thể được (hoặc thực sự là nên được) đánh giá như thế nào?

Các câu hỏi đầu tiên cần phải cân nhắc khi thiết kế đánh giá tác động của chính sách

- Ai là những bên liên quan chủ chốt trong các đánh giá tác động nghiên cứu, và vì sao họ muốn có các thông tin đánh giá cụ thể các tác động không mang tính học thuật của nghiên cứu?

- Đánh giá này được sử dụng cho mục đích tóm tắt hay mục đích thiết kế? Các thông tin thu thập được sẽ sử dụng như thế nào cho quá trình ra quyết định?

- Liệu có đánh giá tác động nào chủ yếu chỉ dành cho việc học (và vì thế mà có thể phải tập trung vào việc đánh giá các quá trình)? Hay là

các đánh giá sẽ chủ yếu được sử dụng để đưa ra các quyết định (và vì thế mà cần phải ưu tiên việc đánh giá các đầu ra và các kết quả)?

- Liệu cách thức đánh giá định tính hay định lượng sẽ chiếm ưu thế - tại sao lại thế?

- Đối với một chương trình nghiên cứu, đâu là những tác động đáng mong muốn, dự kiến sẽ xảy ra hoặc vừa phải? Và liệu việc đánh giá tác động có thể đi theo khung khổ của những kỳ vọng này không?

- Liệu có phải tất cả các chính sách đều có được những tác động có thể xác định được không? Vậy còn quan điểm cho rằng, các nghiên cứu độc lập chỉ nên phục vụ cho các công trình học thuật khác hoặc đưa vào các báo cáo tổng hợp nghiên cứu thì sao?

Các câu hỏi nảy sinh từ các khái niệm và bản chất của các tác động cần nhận dạng và đánh giá

- Những kiểu tác động/vận dụng nghiên cứu nào được quan tâm nhất (ví dụ: mang tính phương tiện hay khái niệm; tác động tức thời hay dài hạn)? Nên tiến hành những bước đi gì để bảo đảm không bị thiên lệch về các tác động mang tính phương tiện, xảy ra trước và dễ dàng nhận diện?

- Đâu là các điều kiện để đánh giá việc sử dụng các nghiên cứu (tiềm năng)? Ai là những người thực sự và có tiềm năng sử dụng nghiên cứu? Chúng ta có thể nhận diện được tất cả những người này không, thậm chí thông qua các kênh phổ biến không có trong dự kiến?

- Hàm ý của việc mở rộng hay thu hẹp phạm vi khi đánh giá các tác động tiềm tàng là gì?

- Đánh giá các tác động đối với các lựa chọn chính sách có thể sẽ gặp khó khăn vì công trình nghiên cứu được sử dụng cho các lựa chọn chính sách thường được tổng hợp, lồng ghép với các nghiên cứu/kiến thức/hoặc ý kiến chuyên gia khác và được đồng hóa đi. Vậy làm thế nào để giải quyết điều này?

- Trong những tình huống phức tạp như vậy, làm sao chúng ta có thể tách bạch các tác động cụ thể của nghiên cứu, chú ý đến tính đa hướng của các ảnh hưởng, giải quyết các vấn đề về thẩm quyền và xác định tính bổ trợ của bất kỳ đóng góp nghiên cứu nào?

Những câu hỏi nảy sinh khi xét mô hình đánh giá tác động của chính sách

- Chúng ta chủ yếu quan tâm đến các đầu ra (mà nghiên cứu đó tạo ra), các quá trình tác động (các đầu ra của nghiên cứu đó được sử dụng như thế nào), các tác động tự thân (những tác động ban đầu của việc sử dụng nghiên cứu trong các lĩnh vực ra quyết định khác nhau), hay các kết quả (hệ quả tiếp theo của những thay đổi trong các lĩnh vực ra quyết định đối với các đối tác hoặc dân chúng)?

- Liệu chúng ta có thể xác định các cách thức sử dụng các nghiên cứu ở tầm cá nhân, tổ chức hay toàn hệ thống không?

- Liệu chúng ta có thể theo dõi tất cả các loại tác động của nghiên cứu không, kể cả những tác động đã dự kiến và ngoài dự kiến?

- Chúng ta có nên cố gắng xác định và đánh giá các tác động không dự tính trước và/hoặc khác thường, ví dụ: việc sử dụng sai mục đích các nghiên cứu không?

- Làm sao chúng ta tìm hiểu được những hành động sử dụng ngầm hoặc che giấu việc sử dụng nghiên cứu?

Những câu hỏi chiến lược cho các nhà đánh giá tác động

- Làm thế nào để rút ra các hàm ý chính sách từ các đánh giá về tác động?

- Các hàm ý về nguồn lực để tiến hành các đánh giá là gì? Làm thế nào để biết được, đầu tư mức nào cho việc đánh giá tác động là xứng đáng?

- Nhu cầu phải chứng minh các tác động có thể gây ảnh hưởng tới các tổ chức cấp vốn khiến họ phải thay đổi các ưu tiên, hoặc thậm chí thay đổi cả tính chất của nghiên cứu được cấp vốn không?

- Hiểu biết về tầm quan trọng của các đánh giá tác động do các nhà nghiên cứu thực hiện có ảnh hưởng tới tính chất của các câu hỏi được đặt ra hay các phương pháp được áp dụng không? Ví dụ: để bảo đảm sẽ đưa ra được các “thông điệp” chính sách dễ dàng được tiếp nhận vì ít tạo ra thách thức, song lại dễ nhận diện thông qua các tác động?

- Các quá trình đánh giá tác động có đem lại những động cơ mới/có làm thay đổi các hành vi cho hệ thống như: đánh bạc, xuyên tạc... không? Ví dụ: ngoài các nhà đưa tin chuyên nghiệp, liệu các nhà nghiên

cứ có lương tâm có tuyển dụng thêm cả các nhà tư vấn về quan hệ công chúng không?

- Hệ thống đánh giá tác động của chúng ta có đủ sáng suốt để nhận diện và loại bỏ các tác động không phù hợp không? Ví dụ: việc sử dụng một cách khôn ngoan các nghiên cứu được triển khai nhằm hỗ trợ các quan điểm đã có từ trước; việc vận dụng không phù hợp các kết quả nghiên cứu vượt ra ngoài phạm vi áp dụng của chúng; các tác động “hào nhoáng” của các nghiên cứu nổi tiếng được trích dẫn mà không nhằm mục đích thực sự nào, v.v.?

Nguồn: Overseas Development Institute/Research and Policy in Development: “Chính sách dựa trên bằng chứng - Tầm quan trọng và những vấn đề mấu chốt”, 2016.

Tùy thuộc vào điều kiện cụ thể, đặc biệt là tính minh bạch trong việc xây dựng, thực hiện chính sách, loại chính sách và yêu cầu của cơ quan, tổ chức có nhu cầu phân tích, đánh giá cũng như những tính minh bạch và sẵn có của các thông tin về việc thực hiện chính sách, việc đánh giá chính sách ở các nước khác nhau có thể có những nội dung cụ thể khác nhau¹.

III. CÁC HÌNH THỨC PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH

Hình thức phân tích, đánh giá chính sách liên quan tới cách thức thực hiện các hoạt động phân tích, đánh giá chính sách;

1. Chẳng hạn: ở Nhật Bản, khi đánh giá một chính sách công, người ta thường quan tâm tới 3 nội dung là hiệu lực (hay kết quả - effectiveness), hiệu quả (efficiency) và tính kinh tế (economy) của chính sách đó (gọi là 3 E). Ở Mỹ và một số nước khác, việc đánh giá chính sách công, ngoài những nội dung trên, còn phải xem xét thêm những nội dung khác như tính khả thi (feasibility), tính công bằng (equality). Xem Đỗ Thị Kim Tiến: “Tiêu chí đánh giá chính sách trong xây dựng pháp luật”, 2017.

những hình thức cụ thể liên quan tới và phụ thuộc vào cách thức và tiêu thức cũng như tiêu chí phân loại. Một số chuyên gia phân biệt hai hình thức đánh giá chính sách: đánh giá trước và đánh giá sau; một số các chuyên gia khác lại phân biệt hai hình thức phân tích, đánh giá chính sách hướng về quá khứ và hình thức phân tích, đánh giá chính sách hướng tới tương lai.

Hộp 19: Các hình thức phân tích, đánh giá chính sách

Đánh giá trước và đánh giá sau

“Có hai hình thức để thực hiện các đánh giá chính sách là đánh giá trước và đánh giá sau. Thông thường, mỗi chính sách đều trải qua một chu trình gồm các giai đoạn chính như: lập nghị trình chính sách, hình thành chính sách, thực thi chính sách và đánh giá chính sách. Giai đoạn đánh giá chính sách trong quy trình này có nhiều điểm tương đồng với hình thức đánh giá sau. Trong khi đó, đánh giá trước được thực hiện ngay trong giai đoạn xây dựng chính sách, trước khi ra quyết định thông qua chính sách và có nhiều điểm tương đồng, hay được xem như một phương pháp phân tích chính sách.

Trong đánh giá trước đối với một chính sách, chủ thể đề xuất chính sách cần đưa ra các phương án chính sách cho những người ra quyết định lựa chọn. Chủ thể đánh giá trước sẽ xem xét các đề xuất phương án chính sách dựa trên các tiêu chí, phản ánh mức độ khả thi, tính hiệu lực, hiệu quả,... của chính sách.

Trong giai đoạn đánh giá trước, quá trình thẩm định, đánh giá các phương án chính sách cần cho việc cung cấp các lý do lựa chọn chính sách. Kết quả của những đánh giá chính sách là cơ sở cho nhà quản lý ra quyết định. Chất lượng của hoạt động đánh giá trước có ý nghĩa quan trọng đối với những người ra quyết định. Một hoạt động đánh giá có chất lượng được thể hiện ở mức độ phân tích kỹ, phạm vi bao phủ rộng các vấn đề liên quan, cung cấp nhiều dữ liệu, thông tin đáng tin cậy cho việc ra quyết định. Để đạt được kết quả đánh giá tốt, các nhà hoạt động chính

sách có thể tiến hành đánh giá nhiều lần ngay trong giai đoạn đánh giá trước đối với chính sách”.

Nguồn: Đỗ Thị Kim Tiến: “*Tiêu chí đánh giá chính sách trong xây dựng pháp luật*”, 2017.

Phân tích, đánh giá chính sách hướng về quá khứ và phân tích, đánh giá chính sách hướng về tương lai

Phân tích, đánh giá chính sách hướng về tương lai bao gồm việc tạo ra và chuyển hóa thông tin *trước khi* những hành động chính sách được thực hiện. Hình thức phân tích *tiền nghiệm* này... tiêu biểu cho những phong cách hoạt động của các nhà kinh tế học, các nhà phân tích hệ thống, các nhà vận trù học và các nhà phân tích ra quyết định. Hình thức phân tích, đánh giá chính sách hướng về tương lai là hình thức mà Williams muốn nói qua thuật ngữ *phân tích* chính sách (*policy analysis*). Nó là “một phương pháp tổng hợp thông tin để từ đó rút ra những giải pháp chính sách thay thế khác nhau và những ưu tiên về chính sách, được trình bày theo những giá trị định lượng và định tính đã được tiên đoán và có thể so sánh; về mặt khái niệm, nó không bao gồm *việc thu thập* thông tin”. *Nghiên cứu* chính sách (*policy research*), ngược lại, đề cập đến “tất cả các nghiên cứu sử dụng các phương pháp khoa học để mô tả những hiện tượng và/hoặc xác định các mối quan hệ giữa chúng”. Phân tích, đánh giá chính sách hướng về tương lai thường tạo ra khoảng cách rộng giữa các giải pháp ưu tiên và những nỗ lực thật sự để thực thi chúng. Allison ước lượng rằng, không nhiều hơn 10% lượng công việc cần thiết để đạt được một tập hợp các kết quả chính sách mong muốn thực hiện *trước khi* chính sách được thực thi. “Không phải là chúng ta có quá nhiều giải pháp phân tích tốt cho các vấn đề. Đúng ra là chúng ta có nhiều giải pháp tốt hơn so với những hành động thích hợp”.

Phân tích, đánh giá chính sách hướng về quá khứ (là) hình thức phân tích *hậu nghiệm*, bao gồm việc tạo ra và chuyển hóa thông tin *sau khi* các chính sách đã được thực thi. Phân tích, đánh giá chính sách hướng về quá khứ đặc trưng cho những phong cách hoạt động của ba nhóm các nhà phân tích sau:

- *Các nhà phân tích định hướng theo ngành học (Discipline-oriented analysts)*. Nhóm này gồm chủ yếu là các nhà chính trị học và các nhà xã hội học, tìm cách xây dựng, kiểm định các lý thuyết dựa vào ngành học và mô tả nguyên nhân và kết quả của các chính sách. Nhóm này không quan tâm đến việc nhận dạng những mục tiêu chính sách cụ thể hay đến sự phân biệt giữa các biến “chính sách” phụ thuộc và không phụ thuộc vào sự vận dụng chính sách. Ví dụ, việc phân tích những tác động của sự cạnh tranh giữa các đảng ở Hoa Kỳ đối với các khoản chi tiêu của Chính phủ không cung cấp thông tin nào về những mục tiêu chính sách cụ thể; sự cạnh tranh giữa các đảng ở Hoa Kỳ cũng không phải là một biến mà các nhà hoạch định chính sách có thể vận dụng nhằm thay đổi các khoản chi tiêu công.

- *Các nhà phân tích định hướng theo vấn đề (Problem-oriented analysts)*. Nhóm này, cũng gồm chủ yếu là các nhà chính trị học và các nhà xã hội học, tìm cách mô tả nguyên nhân và kết quả của chính sách. Tuy nhiên, các nhà phân tích định hướng theo vấn đề ít quan tâm hơn đến việc xây dựng và kiểm định những lý thuyết được cho là quan trọng trong các ngành khoa học xã hội so với việc nhận dạng những biến có thể giải thích một vấn đề. Các nhà phân tích định hướng theo vấn đề không quan tâm thái quá đến những mục đích và mục tiêu cụ thể, chủ yếu là do những vấn đề trong thực tiễn mà họ phân tích thường có tính chất tổng quát. Ví dụ, việc phân tích dữ liệu gộp về những tác động của giới tính, sắc tộc và bất bình đẳng xã hội đối với những điểm kiểm tra thành tích học tập toàn quốc sẽ cung cấp những thông tin giúp giải thích một vấn đề (như: kết quả kiểm tra yếu kém), nhưng không cung cấp thông tin về các biến chính sách có thể được vận dụng.

Các nhà phân tích định hướng theo các ứng dụng (Applications-oriented analysts). Nhóm này bao gồm những nhóm các nhà xã hội học ứng dụng, các nhà tâm lý học ứng dụng và các nhà nhân loại học ứng dụng, cũng như các nhà phân tích từ những nghề nghiệp như quản trị công, công tác xã hội và nghiên cứu đánh giá. Nhóm này cũng tìm cách mô tả nguyên nhân và kết quả của các chính sách, chương trình công và không quan tâm đến việc xây dựng và kiểm định các lý thuyết dựa vào

ngành học, trừ khi các lý thuyết đó cung cấp một hướng dẫn hành động. Nhóm này quan tâm đến không chỉ các biến chính sách mà còn nhận dạng những mục tiêu và mục đích cụ thể của chính sách. Thông tin về những mục tiêu và mục đích cụ thể cung cấp một cơ sở để theo dõi, đánh giá kết quả và tác động của các chính sách. Ví dụ, các nhà phân tích định hướng theo các ứng dụng có thể cung cấp một bản mô tả phong phú các biến có thể được vận dụng để đạt được những điểm số cao hơn trong các kỳ kiểm tra khả năng đọc.

Những phong cách hoạt động của ba nhóm trên phản ánh những điểm mạnh cũng như hạn chế đặc thù của chúng. Các nhà phân tích định hướng theo ngành học cũng như định hướng theo vấn đề ít khi tạo ra được thông tin trực tiếp hữu ích cho các nhà hoạch định chính sách. Ngay cả khi các nhà phân tích định hướng theo vấn đề điều tra những vấn đề quan trọng như là cơ hội giáo dục, dự trữ năng lượng, hay kiểm soát tình trạng phạm tội, thì thông tin được tạo ra cũng thường mang tính *tiêu cực vĩ mô (macronegative)*. Thông tin tiêu cực vĩ mô mô tả những nguyên nhân cơ bản (hay “căn nguyên”) và những kết quả của các chính sách, thường bằng cách sử dụng dữ liệu tổng hợp để cho thấy tại sao các chính sách *không có* tác dụng. Ngược lại, thông tin *tích cực vi mô (micropositive)* cho thấy những chính sách và chương trình nào *thực sự* có tác dụng trong những điều kiện đã nêu. Đối với các nhà hoạch định chính sách, sẽ có ít giá trị thực tế khi biết rằng tỷ lệ tội phạm ở khu vực thành thị cao hơn ở khu vực nông thôn, nhưng điều quan trọng là biết được rằng một hình thức kiểm soát súng cụ thể làm giảm việc phạm các trọng tội hoặc việc tuần tra thường xuyên của cảnh sát là một biện pháp răn đe.

Ngay cả khi các nhà phân tích định hướng theo các ứng dụng cung cấp thông tin tích cực vi mô, thì họ cũng có thể nhận thấy khó trao đổi thông tin với các nhà thực hành việc phân tích chính sách *tiền nghiệm*, những người trong hầu hết trường hợp đều là các nhà kinh tế chuyên nghiệp. Trong môi trường cơ quan hay tổ chức, các nhà phân tích *tiền nghiệm*, mà công việc của họ là tìm những giải pháp hiệu quả tối ưu, thường được tiếp cận hạn chế với thông tin về các kết quả của chính

sách được tạo ra thông qua phân tích, đánh giá chính sách hướng về quá khứ. Về phần mình, các nhà thực hành việc phân tích *tiên nghiệm* thường không nêu rõ đủ chi tiết các loại thông tin liên quan đến chính sách sẽ hữu ích nhất cho việc theo dõi, đánh giá và thực thi những khuyến nghị của mình. Thường thì các kết quả dự định của một chính sách mờ không rõ ràng đến độ “hầu như bất kỳ sự đánh giá nào về nó đều có thể được cho là không phù hợp, bởi vì nó đã không thấy được “vấn đề” mà chính sách này được nhắm vào”. Ví dụ, các nhà lập pháp trình bày các vấn đề bằng những thuật ngữ chung chung hay thậm chí là mập mờ để được chấp thuận, để chặn trước sự chống đối, hay để duy trì tính trung hòa.

Những tương phản giữa các phong cách hoạt động của các nhà phân tích chính sách gợi ý rằng, phân tích định hướng theo ngành dọc và định hướng theo vấn đề kém hữu ích một cách cố hữu so với phân tích định hướng theo các ứng dụng - phân tích, đánh giá chính sách hướng về quá khứ (*hậu nghiệm*) xét toàn bộ có lẽ kém hiệu quả trong việc giải quyết vấn đề so với phân tích, đánh giá chính sách hướng về tương lai (*tiên nghiệm*). Mặc dù kết luận này có thể có giá trị, nhìn trên quan điểm của các nhà hoạch định chính sách muốn nhận được lời khuyên về những hành động cần thực hiện, nhưng nó bỏ qua một số lợi ích quan trọng của phân tích, đánh giá chính sách hướng về quá khứ. Phân tích, đánh giá chính sách hướng về quá khứ, bất kể những thiếu sót của nó ra sao, đặt trọng tâm chủ yếu vào những kết quả của hành động và không thỏa mãn với thông tin về các kết quả kỳ vọng như thường xảy ra với phân tích, đánh giá chính sách hướng về tương lai. Hơn nữa, phân tích định hướng theo ngành học và định hướng theo vấn đề có thể đưa ra những khung khổ mới để hiểu về các quy trình hoạch định/xây dựng chính sách, thách thức những phương thức trình bày vấn đề truyền thống, đặt nghi vấn về những truyền thuyết xã hội và kinh tế, và định hình xu hướng quan điểm trong một cộng đồng hay xã hội. Tuy nhiên, phân tích, đánh giá chính sách hướng về quá khứ “đã quan trọng hơn cả xét về tác động của nó đối với những ưu tiên tri thức và sự hiểu biết, và không có hiệu quả gần bằng như thế trong việc đưa ra những giải pháp cho những vấn đề chính trị cụ thể”.

Phân tích mô tả và phân tích chuẩn tắc

... Một sự tương phản về phương pháp quan trọng khác là sự phân biệt giữa phân tích chính sách mang tính mô tả và phân tích chính sách mang tính chuẩn tắc. *Phân tích chính sách mang tính mô tả* tương tự với *lý thuyết ra quyết định mang tính mô tả*, vốn đề cập đến một tập hợp những mệnh đề (propositions) nhất quán hợp logic để mô tả hành động. Các lý thuyết ra quyết định mang tính mô tả có thể được kiểm định so với những quan sát thu được thông qua việc theo dõi và dự báo. Các lý thuyết, mô hình và khung khái niệm mang tính mô tả hầu hết xuất phát từ khoa chính trị học, xã hội học, tâm lý học xã hội, và cái gọi là “kinh tế học thực chứng”. Chức năng chính của các lý thuyết, mô hình và khung khái niệm này là giải thích, tìm hiểu và tiên đoán các chính sách bằng cách nhận dạng những mô thức quan hệ nhân quả. Chức năng chính của những cách tiếp cận đối với việc theo dõi như sự thí nghiệm tại hiện trường và sự gần như - thí nghiệm (quasi-experimentation) là nhằm chứng thực giá trị (validity) xấp xỉ của những suy luận theo quan hệ nhân quả, liên hệ các chính sách với các kết quả được suy đoán của chúng. Hình thức mô tả của phân tích chính sách có thể được hình dung như là một trục đi từ bên trái phía dưới (theo dõi) đến bên phải phía trên (dự báo).

Phân tích chính sách mang tính chuẩn tắc tương tự với *lý thuyết ra quyết định mang tính chuẩn tắc*, vốn đề cập đến một tập hợp những mệnh đề (propositions) nhất quán hợp logic mà đánh giá hoặc quy định hành động. Trong hình thức chuẩn tắc của phân tích chính sách có thể được hình dung như là một trục chạy từ bên phải phía dưới (khuyến nghị) đến bên trái phía trên (đánh giá). Những loại thông tin khác nhau là cần thiết để kiểm định các lý thuyết ra quyết định mang tính chuẩn tắc và mang tính mô tả. Những phương pháp đánh giá và khuyến nghị cung cấp thông tin về thành quả của chính sách và những chính sách ưu tiên, ví dụ: các chính sách đã hay sẽ có hiệu quả tối ưu vì lợi ích vượt trội chi phí; công bằng tối ưu vì phúc lợi của những người nghèo nhất được cải thiện; hoặc đáp ứng tối ưu đối với thị hiếu của công dân. Một trong những đặc điểm quan trọng nhất của phân tích chính sách mang tính chuẩn tắc là những mệnh đề (propositions) của nó dựa vào những bất đồng ý kiến về

các giá trị được giữ một cách tha thiết, bao gồm tính hiệu quả, tính công bằng, tính đáp ứng, tự do và an ninh.

Phân tích hợp nhất và phân tích được phân đoạn (Segmented and Integrated Analysis)

Phân tích chính sách hợp nhất liên kết một số phân đoạn phân tích. Phân tích, đánh giá chính sách hướng về quá khứ và phân tích, đánh giá chính sách hướng về tương lai được kết nối trong một quy trình liên tục. Những hình thức phân tích mang tính mô tả và chuẩn tắc được liên kết, các phương pháp nhằm phát hiện và giải quyết vấn đề cũng được liên kết. Nói một cách thực tế, điều này có nghĩa là các nhà phân tích chính sách nối một số trụ cột chính của phép phân tích chính sách mang tính đa ngành, đặc biệt là kinh tế học và khoa chính trị học. Ngày nay, nhu cầu này không phải đang được đáp ứng bởi các khoa kinh tế học và chính trị học, các khoa này chuyên về *phân tích chính sách được phân đoạn* bằng cách tạo ra, phê bình và chuyển tiếp tri thức có tính trí tuệ (intellectual knowledge). Nỗ lực nhằm nối những ngành này và những ngành được phân đoạn khác, và chuyển đổi tri thức có tính trí tuệ thành tri thức thực hành được thực hiện thông qua những nghề nghiệp, bao gồm quản trị công, quản lý, lập kế hoạch, phân tích chính sách và công tác xã hội. Hội Quản trị Công của Hoa Kỳ, Hiệp hội Quốc gia các Trường Quản trị Công và Vấn đề Công (Public Affairs), Hiệp hội Quy hoạch Hoa Kỳ, Hiệp hội Quốc tế các Trường và Viện Quản trị và Hiệp hội Chính sách Công và Quản lý Công đại diện cho những nghề nghiệp này. Cho đến nay, những hiệp hội nghề nghiệp này sẵn sàng đón nhận ngành kinh tế học hơn so với ngành đó sẵn sàng đón nhận việc phân tích về tổ chức và chính trị, mặc dù có sự đồng thuận giữa các học giả và những người hành nghề về chính sách cho rằng việc phân tích về tổ chức và chính trị là một yếu tố thiết yếu cho việc hoạch định chính sách kinh tế hữu hiệu.

Phân tích chính sách hợp nhất... giúp xem xét những giả định, những mục đích sử dụng và những hạn chế của các phương pháp được sử dụng trong những ngành và những nghề nghiệp được phân đoạn và hầu hết là chuyên môn hóa quá mức. Khung khổ này xác định và liên hệ những thành phần chính của phân tích chính sách - thông tin về chính sách, các

phương pháp phân tích và sự chuyển hóa thông tin về chính sách - làm cho chúng ta có thể nhận thấy những chức năng đặc biệt được thực hiện bởi các phương pháp cấu trúc vấn đề, theo dõi, đánh giá, dự báo và khuyến nghị. Khung khổ thứ hai chỉ ra những hình thức phân tích chính sách khác nhau được thực hành ngày nay: hướng về tương lai (*tiên nghiệm*) và hướng về quá khứ (*hậu nghiệm*), mô tả và chuẩn tắc, và phát hiện vấn đề và giải quyết vấn đề. Phân tích chính sách hợp nhất là một công cụ để hiểu biết, đánh giá và cải thiện một phương pháp, trong đó nhiệm vụ đầy tham vọng là kết nối những khía cạnh chọn lọc của các khoa học xã hội, các nghề nghiệp xã hội và triết lý chính trị.

Nguồn: Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright:
“*Nhập môn Phân tích chính sách*”, 2013.

IV. NHỮNG BẤT CẬP PHỔ BIẾN TRONG PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH

Ngoài một số bất cập và hạn chế cụ thể liên quan tới những nội dung đã được trình bày ở trên, trong phân tích, đánh giá chính sách còn có những hạn chế và bất cập khác. Trong thời gian qua, một số nhược điểm, bất cập và hạn chế được đề cập tới khá nhiều gồm:

- Công tác đánh giá chính sách được thực hiện một cách hình thức. Điều này thể hiện ở chỗ mục tiêu, nhiệm vụ phân tích, đánh giá nhiều chính sách được xác định một cách rất chung chung và không rõ ràng, từ đó các nhận định và kết luận cũng được nêu một cách chung chung, không rõ ràng, thậm chí cho phép hiểu và diễn giải theo những hướng cụ thể khác nhau dẫn tới việc thực hiện một cách tùy tiện. Tính hình thức trong đánh giá chính sách còn thể hiện ở chỗ các mục tiêu và kết quả của nó được xác định một cách tùy tiện, không bám sát mục tiêu của chính sách, giữa các mục tiêu,

kết quả của việc phân tích, đánh giá chính sách không có quan hệ logic với nhau.

Nguyên nhân của việc phân tích, đánh giá chính sách một cách hình thức thường là coi nhẹ hoạt động này, là sự chủ quan và cả tin vào chất lượng của công tác xây dựng chính sách cũng như quá trình thực hiện chính sách. Lợi ích chủ quan của cơ quan, chủ thể có thẩm quyền quyết định trong chu kỳ chính sách (hoặc đối với giai đoạn chủ yếu trong chu kỳ) cũng có thể là một nguyên nhân dẫn tới tình trạng trên.

- Đánh giá chính sách theo thiên kiến, định kiến. Nhược điểm này thường xuất hiện khi việc đánh giá chính sách được quyết định thực hiện nhằm chứng minh hoặc bác bỏ những nhận định nhất định về một hoặc một số chính sách. Ngoài những định kiến xuất hiện trong quá trình hình thành nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách, quá trình thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách cũng có thể chịu ảnh hưởng bởi các định kiến của cơ quan quyết định hoặc cơ quan thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách. Thiên kiến, định kiến khiến cho việc đánh giá một chính sách không còn khách quan nữa; người thực hiện việc phân tích, đánh giá chính sách sẽ chỉ còn tìm kiếm những dấu hiệu, bằng chứng chứng minh cho nhận định và kết luận có tính định kiến của mình. Như vậy, những kết luận rút ra từ việc phân tích, đánh giá chính sách có thể sẽ không hữu ích, không giúp các cơ quan, chủ thể có thẩm quyền (và có trách nhiệm) có thể đưa ra những kết luận cần thiết về việc tiếp tục thực hiện hay điều chỉnh/thay đổi hoặc ngừng thực hiện/bãi bỏ một số hoặc toàn bộ nội dung của chính sách được phân tích, đánh giá.

- Các phương pháp phân tích và đánh giá chưa được nghiên cứu, vận dụng một cách khoa học, hợp lý, phù hợp với tính chất, đặc điểm, nội dung, đối tượng tác động của chính sách. Đương nhiên,

hậu quả của tình trạng này là kết quả phân tích, đánh giá chính sách sẽ không đáp ứng kỳ vọng và những kết luận rút ra từ đó cũng không đủ hữu ích để có những quyết định cần thiết. Nguyên nhân dẫn tới tình trạng này thường là các tổ chức thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách không có năng lực cần thiết để thực hiện nhiệm vụ. Bởi vậy, để tránh trường hợp này, cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách cần xem xét, đánh giá năng lực để chọn được cơ quan/tổ chức hoặc nhóm chuyên gia có năng lực cần thiết đảm nhận vai trò chủ trì thực hiện nhiệm vụ, đồng thời cần kịp thời thay thế họ khi phát hiện năng lực của họ không đủ để thực hiện nhiệm vụ (hoặc giới thiệu và yêu cầu họ phối hợp với những cơ quan, tổ chức, cá nhân có những năng lực cần thiết mà họ còn thiếu)¹.

- Việc đánh giá và phân tích chính sách được thực hiện một cách phiến diện, nhiều nội dung phân tích, đánh giá chính sách bị bỏ qua hoặc chưa được coi trọng đúng mức. Ví dụ:

+ Việc đánh giá tính phù hợp của các chính sách thường bị coi nhẹ bởi các chính sách đương nhiên được coi là cần thiết và phù hợp, không cần chứng minh, đặc biệt là những chính sách đã được góp ý bởi nhiều cơ quan, tổ chức, qua nhiều khâu,... Trong nhiều trường hợp, tính phù hợp của chính sách có thể cũng được phân tích nhưng không toàn diện và đầy đủ.

+ Khi đánh giá kết quả của chính sách, thường chú trọng trình bày và phân tích nhiều hơn, nhấn mạnh hơn tới các kết quả tích cực mà không chú trọng đầy đủ, không phân tích sâu

1. Để có thể thực hiện biện pháp này một cách thuận lợi, cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách cần giữ cho mình những quyền tương ứng và ghi rõ trong các hợp đồng, các quyết định hoặc các văn bản giao nhiệm vụ cho cơ quan chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách.

và toàn diện, chi tiết tới những kết quả tiêu cực, không mong muốn.

+ Việc đánh giá hiệu quả của các chính sách bị coi nhẹ hoặc bị xem xét một cách phiến diện hoặc nhầm lẫn/đồng nhất kết quả của chính sách với hiệu quả của việc thực hiện nó. Điều này thường rất hay xảy ra bởi đánh giá hiệu quả của một chính sách là một nhiệm vụ rất khó, không chỉ là phải tìm kiếm những chỉ số thích hợp để đo hiệu quả, mà còn bởi khó tìm kiếm thông tin để tính toán hiệu quả tại từng thời điểm cũng như so sánh sự biến động của hiệu quả trong một thời kỳ tương đối dài.

- Các phương pháp định lượng chưa được coi trọng và sử dụng đúng mức. Như trên đã trình bày, việc phân tích và đánh giá một hoặc một số chính sách luôn phải được thực hiện trên cả hai giác độ: định tính và định lượng. Trong khi phân tích định tính dường như dễ dàng hơn (do chỉ là suy diễn và chứng minh bằng lập luận) thì phân tích định lượng thường khó hơn, bởi ở đây không chỉ cần phải tìm ra những đại lượng thích hợp để phản ánh đúng chính sách, kết quả và tác động của chúng, mà còn phải tìm được phương pháp, công cụ thích hợp để đo lường những đại lượng đó; đồng thời phải tập hợp được một lượng thông tin thích hợp có quy mô đủ lớn để đo lường những đại lượng này. Đây chính là nguyên nhân khiến phần nhiều các phân tích, đánh giá chính sách ở Việt Nam trong thời gian qua thường nghiêng về hướng sử dụng phương pháp phân tích định tính; còn nếu phân tích định lượng thì chỉ tập trung vào việc mô tả quan hệ nhân quả giả định, sử dụng các số liệu thống kê mô tả để thuyết minh quan hệ nhân quả đó mà không kiểm định xem quan hệ nhân quả có thực sự tồn tại hay không.

- Lạm dụng suy đoán về rủi ro và giả định để tác động vào quá trình hoạch định và đánh giá chính sách. Hai trong số các

yếu tố nêu trên rất dễ bị lạm dụng bởi chúng đều là những dự báo chủ quan được đưa ra trong quá trình phân tích, hoạch định chính sách. Hai hướng lạm dụng thường xảy ra trong thực tế là dự báo về những rủi ro rất hiếm khi xảy ra và nhấn mạnh thái quá hoặc thổi phồng tác động của những rủi ro này để tạo ra những tác động tâm lý tới những chủ thể liên quan nhằm cản trở khả năng chính sách được thông qua và đưa vào triển khai. Ở chiều hướng ngược lại, xác suất của chúng có thể bị đánh giá thấp đi và tác động của chúng cũng có thể bị giảm nhẹ nhằm vận động để thông qua chính sách một cách nhanh chóng hơn, có lợi cho một số nhóm chủ thể thực hiện chính sách.

Các giả định cũng có thể bị lạm dụng trong quá trình chuẩn bị và hoạch định, thông qua một chính sách. Cơ sở thực tế của tình trạng này là các giả định thường liên quan tới điều kiện để thực hiện chính sách. Một khi đã xác định rằng, chính sách sẽ được thực hiện thành công nếu có những điều kiện nhất định mà trong quá trình thực hiện chính sách, những giả định đó lại không diễn ra thì đây sẽ là một căn cứ có tính thuyết phục cao để biện minh cho sự không thành công của chính sách. Chính vì thế, khi cơ quan quản lý nhà nước được giao xây dựng chính sách, nhiều chuyên gia hoạch định chính sách đã tìm cách “cài” sẵn một số giả định để “dự phòng” (chuẩn bị trước) những căn cứ và cách giải thích khi chính sách không được thực hiện thành công như mong muốn¹.

1. Chúng thường được gọi là những “giả định chết”, tức là những giả định về những biến cố mà người xây dựng giả định đã biết (hoặc dự đoán) rằng chúng có xác suất xảy ra (hoặc không xảy ra) = 1, nhưng lại trình bày hoặc diễn đạt sao cho xác suất này không được nhận biết hoặc được nhận biết ở mức độ thấp hơn.

Hộp 20: Các trở ngại trong đánh giá chính sách công hiện nay

Mặc dù là một khâu quan trọng trong quy trình chính sách, song ở nước ta, nhiều chính sách không được quan tâm đánh giá. Tình trạng đó xuất phát từ các lý do sau đây:

Thứ nhất, nhận thức về đánh giá chính sách còn đơn giản. Điều đó được biểu hiện:

- Đồng nhất chính sách với một văn bản đơn lẻ. Mặc dù chính sách được thể chế hóa trong văn bản pháp luật, song không thể đồng nhất chính sách với một văn bản đơn lẻ; thậm chí có những chính sách lớn lại là tập hợp của những chính sách bộ phận. Chẳng hạn, chính sách xóa đói, giảm nghèo bao gồm chính sách hỗ trợ người nghèo thông qua các chương trình mục tiêu quốc gia, chính sách miễn, giảm học phí cho người nghèo, chính sách khám, chữa bệnh miễn phí cho người nghèo... Do đó, việc đánh giá chính sách thường khá phức tạp, đòi hỏi có cách nhìn tổng thể.

- Coi đánh giá chính sách là việc của cơ quan ban hành chính sách, nên chờ đợi khi cơ quan này có chủ trương hoặc yêu cầu cụ thể mới tổ chức thực hiện đánh giá.

- Tách biệt giữa đánh giá nội dung chính sách (thể hiện qua văn bản) với đánh giá việc thực thi chính sách. Đôi khi, chúng ta rơi vào các nhận xét phiến diện: hoặc cho rằng các chính sách ban hành là đúng đắn, thường chỉ sai phạm trong khâu thực thi; nhưng có lúc lại che lấp các hạn chế trong thực thi chính sách bằng cách đổ lỗi cho sự không phù hợp của các quy định pháp luật.

Thứ hai, các cơ quan chức năng thường không quan tâm tổ chức đánh giá chính sách. Trên thực tế, rất ít chính sách được tổ chức đánh giá một cách nghiêm túc, bài bản. Nhiều cơ quan có thẩm quyền (cơ quan ban hành chính sách hoặc chủ trì tổ chức thực hiện chính sách) không đưa việc đánh giá chính sách vào chương trình hoạt động của mình. Có thể nêu ra nhiều nguyên nhân của tình trạng này: do không có đủ nhân lực, không có nguồn lực tài chính để đánh giá; do chính sách được thực hiện rất “bình lặng” không gây ra vấn đề gì; do bản thân các

cơ quan này không muốn “tự phán xét” các chính sách do mình ban hành và thực thi... Đương nhiên, việc đánh giá chính sách không chỉ do các cơ quan nhà nước tiến hành. Các đánh giá chính sách có thể được phản ánh qua công luận, qua ý kiến của nhân dân, của các tổ chức chính trị - xã hội. Song, sự đánh giá từ bên ngoài Nhà nước sẽ chỉ có giá trị thực sự nếu được các cơ quan nhà nước tiếp nhận, tổng hợp và rút kinh nghiệm. Trong không ít trường hợp, sự đánh giá đơn lẻ, tự phát của nhân dân bị bỏ qua. Nếu thiếu sự chủ trì của các cơ quan chức năng, thì việc đánh giá cũng ít có tác động đến các nhà hoạch định và thực thi chính sách.

Thứ ba, việc xem xét lại chính sách đôi khi chỉ được thực hiện khi xuất hiện “vấn đề”. Trong một số trường hợp, các chính sách vẫn “bình yên” trong một thời gian dài, chỉ đến khi “vấp vấp” trong thực tiễn, người ta mới nhận ra được những “lỗ hổng” của chính sách.

Thứ tư, thiếu các tiêu chí để đánh giá chính sách một cách khoa học. Khi đánh giá chính sách, người ta thường so sánh các kết quả đạt được với mục tiêu chính sách ban đầu. Việc đánh giá chính sách sẽ dễ dàng nếu các mục tiêu chính sách được thể hiện dưới dạng định lượng, chẳng hạn như tốc độ gia tăng dân số, tỷ lệ trẻ em trong độ tuổi đi học được đến trường... Song, trên thực tế đa số các mục tiêu chính sách được thể hiện dưới dạng định tính, nhiều khi mục tiêu không rõ ràng, trong trường hợp đó việc đánh giá chính sách theo mục tiêu đề ra có thể không phản ánh hết các giá trị của chính sách. Để đánh giá chính sách, về nguyên tắc, phải có các bộ tiêu chí đánh giá được thiết kế đối với từng loại chính sách. Việc thiếu các tiêu chí đánh giá khiến cho việc đánh giá không toàn diện, đầy đủ, mang tính phiến diện. Chẳng hạn, đánh giá về chính sách xóa đói, giảm nghèo ở Việt Nam, có thể thấy kết quả rất khả quan với việc giảm tỷ lệ nghèo từ 22% năm 2005 xuống còn 10,7% năm 2010 theo chuẩn nghèo giai đoạn 2006 - 2010. Song, nếu đi vào đánh giá tác động của các chính sách cụ thể tới người nghèo thì thấy còn rất nhiều hạn chế. Chẳng hạn, Chương trình 135 trong giai đoạn 2006 - 2010 tuy đã chi hơn 14.000 tỷ đồng, chưa tính đến giá trị công sức đóng góp của nhân dân, nhưng đến năm 2010, mới chỉ có 113 xã, chiếm 6% số xã được hưởng thụ Chương trình 135, được “xóa tên” khỏi diện nghèo.

Ở một số tỉnh có số xã còn tỷ lệ nghèo cao, như Lạng Sơn chiếm 49%, Điện Biên chiếm 50%, Quảng Bình chiếm 49,34%, Quảng Nam chiếm 48,78%, Quảng Ngãi chiếm 49,94%.

Thứ năm, đánh giá chính sách đôi khi mang tính một chiều, chỉ phản ánh nhận xét của các cơ quan nhà nước mà không quan tâm đầy đủ, đúng mức đến sự phản hồi từ xã hội, từ những đối tượng mà chính sách hướng vào. Mặc dù đánh giá của các cơ quan nhà nước về chính sách có thuận lợi do họ nắm rất rõ về chính sách và quá trình thực hiện chính sách, nhưng cách làm này có thể dẫn đến chỗ các kết quả đánh giá chịu sự chi phối của chính những người làm ra và vận hành chính sách đó, việc chỉ ra các sai sót của bản thân họ sẽ gặp phải rào cản tâm lý mạnh mẽ và nhiều khi bị “bóp méo” theo ý muốn chủ quan. Vì vậy, khi đánh giá chính sách, rất ít cơ quan tổ chức các cuộc khảo sát lấy ý kiến phản hồi từ nhân dân hay các đối tượng hưởng lợi một cách rộng rãi, công khai. Trong một số trường hợp, các cơ quan chức năng đã tổ chức thu thập ý kiến phản hồi từ các phương tiện truyền thông, hay tổ chức các buổi đóng góp ý kiến thông qua các đoàn thể chính trị - xã hội. Tuy nhiên, không phải lúc nào các ý kiến này cũng phản ánh đầy đủ và chính xác những vấn đề mà thực tiễn đang đặt ra liên quan đến chính sách được đánh giá.

Thứ sáu, thiếu kinh phí dành cho việc đánh giá chính sách. Các cơ quan thường dành nguồn kinh phí có hạn của mình để triển khai các công việc mới (nhằm tạo ra những kết quả mới) hơn là dùng kinh phí đó để xem xét lại những gì đã làm.

Nguồn: Nguyễn Đăng Thành: “Đánh giá chính sách công ở Việt Nam: vấn đề và giải pháp”, 2015.

Chương IV

TỔ CHỨC PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH

I. CÁC HÌNH THỨC TỔ CHỨC CÔNG TÁC PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH

Việc phân tích, đánh giá chính sách thường được thực hiện với một chính sách hoặc một nhóm các chính sách có liên quan với nhau trong việc giải quyết một hoặc một nhóm vấn đề. Trong một số trường hợp, đặc biệt là khi chuẩn bị cho việc cải cách cơ bản thể chế kinh tế - chính trị, người ta cũng có thể tổ chức đánh giá một cách có hệ thống và toàn diện các chính sách về một lĩnh vực (trước hết là lĩnh vực dự kiến sẽ tiến hành cải cách), thậm chí cả hệ thống chính sách của đất nước.

Việc phân tích, đánh giá một chính sách cụ thể hoặc một hệ thống chính sách có thể được thực hiện dưới dạng một dự án nghiên cứu hoặc một hoạt động nghiên cứu thường xuyên. Mỗi hình thức tổ chức đều có những ưu và nhược điểm, thích hợp với những điều kiện khách quan và chủ quan, cần được cơ quan, tổ chức quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách xem xét và quyết định.

Theo hình thức tổ chức phân tích, đánh giá một chính sách như một dự án nghiên cứu, cơ quan quyết định nhiệm vụ

phân tích, đánh giá chính sách sẽ xây dựng một dự án nghiên cứu, trong đó mục đích của dự án chính là mục đích phân tích, đánh giá chính sách đó, các kết quả của dự án chính là những kết quả mà việc phân tích, đánh giá chính sách phải tạo ra và nguồn lực dành cho dự án chính là nguồn lực dự kiến dành cho việc phân tích, đánh giá chính sách. Nhằm triển khai nhiệm vụ - với tư cách là một dự án nghiên cứu - cơ quan, tổ chức quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách sẽ phải xây dựng các kế hoạch chi tiết, trong đó phải cụ thể hóa các hoạt động cần tiến hành, xác định rõ thời điểm tiến hành các hoạt động (hoặc nhóm hoạt động),... và xác định rõ các chỉ số phục vụ kiểm tra, giám sát.

Hình thức phân tích, đánh giá một chính sách trong khung khổ một dự án nghiên cứu thường được áp dụng khi nhiệm vụ này được thực hiện trong điều kiện giới hạn về thời gian, về nguồn lực, thậm chí cả về không gian và phạm vi, có tính chất như một nhiệm vụ đơn lẻ, các hoạt động cần triển khai không lặp lại và diễn ra không thường xuyên. Nó cũng thường được lựa chọn, thực hiện ở những cơ quan, tổ chức không thực hiện phân tích, đánh giá chính sách một cách chuyên nghiệp. Đó có thể là các cơ quan quản lý nhà nước, các tổ chức xã hội - nghề nghiệp, các tổ chức chính trị - xã hội, các doanh nghiệp,... mà chức năng, nhiệm vụ chính của chúng không phải là nghiên cứu chính sách. Ở Việt Nam hiện nay, các cơ quan, tổ chức xây dựng chính sách thường là các cơ quan quản lý nhà nước, không lấy việc nghiên cứu chính sách làm nhiệm vụ chính và không tiến hành phân tích, đánh giá chính sách một cách thường xuyên nên thường hay lựa chọn hình thức này. Nó có ưu điểm là đưa ra được một kế hoạch tổng thể, toàn diện và khép kín về việc thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách cụ thể, trong đó có ghi rõ những hoạt động cần tiến hành, những nguồn

lực cần bảo đảm với những mốc thời gian cụ thể. Theo phương thức tổ chức một dự án, các hoạt động cụ thể cần triển khai sẽ được xác định một cách cụ thể và chi tiết. Nhờ vậy, cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách có một công cụ hữu hiệu để theo dõi, giám sát toàn bộ quá trình phân tích, đánh giá chính sách đó một cách hữu hiệu, giảm thiểu được những rủi ro có thể phát sinh trong quá trình thực hiện nhiệm vụ này. Nhược điểm của phương pháp này là dự án chỉ tập trung vào việc phân tích, đánh giá một chính sách (hoặc một nhóm chính sách) cụ thể. Nếu cần triển khai phân tích, đánh giá một số chính sách, cần có sự kết hợp các hoạt động chuyên môn thì sẽ mất thời gian, công sức hơn. Hơn nữa, do các dự án có tính chất nhất thời, không lặp lại nên việc đầu tư cho các nguồn lực sử dụng nhiều lần (đặc biệt là lực lượng cán bộ chuyên môn chuyên nghiệp) sẽ khó có thể được quan tâm đúng mức. Do vậy, việc xây dựng và phát triển năng lực của cơ quan, tổ chức có liên quan về các kiến thức, kỹ năng phân tích, đánh giá chính sách ít được chú trọng hơn so với việc tổ chức phân tích, đánh giá chính sách như những hoạt động thường xuyên thuộc chức năng, nhiệm vụ của tổ chức.

Phân tích, đánh giá chính sách như những hoạt động thường xuyên là hình thức phân tích, đánh giá chính sách được thực hiện bởi những cơ quan, tổ chức nghiên cứu chuyên nghiệp, đặc biệt là những cơ quan, tổ chức nghiên cứu chính sách. Ở Việt Nam, nhiều cơ quan quản lý nhà nước, đặc biệt là các bộ, các cơ quan quản lý nhà nước ở cấp tương đương và một số thành phố lớn có tổ chức những viện nghiên cứu trực thuộc. Một trong những chức năng cơ bản của các tổ chức này là nghiên cứu chính sách, trong đó có việc phân tích, đánh giá những chính sách đang được thực hiện và nghiên cứu, phân tích phục vụ cho việc hoạch định những chính sách mới.

Theo hình thức này, trong từng thời kỳ, cơ quan, tổ chức quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách (hoặc cơ quan chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách) sẽ tổng hợp toàn bộ những nhiệm vụ phân tích, đánh giá tất cả các chính sách mà mình có trách nhiệm thực hiện, lồng ghép chúng với những nhiệm vụ chuyên môn khác, cụ thể hóa các hoạt động cần triển khai và phân công cho các bộ phận chuyên môn đảm nhận. Đến lượt mình, mỗi bộ phận chuyên môn tiếp tục cụ thể hóa các hoạt động cần triển khai và trực tiếp thực hiện những hoạt động này. Tùy theo cơ chế hoạt động của từng tổ chức mà các bộ phận chuyên môn được cấp kinh phí để thực hiện các hoạt động đã nêu trong kế hoạch (theo dự trù kinh phí dành cho việc phân tích, đánh giá chính sách) hoặc được thanh toán theo quy chế quản lý tài chính nội bộ của toàn bộ cơ quan, tổ chức.

Tuy có chức năng phân tích, đánh giá chính sách, nhưng trong nhiều trường hợp, các tổ chức nghiên cứu chính sách chuyên nghiệp, bao gồm cả các viện nghiên cứu trực thuộc các cơ quan quản lý nhà nước Việt Nam như kể trên, vẫn tổ chức phân tích, đánh giá một chính sách theo hình thức dự án, đề tài nghiên cứu. Đây thường là trường hợp các cơ quan, tổ chức này được yêu cầu phân tích, đánh giá những chính sách không thuộc lĩnh vực chuyên môn, không thuộc chức năng, nhiệm vụ chính thức của mình. Hình thức này cũng được các cơ quan, tổ chức này lựa chọn khi nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách có tính chất đột xuất hoặc có yêu cầu về thời gian, về chuyên môn và về sự phối hợp với các cơ quan, tổ chức khác theo một cách khác biệt so với phương thức thông thường.

Hình thức phân tích, đánh giá chính sách như những hoạt động thường xuyên có ưu điểm là lồng ghép được các hoạt động phân tích, đánh giá một chính sách cụ thể với hoạt động chuyên môn,

nghiệp vụ thường ngày của những người trực tiếp thực hiện các hoạt động này. Việc thực hiện các hoạt động trong khung khổ nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách cụ thể gắn với việc khai thác, xây dựng và phát triển năng lực chuyên môn (và trong chừng mực nhất định là cả năng lực tổ chức) nên dễ được các cơ quan, tổ chức có liên quan đầu tư, cho phép không ngừng nâng cao năng lực phân tích, đánh giá chính sách và bảo đảm chất lượng của các hoạt động phân tích, đánh giá chính sách. Hơn nữa, do được lồng ghép vào các hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ của từng bộ phận, việc điều tiết công việc, bổ sung nguồn lực, huy động thêm nhân lực và cơ sở vật chất - kỹ thuật cũng dễ dàng và linh hoạt. Những hạn chế và nhược điểm của hình thức này là các hoạt động liên quan tới việc phân tích, đánh giá một chính sách được bố trí phân tán, trong khi bản thân nhiệm vụ đòi hỏi phải có sự điều phối, theo dõi một cách tập trung. Hơn nữa, trong trường hợp nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách không phải là nhiệm vụ được ưu tiên, chúng sẽ dễ dàng bị “chìm” trong hàng loạt những nhiệm vụ chuyên môn của các bộ phận liên quan. Nguy hại hơn, những nguồn lực dành cho nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách có thể bị chuyển cho việc thực hiện những nhiệm vụ khác.

II. CÁC CƠ QUAN, TỔ CHỨC THAM GIA VIỆC PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH

1. Cơ quan, tổ chức quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách

Đây thường là cơ quan, tổ chức thực sự có nhu cầu phân tích, đánh giá chính sách phục vụ những mục tiêu khác nhau. Những cơ quan này có thể là:

- Các cơ quan quản lý nhà nước các cấp, đặc biệt là những cơ quan chủ trì xây dựng, ban hành hoặc đảm nhận vai trò là cơ quan quản lý chính sách. Những cơ quan này thường tổ chức phân tích, đánh giá chính sách nhằm xem xét tính phù hợp, dự báo tác động (điều mà họ mong muốn chính sách có thể giúp họ đạt được) khi xây dựng hoặc chuẩn bị ban hành chính sách và tính toán hiệu quả của chính sách (để dự tính phân phối các nguồn lực khi xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện chính sách), từ đó quyết định sẽ xây dựng, ban hành, tổ chức thực hiện bao nhiêu và những chính sách nào trong mỗi giai đoạn. Tùy thuộc vào vị trí của nó trong hệ thống quản lý nhà nước và mục tiêu dự kiến, cơ quan quản lý nhà nước có thể quyết định đánh giá tổng thể hoặc từng phần đối với một chính sách trong từng nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách. Điều đó cũng có nghĩa là họ có thể tổ chức một số nhiệm vụ phân tích, đánh giá khác nhau đối với một chính sách vào những thời điểm khác nhau. Tùy thuộc vào bối cảnh cụ thể, những cơ quan này có thể tổ chức một số nhiệm vụ khác nhau nhằm phân tích, đánh giá một cách toàn diện một chính sách. Về lý thuyết, một cơ quan quản lý nhà nước có thể yêu cầu một số cơ quan, tổ chức khác nhau cùng phân tích, đánh giá một chính sách để có những kết quả phân tích, đánh giá một cách khách quan. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân, đặc biệt là nguyên nhân kinh tế, việc một cơ quan quản lý nhà nước yêu cầu nhiều cơ quan, tổ chức chuyên môn cùng đánh giá một chính sách thường rất ít khi xảy ra.

- Các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức xã hội - nghề nghiệp. Những tổ chức này có thể đại diện cho các thành viên của mình đề xuất hoặc tự chủ trì phân tích, đánh giá một hoặc một số chính sách vì lợi ích của các thành viên trong tổ chức. Họ cũng có thể tổ chức phân tích,

đánh giá một hoặc một số chính sách để có căn cứ đưa ra nhận định và đánh giá của mình khi được cơ quan chủ trì xây dựng một chính sách yêu cầu có ý kiến bình luận/phản biện về chính sách đó trước khi ban hành và đưa vào thực hiện. Trong một số trường hợp, họ có thể quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá một hoặc một số chính sách theo yêu cầu của một số thành viên trong tổ chức. Phần nhiều các tổ chức này chỉ phân tích, đánh giá những bộ phận riêng rẽ của chính sách nên nhiệm vụ phân tích, đánh giá mà họ đưa ra hoặc quyết định thực hiện chỉ bao hàm phạm vi này. Tuy nhiên, trên thực tế, số lượng những nghiên cứu, phân tích, đánh giá chính sách mà các tổ chức này quyết định thực hiện thường chỉ ở mức độ khá hạn chế. Hai nguyên nhân quan trọng dẫn tới tình trạng trên là mối quan tâm của những tổ chức này thường chỉ tập trung vào một số lĩnh vực và nguồn lực hạn chế của các tổ chức này.

- Các tổ chức sản xuất kinh doanh. Những tổ chức này thường tiến hành phân tích, đánh giá các chính sách nhằm hiểu rõ và tìm cách vận dụng chính sách sao cho có lợi nhất cho họ. Trong những trường hợp đó, nhóm chủ thể này thường cho tiến hành phân tích, đánh giá cả những chính sách mới ban hành/tổ chức thực hiện và những chính sách liên quan khác để có cái nhìn toàn cảnh về một yếu tố của môi trường vĩ mô. Họ cũng có thể tổ chức phân tích, đánh giá một cách tổng hợp các chính sách có liên quan khi họ thay đổi chiến lược kinh doanh, khi thâm nhập thị trường mới hoặc khi đổi mới sản phẩm, khi tiến hành đầu tư xây dựng những năng lực sản xuất mới hoặc mở rộng năng lực hiện có của họ.

- Các tổ chức nghiên cứu, kể cả các tổ chức nghiên cứu kinh tế - xã hội lẫn các tổ chức nghiên cứu khoa học và công nghệ. Các tổ chức này có thể chủ động quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chuỗi các chính sách thuộc hoặc có liên quan tới

lĩnh vực hoạt động chính của họ. Những nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách do các tổ chức thuộc nhóm này quyết định thường có tính định hướng cao, tập trung vào những lĩnh vực chuyên môn hóa mà họ đã lựa chọn để xây dựng thế mạnh, xây dựng thương hiệu (và hình thành lợi thế cạnh tranh) trong chiến lược phát triển của mình. Ví dụ: khi nghiên cứu lai tạo sản xuất ngô biến đổi gen dùng làm thực phẩm cho người, một viện nghiên cứu về công nghệ sinh học có thể sẽ phải quyết định phân tích, đánh giá những chính sách liên quan tới phát triển và ứng dụng tiến bộ khoa học và công nghệ nói chung, công nghệ biến đổi gen nói riêng, phải xem xét các chính sách về an toàn thực phẩm, về bảo vệ sức khỏe của người tiêu dùng, về bảo vệ hệ sinh thái ở vùng dự định sản xuất,...

- Cá nhân hoặc nhóm cá nhân các nhà khoa học, các nhà xã hội học hoặc đại diện cộng đồng dân cư được hưởng lợi hoặc bị ảnh hưởng từ một hoặc một số chính sách đã, đang hoặc sẽ được thực hiện. Đây là nhóm chủ thể quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách có số lượng đông nhưng nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách do họ quyết định thường ít do họ không đủ nguồn lực để thực hiện nhiệm vụ. Nhóm chủ thể này có thể quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách vì lý do cá nhân hoặc là những nghiên cứu “đón đầu”, chuẩn bị cho việc xây dựng, đề xuất chính sách mới hoặc sửa đổi những chính sách hiện hành. Trong nhiều trường hợp, việc phân tích, đánh giá chính sách như thế được thực hiện kết hợp với những hoạt động nghiên cứu hoặc nghề nghiệp khác, khi các chủ thể này thực hiện những nhiệm vụ nghiên cứu có liên quan. Cũng có trường hợp những nhiệm vụ nghiên cứu, phân tích và đánh giá chính sách như thế được thực hiện trên cơ sở tổng hợp những kết quả nghiên cứu riêng lẻ đã được thực hiện từ trước đó.

Trong nhiều trường hợp, một số trong nhóm các chủ thể trên có thể phối hợp với nhau để cùng quyết định một nhiệm vụ phân tích, đánh giá một hoặc một số chính sách cụ thể. Trong những trường hợp như thế, các hoạt động phân tích, đánh giá một hoặc một số chính sách sẽ được lồng ghép phục vụ nhiều mục tiêu, liên quan tới nhiều chính sách, các báo cáo phân tích, đánh giá cũng sẽ phải đề cập tới những vấn đề và nội dung cụ thể mà từng chủ thể liên quan yêu cầu theo tiêu chuẩn chất lượng của họ. Như vậy, một báo cáo tổng hợp có thể đề cập tới toàn bộ các nội dung trong khung khổ phân tích, đánh giá chính sách, nhưng cũng có thể có những báo cáo chỉ đề cập tới những nội dung được tất cả hoặc phần lớn các chủ thể quan tâm, còn những vấn đề chỉ được một hoặc ít chủ thể quan tâm thì có thể được trình bày trong các báo cáo chuyên đề, các giải trình dành riêng cho chủ thể liên quan hoặc các phụ lục kèm theo báo cáo tổng hợp.

Khi quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá một hoặc một số chính sách, cơ quan quyết định nhiệm vụ đó có thể có đầy đủ các năng lực cần thiết (về chuyên môn, về nhân sự, về tài chính, về thông tin và cơ sở dữ liệu,...) để xây dựng bản mô tả nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách; họ có thể sử dụng dịch vụ của các cơ quan, tổ chức cung cấp những dịch vụ tương ứng. Trong trường hợp này, nội dung mà các cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách phải tự mình đảm nhận là quyết định mục đích của việc phân tích, đánh giá cũng như yêu cầu đối với các hoạt động phân tích, đánh giá chính sách cũng như sản phẩm của quá trình này.

2. Cơ quan, tổ chức chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách

Cơ quan, tổ chức chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách thường là những cơ quan chuyên môn, có

năng lực cần thiết (hoặc năng lực cơ bản cần thiết), có khả năng tổ chức, thu hút nguồn lực từ bên ngoài và điều phối hoạt động của các tổ chức để có thể đánh giá một cách toàn diện một hoặc một số chính sách. Cơ quan, tổ chức này có thể là một cơ quan, tổ chức trong bộ máy nhà nước, một tổ chức tư vấn, nghiên cứu, một cơ sở đào tạo hoặc những tổ chức xã hội - nghề nghiệp, các tổ chức chính trị - xã hội có năng lực cần thiết theo yêu cầu của cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách. Những yêu cầu này sẽ do cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách quyết định. Thông thường, năng lực tổ chức, thu hút các nguồn lực phục vụ phân tích, đánh giá chính sách từ bên ngoài có ý nghĩa rất quan trọng do hầu như không có cơ quan, tổ chức nào có đủ năng lực để đảm nhận tất cả các hoạt động trong quá trình phân tích, đánh giá chính sách, mà luôn phải khai thác và sử dụng các nguồn lực từ bên ngoài. Lúc đó, năng lực tổ chức, điều phối sẽ giúp các cơ quan, tổ chức này có thể bảo đảm cho toàn bộ quá trình phân tích, đánh giá chính sách diễn ra một cách thuận lợi.

Cơ quan, tổ chức chủ trì việc phân tích, đánh giá chính sách có vai trò là cơ quan điều phối toàn bộ các hoạt động liên quan đến việc thực hiện một nhiệm vụ khép kín và độc lập về phân tích, đánh giá một chính sách, đồng thời cũng là cơ quan phải chịu trách nhiệm chung, tổng thể về kết quả thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách đó. Một khi cơ quan, tổ chức chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách vì lý do nào đó mà không thực hiện toàn bộ các hoạt động liên quan tới phân tích, đánh giá chính sách đó theo kế hoạch, họ có thể mời/ký hợp đồng phụ với các cơ quan, tổ chức khác có đủ năng lực cần thiết thực hiện. Công việc, hoạt động cụ thể mà cơ quan/tổ chức ký hợp đồng phụ đảm nhận cũng như kết quả cần đạt và trách nhiệm, quyền hạn cụ thể của họ cần được

xác định càng cụ thể, rõ ràng càng tốt. Họ chịu trách nhiệm trước cơ quan chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách nhưng không thay thế cơ quan, tổ chức này chịu trách nhiệm trước cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách.

Dù có thể mời một số cơ quan, tổ chức khác đảm nhận một số công việc, nội dung trong toàn bộ quá trình phân tích, đánh giá một chính sách, cơ quan chủ trì việc phân tích, đánh giá chính sách vẫn là người chịu trách nhiệm chính thức và cuối cùng trước cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách cả về việc thực hiện nhiệm vụ cũng như chất lượng của các báo cáo phân tích, đánh giá chính sách. Đường nhiên, để làm tốt công tác điều phối, cơ quan chủ trì phân tích, đánh giá chính sách cần xây dựng và thống nhất với tất cả các bên liên quan một kế hoạch tổng thể để thực hiện nhiệm vụ. Để quản lý được quá trình phân tích, đánh giá chính sách, cơ quan chủ trì nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách phải yêu cầu cơ quan chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách nộp bản kế hoạch tổng thể này và phối hợp để theo dõi, giám sát quá trình thực hiện kế hoạch phân tích, đánh giá chính sách.

Cơ quan chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách đóng vai trò hết sức quan trọng đối với kết quả của công tác này. Chính vì vậy, việc lựa chọn được một tổ chức thích hợp để đảm nhận vai trò này rất được các cơ quan, tổ chức quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách chú trọng. Những tiêu chí thường được dùng để lựa chọn cơ quan chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách là:

- Năng lực thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách. Năng lực này cần được xem xét trên các khía cạnh khác nhau như: năng lực chuyên môn - kỹ thuật, năng lực tổ chức,

năng lực thực hiện các hoạt động phân tích, đánh giá chính sách, năng lực quan hệ công chúng, năng lực về các điều kiện thực hiện nhiệm vụ (bao gồm năng lực về nhân sự, đặc biệt là những nhân sự có trình độ chuyên môn sâu về các lĩnh vực chuyên môn của chính sách; năng lực tài chính; năng lực về cơ sở vật chất cần dùng trong phân tích, đánh giá chính sách). Liên quan tới tiêu chí này, một năng lực rất quan trọng chính là khả năng huy động các nguồn lực bên ngoài để phục vụ cho các hoạt động phân tích, đánh giá chính sách. Năng lực này giúp ích rất nhiều cho việc khắc phục những hạn chế về nguồn nội lực mà một tổ chức chủ trì phân tích, đánh giá chính sách không bao giờ có thể có được đầy đủ.

Khi xem xét năng lực thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách của một cơ quan, tổ chức, vấn đề chủ yếu không phải là xác định năng lực danh nghĩa của cơ quan, tổ chức đó, mà phải xem xét năng lực của cơ quan, tổ chức này dành cho việc thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách mà họ có thể được yêu cầu. Rõ ràng, một viện nghiên cứu có tới 100 nhân viên có năng lực đủ để đánh giá một chính sách, nhưng họ chỉ có thể dành tối đa 10 người cho việc đánh giá chính sách đó thì về năng lực nhân sự, họ chỉ có thể được đánh giá thấp hơn một viện nghiên cứu khác tuy chỉ có 50 nhân viên đáp ứng yêu cầu, nhưng lại dành tới 30 người để đánh giá chính sách nếu được trao nhiệm vụ. Đối với các năng lực khác, việc xem xét cũng cần lưu ý tương tự.

- Kinh nghiệm thực tế thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách trong quá khứ. Số năm, số nhiệm vụ thực hiện phân tích, đánh giá chính sách đã tiến hành, những lĩnh vực chính sách đã tiến hành phân tích, đánh giá, số lượng và chất lượng các kết quả phân tích, đánh giá chính sách đã được công bố và sử dụng,... là những chỉ báo quan trọng để đánh giá kinh

nghiệm của cơ quan, tổ chức và cá nhân được xem xét. Khi đánh giá tiêu chí này, cần đặc biệt làm rõ số lượng và chất lượng kết quả phân tích, đánh giá những chính sách có liên quan hoặc có mục tiêu, tính chất, phạm vi, đối tượng tác động và thụ hưởng tương tự như chính sách mà họ xem xét để được chọn làm cơ quan chủ trì việc phân tích, đánh giá. Ngoài những hồ sơ, tài liệu, cần tham khảo cả những đánh giá cụ thể thông qua trao đổi trực tiếp với những cá nhân, đại diện các cơ quan, tổ chức đã hợp tác hoặc giao nhiệm vụ cho cơ quan, tổ chức được xem xét, lựa chọn để có những thông tin xác thực, cụ thể và đầy đủ hơn về năng lực của cơ quan, tổ chức này. Những thông tin này cũng có thể giúp đánh giá chính xác và toàn diện hơn về năng lực thực sự của cơ quan, tổ chức, cá nhân được xem xét.

- Mối quan hệ với các chủ thể có liên quan tới chính sách và khả năng tiếp cận những chủ thể này. Tiêu chí này thể hiện khả năng của cơ quan, tổ chức được xem xét trong việc hợp tác với các chủ thể có liên quan, trong việc lôi cuốn các chủ thể liên quan tham gia vào các hoạt động phân tích, đánh giá chính sách. Tuy nhiên, đây là tiêu chí khó đánh giá vì các dấu hiệu và thông tin phản ánh tiêu chí này liên tục thay đổi và phụ thuộc nhiều vào các yếu tố chủ quan.

Những yếu tố cụ thể, dấu hiệu giúp quan sát và đánh giá tiêu chí này gồm:

- + Số lượng chủ thể có liên quan tới chính sách mà cơ quan, tổ chức đang được xem xét có quan hệ và tính chất của mối quan hệ với từng chủ thể;

- + Thâm niên và số lượng các hoạt động phối hợp của đơn vị được xem xét với các cơ quan, chủ thể khác có liên quan tới chính sách cần được phân tích, đánh giá;

- + Phạm vi quan hệ/hợp tác đã được xây dựng và duy trì giữa các chủ thể liên quan tới chính sách với cơ quan, tổ chức được xem xét, lựa chọn để đánh giá, phân tích chính sách;

+ Quan hệ lợi ích giữa các chủ thể liên quan tới chính sách với cơ quan, tổ chức được xem xét, lựa chọn để đánh giá, phân tích chính sách đó;

+ Quan hệ giữa những lãnh đạo chủ chốt của các chủ thể liên quan tới chính sách với cán bộ chủ chốt của các cơ quan, tổ chức được xem xét, lựa chọn để đánh giá, phân tích chính sách,...

Một khi sử dụng nhiều tiêu chí để xem xét, lựa chọn cơ quan chủ trì thực hiện việc phân tích, đánh giá một chính sách, rất dễ xảy ra trường hợp có nhiều cơ quan xứng đáng được lựa chọn, trong đó mỗi cơ quan có ưu thế trên một hoặc một số tiêu chí. Lúc đó, cần xác định rõ và lựa chọn một cách nhất quán phương pháp đánh giá/lựa chọn cơ quan, tổ chức chủ trì thực hiện phân tích, đánh giá chính sách (hoặc trong một số trường hợp, là sự lựa chọn cả những cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện một số công việc cụ thể), quyết định đâu là tiêu chí cần được ưu tiên xem xét, sử dụng, đâu là tiêu chí hỗ trợ, đâu là tiêu chí chỉ nên tham khảo thêm. Kinh nghiệm thực tế về lựa chọn các chủ thể thực hiện phân tích, đánh giá chính sách ở Việt Nam trong thời gian qua là tiêu chí về năng lực nên được ưu tiên sử dụng hơn.

Trong một số trường hợp, một số cơ quan, tổ chức có thể phối hợp với nhau thành một nhóm cơ quan, tổ chức đảm nhận vai trò chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách. Trường hợp này thường xảy ra khi chính sách cần phân tích, đánh giá có tính chất phức tạp, phạm vi bao quát rộng, đối tượng chịu tác động có nhiều loại và số lượng lớn, khoảng thời gian cần xem xét, phân tích đánh giá dài và tác động của chính sách đa dạng, bao hàm những xu hướng trái ngược nhau,... Trong những trường hợp như vậy, giữa các cơ quan, tổ chức phối hợp với nhau để cùng đóng vai trò chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách cần thỏa

thuận với nhau ngay từ đầu về các công việc của mỗi bên, về phạm vi công việc và trách nhiệm, nghĩa vụ, quyền hạn và quyền lợi của mỗi bên. Sự phân công này cần được xác nhận và chấp thuận của cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách.

Cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách có thể đóng vai trò là người trực tiếp chịu trách nhiệm chủ trì thực hiện phân tích, đánh giá chính sách đó. Trong trường hợp này, họ có thể phân chia toàn bộ các hoạt động phân tích, đánh giá chính sách thành một số ít các nhóm hoạt động/nhiệm vụ chính và lựa chọn một số cơ quan, tổ chức có đủ năng lực cần thiết để đảm nhận chủ trì thực hiện những nhóm hoạt động/nhiệm vụ này. Đến lượt mình, các cơ quan, tổ chức chịu trách nhiệm thực hiện mỗi nhóm hoạt động/nhiệm vụ có thể chi tiết hóa phần việc của mình, cân đối với năng lực nội tại mà mình có thể sử dụng, từ đó quyết định tự mình thực hiện trọn vẹn nhiệm vụ được giao hoặc khai thác thêm nguồn lực từ bên ngoài (dưới hình thức tìm kiếm chuyên gia độc lập hoặc hợp đồng phụ với các tổ chức, cơ quan khác) để thực hiện nhiệm vụ đó.

3. Các cơ quan, tổ chức tham gia thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách

Nhóm này bao gồm các cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân trực tiếp đảm nhận những hoạt động, thực hiện những công việc cụ thể trong quá trình thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá một hoặc một nhóm các chính sách, đặc biệt là khi quy mô, phạm vi nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách rộng lớn và tính chất phức tạp, một cơ quan, tổ chức không thể đảm nhận thực hiện hết hoặc không thể thực hiện một cách hiệu quả. Đây chính là lực lượng tác nghiệp, trực tiếp thực hiện những công việc,

những hoạt động giúp đưa ra những nhận xét, đánh giá và khuyến nghị về chính sách được yêu cầu phân tích, đánh giá. Bởi vậy, khi phân tích, đánh giá một chính sách, cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách thường chỉ quan tâm tới lực lượng này¹.

Nhiệm vụ và những hoạt động cụ thể của các cơ quan, tổ chức này thường được xác định trên cơ sở thỏa thuận giữa cơ quan, tổ chức chủ trì nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách với cơ quan, tổ chức, cá nhân đảm nhiệm công việc, nhiệm vụ cụ thể và thường được cam kết dưới hình thức các hợp đồng nghiên cứu hoặc hợp đồng dịch vụ. Về nguyên tắc, cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách chỉ cần được thông tin về những mối quan hệ này. Tuy nhiên, trong thực tế, nhiều khi các cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách vẫn có thể trực tiếp theo dõi, thậm chí quản lý những thỏa thuận này để bảo đảm công việc được thực hiện trôi chảy, tiến độ không bị chậm trễ.

Tiêu chí chung để lựa chọn các cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân thực hiện những nhiệm vụ, hoạt động đơn lẻ hoặc nhóm

1. Trong nhiều trường hợp, ngay cả khi có đầy đủ năng lực để đảm nhận hoàn toàn, trọn vẹn một nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách hay một nhóm chính sách, cơ quan, tổ chức được chọn thực hiện nhiệm vụ này vẫn có xu hướng tìm và mời thêm các tổ chức, cá nhân khác cùng tham gia thực hiện nhiệm vụ. Nguyên nhân dẫn tới tình trạng này là việc mời thêm các đối tác bên ngoài như thế sẽ giúp có những cách tiếp cận khác, giúp thực hiện nhiệm vụ với hiệu quả cao hơn, phân tích và đánh giá chính sách một cách khách quan, chính xác hơn. Đây cũng là cách để cơ quan thực hiện phân tích, đánh giá chính sách có thể tiếp cận dễ dàng hơn với những nhóm đối tượng liên quan tới chính sách đó. Trong nhiều trường hợp, việc huy động chuyên gia từ nhiều tổ chức khác nhau cũng có thể giúp thực hiện công tác truyền thông tốt hơn, từ đó dễ dàng có được sự đồng thuận từ nhiều chủ thể xã hội đối với kết quả phân tích, đánh giá chính sách hơn.

nhiệm vụ, hoạt động trong khung khổ phân tích, đánh giá một chính sách thường là năng lực chuyên môn - kỹ thuật của cơ quan, tổ chức, cá nhân đó trong việc thực hiện hoạt động, nhiệm vụ được giao. Năng lực này sẽ được cụ thể hóa thành các tiêu chí có thể so sánh và các chỉ số cụ thể có thể lượng hóa được. Tùy thuộc vào nội dung, đối tượng tác động của chính sách và các công cụ chính sách mà các yếu tố cấu thành năng lực của cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện các hoạt động phân tích chính sách có thể có ý nghĩa quan trọng khác nhau, nhưng về năng lực kỹ thuật, năng lực của đội ngũ nhân sự thường là yếu tố có ý nghĩa quyết định. Đối với đội ngũ này, năng lực cần được xem xét trên các mặt sau đây:

- Kiến thức chuyên môn về các lĩnh vực mà chính sách đề cập tới. Những kiến thức chuyên môn giúp hiểu được những mối quan hệ có tính kỹ thuật liên quan tới các khía cạnh của chính sách và tác động khả dĩ của nó. Chúng giúp các chuyên gia thực hiện các hoạt động phân tích, đánh giá nhận biết các vấn đề, các nội dung và các đối tượng cần tiếp cận, xem xét một cách nhanh chóng và chính xác. Nhờ đó, việc phân tích, đánh giá một chính sách có thể được thực hiện một cách nhanh chóng và hiệu quả, các kết quả của quá trình này đáp ứng được kỳ vọng của các bên liên quan và có chất lượng cao.

- Phương pháp nghiên cứu và khả năng sử dụng các công cụ hỗ trợ phân tích, đánh giá chính sách. Bởi đánh giá tác động là một trong những nội dung hết sức cơ bản và quan trọng trong phân tích, đánh giá chính sách nên sự am hiểu, kinh nghiệm và kỹ năng xây dựng các mô hình phân tích nhân quả, phân tích định lượng tác động của các nhân tố ảnh hưởng là một năng lực thuộc loại cốt lõi cần được đánh giá kỹ.

- Khả năng tư duy linh hoạt, cách tiếp cận sáng tạo và đa chiều đối với mỗi vấn đề, thái độ thận trọng và phong cách làm

việc khoa học, có nguyên tắc, khả năng phân tích có tính phê phán. Đây là một số tiêu chí cơ bản thể hiện phong cách làm việc một cách khoa học, cần được ưu tiên xem xét, vận dụng để lựa chọn những nhân sự nòng cốt tham gia thực hiện các hoạt động phân tích, đánh giá chính sách.

- Khả năng giao tiếp và phát hiện vấn đề. Đây là những kỹ năng cơ bản cần thiết cho việc tiếp cận các nguồn tin và xử lý nhanh thông tin. Chúng cần thiết cho các chuyên gia trực tiếp thực hiện các hoạt động phân tích, đánh giá chính sách bởi những người trực tiếp thực hiện những hoạt động này phải có được thông tin nhiều chiều, tập hợp từ nhiều nguồn và các thông tin này phải được kiểm chứng dưới nhiều hình thức. Các chuyên gia phân tích, đánh giá chính sách cũng cần phải trực tiếp thu thập thông tin sơ cấp chứ không chỉ dùng các thông tin thứ cấp đã được thu thập, phân loại và xử lý trước đó.

- Kỹ năng phân tích và tổng hợp thông tin, kiểm định và xử lý thông tin trái chiều. Năng lực này cần cho các cán bộ, chuyên gia phân tích, đánh giá chính sách trong giai đoạn tập trung phân tích và xử lý thông tin sau khi chúng đã được tập hợp và kiểm định. Những kỹ năng này giúp các chuyên gia phân tích, đánh giá chính sách có thể phát hiện các xu hướng biến động, những biến động và khác biệt từ các thông tin, số liệu phản ánh các nội dung cần phân tích, đánh giá.

4. Những cơ quan liên quan khác

Nhóm này bao gồm nhiều loại cơ quan, tổ chức với những vai trò, chức năng khác nhau, từ các cơ quan, tổ chức làm nhiệm vụ theo dõi, giám sát quá trình phân tích, đánh giá chính sách,... cho tới những cơ quan, tổ chức cung cấp các dịch vụ phục vụ phân tích, đánh giá (cung cấp số liệu sơ cấp, xử lý số liệu điều tra, khảo sát, thí nghiệm khoa học và công nghệ, phân tích

các mẫu vật thu thập từ thực tế,...), v.v.. Nhiều tác giả gọi chung các cơ quan, tổ chức thuộc nhóm này là các cơ quan, tổ chức hỗ trợ thực hiện phân tích, đánh giá chính sách.

Ở những nước mà việc phân tích, đánh giá các chính sách được thực hiện một cách phổ biến và bài bản, có hệ thống, các cơ quan hỗ trợ và phục vụ phân tích, đánh giá chính sách như vậy cũng phát triển và thường có sự phân công lao động để chất lượng dịch vụ của họ có thể được bảo đảm. Ngược lại, ở những nước mà hoạt động này chưa phổ biến, hệ thống các cơ quan hỗ trợ và phục vụ chưa phát triển, thường có hiện tượng một số cơ quan, tổ chức đóng vai trò là “đầu mối” trung gian, nhận cung cấp các dịch vụ hỗ trợ cần thiết nhưng rồi lại tìm kiếm những đối tác khác thực hiện từng phần những công việc mà mình đã đảm nhận.

Hộp 21: Các tổ chức tư vấn chính sách công

Sau 30 năm đổi mới, đến nay, ở nước ta đã hình thành các loại hình tổ chức nghiên cứu chính sách, bao gồm tổ chức nghiên cứu chính sách của Đảng, hệ thống các tổ chức nghiên cứu chính sách thuộc các cơ quan nhà nước; hệ thống các tổ chức nghiên cứu chính sách có tính chất “bán quan phương” như hệ thống các viện nghiên cứu, trung tâm nghiên cứu từ Trung ương đến địa phương của Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam, các viện nghiên cứu, trung tâm nghiên cứu của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể nhân dân. Bên cạnh đó, ngày càng xuất hiện nhiều tổ chức nghiên cứu chính sách mang tính chất dân sự, hoạt động hoàn toàn tự chủ, không sử dụng ngân sách nhà nước. Các viện nghiên cứu, trung tâm nghiên cứu cũng đã được thành lập ở các trường đại học. Ngoài ra, nhiều tổ chức nghiên cứu chính sách mang tính chất quốc tế cũng đang hoạt động ở nước ta.

Trong thời gian qua, các tổ chức nghiên cứu chính sách đã có những đóng góp quan trọng trong việc xây dựng và đổi mới chính sách công,

nâng cao chất lượng thể chế. Các tổ chức nghiên cứu chính sách của Đảng, Nhà nước đã góp phần cung cấp luận cứ cho việc hoạch định chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước trên tất cả các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, an ninh và đối ngoại. Hệ thống các tổ chức nghiên cứu chính sách của Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam, của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân, thông qua các hoạt động khác nhau như giám sát tư vấn, giám định và phản biện xã hội đã góp phần quan trọng vào quá trình hoạch định các chủ trương của Đảng, chính sách, đề án, dự án trên các lĩnh vực khác nhau của Nhà nước. Chẳng hạn, Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam đã tiến hành tư vấn, giám định và phản biện xã hội đối với quy hoạch tổng thể các vùng kinh tế trọng điểm, 20 chính sách lớn và công trình đầu tư trọng điểm quốc gia, trong đó có Dự án Thủy điện Sơn La, Đề án quy hoạch nhà máy điện, Dự án xây dựng Nhà máy điện hạt nhân Ninh Thuận... Bên cạnh đó, các tổ chức nghiên cứu chính sách mang tính chất dân sự, tổ chức nghiên cứu chính sách thuộc các trường đại học đã tham gia tích cực vào quá trình tư vấn, phản biện chính sách. Hiện nay, theo thống kê có trên 990 tổ chức phi chính phủ quốc tế đang hoạt động ở Việt Nam, trong đó có một số tổ chức hoạt động trong lĩnh vực nghiên cứu, tư vấn chính sách. Thông qua các hoạt động khác nhau, trong đó tư vấn chính sách đã có đóng góp quan trọng vào việc đổi mới và hoàn thiện thể chế, chính sách ở nước ta.

Hình thức tham gia xây dựng chính sách và gây ảnh hưởng đến quá trình hoạch định chính sách công của các tổ chức nghiên cứu chính sách tương đối đa dạng; những hình thức chủ yếu gồm: *một là*, tổ chức hội nghị tư vấn, giám định và phản biện chính sách; *hai là*, thông qua ký kết hợp đồng để thực hiện các đề tài khoa học trọng điểm, đề tài khoa học các cấp và chốt lọc các kết quả nghiên cứu thành các báo cáo, kiến nghị; *ba là*, thực hiện giám định, phản biện đối với dự thảo chính sách theo yêu cầu của cơ quan trung cầu giám định và phản biện; *bốn là*,

gửi báo cáo kiến nghị với các cơ quan có liên quan về các vấn đề mà tổ chức nghiên cứu chính sách quan tâm; *năm là*, tổ chức hội thảo, tọa đàm khoa học để tập hợp ý kiến của các nhà khoa học, các chuyên gia về vấn đề xã hội hay vấn đề chính sách mà tổ chức nghiên cứu chính sách quan tâm; *sáu là*, tham gia vào các hội đồng tư vấn của Đảng và các cơ quan nhà nước; *bảy là*, tham gia vào các hội nghị lấy ý kiến do các cơ quan hoạch định chính sách tổ chức; *tám là*, tổ chức xuất bản sách, tạp chí và thể hiện quan điểm của mình trên các phương tiện thông tin đại chúng, qua đó gây ảnh hưởng đến các cơ quan hoạch định chính sách, công chúng và xã hội...

Song, hoạt động của các tổ chức nghiên cứu chính sách vẫn còn một số khó khăn và hạn chế chủ yếu sau:

Thứ nhất, môi trường và cơ chế cho hoạt động của các tổ chức nghiên cứu chính sách còn nhiều bất cập. Nhu cầu dịch vụ tư vấn chính sách của khu vực công đối với các tổ chức nghiên cứu chính sách chưa cao nên chưa tạo ra động lực mạnh mẽ cho các tổ chức nghiên cứu chính sách. Có thể nói, khu vực công mà chủ yếu là các cơ quan hoạch định chính sách thuộc các cơ quan nhà nước là “khách hàng” và đối tượng phục vụ chủ yếu của các tổ chức nghiên cứu chính sách. Do trong xây dựng chính sách, một số cơ quan còn nặng về tư duy kinh nghiệm, coi nhẹ vấn đề khoa học hóa chính sách nên chưa thật sự tìm đến các tổ chức nghiên cứu chính sách và đặt hàng các tổ chức nghiên cứu chính sách. Hiện tượng cơ quan nhà nước tự nghiên cứu, tự khởi thảo chính sách, tự thẩm định chính sách và tự quyết định chính sách đã tạo ra một vòng khép kín, thiếu vắng cơ chế độc lập từ bên ngoài tham gia vào quá trình tư vấn, phản biện chính sách.

Thứ hai, thiếu cơ chế để phát huy thế mạnh và năng lực của các tổ chức nghiên cứu chính sách vào quá trình hoạch định chính sách. Số lượng các tổ chức nghiên cứu chính sách sử dụng ngân sách nhà nước nhiều và rất ít số tổ chức nghiên cứu chính sách không sử dụng ngân sách nhà nước. Cơ chế cho sự thành lập và hoạt động của tổ chức

nghiên cứu chính sách mang tính chất dân sự còn một số bất cập. Nhìn chung, với hệ thống pháp luật hiện hành, các tổ chức nghiên cứu chính sách đã có điều kiện tham gia tốt hơn vào việc tư vấn, giám định và phản biện chính sách. Tuy nhiên, việc thực hiện các quy định này từ các cơ quan hoạch định chính sách còn chưa triệt để, hoặc là một số quy định còn chưa cụ thể, thiếu hướng dẫn rõ ràng. Các cơ quan hoạch định chính sách chưa đa dạng hóa các hình thức để tương tác và tranh thủ sự “trợ giúp” từ các tổ chức nghiên cứu chính sách trong quá trình xây dựng và ban hành các chủ trương, chính sách. Việc tập hợp các chuyên gia giỏi ở các lĩnh vực khác nhau vào các hội đồng, ủy ban tư vấn chính sách, việc lắng nghe ý kiến tư vấn và phản biện của các tổ chức nghiên cứu chính sách chưa được coi trọng. Như Nghị quyết Hội nghị Trung ương 7 khóa X của Đảng đã chỉ ra: “Một số cán bộ lãnh đạo, quản lý chỉ chú trọng đến vốn tiền, vật chất mà chưa coi trọng nguồn nhân lực có trình độ cao. Vẫn còn hiện tượng ngại tiếp xúc, đối thoại, không thực sự lắng nghe, thậm chí quy chụp, nhất là khi trí thức phản biện những chủ trương, chính sách, những đề án, dự án do các cơ quan lãnh đạo và quản lý đưa ra”¹.

Thứ ba, hoạt động của các tổ chức nghiên cứu chính sách sử dụng ngân sách nhà nước nhìn chung còn mang tính chất hành chính, tính độc lập tương đối còn chưa cao, trong hoạt động đôi khi thiên về “thuyết minh chính sách”, “tuyên truyền chính sách” (cho dù cũng quan trọng), mà ít chú trọng tới khía cạnh “cung cấp luận cứ” cho việc xây dựng, hoạch định chính sách và phản biện chính sách; chất lượng nghiên cứu còn chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn đổi mới đất nước và nhu cầu đổi mới thể chế, chính sách hiện nay.

Nhìn một cách tổng thể, hoạt động của các tổ chức nghiên cứu chính sách chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn đổi mới đất nước, chưa đề xuất được nhiều chủ trương và kiến nghị chính sách có

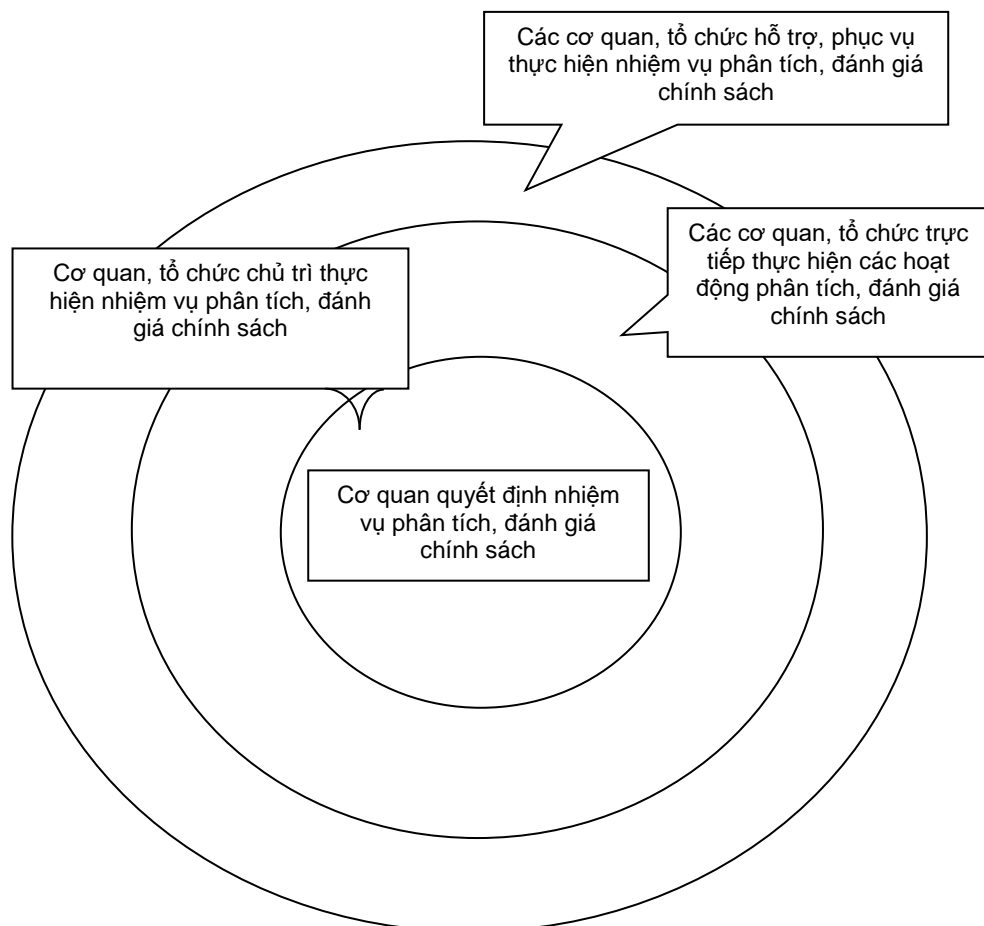
1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa X*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008, tr.88.

giá trị, có sức ảnh hưởng lớn đối với xã hội; chưa chỉ ra được và phân tích một cách thuyết phục những vấn đề đang cản trở sự phát triển xã hội hiện nay; nhiều tổ chức nghiên cứu chính sách chưa thu hút được nhiều chuyên gia, nhà khoa học giỏi, cũng như chưa phát huy đầy đủ tiềm năng, trí tuệ của các chuyên gia, nhà khoa học giỏi trong hoạt động của mình; nhiều tổ chức nghiên cứu chính sách chưa chú trọng thiết lập mối quan hệ ổn định với các cơ quan hoạch định chính sách, các cơ quan nghiên cứu khác, các tổ chức xã hội và các cơ quan truyền thông đại chúng.

Nguồn: Nguyễn Trọng Bình: “Phát huy vai trò của tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách trong lĩnh vực chính sách công”, Tạp chí Lý luận chính trị, 2016.

Đối với mỗi nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách, cơ quan quyết định nhiệm vụ và cơ quan chủ trì thực hiện nhiệm vụ cần xác định rõ nhu cầu của các cơ quan, tổ chức hỗ trợ và phục vụ, từ đó có phương án tổ chức thực hiện thích hợp và lựa chọn được những tổ chức cụ thể có năng lực cần thiết để cung cấp dịch vụ cho mình. Những cơ quan phân tích, đánh giá chính sách chuyên nghiệp và những cơ quan, tổ chức đảm nhận vai trò chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách cần xây dựng cơ sở dữ liệu riêng của mình về các cơ quan, tổ chức có thể cung cấp những dịch vụ hỗ trợ để có thể tiết kiệm thời gian và công sức tìm kiếm khi cần tới. Việc lựa chọn cơ quan, tổ chức cung cấp các dịch vụ hỗ trợ và phục vụ các hoạt động phân tích, đánh giá chính sách cũng dựa chủ yếu vào năng lực mà họ có thể bảo đảm cung cấp cho việc thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá từng chính sách cụ thể. Công tác phân tích, đánh giá năng lực để lựa chọn cơ quan, tổ chức thích hợp được thực hiện như khi lựa chọn cơ quan chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách.

Hình 12: Hệ thống các cơ quan, tổ chức có liên quan tới một nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách



Trên thực tế, trong một nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách cụ thể, một cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có thể đồng thời đóng nhiều vai trò với những chức năng khác nhau. Trong những trường hợp này, trước hết cần đánh giá năng lực của họ xem họ có đủ năng lực để đồng thời đảm nhận những chức năng đó không, và nếu có đủ năng lực thì cần có quy định và thỏa thuận rõ giữa các chủ thể để minh bạch hóa vai trò của

họ trong từng trường hợp cụ thể. Nếu không làm được việc này, dễ xảy ra tình trạng công việc diễn ra lộn xộn, khó kiểm soát, chất lượng một số công việc quan trọng không được bảo đảm và có những công việc không có người chịu trách nhiệm cuối cùng, ảnh hưởng tới chất lượng công việc. Nguy hiểm hơn, nó có thể dẫn tới tình trạng sai sót, nhầm lẫn trong quá trình phân tích, đánh giá chính sách bị lấp liếm, không được khắc phục kịp thời, ảnh hưởng tới tiến độ và chất lượng chung của việc thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách.

III. QUY TRÌNH TỔ CHỨC CÔNG TÁC PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH

Phân tích chính sách là một hoạt động có tính đa ngành, đòi hỏi có sự tham gia của chuyên gia thuộc nhiều lĩnh vực, sử dụng kết hợp nhiều phương pháp và công cụ khác nhau, phù hợp với tính chất, đặc điểm, quy mô của chính sách và những nội dung có tính kỹ thuật của chính sách. Nó cũng bị chi phối mạnh mẽ bởi các tổ chức và các chuyên gia thực hiện việc phân tích, đánh giá chính sách. Do vậy, với mỗi chính sách, cần lựa chọn những cách tiếp cận phù hợp, có sự kết hợp hợp lý giữa các phương pháp, công cụ có thể và cần được sử dụng. Sự kết hợp này thường được thể hiện một cách cụ thể dưới hình thức các quy trình cụ thể để phân tích, đánh giá những chính sách cụ thể.

Việc phân tích, đánh giá chính sách được thực hiện theo những bước, những trình tự cụ thể do các chuyên gia đánh giá lựa chọn và chịu tác động nhiều bởi yếu tố chủ quan của chuyên gia chủ trì việc phân tích, đánh giá. Tuy nhiên, những quy trình, những bước tiến hành này có thể được sắp xếp thành một quy trình phổ biến với các bước chủ yếu sau đây:

(1) Nhận dạng chính sách cần đánh giá, phân tích. Đây chính là việc xác định rõ đối tượng của việc phân tích, đánh giá. Như đã trình bày ở các chương trước, hiện đang có sự đồng nhất khá rộng rãi giữa chính sách với một số văn bản pháp lý, đặc biệt là một số bộ luật, hoặc giữa chính sách với một số chương trình, đề án. Nếu không xác định rõ chính sách cần phân tích, đánh giá, các hoạt động phân tích, đánh giá sau này có thể sẽ bị sa đà vào việc phân tích, đánh giá một bộ luật, một chương trình hoặc một nhóm các chương trình, bộ luật mà không phải là toàn bộ một chính sách. Bước này trước hết cần được thực hiện bởi cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách. Sau đó, các cơ quan, tổ chức và cá nhân trực tiếp tổ chức và thực hiện các hoạt động phân tích, đánh giá chính sách đó cũng cần nhận dạng rõ chính sách mà họ cần phân tích, đánh giá để quá trình thực hiện không đi lệch hướng so với yêu cầu.

(2) Xác định rõ mục đích, yêu cầu khi phân tích, đánh giá chính sách. Đây là cơ sở để xác định số lượng và chất lượng các kết quả (đầu ra) của công tác đánh giá chính sách, đặc biệt là nội dung/các vấn đề cần đánh giá, phạm vi, quy mô, đối tượng, thời gian và các yêu cầu về độ tin cậy, tính kịp thời,... của các báo cáo đánh giá chính sách. Những mô tả về mục đích, yêu cầu đối với công tác đánh giá chính sách và các kết quả cần đạt, các sản phẩm cần cung cấp phải rõ ràng, nhất quán, không mập mờ đa nghĩa, không cho phép diễn giải thành những nội dung khác nhau, cố gắng được cụ thể hóa đến mức tối đa. Các chủ thể liên quan chủ yếu cần đạt được sự đồng thuận về mục đích, yêu cầu đánh giá chính sách.

Thông thường, mục đích, yêu cầu đối với đánh giá chính sách là do cơ quan, tổ chức quyết định nhiệm vụ đánh giá chính sách cân nhắc, lựa chọn và quyết định. Tuy nhiên, các cơ quan,

tổ chức đảm nhận thực hiện nhiệm vụ đánh giá chính sách có thể cụ thể hóa và diễn đạt lại theo cách của họ khi họ xây dựng kế hoạch triển khai. Trong trường hợp đó, cơ quan, tổ chức quyết định nhiệm vụ đánh giá chính sách phải kiểm tra để bảo đảm rằng sự cụ thể hóa, diễn đạt lại này không làm thay đổi nội dung mà mình đã đưa ra ban đầu. Nếu phát hiện những sai lệch nào đó, cơ quan, tổ chức quyết định nhiệm vụ đánh giá chính sách cần yêu cầu điều chỉnh lại cho chính xác so với những gì mình đã xác định ban đầu¹.

(3) Xây dựng kế hoạch nghiên cứu, phân tích chính sách. Kế hoạch này chủ yếu đề cập tới các hoạt động cần triển khai để đánh giá chính sách theo mục đích, yêu cầu đã đặt ra và được thống nhất giữa các bên liên quan, các nguồn lực cần bảo đảm và tiến độ triển khai các hoạt động, sự phân chia nhiệm vụ giữa các chủ thể liên quan và cơ chế phối hợp hoạt động trong quá trình thực hiện nhiệm vụ đánh giá chính sách. Kế hoạch thực hiện do cơ quan, tổ chức quyết định nhiệm vụ đánh giá chính sách thường khái quát, bao gồm những mốc thời gian cơ bản cần theo dõi và những nhóm hoạt động hoặc hoạt động chính mà cơ quan này trực tiếp theo dõi, điều phối để bảo đảm nhiệm vụ được thực hiện một cách trôi chảy. Trái lại, khi cơ quan, tổ chức thực hiện nhiệm vụ đánh giá chính sách, kế hoạch thực hiện sẽ chi tiết hơn. Mức độ chi tiết và cụ thể của kế hoạch này

1. Điều này là cần thiết bởi trên thực tế, đánh giá chính sách là việc khó, nhiều cơ quan, tổ chức nhận thực hiện nhiệm vụ đánh giá một chính sách đã tìm cách né tránh một số nội dung, một số công việc hoặc giới hạn bớt phạm vi thực hiện công việc bằng cách diễn đạt lại mục đích, yêu cầu, từ đó điều chỉnh các hoạt động cần triển khai trong đề xuất thực hiện nhiệm vụ hoặc trong hợp đồng thực hiện nhiệm vụ đánh giá chính sách. Điều này có thể ảnh hưởng tới chất lượng công tác đánh giá chính sách hoặc gây tổn kém thời gian và chi phí một cách không cần thiết.

phụ thuộc vào mức độ chi tiết, cụ thể của hoạt động hoặc nhóm hoạt động mà cơ quan thực hiện đảm nhận¹.

Hệ thống kế hoạch nghiên cứu, phân tích và đánh giá chính sách bao gồm kế hoạch của cơ quan hoặc tổ chức quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách đó và các kế hoạch tổ chức thực hiện những nhiệm vụ cụ thể liên quan của tất cả các tổ chức, cá nhân tham gia/thực hiện bất kỳ hoạt động nào trong quá trình đánh giá chính sách. Do thường có nhiều cơ quan, tổ chức tham gia đánh giá chính sách nên hệ thống này thường bao gồm nhiều kế hoạch bộ phận. Bởi vậy, cần có sự phân cấp hợp lý trong việc xây dựng và quản lý hệ thống kế hoạch này, đồng thời cần có sự chia sẻ thông tin giữa các tổ chức, cá nhân có liên quan về kế hoạch của mình (ít nhất là những công việc có liên quan giữa các tổ chức, cá nhân) để có thể phối hợp hoạt động một cách thuận lợi.

Cơ quan hoặc tổ chức quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách thường là cơ quan, tổ chức có nhu cầu đánh giá chính sách nhưng không đủ năng lực để tự đánh giá chính sách đó một cách toàn diện. Kế hoạch của cơ quan hoặc tổ chức quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách cần đưa ra được những nội dung chủ yếu sau:

1. Trên thực tế, có những nhiệm vụ đánh giá chính sách có phạm vi rộng, tính chất phức tạp, quy mô công việc lớn. Lúc đó, cơ quan quyết định nhiệm vụ đánh giá chính sách có thể phải lựa chọn một tổ chức chủ trì thực hiện và một số cơ quan/tổ chức khác cùng tham gia đánh giá chính sách. Họ cũng có thể chỉ chọn một cơ quan chủ trì thực hiện và ủy quyền để cơ quan này tuyển dụng những cơ quan đảm nhận những nhiệm vụ cụ thể khác nhau dưới dạng hợp đồng phụ. Trong những trường hợp như thế cơ quan quyết định nhiệm vụ đánh giá chính sách cần được báo cáo về kế hoạch tổng thể thực hiện nhiệm vụ đánh giá chính sách, đồng thời có thể yêu cầu báo cáo để nắm được hoặc nhận và lưu trữ kế hoạch thực hiện của các cơ quan nhận thầu phụ.

- Mục đích và các kết quả/sản phẩm của việc phân tích, đánh giá. Mục này trong kế hoạch có thể chỉ là sự mô tả lại cho rõ hơn những nội dung như đã trình bày ở trên, nhưng cũng có thể được cụ thể hóa, chi tiết hóa thêm, tùy thuộc vào việc kế hoạch này do cơ quan chủ trì thực hiện nhiệm vụ đánh giá chính sách hay do các cơ quan, tổ chức đảm nhận thực hiện những nhiệm vụ cụ thể, một hoặc một số phần trong toàn bộ nhiệm vụ đánh giá chính sách. Dù chỉ là mô tả lại hay cụ thể hóa thêm, mục này cũng là cần thiết bởi nó là cơ sở cho việc quyết định những nội dung ở các mục sau trong kế hoạch và việc không hiểu rõ nó thì có thể dẫn tới hàng loạt những sai lầm, ngộ nhận trong các phần sau.

- Phạm vi và yêu cầu đối với phân tích, đánh giá. Phạm vi đánh giá được xem xét trên ba khía cạnh: về *không gian*, mô tả phạm vi đánh giá cần nêu rõ chính sách được đánh giá trên toàn bộ địa bàn lãnh thổ mà chính sách được áp dụng hay chỉ ở một số khu vực cụ thể, hoặc ở những địa bàn có những đặc điểm cụ thể (ví dụ: ở vùng khó khăn, vùng biên giới/hải đảo, vùng đô thị,...) hoặc ở những địa bàn chọn lọc có ý nghĩa điển hình cho toàn bộ không gian lãnh thổ mà chính sách được áp dụng; về *thời gian*, mô tả phạm vi phải nêu rõ (i) Khoảng thời gian đánh giá so với thời gian thực hiện chính sách (toàn bộ thời gian chính sách được vận dụng, tính từ khi chính sách được ban hành hay chỉ một giai đoạn cụ thể trong toàn bộ khoảng thời gian đó), (ii) Khoảng thời gian mà số liệu được thu thập và (iii) Thời gian giữa các mốc thời gian được xác định rõ (đặc biệt là có những sự kiện có biến động lớn ảnh hưởng tới việc thực hiện chính sách).

- Tổ chức chủ trì phân tích, đánh giá hoặc phương thức lựa chọn tổ chức chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá. Mục này không chỉ phải nêu rõ nhiệm vụ hoặc những hoạt động

mà tổ chức chủ trì phân tích, đánh giá chính sách phải thực hiện, mà còn cần xác định và mô tả rõ những tiêu chí để lựa chọn cơ quan, tổ chức chủ trì toàn bộ nhiệm vụ đánh giá chính sách và các tiêu chí lựa chọn những tổ chức (thậm chí cả một số vị trí chuyên gia quan trọng) thực hiện một số hoạt động quan trọng trong quá trình đánh giá chính sách. Những nội dung này càng cụ thể, càng khoa học bao nhiêu thì càng giúp các cơ quan có trách nhiệm có thể lựa chọn được cơ quan, tổ chức chủ trì phân tích, đánh giá chính sách phù hợp bấy nhiêu và càng giúp quản lý tốt hoạt động của cơ quan, tổ chức này.

- Phương thức phối hợp và những hỗ trợ dành cho tổ chức chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá và/hoặc cho một (hoặc một số) tổ chức, cá nhân thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách. Việc tổ chức phương thức phối hợp giữa các chủ thể tham gia thực hiện phân tích, đánh giá chính sách có thể do cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách xây dựng và yêu cầu các cơ quan, tổ chức thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách tuân thủ, nhưng cũng có thể do cơ quan, tổ chức chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách xây dựng và triển khai áp dụng để tổ chức toàn bộ các hoạt động liên quan tới nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách. Trong hầu hết các trường hợp, cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách đều nên có những quy định chung hoặc định hướng, nguyên tắc tổ chức quan hệ phối hợp để có thể chi phối chung và kiểm soát được quá trình phân tích, đánh giá chính sách. Nếu cơ quan chủ trì phân tích, đánh giá chính sách tự xây dựng và triển khai áp dụng cơ chế phối hợp giữa các đơn vị có liên quan, thì cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách cần nắm được cơ chế này để theo dõi, kiểm tra. Trong nhiều trường hợp, cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách có

thể thông qua cơ chế phối hợp này để đánh giá năng lực của cơ quan xây dựng ra nó, từ đó có thể có quyết định thích hợp.

Những hỗ trợ, thậm chí cả những nguồn lực mà các cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách dành cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia phân tích, đánh giá chính sách cần được xác định rõ ngay từ khi mới xây dựng kế hoạch triển khai nhiệm vụ. Để có thể tích hợp vào kế hoạch tổng thể phân tích, đánh giá chính sách được yêu cầu, cơ quan chủ trì nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách cần liệt kê đầy đủ các khoản mục, các hình thức, các dịch vụ hỗ trợ mà họ dành cho tổ chức chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách hoặc những cơ quan, tổ chức thực hiện những nhiệm vụ cụ thể trong quá trình phân tích, đánh giá chính sách cũng như số lượng và chất lượng của chúng, thời điểm, địa điểm và phương thức cung cấp những hỗ trợ này cùng với những điều kiện để họ cung cấp từng loại hỗ trợ.

- Những mốc thời gian chủ yếu. Những mốc thời gian này thường gắn với những sự kiện nhất định (thời điểm bắt đầu hoặc kết thúc những hoạt động cụ thể, thời điểm cung cấp/chuyển giao những kết quả trung gian hoặc kết quả cuối cùng,...). Việc xác định những mốc thời gian này phục vụ cho công tác theo dõi, giám sát toàn bộ quá trình phân tích, đánh giá chính sách. Về cơ bản, những mốc thời gian này phải đáp ứng yêu cầu của cơ quan, tổ chức quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách, nhưng cũng cần được thống nhất với các cơ quan, tổ chức thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách.

- Nguồn lực có thể bảo đảm. Ngoài nguồn lực tài chính, cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách có thể có những nguồn lực khác và sẵn sàng chia sẻ, dành cho các cơ quan, tổ chức tham gia nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách.

Cũng tương tự như với những hỗ trợ mà cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách dành cho các đối tác khác, các nguồn lực mà họ cung cấp cũng cần được nêu cụ thể trong kế hoạch: loại nguồn lực, chất lượng, số lượng, thời gian/thời điểm cung cấp, điều kiện và cơ chế bảo đảm nguồn lực, những hạn chế hoặc khuyến khích với một hoặc một số hoạt động/công việc, cho một hoặc một số cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia các hoạt động phân tích, đánh giá chính sách,...

- Phương pháp cần áp dụng và một số hoạt động chủ yếu cần thực hiện. Phần này thực chất là sự cụ thể hóa những nội dung quan trọng mà cơ quan, tổ chức quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách quan tâm. Đặc biệt, những yêu cầu về phương pháp và cách tiếp cận cần áp dụng, sử dụng cũng cần được xác định rõ để yêu cầu các cơ quan, tổ chức thực hiện phân tích, đánh giá chính sách cung cấp những sản phẩm tương thích “được chế tạo theo cùng công nghệ” với những kết quả phân tích, đánh giá hoặc những nghiên cứu có liên quan khác đã được tiến hành, đã được sử dụng trong quá trình xây dựng và thực hiện chính sách, hoặc để nhất quán với phương pháp, cách tiếp cận mà cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách thường sử dụng. Điều này sẽ giúp tạo ra được sự tương thích giữa các kết quả trung gian của quá trình phân tích, đánh giá một chính sách, bảo đảm cho những kết quả đó có tính hữu dụng cao trong toàn bộ quá trình này.

Khi xây dựng kế hoạch này, người ta thường đồng thời xây dựng bản mô tả nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách. Đây là văn bản thể hiện yêu cầu của tổ chức/cá nhân quyết định nhiệm vụ phân tích/đánh giá chính sách đối với nhiệm vụ này; là cơ sở để thảo luận/thỏa thuận với tổ chức/cá nhân nhận thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách và sau này, đánh giá kết quả việc thực hiện nhiệm vụ đó. Bản mô tả nhiệm vụ

phân tích, đánh giá chính sách thường do tổ chức/cá nhân quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách chịu trách nhiệm soạn thảo và quyết định (tổ chức, cá nhân thực hiện nhiệm vụ có thể có những đề xuất về việc bổ sung hoặc rút gọn bản mô tả). Nội dung của bản mô tả này thường bao gồm:

- Tên của chính sách cần phân tích, đánh giá chính sách.
- Mục đích của việc phân tích, đánh giá chính sách.
- Phạm vi/quy mô/đối tượng liên quan/nội dung phân tích, đánh giá chính sách.

- Kết quả của việc phân tích, đánh giá chính sách. Những kết quả này cần được xác định rõ về dạng/hình thức của các kết quả cần tạo ra, số lượng, chất lượng/yêu cầu cụ thể đối với một số kết quả quan trọng, quyền sử dụng kết quả, phương thức bàn giao/chuyển giao kết quả,...

- Tiến độ và một số mốc thời gian có ý nghĩa quan trọng hoặc có ảnh hưởng/tác động lớn tới yêu cầu phân tích, đánh giá chính sách. Những mốc thời gian này không chỉ để làm căn cứ cho việc xây dựng và thực hiện các kế hoạch cung cấp nguồn lực, phối hợp hoạt động mà còn dùng để theo dõi, giám sát quá trình phân tích, đánh giá chính sách.

- Các cơ quan/tổ chức có liên quan tới công tác phân tích, đánh giá chính sách, sự phân công trách nhiệm và cách thức phối hợp hoạt động của các cơ quan, tổ chức này.

- Những vấn đề khác liên quan tới việc phân tích, đánh giá chính sách, ví dụ: những yêu cầu đối với tổ chức/cá nhân thực hiện nhiệm vụ, điều kiện để giải ngân và thanh toán các khoản chi phí thực hiện, nguồn và tiến độ sử dụng chi phí,...

Ngoài ra, còn có một số nội dung khác có thể được nêu trong các bản mô tả nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách là:

- Bối cảnh của việc phân tích, đánh giá chính sách. Nội dung này nhiều khi bị bỏ qua, nhưng thực ra lại có vai trò và

ý nghĩa hết sức quan trọng, giúp các bên liên quan hiểu thống nhất và rõ ràng hơn về điều kiện, yêu cầu phân tích, đánh giá một chính sách, từ đó hiểu rõ hơn về nhiệm vụ phải thực hiện và các kết quả phải tạo ra.

- Phương pháp tiến hành/phương pháp, các bước thực hiện bắt buộc phải áp dụng. Những nội dung này thường do các cơ quan, tổ chức trực tiếp thực hiện các hoạt động phân tích, đánh giá chính sách tự xem xét và tự quyết định sao cho có thể bảo đảm cung cấp cho cơ quan, tổ chức chủ trì phân tích, đánh giá chính sách những kết quả mà họ yêu cầu. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách cũng có thể yêu cầu phải vận dụng một số phương pháp cụ thể để kết quả họ nhận được có thể so sánh với những kết quả đã được tạo ra trước đó, hoặc để họ có thể theo dõi, giám sát và đánh giá được.

(4) Triển khai việc thu thập tài liệu, thông tin liên quan đến chính sách cần phân tích. Nhiệm vụ này thường do các cơ quan, tổ chức và cá nhân trực tiếp thực hiện các hoạt động phân tích, đánh giá chính sách tiến hành. Những số liệu này bao gồm cả các số liệu sơ cấp lẫn các số liệu thứ cấp. Để tiết kiệm thời gian, nguồn lực và để bảo đảm chất lượng của các thông tin được thu thập, cơ quan/tổ chức chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách cần điều tiết các hoạt động thu thập thông tin, kể cả thông tin sơ cấp lẫn thông tin thứ cấp. Chẳng hạn, họ có thể tập hợp nhu cầu thông tin sơ cấp mà các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia phân tích, đánh giá một chính sách để tổ chức điều tra, khảo sát chung, sau đó cung cấp số liệu đã được thẩm định và đã qua xử lý cho các chủ thể liên quan có nhu cầu.

(5) Xử lý tài liệu thu thập được theo đúng mục đích, yêu cầu đã đề ra. Nhóm hoạt động này có thể được thực hiện bởi cơ quan

chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách (với những số liệu, thông tin phục vụ nhu cầu chung hoặc nhu cầu của nhiều chủ thể liên quan, hoặc nếu xử lý chung cho phép tiết kiệm thời gian và chi phí, hoặc khi xử lý chung cho phép việc xử lý đạt tới một quy mô cho phép bên có nhu cầu xử lý có lợi thế so với các tổ chức, cá nhân cung cấp dịch vụ xử lý số liệu) hoặc bởi cơ quan, tổ chức, cá nhân có nhu cầu trực tiếp hoặc bởi một tổ chức xử lý thông tin chuyên nghiệp khác (kể cả những tổ chức không được thu hút vào quá trình phân tích, đánh giá chính sách). Những yêu cầu về nội dung, chất lượng, thời gian và các vấn đề liên quan khác trong việc xử lý thông tin, tài liệu, số liệu đã được thu thập thường là do cơ quan, tổ chức, cá nhân có nhu cầu về thông tin đề xuất và quyết định. Trong nhiều trường hợp, để bảo đảm chất lượng thông tin và bảo đảm sự nhất quán, tính hệ thống của thông tin, người giao nhiệm vụ xử lý thông tin có thể có những yêu cầu cụ thể về phương pháp và cách thức xử lý thông tin. Ngoài những yêu cầu này, các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan khác có thể đề xuất thêm những nội dung khác và người có thẩm quyền đối với việc xử lý thông tin sẽ quyết định trên cơ sở những đề xuất này và khả năng thực tế có thể đáp ứng đến đâu.

(6) Tiến hành phân tích các nội dung theo yêu cầu phân tích chính sách. Theo quy trình đã mô tả, những hoạt động này đã được xác định về mặt nội dung, tiến độ và đã được phân công cho những cơ quan, tổ chức, cá nhân cụ thể thực hiện. Cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách có trách nhiệm theo dõi, giám sát những hoạt động này, cung cấp những hỗ trợ cần thiết cho họ theo thỏa thuận và có thể cung cấp những hỗ trợ bổ sung theo năng lực thực tế tại từng thời điểm. Cơ quan, tổ chức chủ trì thực hiện nhiệm vụ

phân tích, đánh giá chính sách có trách nhiệm giám sát và điều phối những hoạt động này, đồng thời cần có những can thiệp bổ sung (bao gồm cả việc cung cấp những hỗ trợ bổ sung) khi tiến độ bị chậm trễ hoặc có những hoạt động không đem lại kết quả như dự kiến.

(7) Thẩm định nội bộ kết quả phân tích chính sách đã thực hiện. Việc thẩm định nội bộ được thực hiện theo nhiều cấp độ: (i) Bởi chính mỗi cơ quan, tổ chức, cá nhân trực tiếp thực hiện từng hoạt động trong quá trình phân tích, đánh giá chính sách; (ii) Bởi cơ quan, tổ chức chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách và (iii) Bởi cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách.

Mục đích của việc thẩm định nội bộ là để bảo đảm cho các kết quả phân tích, đánh giá chính sách thực hiện đầy đủ mục đích, tuân thủ đầy đủ và nghiêm túc các yêu cầu đã đặt ra và bảo đảm cho các kết quả phân tích, đánh giá chính sách đạt được chất lượng như dự kiến.

(8) Chuyển giao/công bố kết quả phân tích chính sách theo yêu cầu của bên đặt hàng/giao nhiệm vụ phân tích chính sách. Về cơ bản, nội dung, đối tượng, thời điểm và hình thức chuyển giao/công bố kết quả phân tích, đánh giá chính sách đã phải được xác định rõ trong bản mô tả nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách và kế hoạch thực hiện nhiệm vụ này. Những nội dung đó thường cũng phải được cụ thể hóa trong các hợp đồng thực hiện các hoạt động liên quan tới quá trình thực hiện nhiệm vụ.

Trong trường hợp không có thỏa thuận trước và các bên liên quan không thống nhất được với nhau về các thỏa thuận bổ sung về việc này, những thủ tục, hồ sơ liên quan và phục vụ cho việc chuyển giao, công bố kết quả phân tích, đánh giá

chính sách trước tiên phải tuân theo các quy định sẵn có của cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách. Các cơ quan, tổ chức thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách có trách nhiệm tìm hiểu để thực hiện những quy định đó. Nếu chưa có những quy định như vậy, cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách cần trao đổi và thỏa thuận với các cơ quan, tổ chức có liên quan về những thủ tục này để có quyết định cuối cùng. Cơ sở để quyết định là mục đích, yêu cầu đặt ra đối với nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách và chủ trương chung của cơ quan chủ trì nhiệm vụ này.

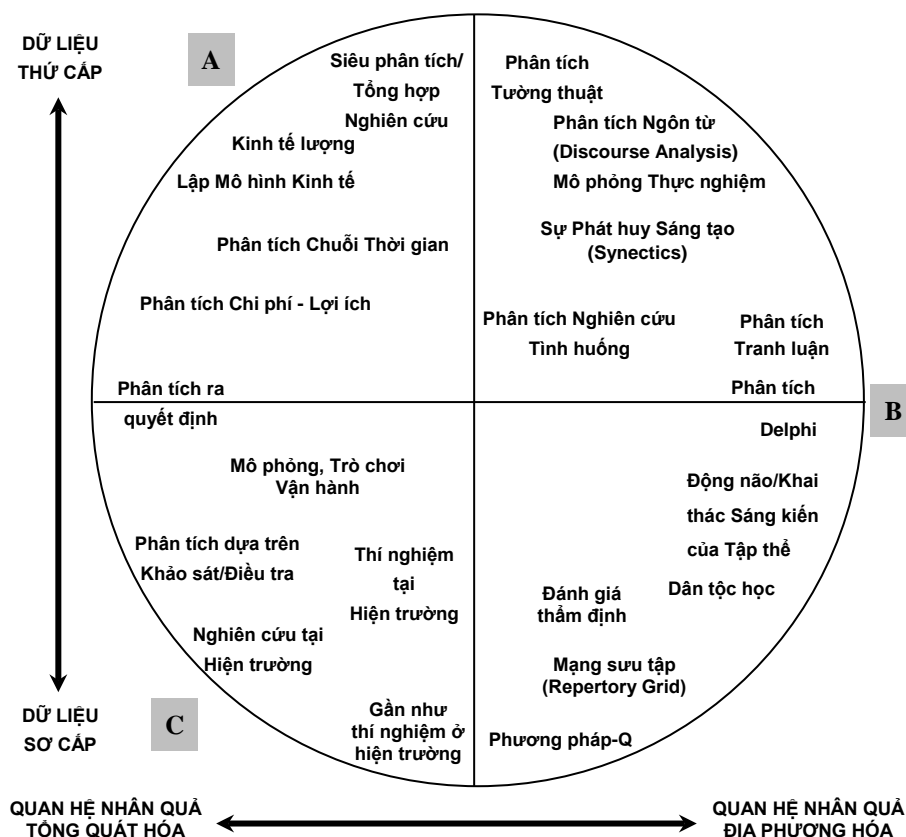
Một số tác giả còn đưa ra một số mô hình khác mô tả quy trình và những hoạt động liên quan trong phân tích và đánh giá chính sách. Chẳng hạn, khi bàn về phương pháp phân tích, đánh giá chính sách, nhóm tác giả thuộc Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright phân chia toàn bộ quá trình phân tích, đánh giá một chính sách thành 6 giai đoạn, bao gồm:

- (1) Định nghĩa vấn đề và phân tích bối cảnh;
- (2) Xác định mục tiêu của chính sách;
- (3) Xây dựng các lựa chọn chính sách;
- (4) Hình thành các chỉ tiêu đánh giá;
- (5) Đánh giá các lựa chọn chính sách;
- (6) Kết luận và kiến nghị.

Nhóm tác giả này đã tổng hợp cả các cách tiếp cận, các phương pháp phân tích, đánh giá, các phương pháp nghiên cứu và cách thức tập hợp số liệu,... vào cùng một mô hình (xem Hình 13)¹.

1. Xem thêm Vũ Thành Tụ Anh: “*Phương pháp nghiên cứu cho phân tích chính sách*”, Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright.

Hình 13: Quy trình và phương pháp phân tích, đánh giá chính sách



- A** Giá trị tối đa được đặt vào sự chính xác của việc đo lường
- B** Giá trị tối đa được đặt vào sự hiểu biết về các quan điểm của những bên có quyền lợi liên quan
- C** Giá trị tối đa được đặt vào sự hiểu biết về tính phức tạp của các hệ thống hoạch định/xây dựng chính sách

IV. NHỮNG BẤT CẬP VÀ VẤN ĐỀ THƯỜNG PHÁT SINH TRONG TỔ CHỨC PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH

1. Xác định không đầy đủ những đối tượng có liên quan và lựa chọn không chính xác các cơ quan, tổ chức tham gia phân tích, đánh giá chính sách

Cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách là chủ thể đầu tiên cần xem xét khi tổ chức thực hiện công việc này. Đây có thể không phải là cơ quan có nhu cầu, cũng không phải là cơ quan đề xuất ý tưởng về việc phân tích, đánh giá chính sách, nhưng đóng vai trò quyết định trong việc triển khai ý tưởng, trực tiếp chủ trì thực hiện ý tưởng này. Về nguyên tắc, có một số cơ quan, tổ chức có thể đảm nhận việc này như cơ quan chủ trì xây dựng chính sách, cơ quan quản lý chính sách, một cơ quan chức năng có liên quan chính tới chính sách trong hệ thống các cơ quan, tổ chức thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước,... hoặc các cơ quan chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp. Một trong những nguyên tắc cơ bản trong mọi hoạt động phân tích, đánh giá chính sách là phải bảo đảm tính khách quan. Vì thế, đánh giá độc lập - cơ quan, tổ chức quyết định phân tích, đánh giá một chính sách là một cơ quan, tổ chức không phải là cơ quan, tổ chức chủ trì hoạch định hoặc quản lý chính sách đó - là hình thức hay được chọn. Tuy nhiên, vì nhiều lý do khác nhau, trong không ít trường hợp, việc phân tích và đánh giá chính sách vẫn được thực hiện bởi cơ quan hoạch định chính sách, hoặc cơ quan quản lý chính sách. Điều này khiến cho việc phân tích, đánh giá chính sách trở nên kém khách quan hơn. Quan trọng hơn nữa, việc lựa chọn cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách không chính xác có thể dẫn tới rủi ro bị định hướng sai trong quá trình phân tích, đánh giá chính sách, thậm chí bị định hướng sai ngay từ

khi xác định chính sách cần phân tích, đánh giá và khi chuẩn bị cho việc thực hiện nhiệm vụ này.

Trong việc lựa chọn cơ quan, tổ chức chủ trì phân tích, đánh giá chính sách, tình trạng vi phạm nguyên tắc khách quan cũng có thể xảy ra và dẫn tới rủi ro rằng kết quả phân tích, đánh giá chính sách cũng không hoàn toàn chính xác. Ở phần trên đã trình bày một số tiêu chí chủ yếu để lựa chọn cơ quan, tổ chức thích hợp cho vai trò này. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, những tiêu chí trên là chưa đủ hoặc chúng được xem xét trên cơ sở không đủ thông tin hoặc các thông tin thiếu chính xác. Chúng cũng có thể bắt nguồn từ lý do sai sót trong việc vận dụng các tiêu chí hoặc các nguyên nhân chủ quan khác. Hậu quả trực tiếp của tình trạng này là các hoạt động liên quan tới việc thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách được tổ chức một cách lộn xộn, thiếu điều tiết, thiếu phối hợp khiến nguồn lực không được sử dụng một cách hiệu quả, tiến độ dễ bị chậm trễ, quy trình dễ bị thực hiện không đầy đủ hoặc không hợp lý,... và kết quả của quá trình phân tích, đánh giá chính sách không có được chất lượng mong muốn. Trong một số trường hợp, việc này dẫn tới hậu quả nghiêm trọng là các kết quả phân tích, đánh giá chính sách không được chấp nhận và chính sách phải được phân tích, đánh giá lại, không chỉ gây thiệt hại về kinh tế mà còn có thể tạo ra những tác động chính trị - xã hội bất lợi.

Một hình thức khác của các hạn chế trong lựa chọn cơ quan, tổ chức thực hiện phân tích, đánh giá chính sách là chọn và giao nhiệm vụ cho cơ quan, tổ chức không có năng lực cần thiết, không chọn được cơ quan, tổ chức phù hợp nhất đối với việc thực hiện nhiệm vụ, đặc biệt là với những hoạt động hoặc nhóm hoạt động quan trọng, có ý nghĩa then chốt đối với kết quả phân tích,

đánh giá chính sách hoặc chất lượng của những kết quả này¹. Hai hình thức chủ yếu của hạn chế này là chọn những tổ chức không có năng lực cần thiết hoặc chọn những tổ chức có lợi ích đối lập hoặc có lợi ích hoặc chịu tổn hại trực tiếp từ chính sách cần phân tích, đánh giá và việc thực hiện chính sách này. Sai sót này thường dẫn tới tình trạng không tạo ra được những kết quả cần thiết theo đúng tiến độ và với nguồn lực dự kiến. Trong trường hợp việc phân tích, đánh giá chính sách được thực hiện bởi những chủ thể có lợi ích liên quan trực tiếp, các kết luận phân tích, đánh giá chính sách đó có thể không khách quan, khiến các quyết định sau này được đưa ra trên cơ sở những kết luận nêu trên trở nên không hợp lý.

Một vấn đề khác có thể nảy sinh trong quá trình phân tích, đánh giá chính sách là việc xem nhẹ vai trò của các cơ quan, tổ chức hỗ trợ thực hiện nhiệm vụ này, từ đó bỏ qua việc sử dụng dịch vụ của họ. Ở những nước mà hệ thống dịch vụ nghiên cứu đã hình thành và cung cấp dịch vụ đã được thành lập và vận hành từ nhiều thế hệ, việc sử dụng các dịch vụ hỗ trợ cho các cơ quan, tổ chức nhận nhiệm vụ tham gia phân tích, đánh giá chính sách đã trở nên quen thuộc. Nhưng ở nhiều nước mà nền kinh tế thị trường mới hình thành, một bộ phận lớn trong hệ thống nghiên cứu (trong đó có các cơ quan nghiên cứu chính sách), việc sử dụng dịch vụ của các tổ chức hỗ trợ phân tích,

1. Nhiều chuyên gia nhấn mạnh yêu cầu phải chọn được cơ quan, tổ chức có năng lực tốt nhất để thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách. Tuy nhiên, kết quả và chất lượng sản phẩm của quá trình phân tích, đánh giá chính sách không chỉ phụ thuộc vào năng lực của cơ quan, tổ chức thực hiện. Do vậy, thực chất vấn đề là chọn được cơ quan, tổ chức phù hợp nhất với việc thực hiện nhiệm vụ xét trên tất cả các khía cạnh liên quan.

đánh giá chính sách còn bị hạn chế¹. Tình trạng này không những cản trở việc thu hút thêm các nguồn lực xã hội có chất lượng phục vụ cho công tác phân tích, đánh giá chính sách, mà còn hạn chế sự tham gia của các tổ chức mới, từ đó làm giảm cơ hội phát triển năng lực phân tích, đánh giá chính sách.

Thiếu sự tham gia thực sự của các tổ chức chính trị - xã hội, của các đối tượng chịu tác động của chính sách, của dân cư và các cộng đồng của họ cũng là một vấn đề dễ xảy ra trong thực tiễn phân tích, đánh giá các chính sách. Trên thực tế, tình trạng diễn ra khá phổ biến là nhóm chủ thể này trở thành đối tượng của các cuộc điều tra, khảo sát để tập hợp thông tin sơ cấp phục vụ phân tích, đánh giá chính sách. Hình thức này được coi là cách thức phù hợp nhất để có thể thu thập trực tiếp thông tin sơ cấp về nội dung, kết quả, mức độ tác động của chính sách, nhưng thực ra thì sự tham gia của các đối tượng trên vẫn còn chưa đủ mà phải ở mức độ cao hơn khá nhiều. Ngoài việc cung cấp thông tin qua các cuộc điều tra, khảo sát, phỏng vấn, tọa đàm, trao đổi cá nhân, hiện đã có nhiều hình thức được áp dụng như tổ chức để cộng đồng và các đối tượng chịu tác động tham gia các mô hình mô phỏng, tham gia góp ý và hỗ trợ hoàn thiện các công cụ nghiên cứu, giúp và trực tiếp

1. Ngay ở Việt Nam, trong nhiều năm, các Bộ và cơ quan ngang Bộ (tức là hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước) thường tự tổ chức nghiên cứu để xây dựng và tự phân tích, đánh giá các chính sách do mình xây dựng mà không sử dụng dịch vụ từ bên ngoài, do quan niệm rằng chỉ có họ mới “có đủ năng lực cần thiết để phân tích, đánh giá chính sách”, còn những cơ quan, tổ chức khác, đặc biệt là các cơ quan, tổ chức ngoài hệ thống nhà nước đều là những tổ chức “không chuyên”, đều là “tay ngang” hoặc đều là “lính mới” trong nghề, chưa thể có đủ năng lực để thực hiện những công việc phức tạp liên quan tới phân tích, đánh giá chính sách. Tất cả những lập luận này đều là những biểu hiện của rào cản tâm lý của các chủ thể liên quan.

tham gia xây dựng các mô hình thử nghiệm/thực nghiệm,... cho tới trực tiếp tham gia các sự kiện trong khung khổ các hoạt động phân tích, đánh giá một chính sách. Vấn đề đặt ra cho các cơ quan, tổ chức có liên quan là phải tìm kiếm các hình thức, phân tích ưu - nhược điểm và điều kiện áp dụng để chọn được những hình thức thích hợp nhất.

Đối với mỗi chính sách, cộng đồng và đối tượng chịu tác động không phải là những khối đồng nhất, mà luôn bao gồm những bộ phận, những nhóm đối tượng khác nhau về đặc điểm kinh tế - xã hội - chính trị, có vị thế và địa vị pháp lý khác nhau, có lợi ích khác nhau, chịu tác động khác nhau, thậm chí là đối lập từ chính sách cần phân tích, đánh giá. Do vậy, cần có những hình thức khác nhau để tập hợp họ, bảo đảm sự tham gia của họ vào quá trình phân tích, đánh giá chính sách thực sự có hiệu quả, giúp thu được những thông tin đúng đắn và thực sự có giá trị phục vụ mục tiêu phân tích, đánh giá chính sách.

2. Xây dựng cơ chế phối hợp giữa các chủ thể liên quan tới việc thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách không hợp lý hoặc thực hiện không nhất quán

Cơ chế phối hợp liên quan tới ba nội dung: Ai thực hiện nhiệm vụ gì, quyền hạn và trách nhiệm của ai là gì? Những nội dung này thường được quy định khá rõ ràng và cụ thể trong mỗi cơ quan, tổ chức. Nhưng khi tiến hành phân tích, đánh giá một chính sách cụ thể bất kỳ, luôn có sự phối hợp giữa nhiều cơ quan, tổ chức, đòi hỏi có một cơ chế chung mà các bên cần tuân thủ sau khi đã thỏa thuận với nhau. Về nguyên tắc, cơ chế chung này sẽ được cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách phác thảo một cách khái quát trong bản mô tả nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách, được các cơ quan liên quan cụ thể hóa trong đề xuất của họ, sau đó được cụ

thể hóa và khẳng định trong hợp đồng và phụ lục hợp đồng được ký kết giữa cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách với cơ quan chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách hoặc giữa cơ quan này với các cơ quan thực hiện những nhiệm vụ cụ thể trong quá trình phân tích, đánh giá chính sách. Tuy nhiên, trên thực tế, quá trình trên có thể bị vi phạm, nhiều khi cơ chế này không được xác định hoặc quá chung chung, hoặc không được thực hiện nhất quán. Tình trạng này dẫn tới những khó khăn trong việc phối hợp hoạt động, làm mất thời gian của các chủ thể tham gia quá trình này, dẫn tới sự lộn xộn trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, các quyết định được ban hành không đúng thẩm quyền, có nội dung bất nhất (do khác biệt về lợi ích giữa các chủ thể ra quyết định), làm chậm tiến độ của toàn bộ quá trình phân tích, đánh giá chính sách; nghiêm trọng hơn, có thể khiến việc phân tích, đánh giá chính sách không thực hiện được. Nguyên nhân của tình trạng này là do:

Thứ nhất, nhận thức không đầy đủ về thực tiễn phối hợp giữa các đối tác trong quá trình phân tích, đánh giá chính sách, không nhận biết đúng tầm quan trọng của cơ chế hợp tác và hậu quả của nó. Chính vì thế, vấn đề cơ chế hợp tác có thể không được đề cập tới trong bản mô tả nhiệm vụ, không được bàn tới trong suốt quá trình thương thảo, thỏa thuận để ký các hợp đồng thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách.

Thứ hai, việc bỏ qua các khác biệt, không có quyết định chính thức, cuối cùng để giải quyết những bất đồng trong việc xây dựng và đưa vào thực hiện cơ chế phối hợp. Những bất đồng này thường gắn với những yêu cầu khác nhau về thẩm quyền ra quyết định, với những cách thức triển khai hoạt động khác nhau mà các bên tham gia phân tích, đánh giá chính sách muốn được bảo đảm để tối đa hóa lợi ích của mình trong quá trình này.

Thứ ba, tình trạng này có thể bắt nguồn từ tương quan lực lượng không tương xứng giữa các chủ thể liên quan, trong khi đó cơ quan nắm quyền quyết định không đủ năng lực để ra quyết định và triển khai thực hiện quyết định của mình, không có công cụ và nguồn lực cần thiết để duy trì quyền ra quyết định của mình. Cũng do năng lực hạn chế mà cơ quan nắm quyền quyết định cơ chế phối hợp có thể bị một hoặc một số chủ thể có năng lực và điều kiện tốt hơn lấn át trong quá trình xây dựng và thực hiện cơ chế phối hợp.

Thứ tư, cơ quan có quyền quyết định hoặc cơ quan chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách không có năng lực, điều kiện cần thiết để theo dõi, giám sát quá trình thực hiện các quyết định của mình, không có điều kiện để buộc các cơ quan, tổ chức có liên quan phải tuân thủ cơ chế hợp tác do mình đã quyết định. Do thiếu kiểm tra, theo dõi, giám sát và chấn chỉnh những sai lệch trong cơ chế phối hợp nên những “lỗi” nhỏ được tích lũy dần khiến toàn bộ cơ chế được thiết kế ban đầu bị làm sai lệch dần và cuối cùng sẽ bị vô hiệu hóa hoàn toàn.

Cuối cùng, một nguyên nhân khá phổ biến khác là thiếu cam kết mạnh mẽ của các cơ quan, tổ chức tham gia phân tích, đánh giá chính sách. Điều này thường hay xảy ra khi cơ quan thực hiện coi những hoạt động thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách được giao là những hoạt động thứ yếu, có độ ưu tiên thấp trong toàn bộ chương trình hoạt động của họ.

3. Tập hợp quá đông đảo các cơ quan, tổ chức trực tiếp thực hiện các hoạt động phân tích, đánh giá một chính sách

Thu hút đông đảo các đối tượng có liên quan để họ tham gia vào việc phân tích, đánh giá một chính sách là điều cần thiết, giúp cho việc phân tích, đánh giá chính sách đó được chính xác,

toàn diện hơn. Tuy nhiên, mức độ và hình thức tham gia của các chủ thể khác nhau hoàn toàn không giống nhau và điều này cũng không có nghĩa là tất cả các chủ thể đều phải thực hiện một hoạt động nào đó để trực tiếp phân tích, đánh giá chính sách đó. Hậu quả là phân công công việc trở nên quá tumpang lủn, quá đông đối tác cùng tham gia hoạt động, khó kiểm soát, giám sát, cơ chế phối hợp trở nên phức tạp, thủ tục xử lý các hoạt động có thể sẽ trở nên rườm rà. Ngoài ra, tình trạng này còn dẫn tới nguy cơ có quá nhiều ý kiến bất đồng về chính sách cần được phân tích, đánh giá khiến việc đưa ra kết luận chung gặp khó khăn.

Nguyên nhân phổ biến đầu tiên dẫn tới tình trạng trên là sự thiếu hiểu biết của cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách, của cơ quan soạn thảo bản mô tả nhiệm vụ và kế hoạch phân tích, đánh giá chính sách cũng như của bộ phận tham mưu cho người có thẩm quyền quyết định nhiệm vụ này. Sự thiếu hiểu biết đầy đủ này có thể là do năng lực của cơ quan này hạn chế, cũng có thể do bản thân chính sách hoặc nhóm chính sách cần phân tích, đánh giá có tính chất phức tạp, liên quan tới nhiều ngành, nhiều lĩnh vực, hoặc do phạm vi các hoạt động tổ chức thực hiện chính sách và quy mô, tính chất của các đối tượng chịu tác động của chính sách lớn và phức tạp. Do sự thiếu hiểu biết nên tâm lý “thừa hơn thiếu” sẽ khiến cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách và những cán bộ có thẩm quyền/trách nhiệm quyết định sẽ tìm cách tập hợp càng nhiều càng tốt những cơ quan, tổ chức và cá nhân có vẻ “có liên quan”, khiến cho số cơ quan, tổ chức này nhiều hơn số thực sự cần thiết.

Nguyên nhân cơ bản thứ hai là nhận thức không đúng về yêu cầu “sự tham gia của cộng đồng” trong phân tích, đánh giá

chính sách, đặc biệt là đối với từng chính sách hoặc nhóm chính sách cụ thể. Như trên đã trình bày, “sự tham gia của cộng đồng” có thể theo nhiều hình thức, ở nhiều cấp độ và không nhất thiết phải là trực tiếp thực hiện các hoạt động trong quá trình phân tích, đánh giá chính sách. Do đó, để tránh trường hợp này, cần xác định rõ vai trò của từng nhóm chủ thể có liên quan, quyết định số lượng các chủ thể tham gia từng nhóm hoạt động trong quá trình phân tích, đánh giá mỗi chính sách và hình thức, thời điểm thích hợp để họ tham gia quá trình phân tích, đánh giá chính sách sao cho thiết thực và hiệu quả, đáp ứng tốt yêu cầu, mục tiêu đặt ra đối với sự tham gia này.

Một nguyên nhân khác dẫn tới tình trạng có nhiều chủ thể sẵn sàng và mong muốn tham gia các hoạt động phân tích, đánh giá một chính sách, thậm chí tham gia càng nhiều càng tốt trong một số trường hợp, là họ có những lợi ích trực tiếp, thiết thực và to lớn liên quan tới việc phân tích, đánh giá chính sách. Nếu đáp ứng đầy đủ yêu cầu của tất cả các chủ thể đó, số lượng chủ thể tham gia các hoạt động phân tích, đánh giá một chính sách cụ thể sẽ quá nhiều, gây khó khăn, làm giảm hiệu quả và có thể dẫn tới lộn xộn trong tổ chức thực hiện nhiệm vụ. Nhân tố quan trọng nhất dẫn tới tình trạng này là tâm lý e ngại quyền lợi không được bảo đảm thỏa đáng khi chính sách có liên quan được xem xét, phân tích, đánh giá - thực chất là thiếu tin cậy cơ quan chủ trì và các cơ quan thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách. Để tránh tình trạng này, điều quan trọng nhất là phải bảo đảm tính khách quan, minh bạch có thể kiểm chứng và cơ chế cho phép ý kiến của những chủ thể liên quan được xem xét đầy đủ, khách quan, chính xác trong quá trình phân tích, đánh giá chính sách.

4. Phương pháp và quy trình phân tích, đánh giá chính sách không hợp lý và không được vận dụng một cách nhất quán

Phương pháp và quy trình thực hiện có ảnh hưởng quyết định tới việc tổ chức thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách, đồng thời cũng ảnh hưởng tới kết quả và chất lượng của công tác phân tích, đánh giá một chính sách. Việc lựa chọn sai phương pháp, quy trình thực hiện có thể gây ra những hậu quả ít nghiêm trọng như khó tạo ra sự phối hợp ăn ý giữa các đơn vị, tổ chức, cá nhân có liên quan, thời gian thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách kéo dài, chi phí thực hiện nhiệm vụ cao hoặc vượt dự kiến,... nghiêm trọng hơn, có thể khiến không đạt được những kết quả mong muốn, chất lượng các báo cáo, kết luận phân tích, đánh giá chính sách không đạt yêu cầu, thậm chí không hoàn thành được nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách dự kiến.

Nguyên nhân đầu tiên dẫn tới tình trạng này cũng tương tự như nhiều vấn đề nêu trên, bắt nguồn từ năng lực hạn chế của các chủ thể chủ chốt liên quan tới nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách, đặc biệt là (i) Cơ quan chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách, (ii) Cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách và (iii) Cơ quan chủ trì thực hiện các nhóm hoạt động chủ yếu trong quá trình phân tích, đánh giá chính sách. Trong nhiều trường hợp, những phương pháp và quy trình được thực hiện không phải hoàn toàn là do các cơ quan, tổ chức liên quan không thể, không biết, mà họ chỉ đơn thuần là lựa chọn, thực hiện những gì họ quen dùng. Để tránh tình trạng này, các cơ quan có thẩm quyền quyết định cần tổ chức đánh giá, thẩm định kỹ đề xuất của các cơ quan, tổ chức và cá nhân dự kiến sẽ thực hiện. Với những hoạt động có ý nghĩa quan trọng, thậm chí cần thẩm định nhiều vòng bởi các

chuyên gia am hiểu, thì có những cách tiếp cận khác nhau. Ngoài ra, bản thân các phương pháp, quy trình được lựa chọn cũng cần được kiểm tra, thẩm định trong quá trình vận dụng (xem việc thực hiện có khó khăn, vướng mắc hay không và đó là những khó khăn, vướng mắc gì, kết quả đạt được ra sao, chất lượng của nó như thế nào,...).

Nguyên nhân quan trọng thứ hai là thiếu những điều kiện và nguồn lực cần thiết để áp dụng những phương pháp hiện đại, những quy trình tiên tiến và hiện đại. Thực tế này cũng có thể bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân, yếu tố thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau. Trước hết, những phương pháp hiện đại để phân tích, đánh giá một chính sách, đặc biệt là đánh giá tác động của chính sách đó, có thể đòi hỏi phải có cơ sở dữ liệu phong phú được tập hợp cho một thời gian dài mà hiện chưa sẵn có, chưa tập hợp được hoặc chưa có cách để bóc tách từ cơ sở dữ liệu hiện có. Trong trường hợp này, thường phải lựa chọn một cách tiếp cận khác, một phương pháp khác phù hợp với điều kiện thực tế. Nếu chỉ là thiếu những điều kiện có thể khắc phục được (thiếu trang thiết bị xử lý thông tin, cơ cấu tổ chức và cơ chế phối hợp chưa phù hợp,...) thì có thể triển khai thêm các biện pháp (và nguồn lực) để khắc phục những bất cập trước khi chính thức triển khai nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách.

Một trong những nguyên nhân rất quan trọng khác có thể dẫn tới việc không lựa chọn được phương pháp triển khai và quy trình thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách là có những hoạt động đòi hỏi phải vận dụng quá nhiều những phương pháp và áp dụng những quy trình khác nhau, thậm chí tới mức trái ngược nhau, trong khi các cơ quan có thẩm quyền lại thiếu năng lực cần thiết để đánh giá được những phương pháp và quy trình này. Những biện pháp có thể được áp dụng để khắc phục tình trạng này là:

- Lựa chọn phương pháp, thiết lập quy trình, cơ chế hoạt động tương thích nhất có thể đối với các phương pháp, quy trình, cơ chế hoạt động riêng rẽ của các cơ quan, tổ chức, cá nhân cùng tham gia phân tích, đánh giá chính sách. Những tổ chức tư vấn có năng lực có thể được huy động để hỗ trợ thực hiện nhiệm vụ này. Phương thức này chỉ có thể thực hiện được nếu những khác biệt giữa các cơ quan, tổ chức, cá nhân không lớn và có thể tìm được giải pháp dung hòa.

- Phân chia toàn bộ các hoạt động phân tích, đánh giá một chính sách thành những nhóm hoạt động có tính chất giống nhau, có thể áp dụng những cách tiếp cận, những phương pháp, những quy trình tương tự như nhau. Đây thực chất là phương thức tạo sự dung hòa bộ phận và thường được lựa chọn khi những khác biệt giữa các cơ quan, tổ chức, cá nhân rất lớn và khó có thể dung hòa. Khi vận dụng phương thức này, cần đặt ra những yêu cầu về chất lượng và cấu trúc các kết quả của từng nhóm để bảo đảm cho các kết quả làm việc của từng nhóm tương thích về mặt phương pháp, bảo đảm cho chúng có thể được tổng hợp thành kết quả chung. Trong một số trường hợp, sự phân nhóm các hoạt động không nhất thiết chỉ dựa vào sự giống nhau trong quy trình thực hiện hoạt động, mà có thể dựa cả vào các tiêu chí khác như địa bàn triển khai các hoạt động, đối tượng cần nghiên cứu, đánh giá,...

Tuy nhiên, biện pháp quan trọng hơn là cần phòng ngừa tình trạng này ngay từ đầu bằng cách chọn những cơ quan, tổ chức, cá nhân thành thạo và sử dụng những phương pháp tương tự hoặc cùng loại, có cơ chế hoạt động và sử dụng những quy trình làm việc tương tự nhau.

Chương V

PHƯƠNG PHÁP PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH

Phương pháp nghiên cứu bao giờ cũng phải gắn liền và xuất phát từ mục đích, yêu cầu, đối tượng và nội dung cũng như điều kiện tiến hành nghiên cứu. Nguyên lý chung này cũng đúng trong việc phân tích, đánh giá một chính sách. Việc lựa chọn phương pháp nghiên cứu còn phụ thuộc rất nhiều vào các yếu tố chủ quan, gắn với cả các chủ thể thực hiện nhiệm vụ nghiên cứu, phân tích và đánh giá chính sách cũng như các chủ thể đưa ra yêu cầu phân tích, đánh giá một chính sách cụ thể. Trên thực tế, có những phương pháp thích hợp hơn với việc phân tích, đánh giá tổng thể một chính sách (xem các mục I, II và III), nhưng cũng có những chính sách chủ yếu thích hợp cho việc phân tích, đánh giá những khía cạnh, nội dung riêng rẽ của một chính sách (xem mục IV). Ở Việt Nam hiện nay, dựa trên những căn cứ khác nhau và trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm quốc tế, người ta sử dụng nhiều cách phân loại khác nhau để nhận dạng và xếp các phương pháp phân tích, đánh giá chính sách thành một số nhóm có những đặc điểm khác nhau. Dưới đây sẽ giới thiệu một số phương pháp được phân loại theo cách

tiếp cận và cách tổ chức thực hiện các hoạt động trong quá trình phân tích, đánh giá chính sách; đồng thời cũng giới thiệu thêm một số cách phân loại các phương pháp khác để tham khảo.

I. PHƯƠNG PHÁP PHÂN TÍCH LÔGÍC

Phân tích lôgíc (logical analysis/assessment) còn gọi là phương pháp phân tích nhân quả (causal analysis/assessment) là phương pháp phân tích, đánh giá trên cơ sở quan hệ nhân quả giữa việc thực hiện chính sách (cụ thể là các hoạt động trong khung khổ chính sách) với việc thực hiện được mục tiêu mà chính sách nhắm tới (kết quả và tác động của việc thực hiện chính sách). Phương pháp này dựa trên nguyên lý về mối quan hệ chung giữa các sự vật, hiện tượng¹; đồng thời, thường được sử dụng trong phân tích, đánh giá chính sách bởi việc xây dựng và triển khai một chính sách thường cũng dựa theo hoặc tuân thủ một lôgíc nhất định. Lôgíc này được xác định bởi phương pháp, công nghệ và kỹ thuật giải quyết vấn đề hoặc đạt những mục tiêu, tạo ra những kết quả mong đợi.

Ứng dụng phương pháp xây dựng một chính sách bằng cách phát triển ý tưởng ban đầu thành một chính sách hoặc chương trình hoàn chỉnh theo một khung lôgíc đang là một cách tiếp cận được sử dụng ngày càng nhiều trong các lĩnh vực, trong đó

1. Phân tích lôgíc cho phép rút ra mối quan hệ có tính bản chất giữa các sự vật, hiện tượng. Nó còn được coi là “*khoa học nghiên cứu về các quy luật và hình thức cấu tạo chính xác của tư duy nhằm nhận thức đúng đắn thế giới khách quan*” (Trần Thị Hà Nghia: *Lôgíc học đại cương*, Học viện Nông nghiệp Hà Nội, 2018). Chính vì thế, nhiều tác giả cho rằng, bản chất của việc vận dụng phương pháp lôgíc là tìm kiếm những mối quan hệ cơ bản, cốt lõi thuộc về bản chất giữa chính sách và việc thực hiện chính sách.

có lĩnh vực hoạch định chính sách. Nếu qua phân tích logic, bắt đầu từ những tác động và kết quả của một chính sách mà có thể lập lại một logic (ngược chiều) phù hợp với logic được thiết lập ban đầu (khung logic chi phối quá trình hoạch định và thực hiện chính sách) thì có thể kết luận rằng chính sách đã được thực hiện theo đúng kế hoạch; còn nếu không thì cần xem xét rõ lý do dẫn tới sự khác biệt (với hàm ý rằng chính sách không được thực hiện hoặc không thu được những kết quả như mong muốn).

Theo phương pháp/cách tiếp cận này, để đạt được một mục tiêu hoặc một kết quả cụ thể, tùy thuộc vào tính chất và đặc điểm kỹ thuật - công nghệ được lựa chọn, cần có những giải pháp hoặc nhóm giải pháp nhất định. Những giải pháp, nhóm giải pháp này cũng tùy thuộc vào đặc điểm và tính chất kỹ thuật - công nghệ cũng như những đặc điểm, yêu cầu về mặt kinh tế - xã hội, có thể được cụ thể hóa thành những hoạt động, nhóm hoạt động hoặc những biện pháp cụ thể hơn. Cứ như thế, chuỗi các hoạt động được cụ thể hóa dần theo từng tầng nấc đến mức các chủ thể liên quan có thể hình dung và thực hiện công việc một cách chi tiết, cụ thể. Các biện pháp và hoạt động, công việc cũng như các mục tiêu, kết quả có thể được phát triển thành một hệ thống các yếu tố có liên quan với nhau, trong đó mỗi yếu tố có vị trí, vai trò nhất định, tác động hoặc chịu tác động của một hoặc một số nhân tố cụ thể.

Việc mô tả, trình bày những nội dung cụ thể và chi tiết có liên quan với vấn đề mà chính sách được thiết kế để giải quyết hoặc liên quan với mục tiêu mà chính sách mong muốn đạt được cũng như quan hệ nhân quả giữa chúng có thể được mô tả bằng nhiều cách, dưới nhiều hình thức. Một số hình thức như thế thường được dùng là:

- Cây mục tiêu/cây vấn đề.

- Sơ đồ quan hệ.
- Mô hình tương quan.
- “Bản đồ tư duy”.

Việc áp dụng phương pháp phân tích logic trong phân tích, đánh giá một chính sách có thể được triển khai theo các bước sau đây:

(1) Nhận dạng chính sách và các yếu tố cấu thành chính sách. Các yếu tố cấu thành chính sách, đặc biệt là mục tiêu, kết quả và nội dung của chính sách cần được phân loại theo những tiêu chí tùy thuộc vào yêu cầu và mục đích của nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách. Việc sử dụng một hay nhiều cách phân loại các yếu tố cấu thành chính sách (theo một hay nhiều tiêu chí) là tùy thuộc mục tiêu và yêu cầu đặt ra đối với nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách. Việc sử dụng nhiều cách phân loại các yếu tố cấu thành chính sách thường được thực hiện khi sử dụng nhiều cách tiếp cận khác nhau, các yếu tố được đặt trong những mô hình khác nhau.

(2) Nhận dạng và xác định các yếu tố có liên quan tới chính sách, tới việc thực hiện chính sách và việc thực hiện mục tiêu, tạo ra các kết quả mà chính sách hướng tới. Trong bước này, cần xác định được bản chất, tính chất các mối quan hệ giữa các yếu tố cấu thành chính sách làm cơ sở cho việc xác định các mối quan hệ kinh tế - kỹ thuật giữa các yếu tố và xây dựng mô hình phản ánh những mối quan hệ này.

(3) Xây dựng mô hình mô tả mối quan hệ giữa các yếu tố cấu thành chính sách và liên quan tới việc tổ chức thực hiện cũng như tới việc thực hiện mục tiêu, tạo ra kết quả mà chính sách hướng tới. Mô hình cần bao quát những mối quan hệ cơ bản nhất giữa các nhân tố có vai trò quan trọng nhất đối với nội dung và việc thực hiện chính sách. Mô hình chứa đựng càng nhiều mối quan hệ giữa các yếu tố cấu thành chính sách thì

càng giúp đánh giá toàn diện và đầy đủ chính sách, nhưng khối lượng thông tin, số liệu cần xử lý càng nhiều, càng khó vận hành. Chất lượng mô hình sẽ quyết định chất lượng hoạt động phân tích, đánh giá chính sách. Số lượng các yếu tố được bao gồm trong mô hình càng nhiều, tính chất các mối quan hệ càng đặc thù và vai trò của các mối quan hệ càng quan trọng cũng như số liệu, tư liệu cần thu thập để phân tích chúng càng dễ thì chất lượng của mô hình càng cao.

(4) Xây dựng các giả thiết về tính chất, chiều hướng và mức độ của các mối quan hệ giữa các yếu tố cấu thành chính sách và liên quan tới việc tổ chức thực hiện cũng như tới việc thực hiện mục tiêu, tạo ra kết quả mà chính sách hướng tới. Điều kiện để có được mối quan hệ như trên cũng cần được xem xét. Hiện trên thế giới đã có nhiều nghiên cứu về các chính sách cũng như những hiện tượng, những quan hệ xã hội khác nhau và nhiều nhà nghiên cứu đã xây dựng và kiểm nghiệm những mô hình khác nhau phản ánh những mối liên hệ có liên quan. Do vậy, khi cần phân tích, đánh giá một chính sách, có thể rà soát, lựa chọn và điều chỉnh những mô hình sẵn có cho phù hợp.

(5) Tập hợp các thông tin, dữ liệu, dữ kiện để kiểm định các giả thiết đã xây dựng như mô tả ở trên. Việc kiểm định này có thể giúp chứng minh hoặc bác bỏ những giả thiết ban đầu, cho phép có những nhận định tương ứng về chính sách cần phân tích, đánh giá. Hiện cả Nhà nước lẫn các cơ quan, tổ chức nghiên cứu, tổ chức xã hội - nghề nghiệp đều có ý thức xây dựng cơ sở dữ liệu riêng của mình. Vấn đề đặt ra cho các cán bộ phân tích, đánh giá chính sách là nhận biết được những cơ sở dữ liệu này và đặc điểm của nó để tập hợp, phân loại và chuyển hóa chúng thành cơ sở dữ liệu phù hợp với yêu cầu phân tích, đánh giá chính sách.

(6) Kết luận về mối quan hệ giữa các yếu tố cấu thành chính sách và liên quan tới việc tổ chức thực hiện cũng như tới việc thực hiện mục tiêu, tạo ra kết quả mà chính sách hướng tới sau khi đã kiểm chứng.

Phương pháp phân tích logic có những ưu điểm chủ yếu sau đây:

- Phương pháp phân tích logic có thể được áp dụng cả trong các trường hợp cần phân tích định tính cũng như định lượng với những mức độ chi tiết, cụ thể khác nhau, do đó thích hợp với những nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách ở những mức độ khác nhau.

- Phương pháp phân tích logic cho phép đánh giá chính sách một cách toàn diện, xem xét toàn bộ các mối quan hệ liên quan tới một chính sách cũng như vai trò, vị trí của từng nhân tố tác động tới việc thực hiện chính sách và kết quả của nó.

Bên cạnh những ưu điểm nêu trên, phương pháp phân tích logic có những nhược điểm và hạn chế chủ yếu sau:

- Để có thể vận dụng thành công phương pháp phân tích logic, cần có hiểu biết tổng quát và rõ ràng về các nhân tố tác động tới chính sách và tác động của chính sách cũng như việc thực hiện chính sách tới các chủ thể liên quan. Những nhân tố này vốn tồn tại khách quan, nếu người phân tích, đánh giá (yếu tố chủ quan) không nhận biết đầy đủ và chính xác thì những phân tích trở nên kém ý nghĩa và khó kết luận vì các phân tích, tính toán không thể tự tạo ra mối quan hệ không tồn tại trên thực tế được.

- Cũng như các hiện tượng kinh tế - xã hội khác, chính sách và việc thực hiện chính sách chịu tác động của nhiều nhân tố và nó cũng có tác động nhiều mặt tới nhiều chủ thể, nhiều hiện tượng và quá trình. Phương pháp phân tích logic không thể bao quát tới tất cả những nhân tố ảnh hưởng cũng như tất cả các

tác động của nó mà chỉ xét tới những nhân tố, những tác động dễ nhận thấy và có mức độ quan hệ đáng kể. Nếu xác định những điều này không chính xác, kết quả phân tích có thể sẽ sai khác so với thực tế, khiến việc phân tích, đánh giá chính sách trở nên thiếu chính xác.

- Phương pháp phân tích logic chỉ có thể được vận dụng thành công bởi những chuyên gia, cán bộ có tư duy logic và khách quan, không thể dựa vào sự cảm nhận chủ quan. Như thế, những cán bộ có tư duy cảm tính, có cách tiếp cận kinh nghiệm/ lịch sử thường khó có thể chuyển đổi kiểu tư duy quen thuộc của họ để áp dụng phương pháp này.

Theo mô tả trên đây, phương pháp phân tích logic rất thích hợp cho việc phân tích ảnh hưởng, đánh giá tác động của chính sách và các nhân tố tác động tới sự thành công hay không thành công của một chính sách (bao gồm cả hướng và mức độ tác động). Với kết quả và việc thực hiện mục tiêu cũng như hiệu quả của một chính sách và việc thực hiện chính sách đó, người ta thường áp dụng phương pháp mô tả, thống kê.

II. PHƯƠNG PHÁP SO SÁNH ĐỐI CHỨNG

Phương pháp so sánh đối chứng (comperative analysis/ assessment) là phương pháp phân tích, đánh giá một chính sách bằng cách so sánh chính sách cần phân tích/đánh giá và việc thực hiện nó (cùng với những nội dung cần phân tích, đánh giá khác như kết quả, hiệu quả và tác động của nó) với một hoặc một số chính sách khác (có cùng mục đích hoặc được thực hiện trong cùng bối cảnh) và việc thực hiện chính sách (hoặc những chính sách) này. Muốn sử dụng phương pháp so sánh đối chứng một cách hiệu quả, cần lựa chọn đúng chính sách (hoặc những

chính sách) làm đối chứng, đồng thời xác định được những tiêu chí để so sánh¹.

Quy trình chung để sử dụng phương pháp so sánh đối chứng khi phân tích, đánh giá một chính sách được thực hiện như sau:

(1) Nhận dạng và cụ thể hóa mục đích, yêu cầu, kết quả cần đạt của nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách. Bước đầu tiên khi vận dụng bất kỳ phương pháp nào để phân tích, đánh giá một chính sách là cần phải làm rõ mục đích, yêu cầu và những sản phẩm cần có (cũng như chất lượng của nó). Đây chính là căn cứ để xác định những công việc cần triển khai, từ đó so sánh, đánh giá những công việc, hoạt động ứng với từng phương pháp xem chúng có phù hợp hay không, có cho phép thực hiện được mục tiêu, tạo ra những kết quả mong đợi hay không. Những mục tiêu, yêu cầu này càng cụ thể, các kết quả phân tích/đánh giá càng được mô tả chi tiết thì việc lựa chọn chính sách đối chứng càng chính xác.

(2) Xây dựng và lựa chọn hệ thống tiêu chí so sánh, đối chiếu giữa các chính sách. Việc xác định các tiêu chí so sánh thường xuất phát từ mục tiêu phân tích, đánh giá, từ những nội dung cần phân tích, đánh giá, những đặc điểm cơ bản của các chính sách cần phân tích, đánh giá cũng như bối cảnh xây dựng, thực hiện những chính sách này. Các chính sách được đưa ra để so sánh càng có độ tương đồng cao thì số lượng các tiêu chí có thể được sử dụng càng nhiều. Số lượng các tiêu chí dùng để phân tích, đánh giá càng nhiều thì việc so sánh, đối

1. Ở một chừng mực nào đó, phương pháp này cũng có những nét tương đồng với phương pháp “ghép đôi” (matching). Theo đó, người ta không so sánh toàn bộ chính sách, mà so sánh những nội dung tương đồng của những chính sách khác nhau và tác động của những nội dung tương đồng đó tới những đối tượng chịu tác động (tương đồng hoặc khác nhau/trái ngược).

chiếu càng triệt để và các kết luận rút ra từ việc phân tích, đánh giá các chính sách này (đặc biệt là chính sách mục tiêu của việc phân tích, đánh giá) càng toàn diện và đầy đủ.

Trên thực tế, luôn có những trường hợp các chính sách được đưa ra làm đối chứng để so sánh có những nội dung, đối tượng tác động khác nhau, quy mô và phạm vi áp dụng khác nhau và thời gian thực hiện cũng khác nhau. Do đó có thể có những tiêu chí chỉ có thể tính toán từ việc thực hiện một chính sách mà không xuất hiện khi phân tích, đánh giá những chính sách khác. Trong trường hợp đó, cần cố gắng tìm kiếm những tiêu chí tương tự hoặc có nội hàm tương đương để so sánh và cần lưu ý đúng mức tới sự khác biệt này khi đưa ra những nhận định hoặc kết luận.

(3) Xác định các chính sách tương đương và lựa chọn chính sách làm đối tượng so sánh, đối chiếu. Bước này phải xác định cả số lượng chính sách cần chọn để so sánh và những chính sách cụ thể được chọn làm đối chứng. Chính sách được chọn làm đối chứng cần tương đồng với chính sách được phân tích, đánh giá về các mặt:

- Mục tiêu của chính sách. Trong nhiều trường hợp, để bảo đảm sự tương đồng về mục tiêu trong bối cảnh không có hoặc khó tìm chính sách đối chứng có cùng mục tiêu, người ta có thể phân tích, đánh giá một chính sách bằng cách phân chia toàn bộ quá trình thực hiện một chính sách thành những giai đoạn khác nhau và so sánh việc thực hiện chính sách đó cùng với những kết quả của nó trong những giai đoạn, những thời kỳ khác nhau.

- Nội dung của chính sách, đặc biệt là những công nghệ (phương thức) thực hiện mục tiêu được lựa chọn, những giải pháp và hoạt động cụ thể cần thực hiện. Theo hướng này, người ta thường lựa chọn và so sánh những chính sách trên cùng một

lĩnh vực, trong cùng một chuyên ngành với chính sách cần phân tích, đánh giá.

- Cấu trúc của chính sách (đối tượng thụ hưởng, đối tượng chịu tác động, không gian và thời gian thực hiện chính sách). Do mục tiêu và tác động mong đợi của các chính sách có sự khác biệt nên ngay cả khi đối tượng thụ hưởng, đối tượng chịu tác động, thời gian và không gian tổng thể dành cho việc thực hiện một số chính sách là tương tự nhau thì chúng cũng có thể được phân loại khác nhau và có nội dung khác nhau.

Chẳng hạn, chính sách hỗ trợ phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa cũng dành sự hỗ trợ cho thanh niên khởi nghiệp. Chính sách hỗ trợ thanh niên khởi nghiệp cũng dành những hỗ trợ khác nhau cho những thanh niên tự thành lập và vận hành doanh nghiệp của mình. Tuy nhiên, nếu như trong chính sách hỗ trợ phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa, thanh niên chỉ được coi là một trong những đối tượng được hưởng hỗ trợ thì trong chính sách hỗ trợ thanh niên khởi nghiệp, đây lại là đối tượng được ưu tiên, là trung tâm các tác động từ các giải pháp chính sách. Do vậy, những nguồn lực được phân phối cho họ sẽ khác nhau, điều kiện và phương thức cung cấp nguồn lực cho họ cũng khác nhau, yêu cầu đặt ra đối với việc thụ hưởng những hỗ trợ cho họ cũng có thể khác nhau. Nếu không làm rõ những khác biệt này, những kết luận được rút ra sẽ thiếu chính xác.

- Những điều kiện và bối cảnh thực hiện chính sách. Những chính sách có điều kiện và bối cảnh càng giống nhau thì càng dễ so sánh với nhau và việc so sánh chúng với nhau càng cho phép có những nhận xét và kết luận chính xác. Vấn đề mỗi chính sách đều được hoạch định và thực hiện dưới nhiều điều kiện và trong bối cảnh có những yếu tố đặc trưng khác nhau, trong đó mỗi điều kiện, mỗi yếu tố cấu thành bối cảnh ra đời và thực hiện chính sách có những vai trò khác nhau, có những tác động

khác nhau tới bản thân chính sách và việc thực hiện chính sách. Do vậy, cần xác định đúng những điều kiện căn bản, có tính bản chất và những yếu tố then chốt trong bối cảnh thực hiện chính sách. Chất lượng của việc phân tích, đánh giá chính sách bằng phương pháp so sánh đối chứng phụ thuộc rất lớn vào việc này.

(4) Tập hợp và xử lý thông tin theo yêu cầu phân tích, đánh giá chính sách. Tùy theo mục đích, yêu cầu đối với nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách, các số liệu và thông tin thu được từ các chính sách đối chứng sẽ được so sánh, đối chiếu với nhau để phát hiện những khác biệt về các nội dung phân tích, đánh giá chính sách, tìm ra xu hướng, mức độ khác biệt giữa các nội dung. Trên cơ sở đó, có thể rút ra những kết luận cần thiết về các nội dung cần phân tích, đánh giá.

Trên thực tế, dù các chính sách đối chứng có được lựa chọn thận trọng đến đâu vẫn có thể có những yếu tố làm sai lệch kết quả so sánh hoặc làm ý nghĩa của các số liệu, thông tin phản ánh các chỉ số bị diễn giải thiếu chính xác. Do vậy, một mặt, cần chú trọng đúng mức tới việc kiểm định, đánh giá lại các nhận định; mặt khác, khi đưa ra những nhận định về chính sách thông qua phương pháp so sánh đối chứng, cần nêu được những hạn chế trong kết quả phân tích, đánh giá chính sách và những điểm chưa được kiểm định đúng mức, cần tiếp tục theo dõi, tập hợp thông tin bổ sung để chỉnh lý cho phù hợp với thực tế hơn.

Ngoài ra, dù phương pháp so sánh đối chứng thường đòi hỏi phải đầu tư nhiều công sức cho việc thu thập thông tin, số liệu từ nhiều nguồn, phản ánh nội dung và việc thực hiện không chỉ bản thân chính sách cần phân tích, đánh giá mà cả về những chính sách dùng làm đối chứng, nhưng vẫn cần sử dụng các phương pháp khác để phân tích, đánh giá chính sách được chỉ

định nhằm nâng cao tính chính xác của các nhận định và kết luận đối với chính sách này.

III. PHƯƠNG PHÁP PHÂN TÍCH PHẢN THỰC

Phân tích phản thực (counterfactual analysis) là phương pháp phân tích, đánh giá chính sách bằng cách so sánh chính sách với việc không thực hiện chính sách hoặc với việc thực hiện một chính sách trái ngược với chính sách cần phân tích, đánh giá. Phương pháp này có những đặc điểm tương tự như phương pháp so sánh đối chứng, chỉ khác ở chỗ đối tượng để so sánh, đối chứng là trường hợp trái ngược với việc thực hiện chính sách được phân tích, đánh giá¹.

Theo phương pháp phân tích phản thực, chính sách cần phân tích, đánh giá sẽ được so sánh với một chính sách khác có những điểm trái ngược (về mục tiêu, về cách thức thực hiện, về các nội dung của chính sách,...). Trường hợp trái ngược với chính sách cần phân tích, đánh giá có thể là một chính sách trái ngược được triển khai trên thực tế ở một địa phương khác, vào một thời điểm khác, với một đối tượng khác,... hoặc là một hiện thực giả định. Tuy nhiên, trên thực tế, việc tìm kiếm những chính sách hoàn toàn trái ngược với chính sách được yêu cầu

1. Tuy được gọi là phương pháp phân tích phản thực nhưng trên thực tế, trong rất nhiều trường hợp, người ta không xây dựng những mô hình hoàn toàn trái ngược với chính sách thực được xem xét, mà chỉ phân tích mô hình có một số điểm trái ngược, thậm chí chỉ là những khác biệt so với chính sách cần được phân tích, đánh giá. Phương pháp này khá gần với phương pháp “xây dựng kịch bản” (Szenario creating) hay được dùng trong phân tích và hoạch định chiến lược cũng như các chương trình, kế hoạch hoạt động.

phân tích, đánh giá thường khó khăn nên ít khi chúng được chọn để so sánh, mà người ta thường thiết kế ra những chính sách (hoặc các phương án chính sách) trái ngược giả định rồi đưa ra các giả thiết về phản ứng của các đối tượng liên quan để hình dung, phán đoán những kết quả và tác động mà chính sách và việc thực hiện nó có thể tạo ra cũng như những rủi ro mà nó có thể gặp phải. Ở điểm này, phương pháp phân tích phản thực có những đặc điểm giống như phương pháp phân tích lôgic (phản ứng của các chủ thể liên quan tới chính sách và thực hiện chính sách cũng như tác động của nó được phân tích dựa trên sự suy luận lôgic về đặc điểm kinh tế - chính trị - xã hội của những mối quan hệ này).

Mỗi chính sách luôn bao gồm một số mục tiêu (hoặc một số mục tiêu cụ thể), nhiều hoạt động, hướng vào nhiều đối tượng ở những địa bàn khác nhau vào những thời điểm (hoặc trong những khoảng thời gian) khác nhau. Bởi vậy, khi cần phân tích, đánh giá một chính sách cụ thể, người ta có thể phân chia chính sách đó thành những bộ phận cấu thành khác nhau, sau đó thiết lập những phương án chính sách với các tổ hợp khác nhau từ những yếu tố đó. Theo cách này, có thể phân tích, đánh giá một cách biệt lập những yếu tố, khía cạnh cụ thể của chính sách được yêu cầu phân tích, đánh giá.

Các phương tiện kỹ thuật, đặc biệt là các chương trình tin học làm cho việc phân tích phản thực có thể được vận dụng một cách phổ biến và đem lại những kết quả phong phú, cụ thể, đa chiều và đáng tin cậy hơn. Hơn nữa, do có năng lực xử lý thông tin với số lượng lớn, có thể xây dựng nhiều phương án “phản thực” ở những mức độ và hình thức khác nhau, các kết quả phân tích, đánh giá một chính sách có thể sẽ sâu sắc hơn.

Việc vận dụng phương pháp phân tích phản thực được tiến hành theo những bước sau đây:

(1) Phân tích toàn diện cấu trúc của chính sách cần được phân tích, đánh giá và quyết định phạm vi, mức độ phân tích phản thực (lựa chọn phân tích tổng thể chính sách được yêu cầu hay phân tích chi tiết từng bộ phận hoặc một số bộ phận cấu thành chính sách này). Đây thực chất là bước quyết định xem phạm vi, mức độ đánh giá bằng cách xem xét phản thực đến đâu.

(2) Xây dựng mô hình mô tả sự vận động và tác động (tổng thể) của chính sách hoặc các phương án so sánh phản thực (những phương án với những tổ hợp các yếu tố cấu thành chính sách và giả định về các yếu tố/tổ hợp cấu thành chính sách). Những mô hình này tùy thuộc vào ý đồ (phân tích, đánh giá tổng thể hay theo từng bộ phận/tổ hợp các bộ phận) và sự phân chia chính sách cần phân tích, đánh giá thành các thành tố như đã thực hiện ở bước trước đó. Những mô hình được thiết kế không những phải phù hợp với logic về mặt kinh tế - kỹ thuật (mô phỏng được tương đối rõ và đúng về những diễn biến khi chính sách được thực hiện), mà còn cần phù hợp với các phương tiện, công cụ cũng như cơ sở dữ liệu có thể sử dụng để tính toán, phân tích.

(3) Tập hợp các tư liệu, số liệu để phân tích, tính toán, thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách theo mô hình đã xây dựng. Những nội dung này cũng được triển khai tương tự như với các phương pháp trên. Cũng như với phương pháp phân tích logic, việc so sánh các chuỗi số liệu có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Nó trực tiếp cho biết xu hướng biến động của thực tại chịu tác động của chính sách, đồng thời là căn cứ để phân tích

nguyên nhân dẫn tới những xu hướng này, từ đó nhận dạng và kiểm định những tác động do chính sách cần xem xét gây ra¹.

(4) Trong trường hợp có những tổ hợp gồm các yếu tố chính sách khác nhau, các tập hợp số liệu sẽ phản ánh những trạng thái giả định khác nhau về tính chất (chất lượng) và mức độ (số lượng). Việc xem xét những khác biệt này, so sánh chúng với thực tế thực hiện chính sách và phân tích nguyên nhân của chúng sẽ cho phép rút ra những kết luận tương ứng về chính sách cần xem xét và việc thực hiện nó.

(5) Chuyển giao kết quả phân tích, đánh giá chính sách cho cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách và các cơ quan, tổ chức có liên quan theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền. Trước khi kết quả này được chuyển giao, nó có thể được thẩm định và đánh giá bởi một hoặc một số cơ quan, tổ chức độc lập (theo thỏa thuận hoặc theo quyết định của cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách trước hoặc sau khi nhiệm vụ này được hoàn thành).

Để áp dụng phương pháp phân tích phản thực, cần bảo đảm một số điều kiện chủ yếu sau đây:

- Có đội ngũ chuyên gia có kinh nghiệm, có năng lực phân tích logic và tư duy phản biện để xây dựng các kịch bản, các mô hình mô phỏng “hiện thực ảo”. Năng lực này đòi hỏi các chuyên gia phải có kiến thức và kỹ năng xây dựng các mô hình, đồng thời có các kiến thức chuyên môn về những lĩnh vực

1. Trong thực tiễn phân tích, đánh giá một chính sách, có nhiều trường hợp các kết quả tính toán, phân tích từ mô hình tỏ ra không phù hợp với thực tế. Ngoài những nguyên nhân thuộc về chính sách, có thể có nguyên nhân về hạn chế của mô hình, đặc biệt là việc bỏ qua (hoặc quá coi trọng) một số nhân tố tác động không đưa vào mô hình, giả định về tính chất và mức độ của các mối quan hệ không chính xác, phương pháp xử lý số liệu/thông tin không phù hợp với tính chất mối quan hệ, số liệu được tập hợp từ các phương pháp không tương thích với nhau.

mà chính sách đề cập tới. Nhìn chung, khó có thể tìm được một chuyên gia thông thạo, có thể đáp ứng tất cả những yêu cầu trên. Do vậy, thường phải có một nhóm chuyên gia có chuyên môn trên những lĩnh vực chủ yếu của chính sách cùng tham gia xây dựng và vận hành mô hình.

- Có cơ sở dữ liệu đủ để mô phỏng diễn biến thực tế. Như trên đã trình bày, các thông tin, số liệu cần dùng cho việc phân tích, đánh giá chính sách thường tồn tại trong nhiều hệ thống cơ sở dữ liệu, trong đó có những hệ thống không hoặc ít được kết nối với các hệ thống khác. Hơn nữa, ít khi có những cơ sở dữ liệu được thiết kế để phục vụ riêng cho việc phân tích, đánh giá một chính sách ngay từ khi chính sách đó được ban hành¹. Do đó, việc thường xuyên theo dõi, tập hợp thông tin một cách có hệ thống, phân loại chúng theo những tiêu chí phù hợp và thẩm định kỹ để bảo đảm tính chính xác, độ tin cậy của chúng là rất cần thiết.

- Công nghệ thông tin được ứng dụng rộng rãi trong phân tích, đánh giá chính sách. Điều kiện này đặc biệt quan trọng khi các chuyên gia phân tích, đánh giá chính sách xây dựng nhiều phương án, sử dụng nhiều tổ hợp các yếu tố chính sách để phân tích, đánh giá chính sách đã chọn. Giải pháp ở đây cần được đề cập cả từ hai phía: (i) Xây dựng các phần mềm mô phỏng các phương án/các tổ hợp yếu tố chính sách và sự vận hành của chúng và (ii) Phát triển, trang bị các hệ thống máy tính có năng lực đủ để xử lý số liệu và thông tin đã tập hợp được.

1. Trong nhiều trường hợp, khi hoạch định một chính sách, người ta có tiến hành khảo sát để xây dựng cơ sở dữ liệu ban đầu và tính toán một số “chỉ số gốc” làm căn cứ để sau này so sánh với các trị số của các chỉ số theo dõi/đánh giá ở những thời điểm cần thiết. Tuy nhiên, ngay cả trong những trường hợp đó, những dữ liệu này vẫn không đủ để dùng cho phân tích, đánh giá chính sách vì có thể có những biến động phát sinh trong quá trình thực hiện chính sách, đòi hỏi phải có những chỉ số mới được tính toán từ các số liệu cơ sở mà trước đó chưa tập hợp.

IV. NHỮNG PHƯƠNG PHÁP KHÁC TRONG PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH

Ngoài những phương pháp phân tích, đánh giá chính sách một cách tổng thể như trên, với những nội dung, khía cạnh cụ thể trong từng chính sách, cần chọn những phương pháp cụ thể phù hợp với đối tượng và yêu cầu phân tích, đánh giá. Một số tác giả nghiên cứu về chính sách và phân tích chính sách có những cách tiếp cận khác nhau về phương pháp và do đó, liệt kê ra nhiều phương pháp cụ thể khác nhau (xem Hộp 22)¹. Tuy nhiên, như trên đã phân tích và nhiều tác giả khác cũng đưa ra

1. Một số tác giả phân biệt 5 phương pháp nghiên cứu, đánh giá chính sách: *Theo dõi* (mô tả), tạo ra thông tin về những kết quả quan sát được của chính sách; *Dự báo* (tiên đoán), tạo ra thông tin về những kết quả kỳ vọng của chính sách; *Đánh giá* (thẩm định), tạo ra thông tin về giá trị của những kết quả kỳ vọng và quan sát được của chính sách; *Khuyến nghị* (kê đơn chính sách), tạo ra thông tin về những chính sách ưu tiên; *Cấu trúc vấn đề* (định nghĩa), tạo ra thông tin về vấn đề gì cần giải quyết. Xem William N. Dunn: “*Nhập môn về phân tích chính sách*”, Chương trình giảng dạy kinh tế Fullbright, *Tlđđ*. Thực ra, đây có thể được xem là những bước kế tiếp nhau khi dùng phương pháp phân tích logic.

Trong cuốn sách *Cẩm nang đánh giá tác động - các phương pháp định lượng và thực hành* do Ngân hàng Thế giới ấn hành năm 2010, tác giả đã đưa ra các phương pháp: Phương pháp chọn mẫu ngẫu nhiên (Randomization); Phương pháp so sánh điểm xu hướng (Propensity Score Matching - PSM); Phương pháp sai biệt kép (Double Difference - DD); Phương pháp biến công cụ (Instrumental Variables); Phương pháp gián đoạn hồi quy (Regression Discontinuity); Phương pháp xác định hiệu quả phân bổ chương trình (Measuring Distributional Program Effects) và Phương pháp sử dụng mô hình kinh tế trong đánh giá chính sách. Ngoài ra, một số phương pháp khác cũng được nhắc tới như Phương pháp chuyên gia; Phương pháp có sự tham gia và Phương pháp thống kê mô tả.

Như vậy, khái niệm phương pháp phân tích, đánh giá chính sách cũng được định nghĩa khác nhau, nên các tác giả nêu ra những phương pháp cụ thể khác nhau cũng là dễ hiểu.

ở nhiều công trình nghiên cứu khác nhau, mặc dù có nhiều phương pháp được kể ra và có nhiều phương pháp phân tích, đánh giá chính sách có thể được vận dụng trong từng trường hợp cụ thể, nhưng mỗi phương pháp đều có những ưu và nhược điểm. Do vậy, khi tiến hành phân tích, đánh giá một chính sách cụ thể, cần có sự lựa chọn và kết hợp những phương pháp khác nhau để có được kết quả tốt nhất, đáp ứng tối ưu các mục tiêu và yêu cầu đặt ra cho nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách đó.

Hộp 22: Các phương pháp được sử dụng trong phân tích, đánh giá chính sách

Phương pháp chuyên gia có thể xem như một phương pháp quan sát gián tiếp. “Chuyên gia” ở đây được hiểu theo một nghĩa rất rộng. Họ có thể là các nhà nghiên cứu, có thể là những nhà hoạt động thực tiễn hoặc người dân. Trong phương pháp chuyên gia, người nghiên cứu sử dụng phương pháp phỏng vấn, điều tra bằng bảng hỏi, hoặc mở hội nghị để thảo luận... Mỗi phương pháp đều có những ưu việt và nhược điểm, tùy tình huống mà vận dụng linh hoạt và hiệu quả. Phỏng vấn thường được sử dụng để phát hiện các vấn đề của chính sách. Phỏng vấn sâu là để tiếp tục làm rõ những vấn đề chính sách đã được phát hiện ở bước phỏng vấn. Trong cả hai trường hợp, việc chọn mẫu để phỏng vấn và đặt câu hỏi phỏng vấn đóng một vai trò rất quan trọng. Khi chọn mẫu cần chú ý để mẫu đủ mang tính đại diện, nhưng phải bảo đảm tính ngẫu nhiên trong lựa chọn, không chọn một cách cố ý theo tình cảm chủ quan. Trong điều tra với bảng hỏi, các điểm quan trọng cần lưu ý là cách thiết kế câu hỏi nhằm phát hiện vấn đề liên quan tới chính sách cần điều tra (đặt câu hỏi); cách đặt giả thuyết điều tra; chọn mẫu điều tra; chọn kỹ thuật điều tra; chọn phương pháp xử lý kết quả điều tra và thực hiện. Kết quả của phương pháp chuyên gia có thể đưa ra những thông tin mang tính định lượng trong một số trường hợp cụ thể.

Phương pháp phân tích theo nhu cầu là phương pháp đưa ra các câu hỏi quan trọng về nhu cầu mà chính sách đang cố gắng hướng tới và đáp

ứng nhu cầu đó. Bằng cách đối chiếu chính sách và kết quả thực hiện (hoặc kết quả được mong đợi) với chính sách đang được người dân yêu cầu trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường, nhà phân tích đưa ra những kết luận và lựa chọn thích hợp để đề xuất xây dựng hoặc sửa đổi chính sách.

Phân tích theo nhu cầu thường được tiến hành trong giai đoạn đầu tiên của chu trình chính sách: hình thành chính sách mới hay sửa đổi chính sách, cùng với việc xác định các mục tiêu chính sách. Trong trường hợp dùng để đưa ra những gợi ý sửa đổi chính sách, phân tích nhu cầu được tiến hành trong khi chính sách cũ đang được thực hiện và nảy sinh nhu cầu mới từ phía nhà quản lý, cơ quan thực thi, đối tượng thụ hưởng chính sách.

Phương pháp phân tích theo nghiên cứu điển hình nhằm xem xét các yếu tố về đối tượng nghiên cứu được xem là khác biệt hoàn toàn so với các đối tượng khác. Các thông tin thu được trong phân tích rất phong phú, cho phép đánh giá, phân tích các chính sách ở các khía cạnh bất thường. Trong khi tiến hành phân tích theo nghiên cứu điển hình, lưu ý rằng một số dữ liệu thu thập được có thể là định lượng, chẳng hạn như số lượng các trường hợp tuân thủ tại thời điểm khác nhau trong ngày. Nghiên cứu điển hình không nhất thiết phải sử dụng dữ liệu định tính duy nhất. Nhìn chung, các nghiên cứu điển hình thường được coi là một biện pháp kỹ thuật định tính, nhưng chúng có thể chứa các thông tin định lượng. Một nghiên cứu điển hình cho nhiều thông tin về quá trình và kết quả, và những cách thức tồn tại, phát triển của chính sách. Nó cũng cho một số thông tin về tác động tổng thể của chính sách. Cách khắc phục sự hạn chế về phạm vi trong nghiên cứu điển hình là phải làm nhiều nghiên cứu điển hình để so sánh kết quả, xác định những điểm tương đồng và khác biệt trong việc thực hiện. Nghiên cứu so sánh này được thực hiện để làm rõ những tác động mà chính sách thể hiện. Nghiên cứu điển hình là một phương pháp khá toàn diện và mô phỏng được nhiều nhất các tác động của chính sách.

Phương pháp phân tích theo mục tiêu là một trong những phương pháp được sử dụng trong quá trình phân tích chính sách tài nguyên và

môi trường. Chuyên gia phân tích chính sách không biết những tuyên bố công khai (hay ẩn ý) về mục tiêu, mục đích của chính sách. Điều này được thực hiện bằng cách lựa chọn một chuyên gia sàng lọc để bảo đảm người phân tích không tiếp cận được với mục tiêu của chính sách. Việc sàng lọc đánh giá này được thiết kế nhằm kiểm soát yếu tố chủ quan trong khi xem xét phân tích các mục tiêu của chính sách, đặc biệt quan trọng khi các yếu tố chủ quan đó có thể gây ảnh hưởng xấu, làm nhiễu khả năng phân tích tính đúng - sai của chính sách. Mặc dù phân tích theo mục tiêu đã được sử dụng trong hơn nửa thế kỷ, nhưng các tài liệu về chúng vẫn còn thưa thớt và phần lớn nặng về lý thuyết trong khi phương pháp này vẫn đang được sử dụng trên thực tế.

Phương pháp phân tích đánh giá tác động là cách kiểm định xem liệu các mục tiêu của một chính sách đã được triển khai có đạt được hay không nhờ cách tiếp cận định lượng và thực chứng chứ không phải chuẩn tắc. Để quyết định triển khai chính sách xã hội nào, cần phải hiểu rõ mối quan hệ nhân quả tồn tại giữa hành động can thiệp và kết quả của nó. Chỉ có thể đánh giá chính xác mối quan hệ nhân quả này nếu chúng ta có được một “kịch bản đối chứng”: điều gì có thể sẽ xảy ra đối với những đối tượng thụ hưởng của chương trình hay của chính sách nếu hoạt động can thiệp này không được thực hiện.

Cách tiếp cận theo hướng phân tích định lượng, các phương pháp phân tích, đánh giá chính sách thường được sử dụng có thể kể đến như khảo sát, điều tra, phân tích thử nghiệm, phân tích hiệu quả - chi phí, phân tích đa tiêu chí...

Phương pháp khảo sát, điều tra - còn được gọi là phương pháp kiến tạo xã hội. Đây là một phương pháp hiệu quả để phân tích chính sách. Bản chất phương pháp này là quan sát hoặc tự mình trải nghiệm để nhận dạng những tác động của chính sách, những tác động trực tiếp, nối tiếp, kế tiếp và gián tiếp của chính sách. Phương pháp này đòi hỏi người làm chính sách phải biết nhạy cảm trước mỗi biến động của xã hội, dù rất nhỏ, để từ đó suy luận ra những tác động tiêu cực hay tích cực của các chính sách. Có thể sử dụng nhiều phương pháp để nhận dạng như khảo sát thực địa, điều tra xã hội. Khảo sát chính sách không giống như khảo

sát thị trường. Khảo sát biến đổi xã hội là một công việc rất khó khăn nên cần dựa trên những cơ sở lý thuyết về biến đổi xã hội, quan sát tập quán, mức sống, lối sống, văn hóa ứng xử của cộng đồng, để từ đó đưa ra những phán đoán về chính sách và các kết quả thực thi chính sách.

Phương pháp phân tích thử nghiệm bao gồm các phương pháp quan sát, thí nghiệm, thực nghiệm. Thử nghiệm được tiến hành để tìm hiểu tác động của một can thiệp cụ thể vào một biến nào đó. Bằng phương tiện của một thử nghiệm, có thể cung cấp bằng chứng thuyết phục về mối quan hệ giữa một can thiệp và tác động. Như vậy, phương pháp thử nghiệm rất thích hợp để trả lời các câu hỏi đánh giá, trong đó nguyên nhân đóng vai trò trung tâm. Trong bối cảnh các phân tích chính sách trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường, một thử nghiệm được thiết kế để cung cấp nhận định sâu sắc về tác động của chính sách, do đó, thử nghiệm là một phương pháp tiếp cận truyền thống có hiệu quả.

Phương pháp phân tích hiệu quả - chi phí là phân tích mở rộng của phân tích tài chính, được sử dụng chủ yếu bởi các chính phủ và cơ quan quốc tế để xem xét một dự án hay chính sách có làm tăng phúc lợi cộng đồng hay không (Frances Perkins, Practical Cost Benefit Analysis: Basic Concepts and Applications, 1994). Anthony E. Boardman cũng giải thích: Phương pháp phân tích hiệu quả - chi phí là một phương pháp đánh giá chính sách, trong đó giá trị của tất cả các kết quả chính sách đối với mọi thành viên trong xã hội nói chung được lượng hóa bằng tiền. Lợi ích xã hội ròng là thước đo giá trị của chính sách (Anthony E. Boardman và cộng sự, Cost - Analysis: Concepts and Practices, 2001). Như vậy, đây là một phương pháp thường được tiến hành trong quá trình ra quyết định nên chấp nhận hay loại bỏ một chính sách kinh tế - xã hội dựa trên tính hiệu quả của nó, hoặc quyết định lựa chọn giữa hai hay nhiều các chính sách có tính chất loại trừ lẫn nhau.

Phương pháp phân tích đa tiêu chí (MCA) là phương pháp đánh giá các giải pháp thay thế khác nhau dựa trên một số tiêu chí, và kết hợp các đánh giá riêng rẽ vào một đánh giá tổng thể (J.S. Dodgson và cộng sự, Multi-criteria analysis: a manual, 2009). Trong phương pháp này, mục tiêu mong muốn và các thuộc tính (hoặc các chỉ số tương ứng) được xác

định cụ thể. Việc đo lường các chỉ số này thường dựa trên một phân tích định lượng (thông qua tính điểm, xếp hạng và đánh trọng số) dựa trên các nhóm và tiêu chí tác động. Trong phân tích chính sách tài nguyên và môi trường, đây là phương pháp đã được sử dụng từ lâu và ngày càng được phổ biến, hoàn thiện hơn do có nhiều ưu điểm và đáp ứng được nhu cầu về đánh giá chính sách trong quá trình phát triển bền vững.

Nguồn: Nguyễn Tùng Lâm: “Tiếp cận quá trình trong phân tích chính sách tài nguyên và môi trường”, 2011.

Nhiều chuyên gia còn phân biệt các phương pháp (hay hình thức) theo thời điểm triển khai các hoạt động phân tích, đánh giá chính sách (so với thời điểm bắt đầu thực hiện) thành đánh giá trước và đánh giá sau. Theo cách phân loại này, đánh giá trước là việc đánh giá chính sách trước khi chính sách được thực hiện, còn đánh giá sau là việc đánh giá một chính sách sau khi chính sách đã được thực hiện một thời gian nhất định (không bắt buộc chỉ đánh giá khi ngừng thực hiện chính sách mà có thể là sau khi chính sách được triển khai một thời gian và sẽ tiếp tục được thực hiện sau khi việc phân tích, đánh giá được triển khai). Đánh giá một chính sách sau khi đã bị thay thế thuộc dạng đánh giá sau.

Hộp 23: Đánh giá trước và đánh giá sau đối với một chính sách

Đánh giá tác động chỉ là một trong những thành phần của công tác đánh giá nghiêm khắc các chính sách. Xếp theo mô hình lý tưởng, chúng ta có thể phân thành ba nội dung đánh giá:

Đánh giá nhu cầu: đối tượng mục tiêu là ai, bản chất vấn đề cần giải quyết là gì, chương trình nằm trong khung khổ nào, hoạt động can thiệp có vị trí như thế nào?

Đánh giá quy trình: chương trình được triển khai như thế nào trong thực tế, các dịch vụ đã hứa được cung cấp chưa, dịch vụ có đến được đối

tượng mục tiêu không, khách hàng có hài lòng không? Đối với hai giai đoạn đầu tiên này, văn hóa đánh giá có tồn tại. Những giai đoạn này được các cơ quan viện trợ triển khai đều đặn một cách có hệ thống.

Đánh giá tác động mới xuất hiện: liệu chương trình có tạo ra tác động mong đợi đối với các cá nhân hay đối tượng mục tiêu, các hộ gia đình, các thể chế, các đối tượng thụ hưởng của chương trình? Những tác động này là nhờ chương trình hay nhờ vào các yếu tố khác?

Chúng ta tập hợp ba nội dung đánh giá trên trong phân tích “chi phí lợi ích”, tức một mặt chúng ta xem xét các chi phí hay chi phí cơ hội - cái đáng lẽ ra có thể làm được với số tiền đã chi ra - và mặt khác là tác động thực tế - lợi ích của chương trình.

Có hai nhóm phương pháp đánh giá “ngghiêm khắc” các chính sách hay các chương trình. Đánh giá được gọi là đánh giá sau được thực hiện sau khi các chính sách đã được triển khai, còn đánh giá được gọi là đánh giá trước thường được thực hiện trước khi triển khai các chính sách để nghiên cứu các khả năng lựa chọn cũng như hệ lụy của chúng.

... Cách tiếp cận *trước*, thiên về đánh giá các chính sách kinh tế vĩ mô. Đây là cách tiếp cận mang tính chuẩn tắc: người ta nghiên cứu tác động tiềm năng của các chính sách sẽ được triển khai. Phương pháp này dựa vào các mô hình kinh tế vĩ mô để xác định các nhóm tác nhân đại diện, một số nhóm hộ gia đình, những nông dân nghèo, những phụ nữ được đào tạo... Đôi khi kết hợp với các mô hình mô phỏng vi mô, phương pháp này tiến hành phân tích ở cấp độ sâu hơn. Cách tiếp cận này quan tâm đến các chính sách cơ cấu.

Đánh giá *trước* là việc đánh giá tác động tiềm tàng của một chính sách trước khi triển khai nhằm mục đích so sánh các chính sách. Đánh giá trước tác động tổng thể của các chính sách kinh tế đòi hỏi phải sử dụng một mô hình kinh tế vĩ mô. Có hai loại mô hình kinh tế vĩ mô:

- *Mô hình kinh tế lượng*: gồm các phương trình về hành vi, phương trình kinh tế lượng được tính toán theo các dữ liệu về thời gian và phương trình kế toán. Nguyên tắc của mô hình này là thể hiện lại trong tương lai những hành vi ứng xử được quan sát trong quá khứ với giả định rằng những hành vi ứng xử này luôn còn giá trị. Mô hình này không thực sự

phù hợp để đánh giá tác động phân phối thu nhập của các chính sách kinh tế như những chính sách đã được đề cập nhiều hiện nay. Mô hình này mang tính chất tổng hợp hơn, nhất là đối với các đối tượng là hộ gia đình và do đó ít được sử dụng để đánh giá tác động tới phân phối thu nhập của các chính sách kinh tế. So với mô hình cân bằng tổng thể, mô hình này có điểm hạn chế là mức độ liên kết về mặt lý thuyết thấp hơn.

- *Mô hình cân bằng tổng thể*: là một mô hình kinh tế dựa vào giả thuyết về các tác nhân kinh tế “tìm cách tối đa hóa lợi ích của mình”. Các hộ gia đình tối đa hóa lợi ích của họ, còn các doanh nghiệp tối đa hóa lợi nhuận của mình. Mô hình này được xây dựng dựa theo lý thuyết tân cổ điển. Một mô hình cân bằng tổng thể dựa vào một ma trận kế toán xã hội (*Social Accounting Matrix* - SAM). Ma trận này thể hiện các giao dịch kinh tế trong giai đoạn một năm giữa các tác nhân, hộ gia đình, doanh nghiệp, Nhà nước và giữa các ngành kinh tế. Mô hình gồm các phương trình kế toán và các phương trình hành vi - ví dụ: hàm tiêu dùng thể hiện mối liên hệ giữa thu nhập hộ gia đình và tiêu dùng. Mô hình này thường được sử dụng để mô phỏng các chính sách kinh tế và chúng ta tiến hành phân tích mang tính đối chứng một hoạt động cải cách chính sách. Chúng ta so sánh hai trạng thái kinh tế, tức so sánh tổng sản phẩm quốc nội, sản xuất, tiêu dùng, thu nhập, việc làm, giá cả, xuất khẩu ở cấp độ tham chiếu... với cấp độ mô phỏng - với mô hình.

Các ứng dụng chính của mô hình cân bằng tổng thể:

- Cải cách chính sách thuế.
- Tự do thương mại và ảnh hưởng của các khủng hoảng bên ngoài.
- Tác động của các chiến lược xóa đói, giảm nghèo.
- Các chính sách khuyến khích việc làm.
- Cải cách trợ cấp xã hội.
- Các chính sách bảo vệ môi trường.

Mô hình mô phỏng vi mô: là mô hình dựa vào một tập dữ liệu chứa đựng những thông tin về các tác nhân kinh tế vi mô riêng lẻ (các cá nhân, các hộ gia đình, các hãng), cho phép mô phỏng tác động của các chính sách lên các cá thể. Mô hình mô phỏng vi mô dựa vào các dữ liệu

cá nhân về các tác nhân kinh tế - hộ gia đình hoặc doanh nghiệp. Mô hình được xây dựng với hàng nghìn hộ gia đình được rút ra từ một cuộc điều tra hộ gia đình, trong đó chúng ta lấy một số thông tin cá nhân về các hộ gia đình: việc làm, thu nhập, tiêu dùng, trình độ giáo dục... Có nhiều loại mô hình khác nhau. Trong mô hình kế toán đơn giản, chúng ta chỉ nhập thông tin về thu nhập và tiêu dùng của hộ gia đình (về việc làm...) mà không xây dựng các hàm liên kết thu nhập và tiêu dùng. Mô hình kế toán vi mô chỉ gồm các phương trình kế toán gắn với mô hình cân bằng tổng thể nhưng không có bất kỳ hàm hành vi và phản ứng của các tác nhân nào.

... Cách tiếp cận *sau* - là cách tiếp cận mang tính thực chứng. Đây là việc xem xét và đánh giá các chính sách đã được triển khai. Cách tiếp cận này dựa vào những số liệu kinh tế vi mô và các kỹ thuật kinh tế lượng; áp dụng các phương pháp kiểm nghiệm hay bán kiểm nghiệm phỏng theo các ngành khoa học khác và áp dụng cho các chương trình “cung cấp dịch vụ tối thiểu”.

Có những nguyên tắc đánh giá *sau* nào? Theo nghĩa hẹp, phương pháp này tìm cách kiểm định xem liệu các mục tiêu của một chính sách đã được triển khai có đạt được hay không nhờ cách tiếp cận định lượng và thực chứng chứ không phải chuẩn tắc. Để quyết định triển khai chính sách xã hội nào, cần phải hiểu rõ mối quan hệ nhân quả tồn tại giữa hành động can thiệp và kết quả của nó. Chỉ có thể đánh giá chính xác mối quan hệ nhân quả này nếu chúng ta có được một **“kịch bản đối chứng”** (*counterfactual*): điều gì có thể sẽ diễn ra đối với những đối tượng thụ hưởng của chương trình hay của chính sách nếu hoạt động can thiệp này không diễn ra. Cách đặt câu hỏi của chúng ta rất giống với những gì diễn ra trong nghiên cứu dược phẩm, khi chúng ta đưa ra một loại thuốc mới và tự hỏi: liệu thuốc có tác dụng không?

Thách thức trong đánh giá tác động sẽ là xác định “yếu tố đối chứng”. Liệu điều gì đáng lẽ sẽ xảy ra nếu không có chương trình? Đối với từng cá nhân, họ có thể hoặc không là đối tượng thụ hưởng của chương trình. Chúng ta không thể quan sát từng cá nhân và trong cùng một thời điểm hai trạng thái khác nhau. Làm thế nào để giải quyết vấn đề

thiếu dữ liệu này, tức là những dữ liệu không thể quan sát được và sẽ không bao giờ quan sát được trừ khi phải tiến hành thử nghiệm trong phòng thí nghiệm?... Nghệ thuật đánh giá tác động thể hiện qua điều duy nhất: **tái hiện chính xác kết quả mà các đối tượng thụ hưởng chương trình thu được nếu như họ đã không được hưởng lợi từ chương trình này.**

Những hạn chế và vấn đề nội tại của việc đánh giá sau:

- Số lượng người tham gia (tỷ lệ *take-up*; thử nghiệm).
- Hao hụt (điều tra hậu chương trình).
- Hiệu ứng lan truyền, ngoại hưởng.
- Tác động dài hạn.

Những hạn chế và vấn đề từ các yếu tố bên ngoài của việc đánh giá sau:

- Phương pháp này không tính đến **tác động cân bằng tổng thể**, tức là tác động kinh tế vĩ mô. Nếu một chương trình đủ quan trọng, nó sẽ có những tác động gián tiếp. Ví dụ, một chương trình phát triển sản xuất cà phê ở Việt Nam có thể có tác động đến giá cà phê, và giá cà phê có thể tác động đến việc canh tác những loại cây lưu niên hay lương thực khác (giá và sản lượng sản xuất). Do chương trình, môi trường có thể thay đổi ngay cả sau khi chương trình đã kết thúc.

- **Khó khăn trong nhân rộng các kết quả:** trong đánh giá sau, chúng ta giám sát chặt chẽ những đối tượng thụ hưởng và những đối tượng có đặc điểm đặc biệt. Nếu tổng đối tượng điều tra không hoàn toàn giống nhau, điều gì bảo đảm rằng chương trình như nhau sẽ có những tác động giống nhau? Do đó, vấn đề đặt ra ở đây là nhân rộng kết quả.

- Ngoài ra, còn có **vấn đề về đạo đức**. Liệu có chính đáng không khi đề xuất một chương trình chỉ dành cho một số đối tượng nào đó? Ví dụ: trường hợp phát thuốc trong khung khổ chương trình phòng, chống HIV/AIDS: liệu có chính đáng không khi chỉ phát thuốc cho người này mà không phát thuốc cho người khác?

- Cuối cùng là vấn đề **kinh tế chính trị** trong đánh giá: đánh giá không được tiến hành trong phòng thí nghiệm: một số nhóm lợi ích, những người có liên quan có thể có những lý do chính đáng (hoặc không

chính đáng) để làm sai lệch việc đánh giá. Khi chúng ta áp dụng các phương pháp thực nghiệm vào môi trường kinh tế, xã hội thực tế, chúng ta sẽ gặp phải vấn đề rất quan trọng về kinh tế chính trị và những vấn đề này quyết định sự thành công của các hoạt động đánh giá.

Nhìn chung, đánh giá *sau* chỉ có thể áp dụng cho các chương trình hướng tới các đối tượng cụ thể và không tác động nhiều đến kinh tế vĩ mô. Khi chúng ta thực thi một chính sách có tác động đến tất cả mọi người, sẽ không thể tìm thấy các nhóm kiểm soát không phải là đối tượng của chương trình. Điển hình là các chính sách kinh tế không hướng tới các đối tượng cụ thể hay chính sách phá giá có tác động đến tất cả mọi người, chúng ta không thể tìm thấy các nhóm kiểm soát có chất lượng. Do đa phần các chính sách kinh tế thuộc dạng này, rõ ràng là không thể áp dụng các phương pháp đánh giá *sau*. Vì lý do đó, người ta phát triển các phương pháp đánh giá *trước*.

Nguồn: Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto, François Roubaud: “Đánh giá tác động của các chính sách công: thách thức, phương pháp và kết quả”, 2008.

Ngoài những phương pháp trên, còn nhiều phương pháp khác cũng được nêu trong các tài liệu phân tích, đánh giá chính sách. Tuy nhiên, khi nghiên cứu các nội dung và đối tượng mà các phương pháp đó đề cập, có thể thấy rằng phần nhiều trong số chúng là những phương pháp được sử dụng để phân tích, đánh giá những khía cạnh cụ thể, những nội dung riêng rẽ, đặc thù của những chính sách cụ thể khác nhau.

Chương VI

CÁC CÔNG CỤ PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH

I. CÁC CHỈ SỐ PHỤC VỤ PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH

Chỉ số là khái niệm được dùng để chỉ các thước đo nhằm đo lường mức độ tiến bộ trong quá trình hoạt động, được thể hiện dưới hình thức các chỉ tiêu có thể lượng hóa được. Chỉ số là những căn cứ để theo dõi, giám sát và đánh giá các sự vật, hoạt động hoặc các quá trình kinh tế - kỹ thuật cũng như chính trị - xã hội và kỹ thuật - công nghệ. Chỉ số cũng là những căn cứ để theo dõi, giám sát, đánh giá bất kỳ chính sách nào, đồng thời cũng là công cụ định hướng cho việc thực hiện chính sách. Chính vì vậy, theo lôgic, ngay từ khi xây dựng chính sách đã phải xây dựng hệ thống các chỉ số phục vụ công tác quản lý chính sách (cụ thể là phục vụ công tác theo dõi, giám sát, phân tích, đánh giá và giúp định hướng cho quá trình thực hiện chính sách)¹.

1. Ở nhiều nước, các chỉ số chưa được xác định một cách đầy đủ, có hệ thống và hợp lý nên khi giám sát, đánh giá việc thực hiện chính sách này, người ta đối chiếu các hoạt động, các biện pháp theo quy định của chính sách với thực tế, đồng thời lựa chọn những chỉ tiêu có thể tính toán được với những thông tin có thể tập hợp được tại thời điểm đó. Điều này làm cho việc giám sát, đánh giá chính sách đó không nhất quán, không đầy đủ và đương nhiên là không chính xác, có thể xuất hiện tình trạng khi nhận thấy có những chỉ số thực sự cần thiết, phản ánh đúng bản chất của chính sách, nhưng không chuẩn bị trước thông tin nên không thể tính toán được, không thể dùng chúng để đánh giá chính sách như mong muốn.

Thông thường, mỗi chỉ số có 5 yếu tố cấu thành (viết tắt là QQTTP) với ý nghĩa như được giải thích dưới đây:

(1) **Đặc tính** mà nó phản ánh (mặt chất lượng của chỉ số - **Quality**). Đây là một khía cạnh (nội dung, một yếu tố, một tác động, một kết quả,...) của một chính sách mà chỉ số cần phản ánh. Khi phân tích, đánh giá bất kỳ một chính sách nào, người ta cũng phải phân tích nhiều khía cạnh và tương ứng với mỗi khía cạnh, tùy thuộc vào yêu cầu, điều kiện, nguồn lực có thể được bảo đảm và có thể xác định, lựa chọn một số tiêu chí, từ đó sử dụng một số chỉ số khác nhau. Mỗi tiêu chí đánh giá có thể được phản ánh, đo lường bằng một số chỉ số; ngược lại, một chỉ số có thể được sử dụng để đo lường một hoặc một số tiêu chí đánh giá khác nhau. Các chỉ số riêng rẽ phản ánh các tiêu chí để đánh giá một chính sách được tổng hợp thành một bộ chỉ số để phân tích, đánh giá chính sách đó. Một bộ chỉ số đánh giá có thể được xây dựng, đề xuất và quyết định ngay trong quá trình xây dựng chính sách, nhưng nhiều khi chúng chỉ được xây dựng khi tiến hành phân tích, đánh giá chính sách này. Trong trường hợp chúng được xây dựng và quyết định trong quá trình phân tích, đánh giá chính sách, việc quyết định và lựa chọn này cần do cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách thực hiện, ít nhất cũng cần có ý kiến của cơ quan này.

Ví dụ: khi đánh giá tổng quát về chính sách xóa đói, giảm nghèo, có thể hoặc cần phải (theo yêu cầu của cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách) đánh giá toàn diện các nội dung (tính phù hợp, kết quả, hiệu quả, tác động,...) của chính sách này. Riêng về kết quả, có thể sử dụng các tiêu chí như (i) số (hoặc tỷ lệ) hộ gia đình được hỗ trợ đã thoát nghèo; (ii) mức (hoặc tỷ lệ) tăng thu nhập bình quân của các hộ nghèo; (iii) mức giảm tỷ lệ hộ nghèo,... trên địa bàn thực hiện chính sách. Tiêu chí “hộ gia đình được thụ hưởng chính sách đã

thoát nghèo” có thể được phản ánh qua chỉ số tổng hợp “số hộ gia đình nghèo được hỗ trợ bởi chính sách đã có thu nhập cao hơn ngưỡng nghèo theo quy định của Nhà nước” hoặc qua chỉ số thành phần (ví dụ: về một biện pháp cụ thể của chính sách là vay tín dụng ưu đãi) là “số hộ gia đình nghèo được vay tín dụng ưu đãi đã có thu nhập cao hơn ngưỡng nghèo theo quy định của Nhà nước”. Chỉ số này được tính chung cho cả nước hoặc cho từng địa phương, cho toàn bộ thời kỳ thực hiện chính sách hay cho từng năm trong thời kỳ này.

(2) Mức độ mà chỉ số có thể đo lường được (mặt số lượng của chỉ số - **Q**uantity). Yếu tố này thường được lượng hóa khi hoạch định chính sách, có hình thức là một trị số thể hiện mức độ đạt mục tiêu ở từng mốc thời gian hoặc trong toàn bộ thời kỳ thực hiện chính sách. Ví dụ: chỉ số “số hộ gia đình nghèo được hỗ trợ bởi chính sách đã có thu nhập được nâng lên mức cao hơn ngưỡng nghèo theo quy định của Nhà nước đối với địa bàn thực hiện chính sách” được nêu trên sẽ được lượng hóa thành “số hộ gia đình nghèo được hỗ trợ bởi chính sách đã có thu nhập cao hơn ngưỡng nghèo theo quy định của Nhà nước được giảm từ 9.000 hộ xuống còn 3.000 hộ”.

(3) Đối tượng mục tiêu mà đặc tính của nó được lượng hóa trong chỉ số (**T**arget group). Đối tượng ở đây, nói một cách khái quát, là một chủ thể cần xem xét khi phân tích, đánh giá chính sách (có thể là một nhóm đối tượng thụ hưởng chính sách hoặc một nhóm đối tượng thực hiện chính sách hoặc một đối tượng có liên quan tới chính sách theo một tiêu chí được lựa chọn). Đối tượng này thường gắn với những đặc tính của chính sách mà chỉ số sẽ phản ánh (yếu tố chất lượng của chỉ số). Trong ví dụ về chỉ số “số hộ gia đình nghèo được hỗ trợ bởi chính sách đã có thu nhập cao hơn ngưỡng nghèo theo quy định của Nhà nước” nêu trên, thì “hộ gia đình nghèo được hỗ trợ bởi chính sách đã có thu

nhập cao hơn ngưỡng nghèo theo quy định của Nhà nước” cũng chính là đối tượng mục tiêu của chỉ số.

(4) Thời gian hoặc thời điểm mà chỉ số đạt được trị số mong đợi (**T**ime). Đây có thể là thời điểm khi chính sách được thay thế bằng chính sách khác (theo dự kiến) hoặc toàn bộ thời gian của chu kỳ chính sách, nhưng cũng có thể chỉ là hoặc một số thời điểm có ý nghĩa quan trọng cần được giám sát hoặc một giai đoạn (có chủ ý) trong quá trình thực hiện chính sách. Những mốc thời gian hoặc những khoảng thời gian như vậy cần được xác định rõ ngay từ khi thiết kế hệ thống/bộ chỉ số phục vụ phân tích, đánh giá chính sách.

(5) Không gian mà trị số phản ánh đặc tính cần quan sát được lượng hóa (**P**lace). Những thông tin về yếu tố này của chỉ số cho biết nó sẽ được đo lường/xác định ở phạm vi không gian nào. Nếu không có quy định thống nhất về phạm vi không gian của chỉ số, sẽ khó có thể tập hợp số liệu để tính toán trị số của chỉ số một cách nhất quán.

Sau khi xây dựng một chỉ số, cần rà soát, đánh giá xem chỉ số đó có hữu dụng, khả thi hay không và có thể được chấp nhận là một chỉ số phục vụ mục tiêu phân tích, đánh giá chính sách hay không? Để trả lời câu hỏi này, trước tiên, cần so sánh với những yêu cầu đặt ra đối với một chỉ số (về mặt nội dung) và phân tích cấu trúc xem nó đã bao quát đầy đủ các yếu tố cấu thành một chỉ số hay không (đã bao quát đủ 5 yếu tố QQTTP như đã nêu trên hay chưa?). Về yêu cầu đối với một chỉ số, hiện các chuyên gia thường đề cập 5 nội dung sau đây (viết tắt là SMART)¹:

1. Xem thêm những nội dung có liên quan ở Hộp 24 về những yêu cầu đối với một chỉ số.

(1) Đặc trưng mà nó phản ánh phải phản ánh thuộc tính điển hình cho nội dung và giải pháp của chính sách cần phân tích (**S**pecific). Ví dụ: đối với chính sách xóa đói, giảm nghèo như trên, chỉ số “hộ gia đình được thụ hưởng chính sách đã thoát nghèo” phản ánh một khía cạnh đặc trưng cho kết quả của chính sách. Như vậy, nó đáp ứng được yêu cầu về tính đặc trưng, có thể dùng để phân tích, đánh giá chính sách này. Nhưng nếu có đề xuất về một chỉ số “tốc độ tăng trưởng công nghiệp ở địa phương” thì nó lại không đặc trưng cho kết quả thực hiện chính sách xóa đói, giảm nghèo, sẽ không được chấp nhận là một chỉ số để phân tích, đánh giá chính sách này. Bởi lẽ, phát triển công nghiệp trên một địa bàn có thể, nhưng không nhất thiết sẽ góp phần xóa đói, giảm nghèo trên địa bàn đó (ví dụ: trong trường hợp các nhà đầu tư công nghiệp đến từ địa phương khác, lao động địa phương không đáp ứng được yêu cầu về trình độ chuyên môn - kỹ thuật và nhận thức khiến doanh nghiệp phải thuê lao động từ địa phương khác,... làm cho dân cư địa phương không vì thế mà thoát nghèo)¹.

(2) Chỉ số được đề xuất và được lựa chọn phải có thể đo lường/lượng hóa được (**M**easureable). Chỉ số là công cụ lượng hóa; nếu không lượng hóa được, đó không còn là chỉ số nữa. Một chỉ số muốn có thể đo lường được thì phải đáp ứng hai yêu cầu cơ bản: (i) có phương pháp, cách thức thích hợp để đo lường nó (ví dụ: có công thức tính toán, có phương pháp tính đếm, cân đong rõ ràng được thừa nhận rộng rãi để có thể đưa ra kết quả

1. Tuy nhiên, nếu trong số những giải pháp chính sách xem việc phát triển công nghiệp là một công cụ, một phương thức xóa đói, giảm nghèo thì đây có thể là một chỉ số phản ánh hoạt động triển khai giải pháp chính sách. Nói cách khác, việc lựa chọn một tiêu thức hoặc một chỉ số cụ thể phục vụ nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách sẽ tùy thuộc vào nội dung của chính sách đó.

thống nhất nếu sử dụng công thức, phương pháp đó), và (ii) có cơ sở dữ liệu/số liệu/thông tin có thể kiểm chứng được để tính toán.

(3) Trị số được đặt ra cho chỉ số phải thực tế, có thể thực hiện được (Achievable). Yêu cầu này được đặt ra khi xây dựng/đề xuất chỉ số vào thời điểm hoạch định chính sách. Nó thường cụ thể hóa mục tiêu mà chính sách hướng tới và hàm ý rằng, mục tiêu đề ra không được quá cao so với khả năng thực hiện. Tuy nhiên, nó cũng chứa hàm ý trái ngược: mục tiêu đề ra không thể quá thấp so với yêu cầu (theo nghĩa là với trị số được đề xuất của chỉ số, sẽ không thể giúp giải quyết vấn đề mà chính sách được xây dựng và thực hiện để giải quyết). Với trường hợp phân tích, đánh giá một chính sách sau khi đã được thực hiện một thời gian, nhiệm vụ thuần túy chỉ là đo lường xem trị số này là bao nhiêu và so sánh với trị số đã được hoạch định ban đầu để xem nó có được thực hiện như dự kiến hay không và nếu có sai lệch thì mức độ và chiều hướng sai lệch như thế nào.

(4) Chỉ số phải thực sự liên quan tới nội dung phân tích, đánh giá chính sách (Relevant). Đương nhiên, đã là một chỉ số đánh giá một chính sách thì nó phải liên quan tới chính sách đó, và gắn với một hoặc một số đặc tính đặc trưng của chính sách này (thể hiện ở đặc tính “chất lượng” của chỉ số). Vấn đề là không phải tất cả các chỉ số đều cần được xem xét, mà chỉ là những chỉ số có liên quan, phục vụ những mục tiêu và nội dung của nhiệm vụ phân tích chính sách mà thôi. Chẳng hạn, nếu nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách chỉ yêu cầu xem xét tác động hoặc tính phù hợp của chính sách thì các chỉ số phản ánh kết quả, hiệu quả và tính bền vững của chính sách không cần được xem xét vì nó không phục vụ mục tiêu, yêu cầu đặt ra với nhiệm vụ này.

Cũng tương tự như vậy, khi rà soát và đánh giá xem một chỉ số có thể được chấp nhận đưa vào bộ chỉ số phân tích, đánh giá

một chính sách hay không, cần xem xét nó có liên quan tới yếu tố nào của chính sách và mức độ liên quan đó cao hay thấp, chặt chẽ hay không chặt chẽ. Những đánh giá này giúp cho bộ chỉ số có thể phong phú, bao quát ở mức độ cao (có nhiều chỉ số), nhưng cũng có thể ở mức độ khiêm tốn hơn, chỉ bao gồm những chỉ số phản ánh những khía cạnh, đặc trưng cơ bản nhất, có mức độ liên quan chặt chẽ nhất (để tiết kiệm thời gian, công sức và tiền bạc cho các hoạt động phân tích, đánh giá chính sách).

(5) Phải xác định rõ thời gian mà chỉ số được xác định, tính toán (Timeable/Time bound). Tính xác định về thời gian của một chỉ số giúp chúng ta biết rõ các trị số của nó được đo lường vào thời điểm nào hoặc trong khoảng thời gian nào, tức là tạo ra sự nhất quán về mặt thời gian của các chỉ số riêng rẽ trong bộ chỉ số phản ánh một chính sách. Tùy theo quy mô, phạm vi tác động của chính sách, mục tiêu cần theo đuổi, tính chất kinh tế - kỹ thuật và đặc điểm về mặt kỹ thuật - công nghệ của các giải pháp chính sách mà các thời điểm hoặc các giai đoạn trung gian của chính sách cũng như thời điểm và các giai đoạn mà trị số của chỉ số cần được tính toán có thể khác nhau.

Một khi cần phân tích, đánh giá một nhóm chính sách, có thể thời điểm hoặc các giai đoạn được xác định để tính toán trị số của các chỉ số tương đương sẽ khác nhau, khiến chúng khó có thể so sánh với nhau. Trong trường hợp này, cần có sự điều chỉnh bộ chỉ số (và các chỉ số riêng rẽ, ít nhất cũng là những chỉ số cơ bản, quan trọng nhất) sao cho chúng có độ đồng nhất tương đối về mặt thời gian. Người ta có thể làm việc này bằng cách điều chỉnh các mốc thời gian ngay trong chế độ tập hợp thông tin, số liệu gốc (ví dụ: mốc thời gian trong các biểu mẫu thống kê, báo cáo), hoặc dùng phương pháp ngoại suy để ước lượng trị số của một số chỉ số tại thời điểm (hoặc về cùng một giai đoạn) tính toán trị số của chỉ số được chọn làm mốc so sánh. Xác định thời gian và thời điểm để xác định trị số của

chỉ số có ý nghĩa đặc biệt khi phân tích, đánh giá tác động của chính sách bởi phần lớn các chính sách có thể sớm có kết quả, nhưng thường phải mất nhiều thời gian mới đem lại những tác động mong muốn hoặc để những tác động này đạt tới mức độ mong muốn. Ngoài ra, khá nhiều tác động này tồn tại rất lâu, thậm chí cho tới khi chính sách đã được thay thế bằng chính sách mới.

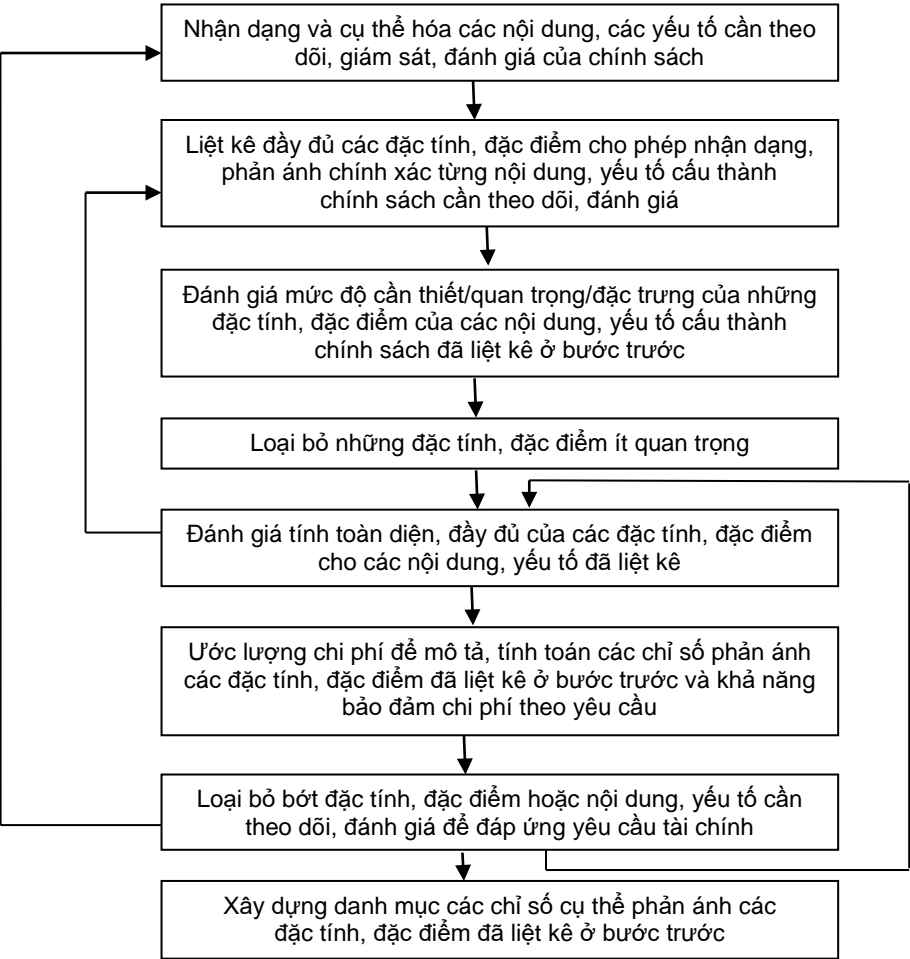
Mỗi chỉ số có thể có một hoặc một số cách tính toán và mỗi cách tính toán có thể đem lại những trị số khác nhau, tạo thành những chỉ tiêu cụ thể. Khi hoạch định chính sách hoặc khi tiến hành phân tích, đánh giá chỉ số, người ta thường xác định các nguồn cung cấp số liệu, công cụ và phương tiện giúp thu thập số liệu để tính toán, xác định và thẩm định từng chỉ số. Việc này vừa giúp minh bạch hóa thông tin liên quan tới chỉ số và dễ dàng thẩm định kết quả phân tích, đánh giá chính sách, vừa giúp thống nhất hóa cách tính toán, đo lường các chỉ số, bảo đảm cho chúng có một cơ sở nhất quán, có thể so sánh với nhau, tổng hợp lại thành các chỉ số ở cấp độ cao hơn, phạm vi rộng hơn. Nó cũng là căn cứ để các cơ quan, tổ chức liên quan có thể sớm chủ động xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu và thu thập thông tin một cách có hệ thống phục vụ việc phân tích, đánh giá chính sách sau này.

Khi xây dựng một chính sách, người ta có thể xây dựng ngay một hệ thống các chỉ số với số liệu định lượng cho những thời điểm hoặc thời kỳ nhất định. Người ta thường cũng phải bổ sung thêm các chỉ số mới (hoặc xây dựng mới từ đầu cả một hệ thống chỉ số, nếu khi hoạch định chính sách chúng chưa được xây dựng) khi tiến hành phân tích, đánh giá chính sách. Tuy nhiên, việc xây dựng một hệ thống chỉ số thường rất khó, lại khó đạt được sự đồng thuận khi công nhận các chỉ số được đưa ra đủ để hình thành một hệ thống chỉ số. Bởi vậy, để dễ đi đến thống nhất và sớm triển khai công việc, người ta thường hay nói

tới khái niệm “bộ chỉ số” phục vụ phân tích, đánh giá chính sách. Theo khái niệm này, bộ chỉ số là một tập hợp các chỉ số cá biệt, phản ánh những khía cạnh khác nhau của một chính sách và việc thực hiện chính sách đó.

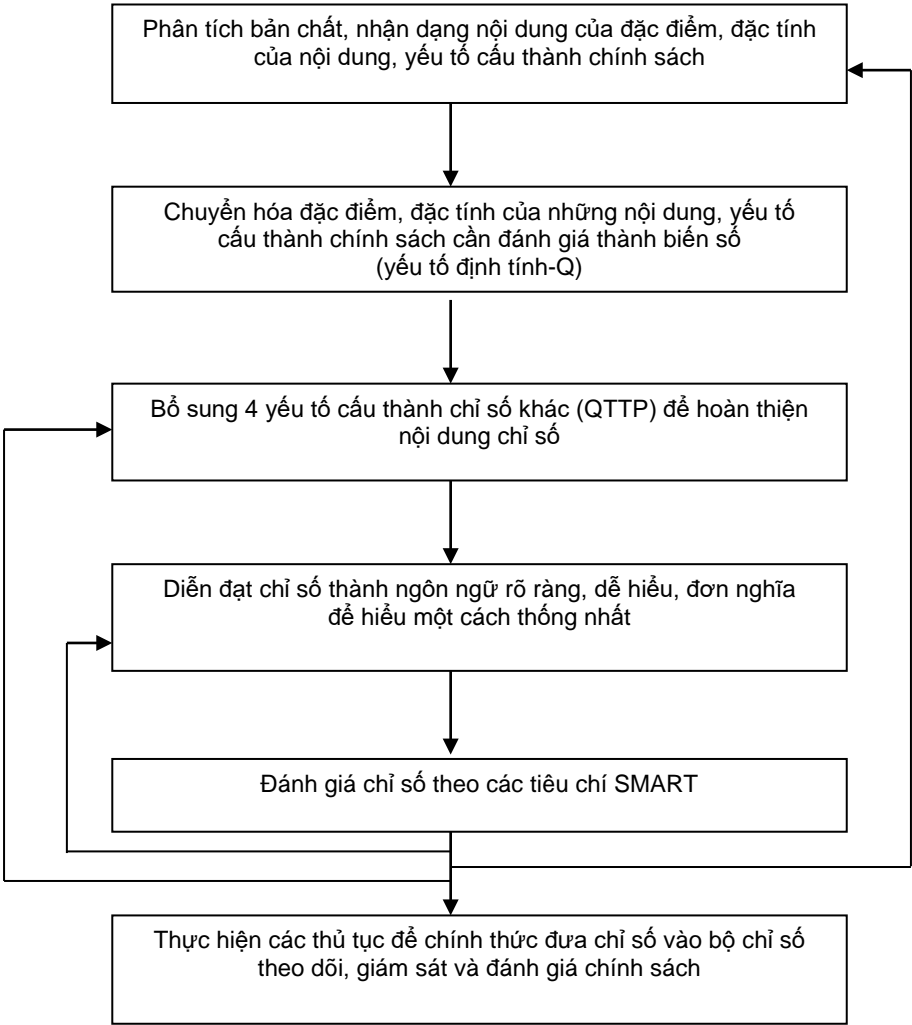
Quy trình chung để xây dựng một bộ chỉ số phục vụ theo dõi, đánh giá một chính sách có thể được mô tả theo sơ đồ ở Hình 14.

Hình 14: Quy trình chung để xây dựng một “bộ chỉ số” nhằm theo dõi, đánh giá một chính sách



Sau khi có được danh mục các chỉ số (bộ chỉ số), các chỉ số cụ thể có thể sẽ được xác định (phát triển và cụ thể hóa những chỉ tiêu cụ thể được xác định như trên) theo một quy trình gồm các bước trong sơ đồ ở Hình 15.

Hình 15: Quy trình chung để xây dựng một chỉ số theo dõi, giám sát và đánh giá một chính sách



Trên thực tế, không phải bao giờ cũng có thể xây dựng bộ chỉ số theo dõi, giám sát, đánh giá một chính sách ngay từ khi nó đang được xây dựng. Trong những trường hợp này, ngay sau khi chính sách được tổ chức thực hiện, cơ quan chủ trì thực hiện chính sách (hoặc một cơ quan khác được Chính phủ - cơ quan chỉ đạo hệ thống hành pháp - giao) cần nghiên cứu, xây dựng hệ thống chỉ số (hoặc bộ chỉ số) để theo dõi, giám sát và đánh giá việc thực hiện chính sách sau này. Đây chính là hoạt động cụ thể để hiện thực hóa yêu cầu minh bạch trong thực hiện chính sách, nhưng đồng thời cũng chính là cơ sở để tổ chức cơ sở dữ liệu phục vụ theo dõi, giám sát và đánh giá chính sách, trước hết là tạo lập số liệu cơ sở (baseline data) để sử dụng sau này¹.

Hộp 24: Các tiêu chí phục vụ phân tích, đánh giá chính sách công

Tiêu chí trong phân tích chính sách công là các chuẩn mực để nhà phân tích dựa vào đó phân tích, đánh giá và lựa chọn các phương án chính sách khác nhau, như: sự bình đẳng, tính công bằng, tính hiệu quả... Nói cách khác, đó là hệ giá trị được các nhà phân tích sử dụng làm cơ sở định hướng cho quá trình xây dựng và lựa chọn các phương án chính sách. Theo Milan Zeleny, tiêu chí là thước đo, là các quy tắc và các

1. Việc bám sát các tiêu chí để thực hiện chính sách, lấy việc hoàn thành các chỉ tiêu được xác định trong các tiêu chí làm căn cứ để tổ chức thực hiện chính sách (chứ không chỉ là thực hiện các hoạt động được quy định trong văn bản chính sách) thực ra chính là thực hiện phương thức quản lý theo mục tiêu (trong đó, mỗi chỉ số đều có một trị số định lượng cần đạt được). Tuy nhiên, trong trường hợp hệ thống tiêu chí không bao quát hết toàn bộ chính sách, sẽ có những mục tiêu, hoạt động bị bỏ ra ngoài. Lúc đó, việc bám sát các tiêu chí dễ bị quy kết là “chạy theo thành tích”.

chuẩn mực do các nhà phân tích, các nhà quản lý đặt ra trong từng điều kiện và hoàn cảnh cụ thể nhằm đạt được mục tiêu chính sách¹.

Căn cứ vào kết quả đo lường các tiêu chí mà nhà phân tích có thể so sánh được các mục tiêu và các giải pháp lựa chọn với nhau, có thể sắp xếp được các giải pháp lựa chọn theo một thứ tự ưu tiên. Điều này có nghĩa là các mục tiêu và các giải pháp được phản ánh thông qua các tiêu chí. Các tiêu chí lại được cụ thể hóa bởi các công cụ đo lường như thời gian, không gian, đơn vị vật chất...

Mục đích là những tuyên bố chung về những gì chính sách công mong muốn đạt được trong một khoảng thời gian dài.

Mục tiêu là những tuyên bố cụ thể, có thể đo lường được về những gì chính sách công mong muốn đạt được vào một thời điểm nhất định.

Tiêu chí là những mốc tiêu chuẩn để đánh giá các chính sách công được lựa chọn như chi phí, lợi ích, hiệu lực, sự bình đẳng và tính thời điểm...

Công cụ đo lường là những đại lượng lượng hóa cụ thể hóa các tiêu chí. Mỗi tiêu chí có thể được đo lường bằng nhiều công cụ khác nhau. Các công cụ đo lường giúp cho nhà phân tích có thể so sánh các vấn đề chính sách giống nhau qua một khoảng thời gian và không gian khác nhau, có thể so sánh xem các chính sách lựa chọn đã thỏa mãn các tiêu chí đến mức nào.

Như vậy, có một sự biến đổi từ mục đích, mục tiêu, đến tiêu chí và các công cụ đo lường. Đây là quá trình chuyển đổi từ góc độ trừu tượng và mang tính định hướng sang góc độ cụ thể và mang tính chỉ dẫn.

Trong phân tích chính sách công, các tiêu chí có vai trò đặc biệt quan trọng, bởi:

- Căn cứ vào các tiêu chí, nhà phân tích biết được khi nào thì vấn đề sẽ được giải quyết, khi nào một chính sách công hợp lý đã xây dựng xong.
- Căn cứ vào các tiêu chí, nhà phân tích có thể so sánh được các phương án chính sách để trình để đưa ra lời khuyến nghị lựa chọn tốt nhất.

1. Xem Milan: *Multiple (Tiêu chí ra quyết định)*, New York: McGraw-Hill, 1982, p.17.

- Các tiêu chí được xem như các quy tắc bắt buộc phải tuân thủ, do đó nó giúp cho các nhà phân tích tránh được những sự chi phối hoặc cảm dỗ trong quá trình xây dựng và lựa chọn các phương án chính sách công.

- Các tiêu chí cùng với các công cụ đo lường giúp cho các nhà phân tích xác định rõ các giá trị, các mục đích và các mục tiêu của nhóm đối tượng chịu sự tác động của chính sách công lựa chọn, xác định rõ những kết quả đầu ra của mỗi giải pháp.

Nhiệm vụ của nhà phân tích là phải xác định được những tiêu chí nào là trọng tâm để phân tích vấn đề, những tiêu chí nào có liên quan nhiều nhất đến các thành phần chủ chốt tham gia vào quá trình ra quyết định. Các nhà phân tích thường phải tự thiết lập ra các tiêu chí và coi đó là những chỉ dẫn cụ thể cho công tác phân tích. Tuy nhiên, cũng có trường hợp các tiêu chí lại có sẵn từ nguồn dữ liệu quản lý hoặc do khách hàng cung cấp.

Khi thiết lập các tiêu chí cần đáp ứng các yêu cầu cơ bản dưới đây:

- *Rõ ràng*: Tiêu chí có rõ ràng thì việc xem xét các nội dung phân tích mới không bị chông chéo. Như vậy, so sánh quy mô và trình độ của đối tượng phân tích mới bảo đảm sự chính xác về không gian và thời gian; nhất là đối với các tiêu chí dùng vào việc phân tích định lượng trong chính sách công.

- *Bảo đảm tính nhất quán*: Các đối tượng hay nội dung phân tích thường có tính độc lập tương đối trong chu trình chính sách công, vì vậy hệ thống tiêu chí được sử dụng mang tính nhất quán sẽ cho thấy rõ bản chất của đối tượng khi tham gia vào các mối quan hệ kinh tế hay xã hội dưới tác động của chính sách công; nhất là đối với việc phân tích nhằm điều hòa những giá trị khác nhau trong mục tiêu chính sách công và so sánh giữa các chính sách công được lựa chọn.

- *Cung cấp đầy đủ thông tin*, đặc biệt là thông tin quan trọng phản ánh nội dung cốt yếu của đối tượng phân tích. Thông tin đầy đủ sẽ phản ánh được mọi khía cạnh của đối tượng hay nội dung phân tích cả về lượng và chất.

- *Bảo đảm tính hợp pháp*: Tính hợp pháp vừa thể hiện sự phù hợp của tiêu chí với định hướng chính trị, vừa phù hợp với chuẩn mực

văn hóa - xã hội, được thừa nhận sử dụng rộng rãi trong phân tích chính sách công.

- *Bảo đảm tính thời điểm*: Tiêu chí dùng vào phân tích các đối tượng hay nội dung cụ thể sẽ không còn tồn tại dưới hình thái chung mà nó được gắn với đơn vị đo lường cụ thể theo không gian và thời gian. Tính thời điểm của tiêu chí sẽ phản ánh tình trạng cụ thể về lượng và chất của đối tượng phân tích. Tác động của chính sách công đến các chủ thể hay đối tượng cũng mang tính cụ thể. Vì vậy, trước khi phân tích chính sách công, chủ thể phân tích chính sách công phải xác định đúng thời điểm của các tiêu chí lựa chọn.

- *Bảo đảm tính khả thi và tiết kiệm*: Tiêu chí dùng vào phân tích nói chung và phân tích chính sách công nói riêng rất đa dạng, phong phú. Mỗi nhóm tiêu chí chỉ phản ánh một hay một số khía cạnh nhất định của đối tượng phân tích, vì vậy không phải bất kỳ tiêu chí nào cũng được dùng vào phân tích chính sách công. Nếu xây dựng và lựa chọn không đủ tiêu chí sẽ không hoàn thành mục tiêu phân tích. Song, nếu xây dựng quá nhiều tiêu chí thì sẽ gây ra lãng phí nguồn lực dành cho phân tích. Trên thực tế, có nhiều tiêu chí sử dụng tốt trong phân tích chính sách công ở ngành hay địa phương này, nhưng lại không thể sử dụng trong ngành hay địa phương khác do không bảo đảm các điều kiện phân tích hoặc không thể định lượng được.

Các tiêu chí thường được sử dụng trong phân tích chính sách công có thể được chia thành bốn nhóm tiêu chí lớn như: nhóm tiêu chí đánh giá tính khả thi về mặt chính trị, nhóm tiêu chí đánh giá tính khả thi về tác nghiệp hành chính, nhóm tiêu chí đánh giá tính khả thi về mặt kỹ thuật, nhóm tiêu chí đánh giá tính khả thi về kinh tế, tài chính.

Các tiêu chí chính trị thường sử dụng trong phân tích chính sách công là: khả năng được chấp nhận, tính thích hợp, tính trách nhiệm, tính hợp pháp và tính công bằng.

Các tiêu chí xem xét và đánh giá khả năng vận hành của bộ máy hành chính bao gồm các tiêu chí quyền lực, trách nhiệm pháp lý, năng lực và sự ủng hộ của tổ chức có liên quan.

Nhóm tiêu chí đánh giá tính khả thi về mặt kỹ thuật có hai loại tiêu chí quan trọng hàng đầu là hiệu lực và sự tương xứng. Một số nội dung quan trọng của tiêu chí hiệu lực là: chính sách công sẽ có những ảnh hưởng trực tiếp hay gián tiếp đến các đối tượng thụ hưởng, ảnh hưởng trước mắt hay lâu dài, có thể định lượng được và có phù hợp với điều kiện thực tế hay không? Tiêu chí phản ánh tính tương xứng sẽ xác định, tính toán xem với nguồn lực sẵn có thì giải pháp lựa chọn sẽ thực hiện được ở mức độ nào?

Nhóm tiêu chí đánh giá tính khả thi về kinh tế, tài chính đo lường những chi phí và lợi ích mà chính sách công được lựa chọn sẽ mang lại. Trong nhóm các tiêu chí kinh tế có ba tiêu chí quan trọng, bao gồm: lợi ích - chi phí vô hình và hữu hình, tiền tệ hóa và phi tiền tệ hoá, trực tiếp và gián tiếp.

*Nguồn: Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử (20),
Giới thiệu tiêu chí trong đánh giá chính sách công.*

Ví dụ: Chỉ tiêu đánh giá kết quả đầu ra và tác động của đào tạo nghề ngắn hạn cho lao động nông thôn

a) Chỉ tiêu đánh giá kết quả đầu ra:

- Số tiền ngân sách nhà nước đầu tư đào tạo nghề cho lao động nông thôn;

- Số lao động nông thôn được đào tạo nghề;

- Số lao động được học nghề nông nghiệp;

- Số lao động nghèo được học nghề;

- Số cơ sở tham gia đào tạo nghề cho lao động nông thôn;

- Số lượng giáo viên tham gia dạy nghề.

b) Chỉ tiêu đánh giá tác động:

- Tỷ lệ lao động có việc làm mới sau khi được đào tạo nghề;

- Tỷ lệ lao động tìm được việc làm sau khi đào tạo nghề so với tổng số lao động được đào tạo nghề (hoặc tổng số lao động trên địa bàn);

- Tỷ lệ lao động đánh giá cơ hội tìm việc làm tăng lên sau khi đào tạo nghề so với tổng số lao động được đào tạo nghề (hoặc tổng số lao động trên địa bàn);

- Tỷ lệ lao động không làm đúng nghề sau khi học;
- Tỷ lệ lao động đánh giá tìm được chỗ làm mới tốt hơn sau khi học nghề;
- Tỷ lệ người đánh giá quy mô sản xuất tăng lên sau khi học nghề;
- Tỷ lệ lao động đánh giá năng suất lao động tăng lên sau khi đào tạo nghề;
- Tỷ lệ tăng năng suất lao động của lao động sau khi đào tạo nghề;
- Tỷ lệ người được đào tạo đánh giá/cho rằng việc học nghề giúp họ áp dụng được công nghệ mới vào sản xuất;
- Tỷ lệ lao động đánh giá/cho rằng chi phí sản xuất liên quan tới công việc của họ giảm đi sau khi họ được đào tạo nghề;
- Tỷ lệ người được đào tạo đánh giá/cho rằng các hoạt động đào tạo đối với họ đã giúp nâng cao chất lượng sản phẩm;
- Tỷ lệ người đánh giá thu nhập của hộ gia đình tăng lên sau đào tạo;
- Tỷ lệ tăng thu nhập bình quân hằng năm của những lao động làm việc ở những nghề mà họ được đào tạo;
- Tỷ lệ lao động qua đào tạo của xã so với tổng số lao động trên địa bàn xã;
- Tỷ lệ giảm lao động nông nghiệp của xã.

Nguồn: Hoàng Vũ Quang: “Đánh giá tác động của các chính sách xây dựng nông thôn mới ở Việt Nam”, 2014.

II. KHUNG PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH

Khung phân tích chính sách được hiểu là khung khổ, cấu trúc tổng thể, cách tiếp cận để thực hiện nhiệm vụ phân tích và đánh giá một chính sách hoặc một nhóm chính sách. Khung phân tích chính sách được cấu thành từ những điểm giới hạn chủ yếu (về mục đích và nội dung chính sách; về không gian, thời gian, đối tượng tác động của chính sách; về các chủ thể quản lý, giám sát chính sách và việc thực hiện chính sách; về phương pháp phân tích, đánh giá, cách tiếp cận cũng như

những hạn chế, ràng buộc cần tuân thủ khi tiến hành phân tích, đánh giá chính sách,...) để xác định phạm vi phân tích, đánh giá cụ thể đối với một chính sách. Nó không chỉ bao gồm nội dung và cấu trúc logic của việc thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách, mà còn phản ánh phạm vi thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách, đồng thời bao gồm cả những nguyên tắc, cơ sở cần quán triệt khi phân tích, đánh giá chính sách cũng như trình tự thực hiện việc phân tích, đánh giá một chính sách.

Khung phân tích, đánh giá chính sách thường bao gồm những luận điểm khoa học hình thành trên cơ sở những lý thuyết khoa học về các vấn đề có liên quan tới nội dung chính sách và những nguyên lý, nguyên tắc làm nền tảng cho việc phân tích, đánh giá chính sách. Chúng được sử dụng làm nền tảng lý luận/khoa học cho việc lựa chọn phương pháp, xây dựng mô hình thể hiện những quan hệ cơ bản của chính sách để xây dựng quy trình phân tích, đánh giá một chính sách và hình thành các giả thiết/giả định về nội dung, kết quả, tác động của chính sách.

Một số tác giả quan niệm khung phân tích chính sách là một công cụ như khung chính sách, được sử dụng trong việc xác định những công việc cần làm để tiến hành phân tích, đánh giá một chính sách theo yêu cầu của cơ quan quyết định nhiệm vụ này. Một số tác giả khác lại cho rằng, khung phân tích một chính sách chính là mô hình lý thuyết mà dựa vào đó một chính sách (hoặc thậm chí một nhóm chính sách) được xây dựng để giải quyết một hoặc một số vấn đề kinh tế - xã hội là mục tiêu mà chính sách hướng tới. Một số tác giả khác lại coi khung phân tích chính sách như một tổ hợp gồm ba thành tố: nhận thức (cơ sở lý thuyết), cách tiếp cận (xuất phát điểm và phương

pháp luận để triển khai thực hiện) và thiết kế phân tích (thiết kế tác nghiệp)¹.

Khung phân tích chính sách có ý nghĩa quan trọng là giúp định hình cho việc tổ chức và thực hiện các hoạt động phân tích, đánh giá một chính sách, bảo đảm cho việc thực hiện một nhiệm vụ phân tích, đánh giá đối với một chính sách bám sát mục tiêu và yêu cầu, bảo đảm cho việc thực hiện nhiệm vụ diễn ra một cách nhất quán; đồng thời, góp phần quan trọng vào việc bảo đảm chất lượng công tác phân tích, đánh giá một chính sách. Khung phân tích chính sách cũng là một công cụ hỗ trợ đắc lực, giúp cho cơ quan và người chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách có một cái nhìn tổng thể, từ đó có thể tổ chức sự phân công, phối hợp và theo dõi, giám sát các hoạt động phân tích, đánh giá chính sách một cách chặt chẽ. Khung phân tích chính sách càng có ý nghĩa quan trọng đối với một cơ quan, tổ chức phải tiến hành nhiều nhiệm vụ khác nhau liên quan tới nhiều tổ chức, cá nhân có mối quan hệ trực tiếp hoặc gián tiếp với nhiệm vụ phân tích, đánh giá những chính sách khác nhau hoặc phải phân tích, đánh giá những chính sách có mức độ khái quát, tổng hợp cao, đối với một chính sách có tính liên ngành rộng rãi hoặc đối với một nhóm chính sách được xây dựng và thực hiện nhằm giải quyết một vấn đề phức tạp, có phạm vi rộng.

Mỗi vấn đề mà một hoặc một số chính sách được thiết kế để giải quyết có những mối quan hệ khác nhau (với tính chất, chiều hướng và mức độ quan hệ khác nhau trong những bối cảnh, điều kiện khác nhau). Bản thân các vấn đề cũng như các hiện tượng kinh tế - xã hội khác tồn tại một cách khách quan,

1. Xem J. Riedel/Trần Thị Kim Chi: “*Khung phân tích kinh tế vĩ mô*” - Tài liệu giảng dạy, Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright, 2015.

nhưng được nhận thức, mô tả theo những cách thức chủ quan khác nhau khiến hiểu biết của cộng đồng (thậm chí của cả các chuyên gia về lĩnh vực này) về chúng cũng khác nhau và con người - yếu tố chủ quan của mọi hoạt động xã hội - cố gắng xây dựng những lý thuyết khác nhau để phản ánh chúng theo nhận thức của mình. Đây chính là cơ sở và bản chất của việc xác định cũng như lựa chọn khung phân tích, đánh giá một chính sách.

Từ những mô tả trên đây, có thể thấy rằng mỗi nhiệm vụ phân tích, đánh giá đối với mỗi chính sách đều có những khung phân tích, đánh giá riêng biệt, trong đó có thể sẽ có một khung phân tích thích hợp hơn, phản ánh đúng và đầy đủ hơn các khía cạnh của chính sách đó so với các khung phân tích khác. Việc lựa chọn khung phân tích nào tùy thuộc vào mong muốn, mục tiêu của cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách cũng như năng lực của cơ quan chủ trì và các cơ quan tham gia thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách.

Tuy nhiên, các khung phân tích, đánh giá chính sách có những đặc điểm chung mà khi xây dựng và sử dụng, các chủ thể liên quan cần quán triệt. Những đặc điểm chung chủ yếu là:

(1) Khung phân tích phải bảo đảm tính đa ngành của toàn bộ các hoạt động phân tích, đánh giá chính sách. Cơ sở khoa học của đặc điểm này chính là tính tổng hợp, tính đa ngành của chính sách, đặc biệt là của các giải pháp nhằm thực hiện mục tiêu chính sách. Cả mục tiêu lẫn các giải pháp này đều có cơ sở khoa học, vận động theo những quy luật khác nhau, đòi hỏi phải tiếp cận theo những cách khác nhau, chỉ có thể được nghiên cứu, phân tích và đánh giá theo những phương pháp thích hợp riêng. Như vậy, để phân tích, đánh giá một chính sách được toàn diện và chính xác, có thể sử dụng một số mô hình khác nhau phản ánh một số mối quan hệ theo những hình thức tương quan khác nhau, theo những phương thức hoặc

những mô hình khác nhau phản ánh những mối quan hệ khác nhau. Với những chính sách lớn và phức tạp, được triển khai trên nhiều lĩnh vực, ở nhiều địa phương, người ta thậm chí có thể phải sử dụng một số mô hình phản ánh những tương quan ở những cấp độ tương tác khác nhau để thấy rõ tác động đa tầng của chính sách, đồng thời nhờ đó mà có những kết quả có thể được so sánh, đối chiếu với nhau để hiểu rõ hơn về chính sách cần phân tích, đánh giá cũng như kết quả và tác động của nó.

Để có thể thực hiện việc này, cần tránh nhận thức chủ quan và giản đơn, đồng thời cần lựa chọn những chuyên gia có năng lực, có cách tiếp cận đa chiều, tư duy phê phán khi phân tích, đánh giá chính sách (thể hiện qua đề xuất hoặc thuyết minh của họ). Những chuyên gia có kiến thức sâu rộng, kinh nghiệm nghiên cứu phong phú là những người thích hợp để phân tích, đánh giá chính sách đa chiều. Tuy nhiên, dù có năng lực tốt và kinh nghiệm phong phú, để có khả năng tiếp cận đa chiều khi được giao nhiệm vụ phân tích, đánh giá, các chuyên gia cần tham khảo nhiều tài liệu, đặc biệt là những tài liệu mô tả các mô hình và những báo cáo kết quả phân tích, đánh giá những chính sách tương tự hoặc có liên quan với chính sách cần phân tích, đánh giá để biết thêm các mô hình (hoặc hệ thống hóa các cách tiếp cận, các mô hình phân tích, đánh giá) và có thể lựa chọn mô hình thích hợp nhất.

(2) Khung chính sách phục vụ phân tích, đánh giá chính sách phải cung cấp định hướng cho toàn bộ các hoạt động phân tích, đánh giá chính sách. Những định hướng này có thể được xác định qua nghiên cứu mục tiêu, yêu cầu đặt ra đối với nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách. Chính vì vậy, một trong những hoạt động đầu tiên mà các chuyên gia phân tích, đánh giá chính sách cần thực hiện là nhận dạng rõ và cụ thể hóa các yêu cầu cần bảo đảm, các mục tiêu và kết quả cần đạt để định

hướng được các hoạt động của mình, từ đó tập hợp tư liệu, tài liệu để phân tích, đánh giá chính sách và đưa ra những kết luận cần thiết theo yêu cầu phân tích, đánh giá chính sách. Đặc điểm này đòi hỏi việc xây dựng các giả thuyết, lựa chọn phương pháp và cách tiếp cận trong phân tích, đánh giá một chính sách phải được cụ thể hóa thành những chương trình, kế hoạch xuyên suốt từ mục tiêu tới các hoạt động/nhóm hoạt động và các kết quả cần đạt cũng như kết luận chung và hướng đề xuất hoàn thiện/sửa đổi hoặc thay đổi chính sách. Tuy nhiên, việc này cần được thực hiện trên cơ sở phân tích khoa học, khách quan các mối quan hệ kinh tế - xã hội có liên quan tới chính sách hoặc được điều chỉnh bởi chính sách cần phân tích, đánh giá, tránh duy ý chí, chủ quan cảm tính.

(3) Phân tích, đánh giá chính sách phải được triển khai trên cơ sở một hệ giá trị xác định. Sự lựa chọn hệ giá trị này phải bảo đảm có được sự đồng thuận ở mức cao nhất có thể giữa các chủ thể liên quan, đặc biệt là các chủ thể chịu tác động/hưởng lợi từ chính sách, các chủ thể chịu trách nhiệm chủ yếu trong việc thực hiện chính sách và các chủ thể quản lý chính sách. Như vậy, trước hết, các cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách (và cơ quan quản lý chính sách, nếu đây là hai chủ thể khác nhau) cần xác định rõ và đưa ra hệ thống giá trị chung (là tổ hợp hoặc những phương án tổ hợp các giá trị cùng với thứ tự ưu tiên cho từng giá trị cụ thể). Đây chính là căn cứ để xây dựng tiêu chí đánh giá các nội dung phân tích, đánh giá chính sách, đặc biệt là đánh giá kết quả và tác động của chính sách.

(4) Khung phân tích, đánh giá một chính sách phải bảo đảm tính khoa học, phù hợp với logic kỹ thuật của chính sách, phải đề cập và bao quát những mối quan hệ có tính bản chất giữa các yếu tố mà một chính sách điều chỉnh, phải được xây dựng trên

cơ sở những quy luật cơ bản chi phối sự vận động của những yếu tố này và mối quan hệ giữa chúng.

Khung phân tích, đánh giá chính sách có thể được trình bày dưới hình thức mô tả bằng lời (bản mô tả truyền thống hoặc các bảng biểu) hoặc dưới hình thức những sơ đồ, lược đồ, hình vẽ. Cơ quan đề xuất và cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách có thể nêu và mô tả một cách khái quát về khung phân tích, đánh giá chính sách áp dụng cho nhiệm vụ đó, nhưng cơ quan chủ trì thực hiện nhiệm vụ này thường phải cụ thể hóa và mô tả khung phân tích, đánh giá chính sách một cách chi tiết. Mức độ cụ thể, chi tiết, tính khoa học và hợp lý, mức độ bao quát của khung phân tích đối với mục tiêu và nội dung của chính sách là một dấu hiệu, đồng thời cũng là một căn cứ quan trọng để đánh giá năng lực, khả năng hoàn thành nhiệm vụ khi lựa chọn cơ quan chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách.

Một bản mô tả khung phân tích chính sách có thể chỉ trình bày một cách vắn tắt những nội dung cơ bản, nhưng cũng có thể là một (hoặc một số) bản hướng dẫn chi tiết về các nguyên tắc, nội dung, phương pháp luận, thậm chí cả cách thức cụ thể để tiến hành phân tích, đánh giá một chính sách¹. Hộp 25 mô tả một ví dụ về khung phân tích chính sách.

1. Chẳng hạn, năm 2012, trong khung khổ hoạt động của National Collaborating Centre for Healthy Public Policy (Canada), Florence Morestin đã biên soạn một tài liệu có tiêu đề “*A Framework for Analyzing Public Policies: Practical Guide*” (Khung phân tích các chính sách công - Tài liệu hướng dẫn thực hành). Tài liệu này mô tả vắn tắt 4 vấn đề mà khung phân tích chính sách đề cập tới, nêu rõ cả những nguyên tắc, nội dung lẫn các hoạt động tác nghiệp cần thực hiện khi phân tích một chính sách công, đồng thời đưa ra những hướng dẫn một cách cụ thể về việc quán triệt các nguyên tắc để triển khai những nội dung và hoạt động này. Nó được sử dụng như một tài liệu hướng dẫn kỹ thuật áp dụng cho việc phân tích các chính sách công ở vùng Quebec.

Hộp 25: Khung phân tích chính sách giáo dục

Khung phân tích chính sách giáo dục là một cách tiếp cận được đơn giản hóa ở mức cao đối với một tập hợp các quan hệ qua lại giữa 4 yếu tố - nội dung, bối cảnh, các chủ thể và các quá trình - có thể được xem xét một cách tách biệt nhau... Trên thực tế, các chủ thể (với tư cách là những cá nhân hoặc thành viên của các nhóm) chịu tác động bởi bối cảnh mà họ sống và làm việc trong đó; bối cảnh chịu tác động bởi nhiều yếu tố như sự bất ổn, tư tưởng, lịch sử và văn hóa; và các quá trình hoạch định chiến lược - các vấn đề được đưa vào chương trình hoạch định chiến lược như thế nào và được xử lý như thế nào một khi đã được đưa vào chương trình - cũng bị tác động bởi các chủ thể, bởi vị thế của họ trong cấu trúc quyền lực, bởi hệ giá trị và những kỳ vọng của họ. Tương tự, nội dung của chính sách phản ánh một phần hoặc toàn bộ những khía cạnh này. Bởi vậy, trong khi khung phân tích chính sách giáo dục là công cụ hữu ích trong việc giúp cho một nhà quan sát có thể tư duy một cách có hệ thống về mọi yếu tố khác nhau có thể tác động tới chính sách thì nó ít nhiều cũng giống như một tấm bản đồ chỉ rõ những con đường chủ yếu mà ngôn ngữ bản đồ bổ sung vào.

Trong khung phân tích này, các chủ thể bao gồm những cá nhân, những nhóm cá nhân và các tổ chức (từ những tổ chức quốc tế cho tới các doanh nghiệp hoặc các cơ quan nhà nước).

Nội dung chính sách đề cập tới những vấn đề như chính sách đề cập những gì và giới hạn vấn đề đến đâu? Chính sách nhằm tới mục đích gì? Những giá trị mà chính sách mong muốn tạo ra là gì? Chúng được trình bày rõ ràng, cụ thể hay khái quát và trừu tượng? Chúng có định ra những hành động gì không và nếu có thì ai thực hiện? Thông thường, nội dung chính sách thường còn phải được giải thích. Do đó, cần xem xét cả việc giải thích chính sách sẽ ra sao và như thế nào? Nội dung chính sách có thể được phân chia thành các lĩnh vực chính sách, ví dụ: chính sách về các cấp học, chính sách về giảng dạy, chính sách phân bổ nguồn lực.

Bối cảnh chính sách thường được xem xét dưới các giác độ bối cảnh kinh tế, chính trị, xã hội ở cấp độ quốc gia và quốc tế. Những yếu tố này

cần được xem xét dưới góc độ cấu trúc, bối cảnh tình huống, đặc tính văn hóa và môi trường quốc tế (với tư cách là một biến bên ngoài tác động tới chính sách của quốc gia).

Quá trình chính sách cần phân tích bao gồm toàn bộ các bước trong chu kỳ chính sách, từ việc nhận biết nhu cầu và đề xuất chính sách, xây dựng chính sách, tham vấn chính sách, truyền thông về chính sách, thực hiện cho tới đánh giá chính sách. Đây là sự phân chia toàn bộ chu kỳ chính sách thành một chuỗi những “giai đoạn” nhỏ có sự gắn kết với nhau theo một chuỗi hoàn hảo về mặt lý thuyết (mà không nhất thiết phải phản ánh đúng những gì đã diễn ra trong thực tế và sự “không phù hợp”) sẽ được xác định rõ trong quá trình phân tích, đánh giá chính sách¹.

Nguồn: Ng Ding Jie: “Towards a framework of education policy analysis”, The HEAD Foundation.

Dưới một hình thức khác, Bardach thiết lập một khung phân tích chính sách với cách tiếp cận theo logic “giải quyết vấn đề”, mô tả khung phân tích dưới hình thức một bản đề cương thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách. Theo đó, việc phân tích chính sách được thực hiện theo một quá trình gồm 8 bước²: Mô tả vấn đề (Define the Problem); Kết nối

1. Nhận định này của Ng Ding Jie là hoàn toàn chính xác, bởi xây dựng chính sách là một quá trình nhận thức, những chủ trương, giải pháp có thể được điều chỉnh ngay trong giai đoạn hình thành phương án chính sách, tức là làm cho ý tưởng ban đầu về chính sách cũng phải thay đổi. Tình trạng này khiến cho các giai đoạn của chu kỳ chính sách có thể được lặp lại nhiều lần.

2. Bardach, Eugene: *A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving*, 4th edition. CQ Press, SAGE Publications, Inc. California, 2012. Đây có thể coi là những nội dung trong phân tích, đánh giá một chính sách. Bardach cũng lưu ý rằng, thứ tự các bước có thể thay đổi và tùy theo yêu cầu phân tích, đánh giá mà một số giai đoạn trong quá trình nêu trên có thể được bỏ qua.

(“lắp ráp”) một số bằng chứng (Assemble Some Evidence); Xây dựng và đưa ra những lựa chọn (Construct the Alternatives); Lựa chọn các tiêu chí (Select the Criteria); Thiết lập các đầu ra (Project the Outcomes); Ứng đối với những liên kết (Confront the Trade-offs); Quyết định (Decide); Mô tả quá trình thực hiện (Tell Your Story).

Khác với những quan niệm trên, quan niệm khung phân tích chính sách là một “mô hình lý thuyết” (conceptual model) dùng làm căn cứ để xây dựng và ứng dụng các phương pháp nhằm đưa ra những nhận định, đánh giá hoặc kết luận về một chính sách theo yêu cầu của cơ quan yêu cầu phân tích, đánh giá. Mô hình này liệt kê những hoạt động và cách thức triển khai các hoạt động trên cơ sở xem xét những quan điểm khác biệt về phân tích, đánh giá một chính sách. Nó cũng đề cập tới những phương pháp và công cụ thích hợp có thể áp dụng trong quá trình phân tích, đánh giá chính sách. Đồng thời, mô hình này định hình những tiêu chuẩn giá trị làm căn cứ để xác định các tiêu chí được sử dụng để phân tích, đánh giá chính sách.

Một hình thức khác của khung phân tích, đánh giá chính sách do Mayer và đồng nghiệp trình bày được thể hiện dưới dạng một danh mục các câu hỏi, nguyên tắc và phương thức (style) thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách. Những câu hỏi được thiết kế đề cập tới cả nội dung, các công cụ chính sách, tác động của chính sách, cách thức thực hiện và kiểm tra, giám sát chính sách,... Nhóm tác giả này cũng phân biệt 6 phương thức phân tích, đánh giá chính sách, bao gồm: phương thức phân tích hợp lý (rational style), phương thức dựa trên bằng chứng (argumentative style), phương thức tư vấn (client advice style), phương thức có sự tham gia (participatory style), phương thức phân tích quá trình (process style) và

phương thức phân tích đa chiều (interactive style)¹. Ngoài ra, nhóm tác giả còn nêu phương thức hỗn hợp.

Những mô tả trên đây cho thấy quan niệm về khung phân tích, đánh giá chính sách hiện vẫn còn có những khác biệt cả về bản chất, nội dung và hình thức trình bày. Tuy nhiên, điểm thống nhất của các nhà nghiên cứu cũng như các chuyên gia đánh giá, phân tích chính sách là khẳng định sự cần thiết và vai trò của khung phân tích, đánh giá chính sách trong việc thực hiện nhiệm vụ này. Nó không chỉ là một “bản đồ” định hướng cho các hoạt động cụ thể trong việc phân tích, đánh giá một chính sách, mà còn bảo đảm sự nhất quán của những hoạt động này, bảo đảm cho chúng bám sát mục tiêu đã đề ra và bảo đảm để các kết quả đạt được trong quá trình phân tích, đánh giá chính sách đáp ứng được những yêu cầu đặt ra ban đầu. Chính vì thế, việc xây dựng, xác định một khung phân tích, đánh giá thường phải được thực hiện ngay khi triển khai nhiệm vụ, thậm chí phải được triển khai và thống nhất trước khi thực hiện phân tích, đánh giá chính sách. Quá trình xây dựng và quyết định khung phân tích, đánh giá một chính sách thường trải qua những bước cơ bản sau đây²:

- Nghiên cứu, đánh giá bối cảnh thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách, từ đó xác định những yêu cầu đặt ra đối với việc thực hiện nhiệm vụ khung phân tích, đánh giá chính sách;

- Nghiên cứu lý thuyết, tìm hiểu các mô hình cấu trúc khung phân tích, đánh giá chính sách; xác định ưu - nhược

1. Xem Igor S. Mayer, C. Els van Daalen & Pieter W.G. Bots: *Perspectives on policy analyses: a framework for understanding and design*.

2. Xem Anderson Chuck: “*Frameworks for post-policy implementation review*”, Institute of Health Economics, 2012.

điểm và sự phù hợp của các mô hình để lựa chọn mô hình thích hợp nhất;

- Xây dựng đề xuất về khung phân tích, đánh giá chính sách dự kiến sẽ áp dụng (bao gồm thiết kế cơ bản và các mô tả, giải thích chi tiết về kỹ thuật và tổ chức đủ để có thể xây dựng phương án triển khai trên thực tế);

- Trình bày, thảo luận với các chuyên gia chuyên ngành và với các bên liên quan (ít nhất là với các bên liên quan chủ yếu) về khung phân tích, đánh giá chính sách đã dự kiến;

- Hoàn thiện khung phân tích, đánh giá chính sách dự kiến theo phân tích, góp ý và cập nhật bối cảnh thực hiện nhiệm vụ khung phân tích, đánh giá chính sách để chính thức đưa vào sử dụng.

III. MÔ HÌNH VÀ ỨNG DỤNG CÁC MÔ HÌNH ĐỊNH LƯỢNG TRONG PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH

Mô hình là hình thức mô tả một cách khái quát nhưng đã được đơn giản hóa những điểm đặc trưng của một thực thể (hiện tượng, sự vật, tình huống, quá trình kinh tế - xã hội) hoặc một tập thể, một nhóm đối tượng xã hội nhằm nhận dạng, nghiên cứu bản chất của thực thể đó một cách dễ dàng, thuận tiện mà không làm mất đi tính trung thực và sự chính xác của nó. Mỗi mô hình có thể được trình bày dưới hình thức các sơ đồ, hình vẽ, một hoặc một nhóm các phương trình toán học (định lượng các mối tương quan) hoặc những hình thức diễn đạt khác, kể cả các mô tả bằng lời, bằng các khái niệm khoa học thuộc các chuyên ngành liên quan tới các mối quan hệ được đưa vào mô hình. Xây dựng mô hình là việc trừu tượng hóa đối tượng nghiên cứu, tìm ra những yếu tố, nội dung cơ bản, có tính bản chất của đối tượng nghiên cứu và mối quan hệ cơ bản giữa chúng để trình

bày chúng một cách dễ hiểu, dễ nhận biết. Những yếu tố, nội dung được coi là “không cơ bản”, “không bản chất” thường bị bỏ qua, không đưa vào mô hình¹.

Nghiên cứu khả năng ứng dụng các mô hình dự báo đã được sử dụng một cách phổ biến vào thời điểm đó, năm 1986, Christopher A. Sims khẳng định rằng các mô hình (là những mô hình định lượng) này hoàn toàn có thể sử dụng cho mục đích phân tích, đánh giá chính sách². Sims phân biệt ba loại mô hình dự báo được dùng trong phân tích, đánh giá chính sách: mô hình rút gọn (reduced model), mô hình cấu trúc (structure/structural model) và mô hình nhận dạng (identification model).

Theo đó, mô hình rút gọn là một mô hình định lượng mà người ta sử dụng số liệu lịch sử trong một giai đoạn nhất định để xác định tương quan giữa một chính sách (được thể hiện qua một đại lượng nhất định, gọi là biến độc lập) với một đại lượng đại diện cho một hiện tượng kinh tế - xã hội mà chính sách tác động tới (biến phụ thuộc). Nếu như khi phân tích mối tương quan này, có thể khẳng định được quan hệ chặt chẽ thì sẽ kết luận được tác động của chính sách đối với hiện tượng kinh tế -

1. Marije Schouwstra, Michael Ellman từng nhận xét: Nếu đánh giá chính sách giảm thiểu lạm phát, ngành tài chính thường xem xét các biến như thay đổi tỷ lệ lạm phát hàng năm, tăng trưởng kinh tế, nhưng ít khi xem xét các biến như tác động xã hội (ví dụ: sự thay đổi cấu trúc xã hội) hoặc sự biến động của hệ thống phân phối - lưu thông. Hoặc khi phân tích chính sách giải quyết việc làm của Chính phủ, các chỉ số như tỷ lệ thất nghiệp và biến động hàng năm của nó thường được đưa vào các mô hình tính toán. Nhưng tốc độ tăng trưởng kinh tế và tương quan giữa tốc độ tăng trưởng kinh tế và biến động của tỷ lệ thất nghiệp lại ít được xem xét một cách thấu đáo.

2. Christopher A. Sims: “Are Forecasting Models Usable for Policy Analysis?”, Federal Reserve Bank of Minneapolis, *Quarterly Review* Winter 1986, Vol. 10, No. 1.

xã hội được đưa vào phân tích. Đồng thời, từ quan hệ định lượng đã xác định được bằng cách này, có thể dự báo mối quan hệ giữa việc thực hiện chính sách và hiện tượng kinh tế - xã hội được đưa vào xem xét trong tương lai. Cũng bằng cách này, có thể kiểm định xem một chính sách bị tác động bởi hiện tượng kinh tế - xã hội đã được đề cập tới hay không. Một chính sách có liên quan tới bao nhiêu hiện tượng kinh tế - xã hội thì sẽ có bấy nhiêu mối quan hệ được lượng hóa (dưới hình thức các phương trình đơn lẻ) và mô hình phân tích sẽ là một hệ thống các mối quan hệ (phương trình) này.

Mô hình cấu trúc là loại mô hình được thiết kế trên cơ sở mô tả một cách tổng thể các yếu tố cấu thành chính sách và các nhân tố tác động hoặc bị tác động dưới dạng hình khối. Mối quan hệ giữa các yếu tố cấu thành được xác định qua nghiên cứu lý thuyết về bản chất của chúng và được lượng hóa theo những quy luật mà việc nghiên cứu lý thuyết đã xác định được. Mô hình tổng quát cũng là tập hợp từ những mô hình bộ phận (được thể hiện qua các phương trình phân tích định lượng các mối quan hệ riêng rẽ).

Mô hình nhận dạng cũng là một hệ thống các mô hình bộ phận (các phương trình riêng rẽ) mô tả mối quan hệ giữa chính sách và các khía cạnh/yếu tố kinh tế - xã hội mà chính sách đó hướng tới trong những điều kiện khác nhau. Bản thân mối quan hệ giữa các yếu tố cấu thành chính sách và khía cạnh kinh tế - xã hội mà nó tác động tới cũng được xác định từ các lý thuyết kinh tế - xã hội, nhưng cũng có thể từ những giả định của các nhà nghiên cứu, các nhà hoạch định chính sách. Như vậy, ứng với một mối quan hệ, người ta có thể sử dụng những phương trình định lượng khác nhau nếu điều kiện thực hiện chính sách khác nhau.

Càng về sau, xu hướng lượng hóa tác động của các chính sách càng trở nên phổ biến, các chuyên gia phân tích, đánh giá chính sách càng tìm cách vận dụng mô hình định lượng các mối quan hệ kinh tế - xã hội và kỹ thuật - công nghệ để phân tích và đánh giá các chính sách có liên quan. Các mô hình dần dần cũng được mở rộng sử dụng cho các nội dung khác trong phân tích, đánh giá (và dự báo)¹.

Tiêu chí để quyết định một yếu tố, một nội dung có đủ “cơ bản” và “bản chất” để đưa vào mô hình hay không tùy thuộc vào cách tiếp cận, nhận thức và phương pháp xây dựng mô hình. Chính vì nhận thức là một yếu tố quyết định đưa những gì vào một mô hình nên các mô hình đều có tính chủ quan. Mức độ khách quan của mô hình sẽ phụ thuộc vào năng lực, trình độ của người xây dựng, ứng dụng nó và mức độ trung thực, khách quan của người đó khi xây dựng, ứng dụng mô hình. Đây cũng chính là lý do khiến mỗi mô hình thường được kiểm định, thẩm định bởi nhiều nhà nghiên cứu khác nhau. Quy mô (số lượng các yếu tố, nội dung được đưa vào mô hình), bản thân các nội dung, yếu tố cấu thành mô hình và cấu trúc của chính bản thân mô hình (thể hiện logic các mối quan hệ giữa các yếu tố cấu thành mô hình) chính là nguyên nhân dẫn tới những ưu và nhược điểm có tính bản chất của mỗi mô hình. Một mô hình khái quát thường chứa ít yếu tố, còn một mô hình chi tiết sẽ bao quát nhiều yếu tố.

1. Xem S.H. Putman: *“Integrated Urban Model - Policy analysis of the transportation and land use”*, Pion Limited, London 1983; Jan Willem Gunning và Michiel A. Keyzer: *“Applied general equilibrium models for policy analysis”*, *Handbook of Development Economics, Volume III*, Free University, Amsterdam 1995; Parliamentary Research Services: *“Guidelines for Evidence Use in Policy Analysis and Decision-Making”*, Kenya, 2017.

Mô hình phân tích, đánh giá chính sách có nhiều dạng và có thể phục vụ nhiều mục tiêu khác nhau. Có những mô hình chỉ dùng cho phân tích và đánh giá định tính, có những mô hình chủ yếu dùng cho phân tích định lượng và cũng có những mô hình có thể dùng cả cho phân tích định tính lẫn định lượng. Trong số các mô hình phân tích định tính, có những mô hình chủ yếu được dùng để phân tích tương quan (thường được dùng để đánh giá tác động hoặc xu hướng biến động) và cũng có những mô hình chủ yếu được dùng để mô tả (thường được dùng để phân tích thực trạng nhưng cũng có thể được dùng để phân tích xu hướng biến động của các đầu ra do chính sách tạo ra hoặc biến động của các nguồn lực được sử dụng để thực hiện chính sách).

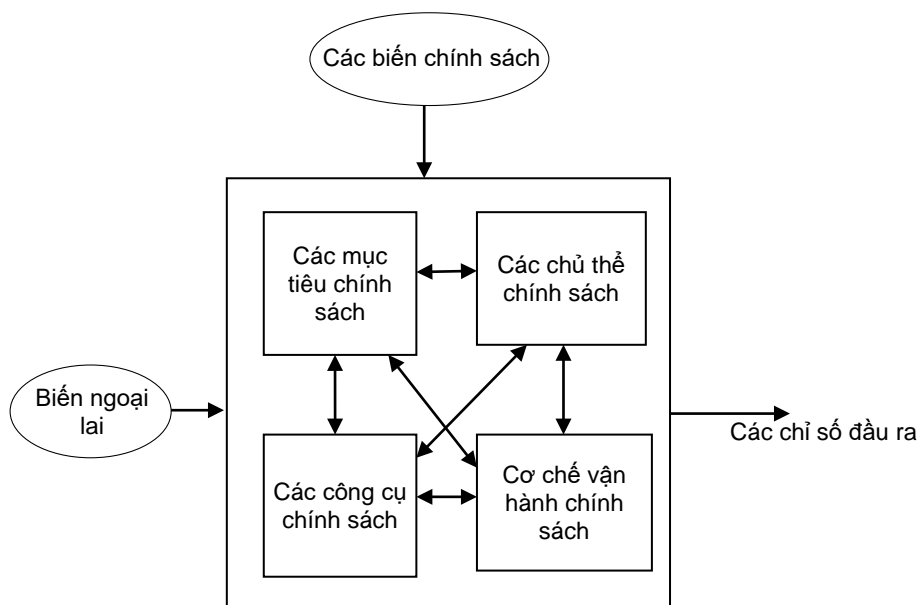
Trong phân tích chính sách, ứng với mỗi mục tiêu, người ta có thể lựa chọn hoặc xây dựng nhiều mô hình khác nhau (ứng với các cách tiếp cận khác nhau và logic tư duy, giả thiết khác nhau về các mối quan hệ được giải quyết trong chính sách). Ngược lại, một mô hình có thể được sử dụng phục vụ nhiều mục đích khác nhau trong việc đánh giá cùng một chính sách hoặc đánh giá những chính sách khác nhau. Chính vì thế, tuy các chuyên gia đã xây dựng và đưa ra những kiểu mô hình và những mô hình cụ thể khác nhau để đánh giá những loại hoặc những nhóm chính sách nhất định, nhưng khi sử dụng một mô hình đã được “xây dựng sẵn” như thế để đánh giá một chính sách, vẫn cần xem xét tính phù hợp của nó để có những thay đổi, điều chỉnh cần thiết. Hơn nữa, mỗi mô hình đều tập trung vào một hoặc một số đặc điểm, nội dung của đối tượng mà nó phản ánh, bỏ qua một số những đặc điểm, nội dung khác. Chính vì thế, để phân tích, đánh giá một chính sách (hoặc chỉ một nội dung của nó), có thể cần phải lần lượt sử dụng một số mô hình khác nhau để đối chiếu, thẩm định kết quả phân tích nhằm có được những kết luận chính xác và phù hợp nhất.

Việc xây dựng hoặc vận dụng các mô hình trong phân tích, đánh giá chính sách có ý nghĩa rất quan trọng bởi nó cho phép nhận biết mối quan hệ giữa các yếu tố cấu thành chính sách. Ngoài ra, ý nghĩa và vai trò của các mô hình còn được nâng cao hơn bởi chúng cho phép lượng hóa được mối quan hệ này¹. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng các mô hình chỉ bao quát một số nội dung, khía cạnh của toàn bộ một chính sách. Do vậy, kể cả trong phân tích định tính cũng như định lượng, luôn có những sai số (những mối quan hệ, tác động bị bỏ qua hoặc những đại lượng không được tính đến khiến kết quả tính toán bị sai lệch). Thực tế này đòi hỏi những người phân tích, đánh giá chính sách phải so sánh kết quả phân tích bằng mô hình với những quan sát, khảo sát thực tế hoặc các số liệu thống kê, với những đánh giá và kết luận của nghiên cứu khác. Nghiên cứu tình huống, mô tả điển hình là phương pháp và cách thức được áp dụng để khắc phục tình trạng trên. Tuy nhiên, cần lựa chọn tình huống sao cho khách quan và khoa học, tránh chủ định lựa chọn tình huống (làm ví dụ) để thuyết minh, biện hộ và bảo vệ những quan điểm hoặc kết luận được đưa ra theo thiên kiến cá nhân.

Các mô hình phân tích chính sách có thể được cấu trúc theo những cách khác nhau. Cấu trúc đơn giản nhất được cấu thành bởi nội dung chính sách, các chủ thể chính sách chủ yếu, kết quả của chính sách và các nhân tố tác động tới thành công của chính sách, trong đó có cả các nhân tố tác động từ bên ngoài (biến ngoại lai). Hình 16 mô tả một mô hình như vậy.

1. Nhiều tác giả thường chỉ nhấn mạnh vai trò của các mô hình đối với việc phân tích chính sách ở khía cạnh lượng hóa các mối quan hệ. Tuy nhiên, việc mô tả rõ các mối quan hệ (sự tồn tại, tính chất, chiều hướng quan hệ,...) còn có ý nghĩa quan trọng hơn rất nhiều, bởi nó cho phép nhận biết lôgic, triết lý và cách tiếp cận của chính sách.

Hình 16: Mô hình đơn giản để phân tích, đánh giá một chính sách



Do một chính sách thường bao gồm nhiều giải pháp thuộc những lĩnh vực khác nhau, có tính chất khác nhau nên chúng có thể được nhóm lại theo những tiêu chí nhất định. Ví dụ: trong khung khổ chính sách phát triển kinh tế, có một nhóm những chính sách hướng tới khuyến khích đầu tư, một nhóm những chính sách thúc đẩy huy động nguồn lực lao động của xã hội,... Theo lý thuyết tăng trưởng, mỗi quan hệ này có thể được mô tả, phân tích bằng mô hình hàm sản xuất:

$$P = f(K, L) \quad (1)$$

Trong đó:

P: Sản lượng sản xuất.

K: Vốn đầu tư.

L: Lao động.

Nhưng bản thân vốn (K) cũng là một đại lượng phụ thuộc nhiều yếu tố, ví dụ: lãi suất i , tỷ lệ tiết kiệm s (hay là tỷ lệ tích lũy), tỷ lệ khấu hao k và những yếu tố khác (mà mô hình trình bày dưới đây tạm thời không xét tới). Mỗi quan hệ này được mô tả qua phương trình:

$$K = f_K(i, s, k) \quad (2)$$

Đồng thời, nguồn lực lao động xã hội được khai thác lại phụ thuộc các yếu tố như tiền lương w , trình độ khoa học và công nghệ e (và những yếu tố quan trọng khác như: năng suất lao động, cơ cấu kinh tế, chất lượng lao động,... mà trong mô hình dưới đây cũng không xét tới). Mỗi quan hệ này được mô tả qua phương trình:

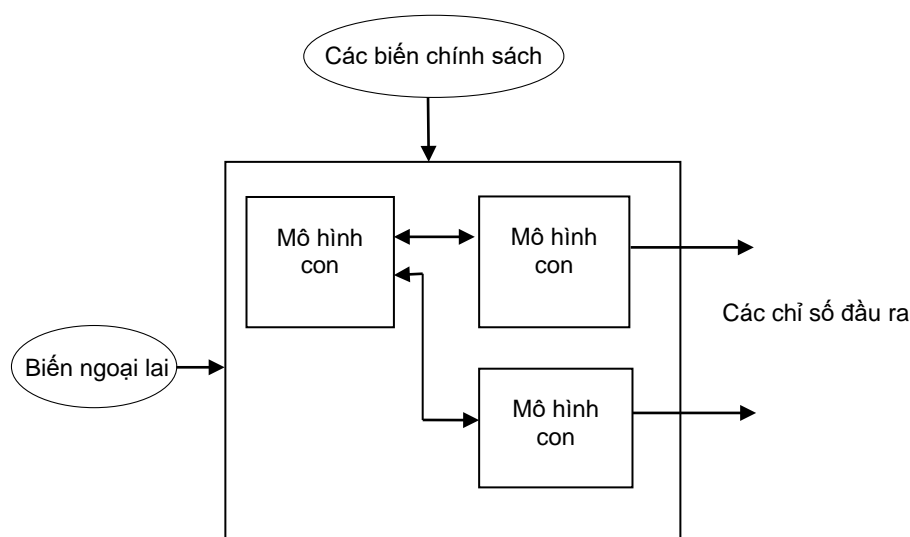
$$L = f_L(w, e) \quad (3)$$

Như vậy, chính sách tăng trưởng sẽ phụ thuộc vào các chính sách lãi suất, chính sách tiết kiệm, chính sách đối với khấu hao tài sản, chính sách tiền lương, chính sách khoa học và công nghệ. Theo đó, mô hình phân tích chính sách được thể hiện qua phương trình (1) có thể phát triển thành:

$$P = f(f_K(i, s, k), f_L(w, e)) \quad (4)$$

Trong những trường hợp như trên, có thể xây dựng những mô hình con giúp đánh giá một cách riêng rẽ những nhóm giải pháp chính sách này trước khi đánh giá một cách tổng hợp trong khung khổ toàn bộ chính sách. Walker và cộng sự đã đưa ra một mô hình phản ánh bối cảnh này (xem Hình 17).

Hình 17: Sơ đồ mô hình phân tích chính sách mở rộng¹



Một xu hướng khác là gắn mô hình đơn lẻ thành một mô hình liên kết đa chiều (integrated model) để phân tích, đánh giá một chính sách. Xu hướng này đã phát triển mạnh từ những năm 2000 nhờ sự phát triển của công nghệ thông tin, đặc biệt là cơ sở dữ liệu lớn (big data) và công nghệ điện toán đám mây².

Trước khi xây dựng mô hình phục vụ phân tích, đánh giá một chính sách, cần xác định rõ mục đích của mô hình và việc

1. Xem thêm Warren E. Walker, C. Els van Daalen: “*System models for policy analysis*”, Delft University of Technology, 2013.

2. J. Jr. Ferreira và R. Goodspeed: “*Integrating Models for Complex Planning Policy Analysis: Challenges and a Solution in Coupling Dissimilar Models*”, 2015. Kỷ yếu tại Hội thảo quốc tế lần thứ 14 về ứng dụng máy tính trong quy hoạch và quản lý đô thị theo chủ đề “Các hệ thống hỗ trợ công tác quy hoạch và thành phố thông minh” (14th International Conference on Computers in Urban Planning and Urban Management (CUPUM 2015): Planning Support Systems and Smart Cities).

sử dụng nó cũng như kiểu mô hình cần được lựa chọn là gì. Đồng thời, cần rà soát để biết rõ được những điều kiện hiện có và có thể huy động để sử dụng mô hình (nhân lực, thông tin, cơ sở vật chất,...).

Việc xây dựng các mô hình phân tích, đánh giá một chính sách một cách chuẩn mực được thực hiện theo các bước sau đây:

- Nghiên cứu, đánh giá bối cảnh thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách, từ đó xác định những yêu cầu đặt ra đối với việc thực hiện nhiệm vụ khung phân tích, đánh giá chính sách. Bước này cần đặc biệt lưu ý tới những yêu cầu về mặt định lượng và nhận dạng rõ những nội dung cần và có thể lượng hóa được.

- Nghiên cứu lý thuyết, tìm hiểu các mối liên hệ giữa các phạm trù kinh tế - xã hội chủ yếu trong phạm vi mục đích và nội dung chính sách. Trên cơ sở này, cần cố gắng liệt kê một cách đầy đủ nhất các mô hình phản ánh những mối quan hệ có trong chính sách cần phân tích, đánh giá chính sách (tên mô hình, các biến được đưa vào mô hình, cấu trúc của mô hình, phạm vi áp dụng và những trường hợp đã áp dụng mô hình,...). Từ sự phân tích trên, có thể sơ bộ xác định ưu và nhược điểm cũng như sự phù hợp của mỗi mô hình đối với mục đích, yêu cầu phân tích chính sách để lựa chọn mô hình có thể phù hợp nhất.

- Xây dựng đề xuất về mô hình phân tích, đánh giá chính sách dự kiến sẽ áp dụng. Đề xuất phải nêu cụ thể nội dung của mô hình như đã mô tả ở bước trên. Ngoài những nội dung kinh tế - kỹ thuật, yếu tố thời gian cần được lưu ý khi thiết kế mô hình, đặc biệt là (i) sự khác biệt giữa thời gian thực và

thời gian trong chu kỳ chính sách và (ii) sự khác biệt giữa các yếu tố dài hạn và các yếu tố ngắn hạn trong mô hình¹.

- Phân tích điều kiện, yêu cầu cần bảo đảm, đánh giá khả năng vận dụng mô hình đã đề xuất. Bước này phải làm rõ được những yêu cầu và điều kiện cần đáp ứng để sử dụng mô hình, những rủi ro khi áp dụng mô hình và những hạn chế chủ yếu của mô hình cũng như kết luận được rút ra từ mô hình.

- Thảo luận, tham vấn các chuyên gia và các bên liên quan chủ yếu về mô hình phân tích, đánh giá chính sách đã dự kiến. Xây dựng mô hình phân tích, đánh giá chính sách là một nhiệm vụ có tính kỹ thuật. Do vậy, khác với việc xây dựng khung phân tích, nhiều cơ quan, tổ chức hoặc nhóm đối tượng liên quan sẽ không quan tâm tới những mô hình được sử dụng; thậm chí, họ cũng không có những hiểu biết cần thiết về vấn đề này. Tuy nhiên, việc tham vấn những bên liên quan là rất cần thiết, ít nhất là cũng bảo đảm sự minh bạch và đáp ứng yêu cầu chia sẻ thông tin. Quan trọng hơn, việc này vừa chuẩn bị, vừa tìm kiếm và thiết lập, phát triển quan hệ hợp tác, hỗ trợ của các chủ thể đó để thuận tiện cho việc bảo đảm các thông tin cần thiết trong quá trình sử dụng mô hình.

- Thiết kế công cụ vận dụng mô hình (đặc biệt là các phần mềm và các thiết bị kỹ thuật có liên quan, kể cả các thiết bị tính toán, thiết bị quan trắc, thiết bị thu thập số liệu, tư liệu). Các tài liệu hướng dẫn sử dụng, cập nhật, nâng cấp, bảo trì, bảo vệ

1. Xem Richard Barke, Kristie Champlin Gurley: *Public Policy Models in Deep Time*, 2014. Việc đưa yếu tố thời gian vào các mô hình phân tích, đánh giá chính sách làm cho các mô hình trở nên phức tạp hơn rất nhiều. Cách đơn giản nhất là sử dụng các “mô hình con” để phân tích, đánh giá chính sách ở những thời điểm khác nhau, sau đó so sánh những kết quả tương ứng được tính cho những thời điểm khác nhau. Để có thể phân tích, đánh giá chính sách theo chuỗi số liệu liên tục, không chỉ phải thêm biến thời gian mà phải đưa yếu tố thời gian vào từng biến độc lập.

các công cụ này cũng phải được xây dựng. Trong trường hợp cần có giấy phép sử dụng các công cụ này hoặc cần đăng ký quyền sở hữu trí tuệ đối với các công cụ, cơ quan, tổ chức thiết kế các công cụ thì phải chuẩn bị hồ sơ để triển khai các thủ tục này.

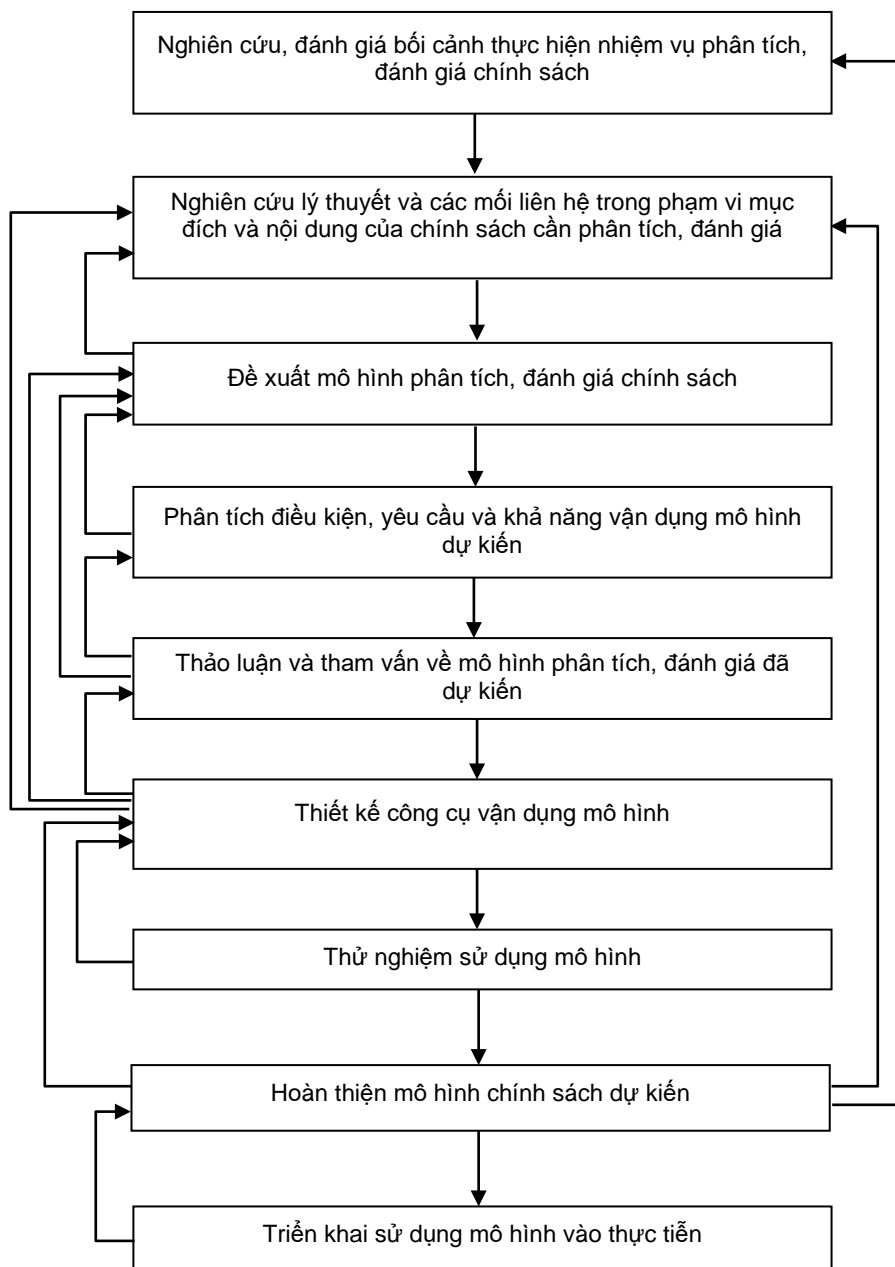
- Thử nghiệm sử dụng mô hình vào việc phân tích, đánh giá chính sách. Mục đích của việc thử nghiệm là để kiểm nghiệm mô hình cả về mặt nội dung, phương án tổ chức thực hiện lẫn điều kiện sử dụng. Việc thử nghiệm này có thể dựa vào mẫu thực tế hoặc dựa vào thực tế giả định. Chi phí và các nguồn lực khác cần sử dụng cho việc thử nghiệm mô hình phân tích, đánh giá chính sách cần được bố trí hợp lý bởi kết quả của những hoạt động trong giai đoạn này ảnh hưởng rất lớn tới chất lượng của các kết luận rút ra từ quá trình phân tích, đánh giá chính sách.

- Hoàn thiện mô hình phân tích, đánh giá chính sách dự kiến theo phân tích, góp ý và cập nhật bối cảnh thực hiện nhiệm vụ khung phân tích, đánh giá chính sách. Trong một số trường hợp, việc hoàn thiện mô hình phân tích, đánh giá không chỉ bao gồm những điều chỉnh có tính kỹ thuật, mà có thể bao gồm cả những thay đổi cơ bản trong cấu trúc của mô hình.

- Triển khai sử dụng mô hình vào thực tiễn phân tích, đánh giá chính sách. Trước khi triển khai các hoạt động nghiệp vụ có tính kỹ thuật trong việc sử dụng mô hình để phân tích, đánh giá chính sách, cần có những hoạt động tập huấn về chính những nghiệp vụ này để bảo đảm các hoạt động được triển khai sẽ nhất quán với nhau, không để xảy ra những giải thích khác nhau về các nội dung và thực hành không thống nhất các thao tác.

Nếu một cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân vừa xây dựng khung phân tích, đánh giá, vừa xây dựng mô hình phân tích, đánh giá chính sách thì những kết quả của một số bước tương ứng trong quy trình xây dựng khung phân tích có thể được tiếp nhận để sử dụng cho việc xây dựng mô hình. Mối quan hệ giữa các bước trong quy trình xây dựng mô hình phân tích, đánh giá một chính sách có thể được mô tả qua Hình 18.

Hình 18: Quy trình xây dựng mô hình phân tích, đánh giá chính sách



Trong các tài liệu về phân tích, đánh giá chính sách, người ta thường đề cập tới việc xây dựng các mô hình phân tích, đánh giá. Tuy nhiên, trên thực tế, ít khi các chuyên gia phân tích, đánh giá một chính sách lại xây dựng mô hình phân tích, đánh giá mới hoàn toàn, bởi việc đưa ra một mô hình mới thường đòi hỏi có những nghiên cứu lý thuyết công phu và phải có những cách tiếp cận mới về nguyên lý. Do đó, người ta thường tập hợp những mô hình đã có sẵn, phân tích, lựa chọn mô hình (hoặc một số mô hình) phù hợp nhất với yêu cầu, sau đó điều chỉnh mô hình cho thích hợp nhất với mục đích, yêu cầu và đối tượng phân tích, đánh giá.

Khi xây dựng và sử dụng mô hình phân tích, đánh giá một chính sách, cần lưu ý một số gợi ý có tính kỹ thuật sau đây¹:

- Cần nhận biết nhanh những vấn đề cốt lõi của chính sách được phân tích. Làm được việc này, việc phân tích, đánh giá chính sách có thể được thực hiện nhanh và tiết kiệm nguồn lực; đồng thời, cũng giúp sớm nhận dạng được những mô hình phân tích có thể sử dụng.

- Cần nhận biết càng đầy đủ càng tốt những hoạt động có thể được thực hiện trong phạm vi chính sách được phân tích, đánh giá. Đây không chỉ là yêu cầu đối với việc phân tích, đánh giá chính sách, mà cả với việc hoạch định và thực hiện chính sách. Khi xây dựng mô hình phân tích chính sách, nhận thức này giúp nhanh chóng quyết định sử dụng một mô hình đơn nhất hay lựa chọn một hệ thống mô hình có nhiều phân hệ.

- Cần tránh tư duy “chỉ có một cách duy nhất” hoặc nhanh chóng kết luận một mô hình là “tối ưu” khi chưa có những nghiên cứu một cách thấu đáo. Tư duy này sẽ hạn chế những nỗ

1. Xem Thomas Fellman: *“Introduction to policy analysis and policy modelling”*, University of Hohenheim, 2008.

lực tìm kiếm nhiều cách tiếp cận, nhiều mô hình phân tích, đánh giá chính sách; đồng thời, cũng dễ dẫn tới những suy đoán, kết luận chủ quan, vội vàng, thiên kiến trong toàn bộ quá trình phân tích, đánh giá một chính sách.

- Coi nhẹ, thậm chí bỏ qua việc phát hiện và đánh giá các yếu tố thiếu chắc chắn. Sự thiếu chắc chắn là hiện tượng thường xảy ra trong nghiên cứu, phân tích, đánh giá các chính sách, đặc biệt là khi các chính sách có phạm vi rộng, tính chất phức tạp mà việc thu thập thông tin lại không tương thích, nhiều thông tin cần thiết dễ bị bỏ qua, các thông tin lại không được tập hợp và xử lý theo cùng một phương pháp. Việc xem xét và đánh giá mức độ thiếu chắc chắn của các thông tin, kết luận trong quá trình phân tích, đánh giá chính sách giúp nâng cao tính khách quan của các kết luận được đưa ra, đồng thời cũng giúp các cơ quan, tổ chức, cá nhân sử dụng kết quả phân tích, đánh giá chính sách có tư duy dự phòng cho các phản ứng sau phân tích, đánh giá.

- Cố gắng sử dụng số liệu ở mức tối đa có thể và tránh sử dụng những khái niệm có tính cảm xúc và ước lượng đại khái (vô số, rất nhiều, đại bộ phận,...). Đây là “lỗi” thường gặp khi muốn tránh đưa ra những ý kiến, kết luận rõ ràng, dứt khoát. Phong cách trình bày này tạo ra sự mơ hồ về mặt định lượng.

- Nên đưa ra các phân tích, tránh đưa ra những kết luận có tính áp đặt. Các kết luận là những yếu tố không thể thiếu, nhưng chúng cần được lý giải, thuyết minh rõ ràng để có được tính thuyết phục ở mức độ cần thiết. Tuy nhiên, yêu cầu này không có nghĩa là các phân tích, đánh giá được trình bày một cách vòng vèo, lặp đi lặp lại.

- Cố gắng trình bày một cách đơn giản và rõ ràng, minh bạch, các kết luận cần được trình bày theo cách có thể kiểm

chúng được. Trong trường hợp có những ý kiến, đánh giá và nhận định trái ngược nhau, cần nêu rõ những khác biệt đó.

- Liên tục kiểm tra, kiểm định các số liệu, tài liệu, thông tin. Tác động của yếu tố nhiễu và các sai số sẽ tăng lên sau từng bước xử lý, truyền tin. Do đó, kiểm tra, đối chiếu các thông tin, số liệu trong quá trình phân tích, đánh giá chính sách chính là loại bỏ các sai số trong các kết quả tính toán, những sai lệch trong quá trình truyền tin, bảo đảm các phân tích và kết luận luôn dựa trên những thông tin, số liệu xác thực. Ít nhất, nó cũng cho biết độ chính xác và độ tin cậy của các thông tin, số liệu và những kết luận được rút ra từ đó là như thế nào.

- Dù có căn cứ vững chắc đến đâu cũng không thể có những đánh giá chính xác, toàn diện và hợp lý tuyệt đối về một chính sách. Bởi vậy, cần tránh sự cầu toàn và nêu rõ những hạn chế, những khía cạnh bị bỏ qua không xem xét trong các báo cáo phân tích, đánh giá chính sách.

IV. CƠ SỞ DỮ LIỆU PHỤC VỤ PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH

1. Cấu trúc và tổ chức cơ sở dữ liệu phục vụ phân tích, đánh giá chính sách

Cũng như việc quản lý, phân tích và đánh giá bất kỳ hiện tượng, quá trình kinh tế - xã hội nào khác, việc phân tích và đánh giá các chính sách kinh tế - xã hội chỉ có thể thực hiện được khi có những thông tin cần thiết. Những thông tin, dữ liệu được tập hợp thành cơ sở dữ liệu. Một cơ sở dữ liệu có thể được thiết lập và duy trì tại một cơ quan, tổ chức. Nó cũng có thể là tập hợp từ nhiều “cơ sở dữ liệu con” được thiết lập từ nhiều cơ quan, tổ chức có liên quan trong cùng một ngành, một địa

phương hoặc thuộc những ngành, những địa phương khác nhau, thuộc những hệ thống khác nhau về mặt tổ chức. Trong khi nỗ lực xây dựng cơ sở dữ liệu phục vụ phân tích, đánh giá một chính sách, cần nhận thức rõ rằng không bao giờ có thể có “đủ” thông tin để phân tích, đánh giá chính sách đó. Việc xây dựng và không ngừng bổ sung, cập nhật các thông tin cho cơ sở dữ liệu chính là lấp đầy thêm khoảng trống thông tin, làm cho chất lượng của việc phân tích, đánh giá chính sách được nâng cao.

Trong trường hợp các thông tin được cung cấp từ nhiều nguồn hoặc được tập hợp tại những thời điểm khác nhau, cần chú ý một thực tế là có thể có những thông tin, số liệu có tên gọi như nhau nhưng trên thực tế, có thể có những nội dung, nội hàm và ý nghĩa khác nhau. Lý do là tại thời điểm tập hợp, chúng có thể được định nghĩa khác nhau (dẫn tới cách thống kê, tính toán khác nhau) hoặc chúng được tập hợp theo những phương pháp khác nhau. Sự khác biệt này có thể được khắc phục nhờ những kỹ thuật tính toán đã biết hoặc những kỹ thuật riêng, nhưng cũng có thể không thể khắc phục được bởi nhiều lý do. Trong những trường hợp này, cần sử dụng chúng một cách thận trọng, đặc biệt là khi so sánh hoặc tổng hợp chúng lại.

Việc xây dựng cơ sở dữ liệu phục vụ phân tích, đánh giá chính sách chính là để đáp ứng nhu cầu thông tin phục vụ phân tích, đánh giá chính sách. Tuy nhiên, không phải tất cả các vấn đề mà các chính sách được xây dựng và thực hiện đều có tính dài hạn và trùng khít với chức năng, sứ mạng của các tổ chức, cá nhân có liên quan tới chính sách. Do vậy, ít khi một cơ sở dữ liệu độc lập được thiết kế riêng cho một chính sách, mà người ta thường thiết kế và xây dựng, duy trì những cơ sở dữ liệu phục vụ chung cho việc quản lý và duy trì các hoạt động theo chức năng của tổ chức đứng ra đảm nhận nhiệm vụ xây dựng và duy

trì cơ sở dữ liệu đó. Như vậy, cơ sở dữ liệu phục vụ phân tích, đánh giá một chính sách luôn là một bộ phận cấu thành của cơ sở dữ liệu của ngành, lĩnh vực mà chính sách điều chỉnh cũng như cơ sở dữ liệu của các tổ chức có liên quan. Việc xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu phục vụ phân tích, đánh giá chính sách thực chất là việc lồng ghép nhu cầu để mở rộng cơ sở dữ liệu tổng hợp hiện có bằng cách bổ sung thêm những số liệu có thể sử dụng để tính toán các chỉ số phản ánh những nội dung, khía cạnh của chính sách mà việc phân tích, đánh giá chính sách cần xác định.

Ở nhiều nước, cơ sở dữ liệu phục vụ phân tích, đánh giá chính sách được tổ chức thành một hệ thống, không chỉ có sự kết nối chặt chẽ, mà còn có sự phân công để bảo đảm tập hợp thông tin đầy đủ, có điều kiện kiểm định và đánh giá thông tin, giúp nâng cao hiệu quả trong toàn bộ công tác tập hợp và cung cấp thông tin phục vụ phân tích, đánh giá chính sách. Hộp 26 mô tả hệ thống cơ sở dữ liệu phục vụ phân tích và đánh giá chính sách công của Hoa Kỳ do một trường đại học thiết lập.

Hộp 26: Cơ sở dữ liệu về chính sách công của Đại học Washington

Cơ sở dữ liệu về chính sách công của Đại học Washington gồm hai bộ phận: cơ sở dữ liệu cơ sở và cơ sở dữ liệu mở rộng.

Cơ sở dữ liệu cơ sở (core resources) bao gồm:

- PAIS Index

Cơ sở dữ liệu này bao gồm các bài đăng trên tạp chí, sách, kỷ yếu hội thảo khoa học và những tài liệu khác về các lĩnh vực chính trị, xã hội và chính sách công. Nó cũng bao gồm những thông tin về các trang web, danh mục các ấn phẩm và các tổ chức.

- Policy File Index

Cơ sở dữ liệu này bao gồm toàn văn các báo cáo, công trình nghiên cứu, các văn bản và những dạng tài liệu khác từ các nghiên cứu về chính

sách công của Hoa Kỳ, bao quát 75 lĩnh vực của chính sách công (cả đối nội lẫn đối ngoại) từ 350 cơ sở nghiên cứu chính sách, các tổ chức phi chính phủ, các viện nghiên cứu, các trường đại học, các nhóm tư vấn và các tổ chức khác của Hoa Kỳ.

Cơ sở dữ liệu mở rộng (additional resources) bao gồm các phân hệ sau:

- Academic Search Complete

Đây là cơ sở dữ liệu đa ngành, lưu trữ hơn 8.500 tạp chí (toàn văn), trong đó có hơn 7.300 tạp chí có phản biện. Ngoài ra, còn có mục lục và tóm tắt các bài của 12.500 tạp chí, hơn 13.200 ấn phẩm (toàn văn) là sách, các báo cáo, kỷ yếu hội thảo,...

- Congressional Research Reports

Cơ sở dữ liệu này có những báo cáo kết quả nghiên cứu về nhiều vấn đề thuộc chính sách công do Trung tâm nghiên cứu thuộc Nghị viện chuẩn bị cho các thành viên Nghị viện.

- CQ Federal

Vốn là CQ.com của Nghị viện, cơ sở dữ liệu này cung cấp thông tin bao quát những hoạt động của hai Viện thuộc Nghị viện, kể cả các Ủy ban của lưỡng viện. Nó chứa đựng cả những bài nhật báo và các báo cáo phân tích hoạt động của Nghị viện, hồ sơ các thành viên Nghị viện như hóa đơn, lịch trình làm việc, chương trình nghị sự, báo cáo của các Ủy ban thuộc Nghị viện,...

- CQ Historic Documents

Hiện cơ sở dữ liệu này chứa đựng 32 bộ hồ sơ gốc, trong đó mỗi bộ hồ sơ gốc có khoảng 100 hồ sơ về những sự kiện đáng kể nhất mỗi năm, từ các bài phát biểu của Tổng thống, các thỏa thuận quốc tế, phán quyết của các tòa án, báo cáo của Chính phủ Hoa Kỳ, các sáng chế khoa học và những tọa đàm về văn hóa.

- CQ Political Money Line

Với tên trước đây là Political Money Line, cơ sở dữ liệu CQ Money Line chứa đựng tư liệu về chính sách tiền tệ của Hoa Kỳ trong 25 năm qua.

- CQ Press Library

Cơ sở dữ liệu này cung cấp thông tin về những vấn đề lịch sử và đương đại về chính sách và Chính phủ Hoa Kỳ, bao gồm Báo cáo chính

trị hằng năm về thế giới, danh mục thông tin lưu trữ, hướng dẫn của Nghị viện và Tòa án tối cao, hồ sơ các chiến dịch bầu cử Tổng thống và các cuộc vận động chính trị, các hồ sơ lịch sử, số liệu thống kê về nền chính trị Hoa Kỳ, Niên giám thống kê của Tòa án tối cao.

- CQ Researcher

CQ Researcher Online cung cấp những hồ sơ nguyên bản và tổng hợp báo cáo và phân tích về những nền chính trị chủ yếu trên thế giới, đặc biệt hữu ích với những chỉ dẫn về nguồn tài liệu phục vụ nghiên cứu nhiều chủ đề khác nhau.

- CQ Vital Statistics on American Politics

Cơ sở dữ liệu này bao quát nhiều chủ đề của nền chính trị Hoa Kỳ, ví dụ: tài liệu về các đợt bầu cử, về lưỡng viện, hoạt động của Tổng thống, tòa án, truyền thông, tài chính cho các cuộc vận động, và hàng loạt những vấn đề liên quan tới hoạt động của chính phủ liên bang cũng như chính quyền các tiểu bang, kể cả những thông tin về xếp hạng tín nhiệm các nhân vật công chúng, phân tích xu hướng thông tin của các cơ quan truyền thông, quan điểm của công chúng về các vấn đề chính trị. Nguồn của những thông tin này là từ các ấn phẩm công khai, các ấn phẩm của Chính phủ, các tạp chí nghiên cứu khoa học, thông cáo báo chí,...

- Factiva

Factiva lưu trữ các thông tin tổng hợp toàn cầu, các thông tin về các doanh nghiệp, tình hình kinh doanh, tình hình tài chính và hàng nghìn báo hằng ngày cũng như các ấn phẩm khác.

- FBIS: Foreign Broadcast Information Service Daily Reports (1941-1996)

FBIS là cơ sở dữ liệu của Chính phủ Mỹ, chứa đựng bản dịch của các chương trình truyền thông hằng ngày, tuyên bố của các chính phủ và những thông tin chọn lọc từ các nguồn phi Anh ngữ. Từ năm 1996, cơ sở dữ liệu này bị thay thế bởi World News Connection.

- FDsys - Government Publications

Cơ sở dữ liệu này chứa đựng các thông tin online của Chính phủ, thay thế cho cơ sở dữ liệu GPO.

- Gallup Analytics

Cơ sở dữ liệu này gồm hai loại thông tin: (i) Các thông tin xã hội thuộc Viện Gallup, kết quả điều tra ý kiến công chúng về các vấn đề kinh tế - xã hội và chính trị. Những thông tin này có thể cung cấp rộng rãi cho công chúng; (ii) Các thông tin về các quan điểm của Hoa Kỳ đối với các quốc gia (được cung cấp một cách giới hạn).

- Health Policy Reference Center (HPRC)

HPRC lưu trữ toàn văn hàng trăm ấn phẩm, bao gồm các tạp chí hàn lâm về công nghiệp và thương mại, các ấn phẩm và các tài liệu khác.

- Homeland Security Digital Library (HSDL)

HSDL chứa đựng các tài liệu liên quan tới chính sách an ninh và chiến lược quốc gia. Thông tin trong HSDL được tập hợp từ nhiều nguồn: các cơ quan nhà nước cấp bang và liên bang, các tổ chức nghiên cứu, các trường đại học, các trung tâm sáng tạo.

- Inter-university Consortium for Political and Social Research (ICPSR)

Cơ sở dữ liệu này bao gồm các công trình được công bố của các cơ quan công quyền và các cơ sở nghiên cứu xã hội.

- International Political Science Abstracts (IPSA)

Cơ sở dữ liệu này chỉ lưu trữ mục lục và tóm tắt các bài đăng trong các tạp chí hàng đầu thế giới về khoa học chính trị.

- Military & Government Collection

Nguồn này chứa đựng tin tức về lĩnh vực quân sự, các nghiên cứu được công bố trên hơn 300 tạp chí.

- National Journal Central (IJC)

Đây là tập hợp các công bố về chính sách và nền chính trị của Hoa Kỳ.

- NBER Working Papers

Cơ sở dữ liệu này lưu trữ toàn văn các công bố của Trung tâm nghiên cứu kinh tế quốc gia (National Bureau of Economic Research).

- Nexis Uni

Trước đây có tên là LexisNexis Academic. Cơ sở dữ liệu này tập hợp bài đăng trên những tờ báo chủ yếu trên phạm vi toàn cầu về các vấn đề thuộc các lĩnh vực công nghiệp và thị trường, tài chính doanh nghiệp, y tế, kế toán, kiểm toán, thuế, pháp lý,...

- Political Science Database (PSD)

Cơ sở dữ liệu khoa học chính trị tập hợp toàn văn các bài đăng trên các tạp chí về quan hệ quốc tế và khoa học chính trị, các luận án, các báo cáo quốc gia của nhiều nước cũng như các công trình nghiên cứu trong lĩnh vực khoa học chính trị.

- ProQuest Congressional

Trước đây gọi là LexisNexis Congressional. Cơ sở dữ liệu này tổng hợp tư liệu đối với các thông tin về Nghị viện, bao gồm các hóa đơn, các bản ghi âm, các biên bản điều trần, lịch sử các nhiệm kỳ Nghị viện.

- ProQuest Research Library Plus

Cung cấp thông tin về nhiều lĩnh vực hoạt động được công bố trong các tạp chí về các lĩnh vực tin học, giáo dục, tôn giáo, khoa học công nghệ, khoa học xã hội, truyền thông.

- Roper Center Public Opinion Archives (with iPOLL)

Lưu trữ các số liệu về quan điểm công cộng về các vấn đề khác nhau của nước Mỹ, trong đó có những số liệu gốc chưa qua xử lý có thể trực tiếp tải về để phân tích.

- SAGE Research Methods Core

Đây là nguồn thông tin online, cung cấp tư liệu hướng dẫn người dùng cách tiến hành từng bước trong quá trình nghiên cứu.

- Voxgov

Nguồn thông tin này cung cấp những thông tin theo thời gian thực về các tài liệu, các ấn phẩm, thông cáo báo chí và các thông tin từ truyền thông về mọi lĩnh vực của đời sống xã hội Mỹ, phần lớn các thông tin là từ năm 2000 tới nay.

- World News Connection (1995-2013)

Cơ sở dữ liệu này cung cấp tin tức và thông tin từ truyền thông ngoài nước Mỹ, bao quát các lĩnh vực chính trị, môi trường, khoa học, kỹ thuật và kinh tế - xã hội.

- Worldwide Political Science Abstracts

Hệ thông tin này cung cấp các trích lục từ các ấn phẩm xuất bản định kỳ quốc tế về khoa học chính trị và các nội dung liên quan.

Nguồn: George Washington University Libraries: *Databases:*
Public Policy: Public Policy Databases.

Ở Việt Nam, Tổng cục Thống kê thường được coi là cơ quan nhà nước có trách nhiệm tổ chức tập hợp, xử lý và cung cấp thông tin chính thức về tình hình kinh tế - xã hội của đất nước. Nhưng theo quy định tại Quyết định số 10/2020/QĐ-TTg, đây chỉ là một cơ quan thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư, “thực hiện chức năng tham mưu, giúp Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư quản lý nhà nước về thống kê, điều phối hoạt động thống kê, tổ chức các hoạt động thống kê và cung cấp thông tin thống kê kinh tế - xã hội cho các cơ quan, tổ chức và cá nhân theo quy định của pháp luật”¹. Các cơ quan nhà nước đều có bộ phận tổng hợp thông tin, số liệu phục vụ các hoạt động quản lý, điều hành và chuyên môn, nghiệp vụ của mình. Tuy nhiên, vấn đề lớn nhất là sự kết nối các đầu mối thông tin nêu trên chưa thực sự hiệu quả, chưa thực sự xây dựng và hình thành được một hệ thống cơ sở dữ liệu về chính sách nói chung và từng chính sách cụ thể nói riêng. Số liệu hiện được lưu trữ một cách phân tán, chưa được tập hợp, phân loại một cách đầy đủ, công tác kiểm định, đánh giá thông tin, tư liệu chưa khoa học, bản thân các cơ quan, tổ chức lưu trữ thông tin chưa có sự kết nối, chưa chia sẻ để khai thác thông tin một cách hiệu quả. Đây là một nguyên nhân quan trọng dẫn tới tình trạng thiếu thông tin và thông tin không nhất quán mà các cơ quan, tổ chức và các chuyên gia thường phải đối mặt khi phân tích và đánh giá các chính sách.

Để giải quyết vấn đề này, nhận thức chung hiện nay là xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia cho các lĩnh vực riêng rẽ. Một số đề

1. Quyết định số 10/2020/QĐ-TTg ngày 18/3/2020 của Thủ tướng Chính phủ *Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Tổng cục Thống kê thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư*.

án theo hướng đó đã được xây dựng, đề xuất với các cơ quan có thẩm quyền. Lúc đó, khi phân tích, đánh giá một chính sách mà cần số liệu từ lĩnh vực nào, sẽ tiếp cận những sơ sở dữ liệu chuyên ngành tương ứng. Điều này đòi hỏi phải giải quyết ba vấn đề quan trọng có liên quan: (1) Xây dựng và phổ biến thông tin cụ thể về hệ thống cơ sở dữ liệu thuộc các lĩnh vực; (2) Xây dựng cơ chế về cung cấp thông tin từ các cơ sở dữ liệu quốc gia; và (3) Xây dựng cơ chế kết nối các cơ sở dữ liệu quốc gia với nhau.

Trong bối cảnh trên, khi tiến hành phân tích, đánh giá một chính sách, các thông tin, dữ liệu cần thiết hiện nay thường được tập hợp từ các nguồn sau:

- Số liệu thống kê tổng hợp chính thức: Được tập hợp, xử lý và cung cấp bởi hệ thống các cơ quan thống kê chuyên nghiệp (Tổng cục Thống kê, Cục Thống kê các tỉnh và Chi cục Thống kê các quận huyện, thành phố trực thuộc tỉnh, cán bộ thống kê cấp xã). Hệ thống số liệu này có thể sử dụng trực tiếp hoặc được dùng làm cơ sở để tính toán các chỉ số cần thiết. Khi sử dụng những số liệu này, cần bảo đảm nội hàm các chỉ tiêu, phương pháp và căn cứ tính toán những chỉ tiêu thống kê là nhất quán với nội hàm, phương pháp và cách tính toán các số liệu từ các nguồn khác.

- Số liệu thống kê chuyên ngành: Được tập hợp, xử lý và cung cấp bởi các cơ quan quản lý theo chức năng (các bộ và cơ quan ngang bộ, các sở và cơ quan tương đương, các phòng và cơ quan tương đương ở cấp quận, huyện). Khi sử dụng nguồn này, cần lưu ý tới nội hàm của các chỉ tiêu, tới phạm vi tổng hợp và tính toán số liệu. Do chức năng quản lý khác nhau, mục tiêu quản lý khác nhau mà các chỉ tiêu do các cơ quan thống kê

chuyên ngành sử dụng những nội hàm và cách tính toán cũng như cơ sở tính toán/tiêu chí tập hợp thông tin khác nhau cho những chỉ tiêu có cùng tên gọi. Trong nhiều trường hợp, số liệu từ nguồn này cần được tái cấu trúc để chúng bao quát đầy đủ phạm vi thực hiện chính sách cần phân tích, đánh giá và nội hàm của thông tin từ nhiều nguồn, từ nhiều cơ sở dữ liệu đồng nhất với nhau¹.

Số liệu điều tra, khảo sát: Được thu thập, xử lý và lưu trữ bởi các chuyên gia hoặc nhóm chuyên gia, đồng thời cũng được lưu trữ bởi các cơ quan, tổ chức chủ trì nhiệm vụ nghiên cứu và các cơ quan chủ quản nhiệm vụ nghiên cứu (hiện chủ yếu là các cơ quan trong hệ thống Bộ Khoa học và Công nghệ và các sở khoa học và công nghệ các tỉnh). Các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức xã hội - nghề nghiệp cũng tập hợp, xử lý và lưu trữ những số liệu điều tra, khảo sát trong khung khổ những dự án được tài trợ từ các nguồn ngoài nhà nước. Do các nhóm nghiên cứu có thể sử dụng những phương pháp và kỹ thuật điều tra, khảo sát khác nhau nên cũng phải lưu ý tới khả năng tổng hợp, so sánh số liệu được tập hợp theo những cách thức, kỹ thuật khác nhau. Đặc biệt, khi sử dụng

1. Nghiên cứu dữ liệu thực tế trong một thời gian khá dài từ nhiều nước, khá nhiều chuyên gia đã nhận xét “Khi các nhà hoạch định chính sách và phân tích chính sách nói rằng họ không có những số liệu mà mình cần thì điều đó có nghĩa là họ không có những dữ liệu được trình bày dưới dạng mà họ mong muốn để phục vụ cho mục đích của họ. Trong nhiều trường hợp, họ cần sự giải thích và phân tích dữ liệu hơn là bản thân những dữ liệu này”. Xem Timothy D. Hogan: “*Data for effective policy and decision making in Indiana: Assessing its availability, accessibility and analysis*”, 2005.

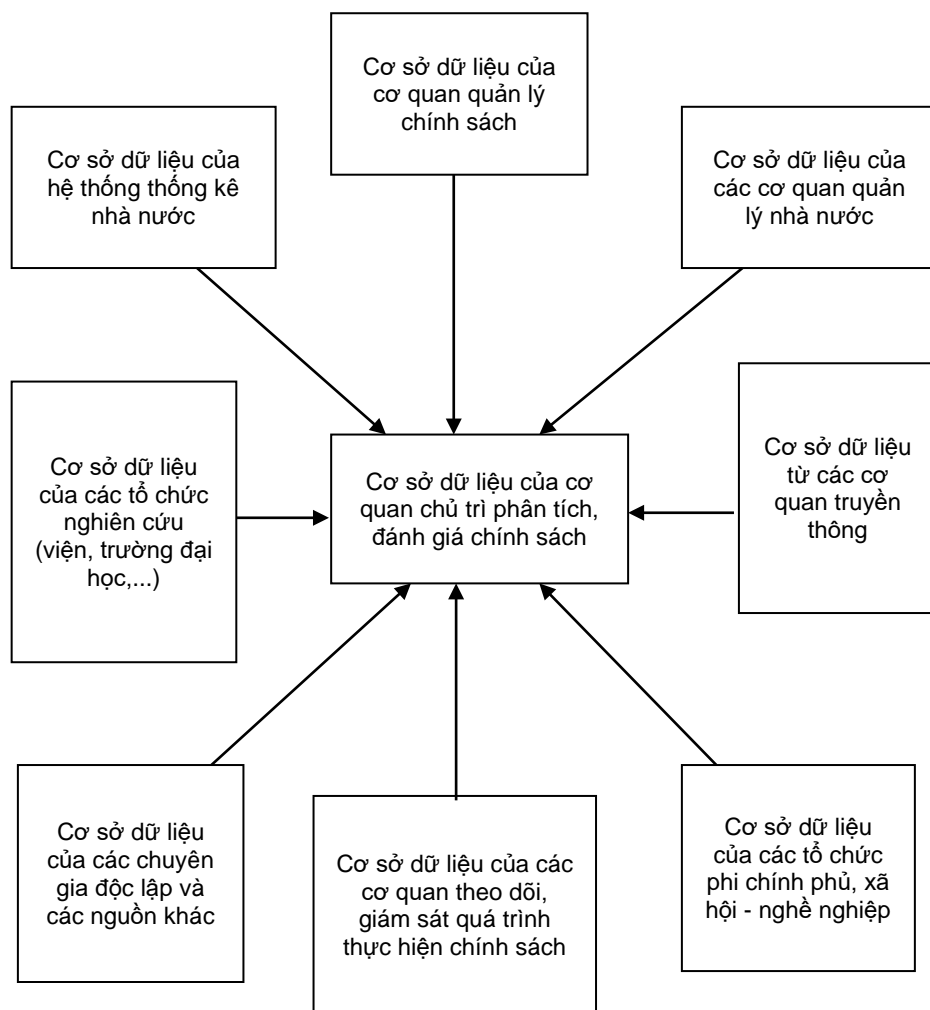
kết quả điều tra, cần xem kỹ mức độ đại diện của những kết luận được rút ra (ví dụ: mẫu điều tra đã đủ lớn để đại diện cho tổng thể đối tượng chính sách hay chưa).

- Mô tả các tình huống, ví dụ điển hình trong quá trình xây dựng và thực hiện chính sách: Được tập hợp, xử lý, công bố và lưu trữ bởi các chuyên gia, các cơ quan, tổ chức có liên quan tới chính sách (cơ quan soạn thảo chính sách, cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành liên quan tới mục tiêu hoặc các hoạt động trong phạm vi chính sách, các cơ quan theo dõi, giám sát việc thực hiện chính sách,...) hoặc các chuyên gia, tổ chức nghiên cứu, các cơ quan truyền thông. Khi sử dụng những thông tin này, cần kiểm định lại để bảo đảm tính chính xác của chúng và xem chúng có phù hợp với mục đích phân tích/đánh giá chính sách hay không.

- Các hồ sơ, tài liệu kỹ thuật, số liệu điều tra khảo sát cũng như những phân tích, đánh giá rút ra từ những hoạt động điều tra, khảo sát liên quan trong chu kỳ chính sách: Được tập hợp, xử lý và lưu trữ tại các cơ quan chức năng tham gia quá trình soạn thảo, phê duyệt, tổ chức thực hiện hoặc theo dõi, giám sát việc thực hiện chính sách. Cơ quan quản lý chính sách thường lưu trữ thông tin về những cơ quan, tổ chức này (tên, loại hình tổ chức, địa chỉ, đại diện pháp lý, hình thức và phương tiện liên hệ, chức năng/nhiệm vụ trong chu kỳ chính sách, các thông tin/hồ sơ tài liệu được giao bảo quản, trách nhiệm và điều kiện cung cấp tài liệu,...).

Như vậy, dựa vào nguồn cung cấp thông tin, một cơ sở dữ liệu để phân tích, đánh giá chính sách có thể được phân chia thành các phân hệ như được mô tả qua sơ đồ ở Hình 19.

Hình 19: Cấu trúc của hệ thống thông tin phục vụ phân tích, đánh giá một chính sách



Trong điều kiện chưa có được một cơ sở dữ liệu cần thiết, việc phân tích, đánh giá trước khi chính sách được thực hiện sẽ phải dựa trên những số liệu giả định. Đồng thời, cơ quan chịu trách nhiệm quản lý chu kỳ chính sách cần phải chuẩn bị sớm

thông tin, dữ liệu để về sau có thể thực hiện được nhiệm vụ này¹. Những hoạt động cần triển khai là:

Xác lập các chỉ số theo dõi, đánh giá chính sách. Cơ sở để xây dựng bất kỳ cơ sở dữ liệu cho hoạt động hoặc quá trình nào cũng đều là hệ thống các chỉ số được sử dụng để theo dõi, phân tích và đánh giá các hoạt động, quá trình đó. Chính từ những chỉ số này mà người ta xác định nhu cầu thông tin, từ đó triển khai các nội dung khác. Vấn đề là cần xác định đầy đủ và hợp lý những chỉ số sẽ cần tới trong toàn bộ chu kỳ chính sách (xem Phần I Chương này). Nếu xác định tiêu chí không chính xác, không đầy đủ mà sau này cần bổ sung thêm, cơ sở dữ liệu ban đầu được xây dựng cho chúng sẽ không đủ thông tin cần thiết khiến việc phân tích, đánh giá chính sách không đáp ứng yêu cầu.

Xác định nhu cầu thông tin, bao gồm các nội dung như loại thông tin, số lượng, yêu cầu về độ chính xác, độ tin cậy, thời điểm cung cấp thông tin,... (xem Hộp 27).

Hộp 27: Nhu cầu thông tin phục vụ phân tích, đánh giá chính sách

Phân tích chính sách giải quyết năm loại câu hỏi:

- Vấn đề chính sách đang cần giải pháp là gì?
- Nên chọn phương hướng hành động nào để giải quyết vấn đề đó?
- Những kết quả của việc chọn phương hướng hành động đó là gì?
- Việc đạt được những kết quả này có giúp giải quyết được vấn đề đó hay không?

1. Các chuyên gia của OECD cho rằng, cần xây dựng một cơ sở dữ liệu được cấu trúc trên cơ sở các chỉ số chính sách. Những chỉ số này bao gồm cả các chỉ số về kết quả, về nguồn lực, về tác động của chính sách. Biến thời gian được xử lý bằng cách so sánh các chỉ số ở những thời điểm khác nhau. Xem Balázs Egert, Peter Gal and Isabelle Wanner: *Structural policy indicators database for economic research (SPIDER)*, OECD Economics department working paper No. 1429 (ECO/WKP (2017) 61), 2017.

- Nếu chọn những phương hướng hành động khác thì kết quả sẽ như thế nào?

Để có được những câu trả lời cho những câu hỏi trên cần phải có năm loại thông tin liên quan đến chính sách, còn gọi là những thành phần thông tin chính sách. Những thành phần này thể hiện thông tin về những vấn đề, thành quả và kết quả kỳ vọng của chính sách, những ưu tiên và những kết quả quan sát được của chính sách...

Một vấn đề chính sách là một giá trị chưa được thực hiện hay một cơ hội cải thiện, có thể đạt được thông qua hành động của Nhà nước. Để có hiểu biết về vấn đề gì cần giải quyết thì cần phải có thông tin về những điều kiện tiền đề của một vấn đề (ví dụ: số học sinh bỏ học như là điều kiện tiền đề của thất nghiệp), cũng như thông tin về những mục đích đã được ước lượng giá trị (ví dụ: trường học an toàn hay một mức tiền lương đủ sống) mà việc đạt được chúng có thể dẫn đến giải pháp cho vấn đề. Thông tin về những vấn đề chính sách đóng một vai trò then chốt trong phân tích chính sách, bởi vì cách thức một vấn đề được định nghĩa sẽ định hình việc tìm kiếm những giải pháp khả dĩ. Thông tin không đầy đủ hoặc sai có thể dẫn đến một sai lầm chết người: đi tìm lời giải cho một vấn đề không đúng, trong khi đó yêu cầu đầu tiên phải là xác định đúng vấn đề cần giải quyết.

Kết quả chính sách kỳ vọng là một kết quả có khả năng xảy ra của một chính sách được thiết kế để giải quyết vấn đề đó. Thông tin về những hoàn cảnh đã làm phát sinh một vấn đề là điều kiện thiết yếu cho việc tạo ra thông tin về những kết quả kỳ vọng của chính sách. Tuy nhiên, thông tin đó thường không đủ, bởi vì quá khứ không tự lặp lại một cách hoàn toàn, và những giá trị định hình hành vi thì thường thay đổi. Vì lý do này, các nhà phân tích phải quan tâm đến những kết quả kỳ vọng của chính sách không được “cho trước” bởi tình trạng hiện hữu. Để tạo ra thông tin như thế có thể đòi hỏi tính sáng tạo, sự thấu hiểu và tri thức có tính bí quyết.

Một chính sách ưu tiên là một giải pháp tiềm năng cho một vấn đề. Để chọn ra một chính sách ưu tiên, cần phải có thông tin về các kết quả kỳ vọng của nó. Thông tin về một chính sách ưu tiên cũng phụ thuộc vào

những sự phán đoán về giá trị hay độ thỏa dụng của các kết quả kỳ vọng. Nói cách khác, những khuyến nghị về chính sách dựa vào cả những tiền đề có tính thực tế và giá trị. Một minh chứng thực tế - ví dụ như chính sách này được cho là hiệu quả hơn chính sách kia - không biện minh được cho việc lựa chọn một chính sách ưu tiên là đúng.

Một *kết quả quan sát* được tác động của một chính sách hay không, bởi vì một số tác động không phải là các kết quả của *chính sách*; nhiều kết quả của chính sách lại là kết quả của những yếu tố ngoài chính sách khác. Điều quan trọng là nhận ra rằng, những kết quả của hành động không thể được trình bày hay biết trước một cách đầy đủ, và nhiều kết quả không thể dự kiến trước hoặc nằm ngoài dự định ban đầu. May mắn là thông tin về những kết quả như thế không chỉ được tạo ra theo *tiên nghiệm* (trước khi các chính sách được thực thi); mà còn được tạo ra một cách *hậu nghiệm* (sau khi các chính sách đã được thực thi).

Thành quả của chính sách là mức độ đóng góp của một kết quả quan sát được của chính sách vào việc đạt được các giá trị chưa được hiện thực hóa hay các cơ hội cải thiện, mà theo định nghĩa ở trên chúng chính là một vấn đề chính sách. Trong thực tiễn, thành quả của chính sách luôn luôn không hoàn chỉnh, bởi vì các vấn đề hiếm khi “đã được giải quyết”, mà chúng rất thường được giải quyết lại, được trình bày lại, hay thậm chí là “không được giải quyết”. Để biết liệu một vấn đề đã được giải quyết, được giải quyết lại, được trình bày lại, hay “không được giải quyết” thì cần phải có thông tin về các kết quả quan sát được của chính sách, cũng như thông tin về mức độ đóng góp của các kết quả này vào việc đạt được những giá trị chưa được thực hiện hay các cơ hội cải thiện mà ban đầu đã làm phát sinh một vấn đề. Kế tiếp, thông tin về thành quả của chính sách lại tạo ra một cơ sở để dự báo những kết quả kỳ vọng của chính sách.

*Nguồn: William N. Dunn, Nhập môn Phân tích chính sách,
Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright, niên khóa 2011-2013.*

Xác định các nguồn khả thi có thể cung cấp những thông tin cần thiết và đặc điểm của mỗi nguồn, đánh giá mức độ phù hợp

của mỗi nguồn và thông tin từ mỗi nguồn so với nhu cầu thông tin và yêu cầu cung cấp thông tin phục vụ phân tích, đánh giá chính sách (xem Hình 17).

- Thiết kế hệ thống cơ sở dữ liệu trên cơ sở các chỉ số theo dõi, đánh giá chính sách (sơ đồ cấu trúc hệ thống thông tin, bao gồm các cơ quan, tổ chức tập hợp, xử lý, cung cấp và lưu trữ thông tin, mối quan hệ giữa các cơ quan, tổ chức cấu thành hệ thống,...). Tùy thuộc vào những căn cứ khác nhau (vai trò, vị thế trong quá trình phân tích, đánh giá chính sách, chức năng nhiệm vụ trong việc thu thập, xử lý và lưu trữ thông tin, giá trị sử dụng của thông tin,...), có thể đưa ra những mô hình tổ chức hệ thống khác nhau. Hình 17 là một cấu trúc được thiết lập dựa trên các nguồn cung cấp thông tin. Một vấn đề có ý nghĩa thực tiễn quan trọng cần cân nhắc khi thiết kế hệ thống cơ sở dữ liệu là lựa chọn quy mô hợp lý cho cơ sở dữ liệu. Quy mô quá lớn của cơ sở dữ liệu sẽ kéo theo chi phí lớn tương ứng (thậm chí còn cao hơn ở cấp độ bội số so với quy mô dữ liệu) dành cho việc thu thập số liệu ban đầu và cập nhật, bổ sung (và cả cho việc truy cập, khai thác) trong suốt quá trình duy trì cơ sở dữ liệu. Hơn nữa, cũng cần nhận thức rằng, cơ sở dữ liệu không phải là nguồn thông tin duy nhất được khai thác, sử dụng cho công tác phân tích, đánh giá một chính sách. Việc xây dựng cơ sở dữ liệu bao gồm cả xây dựng cơ chế vận hành và quản trị cơ sở dữ liệu.

Sau khi thiết kế, cơ sở dữ liệu có thể được thử nghiệm và cần được đánh giá theo những tiêu chí sau đây:

(i) Khả năng tiếp cận (thông tin, dữ liệu trong cơ sở dữ liệu cần phải có thể dễ tiếp cận và khai thác, sử dụng cả về nội dung, hình thức, thủ tục tiếp cận).

(ii) Tính toàn diện và tổng hợp của cơ sở dữ liệu (chứa đựng thông tin về nhiều lĩnh vực và thông tin chi tiết về những vấn

đề mà các chuyên gia, tổ chức phân tích, đánh giá chính sách thường cần tới).

(iii) Tính hữu dụng của thông tin (cả về nội dung và hình thức, thông tin trong cơ sở dữ liệu không chỉ có giá trị sử dụng về mặt nội dung, mà đã được phân tích, hệ thống hóa, trình bày dưới hình thức thuận tiện cho việc tiếp tục xử lý và dễ hiểu cho người sử dụng thông tin cũng như cho công chúng).

(iv) Cơ sở dữ liệu được quản lý tốt (có phân công trách nhiệm cho các cá nhân, bộ phận trong việc tập hợp, xử lý, lưu trữ, cập nhật và cung cấp thông tin đối với toàn bộ cơ sở dữ liệu cũng như từng bộ phận cấu thành cơ sở dữ liệu).

(v) Sẵn có sự giải thích và phân tích số liệu trong cơ sở dữ liệu (ngoài việc được lưu trữ nguyên vẹn, các dữ liệu thô được giải thích, phân tích sẵn theo những yêu cầu cơ bản hoặc sẵn có năng lực nội tại hoặc có thể huy động năng lực bên ngoài để phân tích thông tin theo yêu cầu).

(vi) Gắn với năng lực tiến hành những nghiên cứu khách quan, không thiên vị và dựa trên bằng chứng.

(vii) Dữ liệu, thông tin được tổ chức theo hệ thống các tiêu chí¹.

(viii) Ngoài 7 nội dung trên, khả năng tích hợp với các hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu khác (cơ sở dữ liệu chuyên ngành, cơ sở dữ liệu của các địa phương, cơ sở dữ liệu của các tổ chức lớn hoạt động trong lĩnh vực phân tích, đánh giá chính sách,...) cũng là một yếu tố cần xem xét khi đánh giá một cơ sở dữ liệu.

- Xây dựng cơ chế, chế độ thu thập, xử lý, chia sẻ và lưu trữ các thông tin, số liệu liên quan tới chính sách và việc thực hiện chính sách. Những nội dung cần xác định là cách thức vận hành

1. Xem thêm Timothy D. Hogan: *"Data for effective policy and decision making in Indiana: Assessing its availability, accessibility and analysis"*, 2005.

của các bộ phận trong hệ thống, trách nhiệm, nghĩa vụ, quyền hạn và quyền lợi của mỗi cơ quan, tổ chức trong hệ thống thông tin, bao gồm cả các chức năng kiểm tra, thẩm định thông tin, các loại phí và mức phí cung cấp thông tin, cơ chế bảo mật thông tin,... Cơ chế này cần có sự đồng thuận của các cơ quan quản lý các cơ sở dữ liệu bộ phận và tương thích với cơ chế đối với những cơ sở dữ liệu bộ phận đó. Trong nhiều trường hợp, các cơ sở dữ liệu bộ phận có những cơ chế hoạt động khác biệt, thậm chí mâu thuẫn với nhau. Lúc đó, có thể cần có sự can thiệp của cơ quan có thẩm quyền ở cấp cao hơn để tạo ra sự đồng thuận.

Tổ chức điều tra, khảo sát để thiết lập cơ sở số liệu gốc (baseline data) liên quan tới chính sách mà sau này sẽ phải phân tích, đánh giá. Mục đích của việc này là thiết lập những thông tin về trạng thái của các đối tượng liên quan tới chính sách trước khi (hoặc ngay khi) chính sách được thi hành. Đó là hình thức “chụp ảnh hiện trạng tại thời điểm 0”. Nó thường giúp tạo ra số liệu gốc và thử nghiệm phương pháp để mở rộng các hoạt động thống kê, báo cáo hoặc điều tra, khảo sát định kỳ nhằm bảo đảm cho các thông tin liên quan tới chính sách một cách có hệ thống. Thông thường, ngay sau khi tổ chức thực hiện một chính sách, cần tiến hành điều tra, khảo sát để có được các số liệu gốc. Đối với các chính sách được triển khai trên phạm vi rộng và tương đối dài hạn, những hoạt động này thường được thực hiện trong vòng không quá 6 tháng sau khi chính sách được ban hành. Trong trường hợp cơ quan chủ trì xây dựng chính sách đã tiến hành điều tra, khảo sát để đánh giá thực trạng khi chuẩn bị đề xuất và/hoặc khi đang hoạch định chính sách, những kết quả điều tra, khảo sát này có thể được sử dụng làm số liệu gốc (“thực trạng tại thời điểm 0”). Tuy nhiên, quá trình xây dựng chính sách thường kéo dài nên việc điều tra, khảo sát để thu thập số liệu gốc của một chính sách vẫn là cần

thiết. Phương pháp và trình tự thực hiện điều tra, khảo sát được trình bày trong mục 2 Phần IV Chương này.

2. Điều tra, khảo sát nhằm thu thập thông tin cho cơ sở dữ liệu phục vụ phân tích, đánh giá chính sách

2.1. Bản chất, ý nghĩa và yêu cầu đối với công tác điều tra, khảo sát nhằm thu thập thông tin phục vụ phân tích, đánh giá chính sách

Điều tra, khảo sát là phương thức thu thập thông tin sơ cấp thường được dùng trong phân tích, đánh giá chính sách, được thực hiện một cách tổng thể hoặc riêng biệt đối với từng địa bàn, từng lĩnh vực, từng đối tượng hoặc nhóm đối tượng chính sách. Điều này cũng dễ hiểu vì dù cơ sở dữ liệu có được thiết kế đầy đủ, được xây dựng và cập nhật tốt đến đâu đi nữa cũng không thể đầy đủ tất cả các thông tin và số liệu đặc thù liên quan tới một chính sách cụ thể. Việc điều tra, khảo sát chính là cách thức giúp thu thập những thông tin, tư liệu khắc phục hạn chế này, đồng thời cho phép thu thập thêm những thông tin, bằng chứng mà các cơ sở dữ liệu không cung cấp được. Nó có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với việc thu thập thông tin để tính toán những chỉ số chưa được đề cập, chưa có yêu cầu theo dõi khi xây dựng chính sách. Hơn nữa, điều tra, khảo sát theo chu kỳ hoặc tại nhiều thời điểm cũng cung cấp những số liệu có thể so sánh để đánh giá một chính sách. Mặt khác, dù rất cần thiết và có vai trò rất quan trọng trong việc thu thập thông tin sơ cấp (và đặc thù cho chính sách cần phân tích, đánh giá), nhưng điều tra, khảo sát không phải là công cụ vạn năng và duy nhất để tập hợp thông tin phục vụ phân tích, đánh giá bất kỳ chính sách nào. Hơn nữa, khi sử dụng các thông tin thu được từ điều tra, khảo sát, cần kiểm tra phương pháp và thực tiễn tiến hành điều tra, khảo sát và thẩm định kết quả của nó để

bảo đảm những thông tin này phản ánh đúng thực trạng, không bị làm sai lệch.

Việc điều tra, khảo sát phục vụ phân tích, đánh giá chính sách phải bảo đảm đáp ứng được những yêu cầu cơ bản sau đây:

- Có được những thông tin, số liệu cần thiết đáp ứng tốt nhu cầu thông tin phục vụ phân tích, đánh giá chính sách. Những thông tin này phải bảo đảm độ chính xác, độ tin cậy cần thiết, bổ sung được cho các số liệu sơ cấp mà việc phân tích, đánh giá một chính sách cần tới. Chúng cũng phải bảo đảm mức độ minh bạch cần thiết và có thể được kiểm định lại.

- Được thực hiện trong phạm vi nguồn lực cho phép và trong phạm vi thời gian có thể chấp nhận được. Nếu tổ chức điều tra, khảo sát ở quy mô quá lớn, theo hình thức không thích hợp, nguồn lực không đầy đủ thì sẽ không thể có được thông tin cần thiết hoặc chất lượng thông tin không đáp ứng yêu cầu, hoặc thông tin không được cung cấp đúng lúc. Tất cả những hậu quả này khiến cho việc điều tra, khảo sát sẽ không đáp ứng được mục đích của nó.

2.2. Tổ chức thu thập thông tin sơ cấp phục vụ phân tích, đánh giá chính sách

Việc tổ chức thu thập thông tin sơ cấp nói chung cũng như khi phục vụ cho việc phân tích, đánh giá một chính sách cụ thể nói riêng thường được triển khai theo các bước cơ bản sau đây:

(1) Xác định mục tiêu, câu hỏi cần trả lời và các yêu cầu cụ thể cần đáp ứng qua việc thu thập thông tin sơ cấp.

Như đã trình bày, khi phân tích, đánh giá một chính sách, các thông tin thứ cấp được thu thập trước bởi việc này dễ dàng và đỡ tốn kém hơn cả. Việc thu thập thông tin sơ cấp thường được thực hiện nhằm ba mục đích sau:

- Bổ sung những thông tin còn thiếu (lấp đầy “khoảng trống thông tin”). Những thông tin này bao gồm (i) những thông tin hoàn toàn chưa được thu thập, tập hợp và (ii) những thông tin được thu thập, tập hợp ở những thời điểm khác nhau hoặc theo những khoảng thời gian khác nhau mà việc chỉnh lý chúng về cùng một thời điểm, theo cùng một độ dài thời gian (để có thể so sánh được) là không thể thực hiện được hoặc đem lại những kết quả không đáng tin cậy hoặc không thể kiểm chứng được.

- Cập nhật các thông tin đã có. Việc cập nhật có thể được thực hiện đối với toàn bộ các thông tin phục vụ phân tích, đánh giá một chính sách, nhưng vì nhiều lý do (đặc biệt là thời gian và kinh phí), người ta thường chỉ áp dụng với một số thông tin chủ yếu, liên quan tới những khía cạnh then chốt nhất của chính sách.

- Kiểm định lại toàn bộ hoặc một phần những thông tin đã thu thập được. Cũng như cập nhật thông tin, việc kiểm định thông tin có thể được thực hiện với tất cả hoặc chỉ với một số thông tin chọn lọc.

(2) Lựa chọn hình thức thu thập thông tin.

Việc thu thập thông tin thứ cấp có thể được thực hiện bằng nhiều phương pháp và hình thức khác nhau, trong đó, mỗi phương pháp và hình thức có những ưu và nhược điểm nhất định. Người ta thường căn cứ vào mục đích thu thập thông tin và yêu cầu đối với các thông tin được thu thập (và xử lý) mà lựa chọn một hình thức thích hợp hoặc một số hình thức để tận dụng được những ưu điểm, khắc phục những nhược điểm và hạn chế của các hình thức đó. Những hình thức hiện thường được áp dụng để thu thập thông tin sơ cấp phục vụ phân tích, đánh giá chính sách là:

- Quan sát, nghiên cứu thực địa;
- Phỏng vấn;

- Điều tra xã hội học;
- Thực nghiệm; và
- Điền dã tham dự.

Bản chất, đặc điểm và cách thức vận dụng các phương pháp này được trình bày trong tiểu mục 2.3 Phần IV Chương này.

(3) Xác định đối tượng và quy mô nghiên cứu, thu thập thông tin.

Tùy thuộc mục đích, phạm vi, tính chất và nguồn lực dành cho công tác phân tích, đánh giá một chính sách mà người ta quyết định đối tượng chính sách nào cần được nghiên cứu, điều tra, khảo sát. Việc thu thập thông tin từ toàn bộ các đối tượng có liên quan tới chính sách nhiều khi không cần thiết bởi với một số lượng đối tượng đủ lớn, các nhận xét, kết luận về các nội dung chính sách cần phân tích, đánh giá là đủ chính xác và việc tăng quy mô điều tra, khảo sát không giúp nâng cao đáng kể chất lượng của các kết quả. Hơn nữa, số lượng các đối tượng liên quan tới mỗi chính sách kinh tế - xã hội thường là rất lớn, việc điều tra, khảo sát toàn bộ các đối tượng này đòi hỏi một nguồn lực lớn đến mức không đáp ứng nổi và thời gian điều tra, khảo sát cũng quá dài, thông tin được cung cấp quá chậm so với yêu cầu. Khi xác định đối tượng điều tra, khảo sát cụ thể liên quan tới một đối tượng chính sách, phương pháp được lựa chọn thường là phương pháp 360⁰, tức là đối tượng điều tra, khảo sát phải bao quát toàn bộ những chủ thể liên quan tới đối tượng chính sách này.

Việc nghiên cứu, điều tra, khảo sát nhằm thu thập thông tin có thể được thực hiện đối với toàn bộ các đối tượng liên quan tới chính sách (điều tra tổng thể hoặc điều tra toàn bộ) hoặc với một bộ phận trong số đó (điều tra mẫu). “Điều tra mẫu” là một bộ phận trong tổng số các đối tượng có thể nghiên cứu, điều tra. Trong phân tích, đánh giá chính sách, điều tra mẫu thường

được áp dụng một cách phổ biến do số lượng các đối tượng liên quan tới chính sách nhiều, do hạn chế về thời gian và hao phí nguồn lực dành cho điều tra, khảo sát nên không thể điều tra, khảo sát tất cả. Căn cứ vào cách thức chọn mẫu điều tra, khảo sát mà người ta tiếp tục phân nhóm các dạng điều tra, khảo sát. Đối với hình thức điều tra mẫu (cũng được nhiều tác giả gọi là điều tra chọn mẫu), có thể phân biệt hai dạng điều tra phi xác suất hoặc điều tra xác suất. Điều tra phi xác suất là dạng điều tra, khảo sát mà việc lấy mẫu không quan tâm tới cơ cấu của mẫu hoặc tỷ lệ % của mẫu điều tra so với tổng số các đối tượng trong diện điều tra. Trái lại, đối với nghiên cứu mẫu xác suất, cần bảo đảm cho các đối tượng sẽ được nghiên cứu (đặc biệt là khi điều tra, khảo sát) có xác suất được chọn như nhau, bảo đảm chúng thực sự đại diện cho toàn bộ các đối tượng cần nghiên cứu, thu thập thông tin. Những hình thức điều tra xác suất sau đây thường được sử dụng:

- Chọn mẫu ngẫu nhiên (random sampling). Đây là phương pháp lựa chọn đối tượng điều tra, khảo sát một cách ngẫu nhiên. Mỗi đối tượng có cơ hội (xác suất) được lựa chọn như nhau nên có thể hạn chế được yếu tố chủ quan khi quyết định mẫu điều tra, khảo sát.

- Chọn mẫu hệ thống (systematic sampling) là cách lựa chọn các đối tượng điều tra, khảo sát cụ thể một cách ngẫu nhiên bằng cách sắp xếp có hệ thống theo một hoặc một số tiêu chí xác định. Ví dụ: sắp xếp tên các đối tượng có liên quan thành một danh sách theo thứ tự ABC, sau đó chọn ngẫu nhiên một đối tượng làm gốc (ví dụ: đối tượng đầu tiên là số 2 trong danh sách); các đối tượng tiếp theo có thứ tự cách đối tượng đầu tiên một khoảng nhất định (thường lấy tổng số đối tượng trong danh sách chia cho số đối tượng dự kiến sẽ điều tra, tức là quy mô mẫu). Ví dụ: tổng số đối tượng có thể điều tra, khảo sát là 1.000,

quy mô mẫu là 100 thì khoảng cách giữa các đối tượng được chọn đưa vào mẫu là 10 ($=1.000:100$). Như vậy, những đối tượng được chọn đưa vào mẫu điều tra, khảo sát tiếp theo sẽ là 13 ($=3+10$), 23 ($=13+10$),... Tổng số các đối tượng được chọn vào mẫu theo phương pháp này là 99 nên đối tượng cuối cùng trong danh sách sẽ được đưa vào mẫu cho đủ quy mô cần thiết (100).

- Chọn mẫu phân tầng (stratified sampling). Theo cách này, các đối tượng được điều tra, khảo sát sẽ được “phân tầng” thành các nhóm dựa trên cấp độ quan hệ giữa chúng với nhau. Sau đó, quy mô mẫu ở mỗi “tầng” được xác định như với trường hợp mẫu khảo sát thuần nhất. Quy mô điều tra, khảo sát tổng hợp sẽ là tổng quy mô điều tra, khảo sát ở mỗi “tầng”. Ví dụ: Khi khảo sát các đối tượng chịu tác động của một chính sách, người ta phân chia thành 2 nhóm: (i) các đối tượng chịu tác động trực tiếp và (ii) các đối tượng chịu tác động gián tiếp. Người ta cũng có thể chia chúng thành 3 nhóm: (i) các đối tượng chịu tác động trực tiếp, (ii) các đối tượng chịu tác động gián tiếp cấp 1 (chịu tác động trực tiếp của các đối tượng chịu tác động trực tiếp) và (iii) các đối tượng chịu tác động ở các cấp độ tiếp theo.

- Chọn mẫu theo cụm (cluster sampling). Theo cách này, toàn bộ các đối tượng điều tra, khảo sát được chia thành các nhóm đối tượng có những đặc điểm giống nhau nhất định. Quy mô mẫu ở mỗi cụm được xác định như với trường hợp mẫu khảo sát thuần nhất. Quy mô điều tra, khảo sát tổng hợp sẽ là tổng quy mô điều tra, khảo sát ở mỗi “cụm”. Ví dụ: Toàn bộ các đối tượng được điều tra, khảo sát đối với một chính sách được chia thành (i) các đối tượng thụ hưởng chính sách, (ii) các đối tượng thực hiện các giải pháp chính sách, (iii) các đối tượng quản lý, giám sát các giải pháp chính sách và (iv) cán bộ trong các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan tới chính sách. Khi tiêu chí được lựa chọn là địa bàn phân bố của các đối tượng được điều

tra, khảo sát, hình thức chọn mẫu này được gọi là “chọn mẫu không gian” (spatial sampling).

(4) Xác định phương pháp tiến hành, xử lý kết quả thu thập và thông tin sơ cấp¹.

Các phương pháp thu thập thông tin tùy thuộc rất nhiều vào điều kiện và phương tiện hỗ trợ. Hiện có một số phương pháp có thể được cân nhắc, áp dụng là:

- Thu thập thông tin trực tiếp. Theo hình thức này, người thu thập và người cung cấp thông tin gặp gỡ trực tiếp nhau, các thông tin được cung cấp - tiếp nhận trực tiếp. Với hình thức này, ngoài thông tin được cung cấp, người tiếp nhận thông tin có điều kiện đánh giá độ tin cậy của thông tin cũng như một số phán đoán khác về nội dung thông tin qua quan sát và cảm nhận thái độ, cảm xúc của người cung cấp thông tin. Hơn nữa, người thu thập thông tin có điều kiện giải thích rõ nội dung và yêu cầu đối với thông tin cần được cung cấp.

- Thu thập thông tin bằng thư. Theo hình thức này, các thông tin cần thu thập sẽ được trình bày theo cách thức hợp lý để người cung cấp thông tin dễ hiểu, dễ trả lời, có thể trả lời một cách thống nhất (thường dưới dạng một bảng câu hỏi cần được trả lời, bảng số liệu cần được điền, phiếu điều tra hoặc kết hợp các hình thức trên). Ưu điểm của hình thức này là thuận tiện cho người cung cấp thông tin trong việc bố trí, sắp xếp thời gian trả lời và có thời gian tập hợp thông tin mà người thu thập thông tin mong muốn. Tuy nhiên, do không có sự tiếp xúc trực tiếp, không có hoặc có ít điều kiện để nhắc nhở, yêu cầu, đôn đốc

1. Trong nhiều trường hợp, bước này được thực hiện ngay sau khi xác định mục tiêu thu thập thông tin sơ cấp và dựa vào phương pháp đã được lựa chọn để quyết định hình thức, quy mô và đối tượng nghiên cứu, thu thập thông tin.

việc cung cấp thông tin nên có thể những phiếu/bảng cung cấp thông tin sẽ không được gửi trả cho người gửi yêu cầu. Thực tế cũng cho thấy rằng, tỷ lệ phản hồi của hình thức này là thấp nhất trong các hình thức thu thập thông tin sơ cấp.

- Thu thập thông tin qua điện thoại. Hình thức này cho phép người tiếp nhận và người cung cấp thông tin không nhất thiết phải gặp gỡ trực tiếp mà có thể trao đổi qua điện thoại, theo đó một đối tượng cung cấp thông tin có thể được liên hệ nhiều lần. Hình thức này có thể được áp dụng một cách thuận lợi khi quy mô đối tượng cần thu thập thông tin lớn, phân bố trên địa bàn rộng. Với tiến bộ của công nghệ thông tin, khi điện thoại video được áp dụng rộng rãi, việc sử dụng hình thức này có thể sẽ được mở rộng.

- Thu thập thông tin qua email và các hình thức giao tiếp trên mạng. Hình thức này cho phép cùng một lúc chuyển yêu cầu cung cấp thông tin tới rất nhiều đối tượng với một chi phí rất thấp và người cung cấp thông tin có thể trả lời bất kỳ lúc nào thuận tiện cho họ, thậm chí có thể thay đổi, điều chỉnh những thông tin mà họ cung cấp nhiều lần. Nó cũng là hình thức mà hiện giới trẻ ưa thích trong việc cung cấp thông tin. Hạn chế của hình thức này là khó kiểm chứng được thông tin về các đối tượng cung cấp thông tin và có thể bị nhiễu bởi những đối tượng muốn dùng thông tin được thu thập bằng cách này để chi phối hoặc tác động tới những kết luận của quá trình phân tích, đánh giá chính sách.

Đương nhiên, có những hình thức thu thập thông tin có thể được thực hiện bằng nhiều phương pháp, nhưng cũng có những hình thức chỉ có thể được thực hiện bằng một phương pháp duy nhất (thường là phương pháp thu thập thông tin trực tiếp).

(5) Xây dựng kế hoạch thu thập thông tin sơ cấp.

Kế hoạch thu thập thông tin sơ cấp thường cần bao quát đầy đủ và chi tiết các hoạt động, thời gian, nguồn lực, các nhân sự

và trách nhiệm của họ trong suốt quá trình thu thập thông tin. Kế hoạch càng cụ thể, chi tiết thì việc tổ chức thực hiện càng dễ được điều tiết và thực hiện, đặc biệt là khi việc thu thập thông tin diễn ra trên phạm vi rộng, với quy mô lớn và nội dung thông tin phức tạp.

(6) Triển khai các hoạt động của quá trình thu thập thông tin sơ cấp.

Các hoạt động thu thập thông tin sơ cấp bao gồm:

- Chuẩn bị các phương tiện, công cụ, hồ sơ, tài liệu phục vụ công tác điều tra, khảo sát. Một trong những công cụ rất quan trọng cần chuẩn bị trong giai đoạn này là các mẫu phiếu điều tra, các bảng số liệu cần tập hợp, bảng câu hỏi phỏng vấn (hoặc câu hỏi định hướng cho phỏng vấn, các mẫu biểu cần dùng để người được điều tra, khảo sát điền các số liệu).

- Thực hiện các hoạt động điều tra, khảo sát dự kiến trong kế hoạch (phát và thu phiếu khảo sát, phỏng vấn, tọa đàm, quan sát và ghi chép những hiện tượng, mô phỏng các sự kiện và quá trình đã quan sát, ghi nhận được,...). Trong trường hợp việc điều tra, khảo sát có tính chất phức tạp, quy mô điều tra lớn, tính bất định trong điều tra, khảo sát cao, người ta thường tổ chức điều tra, khảo sát thử để rút kinh nghiệm và có những điều chỉnh cần thiết trong kế hoạch điều tra, khảo sát.

- Xác nhận các hoạt động thu thập thông tin. Hoạt động này thường phải được thực hiện để giúp cho việc thẩm định thông tin sau này và cũng là một thủ tục để thanh toán/chi trả thù lao cho người thu thập thông tin. Với mỗi hình thức thu thập thông tin, việc xác nhận các hoạt động thông tin cần được thực hiện theo những cách thức khác nhau. Tuy nhiên, các tiêu chuẩn đạo đức trong nghiên cứu cần được tuân thủ một cách nghiêm chỉnh và đầy đủ (ví dụ: khi ghi âm, ghi hình phải thông báo và được người cung cấp thông tin đồng ý;

khi cần ký vào các bản ghi chép, hồ sơ,... cũng cần thông báo trước và được họ đồng ý).

- Kết thúc các hoạt động thu thập thông tin. Đối với nhiều hình thức, việc kết thúc các hoạt động thu thập thông tin được thực hiện một cách đơn giản, thậm chí không cần thủ tục riêng biệt nào. Tuy nhiên, khi những hoạt động thu thập thông tin diễn ra một cách tập trung, có tổ chức với quy mô khá lớn thì cần có những thủ tục kết thúc hoạt động thu thập thông tin tại đó. Riêng với tổ chức chủ trì thực hiện hoạt động thu thập thông tin, khi kết thúc những hoạt động này, cần tổ chức rút kinh nghiệm, đánh giá ưu và nhược điểm của quá trình thu thập thông tin, thống kê những vấn đề phát sinh và phương án xử lý đã triển khai, từ đó xây dựng báo cáo gửi cơ quan hoặc các cơ quan có liên quan (cùng với đề xuất về việc giải quyết các vấn đề phát sinh). Đây là cơ sở để bàn giao kết quả của quá trình thu thập thông tin đã tiến hành.

- Triển khai các hoạt động “sau thu thập thông tin”. Nhóm hoạt động này khá đa dạng, tùy thuộc vào kế hoạch thu thập thông tin, bao gồm từ việc thanh toán thù lao cho các đối tượng cung cấp thông tin, xử lý những câu hỏi/vấn đề mà người cung cấp thông tin đã nêu (trực tiếp phản hồi/trả lời hoặc chuyển tới người có trách nhiệm/thẩm quyền và thông báo cho người nêu vấn đề biết), phục hồi hiện trạng địa điểm đã nghiên cứu/khảo sát (đặc biệt là khi tiến hành thực nghiệm hoặc trong một số trường hợp, cả khi phỏng vấn/tọa đàm tập thể),...

(7) Xử lý, thẩm định kết quả của quá trình thu thập và xử lý thông tin sơ cấp.

Thực ra, phương pháp, hình thức, các phương tiện và công cụ hỗ trợ xử lý thông tin sơ cấp đã được xác định ngay từ đầu và lại được cụ thể hóa trong kế hoạch thu thập thông tin. Nhiều bước chuẩn bị cho việc thu thập thông tin cũng đã được triển

khai cùng với các hoạt động thu thập thông tin. Trong trường hợp cơ quan thu thập thông tin đồng thời cũng chịu trách nhiệm xử lý những thông tin đó, việc xử lý thông tin cũng đã được bắt đầu ngay trong quá trình thu thập thông tin.

Việc thẩm định thông tin và kết quả của quá trình thu thập, xử lý thông tin đã phải thực hiện ngay trong quá trình thu thập thông tin. Đến bước này, việc thẩm định thông tin thực ra là bước “tái thẩm định”, do đó trọng tâm công việc sẽ hướng vào việc thẩm định và đánh giá kết quả xử lý thông tin, đặc biệt là tính chính xác, rõ ràng và minh bạch của thông tin. Nếu cần thiết, có thể tổ chức thu thập lại thông tin bằng chính hình thức, phương pháp đã lựa chọn nhưng ở quy mô nhỏ hơn để có kết quả đối chiếu. Ngoài ra, trong một số trường hợp, khi kết quả của quá trình thu thập và xử lý thông tin mâu thuẫn rõ rệt đối với những thông tin đã thu được từ các nguồn thứ cấp, người ta có thể tổ chức thu thập thông tin lại một lần nữa bằng hình thức, phương pháp khác với hình thức và phương pháp đã dùng.

(8) Chuyển giao kết quả của quá trình thu thập và xử lý thông tin sơ cấp.

Đương nhiên, kết quả của quá trình thu thập và xử lý thông tin sơ cấp sẽ được chuyển giao cho các cơ quan, tổ chức và cán bộ có nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách để họ sử dụng vào việc thực hiện nhiệm vụ của họ. Tuy nhiên, những kết quả này còn phải được chuyển tới các đối tượng liên quan khác và có thể được công bố công khai dưới những hình thức thích hợp theo quyết định của cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách hoặc bởi cơ quan, tổ chức được ủy nhiệm. Về nguyên tắc, những kết quả điều tra, khảo sát nhằm đánh giá các chính sách công sẽ phải được công bố công khai, ngoại trừ

những thông tin được xếp vào danh mục tài liệu mật do cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền quy định¹.

Sau khi tiến hành quá trình thu thập và xử lý thông tin sơ cấp, không chỉ những kết luận và thông tin đã qua xử lý cần phải được bàn giao cho cơ quan quản lý hoạt động điều tra, khảo sát, mà cả những thông tin thô cũng cần được chuyển giao và đưa vào cơ sở dữ liệu. Cơ quan quyết định nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách sẽ là cơ quan có thẩm quyền quyết định những đối tượng nào được lưu trữ những loại thông tin nào. Về nguyên tắc, cơ quan quản lý chính sách cần có và lưu trữ toàn bộ những thông tin liên quan tới chính sách do mình quản lý. Do vậy, những thông tin thô và thông tin đã qua xử lý từ việc điều tra, khảo sát cũng phải được chuyển giao cho cơ quan này.

(9) Công bố kết quả của quá trình thu thập và xử lý thông tin sơ cấp.

Bước cuối cùng này được thực hiện trên cơ sở có sự thỏa thuận giữa tổ chức quản lý nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách với các cơ quan, tổ chức liên quan tới việc thu thập, xử lý thông tin. Theo sự thỏa thuận này, các thông tin thu được có thể được hoặc không được phép công bố, hoặc chỉ được phép công bố trong một giới hạn (về nội dung hoặc đối tượng tiếp cận thông tin) do cơ quan chủ trì nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách quy định. Các hình thức công bố kết quả của quá trình thu thập thông tin có thể là hợp báo công bố thông tin, đăng tải kết quả thu thập thông tin trên các phương tiện thông tin đại chúng hoặc xuất bản thành các ấn phẩm.

1. Xem *Luật Bảo vệ bí mật nhà nước* (Luật số 29/2018/QH14 ngày 15/11/2018 của Quốc hội khóa XIV và Nghị định số 26/2020/NĐ-CP ngày 28/02/2020 của Chính phủ *Quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ bí mật nhà nước*).

2.3. Hình thức thu thập thông tin sơ cấp phục vụ phân tích, đánh giá chính sách

2.3.1. Quan sát/nghiên cứu thực địa (observation/field research/field work)

Quan sát là phương pháp thu thập thông tin trong các nghiên cứu xã hội học thực nghiệm, trong đó, thông qua các tri giác như nghe, nhìn (và các phương tiện hỗ trợ),... mà người quan sát thu nhận các thông tin từ thực tế xã hội nhằm đáp ứng mục tiêu nghiên cứu. Nghiên cứu thực địa (field research) là hình thức mà người nghiên cứu trực tiếp thu thập các thông tin bằng các hình thức, công cụ nghe, nhìn thích hợp. Nhiều tác giả còn gọi đây là nghiên cứu điền dã hoặc “phương pháp nghiên cứu tham dự” (participatory research). Phương pháp này đặc biệt thích hợp trong nghiên cứu diễn hình, nghiên cứu đại diện, nghiên cứu thử, nghiên cứu kiểm định (kiểm tra các giả thuyết trong các mô hình hoặc các nhận định, các kết luận đã được rút ra qua nghiên cứu thông tin thứ cấp) hoặc khi cần kiểm tra, đánh giá những kết quả đã thu được trong phân tích, đánh giá chính sách.

Hình thức quan sát có ưu điểm là tạo ra cảm nhận trực tiếp của người quan sát/thu thập thông tin đối với những thông tin mà họ thu thập được. Hơn nữa, tùy thuộc vào năng lực và kinh nghiệm của mình, người quan sát có thể có những suy luận cho phép họ hiểu được những nội dung, khía cạnh ẩn giấu sau những gì mà họ quan sát, ghi nhận được. Ngoài ra, việc quan sát cho phép thu thập thông tin một cách tổng hợp và toàn diện, từ đó cho phép người quan sát có thể phát hiện thêm được những vấn đề chưa được hình dung và đề xuất, đưa vào kế hoạch ban đầu về thu thập thông tin. Tuy nhiên, hình thức này cũng có một số nhược điểm và hạn chế rất đáng kể, đó là:

- Kết quả của việc quan sát tùy thuộc rất nhiều vào các yếu tố chủ quan của người quan sát, đặc biệt là năng lực, thái độ, trạng thái tâm lý của người quan sát nói chung và tại thời điểm thực hiện quan sát nói riêng. Trên thực tế đã có nhiều ví dụ rất kinh điển về việc cùng một hiện tượng nhưng những người quan sát khác nhau đã ghi nhận và phản ánh khác nhau, đồng thời cũng đưa ra những đánh giá, kết luận và khuyến nghị khác nhau.

- Việc quan sát có tính thời điểm, chỉ được thực hiện tại những thời điểm hoàn toàn xác định, không “nhìn” được quá khứ, cũng không “nghe” được tương lai, khó có thể được thực hiện với một quá trình. Với những chính sách được thực hiện trong một thời kỳ khá dài, hạn chế này có thể được khắc phục bằng cách quan sát một số thời điểm. Việc này đòi hỏi có sự điều phối chặt chẽ và công tác kế hoạch phải được thực hiện một cách xuyên suốt và nhất quán. Dù vậy, tính liên tục của thông tin ít nhiều vẫn có thể bị giới hạn.

- Việc quan sát có thể dễ dàng được thực hiện ở quy mô nhỏ, khó có thể thực hiện trên quy mô lớn. Điều này ảnh hưởng bất lợi tới tính đại diện của thông tin, đặc biệt là khi chúng được dùng để phân tích, đánh giá những chính sách được thực hiện trên một phạm vi rộng, liên quan tới nhiều đối tượng.

Việc quan sát, nghiên cứu thực địa phục vụ cho phân tích, đánh giá chính sách đòi hỏi phải được chuẩn bị kỹ cả về nội dung và hình thức. Khi triển khai các hoạt động quan sát, cần có sự kết hợp giữa các hình thức cụ thể sau đây:

- Quan sát có sự tham gia (người quan sát trực tiếp tham gia vào nhóm đối tượng quan sát) và quan sát không có sự tham gia (người quan sát không tham gia vào hoạt động của nhóm đối tượng được quan sát).

- Quan sát công khai (đối tượng bị quan sát được thông báo để biết rõ mình đang bị quan sát) hoặc quan sát không công khai (đối tượng bị quan sát không được thông báo, không biết là mình bị quan sát, theo dõi).

- Quan sát một lần và quan sát nhiều lần.

Việc quan sát, nghiên cứu thực địa có thể được thực hiện bằng nhiều cách khác nhau: quan sát trực tiếp (kèm theo ghi chép, quay phim, chụp ảnh, ghi âm,...), lắp đặt hệ thống camera, cảm biến hoặc những phương tiện điện tử phục vụ quan sát thường xuyên và liên tục (cùng với các trung tâm theo dõi),... Với sự phát triển và ứng dụng sâu rộng của công nghệ thông tin, hiện đã có thể xây dựng và lắp đặt một hệ thống các phương tiện quan sát giúp các cơ quan quản lý chính sách cũng như các chuyên gia quan sát một cách có hệ thống những không gian và những đối tượng cần thiết để có thể thu thập thông tin nhằm theo dõi việc thực hiện và phân tích, đánh giá chính sách. Do nhiều lý do, hệ thống này thường được thiết kế và lắp đặt phục vụ nhiều mục đích khác nhau, trong đó thu thập thông tin, bằng chứng phục vụ phân tích, đánh giá chính sách chỉ là một mục đích.

Để việc quan sát thu được kết quả tốt, cần chuẩn bị một kế hoạch triển khai hợp lý. Kế hoạch này phải bao gồm những nội dung tối thiểu sau đây:

- Mục tiêu quan sát, đặc biệt là những thông tin cần thu thập từ mỗi lần quan sát, mức độ trung thực/chính xác/bao quát,... của các thông tin này;

- Đối tượng quan sát và đặc điểm của họ (thuộc những thành phần nào, bao nhiêu người, là những ai, ở đâu,...);

- Thời điểm quan sát và thời gian (độ dài) tiến hành quan sát;

- Cách tiếp cận các đối tượng bị quan sát và cách đặt vấn đề với các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan cũng như

những thủ tục cần thiết phải tiến hành trước, trong và sau khi quan sát;

- Trách nhiệm của những người có liên quan tới việc quan sát, sự phân công và phối hợp giữa họ trước, trong và sau việc quan sát;

- Các hình thức và công cụ thu thập thông tin trong quá trình quan sát;

- Các nguồn lực cần bảo đảm và cách thức cung cấp, bảo đảm cho quá trình quan sát.

2.3.2. Phỏng vấn (interview)

Phỏng vấn là hình thức điều tra, khảo sát mà người tiến hành điều tra, khảo sát trực tiếp đối thoại với đối tượng được điều tra, khảo sát dưới hình thức hỏi và trả lời về những nội dung hoặc chủ đề mà người điều tra, khảo sát quan tâm. Quá trình này cho phép người tiến hành điều tra, khảo sát vừa thu thập được những thông tin thứ cấp mà người được phỏng vấn có được, vừa có được những thông tin sơ cấp từ chính người được phỏng vấn. Ngoài ra, do sự tương tác giữa hai bên, có thể hình thành những nhận định, nhận xét, đánh giá, giả định, kết luận hoặc những câu hỏi mới, những vấn đề mới cần tiếp tục nghiên cứu, làm rõ. Đương nhiên, khi bắt đầu, cuộc phỏng vấn cần diễn ra theo dự kiến, định hướng và kế hoạch đã được chuẩn bị từ trước, nhưng trong quá trình phỏng vấn, do kết quả của sự tương tác giữa người điều tra, khảo sát với đối tượng được phỏng vấn mà cuộc phỏng vấn có thể đi theo một hướng khác đi (phù hợp hoặc khác biệt so với mục đích ban đầu của cuộc phỏng vấn).

Phương pháp phỏng vấn thường được vận dụng một cách hiệu quả trong những trường hợp sau đây:

- Kế hoạch nghiên cứu được thiết kế sao cho người phỏng vấn có thể thực hiện một cách linh hoạt, đặc biệt là có thể điều chỉnh nội dung, thời lượng và cách thức phỏng vấn.

- Cán bộ nghiên cứu, phỏng vấn có năng lực, trình độ chuyên môn đủ để phát hiện, nhận biết các nội dung, vấn đề mới, có khả năng diễn giải vấn đề cần hỏi, đồng thời có thể phân tích, tổng hợp, khái quát hóa và suy đoán các mối quan hệ liên quan tới nội dung phỏng vấn để có thể bổ sung nội dung phỏng vấn hoặc điều chỉnh kế hoạch phỏng vấn đã dự kiến ban đầu. Những kiến thức và kỹ năng này là rất cần thiết để có thể nêu hoặc diễn đạt câu hỏi sao cho người được phỏng vấn hiểu rõ câu hỏi, trả lời “trúng” vấn đề được hỏi. Mặt khác, cán bộ phỏng vấn cần có năng lực và những kỹ năng mềm cần thiết, đặc biệt là những kỹ năng giao tiếp, kỹ năng thuyết phục, kỹ năng tạo dựng lòng tin và sự cởi mở của các đối tượng được phỏng vấn.

- Thời gian phỏng vấn có thể được điều chỉnh một cách dễ dàng. Thời điểm tiến hành phỏng vấn cũng cần được lựa chọn và bố trí một cách phù hợp, không tạo ra sức ép về mặt thời gian đối với cả người được phỏng vấn lẫn các cán bộ tiến hành phỏng vấn.

- Việc chuẩn bị và thực hiện các cuộc phỏng vấn được triển khai một cách chu đáo, các cuộc phỏng vấn riêng lẻ được kịp thời tổng hợp, phân tích để có thể gán các cuộc phỏng vấn sau với các cuộc phỏng vấn đã tiến hành, dùng các cuộc phỏng vấn được thực hiện sau để bổ sung cho các cuộc phỏng vấn đã được thực hiện trước đó. Địa điểm và không gian tiến hành phỏng vấn cũng cần được chuẩn bị và bố trí một cách thuận tiện, phù hợp với các đặc điểm tâm lý của cả người được phỏng vấn lẫn cán bộ phỏng vấn.

Quá trình phỏng vấn diễn ra theo ba giai đoạn: chuẩn bị, tiến hành và xử lý kết quả phỏng vấn.

Mục đích của việc chuẩn bị là tạo ra được những điều kiện thuận lợi nhất để có thể tạo ra và duy trì được cuộc phỏng vấn thành công, tức là thu được những thông tin cần thiết. Quá

trình đó cũng tạo ra những điều kiện cần thiết để sau khi phỏng vấn, những thông tin thu được sẽ được xử lý một cách hiệu quả. Trong quá trình chuẩn bị, cần giải quyết một số nhiệm vụ sau:

- Lựa chọn đối tượng, hình thức và quy mô phỏng vấn. Đối tượng phỏng vấn trong điều tra, khảo sát phục vụ phân tích, đánh giá chính sách ít khi được lựa chọn theo phương thức ngẫu nhiên giản đơn, mà thường có hệ thống hoặc theo nhóm (cụm). Phương pháp 360° thường được áp dụng trong những trường hợp này (phỏng vấn đại diện của tất cả các nhóm đối tượng liên quan tới chính sách và việc thực hiện chính sách). Một trong những nhóm đối tượng được phỏng vấn có thể là những chuyên gia thuộc tất cả hoặc một số lĩnh vực chủ yếu liên quan tới chính sách và việc thực hiện chính sách.

- Tìm hiểu đặc điểm của các đối tượng phỏng vấn. Bởi đây là hình thức thu thập thông tin qua giao tiếp trực tiếp giữa người thu thập thông tin và người cung cấp thông tin nên những yếu tố chủ quan của mỗi bên sẽ tác động rất lớn tới kết quả phỏng vấn. Việc nghiên cứu kỹ lưỡng đối tượng phỏng vấn giúp cho người phỏng vấn có thể chuẩn bị trước thái độ, cách ứng xử, cách lựa chọn ngôn từ, nêu câu hỏi và trình bày/giải thích vấn đề cần hỏi, cách thức động viên, khích lệ đối tượng phỏng vấn trả lời/cung cấp thông tin theo yêu cầu của người phỏng vấn.

- Chuẩn bị nội dung phỏng vấn. Những nội dung xác định trên cơ sở khoảng trống thông tin phục vụ phân tích, đánh giá chính sách sau khi đã tập hợp và đánh giá các thông tin sơ cấp. Chúng được thể hiện dưới hình thức các câu hỏi và hướng dẫn trả lời những câu hỏi trên. Yêu cầu đặt ra là những câu hỏi được thiết kế sao cho bao quát một cách tối đa khoảng trống thông tin và điều kiện tiến hành phỏng vấn.

- Liên hệ với đối tượng được phỏng vấn, với những người liên quan và xây dựng kế hoạch tiến hành phỏng vấn. Bên cạnh

việc chuẩn bị về mặt tổ chức cho chương trình phỏng vấn tổng thể, mỗi người thực hiện phỏng vấn cần xây dựng chương trình/kế hoạch phỏng vấn cụ thể với những đối tượng mà mình sẽ phỏng vấn. Cách thức bắt đầu, cách thức dẫn dắt vấn đề, cách thức và hoạt động kết thúc cuộc phỏng vấn cần dựa trên và phù hợp với đặc điểm của đối tượng phỏng vấn.

- Chuẩn bị các điều kiện và phương tiện vật chất - kỹ thuật cho quá trình phỏng vấn.

Quá trình phỏng vấn là quá trình đối thoại giữa người phỏng vấn và đối tượng phỏng vấn. Về cơ bản, đây là quá trình do người phỏng vấn chủ động dẫn dắt, nhưng trong một số trường hợp, người phỏng vấn có thể để cho đối tượng phỏng vấn dẫn dắt quá trình này, đặc biệt là khi họ muốn thu thập thông tin một cách toàn diện, không nhất thiết phải theo một định hướng nhất định được xác định trước hoặc khi chưa nắm được những vấn đề liên quan tới nội dung phỏng vấn một cách rõ ràng. Khi cần thiết, có thể tổ chức phỏng vấn thử để rút kinh nghiệm nhằm triển khai công tác phỏng vấn một cách thống nhất và giúp những người chưa có nhiều kinh nghiệm phỏng vấn có thêm kinh nghiệm thực tế cần thiết.

Một số điểm cần lưu ý khi tiến hành phỏng vấn là:

+ Cần tạo sự thoải mái, cởi mở và tin cậy lẫn nhau giữa người phỏng vấn và đối tượng phỏng vấn, ví dụ: giải thích rõ về sự bảo mật thông tin, tính khuyết danh của thông tin khi được công bố (nếu có), quyền và trách nhiệm của mỗi bên tham gia phỏng vấn, thành thật trao đổi ý kiến trong suốt quá trình phỏng vấn,...

+ Cần giải thích rõ cho đối tượng phỏng vấn về ý nghĩa của việc phỏng vấn và kết quả của việc phỏng vấn đối với việc phân tích, đánh giá chính sách.

+ Tránh phỏng vấn một chiều, mà cần tạo không khí đối thoại trong quá trình phỏng vấn. Điều này không chỉ tạo ra không khí thoải mái cho cuộc phỏng vấn, giúp nâng cao chất lượng cuộc phỏng vấn, mà còn giúp người phỏng vấn hiểu rõ hơn đối tượng phỏng vấn, qua đó hiểu được những vấn đề có thể ẩn sau các câu trả lời và có thể sơ bộ đánh giá chất lượng các ý kiến trả lời, đặc biệt là độ tin cậy của những ý kiến đó.

- Cần kết hợp một cách hợp lý các loại câu hỏi để bảo đảm khai thác thông tin theo yêu cầu. Người ta thường phân loại các dạng câu hỏi tương ứng với mục đích khai thác thông tin như sau:

+ Câu hỏi mô tả. Người phỏng vấn sử dụng câu hỏi loại này nhằm yêu cầu đối tượng phỏng vấn trình bày, mô tả những vấn đề mà người phỏng vấn quan tâm. Nó thường được sử dụng để bắt đầu cuộc phỏng vấn hoặc khi bắt đầu một giai đoạn mới, một nội dung mới trong quá trình phỏng vấn. Ngoài tác dụng khai thác thông tin, loại câu hỏi này có tác dụng tâm lý tốt bởi nó tạo ra cho đối tượng phỏng vấn cảm giác họ có được sự chủ động và đề cập tới nội dung mà họ nắm rõ.

+ Câu hỏi so sánh. Với những câu hỏi này, người phỏng vấn yêu cầu đối tượng phỏng vấn so sánh những thông tin mà đối tượng phỏng vấn đã cung cấp với nhau hoặc với những thông tin về cùng vấn đề nhưng được cung cấp bởi những nguồn khác khi chúng có những khác biệt nhất định. Điều này không chỉ giúp làm rõ sự khác biệt (không nhất thiết liên quan tới độ tin cậy của thông tin), mà còn giúp hiểu rõ bản chất và những mối quan hệ ẩn giấu sau các thông tin đã thu nhận được trong quá trình phỏng vấn và nghiên cứu. Một số tác giả còn gọi những câu hỏi so sánh là loại câu hỏi đối lập.

+ Câu hỏi đánh giá. Với những câu hỏi này, người phỏng vấn đề nghị đối tượng phỏng vấn trình bày quan điểm, nhận

định, đánh giá của mình về những thông tin, sự kiện, hoạt động hoặc những quá trình diễn ra khi thực hiện chính sách. Những câu hỏi này giúp tìm hiểu quan điểm, hệ giá trị, phương pháp tư duy và cách đặt vấn đề, cách tiếp cận vấn đề của đối tượng phỏng vấn.

+ Câu hỏi cơ cấu. Loại câu hỏi này được sử dụng để tìm hiểu cấu trúc tri thức, cấu trúc hệ thống thông tin của đối tượng phỏng vấn, xem đối tượng phỏng vấn sắp xếp hiểu biết và thông tin của họ như thế nào. Những hiểu biết này có thể giúp người phỏng vấn hiểu được bản chất thông tin mà đối tượng phỏng vấn cung cấp, đồng thời giúp họ sắp xếp lại các câu hỏi và tổ chức lại quá trình phỏng vấn, bổ sung những giải thích để đối tượng phỏng vấn hiểu rõ nội dung các câu hỏi, hiểu rõ hơn yêu cầu cung cấp thông tin, từ đó nâng cao chất lượng phỏng vấn. Loại câu hỏi này còn được biết đến với một tên gọi khác là câu hỏi hệ thống.

+ Câu hỏi cảm nhận. Những câu hỏi này có tác dụng làm rõ cảm xúc, cảm nhận của đối tượng phỏng vấn về những nội dung chính sách mà người phỏng vấn muốn biết. Nó giúp thu thập thông tin về chiều hướng và mức độ cảm xúc của đối tượng phỏng vấn đối với một chính sách hay những nội dung cụ thể của chính sách đó (ủng hộ hay không ủng hộ, nhận xét tốt hay xấu về chính sách/những nội dung cụ thể của chính sách).

+ Câu hỏi gợi mở (câu hỏi gợi ý). Loại câu hỏi này có thể dùng để gợi mở cho đối tượng phỏng vấn để họ cung cấp thông tin về những nội dung hoặc hướng nội dung mà người phỏng vấn mong đợi. Nó có thể có tác dụng làm rõ hơn, cụ thể hóa những câu hỏi đã nêu (ví dụ: cụ thể hóa nội dung đã hỏi, sau đó đưa ra những câu hỏi về từng nội dung cụ thể này). Tuy nhiên, câu hỏi loại này cũng có thể được thiết kế theo hướng gợi ý để đối tượng phỏng vấn hiểu và trả lời câu hỏi theo hướng hoặc nội

dung mà người phỏng vấn mong muốn, từ đó làm mất hoặc giảm tính khách quan, trung thực của câu trả lời.

+ Câu hỏi về cá nhân đối tượng phỏng vấn. Loại câu hỏi này bao gồm những câu hỏi về tiểu sử, tuổi tác, giới tính, nghề nghiệp và lịch sử phát triển nghề nghiệp, về hiểu biết và thái độ chung, về quan điểm,... và những đặc điểm của đối tượng phỏng vấn. Nó giúp cho người phỏng vấn hiểu rõ hơn đối tượng phỏng vấn, từ đó hiểu rõ hơn cơ sở và nền tảng dẫn tới những thông tin được cung cấp. Những thông tin này không chỉ cần cho hình thức phỏng vấn sâu mà cả cho các hình thức phỏng vấn đại trà.

- Kết quả của quá trình phỏng vấn, những ghi chép, băng ghi âm cuộc phỏng vấn,... có thể được chia sẻ cho đối tượng phỏng vấn theo thỏa thuận. Trong nhiều trường hợp, những tài liệu này được yêu cầu lưu trữ hoặc bàn giao cho cơ quan quản lý nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách như một bộ phận cấu thành kết quả thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách.

Phỏng vấn có thể được thực hiện ở những quy mô khác nhau: phỏng vấn cá nhân trực tiếp hoặc phỏng vấn theo nhóm.

Theo hình thức *phỏng vấn cá nhân trực tiếp*, người (hoặc nhóm người) phỏng vấn sẽ gặp gỡ trực tiếp, nêu câu hỏi và trao đổi trực tiếp với cá nhân một đối tượng phỏng vấn. Phỏng vấn cá nhân có những ưu điểm và lợi thế quan trọng sau:

+ Hình thức phỏng vấn này cho phép tạo dựng sự tin cậy giữa người phỏng vấn và người được phỏng vấn. Một khi sự tin cậy này được thiết lập, các thông tin có thể được chia sẻ một cách thuận lợi hơn, đầy đủ hơn và trung thực hơn.

+ Có thể tập trung khai thác sâu quan điểm, nhận định và các ý kiến của người được phỏng vấn.

+ Người được phỏng vấn không e ngại, không bị chi phối bởi ý kiến, quan điểm của những người khác nên có thể trình bày ý kiến, nhận định của mình một cách đầy đủ, rõ ràng.

+ Khi mục tiêu nghiên cứu chưa rõ, những giả định nghiên cứu chưa được xác định hoặc chưa rõ. Lúc này, chính bản thân mục tiêu và giả định có thể là đối tượng được trao đổi ý kiến qua phỏng vấn.

+ Phỏng vấn cá nhân trực tiếp có thể giúp cán bộ nghiên cứu, người phỏng vấn thu thập được những thông tin, những đánh giá hoặc những ý kiến hoàn toàn mới mà trước đó, cán bộ nghiên cứu chưa hề nghĩ tới. Họ cũng có thể dễ dàng chuyển hướng hoặc bổ sung những điểm mới phát hiện này vào nội dung phỏng vấn và làm rõ chúng để có kết luận cần thiết.

Tuy nhiên, việc áp dụng phương pháp phỏng vấn cá nhân trực tiếp cũng có một số nhược điểm quan trọng như:

+ Thời gian phỏng vấn thường kéo dài nên không thuận tiện nếu số lượng đối tượng cần phỏng vấn lớn và nội dung cần nghiên cứu rộng, bao quát nhiều lĩnh vực mà người được phỏng vấn có thể không nắm được, không am hiểu hết.

+ Dễ bị tác động bởi yếu tố chủ quan (thông tin có thể bị cung cấp một cách sai lệch hoặc một chiều tùy thuộc vào thái độ của người được phỏng vấn đối với người phỏng vấn và với bản thân việc phỏng vấn; người phỏng vấn có thể “lái” câu trả lời của người được phỏng vấn hoặc “gợi ý” cho họ trả lời theo hướng mà mình muốn hoặc không muốn thông qua những “câu hỏi phụ” hoặc “giải thích” và “làm rõ câu hỏi”). Điều này dẫn tới hậu quả là các thông tin được cung cấp không còn khách quan, không chính xác nữa. Nguy hại hơn, nó có thể khiến cho thực tế bị “xuyên tạc” một cách có chủ ý.

+ Cách đặt vấn đề và cách thức phỏng vấn có thể gây bối rối, mất bình tĩnh cho người được phỏng vấn khiến chất lượng của cuộc phỏng vấn giảm sút.

+ Chỉ có hai người đối thoại trực tiếp nên một khi có sự thiếu ăn ý, thiếu thiện cảm từ một trong hai phía, sẽ không

có một “bên thứ ba” giúp thay đổi không khí của cuộc phỏng vấn, khiến cho cuộc phỏng vấn khó có thể đem lại kết quả mong muốn.

Trong trường hợp *phỏng vấn nhóm*, hình thức tọa đàm hoặc đối thoại giữa người/nhóm người thực hiện phỏng vấn và những người/nhóm người liên quan tới chính sách và việc thực hiện chính sách. Trên thực tế, người ta thường lựa chọn những “nhóm trung tâm” để phỏng vấn. Nhóm này thường có quy mô khoảng 5-10 người được coi là có am hiểu về nội dung vấn đề cần phỏng vấn, có vai trò quan trọng trong cộng đồng, có thể đại diện cho những nhóm khác nhau trong cộng đồng.

Việc phỏng vấn tập thể hoặc phỏng vấn theo nhóm thích hợp với những trường hợp sau đây:

- + Cần có ý kiến của nhiều người để làm rõ những vấn đề, nội dung đang còn có nhiều khác biệt, thậm chí mâu thuẫn nhau. Đặc biệt, khi cần biết “ý kiến đa số” hoặc khi cần hiểu rõ những căn cứ, lập luận của những nội dung, vấn đề có sự khác biệt thì phỏng vấn tập thể hoặc theo nhóm sẽ rất bổ ích. Thông qua những tranh luận giữa những người có quan điểm khác biệt, người phỏng vấn có thể thu thập được những luận cứ “ủng hộ” hay “phản đối” một hoặc một số quan điểm, nhận định nhất định, từ đó sử dụng một cách thích hợp trong bảng phân tích, đánh giá chính sách của mình. Khi mục đích của phỏng vấn là phát hiện, ghi nhận và nắm được những quan điểm và những đánh giá khác nhau đối với những chính sách hoặc nội dung cụ thể của một chính sách cũng như những ý kiến trái chiều về chúng thì phỏng vấn nhóm là rất thích hợp.

- + Phương pháp, cách tiến hành phỏng vấn, nội dung, các chủ đề, các giả thuyết nghiên cứu sẽ được kiểm định qua thông tin từ việc phỏng vấn chưa được khẳng định chắc chắn, cần có sự thử nghiệm để chính thức hóa. Trong trường hợp này, phỏng

vấn nhóm có thể được coi như một hình thức “phỏng vấn thử nghiệm” để chuẩn bị cho phỏng vấn chính thức.

+ Người chủ trì buổi phỏng vấn có kiến thức, kỹ năng và uy tín để điều hành và kiểm soát buổi phỏng vấn, vừa có thể khích lệ những người được phỏng vấn nêu ý kiến, trao đổi và phản biện những đánh giá và ý kiến khác biệt, vừa ngăn cản tình trạng tranh cãi có thể gây xung đột giữa những người tham gia phỏng vấn. Nguy cơ một hoặc một số người chiếm hết thời gian phỏng vấn, không để những người khác có cơ hội trình bày ý kiến của mình là một trong những yếu tố có thể hạn chế hiệu quả của việc phỏng vấn theo nhóm. Nhìn chung, các cuộc phỏng vấn khác với các buổi họp và thảo luận ở chỗ trong các cuộc phỏng vấn, tuy có thể có tranh luận nhưng đó không phải là mục đích và hoạt động chính trong phỏng vấn. Hơn nữa, mục đích của phỏng vấn là thu thập thông tin nên không nhất thiết phải có kết luận khi cuộc phỏng vấn kết thúc.

Việc thực hiện phỏng vấn có thể được thực hiện một vòng hoặc nhiều vòng, trong đó một số người đã được phỏng vấn có thể được phỏng vấn lại. Mục đích của việc phỏng vấn nhiều vòng là để làm rõ hơn hoặc thẩm định lại những thông tin đã thu được trong quá trình phỏng vấn trước đó, hoặc để có thêm thông tin, ý kiến của các chủ thể liên quan về những phát hiện, những nhận xét và kết luận rút ra từ quá trình phỏng vấn. Nó cũng có thể được thực hiện trong trường hợp có nhiều ý kiến rất khác nhau, thậm chí bất đồng về chính sách hoặc việc thực hiện chính sách cần phân tích, đánh giá.

Việc tập hợp thông tin từ cuộc phỏng vấn có thể được thực hiện bằng những cách thức khác nhau: người phỏng vấn trực tiếp hỏi và ghi chép các câu trả lời hoặc các bình luận, nhận xét của người được phỏng vấn; người phỏng vấn có trợ lý ghi chép các câu trả lời của người được phỏng vấn hoặc người phỏng vấn chuẩn bị trước câu hỏi dưới dạng bảng câu hỏi và để người được

phỏng vấn tự trả lời bằng cách viết câu trả lời vào phiếu đã nhận, sau đó người phỏng vấn đề nghị làm rõ, bổ sung thêm những ý, những thông tin mà mình quan tâm và chưa được nêu trong bảng câu hỏi. Việc ghi âm các câu trả lời cũng có thể được thực hiện nhưng cần thông báo rõ cho người được phỏng vấn và hoàn toàn không nên đặt ra nếu việc này tạo ra những ảnh hưởng không tốt tới tâm lý của người được phỏng vấn.

2.3.3. Điều tra xã hội học (survey/social survey)

Điều tra xã hội học trong phân tích, đánh giá chính sách là hình thức được thực hiện để thu thập ý kiến của các cộng đồng xã hội về một chính sách và những nội dung cụ thể của chính sách đó một cách rất phổ biến. Điều tra xã hội học thường được thực hiện dưới hình thức điều tra bằng các phiếu khảo sát kết hợp với tọa đàm và phỏng vấn sâu một nhóm nhỏ hơn so với số lượng các đối tượng được điều tra, khảo sát. Phiếu khảo sát bao gồm một phần thu thập những thông tin nhằm nhận dạng những đặc điểm của chính đối tượng được điều tra khảo sát (độ tuổi, giới tính, trình độ nhận thức, vai trò và vị trí trong chu kỳ chính sách, mức độ liên quan tới chính sách,...), một phần thu thập thông tin về những mục tiêu mà việc phân tích, đánh giá chính sách cần đạt được (nội dung chính sách và sự phù hợp của nó, kết quả và hiệu quả của việc thực hiện chính sách, tác động của chính sách,...) và một phần khác thu thập thông tin về những nội dung có liên quan (cách tổ chức thực hiện chính sách, môi trường thực hiện chính sách, thái độ của cộng đồng đối với chính sách, mối quan hệ giữa chính sách được phân tích, đánh giá với các chính sách khác,...). Đối tượng khảo sát, điều tra có thể là toàn bộ những đối tượng liên quan tới chính sách (điều tra tổng thể) hoặc chỉ một phần của những đối tượng trên (điều tra mẫu).

Việc điều tra, khảo sát không thể được thực hiện một cách tùy tiện, ngẫu hứng mà luôn có chủ đích và thường được thực

hiện sau khi đã có những nghiên cứu số liệu thứ cấp, sau khi đã tổng quan nhiều tài liệu cả về lý thuyết lẫn thực tế (các số liệu thống kê, các báo cáo, các ấn phẩm,...) có liên quan tới chính sách cần đánh giá, phân tích để hình thành những giả thuyết/giả định hoặc những nhận định sơ bộ, làm rõ những khía cạnh cần làm rõ hơn. Đó chính là những căn cứ để xác định nhu cầu về những thông tin còn thiếu hụt mà việc điều tra, khảo sát cần cung cấp (hoặc cần thẩm định, kiểm tra, đánh giá lại).

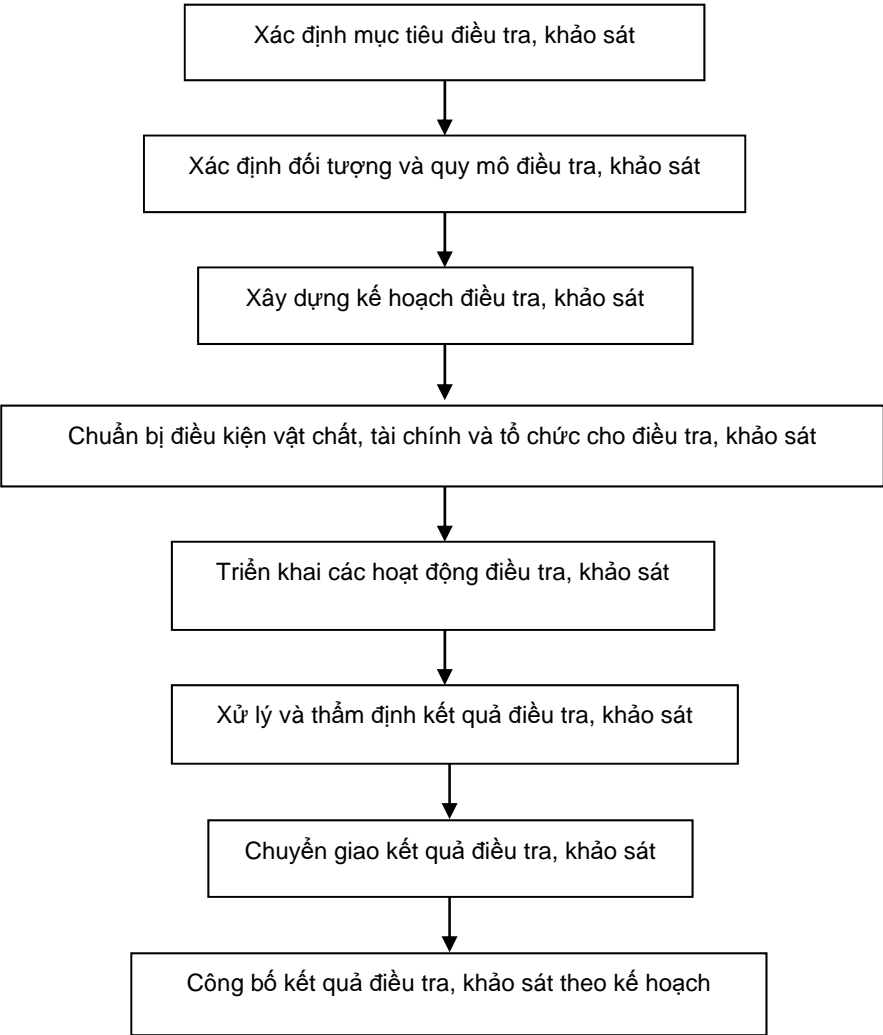
Số liệu thống kê có vai trò quan trọng đối với việc phân tích, đánh giá chính sách. Thực ra, những số liệu này cũng là kết quả của các hoạt động điều tra, khảo sát. Tùy mục tiêu và nguồn lực mà các kết quả đó là kết quả của việc điều tra tổng thể (ví dụ: tổng điều tra dân số, điều tra hoặc khảo sát tổng thể đối với doanh nghiệp, tổng điều tra lao động và việc làm...) theo định kỳ hoặc điều tra chọn mẫu (phục vụ những nhiệm vụ cụ thể) trong khung khổ những chương trình, đề án hoặc dự án cụ thể (có thể lặp lại hoặc chỉ thực hiện một lần).

Quy trình tổ chức điều tra, khảo sát bám sát quy trình chung như đã mô tả trong tiểu mục 2.2 Phần IV Chương này và được trình bày một cách khái quát như trong Hình 20.

Chất lượng của kết quả điều tra, khảo sát tùy thuộc một cách cơ bản vào hai yếu tố: quy mô, phương pháp lựa chọn đối tượng điều tra, khảo sát (có ảnh hưởng quyết định tới mức độ tin cậy và tính đại diện của số liệu thu thập được) và chất lượng của công cụ khảo sát (trước hết là nội dung, quy mô và cấu trúc của phiếu điều tra/các biểu mẫu khảo sát). Phiếu điều tra thường được dùng trong các trường hợp thu thập số liệu định tính (lượng hóa các tiêu chí định tính, phản ánh mặt chất lượng, nội dung của vấn đề và khía cạnh cần phân tích, đánh giá) là chính. Còn các biểu mẫu thường được dùng khi cần tập hợp các số liệu định lượng, trong đó các biểu mẫu đề cập tới các chỉ tiêu đặc trưng, lượng hóa các khía cạnh, vấn đề và nội dung

cần phân tích, đánh giá. Các chỉ tiêu này có thể được thống kê theo thời gian, theo phân bố (theo vùng lãnh thổ, theo đối tượng liên quan hoặc theo các tiêu chí cấu trúc khác). Trên thực tế, một phiếu điều tra, khảo sát thường ở dạng hỗn hợp, bao gồm cả những câu hỏi để lượng hóa các tiêu chí định lượng lẫn các biểu mẫu để thu thập các thông tin định lượng thuần túy.

Hình 20: Quy trình tổ chức điều tra, khảo sát



Tùy mục đích và nội dung cũng như yêu cầu điều tra, khảo sát, cấu trúc của một phiếu điều tra, khảo sát có thể được chia thành nhiều phần/bộ phận khác nhau, trong đó có những bộ phận cơ bản như:

- Phần giới thiệu. Phần này không thu thập, mà là cung cấp thông tin cho các đối tượng được điều tra, khảo sát để họ hiểu rõ mục đích, yêu cầu của việc điều tra, khảo sát nói chung và việc trả lời các câu hỏi trong phiếu điều tra, khảo sát nói riêng. Nó cũng chứa đựng những thông tin về cách thức xử lý phiếu hỏi và những thông tin được cung cấp, đặc biệt là các thông tin cá nhân/định danh cũng như sự liên quan giữa đối tượng được khảo sát với những nhận định, kết luận từ cuộc điều tra, khảo sát với tư cách là một tổng thể. Phần này cũng phải cung cấp cho người được điều tra/khảo sát những hướng dẫn cần thiết về việc trả lời thông tin, điền các số liệu hoặc dữ kiện được đề cập, kể cả địa chỉ/cách liên hệ với người điều tra để giải đáp thắc mắc nếu có. Trong trường hợp cần thiết, những hướng dẫn này có thể được tập hợp thành một tài liệu riêng.

- Phần định danh. Phần này thường bao gồm những câu hỏi mô tả để làm rõ đặc điểm của đối tượng điều tra, khảo sát. Ví dụ, với cá nhân con người thì đó là những thông tin liên quan tới tuổi tác, giới tính, nghề nghiệp,...; còn với tổ chức thì đó là những thông tin liên quan tới tư cách pháp lý, loại hình tổ chức, lĩnh vực hoạt động, quy mô, năm thành lập và đi vào hoạt động (hoặc thời gian đã hoạt động trong lĩnh vực được quan tâm),...

- Phần nội dung chung. Phần này bao gồm những câu hỏi để thu thập thông tin làm rõ và đánh giá những vấn đề chung của chính sách và việc thực hiện chính sách. Nó có thể bao gồm cả các câu hỏi lẫn các biểu mẫu để thu thập số liệu/chuỗi số liệu theo cấu trúc phù hợp với nội dung chính sách và mục tiêu phân tích, đánh giá chính sách.

- Phần nội dung đặc thù. Phần này bao gồm những câu hỏi nhằm thu thập thông tin để mô tả, phân tích, đánh giá những khía cạnh đặc thù của chính sách và việc thực hiện chính sách, ví dụ: kết quả và tác động của việc thực hiện chính sách ở những thời điểm đặc biệt, với những đối tượng đặc biệt,... hoặc tác động và cách thức ảnh hưởng của những nhân tố quan trọng,...

Những câu hỏi và biểu mẫu được sử dụng trong điều tra, khảo sát phải được cân nhắc, tránh để có những câu hỏi, ý tứ hoặc từ ngữ có thể hiểu theo nhiều cách. Thứ tự ưu tiên lựa chọn khái niệm và định nghĩa nên là:

(i) Những từ ngữ, khái niệm đã được định nghĩa trong các văn bản pháp lý liên quan trực tiếp tới chính sách cần phân tích, đánh giá.

(ii) Những từ ngữ, khái niệm đã được định nghĩa thống nhất trong các chương trình giáo dục, đào tạo chuẩn mực, đã được thừa nhận chính thức hoặc rộng rãi.

(iii) Những từ ngữ, khái niệm đã được định nghĩa trong các tài liệu hướng dẫn trong khung khổ cuộc điều tra, khảo sát.

Việc lựa chọn các dạng câu hỏi và cấu trúc của câu hỏi cũng có ảnh hưởng quan trọng tới kết quả và chất lượng điều tra, khảo sát. Căn cứ vào cách thức trả lời câu hỏi, người ta có thể phân chia các câu hỏi thành những loại sau đây¹:

- Câu hỏi lựa chọn. Đây là dạng câu hỏi mà các phương án trả lời đã được dự kiến và nêu sẵn trong phiếu khảo sát, người trả lời chỉ việc lựa chọn phương án phù hợp với ý kiến của mình

1. Xem thêm sự phân loại câu hỏi đã trình bày ở tiết 2.3.2 tiểu mục 2.3 Phần IV Chương này. Sự phân loại những câu hỏi được trình bày trong tiết 2.3.2 tiểu mục 2.3 nêu trên cũng được sử dụng làm căn cứ để xem xét, thiết kế những câu hỏi cụ thể trong các phiếu điều tra, khảo sát được đề cập tới trong mục này.

nhất. Để đề phòng trường hợp người thiết kế phiếu hỏi chưa lường hết các phương án trả lời, những câu hỏi này có thể có thêm một phương án “ý kiến khác” và dành chỗ thích hợp để người trả lời có thể ghi ý kiến của mình. Hình thức này cũng có thể áp dụng khi muốn người trả lời giải thích rõ hơn lựa chọn của họ đối với các phương án trả lời đã thiết kế trước mà họ lựa chọn.

Đối với câu hỏi lựa chọn, cũng có những trường hợp có nhiều câu trả lời (ví dụ: xác định *những* nhân tố tác động tới chính sách, *những* kết quả do chính sách tạo ra, *những* đối tượng thực tế được thụ hưởng lợi ích từ chính sách,...). Lúc này, có thể yêu cầu người được điều tra kẻ ra hoặc xác định rõ (bằng cách đánh dấu) những phương án mà họ lựa chọn, hoặc sắp xếp chúng theo một thứ tự nào đó được quy định rõ từ trước.

- Câu hỏi sắp xếp. Đây là loại câu hỏi có nhiều phương án trả lời đúng (có thể có hoặc không có phương án trả lời không đúng) trong số các phương án trả lời được đưa ra mà người trả lời không chỉ phải chọn những phương án trả lời đã được chuẩn bị trước mà còn phải sắp xếp chúng theo những tiêu chí được quy định, ví dụ: theo mức độ giảm (hoặc tăng) dần của mức độ tác động, theo quy mô tăng (hoặc giảm) của số lượng đối tượng có liên quan,...

- Câu hỏi theo chuỗi (còn được gọi là câu hỏi có hệ thống, câu hỏi bậc thang). Loại câu hỏi này thường bao gồm một chuỗi các câu hỏi, trong đó có một câu hỏi (thường là câu hỏi đầu chuỗi) chủ yếu hoặc đề cập tới một nội dung khái quát, sau đó là một loạt câu hỏi cụ thể hơn để làm rõ những nội dung cụ thể/chi tiết được đề cập tới hoặc có liên quan tới câu hỏi chính ở đầu chuỗi. Ví dụ: với một câu hỏi chính đứng đầu chuỗi là “Chính sách dân số có thúc đẩy sự phát triển kinh tế ở địa phương không?”,

có thể có những câu hỏi cụ thể hóa như “Trong năm vừa qua, thu nhập bình quân của các gia đình ít con tăng nhanh hơn hay chậm hơn so với thu nhập bình quân của những gia đình đông con?” và “Nguyên nhân nào làm cho thu nhập bình quân của các gia đình ít con tăng nhanh (hay chậm) hơn so với thu nhập bình quân của những gia đình đông con?”.

Câu hỏi hệ thống theo tình huống loại trừ. Đây cũng là một cấu trúc theo kiểu chuỗi câu hỏi, nhưng mỗi chuỗi được phát triển theo những tình huống loại trừ nhau. Số lượng các tình huống loại trừ có thể là 2 nhưng cũng có thể nhiều hơn. Chẳng hạn, ứng với câu hỏi “Từ khi chính sách hỗ trợ người nghèo được thực hiện ở địa phương, thu nhập bình quân của gia đình anh/chị đã...”, sẽ có 3 phương án trả lời loại trừ nhau: a) “Tăng lên”, b) “Không thay đổi” hoặc c) “Giảm đi”. Những câu hỏi và hướng dẫn trả lời sẽ là “nếu chọn a), xin trả lời tiếp câu hỏi x; nếu chọn b) xin trả lời tiếp câu hỏi $x + n$; nếu chọn c), xin trả lời tiếp câu hỏi $x + n + m$ ”; trong đó x là câu hỏi kế tiếp, n là số câu hỏi làm rõ cho ý a) và m là số câu hỏi làm rõ cho ý b).

- Câu hỏi kiểm định. Đây là loại câu hỏi được thiết kế nhằm đánh giá tính trung thực của các thông tin được cung cấp, thường là một số trong các câu hỏi đã được đưa ra nhưng được trình bày dưới hình thức và ngôn từ khác.

Để lượng hóa các khía cạnh, nội dung cần phân tích, đánh giá, người ta thường xây dựng các “thang đo” nhằm lượng hóa câu trả lời cho các câu hỏi. Tùy thuộc vào yêu cầu về mức độ chi tiết khi lượng hóa, thang đo có thể gồm nhiều mức độ, giống như hệ thống cho điểm đối với những nhận định về các nội dung cần được đánh giá. Dù những đánh giá có thể theo chiều hướng tích cực hay chiều hướng ngược lại (tức là các điểm đánh giá có thể thuộc chiều + hay -) nhưng để thuận tiện, người ta thường

chỉ dùng một chiều số học và những giá trị cụ thể sẽ được dùng để phản ánh mức độ và chiều hướng tác động khác nhau. Ví dụ: với câu hỏi “Những hỗ trợ từ chương trình xóa đói, giảm nghèo tác động như thế nào tới thu nhập bình quân hằng tháng của gia đình anh/chị?”, những phương án trả lời có thể được đưa ra để người được khảo sát lựa chọn trả lời là 1) Góp phần làm giảm thu nhập rất nhiều; 2) Có làm giảm thu nhập nhưng không đáng kể; 3) Hoàn toàn không có ảnh hưởng gì; 4) Làm tăng thu nhập bình quân đáng kể và 5) Làm tăng thu nhập bình quân rất nhiều.

Những thang đo có mức độ chuẩn thường được áp dụng khi không chấp nhận ý kiến trung dung của câu trả lời, còn thang đo có mức độ lẻ lại chấp nhận tình trạng này. Thông thường, hiện người ta thường dùng các hệ thống 3 mức độ, 4 mức độ hoặc 6 mức độ. Đương nhiên, cũng có thể nâng mức độ của thang đo khi cần chi tiết hóa đến mức cao hơn (ví dụ: thang đo 10 hoặc thậm chí 100). Trên thực tế, khi phân tích, đánh giá chính sách, việc chi tiết hóa mức độ tác động đến mức cao như vậy thường không cần thiết.

2.3.4. Thực nghiệm chính sách (policy simulation)

Trong phân tích và đánh giá chính sách, thực nghiệm là hình thức mà các chuyên gia và cán bộ nghiên cứu triển khai một số hoặc toàn bộ những nội dung của một chính sách ở một phạm vi hẹp đối với một số nhóm đối tượng chọn lọc trong một khoảng thời gian hạn chế nhằm quan sát, ghi nhận những kết quả và tác động của chính sách đó để khái quát hóa chúng thành những tư liệu, dẫn chứng cho những nhận định và kết luận về chính sách và kết quả, tác động của việc thực hiện chính sách cần phân tích, đánh giá hoặc về những điều kiện để thực hiện, phát huy tác động của chính sách. Hình thức này đặc

biệt thích hợp khi phân tích, đánh giá mối quan hệ nhân quả giữa chính sách và việc thực hiện nó với những biến động kinh tế - xã hội tại địa bàn tổ chức thực hiện chính sách, hoặc quan hệ nhân quả giữa các nhân tố ảnh hưởng và việc thực hiện chính sách cũng như kết quả và tác động mà chính sách và việc thực hiện nó tạo ra.

Hình thức thực nghiệm và việc vận dụng hình thức này để phân tích, đánh giá chính sách có những đặc điểm chủ yếu sau đây:

- Có tính mục đích cao. Không một thực nghiệm chính sách nào chỉ được thực hiện một cách tùy tiện, mà luôn nhằm những mục đích nhất định, trước hết là để thu thập thông tin nhằm phân tích, đánh giá một chính sách để có những quyết định về việc tổ chức thực hiện chính sách, hoàn thiện trước khi triển khai hoặc quyết định không tổ chức thực hiện chính sách. Nói cách khác, thực nghiệm chính là hình thức được dùng để thu thập bằng chứng nhằm chứng minh một hoặc một số nhận định về một chính sách để quyết định xem nó có được thực hiện hay không. Chính mục đích thực nghiệm là yếu tố cơ bản nhất quyết định quy mô, thời gian, đối tượng, trình tự, tiến độ, tổ chức và các khía cạnh khác của quá trình thực nghiệm.

- Thực nghiệm luôn gắn với những giả định. Điều này đòi hỏi phải có những nghiên cứu, đánh giá lý thuyết và phân tích giả định trên các mô hình để đưa ra những giả định, những kết luận sơ bộ trước khi tiến hành thực nghiệm. Những nghiên cứu này càng khoa học và nghiêm túc, những giả định được đưa ra càng có tính thực tiễn và có cơ sở thì việc thực nghiệm càng dễ đem lại kết quả tốt và càng tiết kiệm, càng ít rủi ro và ít đem lại những tác động bất lợi. Chất lượng các giả định là yếu tố có

ảnh hưởng quyết định tới kết quả của việc áp dụng hình thức thực nghiệm.

- Tính hạn chế của thực nghiệm. Như đã nêu trên, thực nghiệm được thực hiện trong khung khổ hạn chế về không gian, thời gian và đối tượng. Trong nhiều trường hợp, những nội dung chính sách được đưa ra thực nghiệm cũng hạn chế - người ta có thể chỉ thực nghiệm những nội dung cơ bản hoặc những điểm chưa rõ, chưa đủ cơ sở để quyết định trong các chính sách chứ không nhất thiết phải thực nghiệm toàn bộ các nội dung của chính sách. Điều này không chỉ liên quan tới chi phí dành cho thực nghiệm, mà còn do những hậu quả kinh tế, chính trị, xã hội và tâm lý của việc thực nghiệm chính sách.

- Thực nghiệm là hình thức thu thập thông tin cá biệt và dùng chúng để khái quát hóa thành những thông tin tổng quát, làm cơ sở để ra những quyết định có liên quan hoặc những kết luận về chính sách.

- Kết quả thực nghiệm chịu tác động của các yếu tố ngoại lai theo những chiều hướng và mức độ khác nhau. Những yếu tố này luôn tồn tại một cách khách quan trong bất kỳ xã hội nào, ở mọi địa phương, có ảnh hưởng tới mọi đối tượng xã hội mà chính sách tác động tới. Bởi vậy, khi xây dựng mô hình, xây dựng kế hoạch và tiến hành thực nghiệm, cần nghiên cứu để xác định càng đầy đủ càng tốt những “yếu tố nhiễu” này và xác định một cách đầy đủ nhất ảnh hưởng của nó tới việc tiến hành cũng như kết quả thực nghiệm.

- Việc thực nghiệm sẽ gây ra những tác động phụ, những “hậu quả sau thực nghiệm” cho những địa phương, những đối tượng có liên quan, bao gồm cả những tác động theo hướng tích

cực lẫn tiêu cực. Trên thực tế, đã có những trường hợp mà việc thực nghiệm một chính sách cho thấy rằng, nội dung của nó chưa hoàn thiện, thời điểm và cách thức thực hiện chính sách chưa hợp lý nhưng do tác động tâm lý và xã hội mà người ta đã phải sớm thực hiện nó mặc dù chưa thể hoàn thiện hoặc chưa kịp bảo đảm đầy đủ những điều kiện cần thiết. Bởi vậy, trước khi tiến hành thực nghiệm, cần tính đến những tác động và hậu quả này, đồng thời triển khai những hoạt động cần thiết để phòng ngừa và hạn chế hoặc giảm thiểu và khắc phục những tác động và hậu quả tiêu cực có thể nảy sinh.

Thực nghiệm là hình thức được áp dụng một cách phổ biến trong khoa học tự nhiên và được mở rộng ứng dụng trong khoa học xã hội, kể cả trong các chu kỳ chính sách từ giữa thế kỷ XX. Thực nghiệm trong phân tích, đánh giá chính sách có mục đích và phương pháp cũng như thời điểm thực hiện khác với thí điểm triển khai chính sách (thường được thực hiện ở phạm vi tương đối nhỏ) trong quá trình hình thành chính sách, trước khi một chính sách được ban hành để thực hiện đại trà, trên quy mô rộng.

Khác với những thực nghiệm trong kỹ thuật, điều kiện thực nghiệm chính sách không nhất thiết phải được “chuẩn hóa”, mà thường cũng là những điều kiện kinh tế - xã hội thông thường. Điều cần chú ý là các quan hệ kinh tế - xã hội giữa các khu vực, đối tượng được thực nghiệm chính sách và các đối tượng khác vẫn liên tục được duy trì trong suốt quá trình thực nghiệm. Do đó, cần xác định rõ những “yếu tố nhiễu” này và tác động của chúng đối với việc thực nghiệm.

Cũng như trong nghiên cứu khoa học xã hội và nhân văn, nghiên cứu thực nghiệm có thể được chia thành ba hình thức

khác nhau, chủ yếu là tùy thuộc vào mục đích của nó. Đó là các hình thức:

(i) Thực nghiệm thăm dò. Theo hình thức này, chính sách sẽ được thực hiện trong một phạm vi hạn chế về không gian và thời gian, sau đó sẽ ghi nhận và phân tích diễn biến của quá trình thực hiện chính sách cũng như kết quả và tác động của nó, từ đó có những nhận định và kết luận cần thiết.

(ii) Thực nghiệm kiểm tra. Đây là hình thức thực nghiệm mà đã có những nghiên cứu, phân tích, đánh giá chính sách về mặt lý thuyết và kinh nghiệm, đã có những nhận xét và đánh giá sơ bộ về bản thân chính sách cũng như những kết quả và tác động khả dĩ của nó. Việc thực nghiệm chính sách cần được cân nhắc khi thiết kế và thực hiện ở quy mô và phạm vi cũng như với nội dung cần thiết đủ để có thể kiểm định xem những nhận xét này đúng hay sai và đúng/sai ở mức độ nào.

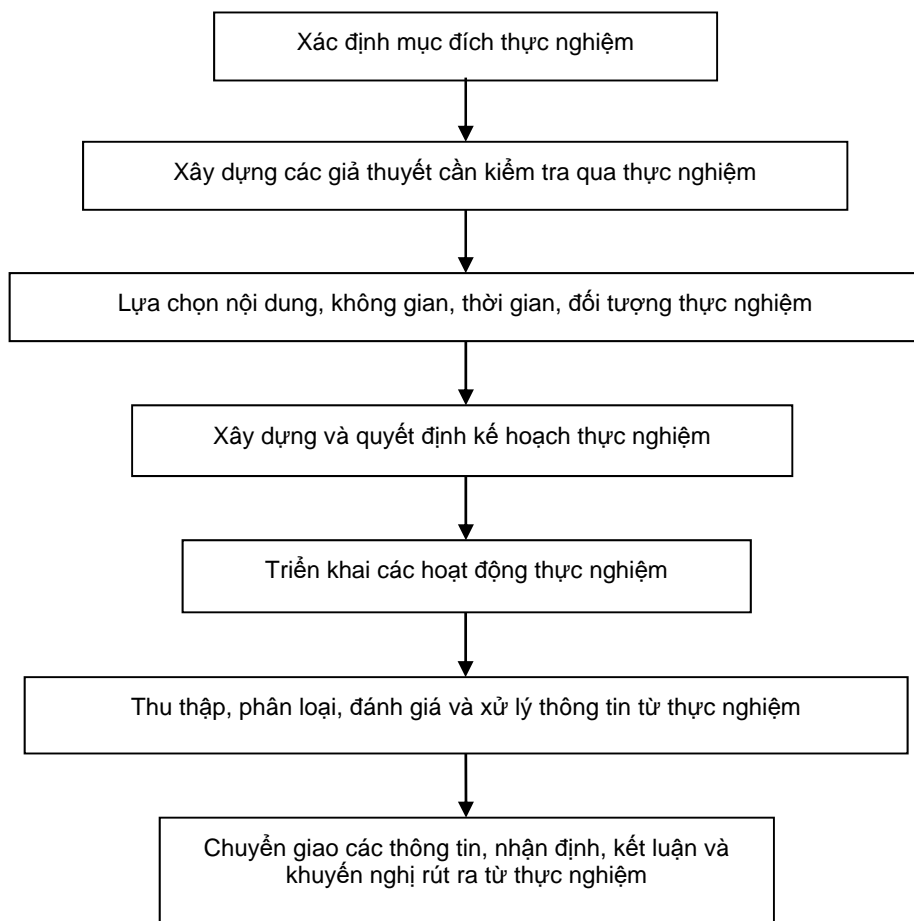
(iii) Thực nghiệm so sánh. Theo hình thức này, việc thực nghiệm được thực hiện để theo dõi, ghi nhận những diễn biến, kết quả và tác động của một chính sách đối với những nhóm đối tượng khác nhau, ở những điều kiện khác nhau hoặc với những nội dung khác nhau của chính sách. Hình thức này lại được chia thành hai dạng: thực nghiệm song hành và thực nghiệm đối nghịch. Thực nghiệm song hành là dạng thực nghiệm mà trong đó chính sách được áp dụng cho những đối tượng khác nhau trong những điều kiện như nhau. Trong thực tế, đây là hình thức thực nghiệm một chính sách ở một địa phương, cùng một lãnh thổ (có điều kiện thống nhất cho mọi đối tượng sinh sống và hoạt động ở đó) và quan sát phản ứng của những nhóm đối tượng khác nhau đối với chính sách đó, ghi nhận và phân tích kết quả

mà chính sách tạo ra cho các đối tượng này cũng như những tác động mà chính sách và các kết quả của nó gây ra cho chúng. Ngược lại, thực nghiệm đối nghịch là hình thức mà chính sách được tổ chức thực hiện cho cùng một đối tượng nhưng trong những điều kiện khác nhau. Tình huống thực tế hay gặp là triển khai một chính sách cho một hoặc một số nhóm đối tượng chọn lọc trên những địa bàn, ở những địa phương có điều kiện kinh tế - xã hội khác nhau một cách cơ bản. Trong trường hợp này, những thông tin cần theo dõi cũng tương tự như khi tiến hành thực nghiệm song hành và tùy thuộc mục đích thực nghiệm.

Thực nghiệm là hình thức thu thập thông tin chủ động mà người ta có thể chủ động thay đổi một số điều kiện để quan sát những biến động diễn ra sau những thay đổi đó. Bởi vậy, cần có sự chuẩn bị chu đáo và cần tổ chức thực hiện một cách thận trọng, khoa học. Kinh nghiệm cho thấy, các bước dưới đây cho phép thực hiện thực nghiệm chính sách một cách có hiệu quả (xem Hình 21).

Với sự phát triển của công nghệ thông tin, mô hình “thực tế ảo” đã được thiết kế và đưa vào sử dụng ngày càng nhiều. Thay vì thực nghiệm trên thực tế, các chương trình máy tính được thiết kế và vận hành; kết quả của nó được xem như kết quả thực nghiệm. Mặc dù hiện nay việc xây dựng những chương trình thử nghiệm như thế chỉ mới được thực hiện đối với một số lĩnh vực (do nhận thức chưa đầy đủ về vai trò, độ tin cậy của phương pháp và các mô hình được áp dụng và do năng lực triển khai còn hạn chế cũng như chi phí cho việc xây dựng mô hình còn khá cao), nhưng đây sẽ là một xu hướng tiếp tục được ứng dụng ngày càng rộng rãi trong phân tích, đánh giá chính sách.

Hình 21: Các bước thực hiện thực nghiệm trong phân tích, đánh giá chính sách



2.3.5. Điền dã tham dự (ethnography)

Điền dã tham dự được áp dụng trước tiên trong các nghiên cứu nhân chủng học (anthropology), sau đó được vận dụng một cách ngày càng phổ biến trong các ngành văn hóa và xã hội học, rồi tiếp tục được mở rộng áp dụng trong phân tích, đánh

giá chính sách¹. Theo hình thức này, chuyên gia nghiên cứu sẽ hiện diện tại địa điểm nghiên cứu, cùng sinh hoạt như một thành viên của cộng đồng cần nghiên cứu. Họ có thể hiểu rõ bối cảnh, cảm nhận, thu thập những thông tin chủ quan về các đối tượng cần nghiên cứu, có thể kiểm tra, đánh giá trực tiếp và cảm nhận về những thông tin mà họ thu nhận được. Đây là hình thức nghiên cứu sâu ở một hoặc một số điểm để suy rộng và kết luận chung về tổng thể. Theo nghĩa đó, nó có những đặc điểm giống như nghiên cứu điển hình, kết hợp vận dụng cả những kỹ thuật trong hình thức quan sát, phỏng vấn và thực nghiệm. Phương pháp này cũng có những ưu và nhược điểm nhất định nên cần được kết hợp với các phương pháp và hình thức thu thập thông tin khác.

Điền dã tham dự là một hình thức đặc biệt nhưng có vai trò, ý nghĩa rất quan trọng trong nghiên cứu thực địa. Điền dã tham dự được phân chia thành hai dạng: điền dã tham dự mở (open setting of ethnography, là hình thức điền dã tham dự được thực hiện với toàn bộ các nhóm đối tượng trong cộng đồng được chọn để nghiên cứu) và điền dã tham dự đóng (closed

1. Năm 1977, đã có một nghiên cứu của S. Wilson về “Sử dụng các kỹ thuật điền dã tham dự trong nghiên cứu về giáo dục” (The Use of Ethnographic Techniques in Educational Research) được công bố trên tạp chí *Review of Educational Research* (bản Mùa đông năm 1977, Vol. 47, No. 1, pp. 245-265), tổng hợp và giới thiệu khái quát về việc sử dụng hình thức điền dã tham dự, các kỹ thuật và công cụ đặc thù của phương pháp này trong nghiên cứu các vấn đề về giáo dục. Sau đó, đặc biệt là từ thập kỷ 1990, nhiều nghiên cứu khác về bản chất, tác dụng và cách thức thực hiện điền dã tham dự trong các ngành khoa học khác nhau đã được công bố. Xem thêm Ellen, R. (ed.): *Ethnographic research: a guide to general conduct*. London: Academic Press, 1984; Fetterman, D.M.: *Ethnography step by step*. London: Sage, 1989; và Rose, D.: *Living the Ethnographic Life*. Newbury Park, CA: Sage, 1990.

setting of ethnography, được thực hiện với một hoặc một số nhóm đối tượng trong cộng đồng, ví dụ: đối với các doanh nhân, nhóm người có thu nhập thấp, nhóm người thuộc chính sách xã hội,... sinh sống và hoạt động trên địa bàn được chọn để nghiên cứu). Trong khi điền dã tham dự dạng mở tương đối ít gặp khó khăn thì điền dã tham dự dạng đóng (khép kín) lại gặp nhiều khó khăn hơn, đặc biệt là khó thâm nhập vào nhóm cộng đồng cần được nghiên cứu khi người nghiên cứu không phải là thành viên của họ. Trong những trường hợp này, người thực hiện điền dã tham dự có thể phải tìm cách trở thành thành viên của nhóm đối tượng nghiên cứu, thậm chí cần vận động và thỏa thuận để nắm giữ một vai trò, vị trí nào đó trong cộng đồng này. Cũng giống như khi quan sát, tùy mục đích nghiên cứu/thu thập thông tin và điều kiện cụ thể tại địa bàn nghiên cứu, người thực hiện điền dã tham dự có thể công bố công khai để mọi thành viên trong cộng đồng (hoặc nhóm đối tượng cần nghiên cứu) biết rõ tư cách là nhà nghiên cứu của mình hoặc không công bố vai trò của mình, chỉ lặng lẽ thực hiện công việc nghiên cứu như một thành viên bình thường trong cộng đồng.

Hình thức điền dã tham dự có những đặc điểm cơ bản sau đây cần được lưu ý khi vận dụng trong phân tích, đánh giá chính sách:

- Điền dã tham dự thường được triển khai cho một khoảng thời gian tương đối dài. Với nhiều lĩnh vực, thời gian điền dã tham dự có thể tới hàng năm. Để phục vụ phân tích, đánh giá một chính sách, thời gian thực hiện điền dã tham dự tuy không dài như vậy nhưng cũng phải được tính là nhiều tháng (tùy thuộc vào những chính sách cụ thể với những giải pháp cụ thể và việc tổ chức thực hiện theo những phương án cụ thể, thời gian để thu được kết quả mong đợi và tạo ra tác động có thể rất khác nhau). Chính vì vậy, hình thức này chỉ có thể được vận

dụng ở một mức độ hạn chế. Nguyên nhân chủ yếu không phải ở mức độ tin cậy và khả năng suy rộng kết quả nghiên cứu và thông tin mà nó thu thập được, mà ở sự hạn chế về nguồn lực (cần huy động nhiều người và chi phí thường khá lớn) và thời gian tiến hành (thường phải thực hiện trong một khoảng thời gian khá dài mới có thể thu thập được đủ và kiểm định được các thông tin đã thu thập tới một mức độ cần thiết).

- Kết quả điền dã tùy thuộc rất nhiều vào phẩm chất và năng lực cá nhân của người thực hiện, đặc biệt là năng lực cảm xúc và sự nhạy cảm của họ trước những diễn biến thực tế. Người thực hiện điền dã tham dự không đơn thuần chỉ quan sát và ghi chép những diễn biến trong quá trình thực hiện chính sách, mà còn thu thập, đánh giá, “lọc” thông tin qua cảm nhận cá nhân của mình. Kết quả của quá trình này còn phụ thuộc rất nhiều vào quan hệ cá nhân của người thực hiện điền dã tham dự (mức độ hòa nhập của họ khiến mối quan hệ với cộng đồng được thiết lập nhiều hay ít, với nhiều hay ít đối tượng chính sách, mức độ thân thiện, cởi mở của họ có giúp làm cho các thành viên của cộng đồng sẵn sàng chia sẻ thông tin đầy đủ và chính xác hay không, có làm cho cộng đồng sẵn sàng giúp họ phát hiện những thông tin thiếu chính xác, phát hiện ra những hoạt động, những kết quả và tác động cốt lõi trong phạm vi chính sách mà họ cần theo dõi, nắm bắt,... hay không). Ngoài ra, năng lực và phẩm chất của người thực hiện điền dã tham dự còn giúp họ tồn tại một cách thuận lợi ở địa phương nghiên cứu, đồng thời thiết lập quan hệ chuyên môn và xã hội hữu ích với những người thực hiện điền dã tham dự ở những địa phương khác.

- Những thông tin thu thập được từ những đợt điền dã tham dự thường rất phong phú và đa dạng, giúp nhận thức được “nội tình bên trong” của cộng đồng trong bối cảnh họ chịu tác động

của chính sách cần phân tích, đánh giá cùng với những tác nhân khác. Khác với những hình thức thông tin được thu thập bằng các phương pháp khác, thông tin thu thập từ diễn dã tham dự thường dưới dạng “thông tin cá nhân”, ví dụ: nhật ký, ghi chép tóm tắt và cảm tưởng, suy nghĩ của cá nhân người thực hiện diễn dã tham dự về những sự kiện, hoạt động diễn ra trong ngày,... Bởi vậy, bản thân thông tin thu thập từ diễn dã tham dự cũng cần được phân loại và chọn lọc trước khi đưa vào sử dụng. Trong nhiều trường hợp, chính bởi sự phong phú của thông tin mà những thông tin thực sự cần thiết, thực sự quan trọng có thể bị “pha loãng” và người sử dụng thông tin có thể bị “đánh lạc hướng”, bị hấp dẫn bởi những thông tin “thú vị” mà bỏ qua những thông tin “hữu ích” và “cần thiết” cho công tác phân tích, đánh giá chính sách.

- Việc thu thập thông tin trong diễn dã tham dự là quá trình tương tác hai chiều, mục tiêu, nội dung và kế hoạch thu thập thông tin có thể được bổ sung ngay trong quá trình thu thập thông tin, có thể dựa trên chính những gợi ý từ những người/tổ chức cung cấp thông tin. Qua quá trình này, bản thân người thực hiện diễn dã (người thu thập thông tin) không chỉ có thể bổ sung kiến thức, hoàn thiện nhận thức của mình, mà còn có thể thay đổi cả nhận thức và thái độ của mình đối với cộng đồng mà mình quan sát cũng như đối với chính sách, việc thực hiện chính sách, tác động của chính sách mà mình thu thập thông tin để phân tích, đánh giá.

Mặc dù tiến bộ khoa học và công nghệ, đặc biệt là sự phát triển và phổ biến của công nghệ thông tin, có thể lắp đặt hệ thống phương tiện điện tử cho phép tự động thu thập thông tin phục vụ theo dõi, đánh giá chính sách, nhưng việc các chuyên gia theo dõi, đánh giá chính sách trực tiếp có mặt tại hiện trường để thu thập thông tin vẫn là cần thiết. Lý do là hệ thống

các phương tiện này không cho phép thu thập nhiều loại thông tin như cảm nghĩ, động cơ, thái độ, nhận thức, đánh giá chủ quan của các đối tượng cần nghiên cứu.

Vì vậy, quá trình triển khai một đợt điền dã tham dự cần được thực hiện theo những bước cơ bản sau đây:

(1) Xác định mục tiêu nghiên cứu, những vấn đề cần tìm hiểu và những câu hỏi cần trả lời.

Vấn đề mấu chốt trước tiên cần xác định rõ là mục tiêu cần đạt, những thông tin (tối thiểu) cần được thu thập (về số và chất lượng) và những kết quả khác cần đạt được qua quá trình điền dã tham dự. Những vấn đề, câu hỏi này cần được diễn đạt rõ ràng, được thảo luận để tất cả những người tham gia quá trình này hiểu một cách nhất quán. Chúng có thể được trình bày và tổng hợp theo chủ đề, theo đối tượng hoặc theo từng lĩnh vực của chính sách cần được phân tích, đánh giá.

(2) Phân tích và lựa chọn quy mô, phạm vi thực hiện điền dã tham dự.

Quy mô và phạm vi thực hiện điền dã tham dự một mặt phụ thuộc và những vấn đề, những câu hỏi cần được làm rõ qua quá trình điền dã tham dự, đồng thời phụ thuộc vào các nguồn lực có thể huy động từ phía cơ quan/tổ chức và những người thực hiện điền dã tham dự (nguồn lực tài chính, vật chất và thời gian) cũng như điều kiện đáp ứng từ các đối tượng trên địa bàn mà hoạt động điền dã tham dự sẽ diễn ra.

(3) Lựa chọn địa điểm tiến hành điền dã tham dự.

Trước tiên, cần xác định rõ những tiêu chí được sử dụng để xác định những địa điểm phù hợp và quyết định chọn một địa điểm (hoặc thậm chí một số địa điểm) cụ thể để triển khai điền dã tham dự. Những tiêu chí này có thể là:

- Mức độ đại diện, điển hình cho chính sách, cho việc thực hiện chính sách, cho sự thành công (hoặc không thành công)

của chính sách và cho sự rõ ràng của tác động do chính sách và việc thực hiện chính sách tạo ra.

- Lượng thông tin có thể thu thập về chính sách cần phân tích, đánh giá về việc thực hiện nó, những kết quả và tác động mà việc thực hiện chính sách tạo ra. Địa điểm nào có lượng thông tin càng nhiều, việc thu thập chúng càng dễ thì địa điểm này càng nên được ưu tiên lựa chọn.

- Mức độ thuận lợi cho việc triển khai diễn dã tham dự (mức độ sẵn sàng chấp nhận thực hiện diễn dã tham dự và người thực hiện diễn dã tham dự, nhiệt tình và sự cởi mở của cộng đồng, sự sẵn có của các điều kiện, các dịch vụ, nguồn thông tin, số liệu, mức độ am hiểu của cộng đồng đối với chính sách cần phân tích, đánh giá,...).

- Chi phí cho toàn bộ quá trình diễn dã tham dự, bao gồm chi phí sinh hoạt cho người/nhóm người thực hiện (tiền ăn, thuê chỗ ở, chi trả các dịch vụ thiết yếu như khám, chữa bệnh và các dịch vụ đời sống khác như giặt là, vệ sinh, bảo vệ,...), các chi phí cho mua sắm phương tiện vật chất (ví dụ: mua hoặc thuê phương tiện đi lại, thuê hoặc mua phương tiện thu thập thông tin, văn phòng phẩm,...) và các chi phí khác để thực hiện quá trình diễn dã tham dự (ví dụ: những khoản chi mà người thực hiện diễn dã tham dự đóng góp cho địa phương theo quy định, những khoản thù lao cho người cung cấp thông tin,...).

(4) Xác định nhu cầu tài chính và các nguồn lực khác để bảo đảm thực hiện diễn dã tham dự.

Diễn dã tham dự thường khá tốn kém cả về tài chính cũng như các dạng nguồn lực khác. Tuy nhiên, do thông tin mà nó thu thập lại rất phong phú và đa dạng, có thể phục vụ nhiều mục tiêu, giải đáp những câu hỏi khác nhau của nhiều chủ thể khác nhau. Do đó, có thể kết hợp thu thập nhiều loại thông tin khác nhau nhằm tìm kiếm tài trợ từ nhiều nguồn khác nhau để

đáp ứng nhu cầu. Đối với mỗi nguồn, cần xác định rõ yêu cầu và điều kiện huy động để có thể phân bổ một cách phù hợp nhất với nhu cầu sử dụng.

(5) Xây dựng và lựa chọn phương pháp tiếp cận.

Vấn đề cần cân nhắc và lựa chọn là vai trò của người thực hiện điền dã tham dự, mức độ công khai (hay không công khai) về nhiệm vụ của người thực hiện điền dã tham dự đối với cộng đồng (hay một số nhóm đối tượng trong cộng đồng)...

(6) Lựa chọn nhân sự thực hiện điền dã tham dự.

Hoạt động điền dã nói chung, điền dã tham dự nói riêng thường đòi hỏi phải có nhiều người tham gia, trong đó có người (hoặc những người) nghiên cứu/thu thập thông tin từ bên ngoài cộng đồng và những nhân sự khác (người phối hợp, người hỗ trợ, người phục vụ, đối tượng nghiên cứu/phỏng vấn/quan sát). Họ đều có tương tác với nhau dưới nhiều hình thức. Trong số này, có những người có thể lựa chọn (những người trong nhóm nghiên cứu, từ bên ngoài cộng đồng), có những người không thể lựa chọn mà phải thích ứng (đặc biệt là những người thuộc cộng đồng được nghiên cứu). Đối với những đối tượng có thể lựa chọn, tiêu chí lựa chọn thường là a) năng lực giao tiếp; b) mức độ phù hợp với người nghiên cứu chính (tốt nhất là những người đã có kinh nghiệm thực tế cùng làm việc hoặc có quan hệ tốt với người nghiên cứu chính) và c) mức độ am hiểu về chính sách một cách tổng thể hoặc về một/một số chủ đề/nội dung của chính sách cần phân tích, đánh giá nhờ những thông tin được thu thập trong điền dã tham dự.

(7) Làm thủ tục thâm nhập cộng đồng nơi thực hiện điền dã (giấy phép cư trú, hồ sơ thuê địa điểm sinh sống, giấy phép hành nghề và các hồ sơ khác (nếu có)) cho người thực hiện điền dã,... Những thủ tục này cần được nghiên cứu kỹ trong quá trình chuẩn bị điền dã tham dự để quá trình này diễn ra một

cách thuận lợi. Để có thể thực hiện những thủ tục này một cách thuận lợi, cần tạo ra và chỉ rõ cho những đối tượng liên quan ở địa bàn dự kiến sẽ triển khai điền dã tham dự về những lợi ích trực tiếp (và cả gián tiếp) mà hoạt động này và người thực hiện sẽ đem lại cho họ.

(8) Chuẩn bị để người thực hiện điền dã tham dự có thể hòa nhập nhanh với cộng đồng nơi diễn ra các hoạt động điền dã tham dự, đặc biệt là trang bị cho họ những điều kiện và hiểu biết cũng như những kỹ năng cần thiết để tồn tại trong cộng đồng. Ngoài những hiểu biết chung về chính sách cần đánh giá, người thực hiện điền dã tham dự cần có những hiểu biết sâu sắc về phong tục, tập quán, văn hóa và lối sống của dân cư và những đối tượng cần nghiên cứu ở khu vực đã được lựa chọn để nghiên cứu. Bởi những người này sẽ sinh sống trên địa bàn như những cư dân ở đây nên họ cũng cần được huấn luyện những kỹ năng cần thiết để có thể thích ứng tốt với điều kiện về các mặt ở địa phương. Khi người thực hiện điền dã tham dự có kế hoạch đảm nhận những vị trí chuyên môn nhất định trong cộng đồng mà họ sẽ đến, họ cũng cần được trang bị những kiến thức, kinh nghiệm xử lý những vấn đề thường nảy sinh để họ có thể đảm nhận được vai trò dự kiến của mình.

(9) Thâm nhập cộng đồng, thực hiện kế hoạch điền dã tham dự (thực hiện các hoạt động thu thập thông tin, thực hiện các hoạt động nghề nghiệp đã chọn để hòa nhập với đời sống cộng đồng,...).

Việc thu thập thông tin trong quá trình điền dã chủ yếu diễn ra dưới hình thức quan sát, nhưng các hình thức thu thập thông tin khác (phỏng vấn, điều tra, thử nghiệm) cũng cần được kết hợp sử dụng. Trong quá trình chuẩn bị, cần có sự phân loại và chuẩn bị phương án xem những loại thông tin nào thì thu thập bằng cách nào (thậm chí có thể chuẩn bị những kịch bản

áp dụng từng hình thức trong những tình huống điển hình cụ thể), nhưng người trực tiếp thực hiện điền dã tham dự cũng cần chủ động xử lý tình huống cụ thể mà áp dụng hình thức nào cho thích hợp (hoặc kết hợp các hình thức với nhau như thế nào cho có kết quả tốt nhất). Những phương thức và kinh nghiệm xử lý tình huống như vậy cũng cần được tổng hợp để chia sẻ cho những người thực hiện điền dã khác. Chất lượng của những thông tin thu thập được trong quá trình điền dã tham dự phụ thuộc rất lớn vào mức độ hòa nhập của cán bộ nghiên cứu với cộng đồng nghiên cứu. Kinh nghiệm thực tế cho thấy, công tác chuẩn bị, đặc biệt là việc tập huấn cho những cán bộ nghiên cứu sẽ sinh sống trong cộng đồng có ý nghĩa quyết định đối với thành công của việc vận dụng phương pháp này.

(10) Phỏng vấn và giao tiếp với các thành viên của cộng đồng theo kế hoạch.

Giai đoạn này diễn ra xen kẽ với các giai đoạn khác trong toàn bộ quá trình điền dã. Nó bao gồm những hoạt động giao tiếp có tính xã hội - cộng đồng nhằm tìm hiểu những vấn đề chung của đời sống xã hội tại cộng đồng, giúp người tham gia điền dã thiết lập và củng cố quan hệ cá nhân với cộng đồng và những cá nhân cụ thể trong cộng đồng mà họ sinh sống. Nhóm hoạt động này có thể không giúp trực tiếp thu thập thông tin nào, nhưng nó góp phần thiết lập môi trường thuận lợi cho việc thu thập thông tin trong suốt quá trình điền dã. Đương nhiên, những thông tin thu lượm được trong quá trình giao tiếp cộng đồng này vẫn được tập hợp, phân loại và lưu trữ, có thể được dùng cho việc phân tích, đánh giá chính sách đang được yêu cầu hoặc cho các mục tiêu, nhiệm vụ khác. Các chuyên gia thường khuyên những người thực hiện điền dã tham dự rằng, họ luôn phải ghi nhớ và ứng xử với tư cách là một nhà nghiên cứu thâm nhập vào cộng đồng để thu thập thông tin phục vụ phân tích,

đánh giá một hoặc một số chính sách, luôn phải thận trọng, tránh vai trò và tránh để vai trò của mình bị hiểu lầm thành một “gián điệp” cho bất kỳ một tổ chức nào.

(11) Thu thập, phân loại và sắp xếp, lưu trữ thông tin thu thập được.

Trong quá trình thực hiện diễn dã tham dự tại một địa phương, người nghiên cứu có thể tự thu thập thông tin qua sự quan sát của mình, cũng có thể tiếp cận và tập hợp thông tin từ nhiều nguồn khác nhau (ở ngay tại địa bàn hoặc từ những nơi khác). Những thông tin này có thể có cấu trúc khác nhau (để thấy nhất là được trình bày dưới những hình thức khác nhau, tập hợp thành những biểu, bảng có cấu trúc khác nhau), có nội dung khác nhau, phản ánh thực tế theo những khoảng thời gian khác nhau, được tập hợp ở những công cụ và phương tiện (vật chứa tin) khác nhau. Do vậy, chúng cần được tái cấu trúc, được quy đổi về những hình thức có thể so sánh, có thể tổng hợp với nhau (chuyển hóa những thông tin bộ phận, chi tiết có cấu trúc và nội dung khác nhau thành những thông tin tổng hợp) dưới hình thức và cấu trúc có thể sử dụng được. Những thông tin gốc và những vật chứa tin gốc cũng cần được phân loại để có thể dễ dàng bảo quản giúp sau này có thể tiếp tục khai thác, sử dụng lại được.

(12) Mã hóa và xử lý thông tin, số liệu.

Việc mã hóa thông tin và các vật chứa tin là để thuận tiện cho việc lưu trữ và tìm kiếm lại khi khai thác sau này. Chúng cũng được thực hiện để giúp cho việc xử lý được thuận tiện, đáp ứng được yêu cầu cung cấp thông tin cuối cùng (đã qua xử lý). Trong quá trình xây dựng kế hoạch triển khai diễn dã tham dự, phải sớm quyết định rõ nhiệm vụ xử lý sơ bộ và xử lý cuối cùng đối với thông tin thu thập từ diễn dã tham dự, trong đó xác định rõ sự kết hợp giữa người thực hiện diễn dã tham dự với những

người xử lý và sử dụng thông tin cuối cùng. Trong giai đoạn này, người thực hiện điền dã tham dự cần rà soát lại toàn bộ những ghi chép, tóm tắt của mình và bổ sung hoặc mô tả, giải thích rõ những tình huống, bối cảnh, diễn biến của những sự kiện, quá trình đã diễn ra thành những văn bản chuẩn hóa, giúp người xử lý thông tin cuối cùng hiểu đúng về thực tế đã diễn ra. Trong nhiều trường hợp, khi rà soát lại những hồ sơ, tài liệu và ghi chép của mình, ngay chính người đã ghi chép những tài liệu này cũng không còn hiểu chính xác nội dung và bối cảnh của chúng. Để tránh tình trạng này, việc rà soát, mã hóa, hệ thống hóa và chỉnh lý thông tin, ghi chép cần được người tiến hành điền dã tham dự thực hiện một cách thường xuyên (hoặc ít nhất cũng phải là định kỳ hằng tuần hoặc hằng tháng).

Chương VII

PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH CÓ SỰ PHỐI HỢP QUỐC TẾ

I. VỊ TRÍ CỦA CÁC CHÍNH SÁCH CÓ SỰ PHỐI HỢP QUỐC TẾ TRONG HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH CỦA QUỐC GIA

Trong bối cảnh toàn cầu hóa ngày càng mạnh mẽ và hội nhập quốc tế của các quốc gia ngày càng sâu rộng, mọi chính sách của mỗi quốc gia đều có những tác động quốc tế, chịu tác động của nhiều nhân tố từ nhiều quốc gia khác nhau, trong đó có cả những tác động tích cực lẫn tác động tiêu cực đối với tất cả các bên liên quan, đồng thời có những tác nhân ảnh hưởng có lợi hoặc bất lợi tới việc xây dựng và thực hiện chính sách ở trong nước. Không nhiều thì ít, hầu như tất cả các chính sách ở các nước đều có liên quan với những nội dung nhất định của một hoặc một số chính sách ở các nước khác, đặc biệt là những nước có quan hệ chặt chẽ về kinh tế, chính trị và xã hội. Ở mức độ thụ động, các nước phải tìm cách thích ứng với những chính sách đó; còn ở mức độ cao hơn, họ phải tìm cách phối hợp với nhau để điều tiết chính sách của mình cho phù hợp, đem lại kết quả và tạo ra tác động tối ưu cho mỗi nước.

Trong điều kiện mỗi quốc gia đều theo đuổi những lợi ích riêng của mình (mà thường là khác nhau, thậm chí đối lập nhau), đặc biệt là chính sách nước lớn của nhiều quốc gia, việc xây dựng, thực hiện các chính sách ở mỗi quốc gia, kể cả Việt Nam phải tính tới tác động quốc tế của nó, đồng thời tính đến những nhân tố ảnh hưởng từ phía nước ngoài. Việc phân tích, đánh giá một chính sách được hoạch định để thực hiện trong nội bộ quốc gia cũng tương tự. Những khía cạnh này cần được quán triệt rộng rãi trong toàn bộ chu kỳ chính sách. Cơ quan quản lý chịu trách nhiệm chính về việc này, phải xác định được và nêu rõ yêu cầu, đồng thời quán triệt để các cơ quan, tổ chức trực tiếp thực hiện những hoạt động cụ thể trong toàn bộ chu kỳ chính sách sẽ thực sự xem xét kỹ lưỡng và toàn diện các yếu tố quốc tế khi triển khai các hoạt động liên quan.

Các chính sách có sự phối hợp quốc tế trước hết là cần thiết để giải quyết những nhiệm vụ, những vấn đề vượt khỏi phạm vi một quốc gia. Những vấn đề như bảo vệ môi trường, khắc phục hậu quả dịch bệnh toàn cầu và những thiên tai lớn,... đều đòi hỏi phải có sự tham gia của nhiều quốc gia trong việc thực hiện những giải pháp chung. Ngoài ra, quá trình toàn cầu hóa, sự phát triển không đồng đều giữa các quốc gia và chính sách địa chính trị của các nước, đặc biệt là những nước lớn, góp phần tạo ra những vấn đề và hệ lụy kinh tế, chính trị, xã hội khiến không một quốc gia nào có thể tự mình giải quyết được (vấn đề di dân, bất ổn xã hội do phân hóa về mặt kinh tế, nợ công,...) nên đòi hỏi các nước phải hợp tác với nhau để giải quyết, kể cả về mặt kỹ thuật cũng như ngay từ chính sách.

Các chính sách có sự phối hợp quốc tế còn là cần thiết để nâng cao hiệu quả, giảm thiểu các chi phí, những rủi ro có thể xuất hiện so với việc các quốc gia riêng rẽ tự mình giải quyết một hoặc một số vấn đề. Những chính sách loại này có liên quan

tới việc bảo vệ, khai thác những hệ thống sông lớn trên thế giới hoặc khu vực rừng Amazon, tới việc thiết lập và củng cố chuỗi sản xuất/chuỗi giá trị trong việc sản xuất - chế biến - tiêu thụ - tái chế các loại nông sản, tài nguyên đòi hỏi phải chế biến bằng công nghệ cao,... Sự phân công, chuyên môn hóa trong sản xuất càng sâu sắc và ở quy mô càng rộng thì nhu cầu hợp tác giữa các quốc gia tham gia cũng càng lớn và mức độ sẽ được nâng dần từ hợp tác kỹ thuật thành hợp tác về chính sách. Trong một nghiên cứu của mình (*World Economic Outlook*, 4/2020), IMF nhận xét rằng: nếu ngay từ chính sách, các quốc gia có thể điều phối tốt với nhau thì làn sóng phá sản doanh nghiệp trong cuộc khủng hoảng kép năm 2020 có thể sẽ được giảm thiểu rất nhiều và quá trình phục hồi kinh tế toàn cầu có thể sẽ diễn ra nhanh chóng hơn. Tác động này không chỉ xuất hiện ở những nước có tiềm lực kinh tế nhỏ, mà cả với những quốc gia có nền kinh tế đã đạt tới trình độ phát triển cao.

Chính sách có sự phối hợp quốc tế hoặc toàn cầu còn là công cụ cần thiết để các quốc gia bảo đảm lợi ích tương xứng cho nhau, bảo đảm quan hệ “có đi có lại” trong các quan hệ chính trị, văn hóa - xã hội và kinh tế, thương mại, tài chính,... Xu hướng toàn cầu hóa đã thúc đẩy các luồng luân chuyển vốn và hàng hóa trên phạm vi toàn cầu. Hầu hết các quốc gia đều muốn bảo vệ doanh nghiệp của nước mình khi hoạt động ở những quốc gia khác. Chính vì thế, thay vì thiết lập các hàng rào hạn chế luồng vốn và hàng hóa từ nước ngoài theo kiểu “trả đũa” lẫn nhau, các nước thỏa hiệp các giải pháp tạo điều kiện thuận lợi hai chiều (hoặc đa chiều) cho các doanh nghiệp và doanh nhân nước mình ở nước đối tác (bằng các chính sách song phương/đa phương về ưu đãi và bảo hộ đầu tư, giảm thiểu thuế quan và rào cản đối với hàng hóa xuất khẩu và nhập khẩu,...). Những giải pháp này được chuyển hóa thành những nội dung

cụ thể trong hệ thống chính sách của nước đối tác tham gia những luồng vốn và hàng hóa đó.

Cuối cùng, sự phát triển mạnh mẽ của các luồng vốn trên thị trường quốc tế, sự hình thành và phát triển của các công ty đa quốc gia, các công ty xuyên quốc gia cũng là một yếu tố thúc đẩy sự điều phối chính sách giữa các nước. Các luồng vốn lưu thông càng mạnh trên phạm vi toàn cầu sẽ đòi hỏi phải có sự “đồng nhất hóa” môi trường kinh doanh để những luồng vốn đó vận động một cách thích hợp. Nó không chỉ tạo ra những liên minh, cộng đồng kinh tế và các khu vực thị trường liên kết (ví dụ: EU, NAFTA, Cộng đồng kinh tế ASEAN,...), mà còn thúc đẩy sự hình thành và hoạt động của các công ty đa quốc gia và các công ty xuyên quốc gia. Những chủ thể này là tác nhân thúc đẩy và vận động các quốc gia liên quan tới hoạt động của chúng điều chỉnh chính sách riêng rẽ của quốc gia theo hướng tương đồng với nhau hơn, tạo ra sự hợp tác với quy mô ngày càng lớn, tính chất ngày càng sâu sắc (bắt đầu từ chỗ có những nội dung tương thích nhau, sau đó “nâng cấp” dần, không chỉ còn tập trung vào nội dung, mà còn cả cách thức xây dựng và vận hành chính sách).

Ngoài ra, cũng cần lưu ý rằng, về bản chất, các chính sách đối ngoại đều là những chính sách cần có sự phối hợp của các nước đối tác. Tuy những nước lớn và những nước có lợi thế so sánh vượt trội hơn so với Việt Nam (hoặc so với bất kỳ nước nào khác) luôn nắm giữ khả năng chi phối và quyết định lớn hơn khi cần thỏa hiệp những vấn đề mà họ có lợi thế vượt trội, nhưng trong bối cảnh các quan hệ quốc tế có xu hướng trở nên đa chiều, ít có trường hợp những nước lớn hoặc có lợi thế so sánh lớn vượt trội có thể áp đặt hoàn toàn mọi quan điểm và ý kiến của mình đối với các nước nhỏ, hoàn toàn không có lợi thế

so sánh như họ. Về nguyên lý, tình trạng này luôn được duy trì. Trên thực tế, nó cũng vẫn sẽ được duy trì trong một vài thập kỷ tới. Điều này cho phép và đòi hỏi những cơ quan, tổ chức và những cán bộ chịu trách nhiệm điều phối chính sách đối với các quốc gia khác phải phân tích và đánh giá chính sách về những lợi thế và vị thế cụ thể của mình tại từng thời điểm để có chiến lược và giải pháp tối ưu.

Về cấp độ, các chính sách có sự phối hợp quốc tế bao gồm các chính sách có sự phối hợp song phương (giữa hai quốc gia), các chính sách có sự phối hợp đa phương (giữa nhiều quốc gia với nhau và với các tổ chức quốc tế) và các chính sách có sự phối hợp toàn cầu. Lựa chọn phương án phối hợp chính sách ở cấp độ song phương hay đa phương, về cơ bản là tùy thuộc vào lợi ích (mức độ và tính cấp bách của nó) mà quốc gia theo đuổi, mức độ sẵn sàng của các quốc gia liên quan, bối cảnh quốc tế, vị thế và chiến lược mà mỗi quốc gia theo đuổi và bản thân vấn đề mà chính sách cần phối hợp để giải quyết. Có những trường hợp việc phối hợp chính sách có thể được tiến hành từng bước, mở rộng dần từ song phương thành đa phương, từ chỗ ít quốc gia tham gia thành nhiều quốc gia tham gia hơn¹. Cũng có những trường hợp, do bản thân vấn đề có quy mô lớn và tính chất phức tạp, đòi hỏi phải có sự phối hợp quốc tế và phải có sự phối hợp chính sách ngay từ đầu của nhiều quốc gia.

1. Nhiều chuyên gia cho rằng, đây là phương thức mà những quốc gia có tiềm lực và vị thế hạn chế hơn lựa chọn để nâng cao vị thế của mình trong việc phối hợp chính sách với những nước lớn, có tiềm lực vượt trội mà lại có những lợi ích trái ngược. Tuy nhiên, cũng có những trường hợp đơn thuần chỉ xuất phát từ sự nhận thức chưa đầy đủ của các quốc gia liên quan hoặc do sự bất đồng giữa các lực lượng chính trị ở những nước này.

Các chính sách có sự phối hợp quốc tế thường được thể hiện trong các văn kiện có tính pháp lý, được pháp luật quốc gia và quốc tế công nhận như¹:

- Các công ước quốc tế;
- Các quy chế quốc tế;
- Các tuyên bố chung quốc tế (song phương và đa phương);
- Các hiệp định quốc tế (song phương và đa phương);
- Các hiệp ước quốc tế (song phương và đa phương);
- Các nghị định quốc tế (song phương và đa phương);
- Các thỏa thuận quốc tế (song phương và đa phương).

Một trong những đặc điểm quan trọng của các chính sách có sự phối hợp quốc tế là chúng không có những chế tài kèm theo hoặc những chế tài chỉ có thể được thực hiện một cách hạn chế, thậm chí rất khó khăn, tùy thuộc vào tiềm lực và thế lực của các bên liên quan.

Việc một quốc gia tham gia phối hợp để hình thành và thực hiện một chính sách quốc tế thường phải tuân thủ những tiêu chuẩn và trình tự chặt chẽ. Những thủ tục, trình tự này được từng quốc gia quy định và có những khác biệt nhất định. Tuy nhiên, về cơ bản, chúng được thực hiện theo bước sau đây:

(1) Đề xuất ý tưởng. Việc này thường được thực hiện một cách chính thức bởi lãnh đạo cao cấp của các quốc gia, các tổ chức quốc tế liên quan tới chính sách, nhưng thường được chuẩn bị ở các cấp thấp hơn. Ở nhiều nước, các cơ quan chuyên môn trong hệ thống nhà nước hoặc các tổ chức xã hội - nghề nghiệp, các tổ chức nghiên cứu thường đưa ra một danh mục

1. Hiến chương Liên hợp quốc là một văn kiện có tính pháp lý đối với các quan hệ quốc tế. Tuy nhiên, Hiến chương này chứa đựng những nguyên tắc chỉ phối quan hệ quốc tế và chủ yếu chỉ chứa đựng những quy định điều chỉnh chính sách đối ngoại của các quốc gia.

những vấn đề như vậy để xem xét, trong đó có cả đề xuất về thời gian nêu vấn đề, cấp đề xuất hợp tác, bối cảnh thực hiện sự đề xuất,... Sau đó, chúng được phân tích, sắp xếp thứ tự ưu tiên, dự kiến thời điểm triển khai, cơ quan/tổ chức chủ trì,... và đề xuất để cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định.

(2) Thảo luận/đàm phán kỹ thuật. Việc này thường được triển khai trong một thời gian khá dài, do nhiều cấp thực hiện (cấp chuyên viên, cấp chuyên ngành, cấp lãnh đạo,...). Thông thường, một chương trình đàm phán/thảo luận sẽ được đưa ra tham vấn trước tiên. Sau khi chương trình này được các bên chấp nhận (và phê duyệt), các hoạt động theo đó sẽ được tổ chức thực hiện. Quá trình đàm phán và thảo luận có tính kỹ thuật thường là quá trình thỏa hiệp giữa các đoàn đàm phán, đại diện cho mỗi quốc gia và bảo vệ lợi ích cho các quốc gia tham gia chính sách chung.

(3) Đàm phán/rà soát hình thức pháp lý. Bước này chuyển hóa những nội dung kinh tế - kỹ thuật đã được thống nhất thành những văn kiện đáp ứng đầy đủ những yêu cầu về hình thức pháp lý (các cấu phần của thỏa thuận/hiệp định hoặc các thỏa thuận/hiệp định riêng rẽ, hoặc các phụ lục của hiệp định/thỏa thuận,...). Hình thức văn bản không chỉ quan trọng để chúng dễ được phê duyệt hay không, mà còn ảnh hưởng tới việc điều chỉnh những nội dung có liên quan khi bối cảnh, tình hình có thay đổi.

(4) Ký kết văn bản. Việc ký kết văn bản thường có ý nghĩa khẳng định cam kết giữa các quốc gia về việc thực hiện những nội dung đã thống nhất sau quá trình đàm phán. Tuy việc ký kết là sự kiện đánh dấu việc kết thúc đàm phán về mặt kỹ thuật và pháp lý, nhưng trên thực tế cũng có những trường hợp các bên tham gia tiếp tục có những đề nghị điều chỉnh, sửa đổi

những nội dung cụ thể trong các văn bản đã được thỏa thuận và ký kết trước đó.

(5) Phê duyệt của các cơ quan có thẩm quyền. Thủ tục này được thực hiện nhằm chứng thực rằng thỏa thuận quốc tế chính thức được chấp thuận và có hiệu lực thi hành tại quốc gia phê chuẩn. Nó là tiên đề để các thỏa thuận quốc tế này được chuyển hóa thành các quy phạm pháp luật trong nước.

Mặc dù việc nghiên cứu những nội dung trên không phải là mục tiêu của việc phân tích, đánh giá một chính sách có sự phối hợp quốc tế, nhưng là rất cần thiết để hiểu rõ bối cảnh hình thành và thực hiện chính sách này, từ đó có thể đánh giá nó một cách chính xác.

II. XU HƯỚNG VÀ MỤC ĐÍCH CỦA VIỆC PHỐI HỢP CHÍNH SÁCH QUỐC TẾ

Quá trình hội nhập quốc tế và việc xuất hiện những vấn đề có quy mô khu vực và toàn cầu đòi hỏi càng ngày các quốc gia phải hợp tác với nhau để giải quyết những vấn đề, thực hiện những giải pháp vượt khỏi phạm vi từng quốc gia. Sự hợp tác, phối hợp này có thể chỉ được triển khai trong phạm vi các hoạt động hỗn hợp, những chương trình chung, nhưng cũng có thể là những phối hợp, hợp tác về chiến lược và chính sách. Từ đó, có những chính sách được hình thành trên cơ sở có sự phối hợp giữa nhiều quốc gia, trong đó các quốc gia liên quan thống nhất với nhau về những mục tiêu chung, những giải pháp và hoạt động phối hợp (được thỏa thuận sẽ thực hiện riêng rẽ bởi mỗi quốc gia liên quan hoặc được thực hiện bởi những lực lượng hỗn hợp từ một số hoặc toàn bộ các quốc gia liên quan) theo những nguyên tắc, phương thức chung được các quốc gia liên quan

thỏa thuận cùng tuân thủ và thực hiện¹. Những chính sách như vậy thường được gọi là những chính sách phối hợp đa quốc gia.

Chính sách phối hợp đa quốc gia khác với chính sách của những tổ chức đa quốc gia hoặc các tổ chức quốc tế. Trong khi chính sách phối hợp đa quốc gia có thể được coi là những “chính sách của nhiều quốc gia”, tức là những chính sách mà nội dung của nó được những quốc gia tham gia cùng thỏa thuận với nhau thống nhất thực hiện, thì những chính sách của các tổ chức đa quốc gia là những chính sách do các tổ chức đa quốc gia chủ động xây dựng và thực hiện trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của mình. Chúng có thể chỉ được thực hiện trong phạm vi nội bộ tại hội sở của mình, nhưng cũng có thể được thực hiện ở những quốc gia mà chúng có hoạt động. Trong bất kỳ trường hợp nào, những chính sách này cũng phải phù hợp với hệ thống chính sách của các quốc gia có liên quan và việc thực hiện chúng phải tuân thủ hệ thống pháp luật của quốc gia mà chúng được triển khai.

Sự phối hợp chính sách quốc tế hiện đang có nhiều biến động theo những xu hướng trái chiều: *Một mặt*, quá trình này được mở rộng cả về phạm vi, quy mô, mức độ với tính chất ngày càng đa dạng (xem Hộp 28). Xu hướng này được thúc đẩy bởi hai nguyên nhân chủ yếu: Một là, ngày càng có nhiều vấn đề mà việc giải quyết chúng vượt ra khỏi phạm vi một quốc gia, ví dụ: tình trạng ô nhiễm môi trường, biến đổi khí hậu, tội phạm xuyên biên giới, chinh phục vũ trụ, nghiên cứu và ứng dụng tiến bộ khoa học - công nghệ,... Hai là, toàn cầu hóa và hội nhập

1. Do tình trạng này, trong khung khổ chính sách đối ngoại, mỗi quốc gia đều có những chính sách riêng của mình về việc hợp tác với các quốc gia khác trong các lĩnh vực kinh tế, chính trị, xã hội,... Những chính sách này không phải là đối tượng được đề cập tới trong Chương này.

kinh tế quốc tế thúc đẩy sự hình thành và củng cố thị trường thế giới, thúc đẩy sự phân công và hợp tác sản xuất kinh doanh, đòi hỏi các chính phủ phải hợp tác với nhau để thúc đẩy kinh tế phát triển. *Mặt khác*, cũng đang có xu hướng “co lại”, thu hẹp bớt sự phối hợp chính sách tương ứng với sự thu hẹp quan hệ hợp tác quốc tế trong việc giải quyết khá nhiều vấn đề. Xu hướng này được thúc đẩy bởi chủ nghĩa dân tộc đang gia tăng ở nhiều quốc gia. Tuy ở từng thời điểm, có lúc xu hướng mở rộng “thăng thế”, có lúc xu hướng thu hẹp “vượt trội”, nhưng về tổng thể, sự phối hợp chính sách quốc tế sẽ phải ngày càng được mở rộng hơn và ngày càng phong phú, đa dạng, phức tạp hơn.

Hộp 28: Các xu hướng hợp tác quốc tế và phối hợp quốc tế về chính sách kinh tế

Ngày nay, hội nhập kinh tế quốc tế được các quốc gia/vùng lãnh thổ thực hiện bằng những phương thức chủ yếu và có thể phân biệt như sau:

Thứ nhất, thỏa thuận thương mại ưu đãi: Đây là phương thức thấp nhất của hội nhập kinh tế quốc tế, nhưng có lịch sử hình thành lâu đời nhất so với các hình thức khác của hội nhập kinh tế quốc tế. Theo phương thức này, các quốc gia/vùng lãnh thổ tham gia các thỏa thuận/hiệp định, trong đó cam kết dành cho nhau các ưu đãi về thuế quan và phi thuế quan đối với hàng hóa của nhau, tạo thành các ưu đãi thương mại, ví dụ: Hiệp định về thỏa thuận thương mại ưu đãi ASEAN năm 1977.

Trong các thỏa thuận/hiệp định thương mại ưu đãi, thuế quan và hàng rào phi thuế quan có thể vẫn còn, nhưng thấp hơn so với khi áp dụng cho quốc gia không tham gia thỏa thuận/hiệp định.

Thứ hai, khu vực mậu dịch tự do: Khu vực mậu dịch tự do là một hình thức hội nhập kinh tế quốc tế ở mức độ tương đối cao do hai quốc gia (ví dụ: Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - Chilê) hoặc một nhóm các quốc gia/vùng lãnh thổ (ví dụ: Hiệp định thành lập khu vực mậu dịch tự

do ASEAN - Ôxtrâylia và Niu Dilân, Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - EU) thiết lập.

Việc thành lập khu vực mậu dịch tự do nhằm thúc đẩy thương mại giữa các nước thành viên. Theo đó, các thành viên đồng ý để loại trừ thuế quan, hạn ngạch và ưu đãi khác trong thương mại hàng hóa, thương mại dịch vụ và các lĩnh vực khác liên quan giữa các quốc gia/vùng lãnh thổ trong nhóm. Các thành viên tham gia khu vực mậu dịch tự do cam kết giảm thiểu thuế quan cho nhau, thậm chí có lĩnh vực loại bỏ hạn ngạch thuế quan (thuế bằng không). Hàng rào phi thuế quan (cấm nhập khẩu, cấm xuất khẩu, hạn ngạch - quota...) cũng được giảm bớt hoặc loại bỏ hoàn toàn. Hàng hóa và dịch vụ được di chuyển tự do giữa các quốc gia/vùng lãnh thổ của các thành viên. Xu thế thành lập khu vực mậu dịch tự do đang là phổ biến hiện nay.

Thứ ba, hiệp định đối tác kinh tế: Hiệp định đối tác kinh tế là cấp độ hội nhập kinh tế sâu hơn hiệp định thương mại tự do. Mặc dù vậy, trong giai đoạn hiện nay, nếu xét về nội dung thì ranh giới để phân biệt giữa hiệp định đối tác kinh tế và hiệp định thương mại tự do cũng không thực sự rõ ràng (ví dụ: Hiệp định đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương, Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - EU).

Tuy nhiên, về nguyên tắc, đối với hiệp định thương mại tự do, ngoài việc tự do hóa thương mại hàng hóa thông qua bãi bỏ thuế quan và hàng rào phi thuế quan, thì còn bao gồm cả tự do hóa ở mức độ cao về dịch vụ, đầu tư, thúc đẩy thương mại điện tử hoặc các lĩnh vực khác liên quan trực tiếp đến thương mại giữa các nước ký kết hiệp định. Hiệp định đối tác kinh tế cũng là một xu hướng mới nổi trong hợp tác kinh tế quốc tế hiện nay. Hiệp định đối tác kinh tế có thể là đối tác giữa một nhóm nước (khu vực), chẳng hạn: Hiệp định đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), Hiệp định đối tác toàn diện khu vực (RCEP) (các nước ASEAN và các đối tác đang đàm phán), Hiệp định đối tác kinh tế toàn diện giữa các quốc gia thành viên ASEAN và Nhật Bản (AJCEP) hoặc hiệp định đối tác song phương, như: Hiệp định đối tác kinh tế Việt Nam - Nhật Bản (VJEPA).

Thứ tư, thị trường chung: Thị trường chung có đầy đủ các yếu tố của hiệp định đối tác kinh tế và liên minh thuế quan, cộng thêm các yếu tố như tự do di chuyển các yếu tố sản xuất (vốn, lao động) giữa các nước thành viên. Một thị trường chung như vậy đã từng được thành lập ở châu Âu vào năm 1957 theo Hiệp ước Rome (gồm Cộng hòa Liên bang Đức, Italia, Pháp, Bỉ, Hà Lan, Lucxămbua), có hiệu lực từ ngày 01/01/1958 và sau đó, thêm một số nước: Anh, Đan Mạch và Ailen (năm 1973), Hy Lạp (năm 1981), Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha (năm 1986) hoặc Thị trường chung Đông và Nam Phi thành lập vào năm 1994. Khối ASEAN cũng đã tuyên bố hình thành Cộng đồng ASEAN dựa trên 3 trụ cột là Cộng đồng chính trị - an ninh, Cộng đồng kinh tế và Cộng đồng văn hóa - xã hội. Đối với Cộng đồng kinh tế ASEAN, mục tiêu chính là nhằm hình thành một khu vực kinh tế ASEAN ổn định, thịnh vượng và có khả năng cạnh tranh cao, trong đó hàng hóa, dịch vụ, đầu tư sẽ được chu chuyển tự do và vốn được lưu chuyển tự do hơn, kinh tế phát triển đồng đều,... Thực chất, xét ở khía cạnh này, đây là những nội dung cơ bản của một thị trường chung.

Thứ năm, liên minh thuế quan: Liên minh thuế quan là một hình thức của hội nhập kinh tế quốc tế, trong đó, thuế quan giữa những nước thành viên đều được loại bỏ, chính sách thương mại chung của liên minh đối với những nước không là thành viên được thực hiện. Các thành viên của liên minh ngoài việc cắt giảm và loại bỏ thuế quan trong thương mại nội khối còn thống nhất thực hiện chính sách thuế quan chung đối với các nước bên ngoài khối. Ví dụ: Cộng đồng các quốc gia vùng Andes (CAN) - một liên minh thuế quan gồm các thành viên là Bolivia, Côlômbia, Êcuado và Pêru hay Liên minh kinh tế Á - Âu gồm Liên bang Nga - Bêlarút - Cadăcxtan - Tagikixtan - Ácmênia.

Việc thành lập liên minh thuế quan cho phép tránh được những phức tạp liên quan đến quy tắc xuất xứ, nhưng lại làm nảy sinh những khó khăn trong phối hợp chính sách giữa các nước thành viên.

Thứ sáu, liên minh kinh tế và tiền tệ: Liên minh kinh tế (Economic Union) là hình thức cao của hội nhập kinh tế quốc tế. Liên minh kinh tế

được xây dựng trên cơ sở các quốc gia thành viên thống nhất thực hiện các chính sách thương mại, tiền tệ, tài chính và một số chính sách kinh tế - xã hội chung giữa các thành viên với nhau và với các nước ngoài khối. Như vậy, ở liên minh kinh tế, ngoài việc các luồng vốn, hàng hóa, lao động và dịch vụ được tự do lưu thông ở thị trường chung, các nước còn tiến tới thống nhất các chính sách quản lý kinh tế - xã hội, sử dụng chung một đồng tiền, ví dụ: EU, Cộng đồng kinh tế Tây Phi (ECOWAS). Trong các liên minh kinh tế từng tồn tại nhưng nay không còn có Liên minh Bỉ - Lúcxăm-bua. Hội nhập kinh tế quốc tế ở cấp độ này tạo ra một thị trường chung giữa các nền kinh tế, không còn hàng rào kinh tế nào nữa.

Liên minh tiền tệ (Moneytary Union) hình thành trên cơ sở các nước phối hợp các chính sách tiền tệ với nhau, thỏa thuận về dự trữ tiền tệ cũng như phát hành đồng tiền chung. Trong liên minh tiền tệ, các nước thống nhất hoạt động của các ngân hàng trung ương, đồng thời thống nhất hoạt động của các giao dịch với các tổ chức tiền tệ và tài chính quốc tế như Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF), Ngân hàng Thế giới (WB),... Cùng với một đơn vị tiền tệ chung, các quốc gia thành viên sẽ phải từ bỏ quyền thực thi chính sách tiền tệ riêng của mình, thay vào đó là một chính sách tiền tệ chung của toàn khối do một ngân hàng trung ương chung của khối đó thực hiện (ví dụ: Ngân hàng Trung ương châu Âu (ECB) của EU).

Thứ bảy, diễn đàn hợp tác kinh tế: Diễn đàn hợp tác kinh tế là hình thức hội nhập kinh tế quốc tế ra đời vào thập niên 80 của thế kỷ XX, ví dụ: Diễn đàn hợp tác kinh tế châu Á - Thái Bình Dương (APEC) và Diễn đàn hợp tác Á - Âu (ASEM). Các quốc gia tham gia diễn đàn hợp tác kinh tế không có những cam kết mang tính ràng buộc thực hiện, mà chủ yếu mang tính định hướng, khuyến nghị hành động đối với các quốc gia thành viên. Những nguyên tắc được xây dựng giữa các quốc gia tham gia diễn đàn là linh hoạt và tự nguyện để thực hiện tự do hóa và thuận lợi hóa thương mại, đầu tư. Tuy vậy, ngày nay, diễn đàn hợp tác kinh tế cũng có vai trò khá quan trọng trong định hướng phát triển kinh tế,

thương mại cũng như giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội cùng quan tâm của các quốc gia trong một khu vực, duy trì, thúc đẩy quá trình hội nhập quốc tế, nhất là trong thời điểm xuất hiện những xu thế chống lại toàn cầu hóa gia tăng bảo hộ trong nước.

Nguồn: Trần Anh Tuấn: “Khái quát chung về hội nhập quốc tế trong giai đoạn hiện nay”, 2019.

Cùng với sự phát triển của các quan hệ hợp tác chính sách, một xu hướng của việc phối hợp chính sách cũng đang được ghi nhận là sự mở rộng các quan hệ hợp tác chính sách theo hướng càng ngày càng có nhiều đối tác/quốc gia tham gia vào một chính sách được điều phối quốc tế. Hai hình thức thể hiện xu hướng này là việc ký kết các thỏa thuận/hiệp định đa phương và các liên minh đa quốc gia. Đây là biểu hiện cụ thể của quá trình thể chế hóa những quan hệ hợp tác quốc tế ngày càng được mở rộng và ngày càng có nhiều đối tác tham gia.

Trong khi sự phối hợp chính sách khởi đầu từ các chính sách nhằm giải quyết những vấn đề đơn lẻ ngắn hạn, càng ngày sự phối hợp này càng được mở rộng sang những vấn đề có tính chiến lược, tổng thể và dài hạn hơn.

Cũng do sự mở rộng phạm vi, quy mô phối hợp chính sách quốc tế mà thời gian chuẩn bị, đàm phán để đi đến phương án phối hợp chính sách thường kéo dài hơn. Ví dụ: Để phối hợp chính sách và chủ trương đẩy mạnh hội nhập kinh tế quốc tế, Việt Nam đã ký kết và thực hiện nhiều thỏa thuận, hiệp định song phương và đa phương về tự do hóa thương mại và đầu tư. Thời gian đàm phán để đi tới thỏa thuận và đưa các thỏa thuận/hiệp định này vào thực hiện có sự khác biệt khá lớn và thường là mất nhiều năm (xem Bảng 4).

**Bảng 4: Một số hiệp định/thỏa thuận thương mại tự do
mà Việt Nam hiện đang tham gia**

TT	Tên Hiệp định	Thời gian đàm phán	Thời điểm có hiệu lực	Đối tác
1	AFTA (ASEAN Free Trade Area): Khu vực Mậu dịch Tự do ASEAN		1993 (1997 có hiệu lực ở Việt Nam)	Các nước ASEAN
2	ACFTA (ASEAN-China Free Trade Area): Hiệp định Thương mại Tự do ASEAN - Trung Quốc	2002-2008	2009	ASEAN, Trung Quốc
3	AKFTA (ASEAN-Korea Free Trade Agreement): Hiệp định Thương mại Tự do ASEAN - Hàn Quốc	2004-2007	2007 (được hoàn thiện tiếp tới năm 2009)	ASEAN, Hàn Quốc
4	AJCEP (ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership): Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện ASEAN - Nhật Bản	2002-2008	2008	ASEAN, Nhật Bản
5	VJEPA (Vietnam-Japan Economic Partnership Agreement): Hiệp định Đối tác Kinh tế Việt Nam - Nhật Bản	2006-2008	2009	Việt Nam, Nhật Bản
6	AIFTA (ASEAN-Indian Free Trade Agreement): Hiệp định Thương mại Tự do ASEAN - Ấn Độ	2003	2010 (hiệu lực đầy đủ năm 2015)	ASEAN, Ấn Độ
7	AANZFTA (Agreement establishing ASEAN-Australia-New Zealand Free Trade Area): Hiệp định thành lập Khu vực Thương mại tự do ASEAN-Ôxtrâyli-a - Niu Dillân	2005-2008	2010	ASEAN, Ôxtrâyli-a, Niu Dillân
8	VCFTA (Vietnam-Chile Free Trade Agreement): Hiệp định Thương mại Tự do Việt Nam - Chilê	2008-2011 (sửa đổi năm 2013)	2014	Việt Nam, Chilê
9	VKFTA (Vietnam-Korea Free Trade Agreement):	2012-2014	2015	Việt Nam, Hàn Quốc

TT	Tên Hiệp định	Thời gian đàm phán	Thời điểm có hiệu lực	Đối tác
	Hiệp định Thương mại Tự do Việt Nam - Hàn Quốc			
10	VN - EAEU FTA (Vietnam-Europe-Asian Economic Union Free Trade Agreement): Hiệp định Thương mại Tự do Việt Nam - Liên minh kinh tế Á - Âu	2013-2014	2016	Việt Nam, Nga, Bêlarút, Ác-mê-ni-a, Cadắcxtan, Cựrguxtan
11	CPTPP (Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership): Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương	2005-2017	Ngày 30/12/2018 (có hiệu lực tại Việt Nam từ ngày 14/01/2019)	Việt Nam, Canada, Mêhicô, Pêru, Chilê, Niu Dilân, Ôxtrâyli-a, Nhật Bản, Xingapo, Brunây, Malaixia
12	AHKFTA (ASEAN - Hong Kong Free Trade Agreement): Hiệp định Thương mại Tự do ASEAN - Hồng Kông)	2014-2017	2019	ASEAN, Hồng Kông (Trung Quốc)
13	EVFTA (EU-Vietnam Free Trade Agreement): Hiệp định Thương mại Tự do Việt Nam - EU	2012-2018	Ký kết ngày 30/6/2019 (có hiệu lực kể từ ngày 01/8/2020)	Việt Nam, EU (28 nước thành viên EU)

Nhưng cũng chính vì thời gian đàm phán để đi tới các thỏa thuận kéo dài nên những biến động trong môi trường quốc tế cũng tạo thêm nhiều biến động về yêu cầu, điều kiện, nội dung cho các chính sách cần phối hợp. Điều này đòi hỏi các quốc gia tham gia phải có sự chuẩn bị kỹ lưỡng, có nhiều phương án để thích ứng, đồng thời phải liên tục cập nhật, phân tích các thông tin có liên quan, từ đó có chiến lược cũng như sách lược phù hợp cho mình (thu hẹp hoặc mở rộng phạm vi chính sách cần phối hợp, tiếp tục hoặc thậm chí rút khỏi các dự án hợp tác chính sách cụ thể). Quá trình đàm phán chính sách tự do hóa thương

mại dưới hình thức Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (Trans-Pacific Partnership Agreement - viết tắt là TPP) là một trong những ví dụ khá điển hình. Quá trình này đã kéo dài từ năm 2005 (với 4 nước sáng lập). Lần lượt trong các năm 2008, 2010, 2012 và 2013, thêm 8 nước nữa ngỏ ý muốn tham gia và đàm phán về các nội dung cụ thể của Hiệp định. Đầu năm 2016, 12 nước kết thúc đàm phán và ký thỏa thuận, nhưng vào ngày 30/01/2017, Hoa Kỳ đã rút khỏi Hiệp định khiến các quốc gia khác phải tiếp tục hoàn thiện những nội dung của Hiệp định TPP và kết thúc đàm phán vào cuối năm 2017 với tên gọi mới là Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans - Pacific Partnership - CPTPP). Hiệp định CPTPP được chính thức ký kết vào tháng 3/2018 và lần lượt được các quốc gia tham gia phê chuẩn.

Nguyên nhân dẫn tới tình trạng trên đều bắt nguồn từ lợi ích của từng quốc gia, gắn với sự gia tăng chủ nghĩa dân tộc từ một vài thập kỷ qua. Bối cảnh phát triển chung của các quốc gia thường có sự khác biệt đáng kể và chúng cũng liên tục biến động, phụ thuộc vào sự biến đổi của các yếu tố trong và ngoài nước, làm thay đổi lợi thế và nhược điểm cũng như tương quan lợi thế đàm phán của mỗi quốc gia trong quá trình đàm phán về các chính sách cần hợp tác. Điều này làm sự gia tăng sức ép hoặc mức độ nhún nhường (hay mức độ “leo thang” hoặc “xuống thang”) của đại diện các quốc gia trong quá trình đàm phán và thỏa hiệp. Nếu một bên đàm phán có thể được nhận biết một cách chính xác những thay đổi này và điều chỉnh chính sách thương lượng của mình một cách thích hợp, họ có thể gia tăng được lợi ích của đất nước mình.

Mục tiêu khái quát nhất của các chính sách có sự phối hợp, được điều tiết trong phạm vi quốc tế là để đạt được những lợi

ích chung của các bên (các quốc gia, các tổ chức quốc tế, các vùng lãnh thổ) có liên quan. Lợi ích đó có thể là giải quyết được những khó khăn, trở ngại hoặc tạo ra, khai thác, phát triển những cơ hội cho sự phát triển của các bên liên quan, kể cả khai thác tài nguyên, bảo vệ môi trường, tạo ra lợi thế so sánh với các đối thủ cạnh tranh, thúc đẩy liên kết kinh tế, thiết lập thị trường thống nhất,...

III. NHỮNG ĐẶC ĐIỂM CỦA VIỆC PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ CÁC CHÍNH SÁCH CÓ SỰ PHỐI HỢP QUỐC TẾ

Việc phân tích, đánh giá những chính sách có sự phối hợp quốc tế có những đặc điểm chủ yếu sau đây:

- Đặc điểm đầu tiên xuất phát từ chính đối tượng cần phân tích, đánh giá: các chính sách được hình thành và thực hiện bởi nhiều quốc gia, do đó, Nhà nước, với tư cách là tổ chức đại diện chủ quyền quốc gia, thực hiện chức năng đối ngoại của đất nước, là chủ thể duy nhất của mỗi quốc gia có thẩm quyền quyết định nội dung, hình thức, mức độ tham gia phối hợp chính sách với các tổ chức quốc tế và các quốc gia khác. Các quốc gia luôn có sự khác biệt về thể chế chính trị - xã hội, về cấu trúc nhà nước, do đó mà có những khác biệt về cách thức hình thành, thực hiện, giám sát thực hiện chính sách và có những phương thức khác nhau khi đánh giá một chính sách cụ thể, bất kể đó là chính sách nội địa thuần túy hay chính sách có sự phối hợp quốc tế. Trong bối cảnh đó, dù ở giai đoạn phát triển nào của lịch sử, luôn tồn tại những mục tiêu khác nhau, thậm chí trái ngược nhau giữa các quốc gia. Ngay cả ở chính trong nước, khi phải điều phối một chính sách, một quốc gia cũng có thể theo đuổi những mục tiêu trái

ngược nhau¹. Nhiều khi, một chính sách đã được thỏa thuận giữa các quốc gia, nhưng ngay trong quá trình thực hiện nó, vẫn có thể có những quốc gia tìm cách giải thích khác đi để thực hiện theo hướng có lợi cho mình hơn. Vì thế, quá trình hoạch định các chính sách luôn đòi hỏi phải có sự thỏa hiệp giữa các quốc gia về mặt lợi ích. Điều này tạo ra những phức tạp trong quá trình thực hiện, theo dõi/giám sát và đánh giá chính sách sau này. Đối với việc đánh giá những chính sách này cũng tương tự: do mức sống khác nhau, văn hóa và tập quán sinh sống, ứng xử khác nhau nên những đánh giá về cùng một kết quả có thể khác nhau, thậm chí khác nhau rất nhiều. Hơn nữa, trong rất nhiều trường hợp, việc thu thập thông tin liên quan tới một chính sách chung ở những quốc gia khác nhau thường khó khăn, phức tạp bởi mức độ minh bạch, sẵn sàng cung cấp thông tin trung thực của các quốc gia là rất khác nhau. Những khác biệt trong phương pháp thu thập và xử lý số liệu của các quốc gia cũng khiến cho khả năng so sánh, tổng hợp thông tin gặp khó khăn và làm cho những đánh giá về một chính sách trở nên thiếu chính xác.

- Các chính sách có sự phối hợp quốc tế và việc thực hiện chúng có phạm vi rộng, trải ra nhiều quốc gia, trong đó mỗi quốc gia có những nền văn hóa (với phong tục, tập quán, giá trị văn hóa,...) khác nhau, có cấu trúc chính trị khác nhau, có trình

1. Chẳng hạn, trong các chính sách thương mại, mỗi nước đều mong muốn các nước đối tác dành những ưu đãi tối đa cho hàng hóa của mình, nhưng lại muốn bảo hộ tối đa hàng hóa của mình ở thị trường trong nước. Vì vậy, khi thỏa thuận với nhau về chính sách thuế và hàng rào kỹ thuật đối với sản phẩm nhập khẩu, nhiều khi họ đưa ra những yêu cầu có tính chất “tiêu chuẩn kép” hoặc những chính sách “nước đôi” để giành cho mình khả năng “vận dụng linh hoạt” nhằm bảo vệ lợi ích của mình khi thực hiện.

độ phát triển khác nhau, mức độ cởi mở về thông tin khác nhau. Do đó, những đánh giá về cùng một nội dung, cùng một kết quả thực hiện chính sách có thể khác nhau mà các báo cáo phân tích, đánh giá chính sách đó cần thể hiện được.

- Việc phân tích, đánh giá mỗi chính sách được thực hiện trong bối cảnh không có một chủ thể đủ quyền lực đóng vai trò là “cơ quan quản lý chính sách” và có thể có những chế tài buộc các bên phải thực hiện nghĩa vụ của mình và buộc bên vi phạm phải bồi thường thiệt hại. Nhiều tổ chức quốc tế được trao quyền phán xử việc tuân thủ những quy định chung, nhưng phần nhiều không có quyền hoặc không có công cụ để thực hiện những phán xét của mình. Do đó, việc phân tích, đánh giá một chính sách luôn phải được chấp thuận bởi các quốc gia tham gia thực hiện chính sách, đặc biệt là những kết quả của quá trình phân tích, đánh giá chính sách này. Ngay cả khi nhóm chuyên gia phân tích, đánh giá một chính sách là tập hợp của những chuyên gia cao cấp từ các nước tham gia chính sách thì kết quả của họ cũng có thể không được chấp thuận nếu không có sự chấp thuận như đã đề cập ở trên. Chính vì thế, việc phân tích, đánh giá một chính sách có sự phối hợp quốc tế không chỉ có tính kỹ thuật mà còn có tính chính trị, xã hội sâu sắc. Cũng như trong xây dựng những chính sách này, kết quả việc phân tích và đánh giá chúng được tạo ra bởi sự thỏa hiệp dưới nhiều hình thức và mức độ khác nhau, tùy thuộc vào tương quan lợi ích và quyền lực của các bên có liên quan. Những lợi ích được xem xét phải được phân tích cho toàn bộ chu kỳ thực hiện chính sách.

Việc phân tích, đánh giá một chính sách đương nhiên cần bảo đảm tính khoa học, khách quan và tính chính xác nhưng cũng cần xem xét đúng mức tác động của các yếu tố chính trị - xã hội, đặc biệt là xét về mặt tổ chức, đối với những nhận xét và

kết luận rút ra từ quá trình phân tích, đánh giá chính sách. Đặc điểm này xuất phát từ các mục tiêu chính trị và ngoại giao - bên cạnh những mục tiêu chuyên môn khác - của chính bản thân các chính sách có sự phối hợp quốc tế. Trong nhiều trường hợp, nhiều quốc gia chấp nhận những đánh giá có tính “nhún nhường” về một chính sách để đổi lấy những lợi ích khác ở những chính sách (hoặc ở những mối quan hệ, những vấn đề khác). Tuy nhiên, trong khi thừa nhận tình trạng này đối với kết quả chính thức của công tác phân tích, đánh giá chính sách thì bản thân việc này vẫn phải được thực hiện một cách nghiêm túc và kết quả khách quan vẫn phải được nhận biết một cách rõ ràng để mỗi bên liên quan có cơ sở đưa ra phương án thỏa hiệp của mình.

Một chính sách có sự phối hợp quốc tế có thể được phân tích, đánh giá chung hoặc bởi từng quốc gia hoặc một nhóm quốc gia tham gia chính sách đó. Trong trường hợp này, cần tạo ra sự thống nhất tối đa ý kiến của các quốc gia liên quan về các nhận định, đánh giá, nhưng cũng có thể chấp nhận những bất đồng trong đánh giá, nhận định về chính sách đó (hoặc về việc thực hiện chính sách, về kết quả và tác động của chính sách). Những bất đồng này có thể được ghi rõ trong các văn kiện đánh giá chính sách, hoặc đơn giản là sẽ bị bỏ qua, không đưa vào văn bản. Cũng như với đặc điểm nêu trên, việc ghi hay bỏ qua những tình tiết nhất định trong báo cáo phân tích, đánh giá một chính sách là quyết định của các cơ quan có thẩm quyền thuộc các quốc gia liên quan, nhưng các tổ chức thực hiện phân tích, đánh giá chính sách đó phải nhận biết và báo cáo một cách trung thực với các bên liên quan theo cách thức thích hợp nhất.

- Những chính sách được điều phối quốc tế là một bộ phận trong tổng thể các chính sách của những quốc gia tham gia

điều phối. Do đó, những nội dung được điều phối quốc tế luôn là và chỉ là một bộ phận của một chính sách tổng thể giải quyết một vấn đề kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia tham gia điều phối. Việc một quốc gia tham gia điều phối một chính sách ở phạm vi quốc tế cũng luôn nhằm mục tiêu đạt được những lợi ích nhất định và những lợi ích này luôn phải lớn hơn lợi ích mà họ có được nếu họ chỉ một mình xây dựng và thực hiện một chính sách đơn lẻ. Bản thân các thỏa thuận quốc tế đã đạt được sau quá trình đàm phán cần được sự phê chuẩn của cơ quan có thẩm quyền tại các quốc gia tham gia, nên quá trình và thủ tục phê chuẩn của những quốc gia này cũng có sự khác biệt. Một điểm cũng cần lưu ý là ở nhiều nước có thể chế chính trị theo mô hình liên bang, các bang/tiểu bang có thể có quyền độc lập nhất định đối với các thỏa thuận quốc tế. Chính vì vậy, khi phân tích, đánh giá các chính sách có sự phối hợp quốc tế, cần nghiên cứu và phân tích, đánh giá một cách toàn diện quá trình này.

- Trong sự điều phối chính sách giữa các quốc gia, tiềm lực kinh tế - xã hội và lợi thế so sánh của mỗi quốc gia tại thời điểm diễn ra các hoạt động điều phối sẽ quyết định sự được - mất và mức độ được - mất của quốc gia đó khi xây dựng và quyết định phương án phối hợp/hợp tác. Điều này cũng hàm ý rằng, khi xây dựng các phương án phối hợp chính sách, mỗi nước cần hiểu và đánh giá chính xác tiềm lực của đất nước mình và những lợi thế mà mình có khi tiến hành phối hợp chính sách. Không chỉ trong giai đoạn hình thành, mà trong suốt chu kỳ chính sách, tức là cả khi chính sách đã được chính thức thông qua và đưa vào thực hiện, Chính phủ của các quốc gia liên quan thường cố gắng diễn giải để thực hiện chính sách đó sao cho có lợi cho mình. Điều này đòi hỏi các chuyên gia phân tích, đánh giá chính sách này phải chỉ ra được những khác biệt trong nhận thức, diễn giải về

chính sách và việc thực hiện nó. Trong quá trình đánh giá tác động của những chính sách được điều phối quốc tế cũng phải nhận biết những khác biệt về quan điểm và căn cứ của các quốc gia liên quan để có tính khoa học và đúng đắn, bảo đảm có được sự đánh giá đa chiều.

IV. NHỮNG YÊU CẦU ĐỐI VỚI PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ CÁC CHÍNH SÁCH CÓ SỰ PHỐI HỢP QUỐC TẾ

Việc phân tích, đánh giá các chính sách có sự phối hợp quốc tế phải đáp ứng những yêu cầu chủ yếu sau:

(1) Phải xem xét một cách toàn diện cơ chế vận hành của toàn bộ xã hội và cơ chế hình thành, thực hiện, giám sát và đánh giá chính sách cũng như việc thực hiện chính sách của các quốc gia cùng phối hợp trong việc xây dựng và thực hiện chính sách.

(2) Việc phân tích, đánh giá một chính sách có sự phối hợp quốc tế đòi hỏi phải xem xét một cách tổng thể những chính sách của quốc gia liên quan. Điều này bắt nguồn từ thực tế là sự phối hợp quốc tế thường chỉ được thực hiện đối với một phạm vi nhất định của toàn bộ những chính sách để giải quyết vấn đề kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia liên quan. Nó cũng là một bộ phận trong tổng thể chính sách đối ngoại của mỗi quốc gia. Việc hiểu rõ tổng thể những chính sách riêng của những quốc gia tham gia điều phối sẽ cho phép người phân tích, đánh giá những chính sách này hiểu được cơ sở và những nhân tố, cách thức chi phối quá trình hình thành, thực hiện chính sách, từ đó có những đánh giá chính xác về chính sách được điều phối và việc thực hiện nó. Hơn nữa, nếu khi phân tích để cung cấp thông tin nhằm quyết định tổ chức thực hiện một chính sách có sự phối hợp quốc tế mà phát hiện được rằng nó không phù hợp,

thậm chí mâu thuẫn với hệ thống chính sách của một quốc gia liên quan thì có thể kết luận được ngay rằng nó sẽ không thể được thực hiện tại quốc gia đó (tính bất khả thi của chính sách tại một quốc gia). Tổ chức hoặc chuyên gia thực hiện việc phân tích chính sách này có thể khuyến nghị quốc gia này ngừng tham gia triển khai chính sách kể trên ở đất nước họ vì không những không thể thực hiện được nó, mà còn có thể gây ra những xáo trộn trong hệ thống chính sách của mình (thậm chí có thể gây ra những rối loạn trong hệ thống chính sách của đất nước này).

(3) Phải nhận dạng, phân tích, đánh giá một cách đầy đủ những chủ thể liên quan tới chính sách cần phối hợp, xem xét một cách toàn diện các lợi ích trực tiếp của những chủ thể này và những tác động xảy ra khi các lợi ích đó bị tác động cũng như những phản ứng trước mắt và lâu dài có thể có của những chủ thể quan trọng nhất trước những tác động đó. Nhận thức được điều này sẽ giúp cung cấp những thông tin hữu ích cho các cá nhân, tổ chức có liên quan tới chính sách, đặc biệt là hệ thống vận động chính sách, những cơ quan, tổ chức có trách nhiệm trực tiếp thực hiện (để chuẩn bị tâm lý và các điều kiện vật chất cũng như phi vật chất, đặc biệt là môi trường thuận lợi cho các giải pháp chính sách) và những cơ quan có chức năng, trách nhiệm quản lý chính sách (để có những biện pháp vận động, theo dõi, giám sát, hướng dẫn và tác động trực tiếp tới các đối tượng có liên quan tới chính sách, đặc biệt là tới các chủ thể trực tiếp thực hiện các giải pháp chính sách).

(4) Phải xem xét đầy đủ, sâu sắc và toàn diện những thay đổi, điều chỉnh của chính sách cần phân tích, đánh giá, đồng thời xem xét một cách toàn diện những biến đổi trong môi trường thực hiện nó. Chính sách cần phân tích, đánh giá có phạm vi càng rộng, càng có nhiều quốc gia tham gia thì khối

lượng những công việc loại này càng nhiều và nhu cầu thông tin về những biến động này càng lớn và phức tạp. Việc này đòi hỏi công tác thu thập thông tin càng phải chu đáo và được tổ chức một cách khoa học, việc thẩm định và đánh giá thông tin càng phải chặt chẽ và khoa học.

(5) Phải bảo đảm có sự hợp tác quốc tế ở quy mô, mức độ hợp lý và theo hình thức phù hợp trong suốt quá trình phân tích, đánh giá chính sách. Điều này vừa cho phép tận dụng được thế mạnh của các tổ chức, cá nhân có những nền tảng cơ sở khác nhau, có những kinh nghiệm thực tế khác nhau (cả về phương pháp và kỹ thuật phân tích, đánh giá chính sách, về cơ sở dữ liệu và phương pháp/công cụ thu thập thông tin trong các môi trường khác nhau, về thẩm định và “lọc” những thông tin thiếu chính xác,...) cũng như khai thác được nhiều kênh thông tin mà những chuyên gia, tổ chức này đã có và có khả năng tiếp cận, khai thác nhằm phục vụ nhiệm vụ cần thực hiện.

V. TỔ CHỨC PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ CÁC CHÍNH SÁCH CÓ SỰ PHỐI HỢP QUỐC TẾ

Khi một đơn vị tiến hành tổ chức phân tích, đánh giá một chính sách có sự phối hợp quốc tế, cần định vị được vị thế của quốc gia, tổ chức mình trong toàn bộ quá trình. Nếu một quốc gia, một tổ chức chủ động hoặc chủ trì quá trình này thì việc tổ chức phân tích, đánh giá những chính sách có sự phối hợp quốc tế về cơ bản cũng được thực hiện như đã được mô tả ở Chương IV. Đương nhiên, do những đặc điểm như mô tả ở Phần III nêu trên mà quá trình trên cũng cần được điều chỉnh hoặc bổ sung thêm. Trong trường hợp một hoặc một số quốc gia, tổ chức ở nước ngoài khác chủ động hoặc chủ trì việc đánh giá một chính sách có sự phối hợp quốc tế, vai trò của những quốc gia có liên quan

khác (hoặc những quốc gia không hoặc ít liên quan nhưng có quan tâm) sẽ hạn chế ở mức độ tham gia chính sách chung, nhiệm vụ hoặc yêu cầu cần đáp ứng và mục tiêu mà đất nước theo đuổi/kỳ vọng khi tham gia các hoạt động trong quá trình phân tích, đánh giá chính sách đó.

1. Tổ chức phân tích, đánh giá chính sách có sự phối hợp quốc tế trong vai trò chủ trì

Về thực chất, việc phân tích, đánh giá một chính sách có sự phối hợp quốc tế thường được thực hiện dưới hình thức một dự án hoặc một chương trình nghiên cứu quốc tế (nếu phạm vi điều chỉnh của chính sách rộng và tính chất các mối quan hệ phức tạp, quy mô của các hoạt động nhằm triển khai chính sách lớn). Dự án hoặc chương trình này có thể do một quốc gia đơn phương thực hiện hoặc là một sáng kiến chung của một số hoặc toàn bộ các quốc gia có tham gia phối hợp xây dựng và thực hiện chính sách. Nó cũng có thể được tài trợ bởi một hoặc một số quốc gia, hoặc được chi trả từ đóng góp của các quốc gia liên quan theo những nguyên tắc được các quốc gia này chấp thuận.

Trong trường hợp này, trước tiên, sẽ có một hoặc một số quốc gia đề xuất ý tưởng phối hợp phân tích, đánh giá chính sách mà họ cùng với các quốc gia khác tham gia phối hợp xây dựng, thực hiện. Quốc gia chủ trì việc phân tích, đánh giá một chính sách sẽ xây dựng đề xuất một cách tổng quát những nội dung chính của nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách và kêu gọi các quốc gia liên quan khác cùng tham gia nhiệm vụ này. Một phương án khác cũng có thể được áp dụng là một hoặc một số quốc gia cùng đề xuất ý tưởng về việc phân tích, đánh giá một chính sách mà họ phối hợp với nhau rồi thống nhất cử một hoặc một số nhóm chuyên gia xây dựng chương trình, kế hoạch (với những yêu cầu cụ thể về nội dung, phương pháp, kết quả

cần đạt và những nội dung khác). Trên cơ sở đề xuất sơ bộ hoặc chương trình, kế hoạch do nhóm chuyên gia chuẩn bị này, các quốc gia tham gia sẽ thống nhất với nhau về mục tiêu, nguyên tắc, quy trình thực hiện, kết quả (và yêu cầu chất lượng/phương pháp đánh giá chất lượng kết quả), phương án tổ chức thực hiện và ngân sách cũng như chia sẻ ngân sách phục vụ nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách.

Nếu là một sáng kiến chung của nhiều quốc gia, chúng thường được thực hiện bởi những nhóm chuyên gia quốc tế không chỉ có trình độ, có kinh nghiệm, mà còn phải có uy tín và được công nhận ở những quốc gia tham gia phối hợp quốc tế về chính sách cần phân tích, đánh giá. Việc thành lập nhóm điều phối hoạt động phân tích, đánh giá chính sách có sự phối hợp giữa các nước hay giao/ủy nhiệm cho một quốc gia chủ trì/chỉ đạo thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách thường cũng được quyết định trên cơ sở có sự thỏa thuận của các quốc gia liên quan. Tùy thuộc vào ý nghĩa/tầm quan trọng của chính sách, mục tiêu mà các quốc gia theo đuổi khi phân tích chính sách có sự phối hợp cũng như những quốc gia tham gia cụ thể mà cả những nội dung cụ thể, chi tiết hơn cũng có thể được thảo luận, thống nhất, ví dụ: phân công nhiệm vụ/vai trò của các quốc gia liên quan tới chính sách và tham gia hoạt động phân tích, đánh giá chính sách đó, cấu trúc nhân sự của nhóm chuyên gia thực hiện, nghĩa vụ cung cấp thông tin, các cơ quan/tổ chức ở mỗi quốc gia được chỉ định/đề xuất/chấp thuận tham gia phân tích, đánh giá chính sách và vai trò của mỗi tổ chức,...

Tuy nhiên, nếu chỉ một quốc gia đơn phương tiến hành phân tích, đánh giá một chính sách có sự phối hợp quốc tế, việc này cũng vẫn có thể được thực hiện bởi nhóm chuyên gia quốc tế, trong đó bao gồm cả chuyên gia từ những quốc gia có hoặc không tham gia chính sách phối hợp này. Trong trường hợp

này, quốc gia chủ trì việc phân tích, đánh giá chính sách sẽ thực hiện quy trình phân tích, đánh giá chính sách tương tự như đối với một chính sách nội địa của mình, chỉ cần lưu ý thêm những khác biệt trong phạm vi, đối tượng, yêu cầu tổ chức nhóm chuyên gia đánh giá, yêu cầu phối hợp với các quốc gia liên quan và đặc điểm/bối cảnh của nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách. Những yêu cầu về thẩm định thông tin liên quan tới chính sách cũng có thể được nêu trong bản mô tả nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách.

Về mặt nội dung, khi đánh giá tính phù hợp của các chính sách có sự phối hợp quốc tế, cần xem xét thêm ba khía cạnh sau đây:

(1) Sự phù hợp của các nội dung chính sách đã được thỏa thuận với chính sách nội địa của các quốc gia liên quan. Sau khi có các thỏa thuận quốc tế, mỗi quốc gia tham gia thường phải xây dựng các văn bản pháp luật mới và điều chỉnh những văn bản pháp luật đang có hiệu lực tại thời điểm đó theo những nội dung của các thỏa thuận quốc tế. Việc phân tích, đánh giá những chính sách có sự phối hợp quốc tế đòi hỏi phải tìm hiểu và xác định xem những quy định trong các thỏa thuận đã được chuyển hóa thành những quy định pháp luật của quốc gia đầy đủ hay chưa, những điều chỉnh trong hệ thống pháp luật quốc gia phù hợp tới mức độ nào với những nội dung mà quốc gia đó đã cam kết với các quốc gia (hoặc tổ chức quốc tế) khác.

(2) Sự phù hợp của quá trình chuyển hóa chính sách được thỏa thuận trong các thỏa thuận quốc tế với quá trình phê chuẩn chúng theo quy định của từng quốc gia tham gia.

(3) Sự phù hợp giữa cách giải thích của các quốc gia tham gia chính sách phối hợp về những nội dung đã được thỏa thuận trong các văn bản và các cam kết phi văn bản khác.

Phạm vi (về nội dung, về đối tượng, về không gian và thời gian) của việc phân tích, đánh giá một chính sách có sự phối hợp quốc tế có thể rất khác nhau, tùy thuộc vào nội dung phối hợp chính sách, vào chủ thể chủ trì nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách và mục tiêu của việc này. Nếu chỉ có một quốc gia tiến hành phân tích, đánh giá một chính sách có sự hợp tác quốc tế mà mình tham gia và việc thực hiện nó, thì đương nhiên việc thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách sẽ tập trung chủ yếu trong phạm vi quốc gia này. Tuy nhiên, cũng cần mở rộng phạm vi xem xét chính sách đó để có những quyết định thích hợp, đặc biệt là việc tiếp tục thực hiện chính sách này hay cần điều chỉnh chúng và điều chỉnh như thế nào.

Khi xây dựng bản mô tả nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách có sự phối hợp quốc tế, cần chú ý làm rõ một số nội dung sau:

(i) Bối cảnh hình thành và thực hiện chính sách. Những nguyên nhân dẫn tới sự hình thành các chính sách chung có sự phối hợp giữa các quốc gia là những diễn biến trong quá trình thương thảo để đi đến thống nhất các nội dung được các bên chấp nhận, những yêu cầu và sự nhượng bộ của từng bên trong quá trình thương thảo..., thậm chí cả những vấn đề được bảo lưu và thái độ của mỗi bên trong quá trình hình thành chính sách và những yêu cầu điều chỉnh, sửa đổi những nội dung cụ thể của chính sách đã được thống nhất có ảnh hưởng lớn tới không chỉ kết quả của việc thực hiện chính sách, mà tới cả quá trình thực hiện chính sách. Do đó, những thông tin về những nội dung trên sẽ giúp các chuyên gia phân tích, đánh giá chính sách một cách thuận lợi, chính xác và tiết kiệm hơn. Bình thường, cơ quan chủ trì nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách sẽ cung cấp phần lớn những thông tin thứ cấp mà họ có thuộc loại trên cho các chuyên gia. Tuy nhiên, với một chính sách có sự phối hợp quốc tế, luôn có những đối tác không sẵn

sàng, không cởi mở chia sẻ những thông tin này, buộc các chuyên gia trong nhóm đánh giá phải tự tìm hiểu. Đương nhiên, ngay cả khi được cung cấp những thông tin theo yêu cầu, các chuyên gia thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách vẫn có trách nhiệm phải thẩm định và đánh giá tính trung thực, tính chính xác của chúng trước khi sử dụng.

(ii) Tính phù hợp của mục tiêu, yêu cầu phối hợp chính sách với hệ thống luật pháp, với thể chế và văn hóa, tập quán kinh doanh của các nước tham gia. Những đánh giá về nội dung này sẽ giúp dự đoán xem chính sách này có thể được thực hiện hay không và nếu được thực hiện thì sẽ có khó khăn/rủi ro gì, mức độ thực hiện ra sao. Thực tế là, những chủ thể trực tiếp tham gia phối hợp chính sách quốc tế thường là Chính phủ (hoặc cơ quan chính phủ được ủy quyền) của các nước liên quan. Tuy nhiên, ở mỗi nước, những thỏa thuận quốc tế sẽ phải được phê chuẩn theo những thể thức khác nhau, mức độ khó hay dễ tùy thuộc vào cấu trúc thể chế, vào tương quan lực lượng của các lực lượng chính trị nắm quyền chi phối các nhánh quyền lực (trước hết là lập pháp và hành pháp) ở mỗi nước. Cũng có những trường hợp vì nhiều lý do khác nhau, Chính phủ một quốc gia có thể cam kết những nội dung mà sau đó họ phải chuyển hóa chúng thành các chính sách riêng rẽ chứ không thể thực hiện bằng các công cụ hoặc các biện pháp hành chính¹.

1. Ở đây, cần phân biệt rõ rằng sự phối hợp chính sách giữa các quốc gia không hoàn toàn đồng nhất với việc các quốc gia cùng cam kết thực hiện những chính sách cụ thể và sau đó sẽ xây dựng, ban hành những quy định pháp lý tương ứng. Trong thực tế quan hệ quốc tế, nhiều chính sách được xây dựng và thực hiện bởi nhiều quốc gia, nhưng có những quốc gia không xây dựng, ban hành những đạo luật, sắc lệnh hay văn kiện pháp lý nào khác, thậm chí cũng không xây dựng những chương trình riêng của Chính phủ để thực hiện các cam kết của mình. Họ có thể tổ chức thực hiện cam kết bằng cách thay đổi nguyên tắc xử lý các quan hệ kinh tế - xã hội, hoặc cách thức xử lý các vấn đề/nhóm vấn đề cụ thể nằm trong phạm vi thỏa thuận theo tinh thần các cam kết mà họ đã đưa ra.

(iii) Kết quả, hiệu quả và tác động, Kết quả, hiệu quả và tác động của một chính sách có sự phối hợp quốc tế là những căn cứ quan trọng để đánh giá động lực của đối tác trong việc thực hiện và duy trì chính sách. Việc thực hiện chính sách phối hợp có triển vọng đem lại những kết quả tốt với hiệu quả cao, tác động tích cực lớn (và trên thực tế có đem lại những kết quả, hiệu quả, tác động như vậy) thì các bên đối tác mới thực sự quyết tâm tổ chức thực hiện và mới có động lực duy trì, thúc đẩy việc thực hiện những chính sách như vậy. Vấn đề ở chỗ là, những quốc gia khác nhau có thể có những phương pháp, tiêu chí đo lường và những tiêu chuẩn, quan điểm khác nhau trong việc nhận dạng và đánh giá kết quả, hiệu quả cũng như tác động của cùng một chính sách mà các quốc gia đó phối hợp với nhau để thực hiện. Điều này đòi hỏi các chuyên gia phân tích, đánh giá một chính sách có sự phối hợp quốc tế phải hiểu rõ sự khác biệt về các phương pháp, tiêu chí và tiêu chuẩn này cũng như có sự thích ứng phù hợp. Trong nhiều trường hợp, nhóm chuyên gia phải song song tiến hành phân tích, đánh giá theo những phương pháp, tiêu chí, tiêu chuẩn riêng biệt của các quốc gia (ít nhất là của một số quốc gia có vai trò quan trọng nhất đối với chính sách cần phối hợp ở cấp độ quốc tế) và theo những phương pháp, tiêu chí, tiêu chuẩn chung được thống nhất giữa các quốc gia liên quan.

(iv) Tính bền vững của chính sách. Cả về lý thuyết, suy luận logic và quan sát thực tế đều cho thấy, rằng tính bền vững của các tác động và kết quả của một chính sách tùy thuộc rất nhiều vào điều kiện kinh tế - chính trị - xã hội cũng như kỹ thuật - công nghệ. Một khi những bối cảnh và điều kiện cơ bản thay đổi thì những tác động của một chính sách có thể không còn nữa và những kết quả mà chính sách tạo ra cũng có thể nhanh chóng biến mất. Do vậy, việc đánh giá tính bền vững của các tác động

và kết quả thu được từ việc thực hiện chính sách có sự phối hợp quốc tế không chỉ đơn giản là nhận dạng, đo lường kết quả và tác động của chính sách cũng như tính bền vững của nó, mà còn bao gồm cả việc nhận dạng, phân tích, đánh giá những điều kiện để những kết quả, tác động này tiếp tục tồn tại cũng như xu hướng và mức độ biến động của những điều kiện đó. Những đánh giá này giúp mỗi quốc gia có liên quan tới chính sách hiểu và dự báo được sự nhiệt tình, động lực của đối tác trong việc có tiếp tục duy trì quan hệ hợp tác, thực hiện chính sách phối hợp một cách thực sự hay không.

Trong công tác tổ chức, quốc gia đóng vai trò chủ trì phân tích, đánh giá một chính sách có sự điều phối quốc tế cần đặc biệt chú trọng việc vận động, thu hút một cách tối đa những quốc gia có liên quan khác cùng tích cực tham gia sâu vào việc đề xuất và thực hiện nhiệm vụ này.

2. Tổ chức phân tích, đánh giá chính sách có sự phối hợp quốc tế trong vai trò phối hợp và hỗ trợ

Về nguyên tắc, khi xây dựng và thực hiện một chính sách có sự phối hợp quốc tế, một quốc gia có thể tham gia hoặc hoàn toàn không tham gia những nhiệm vụ, hoạt động phân tích, đánh giá chính sách đó do một hoặc một số quốc gia khác tiến hành. Họ cũng có thể tham gia ở những mức độ khác nhau, tùy thuộc vào thời điểm mà sự tham gia đó được khởi động hoặc bắt đầu, vào những kết quả mà họ cho rằng có thể đạt được từ sự phân tích, đánh giá chung đối với chính sách đó cũng như thái độ và mục đích của các bên đối tác khác. Đương nhiên, việc phân tích, đánh giá những chính sách thuộc nhóm này là vô cùng cần thiết bởi nó không chỉ có ý nghĩa kinh tế - xã hội, mà còn có ý nghĩa chính trị, ngoại giao về nhiều mặt. Bởi vậy, ngay cả khi không tham dự hoạt động phối hợp phân tích, đánh giá

chính sách như vậy, các quốc gia tham gia phối hợp chính sách phải tự mình đánh giá chính sách này¹.

Khác với trường hợp chủ trì hoặc đề xuất nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách có sự phối hợp quốc tế, một quốc gia đóng vai trò chỉ là một bên tham gia có thể chỉ thụ động đóng góp vào việc thực hiện nhiệm vụ này tùy thuộc vào mục đích mà mình theo đuổi, khả năng mà mình có thể và/hoặc sẵn sàng đảm nhận hoặc có thể đóng một vai trò tích cực hơn thế. Tuy nhiên, để bảo đảm lợi ích của mình khi tham gia nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách có sự phối hợp quốc tế mà mình tham gia, các quốc gia không đóng vai trò chủ trì thực hiện nhiệm vụ thường được khuyến nghị nên có vai trò chủ động chứ không nên chỉ đóng vai trò thụ động².

Về nguyên tắc, quốc gia đóng vai trò tham gia một nhiệm vụ phân tích, đánh giá một chính sách sẽ chỉ có trách nhiệm chủ động tổ chức thực hiện những nhiệm vụ, hoạt động được xác định rõ trong các thỏa thuận liên quan. Trong trường hợp này, với vai trò là một bên tham gia, quốc gia này cần đàm phán và

1. Về hình thức, một quốc gia có thể phối hợp với một số quốc gia khác ngay từ sớm để phân tích, đánh giá bối cảnh, từ đó đề xuất ý tưởng, xây dựng và thực hiện một chính sách chung, ví dụ: tham gia nghiên cứu, đề xuất và ký kết các hiệp ước quốc tế (với tư cách là một trong những bên khởi xướng) hoặc chỉ độc lập hoặc phối hợp với các quốc gia liên quan nghiên cứu, đánh giá những hiệp ước đã được những quốc gia khác khởi xướng để tham gia hiệp ước đó. Sự phối hợp ở mức độ tương tự cũng có thể được triển khai để phân tích, đánh giá một chính sách chung đã được triển khai một thời gian (hoặc trước khi quyết định kéo dài, hoặc bãi bỏ chính sách đó).

2. Theo đó, mỗi quốc gia liên quan nên tích cực tham gia quá trình phân tích, đánh giá một chính sách có sự phối hợp quốc tế ngay từ giai đoạn hình thành ý tưởng, ít nhất cũng là từ khi cụ thể hóa ý tưởng này thành mục tiêu và kết quả cần đạt và triển khai chúng thành phương án cụ thể, thậm chí thành các kế hoạch cụ thể hơn để thực hiện ý tưởng.

thống nhất với quốc gia chủ trì hoặc với tất cả các quốc gia liên quan về nội dung và mức độ tham gia của mình, bao gồm cả những nhiệm vụ phải thực hiện, những nguồn lực phải đóng góp (kể cả nguồn lực tài chính, nhân sự và tài nguyên thông tin,...), quyền tiếp cận thông tin được thu thập trong quá trình phân tích, đánh giá chính sách, những thủ tục pháp lý cần bảo đảm,...

Tuy nhiên, trên thực tế, quốc gia tham gia phân tích, đánh giá chính sách có sự phối hợp quốc tế cần bảo đảm có nhân sự hoặc các tổ chức của mình tham gia các nhóm công tác trong quá trình phân tích, đánh giá những chính sách này. Ngoài việc bảo đảm để mình có được những thông tin cập nhật và có độ tin cậy cao về chính sách được đánh giá, việc này còn giúp cho quốc gia tham gia cũng như những cá nhân, tổ chức trực tiếp thực hiện nhiệm vụ có điều kiện tiếp cận và nhận chuyển giao, tăng cường năng lực cho mình để có thể thực hiện những nhiệm vụ tương tự sau này. Điều này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng bởi càng ngày càng có nhiều mô hình, phương pháp và công cụ có thể được sử dụng để phân tích, đánh giá những chính sách thuộc các lĩnh vực khác nhau. Các chuyên gia, các tổ chức tham gia những hoạt động trên có thể biết thêm, có thể học hỏi những kiến thức, kỹ năng cần thiết để sử dụng những mô hình, phương pháp và công cụ này, đồng thời có thể mở rộng mạng lưới hợp tác với các chuyên gia thuộc nhiều lĩnh vực để có thể khai thác và huy động họ nhằm thực hiện các nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính ngay các chính sách trong nước sau này. Hơn nữa, việc tích cực tham gia một cách rộng rãi các hoạt động phân tích, đánh giá một chính sách có sự phối hợp quốc tế còn giúp họ hiểu rõ và sâu sắc hơn những quốc gia đối tác cùng phối hợp với mình trong chính sách này, đặc biệt là động cơ, lợi ích và mục tiêu mà họ theo đuổi, sự cam kết và nỗ lực thực sự cũng

như cách thức mà họ thực hiện chính sách phối hợp. Những hiểu biết này giúp ích nhiều cho việc tiếp tục triển khai, thực hiện chính sách cần phân tích, đánh giá.

Cũng như việc phân tích, đánh giá các chính sách nội địa, khi tham gia phân tích, đánh giá một chính sách có sự phối hợp quốc tế, khối lượng và chất lượng của những hoạt động chuẩn bị trước của các quốc gia có ảnh hưởng lớn tới chất lượng và hiệu quả của việc phân tích, đánh giá chính sách này. Nó còn giúp các quốc gia tham gia đánh giá chính sách hiểu rõ và chủ động trong việc thực hiện hơn nhiệm vụ của mình.

Để thực hiện nhiệm vụ một cách thuận lợi và nâng cao hiệu quả, giảm thiểu các rủi ro có thể sẽ gặp phải trong quá trình phối hợp và hỗ trợ phân tích, đánh giá các chính sách có sự phối hợp quốc tế trong vai trò tham gia, các quốc gia có liên quan cần lưu ý một số bài học kinh nghiệm sau đây:

Một là, cần nghiên cứu kỹ để hiểu rõ và thống nhất với các quốc gia liên quan khác về các nhiệm vụ mà mình đảm nhận, đặc biệt là những yêu cầu đối với việc thực hiện mỗi nhiệm vụ và trách nhiệm đối với các trường hợp không thực hiện được nhiệm vụ như dự kiến. Trong trường hợp một quốc gia đảm nhận nhiều nhiệm vụ trong việc phân tích, đánh giá một chính sách có sự phối hợp quốc tế, cần nhận dạng được vai trò, vị thế của mỗi nhiệm vụ trong tổng thể quá trình phân tích, đánh giá chính sách đó, đồng thời phân tích để hiểu rõ mối quan hệ giữa các nhiệm vụ mà mình dự định đảm nhận. Những nhiệm vụ này cần được khẳng định rõ trong các văn kiện có tính pháp lý với cách thức diễn đạt sao cho không thể bị giải thích theo những cách khác nhau. Những nhiệm vụ này cũng cần được phân tích, đánh giá kỹ trước khi được cam kết thực hiện, cả về nội dung, kết quả, phương pháp, cách thức và điều kiện thực hiện, bảo đảm cho chúng không trái với các quy định trong

nước, có nguồn lực trong nước để thực hiện chúng ở mức độ nhất định và điều kiện cũng như hiệu quả khai thác ở mức có thể chấp nhận được. Lý tưởng nhất là quốc gia đảm nhận một số hoạt động trong quá trình phân tích, đánh giá một chính sách có sự điều phối quốc tế do mình tham gia có đủ nguồn lực để thực hiện những nhiệm vụ mà mình đảm nhận. Tuy nhiên, có những trường hợp cần bảo vệ lợi ích của đất nước hoặc để đạt được mục đích mà mình theo đuổi, quốc gia đó có thể đảm nhận cả một số nhiệm vụ mà mình không đủ nguồn lực. Trong trường hợp đó, ít nhất, họ cũng cần có những nguồn lực chủ yếu để thực hiện nhiệm vụ (về chủng loại và số lượng) và cần phân tích, đánh giá tương quan giữa lợi ích có thể đạt được với chi phí phải bỏ ra khi phải huy động nguồn lực từ bên ngoài để thực hiện nhiệm vụ dự kiến sẽ thực hiện¹.

Hai là, cần nghiên cứu để hiểu rõ những đối tác cùng thực hiện và những đối tác có liên quan tới việc thực hiện những nhiệm vụ sẽ thực hiện trong quá trình phân tích, đánh giá chính sách. Việc phân tích và đánh giá đối tác không chỉ được thực hiện với các quốc gia liên quan, mà còn phải với cả những tổ chức cụ thể tham gia thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách. Tốt nhất là cần xây dựng một cơ sở dữ liệu về những nội dung này. Chúng có tác dụng trực tiếp đối với nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách đang được triển khai, đồng

1. Thông thường, trước khi cam kết thực hiện một nhiệm vụ cụ thể, nên chuẩn bị sẵn kế hoạch triển khai nhiệm vụ đó, ít nhất cũng là một kế hoạch sơ bộ hoặc một ý tưởng khái quát về việc thực hiện nhiệm vụ. Việc cam kết mà chưa hình dung rõ việc thực hiện cam kết đó như thế nào thường gây ra nhiều hậu quả tiêu cực khi thực hiện, thậm chí có thể không thực hiện được cam kết. Đây không chỉ là nguyên lý trong phân tích, đánh giá một chính sách có điều phối quốc tế, mà là nguyên lý chung trong các lĩnh vực của đời sống xã hội.

thời có thể hữu ích đối với những nhiệm vụ tương tự sau này. Nền tảng và các đặc điểm văn hóa cá nhân của các đối tác là một trong những yếu tố chi phối nhận thức và hành vi của họ nên chúng cần được đặc biệt quan tâm. Không hiểu rõ đối tác là một trong những lỗi phổ biến và quan trọng nhất trong mọi giao dịch, kể cả trong nước lẫn quốc tế, cả trong kinh doanh, chính trị lẫn phân tích, đánh giá chính sách.

Ba là, cần định vị được chính sách có sự phối hợp quốc tế muốn đánh giá trong hệ thống chính sách của các quốc gia liên quan tới chính sách đó và trong hệ thống chính sách của các quốc gia tham gia phân tích, đánh giá chính sách này. Điều này xuất phát từ thực tế là mỗi quốc gia đều có một hệ thống các quan hệ quốc tế, một hệ thống các chính sách mà mỗi chính sách có sự phối hợp quốc tế do họ tham gia chỉ góp phần cụ thể hóa một hoặc một số quan hệ quốc tế của họ, đồng thời cũng chỉ cấu thành một số nội dung cụ thể một hoặc một vài chính sách trong tổng thể hệ thống chính sách của họ¹. Những nhận thức này giúp hiểu rõ bối cảnh, mục tiêu, động lực, cam kết và mức độ tham gia thực sự của các đối tác trong việc phân tích, đánh giá chính sách, giúp mỗi quốc gia tham gia phân tích, đánh giá một chính sách có những ứng xử thích hợp khi tham gia quá trình này.

Bốn là, cần lựa chọn và thực hiện một chế độ phù hợp để chia sẻ thông tin với các đối tác về việc thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách, đặc biệt là những vấn đề phát sinh cũng như đề xuất những giải pháp khắc phục. Thông thường, quốc gia hoặc tổ chức chủ trì việc phân tích, đánh giá một chính sách có sự phối hợp quốc tế sẽ phải xây dựng, đề xuất

1. Xem thêm Vũ Dương Huân: “Vài nhận thức về hệ thống quan hệ quốc tế”, Tạp chí *Nghiên cứu Quốc tế*, số 1 (84), tháng 3/2011.

và điều chỉnh để có một cơ chế chia sẻ thông tin chung cho toàn bộ quá trình này. Tuy nhiên, cũng như đối với toàn bộ các hoạt động thuộc quá trình phân tích, đánh giá một chính sách có sự phối hợp quốc tế, bên cạnh những mục tiêu vì lợi ích chung, quốc gia đóng vai trò chủ trì thường cũng gửi gắm vào đây những kỳ vọng riêng của mình. Thêm vào đó, cơ quan chịu trách nhiệm trực tiếp chủ trì thực hiện nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách - với vai trò đại diện cho quốc gia mình - thường cũng có những mục đích riêng, bao gồm cả việc thu thập hoặc kiểm định những thông tin nhất định, kể cả những thông tin có quan hệ khá mờ nhạt tới chính sách cần phân tích, đánh giá. Trong bối cảnh này, các quốc gia tham gia phân tích, đánh giá chính sách này không chỉ cần nhận biết rõ cả những mục đích và lợi ích chung lẫn những mục đích, lợi ích riêng, mà còn cần có những đề xuất riêng về việc được cung cấp những thông tin phục vụ mục tiêu và lợi ích của mình.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- 1- Bích Nguyên: “Tồn tại nhiều bất cập trong thực hiện chính sách, pháp luật hỗ trợ phát triển giáo dục vùng dân tộc thiểu số, miền núi”, Báo *Biên phòng*, ngày 14/10/2018.
- 2- Bộ Tư pháp - USAID: “Tài liệu hướng dẫn nghiệp vụ Đánh giá tác động của chính sách”, Hà Nội, 2018.
- 3- Bộ Tư pháp: “Thực trạng đánh giá tác động chính sách trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật - một số kiến nghị và giải pháp”, Hà Nội, 2017.
- 4- “Báo cáo đánh giá 3 năm thực hiện chính sách hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội vùng dân tộc thiểu số, miền núi (Giai đoạn 2016-2018)” do Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam trình bày tại Kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XIV, 2018.
- 5- Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright: “Đánh giá tác động chính sách và nghiên cứu thực địa trong lĩnh vực phát triển”.
- 6- Đặng Ngọc Dinh: “Nghiên cứu đánh giá chính sách”, Tạp chí *Nghiên cứu chính sách và quản lý*, Đại học Quốc gia Hà Nội, số 1, 2015, t.31.
- 7- Đặng Ngọc Lợi: “Chính sách công ở Việt Nam: Lý luận và thực tiễn”, 2015. Dẫn nhận định của Kenichi Ohno.

- 8- Đỗ Thị Kim Tiến: “Tiêu chí đánh giá chính sách trong xây dựng pháp luật”, 2017.
- 9- Đoàn Giám sát của Quốc hội khóa XIV: “Kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2016”, Báo cáo số 08/BC-ĐGS ngày 12/10/2017.
- 10- J. Riedel/Trần Thị Kim Chi: “Khung phân tích kinh tế vĩ mô” - Tài liệu giảng dạy, Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright, 2015.
- 11- Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto, François Roubaud: “Đánh giá tác động của các chính sách công: thách thức, phương pháp và kết quả”, 2008.
- 12- Lê Thị Thu: “Nâng cao hiệu quả thực thi chính sách công của cơ quan hành pháp”, 2017.
- 13- *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* (Luật số 80/2015/QH13) do Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIII ban hành ngày 22/6/2015.
- 14- *Luật Bảo vệ bí mật nhà nước* (Luật số 29/2018/QH14) do Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIII ban hành ngày 15/11/2018.
- 15- Nghị định số 26/2020/NĐ-CP ngày 28/02/2020 của Chính phủ *Quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ bí mật nhà nước*.
- 16- Ngô Ngọc Thắng: “Nâng cao chất lượng hoạch định và thực thi chính sách công ở Việt Nam hiện nay - Vấn đề và giải pháp”, Tạp chí *Tổ chức Nhà nước*, 2018.
- 17- Nguyễn Đăng Thành: “Đánh giá chính sách công ở Việt Nam: vấn đề và giải pháp”, Học viện Hành chính quốc gia, 2015.

- 18- Nguyễn Hữu Hải, Lê Văn Hòa: *Đại cương về phân tích chính sách công*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2016.
- 19- Nguyễn Huy Viện: “Nhóm lợi ích” đang đưa đất nước đứng trước những nguy cơ khó lường”, 2019.
- 20- Nguyễn Thị Ngọc Hoa: “Mối tương quan trong đánh giá chính sách giữa Việt Nam và Nhật Bản”, 2018.
- 21- Nguyễn Trọng Bình: “Phát huy vai trò của tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách trong lĩnh vực chính sách công”, Tạp chí *Lý luận chính trị*, 2016.
- 22- Nguyễn Tùng Lâm: “Tiếp cận quá trình trong phân tích chính sách tài nguyên và môi trường”, 2011.
- 23- Overseas Development Institute/Research and Policy in Development: “Chính sách dựa trên bằng chứng - Tầm quan trọng và những vấn đề mấu chốt”, 2016.
- 24- “Phát triển hệ thống các chỉ tiêu đo lường hiệu quả hoạt động cho doanh nghiệp xây dựng”, Tạp chí *Tài chính - kỳ 2*, số tháng 3/2017.
- 25- Quốc Huy: “Cải cách tiền lương - Bài 1: Bất cập trong chính sách lương”, 2018.
- 26- Thái Xuân Sang: “Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về chính sách công ở Việt Nam”, Học viện Hành chính Quốc gia, 2015.
- 27- Thu Hà: “Nhiều bất cập, hạn chế trong thực hiện giảm nghèo vùng dân tộc thiểu số”, 2018.
- 28- Trần Anh Tuấn: “Khái quát chung về hội nhập quốc tế trong giai đoạn hiện nay”, 2019.
- 29- Trần Thị Hà Nghĩa: “Logic học đại cương”, Học viện Nông nghiệp, 2018.

- 30- Trung tâm Thông tin và Dự báo Kinh tế - xã hội quốc gia: “Hoạch định chính sách công: Tồn tại và đề xuất biện pháp khắc phục”, 2016.
- 31- Trung tâm WTO và Hội nhập thuộc Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam: “Sổ tay doanh nghiệp - Những điều cần biết về các FTA của Việt Nam”, 2019.
- 32- UNF: “Public policy theory”, Chương trình cao học Quản lý công. PAD 5384 Civic groups & public policy Summer 2014.
- 33- Văn Tất Thu: “Năng lực xây dựng chính sách công và biểu hiện ở Việt Nam”, Tạp chí *Khoa học xã hội Việt Nam*, số 5 (114), 2017.
- 34- Vũ Anh Tuấn: “Một số vấn đề về chính sách công ở Việt Nam hiện nay”, Tạp chí *Tổ chức Nhà nước*, 2014.
- 35- Vũ Công Giao: “Một số vấn đề về vận động chính sách công”, Tạp chí *Tổ chức Nhà nước*, 2018.
- 36- Vũ Dương Huân: “Vài nhận thức về hệ thống quan hệ quốc tế”, Tạp chí *Nghiên cứu Quốc tế*, số 1 (84), tháng 3/2011.
- 37- Vũ Thành TỰ Anh: “Phương pháp nghiên cứu cho phân tích chính sách”, Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright.
- 38- Vũ Xuân Tiên: “Vận động chính sách ở Việt Nam: Những vướng mắc và giải pháp tháo gỡ”, 2008.
- 39- William N. Dunn: “Nhập môn Phân tích chính sách”, Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright, niên khóa 2011-2013.
- 40- Anderson Chuck: *Frameworks for post-policy implementation review*, Institute of Health Economics. Alberta, Canada, 2012.

- 41- Balázs Egert, Peter Gal and Isabelle Wanner: *Structural policy indicators database for economic research (SPIDER)*, OECD Economics department working paper No. 1429 (ECO/WKP (2017) 61), 2017.
- 42- Bardach, Eugene: *A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving*, 4th edition, CQ Press, SAGE Publications, Inc. California, 2012.
- 43- Christopher A. Sims: "Are Forecasting Models Usable for Policy Analysis?", Federal Reserve Bank of Minneapolis, *Quarterly Review* Winter 1986, Vol. 10, No. 1.
- 44- Dunn: "Public policy analysis: an introduction", Pearson, 2012.
- 45- Elinor Ostrom: *Understanding Institutional Diversity (PDF)*, Princeton: Princeton University Press, 2009. ISBN 9781400831739, Retrieved 30 January 2015.
- 46- Ellen, R. (ed.): *Ethnographic research: a guide to general conduct*, London: Academic Press, 1984.
- 47- Emeka Anthony Obi, Chidi Lambert Nwachukwu, Arinze Charles Obiora: "Public policy analysis and decision making", 2008.
- 48- Fetterman, D.M.: *Ethnography step by step*, London: Sage, 1989.
- 49- Florence Morestin: "A Framework for Analyzing Public Policies: Practical Guide", National Collaborating Centre for Healthy Public Policy, 2012.
- 50- George Washington University Libraries: "Databases: Public Policy Databases".
- 51- Igor S. Mayer, C. Els van Daalen và Pieter W.G. Bots: *Perspectives on policy analyses: a framework for*

- understanding and design*, Int. J. Technology Policy and Management.
- 52- IMF: *World Economic Outlook*, 4/2020.
 - 53- J. Jr. Ferreira, R. Goodspeed: *Integrating Models for Complex Planning Policy Analysis: Challenges and a Solution in Coupling Dissimilar Models*, Proceedings of 14th International Conference on Computers in Urban Planning and Urban Management (CUPUM 2015): Planning Support Systems and Smart Cities, 2015.
 - 54- Jan Willem Gunning và Michiel A. Keyzer: *Applied general equilibrium models for policy analysis. Handbook of Development Economics, Volume III*, Free University, Amsterdam, 1995.
 - 55- Marije Schouwstra, Michael Ellman: “A new explanatory model for policy analysis and evaluation”, The Tinbergen Institute.
 - 56- Melissa Mackay, Louise Shaxton: “Understanding and Applying Basic Public Policy Concepts”, 2005.
 - 57- Milan: *Multiple (Tiêu chí ra quyết định)*, New York: McGraw-Hill, 1982.
 - 58- Ng Ding Jie: *Towards a framework of education policy analysis*, The HEAD Foundation, 2016.
 - 59- Parliamentary Research Services: *Guidelines for Evidence Use in Policy Analysis and Decision-Making*, Nairobi, Kenya, 2017.
 - 60- Richard Barke, Kristie Champlin Gurley: “Public Policy Models in Deep Time”, 2014.
 - 61- Rose, D.: *Living the Ethnographic Life*, Newbury Park, CA: Sage, 1990.

- 62- S. H. Putman: *Integrated Urban Model - Policy analysis of the transportation and land use*, Pion Limited, London, 1983.
- 63- S. Wilson: *The Use of Ethnographic Techniques in Educational Research*, Review of Educational Research, Winter 1977, Vol. 47, No. 1.
- 64- SIDA: "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management", 2007.
- 65- Thomas Fellman: *Introduction to policy analysis and policy modelling*, University of Hohenheim, 2008.
- 66- Timothy D. Hogan: "Data for effective policy and decision making in Indiana: Assessing its availability, accessibility and analysis", 2005.
- 67- W.E. Walker, C. Els van Daalen: "System models for policy analysis", 2013.
- 68- Warren E. Walker: "Policy Analysis: A Systematic Approach to Supporting Policymaking in the Public Sector", 2018. Journal of multi-criteria decision analysis, No. 9, 2000.
- 69- Weimer & Vining: *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Pearson, 2011.
- 70- Yehezkel Dror: *Policy analysis: A theoretic framework and some basic concepts*, The RAND corporation, Santa Monica, California & The Hebrew University of Jerusalem, 1969.

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT, Số 6/86 phố Duy Tân, Cầu Giấy, Hà Nội
ĐT: 080.49221, Fax: 080.49222, Email: suthat@nxbctqg.vn, Website: www.nxbctqg.vn

TÌM ĐỌC SÁCH CỦA NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

GS.TSKH. Lê Du Phong (Chủ biên)

**CÁC RÀO CẢN VỀ THỂ CHẾ KINH TẾ ĐỐI VỚI PHÁT TRIỂN
KINH TẾ - XÃ HỘI Ở VIỆT NAM**



TS. Nguyễn Khánh Ly, TS. Đoàn Văn Dũng (Đồng chủ biên)

**XÂY DỰNG MÔ HÌNH CHÍNH PHỦ NHỎ, XÃ HỘI LỚN - XU HƯỚNG TRÊN THẾ GIỚI
VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**



TS. Hoàng Thái Triển

**PHÁT HUY NHÂN TỐ CON NGƯỜI TRONG QUÁ TRÌNH CÔNG NGHIỆP HÓA,
HIỆN ĐẠI HÓA ĐẤT NƯỚC HIỆN NAY**



9 786045 760864



8935279125968

Giá: 195.000đ