

MỘT SỐ KỸ NĂNG VỀ THU THẬP, PHÂN TÍCH, XỬ LÝ THÔNG TIN TRONG HOẠT ĐỘNG PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH CÔNG

Có thể nói, hoạt động phân tích chính sách công bước đầu tiên trong quá của việc hỗ trợ quá trình thực thi chính sách. Như vậy, muốn quy trình thực hiện chính sách đạt hiệu quả cao, các cá nhân, tổ chức quản lý cần có yếu tố cơ bản đó là thông tin. Do đó, khi bắt đầu thực hiện phân tích chính sách, các chủ thể cần xem xét chính chính xác của nguồn tin đối với một vấn đề trong thời điểm, môi trường quản lý cụ thể để xác định tính hiệu lực và hiệu quả của chính sách.

1. Xem xét, làm rõ nguồn thông tin

Thông tin nhằm sử dụng trong quá trình phân tích chính sách được khai thác, xử lý nhằm có được nguồn tin chính xác và kịp thời. Tuy vậy, khi thu thập thông tin phục vụ nhu cầu quản lý, xây dựng chính sách, các đại biểu dân cử còn phải thu thập thông tin đối với các đối tượng và môi trường cụ thể nhằm kịp thời điều chỉnh và thúc đẩy việc đề xuất các quyết định chính sách tiếp sau. Tiếp đó, các quyết định sau này cũng lại theo một quy trình thu thập, xử lý thông tin, tài liệu như trên. Như vậy, hoạt động thu thập chất lọc, hiệu chỉnh và xử lý thông tin và việc xây dựng, ra quyết định chính sách cũng như giám sát việc thực hiện chính sách được tiến hành một cách liên tục, thường xuyên tạo nên một chuỗi quy trình liên hoàn không nghỉ.

Có thể thấy rằng việc phân tích chính sách là điều kiện tiền đề và là việc không thể thiếu được trong mọi quy trình của hoạt động quản lý. Tóm gọn lại, mọi hoạt động trong quá trình từ thu thập thông tin dữ liệu đến việc xử lý thông tin phục vụ hoạt động kiến tạo, xây dựng và giám sát chính sách của các đại biểu đều thuộc nội hàm của hoạt động phân tích. Phân tích có thể hiểu là một quá trình xem xét toàn bộ và từng phần cụ thể của nội dung và hình thức của các đối tượng hoặc quá trình cần phân tích, thông qua các thông tin, dữ liệu liên quan để chủ thể phân tích và chủ thể quản lý có được thông tin cụ thể trong quá trình ra quyết định xây dựng và thực thi chính sách.

Chính sách công có thể nói là cốt lõi của một văn bản luật, là công cụ quản lý mang tính vĩ mô khác biệt so với kế hoạch hay luật. Tuy vậy, giữa các vấn đề

này ranh giới không phải lúc nào cũng được xác định một cách rõ ràng. Đối với mối quan hệ giữa chính sách công và văn bản luật có thể hiểu một cách đơn giản nhất là chính sách công là nội dung còn văn bản luật là hình thức chứa đựng chính sách đó dưới dạng ngôn ngữ pháp lý và hình thức pháp lý nhất định.

Việc khai thác, xử lý thông tin, dữ liệu trong hoạt động phân tích chính sách công cần phải được thực hiện một cách cẩn thận trước khi ban hành chính sách vì hoạt động xây dựng, ban hành chính sách công là một quy trình nhằm quyết định mục tiêu, cách thức và nguồn lực thực hiện. Ví dụ, để giám sát một chính sách cụ thể nào đó, các vị đại biểu cần thu thập thông tin về nguyên nhân thực tế của hiện trạng, thu thập thông tin về những văn bản pháp luật, các quy định pháp luật đang có hiệu lực đối với vấn đề đó; tập hợp, nghiên cứu quy định của các nước trên thế giới; xem xét một số phương án nhằm giải quyết những bất cập của hiện trạng vấn đề....

Có thể nói, việc thu thập, xử lý thông tin cũng như phân tích này vừa giúp các đại biểu có được cơ sở khách quan, khoa học để quyết định xem xét việc xây dựng, ban hành chính sách công có hiệu quả hay không, cũng như đánh giá được điểm ưu việt của chính sách công trong quản lý nhà nước. Thực tế cho thấy, các đại biểu cần coi phân tích là phương tiện hỗ trợ cho quá trình ban hành chính sách công và xây dựng pháp luật, chứ không phải là mục đích của nó. Theo đó, các đại biểu cần thực hiện việc phân tích và thu thập thông tin từ việc phân tích chính sách công dựa trên việc tập trung vào những vấn đề do các nhà hoạch định chính sách đã đề ra, chứ không phải vào những vấn đề do chuyên gia đề xuất. Đối với việc phân tích chính sách công cần chú trọng tới những đối tượng tác động và những thay đổi trong hành vi của cá nhân, xã hội có thể xảy ra khi có tác động của chính sách công.

Bên cạnh đó, các đại biểu cần chú ý đến các thông tin trong phân tích nhằm đánh giá tính khả thi của chính sách công. Việc thu thập thông tin liên quan đến tính khả thi của chính sách công trước hết thể hiện ở những mục tiêu của chính sách mà Chính phủ dự kiến theo đuổi có thiết thực không. Nếu thiết thực thì có khả năng hiện thực hóa không và nếu thực hiện được thì có phù hợp với giá trị chung của xã hội không... Kết quả phân tích này được coi là căn cứ quan trọng nhất để cơ quan nhà nước có thẩm quyền ra quyết nghị chính sách. Sau khi ban hành chính sách công, các đại biểu Quốc hội cần thu thập các thông tin liên quan đến việc xem xét tính phù hợp giữa nguyện vọng của đối tượng thụ hưởng với

mục tiêu của chính sách công để kịp thời đề xuất điều chỉnh, bổ sung làm cho mục tiêu của chính sách công ngày càng sát thực với đời sống xã hội.

Tính khả thi của chính sách công còn tùy thuộc vào tính hệ thống của chính sách công. Hệ thống chính sách là tập hợp các chính sách có những đặc trưng giống nhau về mục tiêu hay tính chất được xếp đặt theo một trật tự nhất định do chủ thể yêu cầu. Chính vì thế, khi thu thập thông tin liên quan đến tính hệ thống của chính sách công cần được xem xét trên các mặt:

Một là, chính sách mới ban hành có bảo đảm là một chính sách tốt không, hay chỉ là những biện pháp thực thi chính sách;

Hai là, chính sách mới ban hành có phù hợp với hệ thống đã có không, hay còn tạo nên những xung khắc với các chính sách đã có;

Ba là, chính sách mới ban hành có trợ giúp cho hệ thống như khắc phục được những tồn tại hiện có của hệ thống hay thúc đẩy hệ thống vận động tốt hơn. Để có kết luận về những điều trên, chắc chắn phải tiến hành phân tích một cách toàn diện, hệ thống.

Một chính sách khả thi còn phải phù hợp với môi trường tồn tại của các đối tượng hay quá trình quản lý. Môi trường cho các thực thể hoạt động bao gồm môi trường kinh tế, chính trị, xã hội, tự nhiên... và những yếu tố này cũng thường xuyên biến động. Để thu thập thông tin về đánh giá một chính sách có hiệu quả hay không trước những thách thức của môi trường, nhất là sự ảnh hưởng khắc nghiệt của nền kinh tế thị trường, cần phải thu thập thông tin về việc chủ thể quản lý nhà nước đã dùng chính sách để tạo động lực trực tiếp cho tổ chức như thế nào, giúp chúng đứng vững trước những tác động tiêu cực của môi trường, đồng thời thu thập các thông tin làm cho tổ chức có được những điều chỉnh cần thiết phù hợp với yêu cầu biến đổi môi trường. Như vậy, trong từng điều kiện không gian và thời gian, các đại biểu sẽ thu được những thông tin mà từ đó dự kiến nhà nước sẽ có những chính sách ứng phó nhất định. Muốn biết các chính sách đó có thích hợp với môi trường không chúng ta cần phân tích cụ thể từng loại chính sách trong các điều kiện khác nhau.

Ngoài ra, có thể thấy rằng, phân tích chính sách công còn nhằm mục đích để thấy được lòng tin của người thực hiện với cơ quan ban hành. Quan hệ giữa tổ chức và người thực hiện chính sách với cơ quan hoạch định là quan hệ biện chứng thể hiện trên các mặt như: chủ thể ban hành chính sách đồng thời cũng là

chủ thể quản lý xã hội, nên lợi ích của nhà nước là thống nhất nằm trong mục tiêu chung của chính sách; mục tiêu lâu dài đối với sự phát triển của tổ chức là do sự thống nhất xây dựng của chủ thể và khách thể, còn mục tiêu chính sách là cụ thể trong quá trình tiến tới mục tiêu chung; do có lợi ích thống nhất nên ý chí của chủ thể ban hành chính sách cũng là nguyện vọng của những người thực thi chính sách và ngược lại, khi họ có nguyện vọng chính đáng thì chủ thể cũng sẽ ban hành chính sách để đáp ứng; một khi đời sống của người thụ hưởng chính sách càng được nâng cao về lượng và chất, thì họ càng yêu cầu nhà nước ban hành chính sách cần phải hoàn thiện để có được những chính sách ngày càng sát thực hơn. Sự tác động qua lại giữa cơ quan nhà nước và người thực thi chính sách sẽ được từng bước củng cố, làm cho lòng tin của người thực thi chính sách đối với nhà nước ngày một tăng cường. Trên thực tế, kết quả quan hệ đó chính là nền tảng của mọi quá trình chính sách, là yếu tố quyết định sự thành bại của một chính sách. Để đánh giá được lòng tin của người thực thi chính sách vào Nhà nước cần phải thường xuyên phân tích chính sách công.

Với sự phân tích trên đây đã cho thấy việc xác định, phân tích nguồn thông tin dữ liệu trong phân tích chính sách là rất cần thiết, nó là một hoạt động không thể thiếu trong chu trình xây dựng chính sách và giám sát chính sách công trong hoạt động của đại biểu dân cử.

2. Hoạt động thu thập, xử lý thông tin trong phân tích chính sách công

2.1. Về hoạt động cung cấp thông tin

Kết quả phân tích chính sách công cung cấp những thông tin theo yêu cầu của chủ thể quản lý nhà nước. Thông tin thu thập được trong quá trình phân tích chính sách công bao gồm tổng thể các chuỗi thông tin trong đó có cả thông tin quá khứ, hiện tại và tương lai.

Về thông tin quá khứ trong phân tích chính sách công, có thể nói đó là kết quả diễn biến của quá trình phát hiện mâu thuẫn, lựa chọn vấn đề cần giải quyết bằng chính sách công làm cơ sở cho việc tìm kiếm những biện pháp thực thi phù hợp với điều kiện đang tồn tại trong đời sống xã hội. Thông tin này cho biết giá trị thực tế và những hạn chế cụ thể về kết quả dự báo cho đến thời điểm phân tích. Đồng thời thông tin này cũng cung cấp những nguyên nhân và mức độ ảnh hưởng trực tiếp hay gián tiếp đến kết quả dự báo của các chủ thể phân tích chính sách.

Về thông tin hiện tại là tình hình diễn biến các hoạt động triển khai đánh giá lựa chọn vấn đề chính sách công, hoạch định hay tổ chức thực thi chính sách công trong đời sống xã hội. Thông tin hiện tại cho biết các quá trình triển khai trên có bảo đảm mục đích, yêu cầu của chủ thể phân tích đề ra không, đồng thời cũng cho biết mức độ chênh lệch giữa hoạt động triển khai với dự kiến của các chủ thể.

Thông tin tương lai về tương lai có thể hiểu là kết quả diễn biến của quá trình chính sách công đạt được trong tương lai trên cơ sở kết quả phân tích chính sách công trong quá khứ và hiện tại. Thông tin tương lai cho biết xu thế vận động của quá trình chính sách công hiện có để nhà nước chủ động ứng phó với những tình huống có thể xảy ra trong thực tế, tránh được những rủi ro không đáng có.

Các hình thức thông tin trên sẽ được người phân tích kết nối theo một phương thức, quy trình nhất định nhằm tạo ra hệ thống thông tin mới làm cơ sở cho cơ quan quản lý điều hành, hay phối hợp hoạt động giữa các ngành, cơ quan các cấp triển khai chính sách công và đối tượng thụ hưởng.

Có thể thấy rằng, chức năng thông tin là một trong những chức năng cơ bản nhất, phản ánh được bản chất các hoạt động phân tích chính sách công. Kết quả phân giải các hoạt động liên quan đến chu trình chính sách công, cho phép chúng ta nhận diện được đầy đủ, chính xác, kịp thời về một hiện tượng (kinh tế; xã hội, môi trường) trong quá trình vận động theo sự tác động của chính sách công.

2.2. Về chức năng tạo động lực trong hoạt động phân tích chính sách công

Trong quá trình thu thập, xử lý thông tin, sau khi tiếp nhận thông tin của người thực hiện phân tích chính sách công, chủ thể (bao gồm cơ quan nhà nước các cấp và cán bộ, công chức có thẩm quyền) và khách thể (bao gồm các tổ chức, cá nhân và các yếu tố tham gia vào quá trình kinh tế - xã hội mà nhà nước điều chỉnh bằng chính sách) thực thi chính sách công đều phải ý thức được vị trí, chức năng, ưu điểm, khuyết điểm của mình tại thời điểm phân tích để tự điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ và hành vi khi tham gia vào chu trình chính sách công. Chính mối quan hệ biện chứng qua lại của việc cung cấp thông tin như trên làm cho phân tích chính sách công có được chức năng của một công cụ

dùng để tạo động lực cho các cơ quan hoạch định và tổ chức thực thi chính sách công. Mặt khác, thực tế cho thấy, hoạt động phân tích chính sách công còn có chức năng giúp cho các cơ quan đánh giá được mức khả thi của một chuỗi các quyết định từ việc lựa chọn vấn đề chính sách công đến các biện pháp duy trì chính sách công. Đồng thời còn giúp các cơ quan nhà nước nhận diện được xác thực hơn về những giá trị mục tiêu mà các chính sách công đang theo đuổi.

Như vậy, những tác động trên đây không những sẽ giúp tăng cường sự hoàn thiện của chính sách công của nhà nước mà còn giúp cho các khách thể (các đối tượng được chính sách tác động) nhìn rõ tình trạng tồn tại và mức độ vận động của mình trong quá trình thực thi chính sách công để tự liên hệ với mục tiêu phấn đấu của bản thân, với yêu cầu của chính sách công và của môi trường. Kết quả của sự tự nhận thức đó tạo nên động lực bên trong các yếu tố thuộc khách thể để họ chủ động thực hiện tốt hơn các mục tiêu của chính sách công. Quá trình phân tích chính sách công cũng giúp cho chủ thể nhà nước và khách thể tham gia vào quá trình chính sách công đều có chung những giá trị xã hội, cùng thụ hưởng lợi ích chung từ chính sách công, vì vậy họ cùng nhau phấn đấu cho mục tiêu chung. Do ý thức được về mình thông qua phân tích chính sách công, nên họ không những tự điều chỉnh mình, mà còn bổ sung, thúc đẩy lẫn nhau ngày càng hoàn thiện. Chính các yếu tố tham gia vào quá trình hoạch định và thực thi chính sách công nhận được động lực thúc đẩy từ kết quả phân tích chính sách công ở các mức độ khác nhau nên đã tạo được môi trường thuận lợi cho các hoạt động cạnh tranh hay liên kết phát triển ngay trong tổ chức. Hoạt động phân tích chính sách công còn chỉ ra mức chênh lệch về kết quả hoạt động giữa các tổ chức trong môi trường và xu thế vận động của môi trường tác động lên tổ chức. Mỗi quan hệ qua lại này sẽ tạo nên động lực cho cả tổ chức và môi trường.

2.3. Chức năng kiểm soát của hoạt động phân tích chính sách công

Một trong những chức năng khá nổi bật của phân tích chính sách công đó là chức năng kiểm soát toàn bộ chu trình chính sách công theo yêu cầu của chủ thể quản lý. Theo đó, khi ban hành chính sách công, ý chí, quyền lực nhà nước được phản ánh trong thái độ đối xử với các chủ thể làm nảy sinh những hiện tượng trong đời sống xã hội nhằm đạt mục tiêu trong tương lai. Theo đó, lộ trình đến mục tiêu dự kiến được cơ quan nhà nước chủ động xây dựng thành chương trình, kế hoạch cụ thể làm căn cứ cho việc thực thi chính sách công trong hiện

tại và tương lai. Trong quá trình thực hiện, trên cơ sở mục tiêu, biện pháp của chính sách công và kế hoạch thực thi, phân tích chính sách công giúp cho cơ quan hoạch định nhận biết được chênh lệch giữa dự báo và thực tế để chủ động xem xét thực trạng vận động của tổ chức, của mỗi quá trình, kịp thời đôn đốc, điều chỉnh mục tiêu, biện pháp cho thích hợp với môi trường nhằm đạt mục tiêu định hướng.

Tài liệu tham khảo

1. William Dum: Public Policy Analysis, Prattice Hall, 1981