

KỸ NĂNG ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG TRONG THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH CÔNG CỦA ĐẠI BIỂU DÂN CỬ

1. Khái niệm đánh giá tác động trong thực hiện chính sách công

Một trong những nội dung quan trọng của hoạt động đánh giá chính sách công là nghiên cứu tác động của can thiệp chính sách (quy định chương trình, dự án) mà nhà nước thực hiện. Công tác đánh giá phải trở thành một hoạt động thường xuyên trong quá trình xây dựng và thực thi chính sách. Khi tiến hành đánh giá, chúng ta đo lường xem can thiệp chính sách đã làm được những gì, chưa làm được gì, tác động của nó đối với xã hội ra sao, có đạt được mục tiêu đề ra hay không? Chẳng hạn, đo lường tác động của chính sách giảm nghèo lên thu nhập của hộ gia đình nghèo, tác động đó làm tăng hay giảm thu nhập của các hộ gia đình nghèo; đo lường tác động của quy định tăng mức xử phạt vi phạm hành chính đối với các hành vi vi phạm giao thông; đo lường tác động của chính sách hỗ trợ lãi suất vay lên kết quả kinh doanh của doanh nghiệp.

Đánh giá tác động trong thực hiện chính sách công là sử dụng các dữ liệu thực tế để xác định xem chính sách đã thực thi có tạo ra những tác động như mong đợi hay không và xem nó có tạo ra các tác động khác ngoài mong đợi không. Nói cách khác, đánh giá tác động của chính sách là việc kiểm nghiệm lại xem các mục tiêu của một chính sách có đạt được hay không thông qua phương pháp thực chứng.

Đánh giá tác động trong việc thực hiện chính sách công là loại đánh giá nhằm trả lời các câu hỏi nhân quả. Đánh giá tác động được thiết kế để trả lời một câu hỏi cụ thể: Tác động (hoặc tác động nhân quả) của một can thiệp chính sách lên một kết quả đầu ra là gì? Đánh giá tác động xác định trong kết quả đầu ra được quy trực tiếp cho can thiệp chính sách. Tập trung vào quan hệ nhân quả và sự quy kết là dấu hiệu đặc trưng của đánh giá tác động và xác định các phương pháp được ứng dụng để đánh giá. Để có thể ước lượng tác động nhân quả hoặc tác động của một can thiệp chính sách lên các kết quả đầu ra thì cho dù phương pháp đánh giá nào được chọn đều phải ước lượng trước được phản thực, tức là kết quả đầu ra cho những người tham gia can thiệp chính sách nếu họ không tham gia vào can thiệp chính sách. Trong thực tế, đánh giá tác động đòi hỏi người đánh giá phải tìm được một nhóm so sánh hay nhóm đối chứng để ước

lượng những gì sẽ diễn ra cho những người tham gia can thiệp chính sách nhưng không tham gia can thiệp chính sách.

Câu hỏi đánh giá tác động trong thực hiện chính sách công cơ bản là: Tác động hay tác động nhân quả của một chính sách lên một kết quả đầu ra quan tâm là gì? Ví dụ: Tác động nhân quả của chương trình bữa ăn đến trường lên việc đến trường và thành tích học tập của học sinh là gì? Những chiếc cầu được xây dựng có tăng sự tiếp cận thị trường lao động và tăng thu nhập của hộ gia đình không và nếu có là bao nhiêu?

2. Vai trò của đánh giá tác động trong thực hiện chính sách công

Các đánh giá tác động trong thực hiện chính sách công cung cấp thông tin cho các nhà hoạch định chính sách về rất nhiều quyết định, từ việc cắt bớt các can thiệp chính sách không hiệu quả, đến việc tăng cường các can thiệp chính sách có hiệu quả, điều chỉnh lợi ích can thiệp chính sách, lựa chọn các can thiệp chính sách thay thế khác nhau. Các đánh giá tác động có giá trị nhất khi chúng được áp dụng cho lựa chọn để trả lời những câu hỏi chính sách quan trọng, và chúng đặc biệt có giá trị khi được áp dụng cho các chương trình thí điểm đổi mới đang kiểm nghiệm cho một phương pháp tiếp cận mới, chưa được chứng minh nhưng nhiều triển vọng.

Các đánh giá tác động có thể được sử dụng để trả lời các loại câu hỏi chính sách khác nhau. Đánh giá tác động kiểm tra kết quả của một can thiệp chính sách xác định; nói cách khác, nó trả lời câu hỏi: một can thiệp chính sách xác định có tạo ra kết quả so với khi không can thiệp không? Loại đánh giá tác động này dựa trên việc so sánh nhóm can thiệp (nhóm nhận được can thiệp chính sách) với một nhóm so sánh (nhóm không nhận được can thiệp chính sách) để ước lượng hiệu lực của can thiệp chính sách.

Dựa vào trả lời câu hỏi đánh giá cơ bản này, các đánh giá có thể sử dụng để kiểm tra hiệu lực của các phương án thực hiện chính sách khác nhau, tức là để trả lời câu hỏi: khi một chính sách có thể được thực hiện theo một vài cách thức thì cách nào có hiệu lực nhất? Đây là loại đánh giá so sánh các phương án thực hiện một chính sách để xác định phương pháp thực hiện tốt nhất nhằm đạt được mục tiêu cụ thể. Các phương pháp thực hiện chính sách khác nhau này thường được gọi là “các nhánh can thiệp”. Ví dụ: khi số lượng lợi ích mà một chính sách sẽ cung cấp có hiệu lực không rõ ràng (20 giờ đào tạo hay 80 giờ đào

tạo), thì các đánh giá tác động kiểm tra các nhóm can thiệp khác nhau thường bao gồm một nhóm can thiệp đối với từng nhánh can thiệp, và một nhóm so sánh “thuần túy” không nhận được bất kỳ sự can thiệp nào. Các đánh giá tác động cũng có thể sử dụng để kiểm tra các phương án đổi mới hoặc các phương án thực hiện trong phạm vi một can thiệp chính sách.

Các đánh giá tác động là một bộ phận của hoạch định chính sách dựa trên bằng chứng. Nó không chỉ tập trung vào các kết quả đang được sử dụng để thiết lập, theo dõi các chỉ tiêu quốc tế và quốc gia, mà các kết quả đang ngày càng được sử dụng và được yêu cầu bởi các nhà quản lý chương trình để tăng cường trách nhiệm giải trình, thông tin cho phân bổ ngân sách, và hướng dẫn quyết định chính sách.

Giám sát và đánh giá là tâm điểm của hoạch định chính sách dựa trên bằng chứng. Chúng cung cấp bộ công cụ cho các bên liên quan sử dụng để kiểm tra và cải thiện chất lượng, hiệu quả, và hiệu lực của các can thiệp chính sách ở các giai đoạn thực thi khác nhau, tức là để tập trung vào các kết quả. Các bên liên quan sử dụng giám sát và đánh giá bao gồm các cơ quan bên trong và bên ngoài nhà nước. Trong phạm vi một cơ quan hành chính hay một bộ thì các công chức thường phải chứng minh cho các cấp trên là chương trình đang được thực hiện để phân bổ ngân sách nhằm tiếp tục hoặc mở rộng chương trình. Ở cấp quốc gia, các cán bộ chuyên ngành cạnh tranh với nhau để có được ngân sách từ Bộ Tài Chính. Và cuối cùng, các chính phủ có lợi ích trong việc thuyết phục các cử tri rằng, các đầu tư do họ quyết định tạo ra thu nhập ròng dương. Ở góc độ này, thông tin và bằng chứng trở thành phương tiện để tăng cường nhận thức của xã hội và trách nhiệm giải trình chính phủ. Thông tin do hệ thống giám sát và đánh giá cung cấp có thể được chia sẻ định kỳ với các cử tri để thông tin cho họ về kết quả thực hiện của các chương trình công và để xây dựng nền tảng vững chắc cho sự minh bạch và trách nhiệm giải trình. Trong bối cảnh các nhà hoạch định chính sách và xã hội đang cần những kết quả và trách nhiệm giải trình các chương trình công, thì đánh giá tác động cung cấp bằng chứng tin cậy và thiết thực về kết quả thực hiện để trả lời câu hỏi : Liệu một can thiệp chính sách có được các kết quả đầu ra mong muốn hay không?

Có thể hiểu một cách đơn giản, các đánh giá tác động xác định những thay đổi trong hạnh phúc của các cá nhân là một can thiệp chính sách cụ thể. Do

đó, thách thức chính trong thực hiện đánh giá tác động là xác định mối quan hệ nhân quả giữa can thiệp chính sách và các kết quả đầu ra.

Nói chung, đánh giá tác động trong thực hiện chính sách công ước lượng tác động trung bình của một can thiệp chính sách lên phúc lợi của những người thụ hưởng. Ví dụ chương trình đào tạo mới có làm tăng điểm thi của các sinh viên không? Một chương trình vệ sinh nước sạch có làm tăng sự tiếp cận nước an toàn và cải thiện các kết quả đầu ra y tế không? Một chương trình đào tạo nghề cho thanh niên có giúp họ lập nghiệp và tăng thu nhập của họ không? Ngoài ra, nếu đánh giá tác động gồm một mẫu người thụ hưởng đủ lớn, thì kết quả đánh giá có thể cho phép so sánh giữa các phân nhóm thụ hưởng. Ví dụ, chương trình đào tạo mới có làm tăng điểm thi giữa các sinh viên nam và nữ không? Các đánh giá tác động cũng có thể được sử dụng để kiểm tra các chương trình thay thế khác nhau. Ví dụ, một đánh giá tác động có thể so sánh kết quả thực hiện của một chương trình đào tạo với kết quả thực hiện của một chiến dịch tuyên truyền nhằm tăng sự hiểu biết về tài chính. Trong từng trường hợp., đánh giá cung cấp thông tin về toàn bộ tác động của một chương trình, trong khi đó các nghiên cứu tình huống cụ thể chỉ có thể cung cấp thông tin từng phần và có thể không đại diện cho toàn bộ tác động chương trình. Từ phương diện này, các đánh giá tác động được thiết kế tốt và được thực hiện tốt có thể cung cấp bằng chứng thuyết phục và toàn diện để thông tin cho các quyết định chính sách và định hình quan điểm của công chúng.

3. Trường hợp đánh giá tác động thực hiện chính sách công

Không phải tất cả các can thiệp chính sách đều phải tiến hành đánh giá tác động. Các đánh giá tác động có thể rất tốn kém và ngân sách đánh giá cần được sử dụng một cách có chiến lược. Nếu chúng ta bắt đầu hoặc có ý định mở rộng một can thiệp chính sách mới và bản khoản liệu có tiến hành một đánh giá tác động không, thì chúng ta cần trả lời một vài câu hỏi dưới đây:

- *Câu hỏi thứ nhất:* Mục đích của can thiệp chính sách là gì? Câu trả lời cho câu hỏi này phụ thuộc vào cả ngân sách của can thiệp chính sách và số lượng người thực sự sẽ bị tác động bởi can thiệp chính sách. Do đó, các câu hỏi tiếp theo là: can thiệp chính sách đòi hỏi một khoản chi tiêu lớn trong ngân sách hiện có không? Can thiệp chính sách có tác động lên một số lượng lớn người dân không? Nếu can thiệp chính sách không đòi hỏi ngân sách hoặc chỉ tác động

đến một số ít người, thì có thể không đáng đánh giá nó. Ví dụ, chương trình cung cấp tư vấn cho các bệnh nhân sử dụng các tình nguyện viên, ngân sách yêu cầu và số lượng người bị tác động có thể không biện minh cho việc tiến hành một đánh giá tác động. Trái lại, một chương trình cải cách tiền lương cho đội ngũ giáo viên mà tác động lên tất cả giáo viên tiểu học trong một quốc gia thì có thể phải tiến hành một đánh giá tác động, bởi chương trình này có mục đích rất lớn.

- *Câu hỏi thứ hai:* Nếu chúng ta xác định được mục đích là lớn, thì câu hỏi tiếp theo là liệu có bằng chứng nào tồn tại cho thấy can thiệp chính sách có kết quả không? Cụ thể, chúng ta có biết tác động của can thiệp chính sách sẽ lớn như thế nào không? Có bằng chứng nào từ một quốc gia tương tự có cùng hoàn cảnh không? Nếu không có bằng chứng về tiềm năng của loại can thiệp chính sách đang được xem xét thì chúng ta có thể bắt đầu với một thí điểm đánh giá tác động. Trái lại, nếu có bằng chứng từ các hoàn cảnh tương tự, thì chi phí của một đánh giá tác động có thể được biện minh chỉ khi nó có thể trả lời một câu hỏi chính sách mới và quan trọng. Điều đó sẽ là đúng nếu can thiệp chính sách bao gồm một số đổi mới quan trọng chưa được kiểm tra.

Để biện minh cho việc huy động các nguồn lực kỹ thuật và tài chính để tiến hành một đánh giá tác động chất lượng cao thì chính sách được đánh giá cần phải:

- *Đổi mới:* nó đang thử nghiệm một phương pháp tiếp cận mới đầy triển vọng.

- *Có thể tái tạo:* chính sách có thể được tăng cường hoặc có thể được áp dụng trong một môi trường khác.

- *Thích hợp về chiến lược:* chính sách là một sáng kiến tiên phong, đòi hỏi các nguồn lực đáng kể, bao gồm hoặc có thể mở rộng để bao gồm một số lượng lớn người thân, hoặc có thể tạo ra những khoản tiết kiệm đáng kể.

- *Không thể kiểm tra:* Ít được biết về hiệu lực của chính sách, trong bối cảnh toàn cầu hoặc trong một bối cảnh cụ thể.

- *Có ảnh hưởng:* các kết quả sẽ được sử dụng để thông tin cho việc ra quyết định chính sách quan trọng.

4. Các loại đánh giá tác động trong thực hiện chính sách công

Các đánh giá tác động có thể chia thành hai loại: đánh giá tương lai là đánh giá tác động được tiến hành khi can thiệp chính sách được thiết kế và gắn với thực hiện can thiệp chính sách. Dữ liệu cơ sở được thu thập từ trước khi thực hiện can thiệp chính sách đối với cả nhóm can thiệp và nhóm so sánh. Đánh giá hồi cứu là đánh giá tác động can thiệp chính sách sau khi nó được thực hiện, tạo ra nhóm can thiệp và nhóm so sánh sau.

Nói chung, đánh giá tương lai có khả năng tạo ra các kết quả đánh giá mạnh và tin cậy hơn so với đánh giá hồi cứu, bởi vì những lý do sau:

- Thứ nhất, có thể thu thập được dữ liệu cơ sở để thiết lập các chỉ số đo lường các kết quả đầu ra trước khi thực hiện can thiệp chính sách. Dữ liệu cơ sở cung cấp thông tin về nhóm can thiệp và nhóm so sánh trước khi các can thiệp chính sách được thực hiện và rất cần thiết cho việc đo lường các kết quả đầu ra trước khi can thiệp. Dữ liệu cơ sở về nhóm can thiệp và nhóm so sánh cần được phân tích để đảm bảo các nhóm là tương tự nhau. Dữ liệu cơ sở cũng có thể xem là đánh giá hiệu lực mục tiêu, tức là đánh giá xem can thiệp chính sách có hướng đến những người thụ hưởng mong muốn hay không.

- Thứ hai, việc xác định các chỉ số đo lường sự thành công của một can thiệp chính sách trong giai đoạn thiết kế tập trung vào đánh giá và hướng can thiệp chính sách vào kết quả mong muốn. Các đánh giá tác động củng cố lý thuyết về thay đổi hay lý thuyết về chuỗi kết quả của một can thiệp chính sách. Việc thiết kế một đánh giá tác động giúp làm sáng tỏ các mục tiêu can thiệp chính sách, bởi vì nó đòi hỏi thiết lập rõ ràng các chỉ số đo lường sự thành công của một can thiệp chính sách. Các hoạch định chính sách là điều kiện tiên quyết để thực hiện thành công một đánh giá tác động, bởi vì các đánh giá tác động chỉ được thực hiện khi thuyết phục được các nhà hoạch định chính sách về tính hợp pháp và giá trị thông tin của chúng đối với quyết định chính sách quan trọng.

- Thứ ba, trong đánh giá tương lai, nhóm can thiệp và nhóm so sánh được xác định rõ trước khi can thiệp chính sách được thực hiện. Có nhiều phương án lựa chọn sẵn để tiến hành các đánh giá hợp lệ khi lập kế hoạch đánh giá từ lúc bắt đầu và nhận được thông tin bởi sự thực hiện của một can thiệp chính sách. Hầu như có thể có một ước lượng hợp lệ về phản thực đối với những can thiệp chính sách mà có các quy định nhiệm vụ rõ ràng và minh bạch, với điều kiện đánh giá được thiết kế trước. Tóm lại, các đánh giá tương lai có cơ hội tốt nhất

để tạo ra các phản thực hợp lệ. Tại giai đoạn thiết kế, chúng ta cần xem xét cách thức khác nhau để ước lượng một phản thực hợp lệ. Thiết kế đánh giá tác động có thể được gắn kết đầy đủ với quy tắc vận hành can thiệp chính sách, đồng thời gắn kết với lộ trình mở rộng can thiệp chính sách.

Trái lại, trong các đánh giá hồi cứu, người đánh giá thường có thông tin hạn chế, do đó phân tích dữ liệu can thiệp chính sách có được thực hiện thành công hay không và liệu những người tham gia chương trình có thực sự được hưởng lợi từ can thiệp chính sách hay không. Phần nào là do nhiều can thiệp chính sách không thu thập dữ liệu cơ sở và một khi can thiệp chính sách đang được thực hiện thì quá muộn để thu thập dữ liệu cơ sở.

Các đánh giá hồi cứu cần sử dụng dữ liệu hiện có để đánh giá các can thiệp chính sách đã được thiết kế trong quá khứ. Nói chung, các phương án lựa chọn để có được ước lượng hợp lý về phản thực bị hạn chế rất nhiều trong các trường hợp đánh giá hồi cứu. Đánh giá phụ thuộc vào các quy tắc vận hành chương trình liên quan đến việc phân bổ lợi ích, đồng thời nó phụ thuộc vào khả năng sẵn có dữ liệu đủ bao trùm nhóm can thiệp và nhóm so sánh. Cả trước và sau thực hiện can thiệp chính sách. Do đó tính khả thi của đánh giá hồi cứu phụ thuộc vào bối cảnh và không bao giờ chắc chắn. Trong các trường hợp khả thi, thì các đánh giá hồi cứu thường được sử dụng các phương pháp bán thực nghiệm và dựa vào các giả định, vì thế chúng có thể tạo bằng chứng có thể gây tranh cãi.

5. Môi quan hệ giữa đánh giá tác động và các đánh giá khác

5.1. Đánh giá tác động và đánh giá kết quả chi phí

Sau khi có kết quả đánh giá tác động, thì có thể kết hợp chúng với thông tin về chi phí can thiệp chính sách để trả lời hai câu hỏi. Thứ nhất, cân bằng lợi ích - chi phí đối với một can thiệp chính sách cụ thể là gì? Thứ hai, phân tích chi phí - lợi ích để ước lượng tổng lợi ích dự toán của can thiệp chính sách và so sánh với tổng chi phí dự toán của nó. Phân tích chi phí - lợi ích định hướng tất cả các chi phí và lợi ích của một can thiệp chính sách dưới hình thức tiền tệ và đánh giá xem lợi ích lớn hơn chi phí không.

Trong một thế giới lý tưởng, phân tích chi phí - lợi ích dựa vào bằng chứng đánh giá tác động sẽ tồn tại không chỉ đối với một can thiệp chính sách cụ thể, mà còn đối với một chuỗi các can thiệp chính sách hoặc can thiệp chính sách

thay thế nhau, cốt để các nhà hoạch định chính sách có thể đánh giá can thiệp chính sách nào hoặc phương án nào là hiệu quả nhất trong việc đạt được các mục tiêu cụ thể. Khi một đánh giá tác động là kiểm tra các can thiệp chính sách thay thế nhau, thì việc bổ sung thông tin chi phí sẽ cho phép chúng ta trả lời câu hỏi thứ hai: So sánh các phương án thực thi chính sách khác nhau theo kết quả - chi phí như thế nào? Phân tích kết quả - chi phí này so sánh với kết quả thực hiện tương ứng của hai hoặc nhiều can thiệp chính sách hoặc các phương án thực thi can thiệp chính sách thay thế nhau trong việc đạt một kết quả đầu ra chung.

Trong phân tích chi phí – lợi ích hoặc phân tích kết quả - chi phí, đánh giá tác động ước lượng lợi ích và, và phân tích chi phí cung cấp thông tin về chi phí. Như vậy, đánh giá các tác động được hoàn thành với thông tin về chi phí của can thiệp chính sách, hoặc chính sách đang được đánh giá. Khi có thông tin về tác động và chi phí cho rất nhiều can thiệp chính sách khác nhau, thì phân tích kết quả - chi phí có thể xác định rõ đầu tư nào thu được tỷ suất thu nhập cao nhất và cho phép các nhà hoạch định chính sách ra các quyết định về can thiệp nào nên đầu tư.

5.2. Đánh giá tác động và các nghiên cứu hiệu lực và hiệu quả

Vai trò chính của đánh giá tác động là tạo ra bằng chứng về hiệu lực của chính sách cho đại biểu Quốc hội, nhà hoạch định chính sách, nhà quản lý chương trình, và các bên liên quan khác. Đánh giá tác động đặc biệt hữu ích khi các kết luận của nó có thể được áp dụng cho dân số mục tiêu rộng hơn. Câu trả lời cho câu hỏi về khả năng suy rộng là chìa khóa cho các nhà hoạch định chính sách, để định liệu kết quả được xác định rõ trong đánh giá có thể được tái tạo vượt ra ngoài các nhóm đã nghiên cứu trong đánh giá nếu chương trình được mở rộng hay không.

Trong thời kỳ đầu của đánh giá tác động các chính sách phát triển, phần lớn bằng chứng dựa vào các nghiên cứu hiệu quả được tiến hành dưới những hoàn cảnh rất cụ thể; tuy nhiên, các kết quả của các nghiên cứu này thường không có khả năng suy rộng ra ngoài phạm vi của đánh giá. Các nghiên cứu hiệu quả thường được thực hành trong một môi trường rất cụ thể, nặng tính kỹ thuật từ các nhà nghiên cứu trong quá trình thực hiện chương trình. Các nghiên cứu hiệu quả như thế thường được tiến hành để chứng minh các khái niệm, để kiểm tra khả năng tồn tại của một chương trình mới. Nếu chính sách không tạo ra những tác

động dự đoán trong điều kiện được quản lý chặt chẽ, thì không thể có kết quả nếu áp dụng trong những hoàn cảnh bình thường. Bởi vì, các nghiên cứu hiệu quả thường được thực hiện như những thí điểm theo những điều kiện được quản lý chặt chẽ, nên các tác động của các nghiên cứu thí điểm hiệu quả quy mô nhỏ này có thể không cung cấp nhiều thông tin cần thiết về tác động của một chính sách tương tự được thực hiện trên quy mô lớn trong hoàn cảnh bình thường. Ví dụ, một can thiệp thí điểm áp dụng các phương pháp điều trị mới có thể có kết quả trong một bệnh viện có các nhà quản lý và nhân viên y tế giỏi, nhưng cũng can thiệp này có thể không có kết quả trong một bệnh viện trung bình có các nhà quản lý kém chu đáo và nhân viên có trình độ hạn chế. Ngoài ra, các tính toán lợi ích – chi phí sẽ thay đổi, do các chi phí cố định và tính kinh tế nhờ quy mô có thể không đạt được trong các nghiên cứu hiệu quả nhỏ. Do đó, trong khi bằng chứng từ các nhà nghiên cứu hiệu quả có thể hữu ích để kiểm tra một phương pháp tiếp cận, thì các kết quả thường có giá trị bên ngoài hạn chế và không đại diện đầy đủ cho các môi trường phổ biến hơn, mà luôn là mối quan tâm hàng đầu của các nhà hoạch định chính sách.

Trái lại, các nghiên cứu hiệu lực cung cấp bằng chứng từ những can thiệp diễn ra trong những hoàn cảnh bình thường, sử dụng các kênh thực hiện thông thường. Khi các đánh giá hiệu lực được thiết kế và được thực hiện đúng đắn thì các kết quả thu được sẽ phản ánh không chỉ đối với mẫu đánh giá mà còn đối với những người thụ hưởng chủ đích khác bên ngoài mẫu. Giá trị bên ngoài của đánh giá này có ý nghĩa rất quan trọng đối với các nhà hoạch định chính sách, bởi vì nó cho phép họ sử dụng thông tin về các kết quả của đánh giá cho các quyết định mở rộng chính sách cho những người thụ hưởng có chủ đích vượt ra ngoài mẫu đánh giá.