

MỘT SỐ BIỆN PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH CÔNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

■ ThS. PHÙNG THỊ PHƯƠNG THẢO (*)

1. Chính sách và đánh giá chính sách

Chính sách công là một trong những công cụ quản lý quan trọng của mỗi quốc gia được nhà nước sử dụng trong việc điều chỉnh và giải quyết các vấn đề nảy sinh trong quá trình phát triển đất nước. Nói cách khác, chính sách công là công cụ để Nhà nước đề ra và hiện thực hóa các mục tiêu, góp phần thúc đẩy xã hội phát triển theo định hướng mà Đảng, Nhà nước đã đề ra.

Một chính sách công từ khi ra đời đến khi kết thúc đều trải qua một quá trình, gọi là chu trình chính sách công. Theo đó, một chu trình chính sách thường có 4 giai đoạn, đó là khởi sự chính sách, hoạch định chính sách, thực thi chính sách, đánh giá chính sách. Mỗi giai đoạn đều có vai trò riêng, ảnh hưởng đến chất lượng của một chính sách, trong đó đánh giá chính sách là giai đoạn rất quan trọng nhằm rút ra những bài học kinh nghiệm để hoàn thiện hoặc thực hiện tốt hơn ở những chính sách sau.

Đánh giá chính sách là việc kiểm tra trên thực tế, có hệ thống những tác động do việc thực hiện các giải pháp chính sách mang lại và so sánh nó với mục tiêu ban đầu để xác định chính sách có đạt mục tiêu mong muốn hay không. Có nhiều cách tiếp cận để đánh giá chính sách, song chủ yếu được đánh giá từ 3 phương diện: đánh giá chính trị, đánh giá tư pháp và đánh giá hành chính. Đánh giá chính trị là loại đánh giá được tiến hành bởi những người có lợi ích trong hoạt động chính trị, thường không có tính hệ thống và không phức tạp về mặt kỹ thuật mà tập trung vào khía cạnh khả thi chính trị của phương án chính sách, từ đó ủng hộ hay phản đối chính sách. Đánh giá tư pháp là loại đánh giá được tiến hành nhằm đánh giá tính hợp pháp của việc ban hành và thực hiện một chính sách. Đánh giá hành chính là đánh giá được thực hiện bởi hệ thống hành chính nhà nước nhằm xác định hiệu lực và hiệu quả của một chính sách.

(*) Khoa Hành chính học - Học viện Hành chính

Việt Nam đang trong giai đoạn chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, quá trình hội nhập và toàn cầu hóa cũng như cuộc khủng hoảng tài chính khu vực và trên thế giới đã tác động mạnh đến nền kinh tế Việt Nam, ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống người dân. Xu hướng dân chủ hóa đời sống xã hội và trình độ dân trí ngày càng cao đặt ra đòi hỏi ngày càng lớn của xã hội đối với Nhà nước. Đồng thời, những biến động lớn về môi trường, tài nguyên, dân số... đang đặt ra những thách thức lớn đòi hỏi Nhà nước phải ban hành các chính sách công để giải quyết.

Trong những năm gần đây, số lượng văn bản quy phạm pháp luật tăng lên nhiều, phản ánh nỗ lực của Nhà nước trong việc ban hành chính sách để giải quyết các vấn đề đặt ra. Các chính sách này đã có tác động tích cực đến đời sống kinh tế - xã hội, giải quyết nhiều vấn đề cấp thiết. Tuy nhiên, nhiều chính sách khi tiến hành triển khai còn gặp khó khăn, quá trình thực thi không đạt được mục tiêu đề ra bởi nguyên nhân từ nhiều phía (vốn, đối tượng thực thi chính sách, phong tục tập quán của từng địa phương...), nhiều chính sách không đem lại lợi ích tương xứng với chi phí bỏ ra. Do đó, cần coi đánh giá chính sách như một hoạt động không thể thiếu trong quy trình chính sách.

2. Những khó khăn trong đánh giá chính sách

Thứ nhất, đánh giá chính sách là hoạt động còn khá mới

mở ở nước ta hiện nay. Trong chu trình chính sách, hoạt động đánh giá chính sách thường ít được quan tâm, cơ quan nhà nước chỉ chú trọng đến giai đoạn hoạch định và thực thi chính sách, sau khi chính sách được ban hành và tổ chức triển khai thực hiện thường thiếu sự đôn đốc, kiểm tra. Nội dung đánh giá bao gồm: đánh giá đầu vào, đầu ra, đánh giá hiệu lực, hiệu quả và đánh giá quá trình, nhưng khi tiến hành thường không được đánh giá đầy đủ trên các khía cạnh này.

Thứ hai, trình độ đội ngũ làm công tác đánh giá chính sách còn nhiều hạn chế. Việc đánh giá chính sách khá phức tạp, đòi hỏi có cách nhìn tổng thể và những người đánh giá cần có trình độ chuyên môn sâu nhất định. Tuy nhiên, ở Việt Nam hiện nay rất ít nơi đào tạo chuyên về phân tích và đánh giá chính sách, mới chỉ ở mức độ tiếp cận ban đầu về chính sách chứ chưa có sự chuyên sâu về từng lĩnh vực nên thiếu đội ngũ nhân lực để đánh giá chính sách với các công cụ, phương pháp tiên tiến. Các đánh giá thường chỉ dừng lại ở mặt định tính, chưa đánh giá chính xác về mặt định lượng kết quả của việc thực hiện chính sách.

Thứ ba, thiếu các tiêu chí để đánh giá chính sách một cách khoa học. Để đánh giá chính sách người ta thường so sánh kết quả đạt được với các mục tiêu ban đầu khi hoạch định chính sách đã đề ra. Do vậy, khi xây dựng chính sách đưa ra các tiêu chí đạt được càng cụ thể thì việc đánh giá sẽ càng dễ dàng. Trên thực tế, phần lớn chính sách có các mục tiêu định tính, nhiều mục tiêu không rõ ràng, nên khi đánh giá gặp rất nhiều khó khăn và việc đánh giá trở nên không chính xác.

Thứ tư, đánh giá chính sách còn mang tính một chiều. Hoạt động đánh giá chính sách thường được hiểu là việc của các cơ quan nhà nước, hầu hết đánh giá đều do các cơ quan nhà nước (đứng trên phương diện của cơ quan thực hiện) tiến hành, ít quan tâm đến phản hồi từ phía đối tượng chính sách hướng đến. Hiện nay không nhiều cơ quan khi đánh giá chính sách tiến hành khảo sát hoặc tổ chức họp công khai để lấy ý kiến phản hồi từ người dân, trực tiếp là các đối tượng thụ hưởng.

Thứ năm, thiếu kinh phí dành cho việc đánh giá chính sách. Chính sách thường được tiến hành trên phạm vi rộng và trong khoảng thời gian dài mới có kết quả (thường là theo từng giai đoạn). Bên cạnh đó, để có thể đánh giá một cách khách quan và chính xác cần phải đánh giá về mặt định lượng, tức là phải tổ chức điều tra, khảo sát kết quả thực hiện chính sách (một số chính sách còn phải điều tra, khảo sát tình hình trước khi thực hiện chính sách để tiện cho việc so sánh và đánh giá sau khi chính sách được thực hiện). Để làm được điều đó, cần phải có một số lượng nhân lực và tài chính nhất định, song nguồn ngân sách lại có hạn trong khi còn rất nhiều vấn đề khác phải giải quyết.

3. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động đánh giá chính sách

Một là, đưa hoạt động đánh giá chính sách trở thành một nội dung bắt buộc trong quy trình chính sách, đặc biệt là các chính sách quan trọng. Hoạt động đánh giá chính sách có thể góp phần hoàn thiện chính sách hiện hành khi triển khai vào đời sống xã hội nhằm đem lại kết quả cao, đáp ứng mong muốn và nguyện vọng của người dân. Để hoạt động đánh giá chính sách có hiệu quả, trước hết các cơ quan nhà nước cần có kế hoạch cụ thể, bao gồm những nội dung đánh giá, thời điểm đánh giá (trước, trong và sau khi chính sách kết thúc), chủ thể tham gia, phương pháp đánh giá (phương pháp đối chứng, thực nghiệm, so sánh điểm xu hướng...) để đánh giá. Sau khi đánh giá, cần tổ chức rút kinh nghiệm (nếu có thể thì tiến hành điều chỉnh) để chính sách được toàn diện.

Hai là, xây dựng hệ thống các tiêu chí đánh giá chính sách. Tiêu chí là thước đo, hệ giá trị được sử dụng làm cơ sở cho quá trình đánh giá chính sách sau khi được triển khai vào đời sống. Các tiêu chí bao gồm cả tiêu chí định tính và tiêu chí định lượng. Mỗi chính sách, tùy theo đối tượng tác động và nội dung hướng đến có những tiêu chí phù hợp. Có 5 nhóm tiêu chí thường được sử dụng là: tiêu chí về tính hiệu lực của chính sách (thể hiện qua mức độ tác động của chính sách lên các đối tượng trên thực tế); tiêu chí về tính hiệu quả chính sách (trên cơ sở so sánh kết quả

đạt được với chi phí bỏ ra để thực hiện chính sách); tính công bằng (trong phân phối chi phí, lợi ích và rủi ro của chính sách đối với mỗi nhóm dân cư); tính khả thi về chính trị (thể hiện sự ủng hộ hay phản đối của các nhà chính trị và của mỗi người dân đối với chính sách) và tính khả thi về kỹ thuật cũng như năng lực thực thi của đội ngũ quản lý.

Khi thiết lập tiêu chí đánh giá phải đưa ra được tiêu chí trung tâm làm cơ sở để đánh giá nội dung trọng tâm mà chính sách hướng tới.

Ba là, sử dụng các phương pháp đánh giá tác động của chính sách đến các nhóm thụ hưởng chính sách. Hiện nay, việc đánh giá chính sách hầu hết chỉ dừng lại ở việc đưa ra các nhận xét chung chung về các chương trình, dự án thực hiện như: đã nâng cao được mức sống của người dân, giáo dục đã được nâng cao về chất lượng... Nhưng, các đánh giá này thường mang tính chủ quan, phiến diện từ các cấp có thẩm quyền hoạch định và tổ chức thực hiện chính sách. Để biết chính sách có thực sự đem lại hiệu lực, hiệu quả hay không, cần có sự đánh giá tác động mà chính sách tạo ra cho các đối tượng thụ hưởng. Chẳng hạn, khi đo lường tác động của chương trình điện khí hóa nông thôn đến thu nhập của hộ gia đình ở nông thôn, thì cần xem thu nhập của các hộ gia đình có thay đổi từ việc điện khí hóa nông thôn không, hoặc tác động đó làm tăng hay giảm thu nhập của các hộ gia đình này; tác động của chính sách hỗ trợ lãi suất vay lưu động lên kết quả kinh doanh của doanh nghiệp...

Bốn là, quan tâm đến các kênh phản hồi chính sách, đặc biệt là từ phía các đối tượng thụ hưởng chính sách. Chính sách hướng đến và liên quan trực tiếp đến quyền, lợi ích các đối tượng thụ hưởng, là nhóm hiểu rõ nhất chính sách được thực hiện như thế nào, tác động ra sao đến đời sống xã hội. Do đó, để đánh giá chính sách một cách khách quan và đem lại cái nhìn toàn diện nhất về quá trình cũng như kết quả thực hiện chính sách thì các cơ quan chức năng cần quan tâm, lắng nghe ý kiến, nguyện vọng của người dân. Phải coi các phương tiện thông tin đại chúng, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội nghề nghiệp và dư luận xã hội là các kênh

phản hồi quan trọng về chính sách, lấy đó làm cơ sở để xem xét, đánh giá lại chính sách, hoặc đưa ra các đề xuất nhằm bổ sung, hoàn thiện chính sách.

Năm là, dành nguồn kinh phí thỏa đáng cho việc đánh giá chính sách. Từ vai trò của đánh giá chính sách, có thể thấy hoạt động đánh giá chính sách là rất quan trọng. Vì vậy, việc dành một khoản kinh phí cần thiết và sử dụng có hiệu quả kinh phí đó cho hoạt động đánh giá chính sách sẽ góp phần khắc phục những hạn chế, bất cập của chính sách, từng bước hoàn thiện chính sách hiện hành hoặc rút kinh nghiệm cho những lần hoạch định và thực hiện các chính sách tiếp theo, bảo đảm cho chính sách đáp ứng yêu cầu của cuộc sống.

Trong một xã hội phát triển, công cụ chính sách công ngày càng trở nên quan trọng và hoạt động đánh giá chính sách trở thành yêu cầu cần thiết và cấp thiết nhằm giúp Nhà nước xác định và khắc phục những bất cập trong đời sống kinh tế - xã hội. Với sự phát triển của khoa học công nghệ, nhiều phương pháp mới đang dần được sử dụng để đánh giá một cách có hiệu quả các chính sách của Nhà nước nhằm đảm bảo cho ra đời và thực hiện các chính sách ưu việt nhất. Đánh giá chính sách giúp Nhà nước 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 công trở thành một công cụ hữu hiệu trong quản lý đất nước □

Tài liệu tham khảo:

- 1) Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright - *Các phương pháp phân tích chính sách công*.
- 2) *Đánh giá tác động của các chính sách công, thách thức, phương pháp và kết quả*, Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto, Francois Roubaud - IRD-DIAL.
- 3) PGS.TS. Nguyễn Hữu Hải - ThS. Lê Văn Hòa, *Đại cương về phân tích chính sách công*, Nxb CTQG, H. 2013.
- 4) Shahidur R.Khandker, Gayatri B.Koolwal, Hussain A.Samad "*Cẩm nang đánh giá tác động: Các phương pháp định lượng và thực hành*", Ngân hàng thế giới, 2010.