

Một vài vấn đề phương pháp luận về đánh giá chính sách phát triển vùng

(Trường hợp đánh giá quyết định số 79/2005/QĐ – TTg của Thủ Tướng Chính phủ về phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng trung du miền núi Bắc Bộ đến năm 2010)

Nguyễn Văn Khánh*, Đào Thanh Trường

Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, ĐHQGHN, 336 Nguyễn Trãi, Hà Nội, Việt Nam

Nhận ngày 08 tháng 01 năm 2015

Chỉnh sửa ngày 16 tháng 02 năm 2015; Chấp nhận đăng ngày 18 tháng 3 năm 2015

Tóm tắt: Chính sách phát triển vùng không chỉ là nền tảng đảm bảo cho sự phát triển vùng, liên vùng mà còn tạo nguồn năng lượng mới để tăng trưởng quốc gia. Quyết định 79/2005/QĐ của Thủ tướng chính phủ đã tạo chuyển biến đáng kể tại vùng Tây Bắc- nơi có vị trí chiến lược quan trọng, cũng là nơi tập trung nhiều địa phương nghèo và khó khăn nhất cả nước. Từ tiếp cận định lượng và định tính trong đánh giá chính sách, bài viết phân tích các phương pháp được sử dụng để đánh giá chính sách hiện nay cũng như nêu ra những ưu điểm và hạn chế của các phương pháp này khi vận dụng vào đánh giá QĐ79 của Thủ tướng Chính phủ về phát triển..... Phương pháp định tính (gồm: phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm) đưa ra những đánh giá qua việc so sánh từ hai phía là quản lý và đối tượng thụ hưởng chính sách, có thể đem đến cái nhìn tổng quan về chính sách. Phương pháp định lượng (gồm: đánh giá sau và đánh giá output-outcome-impact) kiểm định việc thực hiện mục tiêu đề ra qua so sánh mục tiêu với kết quả đạt được và đưa ra những yếu tố để đánh giá. Trong quá trình thực thi chính sách đã tồn tại những rào cản và khó khăn, nên cần có định hướng áp dụng phương pháp đánh giá, đồng thời hoàn thiện bộ công cụ với các tiêu chí cụ thể để đánh giá, đề xuất giải pháp và mô hình thực hiện chính sách.

Từ khóa: Quyết định 79/2005/QĐ-TTg, chính sách vùng, đánh giá chính sách, phương pháp định tính, phương pháp định lượng.

1. Sự cần thiết của việc đánh giá chính sách vùng

Chính sách phát triển vùng từ lâu đã được các quốc gia quan tâm và trở thành một trong những vấn đề mang tính thời sự trong chiến lược phát triển. Với những đặc điểm riêng về tự nhiên, xã hội, tiềm năng, lợi thế, chính sách phát triển vùng phù hợp sẽ là nền tảng và là

điều kiện bảo đảm cho sự phát triển vùng và liên vùng của quốc gia. Trên thế giới, chính phủ của các nước rất coi trọng và đánh giá cao các tiềm năng tăng trưởng của các vùng, xem đây như là một trọng tâm đầu tư mới, tạo nguồn năng lượng mới cho tăng trưởng của quốc gia.

Có thể điểm lại một số chính sách vùng tiêu biểu của một số quốc gia trên thế giới như Italia, Pháp, Nhật Bản, Trung Quốc.... Là một trong những quốc gia lớn nhất châu Âu cả về dân số, diện tích và quy mô kinh tế, nhưng

* Tác giả liên hệ. ĐT: 84-913232351
Email: khanhv@vnu.edu.vn

Italia lại có sự phát triển không đồng đều giữa miền Bắc và miền Nam trong một thời gian dài (khoảng 1 thế kỷ). Trong khi tỷ lệ kinh phí chi cho phát triển vùng tính trên tổng chi tiêu của Chính phủ Anh chỉ chiếm khoảng 1,9% , Pháp khoảng 0,5% và Canada là 2% [1] thì Italia lại là nước đầu tư nhiều nhất cho các hoạt động phát triển vùng. Mỗi năm, Italia đã chi khoảng 10% trong toàn bộ chi tiêu của chính phủ vào các hoạt động nhằm thực thi các chính sách phát triển vùng trong đó có việc ưu đãi cho công nghiệp, hình thành Quỹ phát triển miền Nam với tên gọi (tên tiếng Ý là Cassa per il Mezzogiorno). Bằng các giải pháp tài chính, đặc biệt là đầu tư vào khoa học và công nghệ nhằm khai thác tiềm năng của vùng, Italia đã đạt được những thành tựu đáng kể trong phát triển kinh tế - xã hội. Tại Pháp, quốc gia này đã chi khoảng 0,5% tổng ngân sách để thực thi các chính sách về đào tạo việc làm, chính sách riêng cho các thị trấn nông thôn, chính sách phát triển cơ sở hạ tầng tại các khu vực kém phát triển.

Trong các nước Châu Á, Nhật Bản và Trung Quốc là những quốc gia khá tiêu biểu về chính sách phát triển vùng. Được biết đến như một cường quốc về kinh tế chỉ sau Mỹ và Trung Quốc, GDP của Nhật Bản năm 1960 là 44,31 tỷ đô đến những năm 1990 tăng lên 5,533 nghìn tỷ đô la và đến năm 2012 tăng lên 5,938 nghìn tỷ đô la Mỹ [2]. Tuy nhiên, Nhật Bản lại gặp vấn đề trong việc phát triển kinh tế vùng, trước hết là sự chênh lệch rất lớn về thu nhập bình quân đầu người giữa khu vực trung tâm với các khu vực còn lại của đất nước. Dân số tập trung chủ yếu tại các thành phố lớn bên bờ Thái Bình Dương trong khi đó các khu vực khác lại không có điều kiện để phát triển cả về nhân lực, vốn đầu tư. Năm 1962 là một năm mang tính chất mở màn cho việc thực thi chính sách vùng của Nhật Bản bằng “Kế hoạch phát triển quốc gia” nhằm tạo nên sự cân bằng trong phát triển của các vùng. Sau đó, bằng các nỗ lực của mình,

Chính phủ Nhật Bản đã dành khoảng 0.73% mức chi tiêu công cho các hoạt động xây dựng hệ thống giao thông vận tải, thông tin liên lạc, đầu tư cho các chương trình phát triển với quy mô lớn.

Kinh nghiệm trong việc xây dựng và hoạch định chính sách phát triển vùng của Trung Quốc cũng là vấn đề đáng quan tâm. Kể từ khi thực hiện chính sách cải cách và mở cửa cuối những năm 1970, Trung Quốc đã đạt được những thành tựu thần kỳ. Tuy nhiên, bên cạnh thành quả tăng trưởng này, có thể thấy sự phân phối không công bằng giữa các khu vực của Trung Quốc. Trong giai đoạn đầu của cải cách, Chính phủ Trung Quốc đã tiến hành chính sách ưu đãi tập trung cho các vùng ven biển với mục tiêu thu hút đầu tư từ nước ngoài. Tuy nhiên, hiệu ứng lan toả từ các trung tâm này đến các tỉnh ven biển nội địa đã không xảy ra như mong đợi. Để kiểm soát sự bất bình đẳng đó, Trung Quốc đã chuyển trọng tâm đầu tư từ bờ biển vào các khu vực nội địa. Chính quyền trung ương đã thi hành “Chiến lược phát triển phía Tây” vào năm 1998 và tiếp đó là “Chiến lược phục hưng Đông Bắc” vào năm 2003. Gần đây nhất, chiến lược “Sự trỗi dậy của Trung Quốc” đã được thực hiện [3;5]. Thông qua việc thực hiện các chính sách này, các vùng thuộc nội địa ở phía đông Trung Quốc cũng đạt được những lợi thế như giá đất và lao động đã tăng đáng kể và đây thực sự trở thành một thị trường tiềm năng rất lớn cho các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài.

Ở Việt Nam, chính sách phát triển vùng cũng được chú trọng và được thể hiện rất rõ trong từng chính sách đặc thù riêng đối với từng vùng. Riêng với chính sách phát triển khu vực miền núi, có thể kể đến chương trình 143 về giảm nghèo và tạo công ăn việc làm, chương trình 135 với mục tiêu xây dựng cơ sở hạ tầng, tái định cư, sản xuất và tiếp thị nông lâm nghiệp, chương trình 134 liên quan đến đất sản

xuất, đất định cư và nước sạch cho các đồng bào dân tộc thiểu số, chương trình 327 và chương trình 139,...[4]. Bên cạnh đó, các chương trình trọng điểm cấp Nhà nước với tính chất “dự án – hợp đồng” cũng được triển khai đối với các vùng như *Chương trình KH&CN trọng điểm cấp nhà nước “KH&CN phục vụ phát triển kinh tế - xã hội vùng Tây Nguyên”*, *Chương trình “Khoa học và công nghệ phục vụ phát triển bền vững vùng Tây Nam Bộ”*, và *Chương trình khoa học và công nghệ cấp nhà nước “Khoa học và công nghệ phục vụ phát triển bền vững vùng Tây Bắc”* [5].

Vùng Tây Bắc sẽ dễ nhận được sự quan tâm sâu sắc như vậy là bởi vị trí chiến lược đặc biệt quan trọng về kinh tế, xã hội cũng như về quốc phòng, an ninh [6]. Tuy nhiên, trên thực tế, Tây Bắc vẫn là vùng nghèo và khó khăn nhất cả nước. Để đổi mới và phát triển cần chú trọng tới quy hoạch, phát triển vùng. Đó là một yêu cầu cấp thiết đồng thời là nhiệm vụ quan trọng không chỉ đối với vùng Tây Bắc mà còn vì sự phát triển chung của cả nước. Xuất phát từ tình hình thực tiễn đó, Nhà nước đặc biệt quan tâm thực hiện nhiều chính sách phát triển vùng Tây Bắc trong quá trình đẩy mạnh công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước. Có thể nói, Quyết định 79 (sau đây gọi tắt là QĐ 79) của Thủ tướng Chính phủ là Chương trình hành động của Chính phủ (thực hiện Nghị quyết số 37-NQ/TW ngày 1/7/2004 của Bộ Chính trị) nhằm phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo quốc phòng an ninh vùng trung du và miền núi Bắc Bộ đến năm 2010. Chương trình này là một bước tiến lớn trong việc huy động sự tham gia, phối hợp hoạt động của khoảng 18 Bộ/ban/ngành (tính theo đơn vị tổ chức năm 2005), cơ quan ngôn luận và các Ủy ban Dân số, Gia đình và Trẻ em, Ủy ban Dân tộc phối hợp cùng với Ủy ban nhân dân các tỉnh vùng Tây Bắc [7]. Các Bộ/ban/ngành, các tổ chức liên quan, có trách nhiệm xây dựng quy hoạch tổng thể phát triển,

đề ra các chương trình hành động và kế hoạch thực hiện nhiệm vụ theo từng lĩnh vực phụ trách như phát triển mạng lưới đô thị, phát triển kinh tế đối ngoại, phát triển công nghiệp nông thôn, phát triển công nghiệp – thủ công nghiệp, ổn định dân cư, xây dựng kết cấu hạ tầng bưu chính viễn thông, ... Với qui mô lớn và tính chất bao quát toàn diện trên các lĩnh vực, Quyết định 79 đã tạo nên sức lan toả trên mọi bình diện, tác động sâu sắc đến các đối tượng thi hành cũng như đối tượng thụ hưởng và tạo nên những chuyển biến đáng kể trong kinh tế - xã hội ở vùng Tây Bắc.

Chính vì vậy, việc đánh giá chính sách này qua Quyết định 79 của Thủ tướng Chính phủ có ý nghĩa bức thiết và mang một tầm quan trọng lớn lao trong chiến lược phát triển vùng nói chung và đối với vùng Tây Bắc nói riêng.

2. Lựa chọn phương pháp đánh giá Quyết định 79/2005/QĐ – TTg của Thủ tướng Chính phủ và những vấn đề đặt ra

Để đánh giá chính sách có rất nhiều phương thức nhưng bài báo này chỉ tập trung trình bày và phân tích hai phương pháp là phương pháp định tính và phương pháp định lượng.

2.1 Đánh giá bằng phương pháp định tính

Trong phương pháp đánh giá định tính đối với Quyết định 79, nhóm tác giả muốn nhấn mạnh đến hai phương pháp: *phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm*. Phỏng vấn sâu được thực hiện đối với các nhà hoạch định chính sách liên quan đến Quyết định 79, các nhà quản lý trực tiếp thực hiện và chỉ đạo thi hành Quyết định 79 tại các Bộ, Sở ban ngành. Thảo luận nhóm được tiến hành đối với các đối tượng được thụ hưởng từ chính sách. Dựa trên các ý kiến tham vấn, đánh giá của các cấp lãnh đạo, phòng ban phụ trách các vấn đề kinh tế, văn hoá, xã hội và an

ninh quốc phòng kết hợp cùng với các tài liệu, báo cáo tình hình thực hiện, triển khai Quyết định 79 do các Sở ban ngành cung cấp; đồng thời dựa trên những trao đổi trực tiếp, bàn luận theo nhóm đối với các đối tượng thụ hưởng của chính sách, nhà nghiên cứu sẽ đánh giá được về tác động, tính khả thi và phản ứng của nhóm đối tượng thụ hưởng chính sách. Bằng hai phương pháp định tính này, người nghiên cứu sẽ có cái nhìn tổng quan về chính sách đi theo cả hai phương cách tiếp cận: top – down và bottom – up với sự so sánh giữa kết quả báo cáo từ phía quản lý và kết quả thực tiễn trên nhóm đối tượng thụ hưởng [8;18]. Nội dung phỏng vấn sâu với các Sở ban ngành tại các tỉnh vùng Tây Bắc xoay quanh những vấn đề chính như:

- Tình hình ban hành các văn bản chính sách để tổ chức triển khai thực hiện Quyết định số 79/2005/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ

- Kết quả triển khai thực hiện Quyết định số 79/2005/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ

- Những khó khăn, vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện Quyết định số 79/2005/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ trong lĩnh vực mà tổ chức quản lý và nguyên nhân.

- Những khuyến nghị, đề xuất.

Nội dung thảo luận nhóm:

- Đặc điểm kinh tế, xã hội của người tham gia thảo luận nhóm

- Các vấn đề liên quan đến Quyết định 79 ảnh hưởng đến đời sống của người dân

- Khả năng tiếp cận các chính sách an sinh xã hội

- Khả năng tiếp cận và mức độ ảnh hưởng của Quyết định 79

- Đề xuất các khuyến nghị

Việc lựa chọn những người dân tham gia thảo luận nhóm phải đảm bảo các hộ có các đặc điểm về kinh tế, xã hội khác nhau để đảm bảo tính đại diện và đa dạng đối với các thông tin

thu thập được. Thảo luận nhóm được tiến hành với hai nhóm đối tượng được thụ hưởng lợi ích từ chính sách và nhóm không được hưởng lợi từ chính sách để có sự so sánh về tác động và hiệu quả mà Quyết định 79 đem lại.

* Hạn chế khi sử dụng phương pháp đánh giá định tính đối với Quyết định 79

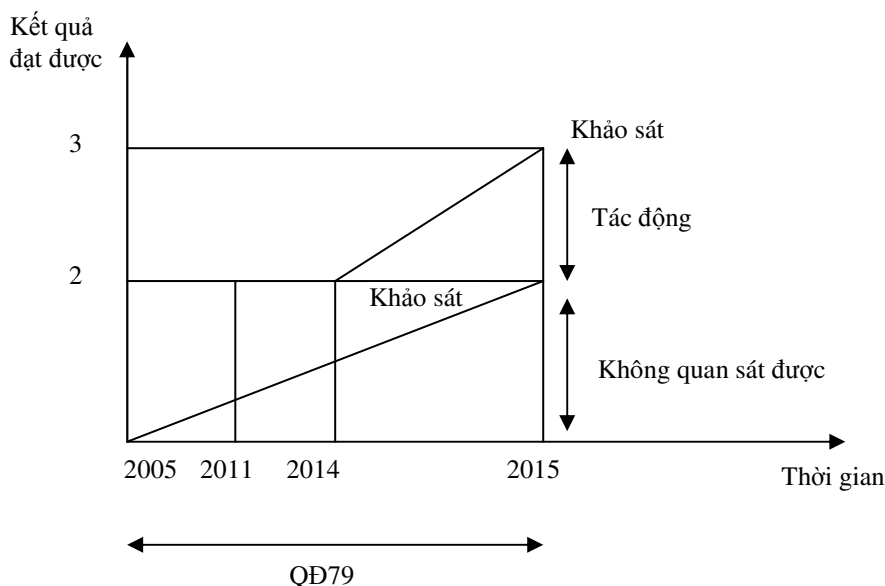
Hạn chế lớn nhất khi sử dụng phương pháp đánh giá định tính là các thông tin mang tính chủ quan. Phạm vi đối tượng (mẫu khảo sát) không rộng, không mang tính toàn thể. Các đối tượng tham gia trả lời phỏng vấn được giấu tên và khi nghiên cứu cũng không thể trình bày quá trình chọn lựa người quan sát hay đối tượng phỏng vấn là nguyên tắc nghề nghiệp của các nhà nghiên cứu khiến khó có thể kiểm chứng những thông tin thu thập được, từ đó dẫn đến việc xử lý thông tin mang tính chủ quan của người nghiên cứu.

2.2. Đánh giá theo phương pháp định lượng

Có rất nhiều phương pháp định lượng dùng để đánh giá chính sách như phương pháp khác biệt trong khác biệt (difference in difference), phương pháp hồi quy các nhân tố cố định (fixed effects regressions),...[9] [10]. Tuy nhiên, khi đánh giá Quyết định 79, người nghiên cứu không có số liệu điều tra gốc đầy đủ (baseline) nên phải sử dụng số liệu điều tra hiện tại. Hơn nữa, là một chính sách tác động toàn diện trên nhiều lĩnh vực nên việc đánh giá tác động của Quyết định 79 cần triển khai theo một số hướng sau nhằm đạt được kết quả cao nhất.

2.2.1. Phương pháp đánh giá sau Quyết định 79

Mục đích của phương pháp này là nhằm kiểm định xem Quyết định 79 đã thực hiện được mục tiêu đã đề ra hay chưa thông qua phép so sánh giữa mục tiêu và kết quả đạt được trong thực tế. Điều kiện để có thể đánh giá sau Quyết định 79 là phải có một kịch bản để đối chứng.



Sơ đồ 1. Mô hình đánh giá sau Quyết định 79.

Khi tiến hành khảo sát các đối tượng thụ hưởng chính sách, cần bắt đầu thực hiện Quyết định 79 từ năm 2005, sau đó khảo sát đến thời điểm đang tiến hành nghiên cứu. Tuy nhiên với đặc thù riêng là Quyết định 79 đã kết thúc được 6 năm nên quá trình đánh giá sau đối với Quyết định 79 là cực kỳ khó khăn. Bởi vậy, khi nghiên cứu cần dựa vào các báo cáo tổng kết 6 năm thực hiện của các tỉnh và đối sánh với thực tế đang diễn ra dưới sự tác động từ Quyết định 79 này.

Để đánh giá sau đối với Quyết định 79, cần đánh giá các nội dung liên quan đến nhu cầu, quy trình và tác động của chính sách này đem lại [11;19]. Cụ thể như sau:

Đánh giá nhu cầu: Cần xem xét Chính sách này hướng đến nhóm đối tượng nào, mục đích cuối cùng của Chính sách là gì, được thực hiện dưới các nhóm mục tiêu nào.

Đánh giá quy trình: Quyết định 79 được thực thi bằng những hoạt động nào trong thực tế, có được triển khai đúng kịch bản hay không; về mục tiêu, phương tiện và đối tượng tác động.

Đánh giá tác động: Đánh giá xem Quyết định 79 có tạo ra được các tác động mong đợi

đối với đối tượng thụ hưởng chính sách hay không, những tác động này đến từ Quyết định 79 hay đến từ chính sách/yếu tố khác. Điểm cần lưu ý là khi đánh giá tác động của Quyết định 79 cần thiết kế mẫu phiếu đánh giá tác động.

Khi thiết kế mẫu phiếu điều tra đánh giá tác động của Quyết định 79, phải tìm được nhóm đối chứng (nhóm không được hưởng lợi từ chính sách) với các đặc điểm đồng nhất với nhóm hưởng lợi. Nhưng phức tạp và khó khăn khi đánh giá Quyết định 79 là tổng hợp các chương trình trên nhiều lĩnh vực và tác động đến nhiều đối tượng/nhóm đối tượng khác nhau do vậy, đối với mỗi hoạt động cần có nhóm đối chứng riêng..

Bảng hỏi nhằm thu thập số liệu trước thời điểm Quyết định 79 thực hiện (trước năm 2005) là rất quan trọng. Bảng hỏi có liên quan đến các thông tin trên mọi lĩnh vực:

Lĩnh vực kinh tế: Cần tìm hiểu về tình hình phát triển kinh tế hộ gia đình như: thu nhập, chi tiêu; các khó khăn, trở ngại trong quá trình phát triển kinh tế của địa phương khi thực thi các dự án từ Quyết định 79.

Lĩnh vực văn hóa – xã hội: Thu thập các thông tin về các dự án y tế, nước sạch, giáo dục, văn hóa... tác động đến sự phát triển của người dân và địa phương về độ giáo dục, tỷ lệ phổ cập giáo dục, điều kiện đi lại tham gia giáo dục và y tế, chất lượng dịch vụ, các công trình phúc lợi xã hội, các chính sách hỗ trợ khác,...

Lĩnh vực an ninh quốc phòng: Thu thập các thông tin về tình hình quan hệ với Lào và Trung Quốc, mối quan hệ giao thương giữa các vùng với 2 quốc gia đó, các chính sách an ninh quốc phòng hỗ trợ, các dự án phát triển và củng cố an ninh quốc phòng vùng Tây Bắc,...

* Các hạn chế khi tiến hành phương pháp đánh giá sau Quyết định 79:

- Nhiều tác động của chính sách chỉ được bộc lộ sau một thời gian dài, trong khi đó, **thời gian đánh giá Quyết định 79 là ngắn hạn**. Một số tác động chỉ được bộc lộ sau một thời gian thực hiện chính sách, ví dụ như các dự án liên quan đến giáo dục.

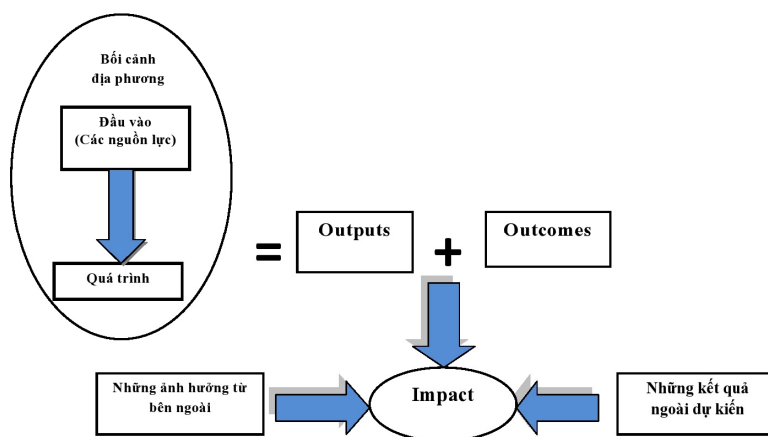
- Khó khăn khi **xác định nhóm đối chứng** bởi Quyết định 79 đã bắt đầu thực hiện từ năm

2005 và kết thúc sau 6 năm thực hiện (năm 2011). Và hơn hết, Quyết định 79 tác động đến tất cả các lĩnh vực về kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh quốc phòng nên việc xác định nhóm đối chứng là rất khó khăn.

- **Sự ảnh hưởng từ các chương trình, dự án khác.** Quyết định 79 tác động đến vùng Tây Bắc trên nhiều lĩnh vực của đời sống, nhưng vùng Tây Bắc cũng chịu sự cộng hưởng của rất nhiều chương trình, dự án khác. Bởi vậy cái khó khi đánh giá sau Quyết định 79 là tách biệt các tác động để từ đó chỉ ra được những biến đổi nào là do tác động của Quyết định 79

- Do Quyết định 79 đã kết thúc được 6 năm đến năm 2014 mới tổ chức nghiên cứu nên chắc chắn sẽ không tránh khỏi **sự hao hụt**. Sự hao hụt ở đây tính cả về tầm ảnh hưởng, tác động của Quyết định 79 và cả về con người đã trực tiếp thực thi hoặc sản phẩm tác động của Quyết định 79. Ví dụ, khi tiến hành điều tra nhiều người làm quản lý, trực tiếp thi hành Quyết định 79 đã thôi công tác quản lý hoặc thay đổi nơi ở hoặc qua đời.

2.2.2 Đánh giá output – outcome – impact



Sơ đồ 2. Đánh giá đầu vào – đầu ra – tác động.

Nguồn: <http://www.partnersinsalford.org/agreeing-some-definitions.htm>
(Dịch: tác giả)

Như đã phân tích ở phía trên, các điều kiện đặc thù về kinh tế, văn hóa, xã hội, địa hình vùng Tây Bắc đã trở thành động lực để Thủ tướng Chính phủ ra Quyết định 79. Các nguồn lực (nhân lực, tài lực, tin lực, vật lực) đã được huy động một cách tối đa để đảm bảo phát triển bền vững vùng Tây Bắc. Khi phân tích, đánh giá Quyết định 79 theo mô hình này cần tập trung vào 3 yếu tố trong chu trình [12]:

- *Outputs*: Các kết quả đầu ra sau các hoạt động được triển khai từ Quyết định 79 như: có bao nhiêu trường học, bệnh viện, trạm y tế, đường giao thông, nhà máy thủy điện,... được xây dựng; bao nhiêu dự án được phê duyệt; bao nhiêu văn bản pháp luật được ban hành để triển khai Quyết định này...

- *Outcome*: Khi nghiên cứu, cần đánh giá những kết quả đầu ra có tác dụng làm thay đổi tới cộng đồng vùng Tây Bắc, ví dụ: có bao nhiêu học sinh được hưởng lợi từ các trường học đã được xây dựng, có bao nhiêu bệnh nhân được hưởng lợi từ các bệnh viện, trạm y tế, có bao nhiêu hộ dân có lợi ích từ các tuyến đường được xây dựng, từ các nhà máy thủy điện,...

- *Impact*: Là ta đánh giá những kết quả gián tiếp có được từ kết quả đầu ra và kết quả trực tiếp, ví dụ, người dân được đảm bảo sức khỏe nhờ công tác khám chữa bệnh từ tuyến dưới (outcome) khi đến các bệnh viện, trạm y tế (output); sự phát triển kinh tế, các hộ dân, đẩy mạnh sự giao thương giữa các vùng miền (outcome) nhờ có hệ thống đường giao thông (output) được xây dựng

3. Định hướng áp dụng phương pháp đánh giá Quyết định 79

Không chỉ riêng Quyết định 79 mà trong quá trình thực thi bất kỳ chính sách nào cũng sẽ gặp nhiều rào cản và khó khăn. Các báo cáo đánh giá hiệu quả tại các Bộ/ban/ngành và các

tỉnh thuộc vùng Tây Bắc còn mang nặng tính thủ tục, làm theo kinh nghiệm và việc xem xét các yếu tố tác động đến chính sách nhằm điều chỉnh và hoàn thiện chính sách còn chưa được chú trọng. Đồng thời, các kết quả đạt được từ việc triển khai QĐ 79/2005/QĐ-TTg tại các địa phương còn chưa thống kê được báo cáo đầy đủ, chưa làm rõ hiệu quả và tác động của chính sách, cũng như chưa chỉ ra được những thiếu sót và hạn chế trong việc thực thi Chính sách này. Các chủ thể liên quan từ cấp Trung ương đến cấp địa phương chưa được đánh giá đồng bộ về tác động xã hội và phản ứng trước chính sách của các đối tượng chịu tác động. Các báo cáo hiện nay mới chỉ mang tính cục bộ rời rạc tập trung vào những con số mang tính “bề nổi”. Hơn thế nữa, các đánh giá này không dựa trên cách tiếp cận liên ngành không có các tiêu chí đánh giá tác động của chính sách cũng như chưa đánh giá trên phương diện liên vùng. Điều này dẫn đến việc thiếu đi một cơ sở pháp lý cho việc đánh giá chính sách và đề ra phương hướng cho chính sách phát triển vùng trong các giai đoạn tiếp theo, đồng thời làm hạn chế các thành quả có thể đạt được từ chính sách.

Để đạt được mục tiêu việc lựa chọn hướng tiếp cận trong đánh giá chính sách là một vấn đề mang tính chất quyết định. Một chính sách lớn như Quyết định 79 đòi hỏi phải có góc nhìn đa chiều. Sử dụng tiếp cận hệ thống và tiếp cận kinh tế học sẽ giúp cho các địa phương định hướng ưu tiên phát triển vùng, lĩnh vực và có những chọn lựa về hướng đầu tư ưu tiên. Cùng với đó là sự tiếp nhận các phản ứng xã hội đối với chính sách thông qua tiếp cận xã hội học. Và hơn hết, lý thuyết phát triển vùng được sử dụng với tôn chỉ coi vùng là nhân tố trung tâm trong quá trình hoạch định chính sách.

Bên cạnh các tiếp cận định tính như đề cập ở trên, Quyết định 79/2005/QĐ-TTg cũng rất cần phải được sử dụng các phương pháp định

lượng để đánh giá như ma trận đánh giá tác động output – outcome – impact, đánh giá sau chính sách. Phương pháp đánh giá này luôn phải diễn ra đồng thời với các quá trình quan sát việc thực hiện chính sách thông qua các kết quả đạt được và so sánh với các kết quả mong muốn đạt được để có thể tìm ra được các vấn đề của chính sách. Đối với các chính sách có thời gian tiến hành lâu dài như Quyết định số 79/2005/QĐ-TTg thì quá trình phân tích, đánh giá chính sách này vô cùng quan trọng. Khi đánh giá chính sách cần phải phân tích được bối cảnh xã hội của từng địa phương trong đó chú trọng đến phân tích các năng lực của vùng và năng lực của các địa phương cũng như các tác nhân dẫn đến sự khác biệt trong việc triển khai chính sách tại các địa phương.

Tiếp đó, khi xét đến tính khả thi của chính sách, cần phân tích theo hoạt động và phương tiện thực thi chính sách của các bên liên quan thông qua phương pháp thảo luận nhóm và phỏng vấn sâu. Vấn đề là cần chỉ ra xem đâu là tác nhân thúc đẩy sự tham gia của các bên liên quan và đâu là các thiết chế quản lý và cơ chế phối hợp giữa các bên trong quá trình triển khai và thực hiện chính sách. Trong khuôn khổ phân tích tác động của chính sách, thông qua các phương pháp thu thập dữ liệu, có thể đánh giá được các tác động âm tính, dương tính, ngoại biên của chính sách, và kéo theo đó là sự thay đổi của vùng về sinh kế cũng như nhận thức. Các thông tin và dữ liệu thu được có thể được dùng để đánh giá hiệu quả thực thi và tính rủi ro của chính sách, để qua đó thiết lập các kịch bản hiệu chỉnh và tạo nên những kiến tạo xã hội dương tính của chính sách.

Bởi vậy, việc xây dựng và hoàn thiện bộ công cụ đánh giá với các tiêu chí cụ thể nhằm đánh giá xác thực các kết quả thực hiện Quyết định 79 là một việc làm vô cùng quan trọng. Từ các công cụ đó, chúng ta có thể đánh giá những mặt làm được, chưa làm được, những hạn chế,

rào cản trong thực hiện Quyết định này tại các địa phương. Quan trọng hơn, kết quả cuối cùng mà đề tài muốn đạt được là đề xuất những giải pháp và mô hình phối hợp giữa các bên liên quan trong thực hiện chính sách phát triển kinh tế-xã hội tại vùng Tây Bắc từ cấp trung ương đến địa phương. Trong đó coi chính phủ, các bộ máy cơ quan quản lý tại địa phương, các doanh nghiệp, các tổ chức chính trị xã hội và các yếu tố như môi trường chính sách, môi trường kinh tế - chính trị - xã hội là các tác nhân quan trọng liên quan để thực hiện chính sách.

Kết luận

Về thực chất, việc xây dựng và đánh giá chính sách phát triển vùng đối với nhiều quốc gia, lãnh thổ trên thế giới cho đến nay đã trở thành một đòi hỏi, một xu thế mang tính khách quan trong tiến trình đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá và hội nhập kinh tế quốc tế. Điều này đặc biệt cần thiết đối với những quốc gia, vùng lãnh thổ có nền kinh tế chưa phát triển hoặc kể cả các quốc gia đang phát triển nhưng có những khu vực mang tính đặc thù về điều kiện tự nhiên, về kinh tế - xã hội và an ninh quốc phòng như vùng Tây Bắc của Việt Nam hiện nay. Những chính sách là cũ nhưng những vấn đề nảy sinh trong quá trình thực thi chính sách hay trong bản chất của quá trình thực thi chính sách đều là những vấn đề mới cần nghiên cứu và đánh giá cả trên phương diện phương pháp luận lẫn thực tiễn triển khai. Có thể khẳng định rằng, việc phân tích, đánh giá Quyết định 79 sẽ là ví dụ điển hình không chỉ bởi quy mô, tác động của nó mà còn quy chỉnh mà còn là một phương pháp đánh giá chính sách đặc thù, phù hợp với thực tiễn, hoàn cảnh, điều kiện của vùng Tây Bắc Việt Nam.

Tài liệu tham khảo

- [1] Dave Clark, An international problem: Regional policy in other major OECD countries, Centre for Local and Regional Economic Analysis, University of Portsmouth, 2010.
- [2] <http://data.worldbank.org/>
- [3] Yongnian Zheng and Minjia Chen, China's Regional Disparity and Its Policy Responses, China Policy Institute, University of Nottingham, 2007.
- [4] Viện Nghiên cứu Xã hội, Kinh tế và Môi trường (2011), Báo cáo tóm tắt của hội thảo: “Thành quả và thách thức trong phát triển của cộng đồng người dân tộc thiểu số - Tiếng nói từ người dân”.
- [5] <http://www.utb.edu.vn/>
- [6] <http://taybac.vnu.edu.vn/>
- [7] Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, Quyết định số 79/2005/QĐ-TTg về việc ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị Quyết số 37-NQ/TW ngày 01/07/2004 của Bộ Chính trị về phương hướng phát triển kinh tế - xã hội và đảm bảo quốc phòng, an ninh vùng trung du và miền núi Bắc Bộ đến năm 2010, ngày 15/4/2005 của Thủ tướng Chính phủ.
- [8] Báo cáo đánh giá tác động các chính sách giảm nghèo của thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn 2009-2013 của UNDP – MDRI – UBND thành phố Hồ Chí Minh
- [9] Chương trình giảng dạy kinh tế Fullbright (niên khoá 2011-2013), Chương 9: Các phương pháp định lượng.
- [10] Chương trình Giảng dạy kinh tế Fullbright, Học kỳ Xuân (2013), Kinh tế lượng ứng dụng, Phân tích tác động của chính sách công: cách tiếp cận khác biệt trong khác biệt.
- [11] Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto, François Roubaud – IRD-DIAL, Đánh giá tác động của các chính sách công: thách thức, phương pháp và kết quả.
- [12] Chương trình giảng dạy kinh tế Fullbright (niên khoá 2011-2013), Chương 1: Quy trình Phân tích Chính sách.

Some Methodological Issues of Regional Policy Assessment

(A case Decision number 79/2005/QĐ- TTg of the Prime Minister in sustainable development of North mountainous and plain areas of Vietnam)

Nguyễn Văn Khánh, Đào Thanh Trường

VNU University of Social sciences and Humanities 336 Nguyen Trai, Ha Noi, Vietnam

Abstract: Regional development policy is not only the secure basis for the growth of each region and inter-region, but also a new source for the development of a nation. Decision No.79/2005/QĐ of the Prime Minister has made a great impact on the North West - a strategic area, combined by most poverty-stricken provinces in Vietnam. From qualitative and quantitative approaches in policy assessing, the paper analyzes some methods which are commonly used in policy assessing currently, as well as their advantages and disadvantages while using in Decision No.79/2005/QĐ assessment.... Qualitative methods (in-depth interview and group discussion) evaluate the Decision by comparing managers with beneficiaries of policy, and give an overview of the policy at the same time. Quantitative methods (post – decision evaluation and output-outcome-impact assessment) examine whether the decision meets its objective by comparing those objectives with real outputs, and indicate some specific indicators. Barriers and difficulties could exist while carrying out the policy, therefore, it is necessary to have a precise direction in choosing assessment methods to use, to complete a set of measures to use with specific indicators. From that we can assess, propose solutions and models to implement the policy.

Keywords: Decision No.79/2005/QĐ-TTg, regional policy, policy assessment, quantitative methods, qualitative methods