

Đương đầu với những vấn đề lờn giải pháp (wicked problems): Góc nhìn chính sách công

The Australian Public Service (APS)

Lời nói đầu của Ủy viên

Ủy ban Dịch vụ công Úc (Australian Public Service – APS) được giao nhiệm vụ xử lý những vấn đề chính sách phức tạp. Một vài vấn đề chính sách phức tạp đến nỗi chúng được gọi là những vấn đề có tính kháng thuốc, hay lờn giải pháp. Chữ wicked theo nghĩa thông dụng là quái quỷ xấu xa, nhưng ở đây không có nghĩa này mà muốn ám chỉ các vấn đề có tính kháng giải pháp cao (*gọi tắt là vấn đề chính sách lờn thuốc - ND*).

Để thành công giải quyết hoặc ít nhất kiểm soát được những vấn đề chính sách lờn thuốc đòi hỏi phải đánh giá lại cách thức làm việc và giải quyết vấn đề theo truyền thống ở APS. Những vấn đề này đặt ra thách thức đối với cấu trúc quản trị, nền tảng kỹ năng và năng lực tổ chức của chúng tôi.

Bước đầu tiên, chúng ta phải nhìn nhận đúng đắn các vấn đề chính sách lờn thuốc này. Để giải quyết thành công đòi hỏi tập thể bao gồm cả chính phủ và các bộ trưởng phải nhìn nhận đúng đắn và hiểu rõ rằng không có giải pháp ngắn gọn hoặc đơn giản cho những vấn đề này.

Xử lý những vấn đề chính sách lờn thuốc là một nghệ thuật phát triển theo thời gian. Chúng đòi hỏi khả năng nhìn ra được bức tranh toàn cảnh, và mối tương quan nhân quả bên dưới những mối quan hệ này. Chúng đòi hỏi những phương pháp tổng quát hơn, sáng tạo hơn và có tính hợp tác cao hơn. Vì vậy, thất bại đôi khi sẽ xảy ra hoặc chúng ta cần thay đổi và điều chỉnh chính sách.

Những vấn đề chính sách lờn thuốc nhấn mạnh tầm quan trọng cơ bản của việc APS tiếp tục tiếp nối những tiến bộ mà chúng ta đã thực hiện thành công khi phối hợp giữa các phòng, ban, ngành bên trong và bên ngoài APS. APS cần tiếp tục tập trung vào việc kết nối hiệu quả các bên liên quan và các công dân để giúp họ hiểu rõ vấn đề có liên quan đến họ và khuyến khích các đối tượng này đưa ra những giải pháp khả thi.

Mục đích của bài nghiên cứu này nhằm tạo ra diễn đàn tranh luận xung quanh những điều cần thiết để đương đầu với các vấn đề chính sách lờn thuốc và không nhằm đưa ra tất cả đáp án. Cuộc tranh luận này là tiền đề để đánh giá lại hệ thống, cơ sở và phương pháp làm việc hiện tại của chúng ta để đảm bảo những phương pháp này có khả năng ứng phó với các vấn đề phức tạp mà APS đang phải đối diện.

Tôi hy vọng ấn phẩm này sẽ khuyến khích những nhà quản lý dịch vụ công nhìn nhận lại các vấn đề và tìm ra biện pháp để cải thiện năng lực đương đầu với những vấn đề chính sách phức tạp mà APS đang đối mặt.

Lynelle Briggs

Ủy viên Dịch vụ công Úc

1. Giới thiệu

Những khó khăn chính sách cấp bách nhất mà APS phải đương đầu là xử lý các vấn đề phức tạp. Những vấn đề này có tính chất rất khác nhau và vượt ngoài phạm vi năng lực xử lý và hiểu biết của một tổ chức và thường có nhiều ý kiến bất đồng về nguyên nhân và biện pháp tốt nhất để giải quyết những vấn đề này. Những vấn đề chính sách phức tạp này đôi khi được gọi là vấn đề chính sách lờn thuốc.

Thông thường, một phần của giải pháp đối với những vấn đề kháng hay lờn thuốc là thay đổi hành vi của các nhóm công dân hoặc tất cả công dân. Những yếu tố quan trọng khác để giải quyết hoặc ít nhất quản lý các vấn đề chính sách phức tạp là khả năng phối hợp nhịp nhàng giữa phòng ban bên trong và bên ngoài một tổ chức và gắn kết công dân và các bên liên quan trong quá trình hoạch định và triển khai chính sách. Vấn đề chính sách lờn thuốc đòi hỏi các giải pháp toàn diện và sáng tạo có thể được chỉnh sửa nếu cần nhắc thêm kinh nghiệm và phản hồi từ thực tế. Tất cả những yếu tố trên sẽ đặt ra thách thức đối với phương pháp hoạch định chính sách và triển khai chương trình theo truyền thống.

Những ví dụ về các vấn đề chính sách “lờn thuốc”:

- *Biến đổi khí hậu* là một vấn đề chính sách cấp bách và cực kỳ phức tạp liên quan đến nhiều mối quan hệ nhân quả và có nhiều ý kiến bất đồng về bản chất của vấn đề và cách tốt nhất để giải quyết vấn đề này. Động cơ và hành vi của các cá nhân là một phần quan trọng của giải pháp cũng như sự tham gia của tất cả các tầng lớp chính quyền và các tổ chức phi chính phủ (NGO).
- *Béo phì* là một vấn đề y tế nghiêm trọng và phức tạp với nhiều tác nhân khác nhau dẫn đến hiện tượng tỉ lệ béo phì gia tăng nhanh chóng trong những thập kỷ gần đây. Vẫn còn nhiều tranh cãi về việc làm thế nào để giải quyết thành công vấn nạn béo phì nhưng phần lớn phụ thuộc vào động cơ và hành vi của từng cá nhân và ở mức độ thấp hơn vào chất lượng của chương trình chăm sóc sức khỏe học đường. Can thiệp thành công đòi hỏi sự phối hợp của chính quyền ở cấp liên bang, tiểu bang và địa phương và sự tham gia của các NGO.
- *Bất bình đẳng của các nhóm thiểu số* là một vấn đề luôn tiếp diễn và dường như không có giải pháp nhưng rõ ràng động cơ và hành vi của cá nhân và cộng đồng là trọng tâm của những biện pháp thành công. Yêu cầu phải phối hợp và giám sát chiến lược giữa nhiều dịch vụ và chương trình nhận được sự ủng hộ của các cấp chính quyền và các NGO là yếu tố chính dẫn đến thành công.
- *Đất bạc màu* là vấn đề quốc gia quan trọng. Với khoảng 60% đất ở Úc do các chủ đất tư nhân quản lý, rõ ràng việc hỗ trợ và khuyến khích những nhà sản xuất nông nghiệp chủ chốt thực hiện hệ thống canh tác bền vững là giải pháp trung tâm để ngăn ngừa đất tiếp tục xuống cấp, giúp phục hồi đất và hỗ trợ sử dụng tài nguyên thiên nhiên một cách bền vững. Tất cả các cấp chính quyền cũng như các NGO đều phải tham gia vào quản lý việc sử dụng đất.

Bài nghiên cứu sau đây sẽ tìm hiểu tính chất của những vấn đề chính sách lờn thuốc và thách thức mà chúng đặt ra đối với phương pháp và kỹ năng truyền thống của những nhà hoạch định chính sách. Dù việc đưa ra biện pháp hiệu quả để giải quyết vấn đề chính sách lờn thuốc là một nghệ thuật và sẽ dần phát triển theo thời gian, bài nghiên cứu này chỉ ra một số nguyên liệu chính cần thiết để phát triển nghệ thuật đó.

2. Đặc điểm của vấn đề chính sách lờn thuốc

Từ wicked ở đây được sử dụng không phải với nghĩa quái quỷ, mà như một câu đố, một bài toán khó mà các nhà toán học hay dùng – là một vấn đề luôn kháng cự lại giải pháp. Thuật ngữ này đầu tiên do H. W. J. Rittel và M. M. Weber sử dụng, cả hai đều là nhà quy hoạch đô thị tại Đại học California, Berkeley, Hoa Kỳ trong năm 1973.¹ Trong một bài nghiên cứu có tính cột mốc, hai tác giả quan sát thấy có rất nhiều vấn đề quy hoạch xã hội không thể giải quyết bằng phương pháp phân tích tuyến tính theo truyền thống. Họ gọi những vấn đề này là những vấn đề kháng thuốc và so sánh chúng với các vấn đề ‘thuần chủng’. Vấn đề thuần chủng chưa hẳn là những vấn đề đơn giản – đó có thể là những vấn đề rất phức tạp về mặt kỹ thuật – nhưng ta có thể định nghĩa chúng một cách chặt chẽ và giải pháp có thể dễ dàng tìm ra hoặc thảo luận. Trọng tâm ban đầu của nghiên cứu về các vấn đề kháng thuốc là thiết kế hệ thống ở cấp độ ‘vi mô’, nhưng khái niệm này dần dần được sử dụng trong những vấn đề chính sách kinh tế xã hội rộng lớn hơn.

Vấn đề chính sách lờn thuốc khó có thể định nghĩa một cách rõ ràng. Bản chất và phạm vi của vấn đề thay đổi tùy theo từng đối tượng, nghĩa là, các bên liên quan khác nhau sẽ có cách nhìn nhận khác nhau về vấn đề. Thông thường, mỗi cách nhìn nhận vấn đề đều có một phần sự thật – không cách nhìn nhận nào hoàn chỉnh hoặc đúng hoặc sai. Cuộc tranh luận về nguyên nhân, phạm vi và giải pháp đối với vấn đề biến đổi khí hậu là một ví dụ điển hình cho việc này.

Vấn đề chính sách lờn thuốc thường có nhiều mối quan hệ tương quan và đa chiều về nhân quả. Bên trong vấn đề kháng thuốc thường có những mục tiêu hoặc mục đích mâu thuẫn nội bộ với nhau. Ví dụ, để giải quyết việc sử dụng và ảnh hưởng tiêu cực của các chất gây nghiện, có sự mâu thuẫn giữa mục tiêu giảm tác hại đối với người nghiện thông qua những biện pháp như cung cấp không gian tiêm chính an toàn và kim tiêm sạch, và mục tiêu tuyên truyền về tác hại của các chất gây nghiện. Chính những mối quan hệ tương quan, nguyên nhân đa chiều và mục tiêu có sự mâu thuẫn nội tại khiến khó định nghĩa các vấn đề chính sách lờn thuốc một cách rõ ràng. Bất đồng ý kiến giữa các bên liên quan thường phản ánh khác biệt về mức độ quan trọng mà họ gán cho các nguyên nhân. Vì tính chất đa chiều về nguyên nhân, để xử lý thành công các vấn đề chính sách lờn thuốc phải đưa những giải pháp có khả năng điều hòa và có liên quan với nhau; và thông thường phải có sự đánh đổi giữa các mục tiêu mâu thuẫn.

Nỗ lực giải quyết các vấn đề chính sách lờn thuốc thường dẫn đến những hệ quả khó lường. Vì vấn đề chính sách lờn thuốc có nhiều nguyên nhân với nhiều mối quan hệ đan xen với các vấn đề khác, tình huống hay xảy ra là những biện pháp đưa ra để giải quyết vấn đề sẽ dẫn đến những hệ quả khó lường ở những lĩnh vực khác. Một vài hệ quả sẽ rất nghiêm trọng. Ví dụ, một điều được khẳng định là thành công của các chính sách giảm ô nhiễm không khí ở Mỹ và Tây Âu có thể là một phần nguyên nhân của hiện tượng nóng lên toàn cầu ngày càng tăng do các phân tử sulphur trong không khí giảm tác động lên sự hình thành các đám mây giữ nhiệt bên trong bầu khí quyển.²

Vấn đề chính sách lờn thuốc thường không ổn định. Thông thường, một vấn đề chính sách lờn thuốc và những hạn chế hoặc chứng cứ để thấu hiểu vấn đề (như chứng cứ về luật pháp, khoa học, nguồn lực, đồng minh chính trị) không ngừng thay đổi ngay cả khi những nhà hoạch định chính sách đang cố gắng xử lý vấn đề chính sách. Nhà hoạch định chính sách phải nhắm vào một mục tiêu di động.

Vấn đề học bùa thường không có một giải pháp rõ ràng. Vì vấn đề không rõ ràng trong định nghĩa và luôn di động, giải pháp đối với vấn đề chính sách lờn thuốc cũng không có định cụ thể.

Quá trình giải quyết vấn đề thường kết thúc khi thời hạn chấm dứt hoặc do những hạn chế về nguồn lực, việc giải quyết vấn đề không kết thúc khi tìm ra được giải pháp ‘đúng đắn’. Giải pháp đối với vấn đề chính sách lớn thuốc thường không dễ kiểm chứng đúng sai mà thường chỉ có thể so sánh đâu là giải pháp tốt hơn và đâu là giải pháp tệ hơn. Trong một số trường hợp, như ví dụ về sử dụng chất gây nghiện, vấn đề sẽ không bao giờ được giải quyết một cách triệt để. Theo đuổi những phương pháp dựa trên ‘giải quyết’ hoặc ‘sửa chữa’ sẽ khiến các nhà hoạch định chính sách hành động dựa trên những giả định không chắc chắn và không an toàn và đưa ra những kỳ vọng không thực tế. Trong trường hợp này, một việc làm có ích hơn là có thể xem xét làm thế nào để quản lý vấn đề một cách tốt nhất.

Vấn đề chính sách lớn thuốc thường phức tạp về mặt xã hội. Đây là kết luận quan trọng từ những nghiên cứu về vấn đề chính sách lớn thuốc. Chính sự phức tạp về mặt xã hội chứ không phải phức tạp về kỹ thuật đã khiến những phương pháp giải quyết vấn đề và quản lý dự án hiện tại bị choáng ngợp. Giải pháp đối với những vấn đề chính sách lớn thuốc thường phải hành động kết hợp của nhiều bên liên quan, từ tổ chức (các cơ quan chính phủ ở cấp liên bang, tiểu bang và địa phương), tổ chức phi lợi nhuận, doanh nghiệp tư nhân đến các cá nhân.

Vấn đề chính sách lớn thuốc đòi hỏi phải thay đổi hành vi. Giải pháp đối với nhiều vấn đề chính sách lớn thuốc đòi hỏi thay đổi hành vi và/hoặc sự cam kết của từng công dân. Những đòn bẩy truyền thống hay được sử dụng để tác động lên hành vi của công dân – như luật pháp, phạt, thuế, các hình phạt khác – thường là một phần giải pháp nhưng vẫn chưa đủ. Vẫn cần có những giải pháp mang tính cá nhân hơn, sáng tạo hơn để khuyến khích cá nhân chủ động hợp tác để đạt được sự thay đổi về hành vi bền vững trong tương lai.

Đặc trưng của vấn đề chính sách lớn thuốc là thất bại chính sách trường kỳ trong quá khứ. Một số vấn đề chính sách lớn thuốc từ lâu đã không xử lý được. Bất bình đẳng các nhóm người bản xứ là một ví dụ điển hình – ‘Sự tồn tại dai dẳng của vấn đề này không phải do thiếu hành động chính sách. Nhưng phải thừa nhận rằng nhiều thập kỷ chính sách đã thất bại.’

Biến đổi khí hậu – Một vấn đề chính sách lớn thuốc

Một nội dung minh họa nhiều đặc điểm của vấn đề chính sách lớn thuốc là cuộc tranh luận hiện tại về nguyên nhân và giải pháp đối với biến đổi khí hậu. Cuộc tranh luận được đơn giản hóa thành ba ‘câu chuyện’ có phần mâu thuẫn và nhấn mạnh những khía cạnh khác nhau của vấn đề biến đổi khí hậu.⁴ Mỗi ‘câu chuyện’ lại đưa ra những định nghĩa tương phản với hai câu chuyện còn lại và đề xuất những phương án chính sách khác nhau.

- **Do hoang phí.** Câu chuyện này cho rằng sự bất bình đẳng trong cơ cấu, đặc biệt là giữa các quốc gia, chính là nguyên nhân dẫn đến mô hình tiêu thụ và sản xuất ngày càng không bền vững. Trong câu chuyện này, cần phải cải cách các thể chế chính trị cơ bản thay đổi lối sống không bền vững. Quá trình quyết định phải được phân xuống cho những tầng lớp nhân dân và công dân cần thay đổi lối sống của họ để bảo toàn tài nguyên thiên nhiên cho trái đất. Nhiệm vụ được đặt trên vai các quốc gia tư bản tiên bộ.
- **Do thiếu quy hoạch toàn cầu.** Câu chuyện này cho rằng nguyên nhân đằng sau biến đổi khí hậu là thiếu quản trị và quy hoạch toàn cầu, quản trị và quy hoạch có thể giúp kiểm soát thị trường toàn cầu và phản ánh chi phí ô nhiễm môi trường trong giá cả. Việc một hộ gia đình, một công ty hoặc một đất nước đơn phương cắt giảm lượng khí thải không có nhiều ý nghĩa, vì đóng góp cá nhân quá nhỏ để tạo nên sự khác biệt. Lời giải đối với biến đổi khí hậu là tất cả các chính phủ và quốc hội cùng đồng ý về lượng khí thải phải cắt giảm trong tương lai, cách thức và thời

điểm cắt giảm. Trên cơ sở những thỏa thuận liên chính phủ này, từng quốc gia sau đó sẽ điều chỉnh hành vi của người tiêu dùng và nhà sản xuất trong nội bộ đất nước đó.

- **‘Việc bé xíu ra to’.** Câu chuyện này nhìn nhận những tranh luận hiện tại là hành vi tung tin đồn thất thiệt của những nhà lý tưởng ngây thơ khi họ giữ một niềm tin sai lệch rằng họ có thể cải tạo thế giới thành một nơi tốt đẹp hơn (thuyết hoang phí) hoặc những chính trị gia quốc tế tìm cách tăng ngân sách và tầm ảnh hưởng của bản thân (thuyết thiếu quy hoạch toàn cầu). Một vài người theo quan điểm này hoài nghi về tình trạng biến đổi khí hậu trong khi số khác cho rằng, dù nếu biến đổi khí hậu có xảy ra, hậu quả sẽ không nghiêm trọng và không ảnh hưởng tiêu cực lên toàn thể nhân loại. Tiến bộ công nghệ, khả năng thích nghi và thị trường năng động là những giải pháp giảm hiệu ứng tiêu cực của biến đổi khí hậu.

Ba câu chuyện đưa ra ba cách giải thích tuy hợp lý nhưng mâu thuẫn nhau về biến đổi khí hậu. Không câu chuyện nào sai hoàn toàn đồng thời không câu chuyện đúng hoàn toàn – mỗi câu chuyện tập trung vào một khía cạnh của cuộc tranh luận. Những người ủng hộ của từng câu chuyện không thể thống nhất ý kiến về nguyên nhân và giải pháp đối với vấn đề biến đổi khí hậu toàn cầu. Và vì mỗi câu chuyện đều dựa trên những niềm tin quy phạm (niềm tin về cơ cấu công bằng, về tôn ti trật tự của nhà nước hoặc về thị trường), những người tin vào những câu chuyện này sẽ không tiếp nhận kiến thức khoa học. Điều này đem đến cho những nhà hoạch định chính sách một hệ thống định nghĩa đa dạng, nhiều thay đổi và nhiều tranh cãi – một đặc điểm thường gặp của những vấn đề chính sách lớn thuốc.

Trên thực tế, nhiều vấn đề chính sách nằm trên một thang đo dao động giữa vấn đề thuần chủng và vấn đề chính sách lớn thuốc. Chúng thể hiện một vài nhưng không phải tất cả đặc điểm của vấn đề chính sách lớn thuốc. Một vài vấn đề chính sách sẽ di chuyển trên thang đo này theo thời gian. Phòng chống hút thuốc lá là một ví dụ điển hình. Ở Úc, tất cả các cấp chính quyền và các tổ chức NGO đều đồng ý về phạm vi của vấn đề hút thuốc lá và chiến lược toàn diện cần triển khai để thành công kiểm soát vấn đề này. Chiến lược Chống hút thuốc Toàn quốc bao gồm quy định đối với quảng cáo thuốc lá, nơi bán thuốc lá và nơi được phép hút thuốc, thuế, những cảnh báo in trên bao thuốc, dịch vụ hỗ trợ cai thuốc, dược liệu pháp và những chiến dịch truyền thông. Đa số dân chúng đều đồng ý rằng hút thuốc có hại cho sức khỏe, và mặc dù thuốc lá là sản phẩm hợp pháp mà những công dân trên 18 tuổi có quyền mua, chính phủ vẫn có quyền quy định hành vi hút thuốc của những công dân này.

Tuy nhiên, sự đồng thuận giữa chính phủ, NGO và dân chúng về bản chất và giải pháp hạn chế hút thuốc lá dần phát triển và củng cố theo thời gian. Khi việc kiểm soát thuốc lá lần đầu được đưa ra ở Úc cách đây 30 năm, hút thuốc lá lúc bấy giờ là một tập tục lâu đời trong xã hội Úc. Những chứng cứ về tác hại của thuốc lá đối với sức khỏe vẫn đang trong giai đoạn phát triển, ngành công nghiệp thuốc lá liên tục phủ nhận việc sản phẩm của họ có thể ảnh hưởng đến sức khỏe và gây nghiện, nhiều nhà khoa học và chính phủ vẫn còn mơ hồ về bản chất của vấn đề. Việc hút thuốc bằng hình thức này hay hình thức khác có lịch sử trong nhiều thế kỷ và suy nghĩ rằng hút thuốc lá sẽ dẫn đến một số bệnh nguy hiểm được đón nhận với sự hoài nghi của nhiều người trong xã hội Úc. Tăng cường chứng cứ từ phía y khoa về tác động xấu của thuốc lá lên sức khỏe, tăng nhận thức xã hội về ảnh hưởng tiêu cực của việc hút thuốc (thông qua các hoạt động giáo dục và tuyên truyền do chính phủ và các NGO thực hiện), biến hành vi hút thuốc thành một hoạt động không bình thường và chia sẻ những biện pháp kiểm soát thuốc lá hiệu quả giữa các quốc gia là những yếu tố chính tạo nên sự đồng thuận cao giữa các bên trong vấn đề phức tạp này.

Thậm chí hiện nay, vẫn còn một số khía cạnh trong phòng chống thuốc lá vẫn còn là vấn đề chính sách lớn thuốc như tỉ lệ hút thuốc cao trong một số nhóm dân cư như người bản xứ thiểu số, thanh thiếu niên đang mang thai và những người mắc bệnh tâm thần. Tranh luận vẫn diễn ra xung quanh việc làm thế nào để cân bằng hiệu quả giữa các mục tiêu chính sách phòng ngừa, cai thuốc và bảo vệ người dân. Ví dụ, một số người trong cộng đồng phòng chống thuốc lá ủng hộ sử dụng những sản phẩm nicotine ít có hại cho sức khỏe và một số người ủng hộ việc xóa bỏ dần dần và cấm tuyệt đối phân phối bán lẻ các sản phẩm thuốc lá có khói. Cũng có nhiều ý kiến tranh cãi xung quanh việc chính phủ nên tiếp tục tập trung ngân sách vào hỗ trợ cai thuốc hay nên tập trung vào việc phòng ngừa và/hoặc giảm tác hại của thuốc lá.

Chúng ta chỉ có thể phỏng đoán về nguyên nhân đằng sau lý do vì sao những vấn đề chính sách lớn thuốc ngày càng gia tăng về số lượng và nhận được nhiều sự chú ý trong thời điểm này. Bản thân câu hỏi này là một vấn đề phức tạp và những gì chúng ta thảo luận ở đây cũng chỉ mang tính “gãi ngứa trên bề mặt”. Sự bành trướng của dân chủ, kinh tế thị trường, toàn cầu hóa, dịch chuyển và giao lưu xã hội đã nhấn mạnh những khác biệt trong giá trị, làm suy yếu quyền lực và những cơ chế quản lý truyền thống, và khuyến khích sự khác biệt thay vì sự tương đồng khi giải quyết vấn đề. Có lẽ cách mạng công nghệ thông tin đang diễn ra giúp nhiều người chủ động tham gia vào quá trình tìm ra giải pháp và từ đó tăng tính phức tạp của vấn đề. Và có lẽ cũng chính cuộc cách mạng công nghệ thông tin đó đã tăng kỳ vọng của công dân ở những quốc gia có tiêu chuẩn sống cao và chính phủ phải chịu trách nhiệm xử lý những vấn đề phức tạp hơn. Dù như thế nào, từ khi Rittel và Weber đặt ra thuật ngữ mới vào thập niên 1970, nghiên cứu và tài liệu về vấn đề chính sách lớn thuốc đã ngày càng tăng.

3. Giải pháp khả thi đối với vấn đề chính sách lớn thuốc

Không có giải pháp đơn giản cho những vấn đề chính sách lớn thuốc, hoặc công thức rút gọn như “Bảy bước để phá vỡ sự phức tạp xã hội” hoặc “Đường lên đỉnh thành công”⁵. Hầu hết những nghiên cứu đều ủng hộ phương pháp giải quyết vấn đề có tính hợp tác cao, nhưng một số nghiên cứu công nhận những biện pháp khác cũng khả thi.

Giáo sư Nancy Roberts cho rằng điều quan trọng cần xem xét ở đây là cách phân bổ quyền lực giữa các bên liên quan. Bà đưa ra ba chiến lược khả thi:⁶

- *Chiến lược thâm quyền.* Biện pháp này sẽ giao vấn đề cho một nhóm (hoặc một cá nhân) tìm cách giải quyết trong khi những người khác đồng ý tuân thủ theo quyết định giải quyết vấn đề của nhóm hoặc cá nhân đó. Xác định ai sẽ là người phụ trách giải quyết vấn đề sẽ căn cứ trên kiến thức và chuyên môn, vị trí của người đó trong hệ thống tổ chức, thông tin người đó nắm giữ hoặc quyền cưỡng chế thi hành. Một yếu tố then chốt là các bên liên quan khác đồng ý chuyển giao quyền lực cho nhóm nhỏ được chỉ định này và đồng ý hoặc buộc phải tuân thủ theo quyết định của nhóm này. Ví dụ như quyết định của Tòa án Tối cao về tên gọi của người dân tộc bản xứ và quyết định của Ngân hàng Trung ương Úc về lãi suất. Chiến lược thâm quyền có thể phát huy tác dụng khi giải quyết những tình huống khẩn cấp.
 - Ưu điểm của biện pháp này là hiệu quả và nhanh chóng.
 - Khuyết điểm là một số khía cạnh quan trọng sẽ bị bỏ qua vì các chuyên gia và nhà chức trách có khuynh hướng chỉ tìm kiếm giải pháp trong chuyên môn hẹp mà họ quen thuộc, và bỏ mất cơ hội học hỏi những lĩnh vực khác. Nếu việc tìm kiếm giải pháp thuộc lĩnh vực của chuyên gia, đặc biệt là trong một xã hội dân chủ, công dân sẽ trở nên xa lạ và xa cách với những vấn đề thời sự quan trọng. Sự ủng hộ của họ đối với giải pháp được đề ra sẽ không còn mạnh mẽ

và sự ủng hộ yếu ớt này là một yếu tố quan trọng hay không sẽ tùy theo từng vấn đề (vấn đề kết nối với công dân sẽ được thảo luận chi tiết ở phần 8 bên dưới).

- *chiến lược cạnh tranh.* Trung tâm của chiến lược này là sự cạnh tranh quyền lực, ảnh hưởng và thị phần – các bên liên quan theo đuổi chiến lược này thường nhận được kết cục thắng-thua rõ ràng. Ví dụ, chế độ liên bang mang tính cạnh tranh cao ở Úc là nguyên nhân của chiến lược này, khi các bang cạnh tranh với nhau để giành được đầu tư trong nước và nước ngoài.
 - Ưu điểm là sáng tạo ra nhiều ý tưởng mới, cải tiến mới và có sự lựa chọn, ví dụ như cạnh tranh giữa những mạng lưới tìm kiếm việc làm.
 - Khuyết điểm là mâu thuẫn và tình huống bế tắc có thể xảy ra khi các bên liên quan có đủ quyền lực để chặn một bên khác nhưng không đủ quyền lực để thực hiện mục tiêu của họ. Cạnh tranh có thể làm lãng phí nguồn lực lẽ ra có thể được sử dụng để tìm ra giải pháp hiệu quả.
- *chiến lược hợp tác.* đây là phương pháp được nhiều nghiên cứu ủng hộ (kể cả Giáo sư Roberts) là phương pháp hiệu quả nhất khi giải quyết các vấn đề chính sách lờn thuốc có nhiều bên liên quan và quyền lực bị phân tán giữa các bên liên quan. Biện pháp này đặc biệt hữu ích khi giải pháp đòi hỏi sự thay đổi hành vi của nhiều bên liên quan và/hoặc công dân phải được duy trì qua thời gian dài. Trung tâm của việc hợp tác là quan điểm hai bên cùng có lợi khi giải quyết vấn đề. Hợp tác, liên doanh, liên minh chính phủ, hiệp ước quốc tế, và chiến dịch truyền thông để thay đổi lối sống đều là những hình thức của biện pháp này.
 - Ưu điểm là các bên liên quan có cam kết cao, giải pháp hiệu quả và toàn diện hơn, tiết kiệm nguồn lực mà một bên liên quan phải sử dụng khi giải quyết vấn đề.
 - Khuyết điểm là chi phí giao dịch tăng (chi phí này có thể là một con số rất lớn) và kỹ năng hợp tác là một kỹ năng hiếm có. Trong những tình huống tệ nhất, hợp tác có thể diễn biến theo chiều hướng xấu – đôi thoại trở thành đối đầu, tình huống căng thẳng và bế tắc.

Phần còn lại của chương này sẽ dựa trên giả định rằng biện pháp tốt nhất để xử lý các vấn đề chính sách lờn thuốc cần phải thay đổi hành vi là chiến lược hợp tác. Tuy vậy, một điều cần thừa nhận là trong một số tình huống, biện pháp giao vấn đề cho người có thẩm quyền giải quyết (cơ chế thẩm quyền) hoặc cạnh tranh sẽ hữu ích đối với các cơ quan được giao nhiệm vụ xử lý một vấn đề chính sách lờn thuốc. Cơ chế thẩm quyền và cạnh tranh có thể kết hợp cùng biện pháp hợp tác, ví dụ, sau khi sử dụng biện pháp hợp tác để thu thập toàn bộ ý kiến, quan điểm, nguyên nhân và giải pháp khả thi từ các bên liên quan, một nhóm cố vấn chuyên gia có thể tổng hợp các ý kiến thu thập được và đưa ra gói giải pháp tối ưu.

Ví dụ khi kết hợp chiến lược cạnh tranh và chiến lược hợp tác nằm trong lĩnh vực phòng chống và kiểm soát thuốc lá. Chính quyền tiểu bang chịu trách nhiệm kiểm soát môi trường không khói thuốc và một điều quan sát được là Tiểu bang và Lãnh thổ cạnh tranh đưa ra những quy định để đảm bảo môi trường không khói thuốc. Các bên liên quan tin rằng sự cạnh tranh này đã dẫn đến hai bên nhanh chóng thắt chặt các quy định, một điều không thể xảy ra nếu sử dụng chính sách tự nguyện hợp tác và áp dụng một biện pháp thống nhất trên toàn quốc.

4. Tránh sử dụng những biện pháp có phạm vi quá hẹp

Rất khó giải quyết hiệu quả những vấn đề chính sách lờn thuốc nếu chỉ sử dụng các kỹ thuật truyền thống phổ biến trong khu vực công. Tư duy chính sách truyền thống cho rằng cách tốt nhất để giải quyết một vấn đề chính sách là thực hiện theo một quy trình có trật tự và tuyến tính, đi từ vấn đề đến giải pháp. Quy trình thường bắt đầu với việc tìm hiểu và định nghĩa vấn đề.

Chúng ta phải thu thập và phân tích dữ liệu cùng với các chứng cứ khác và tham vấn với các bên liên quan. Sau khi vấn đề được xác định cụ thể, các chứng cứ và quan điểm các bên liên quan được phân tích, những phương án sẽ được đưa ra và quyết định đâu là phương án tối ưu. Kết quả và đầu ra được xác định, kế hoạch triển khai được thiết kế và các mục tiêu sẽ được đặt ra. Một quan điểm phổ biến là vấn đề càng phức tạp, càng phải theo sát quy trình này.

Tuy nhiên, cơ sở lý thuyết đều đồng ý biện pháp tư duy tuyến tính theo kiểu truyền thống khi xây dựng chính sách không thích hợp để làm việc với những vấn đề chính sách lớn thuốc. Nguyên nhân là vì một phần tính phức tạp của vấn đề nằm ở những tương tác giữa các nguyên nhân, những mục tiêu chính sách mâu thuẫn và bất đồng ý kiến về đâu là giải pháp thích hợp nhất. Tư duy tuyến tính không thể bao quát trọn vẹn những tương tác và yếu tố bất ổn. Sự phức tạp về mặt xã hội của những vấn đề chính sách lớn thuốc cũng khiến biện pháp tư duy tuyến tính bộc lộ khuyết điểm. Để thực sự hiểu đúng vấn đề đòi hỏi phải nhìn vấn đề từ nhiều góc độ của nhiều tổ chức và các bên liên quan, và bất kỳ gói giải pháp khả thi nào cũng đòi hỏi sự tham gia, cam kết và phối hợp của nhiều tổ chức và các bên liên quan nếu muốn giải pháp thực sự đem lại hiệu quả.

Giải quyết vấn đề chính sách lớn thuốc đòi hỏi tư duy tổng hợp thay vì tư duy tuyến tính. Đó là khả năng tư duy nhìn nhận được bức tranh toàn cảnh, kể cả những mối tương quan giữa nhiều nguyên nhân và mục tiêu chính sách. Theo bản chất, những vấn đề chính sách lớn thuốc thường bị hiểu không hoàn chỉnh, và vì vậy ranh giới vấn đề được vạch ra quá hẹp và khiến nhà hoạch định chính sách bỏ lỡ mất những yếu tố quan trọng trong những vấn đề này. Chính mối tương quan không lường trước được khiến vấn đề chính sách tiếp tục sinh sôi trong khi giải pháp chính sách lại thất bại. ‘Một nguy cơ luôn tồn tại khi xử lý vấn đề chính sách lớn thuốc là những vấn đề này được nhìn nhận trong bối cảnh quá hẹp.’

Có nhiều cách mà tổ chức sử dụng để thuần hóa một vấn đề chính sách lớn thuốc ví dụ như xử lý vấn đề trong phạm vi hẹp. Cách phổ biến nhất là thu hẹp định nghĩa vấn đề. Điều này thường dẫn đến giải quyết một vấn đề con đơn giản hơn. Ví dụ, nếu vấn đề là giảm bạo lực học đường, nhà hoạch định chính sách có thể tập trung vào một vấn đề nhỏ hơn để giải quyết hơn là làm thế nào để lấp các thiết bị dò tìm kim loại ở cổng trường. Hoặc nếu vấn đề là béo phì ở trẻ em, vấn đề hẹp hơn nhưng dễ giải quyết hơn là làm thế nào loại bỏ những loại thực phẩm không lành mạnh ra khỏi canteen trường.

Nếu những biện pháp chính sách và chất lượng chỉ giới hạn trong phạm vi vấn đề nhỏ thay vì vấn đề chính sách lớn thuốc, có vẻ như vấn đề đã được giải quyết trong ngắn hạn. Nếu những chỉ số cho thấy canteen trường không còn bày bán các loại thực phẩm không lành mạnh, như vậy giải pháp đã thành công. Một hệ quả ngoài ý muốn và một lần nữa tái khẳng định vấn đề chính sách lớn thuốc vẫn chưa được giải quyết là trẻ em sẽ không mua bữa trưa ở canteen trường thay vào đó sẽ nhịn ăn trưa, để dành tiền ăn trưa và mua thức ăn vặt ở những cửa hàng trên đường đến trường. Đây là một ví dụ hay chứng minh một giải pháp thuần chủng có thể làm vấn đề thêm trầm trọng – một số trẻ em hiện tại tiêu thụ nhiều thực phẩm có hại hơn trước kia và chúng còn bỏ bữa ăn trưa!⁸ Đây cũng minh họa cho việc hệ quả không lường trước có thể phát sinh từ những can thiệp nhằm giải quyết vấn đề chính sách lớn thuốc. Hệ quả ngoài ý muốn sẽ xảy ra thường xuyên hơn nếu vấn đề chỉ được giải quyết hời hợt, nghĩa là vấn đề được giải quyết trong phạm vi hẹp và những nguyên nhân đa chiều và những mối tương quan chưa được tìm hiểu triệt để trước khi đưa ra giải pháp.

Điều này không có nghĩa là trong quá trình xây dựng chính sách, chúng ta không cần xác định thành phần của vấn đề chính sách lờn thuốc và những giải pháp thực tiễn nhỏ nằm trong gói giải pháp toàn diện và tổng hợp. Rõ ràng, loại thức ăn được bày bán ở canteen trường cũng là một phần giải pháp với vấn đề béo phì ở trẻ em. Nhưng việc chia nhỏ vấn đề chính sách lờn thuốc nên được thực hiện sau khi tất cả mối tương quan và yếu tố phức tạp xã hội được nhận diện đầy đủ, được thảo luận và xử lý như là một phần của chiến lược tổng hợp.

5. Cần có những giải pháp sáng tạo và linh hoạt

Một bộ máy cơ quan nhà nước truyền thống được chia thành từng cấp bậc theo chiều dọc trong đó phần lớn quyền hạn giải quyết vấn đề tập trung ở phía đầu của một tổ chức. Bộ máy tổ chức như này không có khả năng hỗ trợ những quy trình cần thiết để xử lý tính phức tạp và tính mơ hồ của những vấn đề chính sách lờn thuốc. Cơ quan nhà nước thường e ngại rủi ro, và không chấp nhận những quy trình không theo một trật tự nhất định. Họ giỏi quản lý những vấn đề có ranh giới rõ ràng thay vì những vấn đề mơ hồ phức tạp cần phải có kinh nghiệm thực tiễn và tư duy sáng tạo. Làm thế nào để kích thích và nuôi dưỡng sự sáng tạo và thực tiễn trong khu vực công để giải quyết những vấn đề chính sách lờn thuốc?

Nhiều ý kiến tranh luận cho rằng khu vực công cần có những phương pháp có tính hệ thống (systematic approach) để đón nhận sáng tạo xã hội thay vì phương pháp phát sinh theo từng nhu cầu (ad hoc approach):

Bao nhiêu phòng ban hoặc cơ quan có một chức vụ giám đốc chuyên phụ trách sáng tạo – phụ trách những mô hình sẽ phổ biến trong 2020 hoặc 2030? Các cơ quan chi ngân sách bao nhiêu cho hoạt động sáng tạo – tỉ lệ này có tương đương với tỉ lệ 2-4% trên GDP (tỉ lệ chi dành cho hoạt động R&D thích hợp với các quốc gia)? Bao nhiêu cán bộ nhà nước có thể chỉ ra chu trình của những mô hình mới trong lĩnh vực của họ hiện đang được nghiên cứu, phát triển, cải thiện và thử nghiệm?⁹

Sáng tạo ở khu vực công có một số vấn đề khác với sáng tạo ở khu vực tư, đặc biệt là trong việc quản trị rủi ro – ‘... cách duy nhất để nghĩ ra một ý tưởng tốt [là] nghĩ ra nhiều ý tưởng và loại bỏ đi những ý tưởng xấu, nhưng bạn không thể quá sáng tạo trong một số vấn đề như chế độ phúc lợi, hệ thống đèn giao thông, chương trình giáo dục hoặc quy trình ở tòa. Rủi ro phải được quản lý một cách cẩn thận.’¹⁰ Tuy vậy, trong khi nhiệm vụ chính của quản lý khu vực công là cung cấp dịch vụ chất lượng tốt và đảm bảo tiếp tục tiến bộ trong tổ chức, nhiệm vụ thứ yếu là đảm bảo tổ chức quan tâm và tìm hiểu những mô hình và dịch vụ của tương lai, nuôi dưỡng sự sáng tạo bên trong và bên ngoài tổ chức và giúp những nhà sáng tạo phát triển ý tưởng của họ.

Một vài nghiên cứu trong cơ sở lý thuyết nhấn mạnh tổ chức công cần phải linh hoạt hơn và có khả năng thích nghi cao hơn khi xử lý những vấn đề chính sách lờn thuốc:

Trong những hoàn cảnh phức tạp, con người và tổ chức phải biết cách thích ứng... dịch vụ công phải là những hệ thống phức tạp có khả năng thích nghi cao và không phải là những mô hình rập khuôn bị thống trị bởi tư tưởng của chính phủ. Paul Plsek liên hệ sự khác biệt giữa 2 mô hình này với sự khác biệt giữa ném một hòn đá và ném một con chim. Quỹ đạo của hòn đá có thể được tính toán một cách chính xác bằng những quy luật vật lý. Quỹ đạo của con chim khó dự đoán hơn. Câu hỏi là những nhà hoạch định chính sách có thể thích ứng với sự thay đổi trong quan điểm này không và có thể xác định lại vai trò của họ là những người ủng hộ sự thay đổi

sáng tạo. Họ cần phải chăm dít suy nghĩ mình đang ném một hòn đá, và nhìn nhận quản lý dịch vụ công giống khác xa việc ném chim.¹¹

Một cách để tăng khả năng thích ứng ở khu vực công là xóa bỏ ranh giới truyền thống giữa giai đoạn phát triển chính sách và giai đoạn triển khai chính sách khi xử lý những chương trình chính sách phức tạp. Phát triển và cải tiến chính sách cần phải có những thông tin từ thực tiễn về những vấn đề trong vận hành và quan điểm của những người cung cấp và đón nhận dịch vụ, và chính sách phải được chỉnh sửa trên cơ sở những điều tốt và những điều chưa tốt. Đánh giá chính sách đóng vai trò quan trọng trong khía cạnh này. Trong một nghiên cứu gần đây “Triển khai và Thiết kế Chính sách tốt hơn” ở Anh do Phòng Đo lường chất lượng và Sáng tạo thực hiện, ý kiến trong bài nghiên cứu chỉ ra việc thiết kế hệ thống phải lặp đi lặp lại:

Những kinh nghiệm trong quá khứ cho thấy triển khai chính sách hiếm khi là công việc thực hiện một lần là hoàn tất. Đây không phải là quy trình tuyến tính – từ ý tưởng về chính sách đến triển khai trong thực tế - thay vào đó, đây là một quy trình theo hình tròn bao gồm các nước như liên tục học hỏi, thay đổi và cải tiến trong đó, chính sách phải thay đổi cho phù hợp với quá trình triển khai và ngược lại.¹²

Một cách khác để tăng khả năng thích nghi và tính linh hoạt là tập trung chia sẻ kinh nghiệm và kiến thức học hỏi được khi xử lý những vấn đề chính sách lờn thuốc bên trong tổ chức và giữa những cơ quan với nhau. Kay gọi đây là nhu cầu cần phát triển ‘khả năng ứng dụng kinh nghiệm từ một lĩnh vực sang một lĩnh vực khác trong khu vực công’.¹³ Những báo cáo đánh giá hoạt động của chính phủ một cách khách quan, được nghiên cứu và trình bày kỹ lưỡng trong những vấn đề chính sách phức tạp, và việc phổ biến những thông tin này trong mạng lưới các cán bộ có liên quan sẽ là một nguồn tài nguyên thông tin quan trọng trong tương lai. Một điều không kém phần quan trọng là văn hóa tổ chức hỗ trợ quá trình học hỏi chia sẻ kinh nghiệm và thay đổi chính sách và chương trình chính sách trên cơ sở những điều mới học được. Mục tiêu là khuyến khích phương pháp quản lý mới – một phương pháp coi trọng sự sáng tạo nhưng đồng thời cũng nhận rõ tầm quan trọng của việc học hỏi. Hành động để giải quyết vấn đề là điều cần thiết nhưng một điều cần phải nhìn nhận là thay đổi cách hàng động cũng quan trọng không kém:

Cách giải quyết vấn đề sẽ không giống một nhà lữ hành đã biết trước quãng đường mình sẽ đi, mà sẽ là một nhà thám hiểm hình dung được phương hướng nên đi nhưng không biết rõ con đường. Tìm tòi và khám phá, tìm kiếm những khả năng và mối quan hệ, dù mối quan hệ giữa những yếu tố không mấy liên quan, đều nằm trong phương pháp. Có ý tưởng để giải quyết nhưng một số ý tưởng sẽ bị phá sản. Điều quan trọng là sẵn sàng nhìn nhận và chấp nhận điều này, thay vì tiếp tục đi trên con đường không dẫn đến đâu hoặc dẫn đến đích đến sai lầm.¹⁴

Phong cách thể hiện sự sẵn sàng tư duy và làm việc theo phương pháp sáng tạo mới, và đòi hỏi tư duy linh hoạt và sáng tạo (ví dụ sử dụng các thí nghiệm, mô hình mẫu, hoặc nhiều lần lặp lại thí nghiệm). Điều kiện kèm theo với việc tăng khả năng thích ứng là chính phủ và các Bộ phải chấp nhận và hiểu rằng không có giải pháp nhanh có sẵn, sự bất ổn trong giải pháp đối với các vấn đề chính sách lờn thuốc là một điều phải chấp nhận. Giải quyết thành công những vấn đề này cần có thời gian, nguồn lực và theo đuổi những phương pháp sáng tạo, đôi khi có thể thất bại và đôi khi cần phải thay đổi hoặc điều chỉnh chính sách. Những nhà hoạch định chính sách cũng cần có năng lực thích nghi với những biến động và thay đổi môi trường không thể tránh khỏi, bao gồm cả môi trường chính sách công.

6. Tầm quan trọng của phối hợp giữa các tổ chức

Như đã đề cập ở trên, tính phức tạp xã hội chính là phần khó khăn nhất khi xử lý những vấn đề chính sách lờn thuốc và khiến những kỹ thuật giải quyết vấn đề và quản lý dự án hiện tại bị choáng ngợp. Chính yêu cầu phải làm việc với các tổ chức bên ngoài APS, với nhiều khu vực tài phán và tổ chức khác, phải tiếp xúc với các bên liên quan đa dạng và khác nhau khiến việc giải quyết vấn đề chính sách lờn thuốc có tính phức tạp về mặt xã hội. Những thách thức do tính phức tạp xã hội của vấn đề chính sách lờn thuốc gây ra đã được Thư ký Văn phòng Nội các Thủ tướng thừa nhận:

Ở những vùng lãnh thổ có sự chanh chấp về chính trị nơi nguồn lực để xử lý những vấn đề con người phức tạp còn hạn chế, việc xác định rõ ràng vấn đề nằm ở đâu còn khó khăn, hướng hồ tìm được đáp án để giải quyết vấn đề đó. Tình hình chỉ có chuyển biến khi thực hiện tư vấn, thảo luận, thương lượng và lặp đi lặp lại quá trình trên.¹⁵

Rõ ràng thể chế và cơ cấu của các cơ quan nhà nước hiện tại được thiết kế không phải phục vụ mục đích hỗ trợ các cơ quan phối hợp làm việc cùng nhau. Việc triển khai một hệ thống quản trị và xây dựng được một văn hóa giúp các cơ quan cùng nhau hợp tác trong một bộ máy tổ chức có tôn ti trật tự theo chiều dọc là một thách thức.

6.1 Toàn chính phủ làm việc (whole of government working)

Báo cáo của Ủy ban Tư vấn Quản lý (Management Advisory Committee – MAC), *Chính phủ kết nối* (2004), nhìn nhận xử lý những vấn đề chính sách phức tạp là một trong những nhiệm vụ cấp bách và nêu bật tầm quan trọng của phương pháp chính phủ toàn diện. Báo cáo tập trung vào khả năng các tổ chức trong hệ thống chính phủ Úc làm việc hợp tác với nhau, và báo cáo cũng đề cập sơ lược về khả năng hợp tác của những cơ quan này với các tổ chức cộng đồng, doanh nghiệp và các quốc gia khác. Báo cáo nhận xét biện pháp “toàn chính phủ làm việc” tuy tốn kém và tốn thời gian nhưng lại đặc biệt phù hợp để giải quyết những vấn đề chính sách phức tạp và tồn tại trong thời gian dài – bản chất đặc trưng của vấn đề chính sách lờn thuốc.

Thư ký Văn phòng Nội các Thủ tướng bình luận “toàn chính phủ làm việc” chính là hệ thống hành chính công của tương lai:

Hệ thống này tạo ra những liên kết và kết nối với cộng đồng ý tưởng, tri thức và hiểu biết toàn cầu giúp APS đối mặt với những thách thức quản trị của thế kỷ 21. Hệ thống coi trọng hợp tác tập thể để cùng nhau giải quyết những vấn đề chính sách lờn thuốc thường xuyên xuất hiện trong chính sách công.¹⁶

Cần phải tóm tắt sơ lược thông điệp chính của báo cáo MAC về việc hợp tác giữa những cơ quan trong nội bộ APS vì việc hợp tác là yếu tố quan trọng để giải quyết những vấn đề chính sách lờn thuốc. Những thông điệp chính đề cập đến việc APS phải phát triển:

- *bộ máy và quy trình hỗ trợ*. Cần phải chọn lựa cẩn thận bộ máy phù hợp để hỗ trợ phương pháp “toàn chính phủ làm việc”. Bộ máy và quy trình phải phù hợp với từng nhiệm vụ - không có bộ máy nào có thể trở thành một “loại thuốc chữa bách bệnh”. Nếu có sự bất hòa giữa các thư ký bộ trưởng hoặc trong nội bộ cộng đồng và dưới sức ép về thời gian, có thể thành lập một Đội đặc nhiệm chuyên biệt dưới sự lãnh đạo và làm việc trực tiếp với Thủ tướng, Bộ trưởng hoặc Hội đồng nội các để đảm bảo kết quả tốt hơn một ủy ban liên ngành theo tiêu chuẩn thông thường.

- *một văn hóa và nền tảng kỹ năng hỗ trợ.* Thư ký bộ trưởng và Chuyên viên Điều hành Cấp cao (Senior Executive Service – SES) đóng vai trò quan trọng ảnh hưởng đến hành vi và thái độ của APS đối việc hợp tác giữa các tổ chức. Họ có thể làm gương những hành vi thái độ có tính hợp tác cao và đảm bảo những người tham gia vào các hoạt động toàn chính phủ nhận được sự hỗ trợ thực tế. Hỗ trợ thực tế là phát triển hệ thống và quy trình để hỗ trợ việc ủy quyền cho quá trình quyết định tại địa phương và cơ hội học tập cho quản lý cấp trung và cấp cao ở những kỹ năng cần thiết cho hoạt động toàn chính phủ, như kỹ năng truyền thông và tạo ảnh hưởng và khả năng quản lý các mối quan hệ.
- *cơ sở hạ tầng và hệ thống quản lý thông tin hỗ trợ.* Thành công trong công việc giữa các tổ chức phụ thuộc vào quá trình chia sẻ thông tin và phương pháp thu thập và chia sẻ thông tin và dữ liệu một cách có tổ chức. Ở cấp độ thực tiễn, phải thực hiện những chính sách, tiêu chuẩn và mô hình chia sẻ thông tin chung giữa các tổ chức trong APS để tăng sự phối hợp, và xác định chính xác những nhu cầu quản lý thông tin ngay từ đầu trong giai đoạn lên kế hoạch khi giải quyết vấn đề chính sách lớn thuộc.
- *hoạch định ngân sách và khung trách nhiệm hợp lý.* Phải tham vấn với Bộ Tài chính và Hành chính trong giai đoạn đầu khi thành lập những dự án hợp tác lớn giữa các bộ để đảm bảo tính linh hoạt khi tối đa hóa và sử dụng cơ sở tài chính để hỗ trợ việc hợp tác giữa các bộ. Ảnh hưởng của khung trách nhiệm đối với việc hợp tác giữa các ban ngành sẽ được thảo luận chi tiết ở phần 7.

Những thông điệp này được minh họa bởi một loạt nghiên cứu tình huống nằm ở phụ lục của báo cáo MAC. Những người được giao nhiệm vụ xử lý vấn đề chính sách lớn thuộc nên đọc những nghiên cứu tình huống. Một mặt những nghiên cứu này chứng minh phương pháp toàn chính phủ làm việc là phương pháp hữu hiệu để đương đầu với những vấn đề chính sách lớn thuộc, mặt khác qua những nghiên cứu này chúng ta nhận ra một điều để các cơ quan phối hợp với nhau là một việc làm nhiều khó khăn, tốn kém và khó thực hiện thành công – đặc biệt là trong thời gian dài.

Từ khi báo cáo MAC ra mắt vào năm 2004, trải nghiệm trong việc sử dụng phương pháp toàn chính phủ làm việc có nhiều ý kiến trái chiều. Phương pháp toàn chính phủ làm việc đã được sử dụng để giải quyết một loạt vấn đề, từ khủng hoảng quản lý và cải thiện hệ thống dịch vụ, đến xử lý những thách thức chính sách lớn, nhiều thách thức được miêu tả là có tính chất phức tạp, ví dụ như, xử lý việc người dân thiểu số sống phụ thuộc vào chế độ an sinh xã hội. APS vẫn đang học hỏi cách làm việc trong môi trường và đến nay đã có một số kết quả tích cực.

Đồng thời, việc triển khai phương pháp toàn chính phủ làm việc trong những khu vực này cũng chứng minh vẫn còn nhiều khó khăn khi triển khai phương pháp hợp tác giữa các ban bộ ngành. Dữ liệu thu thập cho *Báo cáo Tình trạng Dịch vụ 2006-07* khẳng định nhận định chung phổ biến trong số các nhân viên APS là rào cản để phương pháp toàn chính phủ làm việc vẫn còn tồn tại. Những rào cản này đặc biệt nằm ở hệ thống, đảm bảo cơ sở tài chính, công nghệ thông tin và truyền thông (ICT) đủ khả năng hỗ trợ các cơ quan phối hợp làm việc với nhau. Vẫn còn phải làm nhiều việc để phát triển một nền văn hóa và năng lực tổ chức thích hợp. Các lãnh đạo cấp cao tham gia vào những hoạt động toàn chính phủ tiếp tục đưa ra những nhận xét trái chiều về mức độ hợp tác và hỗ trợ của những bộ máy này trên thực tế.

Báo cáo Tình trạng Dịch vụ 2005-06 kết luận rằng phương pháp toàn chính phủ làm việc không quen thuộc với công chức nhà nước và mất nhiều năm để phương pháp này quen thuộc với họ. Tuy vậy, vẫn phải tiếp tục tập trung cải thiện năng lực làm việc trong phương pháp toàn chính

phủ này của APS nếu chúng ta muốn tiến bộ trong khả năng đương đầu với những vấn đề chính sách lớn thuộc của Úc.

6.2 Hợp tác với chính quyền tiểu bang

Hầu hết những vấn đề chính sách lớn thuộc đều diễn ra trong phạm vi của những khu vực hành chính của từng Tiểu bang. Báo cáo MAC kết luận rằng trong đại đa số trường hợp, quá trình làm việc với các Tiểu bang vẫn tiếp tục được thực hiện thông qua những quy trình và cơ chế chính quy như Hội đồng Chính quyền Úc (Council of Australian Governments – COAG, qua những thỏa thuận tài chính và những hội đồng Bộ trưởng. Một số sáng kiến nhằm hỗ trợ sự hợp tác trong và ngoài các khu vực hành chính như Khung Cải tiến Dịch vụ Quốc gia đưa ra phương pháp theo thứ tự mà những cơ quan nhà nước có thể sử dụng để thống nhất những cơ chế cần thiết cho quá trình hợp tác khi cung cấp các dịch vụ công (xem thêm www.agimo.gov.au/services). Trên cơ sở không chính quy, nhân viên Chính phủ Úc phải đảm bảo họ hiểu rõ những chính sách và chương trình của ở các tiểu bang có khả năng ảnh hưởng đến công việc của họ và phải đảm bảo năng lực có khả năng ứng phó với những ưu tiên chính sách mới xuất hiện có phạm vi ảnh hưởng nhiều tiểu bang. ‘Một giải pháp với tình trạng này là tạo những diễn đàn trao đổi thông tin thường trực [với nhân viên ở chính quyền tiểu bang] nhằm hỗ trợ nhân viên không chỉ hiểu rõ những lĩnh vực thuộc phạm vi công việc của mình mà còn hiểu rõ những lĩnh vực có quy mô lớn hơn có thể ảnh hưởng đến những lĩnh vực khác.’

6.3 Chính phủ ủy nhiệm (devolved government)

Yêu cầu phải phối hợp giữa các cơ quan cũng có nghĩa phải làm việc với các tổ chức bên ngoài chính phủ. Trường hợp này đôi khi được gọi là chính phủ ủy nhiệm (chính phủ phân phối hoặc chính phủ liên kết). Cũng như nhiều nước phát triển khác, chính phủ ủy nhiệm (việc khu vực công sử dụng cộng đồng và/hoặc khu vực tư nhân để cung cấp hàng hóa và dịch vụ công) đã tăng đáng kể về phạm vi, quy mô và tính phức tạp trong những thập niên vừa qua. Mặc dù có nhiều nguyên nhân đằng sau xu hướng tăng này, một yếu tố là phương pháp cung cấp dịch vụ ủy quyền có thể giúp giải quyết những vấn đề phức tạp.

Việc xử lý những vấn đề chính sách lớn thuộc, như những vấn đề của các cộng đồng dân tộc thiểu số hoặc nguyên nhân của hành vi phạm tội ở một số cộng đồng hoặc hoạt động quản lý tài nguyên thiên nhiên của chủ đất, ở một khía cạnh nào đó nên được thực hiện từ dưới lên (dù ở bên trên vẫn phải duy trì quyền quản lý điều phối). Việc xây dựng năng lực cộng đồng hoặc từ dưới lên yêu cầu người cung cấp hàng hóa và dịch vụ phải là các NGO vì lý do thực tiễn (chính phủ không thể hiện diện và có chuyên môn ở khắp mọi nơi) và nhu cầu (việc chính phủ không phải là đối tượng duy nhất muốn khắc phục vấn đề cũng là một điểm hữu ích). NGO, những tổ chức có kết nối với cộng đồng địa phương mạnh mẽ hơn chính phủ có thể hỗ trợ đưa ra những giải pháp có khả năng tùy biến phù hợp với hoàn cảnh cụ thể và/hoặc điều kiện của từng cộng đồng, có thể trở thành nhiệm vụ của những người có liên quan, từ đó phản ảnh niềm tin và giá trị của họ. Chính phủ thường không sở hữu mạng lưới và sức mạnh để yêu cầu những hành vi trái với niềm tin, giá trị và lợi ích địa phương hoặc tư nhân dù họ biết chắc chính sách họ thực hiện là lời giải đúng cho vấn đề. Chính phủ từ trung ương khó lòng đưa ra được biện pháp cung cấp dịch vụ tốt nhất ở cấp độ địa phương, họ cần phải có lợi thế về quy mô nếu muốn nâng cao sự hài lòng khi sử dụng dịch vụ, cải thiện kết quả và bảo đảm tính chính danh địa phương.

Cải thiện năng lực của khu vực công trong hệ thống ủy quyền có thể nâng cao hiểu biết của chính phủ về những tổ chức cung cấp dịch vụ khác, cũng nguyên nhân và giải pháp đối với một

vấn đề chính sách lờn thuốc cụ thể, hay với sự khác biệt trong quan điểm về tầm quan trọng tương đối của mỗi nguyên nhân và/hoặc giải pháp tiếp tục tồn tại.

6.4 Hợp tác bên ngoài phạm vi tổ chức: Một số vấn đề khác

Bước đầu tiên cần thiết khi xây dựng quan hệ hợp tác giữa các tổ chức để giải quyết bất cứ vấn đề nào là xác định được những tổ chức có liên quan đến vấn đề - phác thảo sơ đồ mối quan hệ liên tổ chức. Một điều quan trọng của phương pháp tổng hợp để giải quyết vấn đề chính sách lờn thuốc là tư duy bao quát. Ví dụ, lo ngại về vấn đề béo phì ở trẻ em có thể tập trung vào những cơ quan có ảnh hưởng rõ rệt nhất, đó là cơ quan giáo dục và y tế ở chính quyền liên bang và tiểu bang. Nhưng những tổ chức nhà nước hoạt động trong các lĩnh vực khác như dịch vụ xã hội, nhà ở, quy hoạch đô thị, giao thông vận tải, thể thao và vui chơi giải trí cũng có một vai trò nhất định (cũng như những tổ chức cộng đồng và thương mại khác cũng có liên quan).

Cơ sở lý thuyết về phương pháp toàn chính phủ làm việc nhấn mạnh tầm quan trọng then chốt của việc chia sẻ thông tin về những vấn đề chính sách lờn thuốc giữa các tổ chức chính là chìa khóa giúp thấu hiểu trọn vẹn và đưa ra được giải pháp ứng phó toàn diện. Việc chia sẻ thông tin cần phải bắt đầu thực hiện ngay trong giai đoạn trước khi dự án bắt đầu để tránh nguy cơ giải quyết vấn đề chính sách lờn thuốc theo phạm vi hẹp. Yêu cầu đầu tiên của việc chia sẻ thông tin là đảm bảo những tổ chức có liên quan hiểu rõ mục tiêu chính sách chung của chính phủ có liên quan đến vấn đề chính sách lờn thuốc nhằm khuyến khích tư duy tổng quát và dung hợp. Ngoài ra, cũng phải hiểu rõ đặc trưng của từng cơ quan tổ chức và cách giải quyết và thảo luận vấn đề (những thuật ngữ được sử dụng) trong bộ máy ở từng cơ quan. Khó khăn khi làm việc giữa các cơ quan càng nhân lên gấp bội do khác biệt trong giá trị, động cơ và phạm vi trách nhiệm của từng cơ quan trong khu vực công, tư và phi lợi nhuận. Sau khi thông tin được chia sẻ đầy đủ, các tổ chức sẽ cùng nhau làm việc để tìm hiểu, phác thảo, khoanh vùng và tái khoanh vùng vấn đề chính sách lờn thuốc và đưa ra những biện pháp thích hợp.

Công nghệ mới nếu được sử dụng có chiến lược thông minh sẽ là một công cụ quan trọng hỗ trợ các tổ chức hợp tác với nhau. Ví dụ, Govdex, là một sáng kiến của Chính phủ Úc hỗ trợ quá trình trao đổi thông tin giữa các bộ, khu vực hành chính và các cơ quan (xem thêm www.agimo.gov.au/services). Công cụ này bao gồm một nền tảng để các bên hợp tác trong công việc, sổ đăng ký và/hoặc kho dữ liệu và công cụ và phương tiện làm việc. Govdex hiện đang được hàng trăm nhân viên nhà nước ở cấp liên bang, tiểu bang và địa phương Úc sử dụng và trợ giúp việc hợp tác giữa những tổ chức trong chính phủ Úc, Anh và New Zealand. Tuy nhiên, nếu sử dụng không đúng cách, công nghệ sẽ làm vấn đề chính sách lờn thuốc càng thêm trầm trọng, ví dụ, khi hàng loạt website chính phủ không khớp với nhau xuất hiện nhan nhản.

Giới thiệu những chương trình quản lý tài nguyên thiên nhiên quốc gia

Việc ban hành chương trình quản lý tài nguyên thiên nhiên ở chính quyền liên bang và tiểu bang ở Úc là một ví dụ điển hình cho việc hợp tác giữa nhiều tổ chức để chung tay giải quyết một vấn đề chính sách lờn thuốc. Quản lý tài nguyên thiên nhiên ở Úc thể hiện nhiều đặc điểm của một vấn đề chính sách lờn thuốc, như bất đồng ý kiến giữa các bên liên quan và các chuyên gia, phạm vi và giải pháp đối với việc quản lý tài nguyên thiên nhiên, yêu cầu phải có sự phối hợp giữa tất cả các cấp chính quyền, không thể đưa ra một giải pháp “chữa bách bệnh” (one-size-fits-all) (việc quản lý tài nguyên thiên nhiên có rất nhiều khác biệt giữa từng vùng miền và địa phương) và yêu cầu phải thay đổi hành vi thói quen của người sử dụng đất.

Cơ cấu hợp tác giữa các tổ chức thực hiện chương trình quản lý tài nguyên thiên nhiên đã phát triển thành một mô hình khu vực. Theo mô hình này, 56 nhà chức trách địa phương, nhận tài trợ từ hiệp định song phương giữa chính phủ Úc và chính quyền tiểu bang đã được thành lập khắp nước Úc để quyết định và thực hiện những công việc liên quan đến quản lý tài nguyên thiên nhiên trong khu vực đó, quyết định chiến lược đầu tư, và cơ hội tài trợ trong một loạt chương trình bảo vệ tài nguyên thiên nhiên. Mặc dù xuất hiện nhiều vấn đề rắc rối khi cơ quan mới bắt đầu đi vào hoạt động, sự ủng hộ rộng rãi đối với việc quản lý theo khu vực từ cộng đồng, trong ngành và từ phía chính phủ và hầu hết những đối tượng này đều đồng ý quản lý theo khu vực là cơ chế thích hợp để phối hợp giữa nhiều tổ chức để giải quyết hiệu quả vấn đề quản lý tài nguyên.¹⁸ Phương pháp quản lý từ trên xuống của quan chức cấp khu vực hỗ trợ cộng đồng nhận diện những khó khăn trong quản lý tài nguyên thiên nhiên ở cấp địa phương khi đó ưu tiên của địa phương sẽ nhất quán với chiến lược chung của khu vực. Đây là tình huống thực tế ở những cơ quan địa phương hoạt động tốt và có lịch sử lâu đời.

7. Đánh giá khung trách nhiệm giải trình

Một mâu thuẫn không thể tránh khỏi tồn tại giữa trách nhiệm theo chiều ngang khi các tổ chức hợp tác với nhau và trách nhiệm theo chiều dọc theo cơ cấu Chính phủ nội các Westminster, trong hệ thống này mỗi bộ trưởng chịu trách nhiệm về một lĩnh vực trước Quốc Hội. Một số tài liệu cho rằng việc ủy quyền cho người đứng đầu một cơ quan và khung trách nhiệm theo chiều dọc khiến mâu thuẫn này càng thêm căng thẳng. Tuy nhiên, báo cáo MAC, *Chính phủ kết nối*, cho rằng sự linh hoạt của cơ chế ủy quyền có thể hỗ trợ việc sáng tạo giải pháp giải quyết những vấn đề chính sách lòn thuốc. ‘Thách thức phải xây dựng được cơ sở hạ tầng, quy trình và thủ tục giúp các tổ chức hợp tác chặt chẽ với nhau và loại bỏ những chướng ngại vật trong quá trình hợp tác phát sinh từ cơ chế ủy quyền. Một số vấn đề cần khắc phục như xây dựng kỹ năng và văn hóa phù hợp, cơ sở hạ tầng chia sẻ thông tin và cơ cấu quản trị nhấn mạnh trách nhiệm giải trình đối với các mục tiêu mà chính phủ đang tìm kiếm.’¹⁹

Tuy nhiên, có thể phát sinh một số câu hỏi về tính tương thích của khung trách nhiệm hiện tại và năng lực của các cơ quan APS trong việc xử lý những vấn đề chính sách lòn thuốc. Liệu yêu cầu phải đề ra những mục tiêu rõ ràng cụ thể có còn hữu ích trong một môi trường khi mà vấn đề và giải pháp vẫn còn mơ hồ và khó định nghĩa? Khung trách nhiệm mà các cơ quan APS đang hoạt động có đủ linh hoạt cho những chương trình mà mục tiêu chỉ thể hiện rõ ràng sau nhiều năm (ví dụ, kinh nghiệm và nghiên cứu về những đánh giá thử nghiệm COAG khẳng định rằng hiệu quả của phương pháp toàn chính phủ làm việc và việc hợp tác giữa các cơ quan với mục tiêu thay đổi hoàn cảnh kinh tế, xã hội, y tế của những nhóm người bị thiệt thòi trong xã hội, đặc biệt là cộng đồng dân tộc thiểu số, chỉ thể hiện rõ ràng qua khoảng thời gian dài, từ 10 đến 20 năm?²⁰ Khung trách nhiệm hiện tại có tạo ra rào cản cản trở khả năng sáng tạo, linh hoạt, và thích nghi của các cơ quan APS khi họ xây dựng chính sách và triển khai chương trình giải quyết những vấn đề chính sách lòn thuốc?

Không có gì phải nghi ngờ khi việc sử dụng những mục tiêu và/hoặc chỉ tiêu chất lượng trong hoạch định ngân sách và báo cáo là một động lực quan trọng trong cải cách và nâng cao hiệu quả làm việc của khu vực công. Mục tiêu có thể dao động trên một thang đo về tính cụ thể từ những mục tiêu chung đến các chỉ số đầu ra cụ thể hơn. Tuy nhiên, rõ ràng bạn phải hiểu rõ cách áp dụng sự linh hoạt của thang đo này.

Ngày càng có nhiều chứng cứ cho thấy những mục tiêu cụ thể được đặt trước, đặc biệt là những chỉ tiêu ở cấp thấp, có thể làm giảm khả năng đáp ứng trong việc cung cấp những dịch vụ phức tạp và thậm chí có thể bóp méo hoặc hạn chế dịch vụ được cung cấp khi cố gắng chạy theo chỉ tiêu (hoặc mục tiêu) thay vì tập trung vào việc cung cấp dịch vụ.²¹ Trong trường hợp những dịch vụ được ủy quyền, cả người cung cấp và người sử dụng dịch vụ đều cảm thấy mình chỉ đóng vai trò thứ yếu so với việc báo cáo hoàn thành nhiệm vụ.²² Định nghĩa của chương trình cũng có thể hạn chế khả năng của nhà cung cấp dịch vụ khai thác những mối quan hệ nổi bật với các lĩnh vực dịch vụ khác (ví dụ, vai trò và vận hành trung tâm tư vấn gia đình, tòa án và dịch vụ hỗ trợ trẻ em).

Trong khung trách nhiệm giải trình hiện tại, có nhiều cơ chế điều phối với trọng tâm là những dự án quy mô toàn chính phủ. Những cơ chế này có bao gồm Đơn vị Triển khai Nội các và quy trình Đánh giá Cửa ngõ của Bộ Tài chính và Hành chính. Quy trình Đánh giá Chiến lược mới, ra mắt năm 2006-07, đặt nền tảng phạm vi để đánh giá những chương trình và chính sách ảnh hưởng nhiều cơ quan. Đánh giá Chiến lược được thiết kế để cung cấp thông tin hỗ trợ chính phủ đặt ra những ưu tiên trong quá trình hoạch định ngân sách. Quá trình đánh giá sẽ tập trung vào những lĩnh vực có chi tiêu quá lớn và tăng nhiều; lĩnh vực có rủi ro tài khóa; lĩnh vực vấp phải khó khăn khi hợp tác giữa các cơ quan; hoặc những lĩnh vực chưa trải qua những đợt đánh giá toàn diện gần đây. Đánh giá Chiến lược sẽ do Bộ Tài chính điều phối, nhưng cũng có những đợt tham vấn chi tiết với các cơ quan bị đánh giá. Đánh giá sẽ do cơ quan trung ương, những nhân vật quan trọng và những cơ quan chính phủ khác thực hiện. Đánh giá sẽ dựa trên Điều khoản Tham chiếu và mục đích là đánh giá độ phù hợp (liên hoạt động có thích hợp với mục tiêu chính sách của Chính phủ), hiệu quả (hoạt động có hoàn thành những mục tiêu đặt ra) và hiệu lực (chi phí kinh tế và chi phí tài khóa khi thực hiện hoạt động) của những chương trình chính phủ.²³ Cần phải lưu ý để đảm bảo đánh giá chiến lược có khung thời gian thích hợp vì, như đã thảo luận ở trên, những vấn đề chính sách phức tạp nhất thường cần có khung thời gian lâu hơn để kết quả hiển thị rõ ràng hơn.

Những vấn đề chính sách lòn thuốc cũng đặt ra thách thức đối với biện pháp giải trình trách nhiệm và quản trị truyền thống trong nội bộ các cơ quan. Lý tưởng là cơ cấu quản trị sẽ khuyến khích sự hợp tác và tăng nhận thức và tập trung vào những vấn đề phức tạp có ranh giới bên ngoài một tổ chức. Ấn phẩm của Ủy ban Dịch vụ công Úc, *Xây dựng Quản trị Hiệu quả hơn*,²⁴ đưa ra những chỉ dẫn thực tế về những nền tảng cơ bản đối với quản trị hiệu quả và liệt kê một số nghiên cứu tình huống hữu ích. Đặc biệt, những nghiên cứu tình huống này nhấn mạnh lợi ích khi sử dụng phương pháp quản trị dựa trên nguyên tắc thay vì dựa vào những quy định cụ thể. Phương pháp dựa trên nguyên tắc cũng tương tự như sự linh hoạt khi giải quyết những vấn đề chính sách lòn thuốc vì biện pháp này có thể giúp nhà quản lý tăng khả năng sử dụng những chiến lược tổng quát hơn, nhìn xa trông rộng hơn và đặc biệt có thể tập trung nhiều hơn vào những vấn đề của toàn chính phủ.

Việc đánh giá chi tiết khung trách nhiệm của chính phủ Úc có hỗ trợ các cơ quan hợp tác và giải quyết những vấn đề chính sách lòn thuốc nằm ngoài phạm vi của bài nghiên cứu này. Tuy nhiên, một điều chắc chắn là cần phải tiếp tục suy nghĩ nên làm thế nào để khung trách nhiệm hiện tại có thể đáp ứng được mục tiêu vừa duy trì trách nhiệm ở mức độ chấp nhận được đồng thời loại bỏ những chướng ngại vật đối với sáng tạo và hợp tác.

8. Kết nối hiệu quả với các bên liên quan và công dân

Một kết luận quan trọng của những nghiên cứu về vấn đề chính sách lờn thuốc là kết nối hiệu quả các bên liên quan trong khi tìm kiếm giải pháp cho vấn đề là một việc làm quan trọng. Việc kết nối đặc biệt quan trọng khi giải pháp đòi hỏi người dân chủ động tham gia và phối hợp. ‘Để thành công giải quyết những vấn đề toàn chính phủ, đặc biệt là những vấn đề phức tạp và tồn tại từ lâu, cần phải có sự tham gia sâu rộng của những đối tượng và cộng đồng chịu ảnh hưởng.’²⁵ Vì những vấn đề chính sách lờn thuốc thường không được hiểu trọn vẹn, vì vậy tất cả các bên liên quan phải thảo luận vấn đề để đảm bảo mọi người đều hiểu được tính phức tạp của vấn đề. Nếu giải pháp của vấn đề chính sách lờn thuốc đòi hỏi người dân phải thay đổi hành vi, không thể áp đặt yêu cầu thay đổi hành vi lên người dân. Hành vi sẽ dễ dàng thay đổi nếu những người cần phải chỉnh sửa hành vi đều hiểu rõ, có cơ hội cất tiếng nói và có trách nhiệm với việc thay đổi này.

Với tính chất phức tạp về mặt xã hội xuất hiện trong hầu hết mọi vấn đề chính sách lờn thuốc, không hiểu rõ vấn đề sẽ dẫn đến tình trạng mỗi bên liên quan cho rằng quan điểm của họ mới là góc nhìn chính xác. Nếu các bên liên quan không thống nhất trong cách nhìn nhận vấn đề rất khó để đưa ra một giải pháp mà mọi người cùng chấp nhận. Khi mọi người đều hiểu rõ tất cả khía cạnh của vấn đề và quan điểm của những người khác sẽ giúp vấn đề được hiểu trọn vẹn hơn và đưa ra được giải pháp toàn diện hơn vì:

*... bí quyết của hợp tác hiệu quả - chính là mọi người đều hiểu rõ vấn đề và đều quyết tâm tìm ra giải pháp khả thi. Chia sẻ hiểu biết không nhất thiết là chúng ta đều phải thống nhất ý kiến về vấn đề; chia sẻ hiểu biết nghĩa là các bên liên quan hiểu rõ vị trí của nhau để có thể đối thoại một cách khôn ngoan về những khác biệt khi lý giải vấn đề và sử dụng trí tuệ tập thể để giải quyết vấn đề. Vì tính chất phức tạp về mặt xã hội, giải quyết vấn đề chính sách lờn thuốc thực chất là một quy trình xã hội. Chỉ sở hữu một số cá nhân kiệt xuất hoặc công nghệ quản lý dự án tiên tiến nhất vẫn chưa đủ.*²⁶

Vấn đề đặt ra ở đây là làm thế nào để ... Phải xuất phát từ việc kết nối với các bên liên quan và công dân. OECD nêu ra ba cấp độ quan hệ chính phủ - công dân trong bối cảnh này:²⁷

- *thông tin.* Chính phủ phổ biến thông tin về việc phát triển chính sách hoặc thiết kế chương trình. Thông tin sẽ đi từ phía chính phủ đến người dân theo mỗi quan hệ một chiều. Ví dụ cho trường hợp này thì nhiều và phần lớn thông tin trong giai đoạn này đều được hiển thị trên website của một cơ quan nhà nước.
- *tham vấn.* Chính phủ hỏi và nhận phản hồi từ phía người dân về các vấn đề thiết kế chính sách và thiết kế chương trình. Để nhận được phản hồi, chính phủ xác định những đối tượng cần xin ý kiến và những vấn đề cần thu thập ý kiến. Đón nhận phản hồi của người dân đòi hỏi chính phủ phải cung cấp thông tin cho công dân trước đó. Vì vậy, tham vấn tạo ra mối quan hệ 2 chiều giữa công dân và chính phủ. Ví dụ như phê bình đối với các dự luật, chất vấn các đại biểu quốc hội và khảo sát ý kiến trên mạng.
- *chủ động kết nối với các bên liên quan và với công dân.* Giai đoạn này diễn ra khi công dân chủ động tham gia vào quá trình hoạch định chính sách và ra quyết định. Công dân có thể đề xuất những phương án chính sách và chủ động tham gia thảo luận so sánh ưu điểm của những phương án khác nhau, mặc dù trách nhiệm xây dựng chính sách và luật lệ cuối cùng vẫn nằm trong tay chính phủ. Sự tham gia của công dân trong việc xây dựng chính sách và thiết kế chương trình là một mối quan hệ hai chiều ở cấp cao giữa công dân

và chính phủ dựa trên những nguyên tắc hợp tác. Một số ví dụ có thể kể ra như những nhóm hoạt động mở, những nhóm bình dân và quá trình đối thoại.

Đa phần những nghiên cứu trong lĩnh vực này đều nhận định giai đoạn cuối cùng trong mối quan hệ công dân-nhà nước chính là điều cần thiết để tìm ra giải pháp hiệu quả cho những vấn đề chính sách lớn thuộc đặc biệt những vấn đề cần có sự thay đổi hành vi của người dân. OECD thừa nhận khó có thể phân biệt rạch ròi giữa 2 giai đoạn tham vấn và kết nối công dân. Trong cả hai giai đoạn, công dân đều phải được tiếp cận thông tin về những vấn đề đang được thảo luận một cách nhanh chóng, đầy đủ và dễ dàng. ‘Nguyên tắc chung là thời gian biểu, hình thức và vấn đề cần tham vấn sẽ do chính phủ quyết định, tuy nhiên, khi người dân chủ động tham gia, những vấn đề này sẽ do họ thảo luận và tự ra quyết định.’²⁸ OECD cũng đưa ra một số nguyên tắc cơ bản (do Viện Quản trị Canada đặt ra vào năm 1998) là cơ sở để công dân chủ động tham gia. Một số nguyên tắc như sau: ‘chương trình chung cho mọi công dân tham gia, thời gian biểu thoải mái cho thảo luận, nhấn mạnh chia sẻ giá trị thay vì tranh luận, và hoạt động tư vấn phải dựa trên các đức tính dung hợp, hòa nhã và tôn trọng.’²⁹

Gắn kết công dân và các bên liên quan có thể được thực hiện dưới nhiều hình thức và thảo luận chi tiết những hình thức này không nằm trong phạm vi của bài nghiên cứu. Ví dụ như sử dụng công nghệ thông tin và truyền thông hỗ trợ quá trình kết nối công dân là một nguyên tắc của chương trình kết nối công dân qua công nghệ ICT hợp tác cùng dự án Cộng đồng Thông lệ Dân chủ Điện tử (xem thêm www.agimo.gov.au). Tuy nhiên, một điều cần lưu ý là dù có nhiều ý kiến ủng hộ kết nối công dân trở thành một phần trong quá trình xử lý vấn đề chính sách lớn thuộc, bên cạnh đó cũng có một số e ngại. Ví dụ, việc kết nối sẽ tiêu tốn nhiều nguồn lực và cần khung thời gian dài. Trong một số trường hợp, đáng đầu tư vào việc kết nối vì những lợi ích – phát triển được những chính sách công với thông tin đầy đủ, tăng sự tin tưởng của công dân đối với chính phủ, chia sẻ và cùng thấu hiểu và công dân chủ động hợp tác để giải quyết vấn đề. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, việc công dân chủ động tham gia sẽ không khả thi vì một số nguyên nhân. Đặc biệt, thời gian, tính chất quan trọng của sự việc, tính bảo mật, và tài chính cần phải được cân bằng với lợi ích của việc kết nối các bên liên quan. Thách thức đối với APS là xác định được những vấn đề mà kết nối công dân sẽ đem lại lợi ích và lợi ích sẽ lớn hơn chi phí thực hiện. Tuy nhiên, dù phân tích như vậy, quan điểm của từng Bộ trưởng về môi trường chính trị vẫn có thể ngăn chặn việc thực hiện một chương trình kết nối công dân toàn diện. Cần phải biết là các cơ quan APS nếu muốn thực hiện kết nối với công dân và với các bên liên quan bên ngoài phải nhận được sự đồng ý của bộ trưởng.

9. Tầm quan trọng của thành công thay đổi hành vi trong dài hạn

Giải quyết thành công những vấn đề chính sách lớn thuộc đòi hỏi phải thay đổi triệt để hành vi của người dân. Tuy nhiên, đối với nhiều vấn đề chính sách lớn thuộc, thay đổi hành vi của con người là một công việc phức tạp. Đối với những vấn đề này, những phương pháp thay đổi hành vi truyền thống (như luật pháp, hình phạt, quy định, thuế và trợ cấp) có hiệu lực hạn chế, nếu không sử dụng thêm một số công cụ khác và không hiểu cách gắn kết công dân để họ hợp tác với việc thay đổi hành vi.

Thay đổi hành vi triệt để thường là một phần quan trọng trong giai đoạn quyết vấn đề chính sách lớn thuộc vì một điều ngày càng rõ ràng là chính phủ không thể ‘đem lại’ những kết quả chính sách quan trọng cho một cộng đồng thụ động và không chịu tham gia. Trong những lĩnh vực như an sinh, y tế, tội phạm, lao động, giáo dục và môi trường, rõ ràng muốn đạt được bước tiến lớn phải

có sự chủ động tham gia và ủng hộ từ phía công dân. Các cơ quan có thể tạo ra tác động chính sách lớn hơn khi sử dụng nguồn lực hạn chế của họ để gắn kết, lôi kéo sự tham gia và thay đổi hành vi của người dùng và những đối tượng khác thay vì chỉ tập trung vào công cụ chính sách truyền thống và việc cung cấp dịch vụ.

Không chỉ Úc quan tâm đến việc gắn kết công dân để thay đổi triệt để hành vi trong các chính sách giải quyết những vấn đề chính sách lờn thuốc. Chính phủ Anh gần đây đã thành lập Diễn đàn Thay đổi Hành vi do Văn phòng Nội các, Bộ Môi trường, Thực phẩm và Nông nghiệp, Bộ Y tế, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Đơn vị chiến lược của Thủ tướng và Ủy ban Phát triển bền vững tổ chức. Mục đích của diễn đàn là:

- trao đổi kinh nghiệm xây dựng và triển khai các chính sách có khả năng thay đổi hành vi
- tập hợp nghiên cứu và đánh giá chính sách về thay đổi hành vi
- phổ biến kết quả nghiên cứu và thông lệ tốt trong nội bộ chính phủ
- tư vấn và khuyến khích các công cụ chính sách phổ biến và hỗ trợ những người đang thực hiện chính sách có liên quan đến thay đổi hành vi.

Chính phủ Canada cũng đặc biệt quan tâm đến lĩnh vực thay đổi hành vi và đã đưa ra một bộ hướng dẫn có tên gọi là ‘Công cụ Thay đổi’ để tác động đến hành vi của công chúng trong những vấn đề chính sách lờn thuốc trong lĩnh vực môi trường và y tế. Xem thêm bộ hướng dẫn này tại www.toolsforchange.com.

Để thay đổi hành vi và giải quyết được vấn đề chính sách lờn thuốc, cần phải hiểu rõ những yếu tố quan trọng quyết định hành vi của một người. Cách con người hành xử sẽ được quyết định bởi nhiều yếu tố và bên dưới những yếu tố đó là tình huống xã hội, bối cảnh thể chế và quy tắc văn hóa. Hầu hết tất cả các chính sách công đều dựa trên những giả định về hành vi con người; tuy nhiên, những giả định này hiếm khi được phát biểu công khai và thử nghiệm so sánh với những chứng cứ thực tế. Ủy ban Dịch vụ công Úc gần đây đã xuất bản một bài xã luận, *Thay đổi hành vi: Góc nhìn chính sách công*,³⁰ tóm tắt sơ lược những lý thuyết chính và chứng cứ thực tế về thay đổi hành vi và đưa ra kết luận để cải thiện việc xây dựng chính sách và triển khai chương trình ở APS.

10. Kỹ năng dành cho nhân viên APS

Xử lý những vấn đề đặt ra thách thức về mặt kỹ năng và năng lực đối với APS. Yêu cầu phải xử lý tính phức tạp xã hội đi kèm với những vấn đề chính sách lờn thuốc (hợp tác giữa các tổ chức, gắn kết các bên liên quan và tác động hành vi của công dân) đòi hỏi công chức nhà nước tham gia xây dựng và triển khai chính sách phải có những kỹ năng bên ngoài và bên trên kỹ năng phân tích, tư duy và quản lý dự án theo truyền thống. Trong năm 2004, báo cáo *Chính phủ Kết nối* của Ủy ban Tư vấn Quản lý nhấn mạnh khả năng quản lý mạng lưới quan hệ và quản lý các bên liên quan và năng lực ‘hỗ trợ quá trình hợp tác và liên kết, xây dựng sự cam kết đối với một kế hoạch, quản lý và chia sẻ thông tin, quản lý thay đổi, gắn kết các bên liên quan, và giải quyết mâu thuẫn.’³¹ Những người có khả năng kết nối sẽ càng ngày được đánh giá cao – những người có khả năng xây dựng mối quan hệ giữa các tổ chức công, tư và phi lợi nhuận và tận dụng những mối quan hệ để xây dựng mạng lưới các bên đều có lợi. Những nhà hoạch định chính sách cũng phải hiểu biết và áp dụng được lý thuyết thay đổi hành vi.

Quan trọng nhất, xử lý những vấn đề chính sách lớn thuộc đòi hỏi phải có tư duy hệ thống ở cấp cao. Tư duy toàn cảnh sẽ giúp những nhà hoạch định chính sách nhìn ra được mối liên kết giữa những nguyên nhân khác nhau và những mối quan hệ phụ thuộc lẫn nhau trong vấn đề chính sách lớn thuộc, tư duy này là điều cần thiết để tránh thu hẹp phạm vi vấn đề và giải quyết vấn đề chính sách lớn thuộc như cách giải quyết vấn đề thuần chủng. Các cơ quan cần tìm cách phát triển hoặc thu hút nguồn nhân lực sở hữu những kỹ năng này, có thể thông qua tuyển dụng, hợp đồng lao động, thuê ngoài một số công việc phân tích nhất định, chương trình huấn luyện đào tạo và khuyến khích nhân viên đảm nhận nhiều loại công việc để tăng kinh nghiệm. Đội ngũ đa ngành là một biện pháp hữu ích để tập hợp tất cả những kỹ năng và kiến thức cần thiết để giải quyết vấn đề chính sách lớn thuộc.

11. Kết luận

Nhiều vấn đề chính sách cấp bách mà APS đang phải đối mặt đều là những vấn đề chính sách lớn thuộc. Đặc trưng của vấn đề chính sách lớn thuộc là tính phức tạp về mặt xã hội – phạm vi của vấn đề này vượt ngoài ranh giới của một tổ chức, một khu vực tài phán, các bên liên quan (và các chuyên gia) thường bất đồng ý kiến về bản chất và nguyên nhân thực sự của vấn đề và không có gì đáng ngạc nhiên, họ cũng bất đồng về cách tốt nhất để giải quyết vấn đề. Một phần quan trọng trong giải pháp cho nhiều vấn đề chính sách lớn thuộc là tạo ra sự thay đổi hành vi triệt để trong thời gian dài. Một điều ngày càng rõ ràng là một cộng đồng thờ ơ và thụ động sẽ trở thành rào cản chính, và là nhân tố lớn dẫn đến thất bại chính sách xung quanh những vấn đề chính sách lớn thuộc kéo dài ở Úc. Để tạo ra bước tiến lớn trong lĩnh vực an sinh xã hội, y tế, tội phạm, lao động, giáo dục và môi trường, cần phải có sự chủ động tham gia và tích cực hợp tác của công dân.

Xử lý vấn đề chính sách lớn thuộc là một nghệ thuật sẽ dần phát triển qua thời gian nhưng một số yêu cầu tối thiểu là:

- *tư duy tổng quát, thay vì tư duy cục bộ hoặc tuyến tính.* Tư duy tổng quát là khả năng nhìn ra được bức tranh chung toàn cảnh, mối quan hệ qua lại giữa các nguyên nhân hệ quả trong vấn đề chính sách lớn thuộc. Phương pháp tư duy tuyến tính truyền thống khi thiết kế chính sách không thích hợp để giải quyết những vấn đề chính sách lớn thuộc vì tư duy tuyến tính không có khả năng nắm bắt được tính phức tạp, mối quan hệ qua lại và tính bất ổn. Một mối nguy hiểm xuất hiện ngày càng nhiều là giải quyết vấn đề chính sách lớn thuộc trong phạm vi quá hẹp. Nguyên nhân khiến phương pháp thiết kế chính sách truyền thống bộc lộ nhược điểm là vì tính phức tạp về mặt xã hội – sự thật là để hiểu đúng vấn đề yêu cầu phải nhìn nhận vấn đề từ nhiều góc độ quan điểm khác nhau của nhiều cơ quan và các bên liên quan và một gói giải pháp nếu muốn phát huy hiệu quả thường phải nhận được sự tham gia, cam kết và phối hợp của nhiều tổ chức và các bên liên quan.
- *giải pháp sáng tạo và linh hoạt.* Có ý kiến tranh luận rằng khu vực công cần có cách tiếp cận mang tính hệ thống hơn đối với sáng tạo xã hội và cần phải tăng khả năng thích nghi và linh hoạt khi xử lý những vấn đề chính sách lớn thuộc. Một số biện pháp được đề xuất để đạt được những mục tiêu này như đầu tư vào hoạt động sáng tạo như hoạt động nghiên cứu và sáng tạo (R&D) của khu vực tư nhân, xóa mờ ranh giới truyền thống giữa phát triển chính sách và triển khai chính sách như vậy chính sách có thể dễ dàng điều chỉnh trên cơ sở trải nghiệm những điểm tốt và những điểm chưa tốt, và tập trung xây dựng những tổ chức ham học hỏi.

- *khả năng hợp tác giữa các tổ chức.* Vấn đề chính sách lờn thuốc nằm ngoài phạm vi hiểu biết và ứng phó của một tổ chức và giải quyết những vấn đề này đặt ra yêu cầu bức thiết đòi hỏi các cơ quan phải hợp tác với nhau bên ngoài nội bộ tổ chức của mình. Yêu cầu này cũng bao gồm phải làm việc theo hệ thống ủy thác với cộng đồng và khu vực tư nhân.
- *tăng tìm hiểu và khơi gợi tranh luận về ứng dụng của khung trách nhiệm.* Điều quan trọng là những nhận định cố định của khung trách nhiệm không cản trở việc tìm ra giải pháp của vấn đề chính sách lờn thuốc. Khung trách nhiệm mới cần phải đảm bảo tinh thần trách nhiệm ở mức độ chấp nhận được đồng thời hạn chế tối đa bất kỳ rào cản nào đối với sáng tạo và hợp tác. Những chế độ quản trị nội bộ cũng cần hỗ trợ mục tiêu này.
- *gắn kết hiệu quả với các bên liên quan và với công dân để hiểu rõ vấn đề và tìm ra những giải pháp khả thi.* Vì vấn đề chính sách lờn thuốc thường được hiểu không hoàn hảo, các bên liên quan phải có cơ hội thảo luận rộng rãi vấn đề này để đảm bảo mọi đối tượng đều hiểu đúng và hiểu đủ tính phức tạp và những mối quan hệ chòng chéo bên trong vấn đề. Nếu giải pháp của một vấn đề đòi hỏi phải thay đổi hành vi của công dân, không thể áp đặt và yêu cầu công dân thay đổi hành vi. Hành vi sẽ dễ thay đổi hơn nếu những đối tượng cần thay đổi hành vi hiểu rõ, thảo luận và có trách nhiệm với vấn đề đó.
- *kỹ năng cốt lõi cần bổ sung.* Yêu cầu phải hợp tác giữa các cơ quan và gắn kết với các bên liên quan nhấn mạnh những kỹ năng then chốt mà nhà quản lý chính sách và triển khai chính sách cần phải có – đó là kỹ năng giao tiếp, tư duy tổng quát, và kỹ năng thuyết phục và khả năng làm việc hợp tác. Trong truyền thống, những kỹ năng được chú trọng chủ yếu là khả năng phân tích, tư duy, viết lách ở cấp độ cao và kỹ năng quản lý dự án theo truyền thống. Mặc dù những kỹ năng này vẫn là nền tảng cơ sở khi xây dựng chính sách, chỉ sở hữu những kỹ năng này là chưa đủ. Một đội ngũ đa ngành là biện pháp thực tế để thu hút được tất cả những kỹ năng và kiến thức cần thiết để xử lý những vấn đề chính sách lờn thuốc.
- *những nhà hoạch định chính sách phải hiểu rõ cách thay đổi hành vi.* Đây phải là kiến thức cốt lõi của những người xây dựng chính sách vì thay đổi hành vi nằm ở vị trí trung tâm của nhiều vấn đề chính sách lờn thuốc và tác động hành vi của con người là một việc rất phức tạp. Những công cụ chính sách truyền thống như luật pháp, hình phạt và quy định, thuế và trợ cấp thường hay được sử dụng để tạo ra sự thay đổi về hành vi trên diện rộng và trong thời gian dài. Tuy nhiên, hiệu quả của những công cụ này vẫn còn hạn chế nếu thiếu đi một số công cụ bổ sung khác và hiểu biết làm thế nào để gắn kết công dân và yêu cầu công dân hợp tác khi thực hiện thay đổi hành vi.
- *trọng tâm và/hoặc chiến lược toàn diện.* Xử lý vấn đề chính sách lờn thuốc thường đòi hỏi nhiều biện pháp được phối hợp chặt chẽ vì bản chất đa chiều về nguyên nhân hệ quả của vấn đề và giải pháp đòi hỏi sự nỗ lực qua thời gian dài và/hoặc đầu tư về nguồn lực để có sự tiến bộ.
- *chấp nhận sự bất ổn và yêu cầu phải tập trung dài hạn.* Xử lý thành công vấn đề chính sách đòi hỏi chính phủ và các Bộ trưởng phải chấp nhận và hiểu rõ đối với vấn đề chính sách lờn thuốc không có giải pháp đường tắt và bất ổn là điều phải chấp nhận. Giải quyết thành công vấn đề chính sách lờn thuốc đòi hỏi thời gian và nguồn lực và triển khai những chính sách sáng tạo đôi khi vẫn có thể thất bại hoặc chính sách sáng tạo vẫn cần phải thay đổi hoặc điều chỉnh.

12. Những bước tiếp theo trong tương lai

Dưới đây là một số biện pháp thực tế mà các cơ quan APS có thể sử dụng để hỗ trợ nhân viên xử lý những vấn đề chính sách lớn thuốc hiệu quả hơn.

Ở cấp chính phủ:

- tiếp tục với trọng tâm và những hoạt động hiện tại để cải thiện hệ thống toàn chính phủ làm việc, hợp tác giữa nhiều tổ chức và gắn kết với công dân và các bên liên quan với mục tiêu cụ thể là không chỉ nói về biện pháp toàn chính phủ làm việc trên lý thuyết suông mà thực xây dựng một hệ thống toàn chính phủ làm việc trở thành cơ sở căn bản cho những vận hành của APS.
- đưa việc huấn luyện xử lý vấn đề chính sách lớn thuốc và những nghiên cứu tình huống vào chương trình huấn luyện cho Ủy ban Dịch vụ Công Úc đặc biệt chú trọng những kỹ năng giải quyết tính phức tạp về mặt xã hội, để xây dựng được tư duy hệ thống cấp cao và hiểu biết cơ bản về thay đổi hành vi.
- tăng hiểu biết và kích thích tranh luận về những phương án khả thi trong khung trách nhiệm của Chính phủ Úc giúp các cơ quan xử lý những vấn đề chính sách lớn thuốc và liệu có rào cản nào cần phải dỡ bỏ.

Ở cấp cơ quan:

- tập trung vào việc thu hút những kỹ năng cần thiết để xử lý những vấn đề chính sách lớn thuốc, thông qua tuyển dụng, hợp đồng lao động, thuê ngoài những công việc có tính phân tích, những chương trình huấn luyện đào tạo và khuyến khích nhân viên đảm nhận nhiều loại công việc đa dạng để mở rộng kinh nghiệm. Đây là một thử thách đặc biệt trong thị trường lao động khan hiếm nhân lực kỹ năng cao như hiện tại.
- khuyến khích phong cách quản lý mới cho những tổ chức có tinh thần ham học hỏi – phong cách quản lý khuyến khích sự sáng tạo đồng thời nhận rõ việc phải học hỏi khi cần thiết. Đặc điểm của phong cách này là sẵn sàng tư duy và làm việc theo phương pháp mới và sáng tạo và đòi hỏi phải có tư duy linh hoạt và sáng tạo (như sử dụng những thử nghiệm, mô hình mẫu và nhiều lần lặp đi lặp lại).
- tiếp tục nỗ lực xây dựng một văn hóa khuyến khích sự hợp tác và gắn kết, trong đó các bên liên quan và các tổ chức phải chia sẻ với nhau hiểu biết của mình về những vấn đề có thể gây mâu thuẫn.
- tập trung phát triển những phương pháp quản trị nội bộ linh hoạt dựa trên nguyên tắc thay vì quản trị bằng những quy định cụ thể. Phương pháp mới tương đương với việc giải quyết vấn đề chính sách lớn thuốc một cách linh hoạt vì phương pháp này giúp tầng lớp quản lý cấp cao áp dụng chiến lược trên phạm vi rộng hơn và dài hạn hơn, để giải quyết nhiều vấn đề kể cả những vấn đề ảnh hưởng toàn chính phủ.

1 H. W. J. Rittel and M. M. Webber, 'Dilemmas in a General Theory of Planning', *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 2, June 1973, pp. 155–69.

2 Discussed in L. Briggs and R. Fisher, 'Fashions and Fads in Public Sector Reform' (Paper prepared for the CAPAM Conference, Sydney, October 2006), p. 18.

- 3 K. Henry, 'Managing Prosperity' (Address to the Economic and Social Outlook Conference, Melbourne, 2 November 2006), p. 5.
- 4 The three different stories of climate change are identified in M. Thompson and M. Verweij 2004, 'The Case for Clumsiness' (Singapore Management University, Humanities and Social Sciences Working Paper Series, No. 5), pp. 12–23.
- 5 J. Conklin 2006, *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*, John Wiley & Sons, Chichester, West Sussex, p. 34.
- 6 N. Roberts 2000, 'Coping With Wicked Problems' (Naval Postgraduate School, Monterey, California, Department of Strategic Management Working Paper).
- 7 M. Clarke and J. Stewart 1997, 'Handling the Wicked Issues—A Challenge for Government' (University of Birmingham, School of Public Policy Discussion Paper), University of Birmingham, 1997, p. 4.
- 8 According to the ABC TV programme 'Difference of Opinion' ('Beating the Bulge', 8 April 2007), this has occurred in some NSW schools as a result of adopting healthy eating options in school canteens.
- 9 G. Mulgan, '360 Degree Improvement and the Imperative of Social Innovation' (Address to the National School of Government, UK Public Services Reform Conference, London, June 2006), p. 3 <<http://www.youngfoundation.org/node/297>>
- 10 G. Mulgan, '360 Degree Improvement and the Imperative of Social Innovation', p. 4.
- 11 T. Bentley and J. Wilsdon 2003, 'Introduction: The Adaptive State', in T. Bentley and J. Wilsdon (eds), *The Adaptive State—Strategies for Personalising the Public Realm*, Demos, London, p. 26.
- 12 G. Mulgan and A. Lee 2001, *Better Policy Delivery and Design: A Discussion Paper* (UK Cabinet Office, Performance and Innovation Unit), p. 4
- 13 J. Kay, 'A New Public Sector', *Prospect*, No. 64, June 2001, p. 12.
- 14 M. Clarke and J. Stewart, 'Handling the Wicked Issues—A Challenge for Government', p. 15.
- 15 P. Shergold, '“Lackies, Careerists, Political Stooges”?’ Personal Reflections on the Current State of Public Service Leadership' (Sir Roland Wilson Lecture), *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 63, No. 4, December 2004, p. 9.
- 16 P. Shergold, 'Preface' to Management Advisory Committee 2004, *Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges*, Commonwealth of Australia, Canberra, p. vi.
- 17 Management Advisory Committee 2004, *Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges*, Commonwealth of Australia, Canberra, p. 104.
- 18 K. Keogh, D. Chant and B. Frazer 2006, *Review of Arrangements for Regional Delivery of Natural Resource Management Programmes: Final Report* (Prepared by the Ministerial Reference Group for Future Natural Resource Management Programme Delivery)
- 19 Management Advisory Committee, *Connecting Government*, p. 6.

20 Morgan Disney & Associates 2006, *Synopsis Review of the COAG Trial Evaluations: Report to the Office of Indigenous Policy Coordination (OIPC)*, p. 4.

21 See G. Kelly, G. Mulgan and S. Muers [200?], 'Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform', UK Cabinet Office, Strategy Unit, p. 9

22 See, for example, J. Teicher, Q. Alam and B. Van Gramberg, 'Managing Trust and Relationships in PPPs: Some Australian Experiences', *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 72, No. 1, March 2006, p. 90, where a number of reviews by Australian Government agencies are cited; M. Horn et al 2004, *A New Approach to Assisting Young Homeless Job Seekers*, Hanover Welfare Services, South Melbourne <<http://www.hanover.org.au>>; L. Kerr, E. Carson and J. Goddard, 'Contractualism, Employment Services and Mature-Age Job Seekers: The Tyranny of Tangible Outcomes', *The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs*, Vol. 3, No. 2, November 2002, p. 89.

23 The scope and type of review and approach to responding to reviews will be agreed by Senior Ministers on recommendations made by the Budget Co-ordination Committee (comprised of Deputy Secretaries of the Departments of the Prime Minister and Cabinet, the Treasury and Finance).

24 Australian Public Service Commission 2007, *Building Better Governance*

25 Management Advisory Committee, *Connecting Government*, p. 95.

26 J. Conklin, *Dialogue Mapping*, p. 29.

27 OECD 2001, *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD, Paris, pp. 23, 24, 28.

28 OECD, *Citizens as Partners*, p. 41.

29 Institute on Governance 1998, *A Voice for All: Engaging Canadians for Change* (Report (including Summary of Findings) of the Conference on Citizen Engagement, Ottawa, 27–28 October), p. 25 <<http://www.iog.ca/publications/cereport.pdf>>

30 Australian Public Service Commission 2007, *Changing Behaviour: A Public Policy Perspective* <<http://www.apsc.gov.au>>

31 Management Advisory Committee, *Connecting Government*, p. 53.