

MỘT SỐ NGUYÊN TẮC VÀ QUY TRÌNH LỰA CHỌN CHỈ TIÊU ĐÁNH GIÁ THỰC HIỆN CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN THỐNG KÊ

TS. Đinh Thị Thúy Phương*,
Đinh Bá Hiến, Vũ Thị Vân Anh**

Tóm tắt:

Hiện nay có một số nguyên tắc lựa chọn và xây dựng chỉ tiêu đánh giá được sử dụng phổ biến như JICA, CREAM và SMART. Các nguyên tắc này được nhiều bộ, ngành và tổ chức tham khảo và sử dụng để xây dựng và lựa chọn các chỉ số đánh giá cho ngành và lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý. Bài viết này, nhóm tác giả giới thiệu và khuyến nghị áp dụng nguyên tắc SMART để lựa chọn chỉ tiêu đánh giá thực hiện Chiến lược phát triển Thống kê Việt Nam giai đoạn 2011-2020 và tầm nhìn đến năm 2030.

1. Một số nguyên tắc lựa chọn và xây dựng chỉ tiêu đánh giá

Như đã biết, đặc điểm quan trọng nhất của một chỉ tiêu là phải mô tả và đo lường được. Vì vậy, khi xây dựng và lựa chọn chỉ tiêu không được quá tham vọng, nghĩa là một mục tiêu hay hoạt động có thể được đo lường bởi nhiều chỉ tiêu khác nhau, khi đó, cần bắt đầu từ những chỉ tiêu khả thi nhất có thể mô tả, thu thập và đo lường được. Với những đặc điểm này, một số nguyên tắc xây dựng, lựa chọn chỉ tiêu đã được đưa ra, trong đó các nguyên tắc JICA, CREAM và SMART được các bộ, ngành tham khảo và sử dụng nhiều nhất trong việc xây dựng các chỉ tiêu đánh giá chiến lược của ngành, lĩnh vực quản lý với sự biến tấu khác nhau.

(1) Nguyên tắc JICA

Nguyên tắc này được phát triển bởi Cơ quan Hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA), JICA sử dụng các nguyên tắc đánh giá việc thực hiện chương trình hoặc kế hoạch hành động và được áp dụng ở nhiều nước đang phát triển trong các dự án do JICA tài trợ, theo đó các chỉ tiêu đánh giá, phải đáp ứng các nguyên tắc, như: Phản ánh trực tiếp, đầy đủ, thực tiễn, khách quan và đáng tin cậy, cụ thể như sau:

- Direct (Trực tiếp): Chỉ số phải phản ánh trực tiếp thông tin, khía cạnh cần đánh giá;
- Adequate (Đầy đủ): Chỉ số hoặc một nhóm chỉ số phụ, phải đo lường được đầy đủ

* Phó Viện trưởng Viện Khoa học Thống kê

** Phó Trưởng Phòng Nghiên cứu khoa học và Chiến lược phát triển Thống kê, Viện Khoa học Thống kê

kết quả đánh giá và có thể cung cấp các cơ sở đầy đủ để đánh giá việc thực hiện;

- Practical (Thực tiễn): Chỉ số phải thực tiễn, các dữ liệu thu được phải đúng thời hạn với chi phí phù hợp;

- Objectives (Khách quan): Chỉ số phải phản ánh khách quan, đúng bản chất nội dung đánh giá;

- Reliable (Đáng tin cậy): Chỉ số phải đáng tin cậy, thông tin thu thập được từ chỉ số phải có chất lượng tin cậy để làm căn cứ ra quyết định.

(2) Nguyên tắc CREAM

Nguyên tắc này do Ngân hàng Thế giới (WB) phát triển, đánh giá thực hiện các chương trình phát triển do WB tài trợ, theo đó các chỉ tiêu đánh giá, phải đáp ứng các nguyên tắc, như: Rõ ràng, phù hợp, kinh tế, đầy đủ và có thể giám sát, cụ thể như sau:

- C (Clear): Chỉ số phải chính xác và rõ ràng;

- R (Relevant): Chỉ số phải phù hợp với đối tượng cụ thể;

- E (Economic): Chỉ số phải thu thập được với chi phí phù hợp, chấp nhận;

- A (Adequate): Chỉ số có thể cung cấp các cơ sở đầy đủ để đánh giá việc thực hiện;

- M (Monitorable): Chỉ số có thể giám sát được.

(3) Nguyên tắc SMART

Nguyên tắc này do Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) phát triển, đây là nguyên tắc được áp dụng phổ biến bởi sự phù hợp trong đánh giá, theo đó các nguyên tắc lựa chọn chỉ tiêu đánh giá, gồm: Đơn giản, cụ thể; đo lường được; có tính khả thi,

có thể đạt được; đáng tin cậy, phù hợp; có tính thời hạn, kịp thời, cụ thể như sau.

- S (Simple, Specific): Chỉ số phải đơn giản, cụ thể;

- M (Measurable): Chỉ số phải đo lường được;

- A (Attributable, Attainable, Achievable): Chỉ số phải có tính khả thi, có thể đạt được;

- R (Reliable, Relevant): Chỉ số phải đáng tin cậy, phù hợp;

- T (Time bound): Chỉ số phải có tính thời hạn, kịp thời.

Các nguyên tắc xây dựng và lựa chọn một chỉ tiêu tốt đều có sự phù hợp nhất định trong đánh giá thực hiện chiến lược. Có một số nguyên tắc trùng nhau, một số khác mặc dù được đặt tên khác nhau nhưng về bản chất, có nhiều nguyên tắc là tương tự nhau. Ví dụ, nguyên tắc R (tính phù hợp, tính thích hợp), nguyên tắc E (chi phí phù hợp) trong CREAM là tương tự với nguyên tắc P (thực tiễn) trong các nguyên tắc của JICA, hay nguyên tắc C trong CREAM là tương tự với nguyên tắc S trong SMART và nguyên tắc D trong các nguyên tắc của JICA.

Trong số các nguyên tắc nêu trên, nguyên tắc SMART được sử dụng phổ biến hơn bởi tính linh hoạt. Khi áp dụng SMART để lựa chọn chỉ tiêu phải đặt ra các câu hỏi để khẳng định tính phù hợp của chỉ tiêu. Những người thực hiện đánh giá phải bảo đảm các chỉ tiêu đánh giá được sử dụng phải trả lời các câu hỏi đã được đặt ra. Bảng 1 mô tả nguyên tắc SMART và các câu hỏi thường được sử dụng khi lựa chọn các chỉ số đánh giá.

Ngoài ra, không có chỉ tiêu nào có thể đáp ứng tốt tất cả các nguyên tắc (hay tiêu

chí). Vì vậy, việc lựa chọn chỉ tiêu sẽ được người thực hiện đánh giá về độ ứng nghiệm quyết định thông qua kết luận của những và tính thực tế.

Bảng 1: Nguyên tắc SMART và các câu hỏi đánh giá

Nguyên tắc	Câu hỏi xác định tính hợp lệ
S (đơn giản, cụ thể)	<ul style="list-style-type: none"> - Chỉ số đã phải là chỉ số đơn giản nhất hay chưa? - Chỉ số có mô tả chính xác hiện tượng được đo lường không? - Chỉ số có chính xác và không quá tham vọng không? - Mức độ phân giải hợp lý đã được cụ thể hóa chưa? - Chỉ số có phản ánh được bản chất của kết quả mong muốn hay không? - Chỉ số có đủ cụ thể để đo lường tiến bộ hướng đến kết quả mong muốn hay không?
M (đo lường được)	<ul style="list-style-type: none"> - Những thay đổi có thể đánh giá khách quan hay không? - Chỉ số sẽ chỉ ra được những thay đổi mong muốn hay không? - Chỉ số có phải là một thước đo rõ ràng và đáng tin cậy về các kết quả hay không? - Chỉ số có phản ánh rõ những thay đổi trong các chương trình và chính sách hay không? - Các bên liên quan có thống nhất về những cái được đo lường hay không? - Dữ liệu chỉ số có thực sự sẵn có với mức chi phí và nỗ lực hợp lý hay không? - Có biết được các nguồn dữ liệu hay không? - Có cần thiết phải xây dựng các nguyên tắc, cơ chế và trách nhiệm trong việc thu thập dữ liệu hay không? - Có tồn tại kế hoạch theo dõi chỉ số hay không?
A (có tính khả thi, có thể đạt được)	<ul style="list-style-type: none"> - Chỉ số có mối quan hệ rõ ràng với mục tiêu được đo lường hay không? - Những thay đổi nào được dự đoán là kết quả của hoạt động phát triển? - Các kết quả có mang tính hiện thực hay không? Đối với câu hỏi này thì cần phải có mối quan hệ đáng tin cậy giữa đầu ra và kết quả.
R (tin cậy, phù hợp)	<ul style="list-style-type: none"> - Chỉ số có phù hợp với các đầu ra và kết quả dự kiến hay không? - Chỉ số có thể được đo lường theo một cách thống nhất và rõ ràng hay không? - Chỉ số có nắm bắt được bản chất của kết quả mong muốn hay không? - Chỉ số có gắn liền với phạm vi hoạt động một cách hợp lý hay không?
T (kịp thời)	<ul style="list-style-type: none"> - Các chỉ số có thể được đo lường ở thời điểm thích hợp nhất và thường xuyên hay không? - Dữ liệu thu thập có thể được xử lý và báo cáo cho các bên liên quan đúng thời gian và có hiệu quả hay không?

Nguồn: Cẩm nang theo dõi và đánh giá: Mô đun thực hành đánh giá

2. Quy trình lựa chọn chỉ tiêu đánh giá thực hiện chiến lược

Việc xây dựng và lựa chọn các chỉ số phù hợp đánh giá thực hiện chiến lược là việc quan trọng và cần được cân nhắc cẩn thận, đặc biệt là cần có sự hợp tác và đồng thuận giữa các bên có liên quan trong đánh giá, như: Tổ chức thực hiện đánh giá, đơn vị thực hiện chiến lược, các nhà quản lý, người sử dụng thông tin,... Theo Wanhua Yang

(2015), quy trình xây dựng chỉ tiêu trải qua 3 giai đoạn:

Giai đoạn 1: Xác định các chỉ tiêu tiềm năng

Giai đoạn 2: Phát triển các chỉ tiêu

Giai đoạn 3: Sử dụng các chỉ tiêu

Quy trình này được khái quát hóa bằng mô hình dưới:

Hình 1: Mô hình ba giai đoạn xác định, xây dựng và sử dụng các chỉ tiêu

Giai đoạn 1 Xác định các chỉ tiêu tiềm năng	Giai đoạn 2 Phát triển các chỉ tiêu	Giai đoạn 3 Sử dụng các chỉ tiêu
Xác định phạm vi	Sử dụng các nhóm nội bộ để xác định thiết kế và thử nghiệm như thế nào	Theo dõi thực hiện thông qua các báo cáo thường xuyên
Tham vấn các bên liên quan và mọi người	Thực hiện các dự án thí điểm	Phân tích thực hiện của các đơn vị tổ chức
Áp dụng mô hình logic	Phát triển trong các giai đoạn	Xem xét tính hiệu quả của các chương trình cụ thể
Phát triển các nguyên tắc định hướng	Tham vấn ý kiến với các chuyên gia	Báo cáo cho các đối tượng bên ngoài
Lựa chọn các tiêu chí để thẩm định các chỉ tiêu	Theo dõi việc thiết kế và thử nghiệm	Phân tích sau những con số
Xây dựng các định nghĩa phổ quát cho các thuật ngữ quan trọng	Xây dựng và phân bổ kế hoạch phát triển	Thẩm định và điều chỉnh các chỉ tiêu
Kiểm kê / Rà soát các nguồn dữ liệu hiện có	Đảm bảo các báo cáo kịp thời và chính xác	

Nguồn: Environmental Compliance and Enforcement: Measurement and Indicators

3. Khuyến nghị áp dụng nguyên tắc và quy trình lựa chọn chỉ tiêu đánh giá thực hiện Chiến lược phát triển Thống kê Việt Nam giai đoạn 2011-2020 và tầm nhìn đến năm 2030

Qua nghiên cứu, nhóm tác giả khuyến nghị áp dụng nguyên tắc SMART để xây dựng và lựa chọn bộ chỉ tiêu đánh giá thực hiện Chiến lược phát triển Thống kê Việt Nam giai đoạn 2011-2020 và tầm nhìn đến năm 2030 (CLPTTK), do nguyên tắc SMART được áp dụng phổ biến và vận dụng có tính linh hoạt. Hiện có Bộ Giáo dục và Đào tạo đã vận dụng nguyên tắc này và biến tấu thành bộ nguyên tắc SMARTTA¹ trong xây dựng hệ thống chỉ số đánh giá thực hiện Chiến lược Phát triển Giáo dục 2011-2020 giai đoạn 2011-2015.

Trên cơ sở Mô hình ba giai đoạn tại Hình 1 cũng như tham khảo quy trình xây dựng các chỉ tiêu đánh giá chiến lược của các cơ quan khác, quy trình lựa chọn và hoàn thiện bộ chỉ tiêu đánh giá thực hiện CLPTTK gồm 5 bước như sau:

Bước 1. Xác định rõ nội dung và kết quả đánh giá

Tổ chức hay cá nhân thực hiện đánh giá, phải xác định: (i) Loại hình đánh giá (đầu kỳ; giữa kỳ; cuối kỳ) hay đánh giá tác động thực hiện CLPTTK; (ii) Liệt kê danh mục các mục tiêu, giải pháp, kế hoạch hành động thực hiện CLPTTK; (iii) Xác định rõ các mục tiêu, giải pháp và kế hoạch hành động; (iv) Loại bỏ các trùng lặp (những nội dung vừa trùng lặp trong mục tiêu, giải pháp và chương trình hành động của CLPTTK).

¹ *Viết tắt của các từ: S (Specific) – Đơn giản, cụ thể; M (Measurable) – Có thể đo lường được; A (Available) – Tính sẵn có, tính khả thi; R (Relevant/Reliastic) – Sự phù hợp; T (Time bound) – Sự kịp thời, tính thời hạn; T (Trackable) – Có thể theo dõi được; và A (Agreed) – Có sự đồng ý, thống nhất của các bên liên quan.*

Bước 2. Phát triển danh mục các chỉ tiêu đánh giá

Sau khi xác định được nội dung cần đánh giá, cần tiếp tục thực hiện: (i) Rà soát lại các chỉ tiêu đã có (từ Khung theo dõi và đánh giá; các báo cáo đánh giá trước đó và các tài liệu có liên quan)) để loại trừ các chỉ tiêu không có tính khả thi; (ii) Bổ sung các chỉ tiêu mới tiềm năng từ quá trình thực hiện thực tế theo dõi, đánh giá thực hiện CLPTTK. Trên cơ sở việc rà soát này sẽ xây dựng một danh mục các chỉ tiêu tiềm năng đánh giá thực hiện CLPTTK.

Bước 3. Kiểm tra các chỉ tiêu đánh giá

Trên cơ sở danh mục chỉ tiêu đánh giá tiềm năng đề xuất ở Bước 2, sử dụng các nguyên tắc SMART để kiểm tra đối với từng chỉ tiêu đánh giá thực hiện CLPTTK theo: (i) Mục tiêu (tổng quát và cụ thể); (ii) 9 chương trình hành động thực hiện CLPTTK. Kết thúc quá trình kiểm tra sẽ hình thành danh mục chỉ tiêu đánh giá và được lựa chọn theo nguyên tắc SMART.

Trong bước này, để kiểm tra sự đáp ứng yêu cầu của một chỉ tiêu theo các nguyên tắc SMART, cần xem xét các gợi ý và hướng dẫn trong bảng 2 dưới đây.

Bước 4. Thử nghiệm thu thập dữ liệu của các chỉ tiêu đánh giá

Sau kiểm tra các chỉ tiêu đánh giá theo nguyên tắc SMART, ta đã xác định các chỉ tiêu được lựa chọn. Để xem xét tính khả thi của các chỉ tiêu này, cần thu thập dữ liệu để thử nghiệm. Đồng thời, với các chỉ tiêu được thử nghiệm, cần thực hiện thảo luận nhóm và xin ý kiến chuyên gia am hiểu về CLPTTK Việt Nam (nếu cần thiết) và sau đó rà soát, thống nhất các chỉ tiêu. Đề xuất các chỉ tiêu thay thế hoặc loại bỏ (nếu có) đối với những chỉ tiêu khó thu thập thông tin hoặc không có sẵn thông tin.

Bảng 2: Hướng dẫn sử dụng lựa chọn chỉ tiêu theo nguyên tắc SMART

Chất lượng chỉ tiêu	Hành động cần phải làm đối với các chỉ tiêu
Chỉ tiêu đơn giản, có thể đo lường được, có tính khả thi, phù hợp và đúng lúc	Sử dụng chỉ tiêu
Chỉ tiêu có thể đo lường, phù hợp và đơn giản nhưng không có tính khả thi	Sử dụng chỉ tiêu và cố gắng tìm thêm thông tin bổ sung hoặc thêm các chỉ tiêu cho đến khi trả lời được các câu hỏi thực hiện một cách có tính khả thi.
Chỉ tiêu có thể đo lường được, có tính khả thi và đơn giản nhưng không phù hợp	Chỉ tiêu đủ tin cậy để sử dụng hay không nếu mọi người biết được thiếu sót của chỉ tiêu đó? Nếu được, sử dụng chỉ tiêu đó và cố gắng tìm thêm thông tin để có thể có một bức tranh đáng tin cậy hơn. Nếu không, loại bỏ chỉ tiêu và cố gắng tìm chỉ tiêu thay thế.
Chỉ tiêu có thể đo lường được, có thể khả thi và phù hợp nhưng không đơn giản	Chỉ tiêu hoặc tập hợp các chỉ tiêu khác có phản ánh kết quả đầu ra hợp lý không? Nếu được, thì loại bỏ chỉ tiêu đó. Nếu không, kiểm tra lại tính khả thi của chỉ tiêu. Có thể có cách khác sáng tạo, hiệu quả hơn về mặt chi phí để có được số liệu.
Chỉ tiêu có thể đo lường được và đơn giản, nhưng không phù hợp và không có tính khả thi	Chỉ tiêu có phù hợp, đơn giản để sử dụng hay không nếu mọi người biết được thiếu sót? Nếu như vậy, sử dụng chỉ tiêu và cố gắng tìm kiếm những thông tin bổ sung để có một bức tranh tin cậy. Nếu không loại bỏ chỉ tiêu và tìm kiếm chỉ tiêu khác thay thế.
Chỉ tiêu đơn giản nhưng không thể đo lường hoặc không có tính khả thi hoặc không phù hợp	Không tiếp tục với chỉ tiêu.

Nguồn: Cẩm nang theo dõi và đánh giá: Mô đun thực hành theo dõi

Bước 5. Hoàn thiện bộ chỉ tiêu đánh giá

Sau thử nghiệm, bộ chỉ tiêu đề xuất đánh giá thực hiện CLPTTK được hoàn thiện.

Trên cơ sở thực hiện 5 bước, nhóm tác giả đã rà soát và xây dựng bộ chỉ tiêu gồm 393 chỉ tiêu tiềm năng. Sau khi áp dụng nguyên tắc SMART thực hiện kiểm tra các chỉ tiêu còn 73 chỉ tiêu đủ điều kiện. Sau khi thử nghiệm, nhóm tác giả hoàn thiện đề xuất một bộ gồm 30 chỉ tiêu sử dụng đánh giá thực hiện CLPTTK, các chỉ tiêu bao gồm thông tin cơ bản: Tên chỉ tiêu; phân tổ; tần suất thu thập thông tin; nguồn và phương pháp thu thập thông tin.

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2013), *Công văn số 9820/BKHĐT-TCTK, V/v Tài liệu hướng dẫn theo dõi và đánh giá thực hiện Chiến lược phát triển Thống kê Việt Nam giai đoạn 2011-2020 và tầm nhìn đến năm 2030*, ban hành ngày 05 tháng 12 năm 2013;
2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, (2013), *Tài liệu Hướng dẫn theo dõi và đánh giá dựa trên kết quả và thực hiện kế hoạch phát triển địa phương hàng năm và 5 năm*, Hà Nội, tháng 04 năm 2013;

(Xem tiếp trang 32)

Tiếp theo trang 11

3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2005), *Cẩm nang theo dõi và đánh giá: Mô đun thực hành đánh giá*;

4. Bộ Giáo dục và Đào tạo, Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam (2015), *Đề tài "Nghiên cứu đề xuất hệ thống chỉ số đánh giá việc thực hiện Chiến lược phát triển giáo dục 2011-2020 giai đoạn 2011-2015*, Hà Nội, tháng 09 năm 2015;

5. Uganda Bureau of Statistics (2009), *The National Statistical system monitoring and evaluation framework*, truy cập ngày 15/5/ 2016, từ:

<http://www.ubos.org/onlinefiles/uploads/ubos/pdfs/documents/PNSD/NSS%20M&E%20Framework.pdf>;

6. Vũ Thị Vân Anh (2015), chuyên đề khoa học "Đánh giá thực trạng hệ thống các chỉ tiêu theo dõi và đánh giá thực hiện Chiến lược phát triển Thống kê Việt Nam giai đoạn 2011-2020 và tầm nhìn đến năm 2030";

7. Wanhua Yang (2015), *Environmental Compliance and Enforcement: Measurement and Indicators*.