

MỘT SỐ PHƯƠNG PHÁP CƠ BẢN TRONG GIÁM SÁT CHÍNH SÁCH CÔNG

Giám sát thực hiện chính sách công là hoạt động kiểm tra sự phù hợp, hiệu quả và tác động của chính sách bởi các tiêu chí cụ thể nhằm cải thiện để xây dựng chính sách, giải quyết các vấn đề kinh tế xã hội thông qua các quy định, luật, quy tắc, nguyên tắc, thông lệ của một nhóm hoặc một tổ chức sử dụng để thực hiện các vấn đề cơ liên quan đến chủ đề giám sát.

Ở Việt Nam hiện nay, chính sách công được xác định là bộ phận nền tảng trọng yếu của thể chế hành chính dựa trên các yếu tố cấu thành của nền hành chính bởi các yếu tố bộ máy hành chính; đội ngũ cán bộ - công chức; tài chính công. Việc giám sát của Quốc hội đối với hoạt động quản lý, điều hành của Chính phủ trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa thông qua các công cụ tiền đề, không thể thay thế và chi phối các công cụ quản lý khác pháp luật, kế hoạch, phân cấp - phân quyền... với mục tiêu nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước và đẩy mạnh chất lượng của sự nghiệp đổi mới các đại biểu cần phải nắm được một số phương pháp cơ bản sau đây:

1. Suy luận nhân quả

Về cơ bản, câu hỏi đánh giá tác động cấu thành vấn đề suy luận nhân quả. Việc đánh giá tác động của một can thiệp chính sách lên một chuỗi các kết quả đầu ra tương đương với việc đánh giá tác động nhân quả của can thiệp chính sách lên các kết quả đầu ra đó. Hầu hết các câu hỏi chính sách công bao gồm các mối quan hệ nhân quả. Ví dụ, chương trình đào tạo giáo viên có cải thiện điểm thi của học sinh không? Chương trình trợ cấp tiền mặt có điều kiện có tạo ra các kết quả đầu ra y tế tốt hơn cho học sinh không? Chương trình đào tạo có tăng thu nhập cho học viên không?

Cho dù các câu hỏi nhân quả là phổ biến không dễ thiết lập một mối quan hệ nhân quả. Ví dụ, trong trường hợp chương trình đào tạo nghề, chỉ quan sát sự gia tăng thu nhập của người học sau khi hoàn thành khóa học là chưa đủ để thiết lập quan hệ nhân quả. Thu nhập của học viên có thể tăng lên cho dù họ không tham gia khóa đào tạo, mà do nỗ lực của chính bản thân họ, do thay đổi các điều kiện của thị trường lao động, hoặc do một trong số các nhân tố khác mà có thể tác động đến thu nhập. Các đánh giá tác động giúp khắc phục thách thức của

việc thiết lập mối quan hệ nhân quả thông qua kinh nghiệm thiết lập một can thiệp chính sách, và chỉ can thiệp chính sách đó đóng góp vào sự thay đổi trong một kết quả đầu ra. Để thiết lập mối quan hệ nhân quả giữa một can thiệp chính sách và một kết quả đầu ra, chúng ta sử dụng các phương pháp đánh giá tác động để bác bỏ khả năng tác động của các nhân tố khác lên kết quả đầu ra đó, chứ không chỉ để giải thích tác động được quan sát.

Câu trả lời cho câu hỏi đánh giá tác động cơ bản: Tác động hay tác động nhân quả của một can thiệp chính sách P lên kết quả đầu ra Y mong muốn là gì?, được xác định bởi công thức đánh giá cơ bản sau:

$$\alpha = (Y|P = 1) - (Y|P = 0)$$

Công thức này cho biết tác động nhân quả (α) của can thiệp chính sách P lên kết quả đầu ra Y là chênh lệch kết quả khi có can thiệp chính sách P (nói cách khác, khi P=1) và cùng kết quả đầu ra Y khi không có can thiệp chính sách (tức là, khi P=0). Ví dụ, nếu P biểu thị chương trình đào tạo nghề và biểu thị thu nhập, thì tác động nhân quả của chương trình đào tạo nghề (α) là chênh lệch giữa thu nhập của một người (Y) sau khi tham gia vào chương trình đào tạo nghề (tức khi P=1) và thu nhập của người đó (Y) tại cùng thời điểm nếu người đó không tham gia chương trình đào tạo nghề (tức khi P=0). Nói một cách khác, chúng ta đo lường thu nhập tại một thời điểm đối với cùng một đơn vị quan sát (trong trường hợp này là một người), nhưng trong hai tình trạng khác nhau. Nếu có thể làm được việc này thì chúng ta quan sát thu nhập mà cùng một cá nhân sẽ có tại cùng một thời điểm có và không có chương trình, nhằm mục đích duy nhất là để giải thích đối với mọi chênh lệch trong thu nhập của cá nhân đó sẽ là chương trình đào tạo nghề. Bằng việc so sánh cùng cá nhân với chính cá nhân đó tại cùng thời điểm, chúng ta có thể loại bỏ các nhân tố bên ngoài mà có thể được cho là tạo ra sự chênh lệch trong thu nhập. Do đó, chúng ta có thể tin tưởng mối quan hệ giữa chương trình đào tạo nghề và thu nhập là nhân quả. Công thức đánh giá cơ bản là đúng đối với mọi đơn vị phân tích – một người, một hộ gia đình, một cộng đồng, một doanh nghiệp, một trường học, một bệnh viện, hoặc bất kỳ đơn vị quan sát nào mà có thể nhận được hoặc bị tác động bởi một can thiệp bởi một chính sách. Công thức đánh giá cơ bản trên cũng đúng với mọi kết quả đầu ra (Y) có liên quan trực tiếp can thiệp chính sách. Sau khi chúng ta đo lường được hai thành tố chính của công thức này là kết quả đầu ra (Y) cả khi có can

thiệp chính sách thì chúng ta có thể trả lời mọi câu hỏi về tác động của can thiệp chính sách.

2. Phản thực

Như đã thảo luận ở trên, chúng ta xem tác động (α) của một can thiệp chính sách là chênh lệch trong kết quả đầu ra (Y) đối với cùng một cá nhân khi tham gia vào một can thiệp chính sách. Tuy nhiên, việc đo lường cùng một người trong hai tình trạng khác nhau tại cùng một thời điểm là không điểmlà không thể, tại vì một thời điểm xác định, một cá nhân hoặc tham gia vào can thiệp chính sách hoặc không tham gia vào can thiệp chính sách. Một cá nhân không thể được quan sát đồng thời trong hai tình trạng khác nhau (tức là tham gia và không tham gia chương trình). Vấn đề này gọi là vấn đề phản thực: Chúng ta đo lường cái sẽ được diễn ra nếu tình huống xảy ra? Cho dù chúng ta có thể quan sát và đo lường được kết quả đầu ra (Y) đối với những người tham gia can thiệp chính sách ($Y | P=1$) thì không có dữ liệu không thể thiết lập những kết quả sẽ có khi không có can thiệp chính sách ($Y | P=0$). Trong công thức đánh giá cơ bản, ($Y | P=0$) thể hiện vấn đề phản thực. Chúng ta xem phản thực là những gì sẽ xảy ra nếu một con người đã không thamvaof can thiệp chính sách. Nói cách khác phản thực là kết quả đầu ra (Y) sẽ có khi không có can thiệp hính sách (P). Phản thực là ước lượng về kết quả đầu ra (Y) sẽ có đối với một đơn vị tham gia can thiệp chính sách khi không có can thiệp chính sách (P).

Khi tiến hành một đánh giá tác động tương đối dễ để chúng ta thấy được điều kiện đầu tiên của công thức ($Y | P=1$) là kết quả đầu ra khi có can thiệp. Chúng ta dễ dàng đo lường được kết quả đầu ra mong đợi đối với dân số đã tham gia vào can thiệp chính sách. Tuy nhiên điều kiện thứ hai của công thức ($Y | P=0$) là kế quả đầu ra khi không có can thiệp không thể quan sát trực tiếp đối với những người tham gia can thiệp chính sách do đó cần phản thực. Để làm việc này thông thường người đánh giá sử dụng nhóm so sánh (đôi khi được gọi là nhóm đối chứng). Về việc xác định nhóm so sánh là điểm then chốt của mọi đánh giá tác động bất kể loại can thiệp chính sách được đánh giá. Nói một cách khác không có ước lượng hợp lệ về quản thực thì không thể thiết lập được tác động của một can thiệp chính sách.

3.Ước lượng phản lực

Về phương diện khái niệm việc giải quyết vấn đề phản thực đòi hỏi người đánh giá phải xác định được một phiên bản hoàn hảo đối với từng người tham gia can thiệp chính sách. Trong thực tế chúng ta không thể xác định được những phiên bản hoàn hảo thậm chí giữa hai an em sinh đôi vẫn có những điểm khác nhau quan trọng . Tuy nhiên cho dù không có phiên bản hoàn hảo đối với một cá nhân đơn lẻ nhưng chúng ta có thể sử dụng được các công cụ thống kê để tạo ra hai nhóm cá nhân mà nếu số lượng đủ lớn thì về thống kê không có sự khác biệt giữa hai nhóm cá nhân này. Trong thực tế một mục tiêu quan trọng của đánh giá tác động là xác định một nhóm người tham gia can thiệp chính sách nhóm can thiệp hay nhóm kiểm soát và nhóm người không tham gia nhóm so sánh hay nhóm đối chứng là giống hệt nhau về thống kê khi không có can thiệp chính sách. Nếu hai nhóm là giống hệt nhau về thống kê khi không có can thiệp chính sách. Nếu hai nhóm là giống hệt nhau chỉ để một nhóm tham gia vào can thiệp chính sách và một nhóm không tham gia vào can thiệp chính sách chúng ta có thể chắc chắn mọi sự khác biệt trong các kết quả đầu ra phải do can thiệp chính sách .

Do đó thách thức chính là xác định một nhóm so sánh hợp lệ có cùng đặc điểm như nhóm can thiệp và nhóm so sánh phải giống nhau ít nhất trong ba cách sau:

- Thứ nhất nhóm can thiệp và nhóm so sánh phải giống hệt nhau khi không có can thiệp chính sách. Cho dù không nhất thiết mỗi đơn vị trong nhóm can thiệp phải giống hệt mọi đơn vị trong nhóm so sánh nhưng các đặc điểm trung bình của nhóm can thiệp và nhóm so sánh phải tương đương nhau.

- Thứ hai, các nhóm can thiệp và nhóm so sánh phải phản ứng với can thiệp chính sách theo cùng các thức

- Thứ ba nhóm can thiệp và nhóm so sánh không thể bị bộc lộ khác nhau trước những can thiệp khác trong suốt giai đoạn đánh giá.

Khi đáp ứng được các điều kiện trên thì chỉ duy nhất sự tồn tại của can thiệp chính sách giải thích chi một khác biệt trong một kết quả đầu ra (Y) giữa hai nhóm khi can thiệp chính sách được thực hiện. Sự khác biệt giữa nhóm can thiệp và nhóm so sánh là các thành viên nhóm can thiệp nhận được can thiệp

chính sách, trong khi đó các thành viên nhóm so sánh không nhận được can thiệp chính sách. Khi sự khác biệt trong kết quả đầu ra có thể quy kết hoàn toàn cho can thiệp chính sách thì tác động nhân quả của can thiệp chính sách được xác định rõ ràng.

Lưu ý nhóm không tham gia vào chương trình hay nhóm so sánh hợp lệ sẽ có cùng đặc điểm như nhóm tham gia vào can thiệp chính sách nhóm can thiệp, ngoại trừ trong thực tế các đơn vị trong nhóm so sánh không hưởng lợi từ can thiệp chính sách. Một nhóm so sánh không hợp lệ là một nhóm mà khác biệt so với nhóm can thiệp theo một cách thức nào đó ngoại trừ không có can thiệp. Những khác biệt có thể dẫn đến sự ước lượng về tác động không đúng hay đúng hơn là chúng ta sẽ ước lượng tác động của can thiệp chính sách hòa lẫn với tác động của những khác biệt đó.

4. Các loại ước lượng tác động

Khi đã ước lượng của tác động can thiệp chính sách người đánh giá cần biết cách thức giải quyết kết quả đáng giá. Một đánh giá tác động luôn ước lượng tác động của một can thiệp chính sách bằng một so sánh với các kết quả đầu ra đối với nhóm can thiệp với ước lượng về phản thực có được từ so sánh hợp lệ. Việc giải thích tác động của can thiệp chính sách phụ thuộc vào kết quả mà nhóm can thiệp và phản thực thể hiện. Có hai loại ước lượng tác động là:

- Tác động dự định can thiệp (ITT): Tác động ước lượng (α) được gọi là ước lượng dự định can thiệp khi công thức đánh giá cơ bản được áp dụng cho các đơn vị mà can thiệp chính sách cung cấp, cho dù họ có thực sự tham gia can thiệp chính sách hay không. Tác động của dự định can thiệp rất quan trọng đối với những trường hợp cố gắng xác định tác động trung bình của một can thiệp chính sách nên dân số quan tâm.

- Tác động can thiệp trên đối tượng can thiệp (TOT): Trái với tác động dự định can thiệp tác động ước lượng α được gọi là ước lượng can thiệp trên đối tượng can thiệp khi công thức đánh giá cơ bản được áp dụng cho các đơn vị àm can thiệp chính sách cung cấp và thực sự tham gia vào can thiệp chính sách.

Các ước lượng dự định can thiệp và can thiệp trên đối tượng can thiệp sẽ giống nhau khi có sự tuân thủ đầy đủ, tức là khi tất cả các đơn vị mà can thiệp chính sách cung cấp thực sự quyết định tham gia vào can thiệp chính sách.

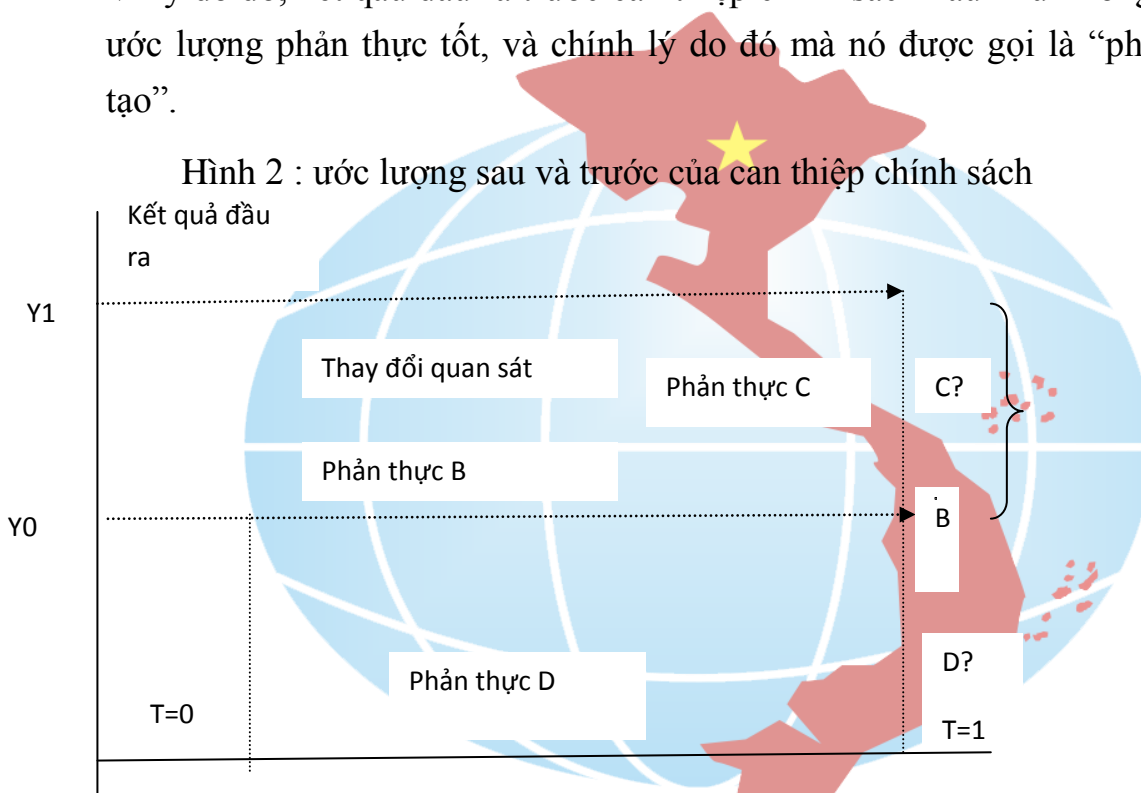
5. Các ước lượng giả tạo về phản thực

5.1. So sánh sau và trước

So sánh sau và trước cố gắng thiết lập tác động của một can thiệp chính sách bằng việc theo dõi những thay đổi trong kết quả đầu ra đối với những người tham gia can thiệp chính sách theo thời gian. Trở lại công thức đánh giá tác động cơ bản, kết quả đầu ra đối với những can thiệp ($Y | P=1$) đơn giản là kết quả đầu ra sau can thiệp. Tuy nhiên, phản thực ($Y | P=0$) được ước lượng sử dụng kết quả đầu ra trước can thiệp. Về bản chất so sánh này giả định nếu can thiệp chính sách sẽ có tình trạng giống hệt như tình trạng trước can thiệp chính sách. Tuy nhiên, trong đại đa số các trường hợp giả định này không tồn tại. Đánh giá tác động sử dụng so sánh sau và trước được minh họa như hình 1. Trong hình này, kết quả đầu ra đối với nhóm can thiệp chính sách là Y_0 và kết quả đầu ra đối với nhóm can thiệp sau can thiệp chính sách là Y_1 . Nếu chúng ta đánh giá tác động sử dụng so sánh sau và trước thì chúng ta sẽ sử dụng kết quả đầu ra trước can thiệp làm phản thực, và áp dụng công thức cơ bản chúng ta ước lượng được tác động của can thiệp chính sách là $Y_1 - Y_0$. Tuy nhiên, một câu hỏi đặt ra ở đây là, đây có phải là tác động thực của can thiệp chính sách hay không? Nếu chúng ta chưa biết được các nhân tố bên ngoài tác động đến kết quả đầu ra sau và trước can thiệp, thì kết quả so sánh sau và trước đó có thể không chính xác. Chẳng hạn, các điều kiện bên ngoài sau can thiệp chính sách có thể thuận lợi hơn hoặc khó khăn hơn so với trước can thiệp chính sách dẫn đến chúng ta ước lượng quá cao hoặc quá thấp tác động của can thiệp chính sách lên kết quả đầu ra. Trong trường hợp, các điều kiện bên ngoài sau can thiệp chính sách thuận lợi hơn so với trước can thiệp chính sách, thì $Y_1 - Y_0$ không phải là tác động thực sự của can thiệp chính sách, bởi vì có những nhân tố bên ngoài khác đóng góp vào kết quả đầu ra Y_1 ; hay nói cách khác, tác động thực sự của can thiệp chính sách nhỏ hơn $Y_1 - Y_0$, và phản thực phải là C thay vì là B. Trong trường hợp, các điều kiện bên ngoài sau can thiệp chính sách bất lợi hơn so với trước can thiệp chính sách, thì ước lượng $Y_1 - Y_0$ cũng không phải là tác động thực sự của can thiệp chính sách, bởi vì những nhân tố bên ngoài làm giảm bớt kết quả đầu ra Y_1 , hay nói cách khác tác động thực sự của can thiệp chính sách lớn hơn $Y_1 - Y_0$, và phản thực phải là D thay vì là B.

Nói tóm lại, không thể đơn giản tính toán tác động thực sự của can thiệp chính sách bằng việc so sánh sau và trước, trừ phi về thống kê có thể dự đoán được mọi nhân tố khác mà có thể ảnh hưởng đến kết quả đầu ra theo thời gian. Đánh giá tác động được sử dụng so sánh sau và trước có thể không đánh giá đúng tác động thực sự của can thiệp chính sách, bởi vì có nhiều nhân tố ngoài can thiệp chính sách có thể tác động đến đa số các kết quả đầu ra mong muốn. Vì lý do đó, kết quả đầu ra trước can thiệp chính sách hầu như không bao giờ là ước lượng phản thực tốt, và chính lý do đó mà nó được gọi là “phản thực giả tạo”.

Hình 2 : ước lượng sau và trước của can thiệp chính sách



Nguồn tham khảo từ Impac Evaluation in Practice, p41.

5.2. So sánh tham gia và không tham gia

Đánh giá tác động sử dụng so sánh tham gia và không tham gia là so sánh các đơn vị nhận được can thiệp chính sách đối với các đơn vị không nhận can thiệp chính sách có và không có tạo ra một phản thực giả tạo khác. Nó được gọi là phản thực giả tạo bởi vì nhóm tham gia và không tham gia can thiệp chính sách, về cơ bản, là khác nhau. Chính những đặc điểm khác nhau giữa nhóm tham gia và không tham gia có thể tác động khác nhau đến kết quả đầu ra đối với nhóm tham gia và không tham gia - điều này dẫn đến việc ước lượng không đúng về tác động của can thiệp chính sách. Hay nói cách khác, việc đánh giá tác động có những sai số và sai số này được gọi là “sai số lựa chọn”. Sai số lựa chọn xuất hiện khi các lý do để một cá nhân tham gia vào một can thiệp chính sách

tương quan với kết quả đầu ra. Sai số này thường xuất hiện khi nhóm so sánh không đủ tiêu chuẩn để tham gia can thiệp chính sách hoặc quyết định không tham gia vào can thiệp chính sách. Đánh giá tác động sử dụng so sánh tham gia và không tham gia được minh họa như hình 3. Trong hình này Y_4 là kết quả đầu ra của nhóm tham gia chương trình nhóm can thiệp và Y_3 là kết quả của nhóm không tham gia chương trình nhóm so sánh. So sánh nhóm tham gia và nhóm không tham gia này sẽ cho biết tác động của can thiệp chính sách là $Y_4 - Y_3$. Một câu hỏi đặt ra là, đây có phải là ước lượng chính xác về tác động của một can thiệp chính sách không? Nếu chúng ta chưa biết được lý do vì sao một nhóm tham gia can thiệp chính sách trong khi một nhóm khác lại không tham gia chương trình, thì kết quả so sánh có thể không chính xác. Do đó, chúng ta không thể biết liệu Y_3 có phải là kết quả phản thực chính xác về tác động của can thiệp chính sách hay không. Chẳng hạn, các kết quả giữa nhóm tham gia và không tham gia có khác biệt trước can thiệp chính sách; sự khác biệt này có thể do những khác biệt nội tại giữa hai nhóm. Nếu chúng ta biết được kết quả phản thực (Y_0, Y_2), thì ước lượng thực về tác động của can thiệp chính sách là $Y_4 - Y_2$ chứ không phải $Y_4 - Y_3$. Như vậy, phản thực giả dẫn đến đánh giá không chính xác tác động thực của can thiệp chính sách.

The logo for TTBD ĐBDC features a stylized globe in the background with a red map of Vietnam overlaid on it. Below the globe, the text 'TTBD ĐBDC' is written in a bold, blue, sans-serif font. Underneath the text are two horizontal, wavy blue bars of varying shades, creating a decorative banner effect.

TTBD ĐBDC