

# SỬ DỤNG PHƯƠNG PHÁP PHÂN TÍCH LỢI ÍCH VÀ CHI PHÍ TRONG ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH CÔNG

TS. NGUYỄN THỊ XUÂN LAN

**P**hân tích chính sách công (public policy analysis) là một hoạt động rất phổ biến trong quy trình chính sách. Chính sách công được chia thành hai loại là chính sách quốc gia và chính sách địa phương. Chính sách quốc gia do chính quyền trung ương quyết định và thường nhằm mục đích giải quyết chủ yếu các vấn đề về đối nội, đối ngoại, phát triển kinh tế-xã hội, quốc phòng an ninh cho đất nước, còn chính sách địa phương do chính quyền cấp tỉnh, huyện, xã xây dựng và ban hành trong phạm vi thẩm quyền của mình nhằm giải quyết các vấn đề kinh tế, văn hoá, xã hội có tính đặc thù của địa phương.

Nhìn chung, chính sách công là nhằm để giải quyết vấn đề tác động đến xã hội. Hoạch định chính sách công cũng đồng nghĩa với việc xác định thứ tự ưu tiên giải quyết các vấn đề liên quan tới quốc gia hay địa phương, và trên cơ sở đó, quyết định cách giải quyết trên cơ sở tính toán lợi ích chung của xã hội. Để phân tích và đánh giá chính sách công, người ta có thể sử dụng nhiều phương pháp khác nhau. Một trong các phương pháp đó là phân tích lợi ích và chi phí (cost & benefit analysis - CBA).

Phân tích lợi ích và chi phí là gì? Theo Frances Perkins (1994): *CBA là phân tích mở rộng của phân tích tài chính, được sử dụng chủ yếu bởi các chính phủ và cơ quan*

*quốc tế để xem xét một dự án hay chính sách có làm tăng phúc lợi cộng đồng hay không.* Boardman (2001) cũng giải thích: *CBA là một phương pháp đánh giá chính sách, trong đó giá trị của tất cả các kết quả chính sách đối với mọi thành viên trong xã hội nói chung được lượng hóa bằng tiền. Lợi ích xã hội ròng là thước đo giá trị của chính sách.* Như vậy, có thể hiểu CBA là một phương pháp thường được tiến hành trong quá trình ra quyết định nên chấp nhận hay loại bỏ một chính sách kinh tế - xã hội dựa trên tính hiệu quả của nó, hoặc quyết định lựa chọn giữa hai hay nhiều các chính sách có tính chất loại trừ lẫn nhau, ví dụ: do ngân sách bị hạn chế, một địa phương có thể chỉ được chọn một trong hai chính sách: hoặc miễn phí khám chữa bệnh cho trẻ em dưới 6 tuổi, hoặc miễn toàn bộ học phí cho trẻ em dưới 12 tuổi đang học tại các trường công lập tại địa phương; đây là hai chính sách loại trừ nhau.

Có hai lý do để sử dụng CBA: Một là, CBA giúp người phân tích hiểu rõ hơn về chính sách; hai là, CBA sẽ giúp cho việc người ra quyết định có thêm cơ sở để lựa chọn, cải thiện hiệu quả của sự phân bổ nguồn lực, cụ thể là nó cho biết sự can thiệp của chính quyền có đem lại hiệu quả xã hội lớn hơn hay không.

Với phương pháp CBA, người ta sẽ tìm cách xác định giá trị bằng tiền cho mỗi

một đầu vào cũng như đầu ra của chính sách. Sau đó so sánh các giá trị của các đầu vào và các đầu ra, nếu lợi ích mà chính sách đem lại có giá trị lớn hơn chi phí mà nó tiêu tốn, chính sách đó sẽ được coi là đáng giá và nên được triển khai.

Cũng cần nhắc lại, CBA không phải là phương pháp duy nhất để đánh giá một chính sách. Có nhiều phương pháp khác được sử dụng để đánh giá chính sách như: mô hình hóa, phân tích thống kê, RIA (Regulatory Impact Analysis – Đánh giá tác động pháp luật)... và có thể tiêu chuẩn để quyết định việc lựa chọn hay loại bỏ một chính sách không phải là lợi ích ròng. Vì vậy, trên thực tế, chúng ta có thể bắt gặp nhiều chính sách vẫn được ban hành mặc dù nếu xem xét kết quả lợi ích ròng thì chính sách đó được coi là không đáng giá. Lý do có thể là chính sách này nằm trong một chương trình mang ý nghĩa chính trị hoặc xã hội. Chẳng hạn, một tỉnh ở Tây Nguyên có chính sách khuyến khích các doanh nghiệp cao su, cà phê tuyển dụng người đồng bào dân tộc thiểu số vào làm việc. Lợi ích ròng của chính sách này có thể âm, nhưng vẫn được thực hiện vì sự thúc đẩy của chương trình tái bố trí dân cư và ổn định chính trị - xã hội vùng biên giới.

Để có được kết quả phân tích đáng tin cậy, quá trình tiến hành CBA đôi khi không đơn giản. Việc đầu tiên mà người phân tích cần làm là phải xác định đầy đủ các khoản chi phí và lợi ích, điều này đòi hỏi sự cân nhắc rất kỹ lưỡng. Ngoài ra, không phải mọi yếu tố đầu vào, đầu ra đều có sẵn mức giá phổ biến và ổn định trong quá trình triển khai chính sách. Thậm chí một số yếu tố đầu vào, đầu ra không được đưa ra buôn bán trên thị trường. Ví dụ, chính sách phát triển vùng chuyên canh rau an toàn nhằm vào việc cải

thiện sức khỏe người dân trong khu vực sẽ đem lại lợi ích về sức khỏe cho cộng đồng, song việc xác định chính xác giá trị của khoản lợi ích này sẽ là một thách thức đối với người phân tích, vì có thể nói sức khỏe là tài sản vô giá của mỗi con người và không ai có thể xác định giá trị của nó.

Để tiến hành CBA và kết luận một chính sách nên được thực hiện hay không, nguyên tắc đầu tiên mà người phân tích cần tuân thủ là phải có một đơn vị đo lường chung, nghĩa là những ảnh hưởng tích cực hay tiêu cực của chính sách cần được thể hiện theo một đơn vị chung. Đơn vị chung tiện dụng nhất là tiền tệ, nghĩa là tất cả những lợi ích và chi phí của chính sách nên được tính theo *giá trị bằng tiền tương đương*. Một chính sách có thể tạo ra những lợi ích hay chi phí không được biểu hiện trực tiếp bởi đồng tiền, nhưng có một số khoản tiền mà những đối tượng của chính sách sẽ quan tâm đến khi xem xét để ra quyết định. Ví dụ, chính sách khuyến khích tuyển dụng người đồng bào dân tộc nói trên có thể dẫn đến việc địa phương phải giảm một phần thuế thu nhập cho doanh nghiệp, vì vậy, giá trị của chi phí chính sách đối với chính quyền địa phương sẽ bao gồm số tiền thuế được giảm mà doanh nghiệp chấp nhận để từ bỏ việc tuyển dụng người lao động bình thường mà tuyển dụng lao động là người đồng bào dân tộc thiểu số. Lợi ích và chi phí của một chính sách không chỉ được thể hiện theo giá trị bằng tiền tương đương, mà chúng còn phải được xác định thời điểm phát sinh cụ thể, do sự thay đổi giá trị theo thời gian của đồng tiền. Nghĩa là, một chính sách đòi hỏi tiêu tốn 1 tỷ đồng chi phí vào hôm nay để thu được giá trị lợi ích 1 tỷ đồng vào thời điểm 1 năm sau được coi là chính sách có lợi ích ròng âm.

Phân tích lợi ích và chi phí thường được tiến hành qua các bước như sau:

**1. Xác định rõ chỗ đứng/vị thế khi phân tích:** chính sách đang xem xét là do ai nghiên cứu và ban hành, chi phí do ai chịu, ai được hưởng lợi ích.

**2. Xác định những phương án chính sách thay thế:** Để giải quyết một vấn đề, có thể có nhiều phương án chính sách được đưa ra. Một chính sách được ban hành bao giờ cũng nhằm vào việc giải quyết một vấn đề. Người phân tích cần đưa được các lựa chọn thay thế tương ứng vào phân tích. Mốc chuẩn để so sánh là hiện trạng (chưa có chính sách) so với kết quả khi thực hiện chính sách.

**3. Nhận dạng chi phí & lợi ích của mỗi phương án chính sách** (hoặc giữa việc có chính sách và không có chính sách): đây là bước rất quan trọng và không đơn giản đối với người phân tích. Trong bước này, người phân tích cần liệt kê đầy đủ và chính xác các lợi ích và chi phí mà chính sách đem lại. Nếu người phân tích thiếu trách nhiệm hoặc thiếu sự khách quan, họ có thể bỏ sót những lợi ích/chi phí có thể dẫn đến sự lựa chọn khác với mục đích cá nhân hoặc đem lại kết quả bất lợi cho một nhóm người nào đó. Chi phí và lợi ích không chỉ được xác định dựa vào sự tăng thêm các yếu tố đầu vào/ đầu ra, mà còn có thể từ việc giảm đầu vào ( tăng lợi ích) hoặc giảm đầu ra (giảm lợi ích). Bên cạnh những kết quả có giá thị trường, một số kết quả của chính sách có thể không có giá thị trường như chất lượng không khí, bảo tồn văn hóa, giảm stress ... Những lợi ích và chi phí này cũng cần được nhận dạng và đưa vào phân tích.

**4. Đánh giá lợi ích và chi phí của chính sách:** Sau khi nhận diện tất cả các chi phí và lợi ích của chính sách, người phân tích

sẽ tìm cách lượng hóa và đánh giá chúng. Cụ thể, người phân tích sẽ sử dụng *sự sẵn lòng trả* (WTP -willing to pay) để đánh giá lợi ích của chính sách và chi phí cơ hội để đánh giá chi phí nguồn lực được sử dụng để thực hiện chính sách. WTP là khoản tiền mà một người sẵn lòng chi trả hoặc nhận để có thể bàng quan giữa tình trạng hiện tại và tình trạng khi có chính sách đi kèm với khoản tiền này. Lợi ích của một chính sách là sự sẵn lòng trả của mọi người cho chính sách đó (có hoặc không có). Chi phí cơ hội đo lường giá trị của những gì mà xã hội phải từ bỏ để sử dụng các yếu tố đầu vào cho việc thực hiện chính sách.

**5. Chiết khấu các giá trị lợi ích và chi phí trong tương lai để có được giá trị của chúng ở thời điểm hiện tại :** Do những giá trị lợi ích và chi phí có thể xuất hiện ở những thời điểm khác nhau, nên để có thể so sánh chúng, người phân tích cần đưa về một thời điểm, và thời điểm được sử dụng phổ biến nhất là thời điểm hiện tại. Với một mức lãi suất là  $r$ , thì 1 đồng bỏ ra ở thời điểm hiện tại để đầu tư sẽ có giá trị sau  $n$  năm là  $(1+r)^n$  đồng. Do đó số tiền phải bỏ ra từ bây giờ để đem lại 1 đồng sau  $n$  năm trong tương lai là  $(1+r)^{-n}$  đồng. Đây chính là giá trị hiện tại của 1 đồng có thể sử dụng sau  $n$  năm trong tương lai.  $(1+r)^{-n}$  được gọi là hệ số chiết khấu ở năm thứ  $n$ . Khi lấy giá trị của một khoản lợi ích xuất hiện vào năm thứ  $n$  trong tương lai nhân lên với hệ số chiết khấu ở năm thứ  $n$ , ta sẽ có giá trị hiện tại của khoản lợi ích. Áp dụng tương tự như vậy đối với chi phí.

**6. So sánh lợi ích và chi phí:** Sau khi có được giá trị hiện tại của các khoản chi phí và lợi ích, việc tiếp theo là so sánh chúng với nhau để xác định lợi ích ròng hoặc hệ số lợi ích/chi phí. Lợi ích ròng của chính sách bằng tổng giá trị hiện tại của các lợi ích trừ đi tổng

giá trị hiện tại của các chi phí; Hệ số lợi ích/chi phí được tính bằng tổng giá trị hiện tại các lợi ích chia cho tổng giá trị hiện tại các chi phí. Một chính sách có kết quả lợi ích ròng dương sẽ tương đương với hệ số lợi ích/chi phí > 1.

**7. Xác định rủi ro và lý giải nguyên nhân:** Mặc dù kết quả phân tích cho thấy chính sách có lợi ích ròng dương, nhưng để đảm bảo cho sự thận trọng khi quyết định, người phân tích cần nhận diện những rủi ro có thể xảy ra trong quá trình thực hiện chính sách và đánh giá mức độ quan trọng của chúng. Những rủi ro này có thể xảy ra do nhiều nguyên nhân, liên quan tới những dự báo về môi trường kinh tế, xã hội hay tự nhiên. Chẳng hạn, chính sách miễn phí khám chữa bệnh cho trẻ em trong thành phố có thể bị thất bại do dân số tăng bất thường, hay do sự xuất hiện của những căn bệnh mới...

Khi đưa yếu tố rủi ro vào phân tích, chúng ta sẽ có được những kết quả khác nhau về giá trị lợi ích ròng. Bằng kỹ thuật phân tích độ nhạy, hay phân tích mô phỏng, người phân tích có thể xác định được mức độ quan trọng của các yếu tố đầu vào cũng như tính toán được giá trị ròng của chính sách trong điều kiện có rủi ro. Kết quả phân tích rủi ro còn giúp cho người làm chính sách có thể đưa ra các đề xuất (nhằm vào nguyên nhân gây ra rủi ro) để hạn chế tối đa những bất trắc có thể xảy ra đối với chính sách.

**8. Kết luận về việc lựa chọn hay từ bỏ chính sách:** Nếu lợi ích ròng (sau khi xác định rủi ro) là một số dương, hoặc hệ số lợi ích/chi phí lớn hơn 1 thì đây là dấu hiệu cho thấy chính sách có hiệu quả và đáng được thực hiện. Nếu có nhiều phương án chính sách được đưa ra phân tích, thì phương án

chính sách nào có lợi ích ròng dương lớn nhất sẽ được lựa chọn.

Phân tích để đưa ra quyết định chính sách là một quá trình phức tạp và là nghệ thuật. Quyền quyết định chính sách và những hoạt động tham gia làm chính sách là hai phạm trù khác nhau. Cũng từ đó, đòi hỏi các nhà quyết định chính sách cần có đủ thông tin để làm chính sách đúng, đặc biệt là đối với chính sách công, vì tác động của chúng thường có phạm vi rộng lớn, liên quan tới nhiều nhóm người trong xã hội. Quyết định chính sách dựa trên những phân tích logic, khoa học là hết sức cần thiết để tránh những thiệt hại kinh tế, cải thiện phúc lợi xã hội. Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi muốn giới thiệu đôi nét về một phương pháp thường được sử dụng trong phân tích chính sách công, để người đọc có thể lựa chọn và tham gia vào lĩnh vực nghiên cứu, đánh giá chính sách nói chung./.

#### **Tài liệu tham khảo:**

- Boardman, Greenberg (2001), Cost-Benefit Analysis: Concept and practice.
- Frances Perkins (1994), Practical Cost-Benefit Analysis: Concept and Applications.
- Vũ Đào Hùng, (2005) Khoa học chính sách và chính sách kinh tế xã hội đối với các xã miền núi đặc biệt khó khăn.
- Nguyễn Huệ Phương (2008), Phân tích chi phí - lợi ích của việc thực hiện quy hoạch duy trì và phát triển không gian xanh thủ đô Hà Nội.
- *Giáo trình chính sách kinh tế - xã hội*, Trường Đại học kinh tế quốc dân, Nhà xuất bản Khoa học và kỹ thuật.