

CƠ SỞ TIỀN HÀNH ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG TRONG THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH CÔNG CỦA ĐẠI BIỂU DÂN CỬ

Khi tham gia xây dựng các chính sách liên quan đến kinh tế xã hội cũng như thẩm tra và giám sát các chính sách được đưa vào chương trình hoạt động của Quốc hội, đại biểu Quốc hội rất cần những kiến thức, kỹ năng làm cơ sở cho việc tiến hành đánh giá tác động của chính sách trong giai đoạn xây dựng, thực thi chính sách công góp phần nâng cao chất lượng hoạt động ban hành chính sách của cơ quan lập pháp. Trong chuyên đề này chúng tôi xin giới thiệu tới đại biểu phương pháp đánh giá tác động trong thực hiện chính sách công qua các bước cơ bản nhất giúp đại biểu có cơ sở khoa học khi tham gia giám sát, thẩm tra các chính sách trước khi được ban hành.

1. Câu hỏi đánh giá

Mọi đánh giá bắt đầu với việc xây dựng một câu hỏi nghiên cứu phù hợp với chính sách quan tâm. Sau đó, đánh giá tạo ra bằng chứng tin cậy để trả lời câu hỏi nghiên cứu. Câu hỏi đánh giá tác động cơ bản có thể là: Tác động hoặc tác động nhân quả của chính sách lên kết quả đầu ra mong muốn gì? Ví dụ, tác động của chương trình trợ cấp bảo hiểm y tế lên chi tiêu y tế của hộ gia đình nghèo là gì? Câu hỏi nghiên cứu cũng có thể hướng tới kiểm tra các phương án như: Sự kết hợp tốt nhất giữa các can thiệp chính sách là gì? Ví dụ, sự kết hợp tốt nhất giữa chiến dịch tuyên truyền và tư vấn gia đình để khuyến khích việc nuôi con bằng sữa mẹ là gì? Một câu hỏi đánh giá rõ ràng là điểm khởi đầu của mọi việc đánh giá hiệu lực.

2. Lý thuyết về sự thay đổi

Lý thuyết về sự thay đổi là việc mô tả về một can thiệp phải cung cấp các kết quả mong muốn như thế nào. Nó mô tả logic nhân quả của một can thiệp chính sách hoặc một chính sách cụ thể sẽ đạt được các kết quả đầu ra mong muốn như thế nào và tại sao. Lý thuyết về sự thay đổi là một nền móng then chốt của mọi đánh giá tác động nó xác định trọng tâm nhân quả của việc nghiên cứu. Trong thiết kế đánh giá tác động, lý thuyết về sự thay đổi xác định rõ các câu hỏi nghiên cứu.

Lý thuyết về sự thay đổi mô tả chuỗi các sự kiện dẫn đến các kết quả đầu ra, khám phá ra những điều kiện và các giả định cần thiết để sự thay đổi được

diễn ra, làm rõ logic nhân quả đằng sau can thiệp chính sách, và sắp xếp các can thiệp chính sách theo các tuyến nhân quả hợp với logic. Người đánh giá cùng với các bên liên quan của can thiệp chính sách đưa ra lý thuyết về sự thay đổi nhằm làm sáng tỏ và cải thiện thiết kế can thiệp chính sách. Điều này rất quan trọng trong các can thiệp chính sách nhằm đến mục tiêu thay đổi hành vi. Lý thuyết về sự thay đổi giúp xác định đầu vào và các hoạt động để cung cấp can thiệp chính sách, xác định đầu ra được cung cấp, và các kết quả đầu ra có được từ những thay đổi hành vi kỳ vọng của những người thụ hưởng.

Thời điểm tốt nhất để xây dựng lý thuyết về sự thay đổi đối với một chương trình là thời điểm bắt đầu của quá trình thiết kế, khi các bên liên quan có thể cùng nhau xây dựng tầm nhìn chung về can thiệp chính sách, mục tiêu và lộ trình để đạt được những mục tiêu đó. Sau đó, trên cơ sở những hiểu biết chung đó, các bên liên quan có thể bắt đầu thực hiện can thiệp chính sách. Bên cạnh đó, người thiết kế chương trình nên xem xét tài liệu viết về kinh nghiệm của các can thiệp chính sách tương tự, và tự kiểm tra các bối cảnh, các giả định đằng sau các tuyến nhân quả trong lý thuyết về sự thay đổi đang phác thảo.

3. Chuỗi các kết quả

Lý thuyết về sự thay đổi có thể được mô hình hóa theo nhiều cách khác nhau, chẳng hạn sử dụng mô hình logic, các mô hình lý thuyết, khung logic, các mô hình kết quả đầu ra, các chuỗi kết quả. Tất cả những cách thức này đều bao gồm các thành tố cơ bản của lý thuyết về sự thay đổi, tức là một chuỗi nhân quả, các điều kiện và ảnh hưởng bên ngoài, các giả định chính.

Chuỗi các kết quả trình bày sự mô tả hợp lý, logic về một chuỗi các đầu vào, các hoạt động, và các đầu ra đối với một can thiệp chính sách cụ thể mà trực tiếp gây ra tương tác với hành vi để thiết lập các đường dẫn từ điểm đầu đến điểm cuối cùng là đạt được các tác động. Chuỗi các kết quả thiết lập một logic nhân quả từ khi bắt đầu can thiệp chính sách, bắt đầu với cá nguồn lực sẵn có đến điểm cuối cùng là các mục tiêu dài hạn.

Mỗi chuỗi kết quả cơ bản mô tả các thành tố dưới đây:

- Các đầu vào: Ngân sách, nhân sự, trang thiết bị, nguyên vật liệu cần thiết để thực thu chính sách.

- Các hoạt động: Những hành động được tiến hành hoặc công việc được thực hiện để tạo ra các đầu ra, ví dụ như : các hội thảo, hội nghị, cuộc họp, tuyển dụng, đào tạo nhân lực và tất các hoạt động chính để tạo ra các đầu ra .

- Các đầu ra: Những sản phẩm, hàng hóa và dịch vụ do các hoạt động thực thi chính sách tạo ra. Các đầu ra này nằm dưới sự kiểm soát của cơ quan thực thi chính sách.

- Các kết quả đầu ra: Là các kết quả có thể đạt được khi đối tượng thụ hưởng chính sách sử dụng các đầu ra. Các kết quả đầu ra luôn đạt được trong thời gian ngắn hạn đến trung hạn.

- Các tác động hay kết quả cuối cùng: các tác động chính sách là các mục đích của chính sách hay chúng là tác động cuối cùng của chính sách. Các kết quả cuối cùng này có thể bị ảnh hưởng bởi nhiều nhân tố và thường đạt được trong chuỗi dài hạn.

Chuỗi các kết quả chính sách thuộc vào ba khu vực chính là:

- Thực hiện : Gồm các đầu vào, các hoạt động ,các đầu ra. Đây là những khu vực mà cơ quan thực thi chính sách có thể trực tiếp theo dõi để đo lường các kết quả thực nghiệm.

- các kết quả: các kết quả mong đợi gồm các kết quả đầu ra và các kết quả đầu ra cuối cùng hay tác động. Các kết quả này không nằm dưới sự kiểm soát trực tiếp của cơ quan thực thi chính sách mà phụ thuộc vào những thay đổi hành vi của những người thụ hưởng chính sách. Nói cách khác, các kết quả này phụ thuộc vào sự tương tác giữa hai bên cung (bên thực hiện) và bên cầu (người thụ hưởng). Đây là những khu vực thuộc về đánh giá tác động để đo lường hiệu lực của chính sách.

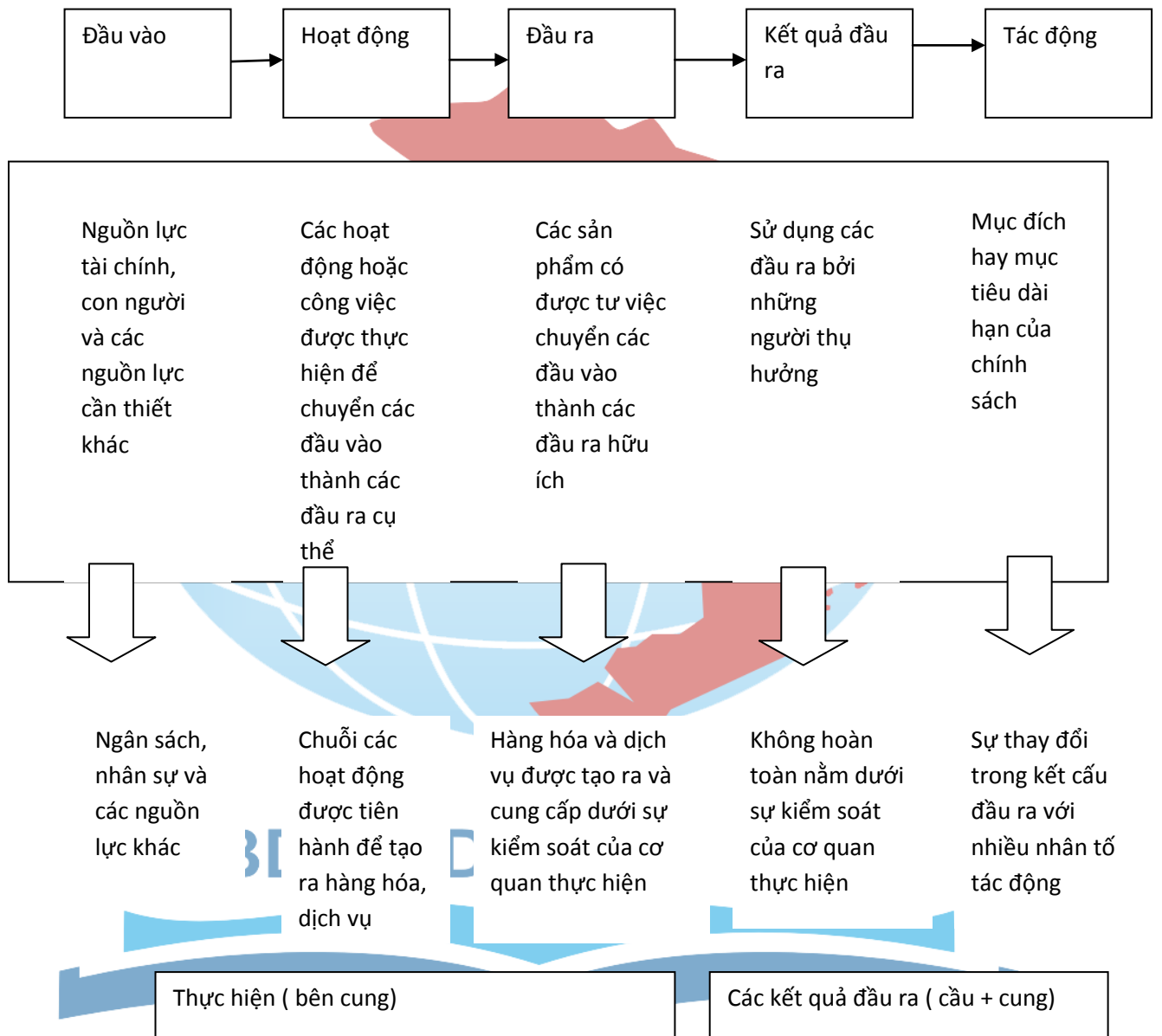
- Các giả định và rủi ro: Những yếu tố bên ngoài có ảnh hưởng đến việc đạt được các kết quả của chính sách (đầu ra, kết quả đầu ra và tác động) đòi hỏi các nhà quản lý chính sách phải dự toán trước và đưa ra biện pháp giảm thiểu chúng.

Chuỗi các kết quả là rất hữu ích cho tất cả các can thiệp chính sách, cho dù chúng có được đánh giá tác động hay không, bởi vì chúng cho phép các nhà hoạch định chương trình đưa ra được các mục tiêu chương trình rõ ràng, do đó giúp họ hiểu logic nhân quả và các chuỗi sự kiện đằng sau một can thiệp chính sách. Chuỗi các kết quả cũng tạo thuận lợi cho các thảo luận xung quanh việc

giám sát đánh giá bởi vì nó cho phép xác định những thông tin nào cần được giám sát và những thay đổi kết quả đầu ra nào cần được đánh giá.

Mô hình logic về chuỗi các kết quả được minh họa như hình dưới đây:

Hình: Mô hình logic về chuỗi các kết quả



Để so sánh các can thiệp chính sách thay thế nhau, chuỗi các kết quả có thể được kết hợp lại thành các cây kết quả để thể hiện tất các phương án lựa chọn khả thi được cân nhắc trong thiết kế can thiệp chính sách hoặc cấu trúc lại can thiệp chính sách. Các cây kết quả này thể hiện chính sách và những phương án thực hiện khác nhau để đạt được các mục tiêu cụ thể; chúng có thể được sử dụng để lựa chọn các can thiệp chính sách nào cần được kiểm tra và đánh giá. Ví dụ,

nếu mục tiêu là cải thiện hiểu biết về tài chính của người nông dân chúng ta có thể kiểm tra các phương án lựa chọn như chiến dịch tuyên truyền với việc mở lớp học hướng dẫn cho người nông dân.

4. Giả thuyết đánh giá

Sau khi phác thảo được chuỗi các kết quả, chúng ta xây dựng các giả thuyết để kiểm tra việc sử dụng, đánh giá tác động. Ví dụ chương trình cải thiện quy trình thực hiện chính sách xóa đói, giảm nghèo giai đoạn 2016-2020 có thể bao gồm:

- Chương trình xóa đói giảm nghèo giai đoạn 2010 – 2015 có những ưu điểm nào và kế hoạch thực hiện chương trình xóa đói giảm nghèo giai đoạn 2016-2020 có ưu điểm gì so với chương trình trước đó.

- Công tác tuyên truyền và định hướng nhân lực cho chương trình xóa đói giảm nghèo được tiến hành như thế nào?

- Kế hoạch đào tạo cán bộ hoạt động chính sách trong chương trình xóa đói giảm nghèo được tiến hành như thế nào để khắc phục được những nhược điểm của chương trình trong giai đoạn trước đó.

- Sự phối kết hợp giữa nhà nước, các tổ chức và cá nhân trong thực hiện chương trình xóa đói giảm nghèo trong giai đoạn hiện nay.

- Dự kiến những kết quả đạt được khi thực hiện theo chương trình xóa đói, giảm nghèo trong giai đoạn hiện nay.

5. Lựa chọn chỉ số đo lường kết quả thực hiện

Một chuỗi các kết quả được cung cấp sẽ mô tả hữu ích cho việc lựa chọn các chỉ số đo lường các kết quả dọc theo chuỗi. Các chỉ số này bao gồm các chỉ số được sử dụng cho theo dõi thực hiện can thiệp chính sách và cho đánh giá các kết quả. Sự tham gia của các bên liên quan vào lựa chọn chỉ số này sẽ đảm bảo các chỉ số được lựa chọn là những thước đo tốt nhất các kết quả thực hiện can thiệp chính sách. Các chỉ số được thiết lập cần bảo đảm tiêu chuẩn SMART, cụ thể:

- Cụ thể (Specific): Đo lường thông tin cần thiết.

- Có thể đo lường được (Measurable): Bảo đảm thông tin hoàn toàn có thể thu thập được.

- Có thể quy kết được (Attributable): Bảo đảm mỗi thước đo được gắn kết với các nỗ lực của can thiệp chính sách.

- Có tính khả thi (Realistic): Bảo đảm dữ liệu có thể thu thập đúng thời điểm, với tần suất hợp lý, và với chi phí hợp lý.

- Có mục đích (Targeted): Hướng tới dân số mục tiêu. Khi lựa chọn các chỉ số, cần nhớ rằng điều quan trọng là xác định rõ tất cả các chỉ số dọc theo chuỗi kết quả và không chỉ có ở cấp độ kết quả đầu ra, để giúp chúng ta có thể theo dõi logic nhân quả mọi kết quả đầu ra của chương trình. Thậm chí chúng ta thực hiện một đánh giá tác động, thì chúng vẫn hữu ích cho theo dõi các kết quả thực hiện, qua đó chúng ta có thể xác định được liệu các can thiệp có được thực hiện như kế hoạch hay không, liệu chúng có đạt được kết quả đúng thời gian không. Nếu không có các chỉ số dọc theo chuỗi kết quả, thì đánh giá tác động sẽ chỉ ra” một hộp đen” và không cho phép giải thích tại sao lại đạt được các kết quả.

Bên cạnh việc lựa chọn các chỉ số, chúng ta cũng cần xem xét các kế hoạch thu thập dữ liệu. Bảng liệt kê các thành tố cơ bản của một kế hoạch giám sát và đánh giá, bao gồm các kế hoạch cần thiết để tạo ra từng chỉ số tin cậy và kịp thời.

Bảng: các thành tố của một kế hoạch giám sát và đánh giá

Thành tố	Mô tả
Các kết quả đầu ra mong đợi (kết quả đầu ra và đầu ra)	Có được từ những văn bản thiết kế chương trình và chuỗi các kết quả
Các chỉ số (với dữ liệu cơ sở và các chỉ tiêu chỉ thị)	Bắt nguồn từ chuỗi kết quả; các chỉ số cần bảo đảm tiêu chí SMART
Nguồn dữ liệu	Nguồn và vị trí để thu thập tìm các dữ liệu, ví dụ: khảo sát, nghiên cứu tài liệu, tham vấn các bên liên quan
Tần suất dữ liệu	Tần suất sẵn có dữ liệu
Trách nhiệm	Ai chịu trách nhiệm tổ chức thu thập dữ liệu và kiểm tra chất lượng, nguồn dữ liệu?

Phân tích và báo cáo	Tần suất phân tích, phương pháp phân tích và trách nhiệm báo cáo
Nguồn lực	Ước tính các nguồn lực cần thiết và cam kết thực hiện các hoạt động theo dõi, đánh giá kế hoạch
Sử dụng cuối cùng	Ai sẽ nhận và xem xét lại thông tin? Nó phục vụ mục đích gì
Rủi ro	Những rủi ro và giả định trong việc thực hiện các hoạt động theo dõi, đánh giá dự kiến là gì? Chúng có tác động đến các sự kiện theo dõi, đánh giá dự kiến và chất lượng của dữ liệu không?

Nguồn: UNDP, 2009

TTBD ĐBDC