

QUY TRÌNH PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH CÔNG

Quá trình chính sách công gồm các bước từ khởi đầu chính sách công đến kết thúc thực thi chính sách công. Trong suốt thời gian tồn tại, các bước trong quá trình đó đều được theo dõi phân tích một cách đầy đủ, nghiêm túc. Ở mỗi bước khác nhau có những yêu cầu về nội dung phân tích khác nhau, nhưng lại thống nhất với nhau về quy trình phân tích. Sự thống nhất này xuất phát từ yêu cầu chung của kết quả phân tích. Để có được kết quả theo yêu cầu, phân tích chính sách công phải thực hiện theo quy trình thống nhất sau đây:

1. Xác định mục đích, yêu cầu phân tích chính sách công

Bất kỳ hoạt động phân tích nào cũng phải có mục đích. Mục đích phân tích chính sách công gắn với nội dung và yêu cầu cụ thể của nhà quản lý. Từ yêu cầu khách quan của nội dung phân tích và yêu cầu của chủ thể quản lý mà các nhà phân tích đặt ra yêu cầu phân tích. Mục đích, yêu cầu phân tích là yếu tố có vai trò định hướng cho hoạt động phân tích. Để mục đích, yêu cầu phân tích có tính hiện thực, ngoài việc căn cứ vào nội dung phân tích còn cần phải căn cứ vào điều kiện thực tế của công tác phân tích.

2. Chuẩn bị cho công tác phân tích

Tuy phân tích chính sách công là hoạt động mang tính thường xuyên trong các cơ quan, đơn vị chức năng, nhưng muốn công tác này đạt kết quả và hiệu quả thì vẫn cần phải chủ động làm tốt các nội dung trong bước chuẩn bị. Những nội dung này bao gồm:

2.1. Dự kiến chương trình, kế hoạch phân tích chính sách công

Để chủ thể phân tích chính sách công chủ động thực hiện có hiệu quả các nội dung phân tích, cần phải xây dựng chương trình, kế hoạch phân tích. Kế hoạch phân tích chính sách công được xây dựng trên cơ sở mục đích, yêu cầu phân tích chính sách công và thực tế môi trường tồn tại của chính sách công. Ngay sau khi xác định mục tiêu chính sách, chủ thể phân tích tiến hành lập kế hoạch phân tích chính sách công. Chương trình kế hoạch phân tích chính sách công được lập theo các nội dung chủ yếu sau đây:

- Kế hoạch tổ chức phân tích;
- Kế hoạch chương trình phối hợp triển khai thực hiện phân tích;

- Kế hoạch thu, xử lý, quản lý và sử dụng tài liệu;
- Kế hoạch chương trình cung ứng vật tư kỹ thuật cho phân tích;
- Kế hoạch chương trình kiểm tra, giám sát hoạt động phân tích.

Kế hoạch cho các nội dung hoạt động phân tích trên đây được xây dựng theo nguyên tắc cân đối, hiệu quả và quan hệ động.

2.2. Thu thập tài liệu theo yêu cầu nội dung phân tích

Tài liệu cần cho phân tích chính sách công rất đa dạng, phong phú gồm nhiều chủng loại và cấp độ khác nhau. Mỗi nội dung phân tích cần những tài liệu khác nhau. Cùng một nội dung phân tích ở các cấp độ khác nhau cũng cần những tài liệu không giống nhau. Tuy nhiên, các tài liệu cần cho phân tích cũng đặt ra những yêu cầu chung để các nhà phân tích có phương án thu thập tài liệu thích hợp. Những yêu cầu đó là:

- Tài liệu thu thập phải đúng với nội dung phân tích;
- Tài liệu thu thập phải đủ theo yêu cầu phân tích;
- Tài liệu thu thập phải bảo đảm chính xác.

Khác với tài liệu văn hoá xã hội thông thường có thể thu được trên nhiều phương tiện thông tin đại chúng hay trong đời sống xã hội thường nhật; thông tin về chính sách và tổ chức thực thi chính sách công liên quan đến quan điểm, định hướng phát triển đất nước, đến trách nhiệm, quyền hạn của cơ quan nhà nước các cấp trước quyền lợi không giới hạn của các đối tượng chính sách công. Tài liệu liên quan đến các thông tin như vậy thường nằm trong khu vực quản lý của các cơ quan nhà nước và được cung cấp qua kênh chính thức. Tuy theo yêu cầu phân tích để lựa chọn phương pháp thu thập dữ liệu. Hiện có nhiều phương pháp thu thập dữ liệu được sử dụng phổ biến như: phương pháp tổng hợp, phương pháp điều tra, phương pháp phỏng vấn, phương pháp mô phỏng... Những thông tin thu thập trên các kênh không chính thức cần phải xem xét xử lý cẩn trọng hơn.

2.3. Xử lý tài liệu cho phù hợp với phương pháp phân tích

Thông tin phục vụ cho phân tích chính sách công thường là những thông tin mang tính kiểm chứng cao, bởi vậy tài liệu thu được buộc phải trải qua quá

trình xử lý. Do tính phức tạp của các loại tài liệu, xử lý tài liệu được chia thành các bước cụ thể hơn sau đây:

- Xử lý thô tài liệu

Ở bước này, chủ yếu tài liệu được phân loại theo các tiêu chí lựa chọn hay xác định đơn vị đo lường...

- Xử lý tinh tài liệu

Sau khi xử lý thô, tài liệu được xem xét về cả số lượng và chất lượng. Được tính toán lại, điều chỉnh, bổ sung những thiếu sót trong tài liệu thu thập để bảo đảm tính thống nhất, lôgic của tài liệu.

- Tổng hợp tài liệu thành những thông tin cần thiết theo yêu cầu phân tích

Đây là bước quan trọng biến những dữ liệu thu được từ các nguồn khác nhau thành thông tin cho đầu vào của quá trình phân tích. Kết quả tổng hợp thông tin có vai trò quyết định đến chất lượng sản phẩm của quá trình phân tích (kết quả phân tích). Thông tin tổng hợp được phản ánh qua các chỉ tiêu phân tích phù hợp với từng nội dung phân tích. Phương pháp tổng hợp tài liệu thường được sử dụng là những phương pháp truyền thống như thay thế liên hoàn, số bình quân, số tương đối, so sánh... Tài liệu qua xử lý phải đáp ứng yêu cầu phân tích về số lượng, chất lượng, về chủng loại, thời gian và độ chính xác.

3. Tiến hành phân tích chính sách công

Sau khi có đủ các yếu tố đầu vào, nhà phân tích tiến hành thực hiện từng nội dung phân tích theo tiến trình chính sách công. Tiến trình phân tích các nội dung chính sách được thực hiện theo các bước sau đây:

3.1. Khái quát về nội dung phân tích

Theo yêu cầu phân tích, mỗi nội dung phân tích đều hướng đến những mục tiêu cụ thể. Nhà phân tích cần phải nắm chắc định hướng này trong suốt quá trình phân tích. Để có được cảm nhận ban đầu về định hướng mục tiêu cần phải tiến hành đánh giá khái quát nội dung phân tích. Bằng phương pháp phân tích các chỉ tiêu tổng hợp sẽ cho biết mức độ hoàn thiện hay thực hiện của nội dung phân tích theo yêu cầu quản lý. Nếu nội dung phân tích có kết quả thực hiện tốt hơn yêu cầu sẽ làm cho nhà phân tích đồng thuận với quá trình diễn biến của nội

dung để từ đó tiến hành phân tích tìm kiếm những yếu tố tích cực cấu thành kết quả thực hiện nội dung phân tích.

3.2. Phân tích các yếu tố cấu thành nội dung phân tích

Nội dung phân tích chính sách công là những hoạt động trong mỗi bước của quá trình chính sách công như: hoạch định chính sách công, xây dựng kế hoạch triển khai chính sách công, tổ chức thực hiện chính sách công... Mỗi nội dung đều bao hàm các yếu tố cấu thành là chủ thể tổ chức điều hành, các đối tượng thực thi, các điều kiện vật chất - kỹ thuật - tài chính, yếu tố môi trường. Các yếu tố có vai trò, vị trí khác nhau trong từng nội dung phân tích. Nếu xác định đúng vị trí của các yếu tố cấu thành nội dung phân tích sẽ giúp phát huy được tiềm năng của chúng trong hoạt động chính sách công. Ngược lại, sẽ làm mất đi động lực của các yếu tố, làm hạn chế kết quả hoạt động của nội dung phân tích. Nhiệm vụ phân tích là xem xét, đánh giá các yếu tố cấu thành nội dung về mặt số lượng và chất lượng để từ đó phân tích, đánh giá đúng mức nội dung phân tích về quy mô, trình độ phát triển hay hoàn thiện so với yêu cầu quản lý.

3.3. Phân tích ảnh hưởng của các nhân tố đến kết quả hoạt động của nội dung

Quy mô và trình độ phát triển của nội dung phân tích so với yêu cầu quản lý do tác động của nhiều nhân tố. Có những nhân tố tích cực tác động thuận chiều đến sự vận động của nội dung. Có những nhân tố tiêu cực tác động ngược chiều, cản trở sự vận động của nội dung. Có những nhân tố thuộc về chủ quan do các yếu tố cấu thành nội dung phân tích gây ra, có những nhân tố thuộc về khách quan do các yếu tố ngoại vi của nội dung phân tích gây ra. Nhiệm vụ của phân tích là chỉ ra các nhân tố và mức ảnh hưởng của chúng đến kết quả hoạt động của nội dung phân tích để có biện pháp ứng xử hữu hiệu với các nhân tố đó.

3.4. Kết luận về hoạt động của công tác phân tích

Sự tồn tại và phát triển của công tác phân tích tùy thuộc vào quy mô, trình độ hiện có của nội dung và sự ảnh hưởng của các nhân tố ở trong và ngoài quá trình phân tích. Tổng hợp kết quả phân tích của các bước trong quá trình cho phép kết luận về hoạt động của công tác phân tích. Kết luận phải thể hiện được

thực trạng của nội dung phân tích; thể hiện xu thế vận động của nội dung đó trong tương lai; thể hiện khả năng đáp ứng yêu cầu của nội dung phân tích. Những kết luận này là cơ sở để chủ thể ra quyết định điều chỉnh, bổ sung nội dung phân tích và các biện pháp để tăng cường hoạt động của công tác phân tích trong tương lai.

3.5. Đề xuất những biện pháp tăng cường hay hoàn thiện nội dung phân tích

Những biện pháp đề xuất tập trung vào hướng bổ sung, hoàn thiện các yếu tố để tăng cường khả năng tồn tại của nội dung phân tích, thúc đẩy các nhân tố tích cực, ngăn ngừa, hạn chế các nhân tố tác động tiêu cực đến nội dung phân tích. Để phát huy tác dụng của các biện pháp đề xuất, nhà phân tích cần chú ý đến sự thích ứng của các biện pháp với những cơ chế quản lý hiện hành của nhà nước.

3.6. Kiểm định và điều chỉnh kết quả phân tích

Kết quả phân tích các nội dung trên đây được sử dụng để ra những quyết định có liên quan đến chính sách công, đến công tác tổ chức - điều hành thực thi chính sách công của các cơ quan nhà nước và quá trình tham gia thực hiện chính sách công của mọi tầng lớp nhân dân. Bởi vậy trước khi công bố kết quả phân tích phải được kiểm định và hoàn thiện. Kiểm định kết quả phân tích có thể thực hiện qua xác suất một số trong các kết quả chung, hoặc kiểm định kết quả của những nội dung quan trọng và cũng có thể tiến hành với toàn bộ kết quả phân tích theo yêu cầu của chủ thể quản lý.

Do những không chế về thời gian nên kiểm định phải sử dụng các phương pháp phân tích nhanh và có sự trợ giúp của các phương tiện kỹ thuật, công nghệ hiện đại như phương pháp liên hệ, suy diễn, chuyên gia, tra cứu, hệ thống máy vi tính...

Qua kiểm định sẽ cho phép kết luận về mức độ hoàn thành nhiệm vụ phân tích các nội dung hoạt động chính sách công. Đồng thời đây còn là căn cứ để hoàn thiện kết quả phân tích trước khi lập báo cáo phân tích.

3.7. Lập báo cáo phân tích

Báo cáo phân tích là bản tổng hợp các kết quả phân tích chính sách công theo một trình tự khoa học. Tùy theo yêu cầu quản lý, báo cáo phân tích được

lập cho từng nội dung, từng bước hay toàn bộ quá trình phân tích. Báo cáo phân tích được xây dựng theo mẫu quy định của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, là văn bản mang tính pháp lý và có hiệu lực thi hành trong toàn bộ hệ thống phân tích.

Tùy theo mục đích, yêu cầu của các cơ quan quản lý, báo cáo phân tích được thiết lập theo các loại sau:

- Báo cáo thường kỳ theo tháng, quý, 6 tháng và một năm;
- Báo cáo đột xuất về những biến cố nảy sinh trong quá trình chính sách công;
- Báo cáo chuyên đề phục vụ các hoạt động quản lý, nghiên cứu khoa học hay tổ chức các phong trào xã hội.

4. Công bố và sử dụng kết quả phân tích

Kết quả phân tích được lập thành báo cáo để sử dụng trong suốt quá trình quản lý điều hành chính sách công. Chế độ sử dụng tài liệu về phân tích chính sách công được thực hiện theo quy định của nhà nước. Tài liệu phân tích chính sách công được dùng làm căn cứ điều chỉnh, bổ sung chính sách công; để hoàn thiện công tác tổ chức thực thi chính sách công; đánh giá hiệu quả chính sách công; để kiểm chứng các hoạt động quản lý khác. Vì vậy, tài liệu phân tích chính sách công được bảo quản, sử dụng theo chế độ nhà nước ban hành. Trong quá trình bảo quản, nếu phát hiện kết quả phân tích có sai lệch thì tiến hành điều chỉnh theo quy định.

Quy trình phân tích chính sách công trên đây tạo thành một hệ thống thống nhất. Các bước trong quy trình có mối quan hệ biện chứng, lôgic với nhau. Theo quy trình thống nhất này, kết quả phân tích được tạo lập trên cơ sở khoa học, có độ tin cậy cao. Khi sử dụng kết quả phân tích phải có liên hệ với tình hình thực tế để làm giảm bớt khoảng cách về không gian và thời gian của kết quả phân tích.