

Phương pháp phân tích chi phí - lợi ích trong xác định giải pháp chính sách tối ưu

ThS. ĐÀO DUY KHÁNH

Học viện Báo chí và Tuyên truyền; Email: khanhcth@gmail.com

Nhận ngày 13 tháng 3 năm 2023; chấp nhận đăng tháng 5 năm 2023.

Tóm tắt: Trong lĩnh vực phân tích chính sách, lựa chọn phương án chính sách tối ưu là hoạt động mang tính chìa khóa. Các nhà hoạch định chính sách luôn chịu áp lực về việc lựa chọn giải pháp hợp lý cho các vấn đề mà xã hội đang đối diện. Hiện nay, có rất nhiều cách tiếp cận cho hoạt động này và phân tích chi phí - lợi ích là một trong số các cách tiếp cận nổi bật. Phân tích chi phí - lợi ích sử dụng các lập luận kinh tế học để lý giải tại sao một giải pháp chính sách lại ưu việt hơn một giải pháp khác. Bài báo góp phần làm rõ các nội dung xoay quanh đặc điểm, vai trò, quy trình cũng như ưu nhược điểm của phương pháp này trong lĩnh vực phân tích chính sách.

Từ khóa: phân tích chi phí - lợi ích; phương án chính sách; phân tích chính sách; hoạch định chính sách.

Abstract: In the field of policy analysis, choosing the optimal policy is a key activity. Policymakers are always under pressure to choose reasonable solutions to existing social problems. Currently, there are many approaches to this activity, among which cost-benefit analysis is one of the prominent ones. Cost benefit analysis uses economic arguments to explain why one policy option is better than another. The article contributes to clarifying the contents related to the characteristics, roles, processes, advantages and disadvantages of this method in the field of policy analysis.

Keywords: cost-benefit analysis; policy options; policy analysis; policy-making.

1. Khái quát chung về phương pháp phân tích chi phí - lợi ích

Chính sách công được ví như phương thuốc giải quyết các vấn đề đặt ra trong đời sống xã hội. Chính vì vậy, kê được một đơn thuốc phù hợp là nhiệm vụ mang tính chìa khóa trong hoạch định chính sách. Kê đơn chính sách (policy prescription) là thuật ngữ chuyên ngành để mô tả hoạt động này, bản chất của kê đơn chính sách là liệt kê ra các giải pháp có thể có cho một vấn đề và lựa chọn giải pháp hợp lý nhất, có thể hiểu đây là công việc giúp nhà hoạch định trả lời một câu hỏi vô cùng hóc búa: □Đâu là điều nên làm nhất?□ Đây là một nhiệm vụ hết sức khó khăn với nhiều cách tiếp cận giải quyết.

Hiện nay, có hai cách tiếp cận đang được sử dụng rộng rãi là phân tích chi phí - lợi ích (Cost Benefit Analysis - CBA) và phân tích hiệu quả chi phí (Cosi Effectiveness Analysis - CEA). Mục đích của hai kiểu phân tích này giúp các nhà hoạch định chính sách lựa được phương án hợp lý nhất cho vấn đề mà xã hội đang gặp phải.

Đầu thế kỷ 19, những ý tưởng đầu tiên về hạch toán kinh tế kết hợp giữa lợi ích và chi phí xuất hiện trong những nghiên cứu của nhà kinh tế học người Anh - Alfred Marshall, kỹ sư người Pháp - Dupuit và cố Bộ trưởng Ngân khố Hoa Kỳ - Galatin. Mặc dù vậy, mãi đến tận năm 1936, những ứng dụng của phân tích chi phí - lợi ích

mới lần đầu được áp dụng tại Hoa Kỳ trong lĩnh vực xây dựng thủy điện với các nỗ lực phân tích chi phí - lợi ích của việc xây dựng nhà máy thủy điện, hệ thống kiểm soát lũ lụt, quản lý tưới tiêu. Dần dần, ứng dụng của phân tích chi phí - lợi ích được mở rộng sang các lĩnh vực giao thông, quy hoạch đô thị, chăm sóc sức khỏe□ Phân tích chi phí - lợi ích cho phép so sánh các phương án chính sách trên cơ sở lượng hóa chi phí và lợi ích ra một đơn vị tiền tệ chung (tiền tệ hóa). Những ảnh hưởng (tác động) tích cực được gọi là lợi ích (benefits) còn những ảnh hưởng gây tổn thất nguồn lực của chính sách được gọi là chi phí (costs). Mặc dù, ảnh hưởng dự kiến của một chính sách là rất đa dạng, nhưng chúng đều được thể hiện thông qua các tác động tích cực và các tổn thất về mặt kinh tế. Và khi tất cả các ảnh hưởng được tiền tệ hóa thì nguyên tắc lựa chọn là: phương án nào đem lại lợi ích ròng lớn nhất⁽¹⁾.

Phân tích chi phí - lợi ích trong lĩnh vực chính sách công mang các đặc trưng sau:

Phương pháp này đo lường tất cả mọi chi phí và lợi ích mà một chương trình chính sách tạo ra, bao gồm cả các chi phí và lợi ích hữu hình cũng như vô hình.

Phương pháp này nhấn mạnh tính hợp lý về mặt kinh tế. Điều này có nghĩa, một phương án chính sách được cho là tốt khi lợi ích ròng luôn lớn hơn 0 (lợi ích lớn hơn chi phí).

Việc hạch toán tất cả chi phí và lợi ích của một phương án chính sách ra đơn vị tiền tệ chung cho phép tính toán lợi ích ròng trở nên vô cùng dễ dàng. Điều này là bất khả thi khi sử dụng phương pháp phân tích hiệu quả chi phí (Cost - effectiveness analysis). Phân tích chi phí - lợi ích cũng giúp các nhà hoạch định chính sách so sánh các phương án chính sách ở các lĩnh vực khác nhau.

2. Quy trình phân tích chi phí - lợi ích trong hoạch định chính sách

Hoạch định chính sách là giai đoạn mở đầu cho toàn bộ quy trình chính sách, thể hiện những nỗ lực ban đầu của cơ quan nhà nước nhằm giải quyết các vấn đề mà xã hội đang gặp phải. Các nhà hoạch

định chính sách phải cân nhắc giữa lựa chọn mục tiêu và giải pháp, cân đối nguồn lực sao cho việc đưa ra chính sách đi vào thực hiện được diễn ra một cách thuận lợi và đạt được kết quả tốt nhất. Song, làm thế nào để các nhà hoạch định chính sách lựa chọn các giải pháp được cho là tốt nhất khi chính sách chỉ mới ở giai đoạn xây dựng, chưa đi vào thực thi. Thực tế, các nhà hoạch định chính sách chỉ dự đoán được những biện pháp phù hợp và tốt nhất dựa trên những giả định về mối quan hệ nhân quả và sự ước định về chi phí, lợi ích của chính sách hay dựa trên kinh nghiệm của mình. Bởi vậy, giai đoạn hoạch định chính sách đòi hỏi phải được phân tích, dự báo tốt. Những thách thức đến từ từng giai đoạn trong quá trình hoạch định bắt buộc các nhà hoạch định chính sách phải phân tích chính sách. Phân tích chính sách cần phải trở thành nền tảng cho quá trình ra quyết định và hình thành chính sách. Bởi vậy, các nhà hoạch định chính sách cần phải được trang bị những kiến thức, công cụ cần thiết để có thể phân tích, nhìn nhận, tiếp cận và lựa chọn mô hình hoạch định phù hợp. Hơn nữa, việc hoạch định chính sách cũng không thể tách khỏi những mối quan tâm về chính trị (mục tiêu chính trị và lợi ích của giai cấp cầm quyền).

Hoạch định chính sách đòi hỏi sự tham gia của rất nhiều chủ thể, bên cạnh những nhà chính trị (các cơ quan và cá nhân có thẩm quyền chuẩn y và chịu trách nhiệm về các quyết định chính sách) còn phải kể đến nhóm các nhà chuyên môn. Họ có thể là các nhà phân tích chính sách ở các trường đại học, viện nghiên cứu, các nhà phân tích chính sách chuyên nghiệp. Các nhà phân tích chính sách có nhiệm vụ nghiên cứu vấn đề chính sách và đề xuất các mục tiêu, giải pháp chính sách để trình lên các cơ quan có thẩm quyền ra quyết định chính sách. Phân tích chi phí - lợi ích là hoạt động mang tính chuyên môn sâu, cho nên thông thường nó được thực hiện bởi nhóm các nhà phân tích chính sách.

Thực hiện phân tích chi phí - lợi ích là một nhiệm vụ vô cùng phức tạp, bởi lẽ quá trình phân tích bao gồm nhiều công đoạn có liên quan chặt chẽ với nhau.

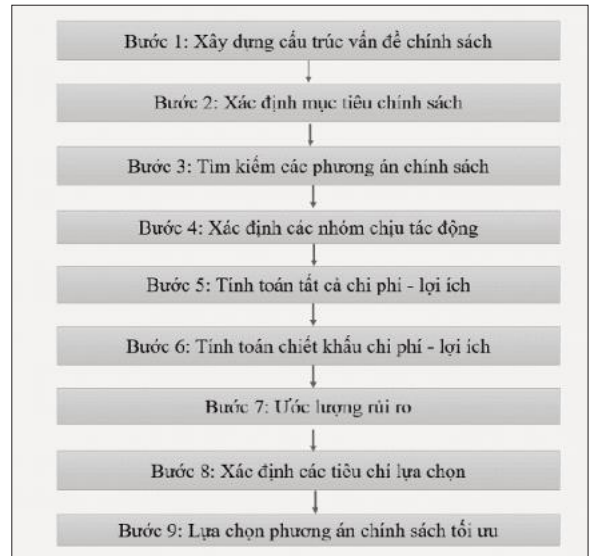
Đầu tiên, các nhà phân tích cần xây dựng cấu trúc vấn đề chính sách. Công đoạn này giúp nhà phân tích làm rõ mức độ nghiêm trọng của vấn đề mà xã hội đang gặp phải (ô nhiễm không khí, bạo lực học đường, lạm dụng chất gây nghiện...) và khoanh vùng được phạm vi của vấn đề.

Thứ hai, cần xác định rõ các mục tiêu chính sách. Sau khi vấn đề được khoanh vùng phạm vi, mục tiêu của các phương án chính sách cần được nêu ra một cách tường minh và có thể đo lường được. Giả sử, vấn đề chính sách được xác định là việc lạm dụng các chất gây nghiện, mục tiêu chính sách được đưa ra là giảm 50% nguồn cung chất gây nghiện trong vòng 5 năm tới. Chính từ mục tiêu chính sách này, các nhà phân tích sẽ bắt đầu có những gợi ý để đưa ra các giải pháp chính sách phù hợp, ví dụ như triệt phá các đường dây vận chuyển và buôn bán chất gây nghiện ở các vùng biên giới có địa hình phức tạp.

Thứ ba, tìm kiếm các phương án (giải pháp) tiềm năng. Một khi các mục tiêu chính sách được xác định, các giải pháp cho vấn đề chính sách dần dần lộ diện, các giải pháp này tập trung giải quyết nguyên nhân gốc rễ của vấn đề chính sách. Như, tỷ lệ sinh viên ra trường không xin được việc làm phù hợp bởi không đáp ứng được yêu cầu của nhà tuyển dụng. Do vậy, giải pháp có thể là việc xem xét lại chương trình đào tạo bậc đại học có cần thay đổi theo hướng phù hợp với yêu cầu tuyển dụng hay không.

Thứ tư, xác định các nhóm chịu tác động bởi chính sách (nhóm thụ hưởng hay đối tượng chính sách). Đây là công đoạn tìm kiếm các chủ thể liên quan một khi quyết định chính sách được đưa ra. Nhóm này có thể chịu tác động tích cực (hưởng lợi) hoặc tiêu cực (bị thiệt hại). Ví dụ, việc Ngân hàng Trung ương điều chỉnh lãi suất theo hướng giảm khiến các khoản tiết kiệm của người dân trở nên không hiệu quả, nhưng điều này đồng thời khuyến khích được khu vực tư nhân tích cực đi vay để mở rộng việc sản xuất kinh doanh.

Thứ năm, tính toán tất cả chi phí và lợi ích của từng phương án chính sách ra đơn vị tiền tệ



Sơ đồ quy trình phân tích chi phí - lợi ích ứng dụng trong phân tích chính sách (nguồn: W. Dunn, *Public Policy Analysis: An integrated Approach*).

chung. Đây là công việc quan trọng, đồng thời là khó nhất trong phân tích chi phí - lợi ích vì chi phí hay lợi ích có thể phát sinh bên trong hoặc bên ngoài không gian địa lý của phương án chính sách. Một phương án chính sách liên quan đến tăng cường an ninh cho khu vực thành thị tạo ra lợi ích cho khu vực thành thị, đồng thời tội phạm sẽ di chuyển về các khu vực nông thôn dẫn đến chi phí phát sinh để kiểm soát tội phạm cho khu vực nông thôn tăng lên. Chi phí - lợi ích cũng có thể ở dạng hữu hình hoặc vô hình. Nếu chúng được đo lường trực tiếp căn cứ vào giá trị thị trường, các chi phí hay lợi ích này là hữu hình. Ví dụ, việc xây dựng một hệ thống thoát nước hay một tuyến đường cao tốc thì các chi phí mua sắm nguyên vật liệu, thuê thiết kế, tổ chức thi công, vận hành có thể dựa trên giá thị trường để đo lường. Ngược lại, chi phí (hay lợi ích) vô hình không thể tính toán trực tiếp theo giá cả thị trường. Cũng trong ví dụ trên, việc thi công đường cao tốc hay một hệ thống thoát nước gây ra tiếng ồn vào ban đêm khiến nhiều người dân sống xung quanh mắc chứng rối loạn giấc ngủ, ảnh hưởng tới sức khỏe (chi phí vô hình), hay như việc tìm

ra một loại vắc-xin mới giúp cứu sống được hàng nghìn người thì lợi ích của việc cứu sống này có giá là bao nhiêu. Các chi phí này rất khó đo lường theo giá thị trường. Khi đó, một loạt các công cụ định giá ngầm sẽ được thực hiện để tìm ra giá trị tương đối của các chi phí (hay lợi ích này).

Thứ sáu, tính toán chiết khấu chi phí và lợi ích. Nhiều chính sách được kéo dài trong thời gian dài dẫn đến việc nhiều chi phí (hay lợi ích) phát sinh trong tương lai. Điều này đòi hỏi nhà hoạch định chính sách phải xác định giá trị hiện tại của các dòng tiền tương lai thông qua tính toán chiết khấu. Giả sử, việc xây dựng hệ thống thoát nước đô thị đòi hỏi chi phí vận hành là 5 tỷ đồng, sau khi dự án được hoàn thành là 5 năm, với mức chiết khấu cho trước là 4%/năm thì số tiền 5 tỷ đồng của 5 năm sau tương đương với 4,1 tỷ ở thời điểm hiện tại.

Thứ bảy, ước lượng các rủi ro. Các giải pháp (phương án) chính sách nếu được thông qua sẽ được áp dụng, tuy nhiên các yếu tố tác động từ bối cảnh lịch sử, bối cảnh thể chế sẽ làm các phương án này chệch hướng so với dự định ban đầu. Sự chệch hướng này khiến các chi phí (hay lợi ích) sẽ có những sai số nhất định. Chính vì vậy, xác suất xảy ra của các kịch bản với các loại chi phí - lợi ích khác nhau cần được ước lượng.

Thứ tám, xác định các tiêu chí lựa chọn phương án (giải pháp chính sách). Tiêu chí lựa chọn đóng vai trò gợi ý cho các nhà hoạch định để lựa chọn phương án hợp lý nhất. Có sáu loại tiêu chí để lựa chọn phương án chính sách:

Tính hữu hiệu: thể hiện sự hợp lý về mặt kỹ thuật, được đo lường bằng đơn vị hàng hóa và dịch vụ công được tạo ra hoặc giá trị bằng tiền của chúng. Ví dụ, các nhà máy thủy điện cung cấp sản lượng điện cao hơn nhiều các nhà máy điện mặt trời cho nên việc xây dựng thủy điện được cho là hữu hiệu hơn việc xây dựng các nhà máy điện mặt trời.

Tính hiệu quả: thể hiện sự hợp lý về mặt kinh tế, được đo lường bằng các nỗ lực bỏ ra để đạt được mức độ hữu hiệu nhất định. Để tăng cường việc chăm sóc sức khỏe cho cùng một số lượng

đồng bào dân tộc thiểu số thì phương án nào tiết kiệm chi phí hơn thì phương án đó hiệu quả hơn.

Tính đầy đủ: là sự kết hợp giữa tính hữu hiệu và tính hiệu quả. Xem xét mức độ đạt được mục tiêu của phương án chính sách ở một ngưỡng hiệu quả và hữu hiệu nhất định. Giải sử chính quyền muốn đầu tư một ngàn tỷ cho dự án tàu điện ngầm phục vụ nhu cầu di chuyển cho khoảng 100.000 dân. Phương án nào đáp ứng được đầy đủ cả hai yêu cầu trên sẽ được lựa chọn.

Tính công bằng: dùng để đánh giá những lợi ích và đối tượng chính sách nhận được là xứng đáng trên cơ sở những điều kiện vốn có và cống hiến của đối tượng trong tương quan với nhóm đối tượng khác.

Tính đáp ứng nhu cầu: thể hiện mức độ đáp ứng các nhu cầu, nguyện vọng, lợi ích của một nhóm đối tượng chính sách. Một phương án có thể đáp ứng tất cả các tiêu chí trước đó nhưng lại không đáp ứng nguyện vọng của nhóm đối tượng.

Tính phù hợp: là tiêu chí tổng hợp, tất cả các tiêu chí được xem xét cùng lúc. Tiêu chí này hướng đến giá trị của kết quả tạo ra của phương án chính sách.

Thứ chín, lựa chọn phương án chính sách tối ưu. Khi các nhà hoạch định làm rõ được các tiêu chí lựa chọn, các phương án chính sách được sắp xếp theo thứ tự ưu tiên căn cứ vào lợi ích ròng của từng phương án chính sách để các cấp thẩm quyền quyết định lựa chọn.

Phân tích chi phí - lợi ích là một công cụ hữu hiệu cho chính quyền khi đứng trước nhiều phương án chính sách khác nhau. Thậm chí, trong các trường hợp nguồn lực hạn chế, phương pháp này còn giúp so sánh nhiều phương án ở lĩnh vực chính sách khác nhau do tất cả lợi ích ròng đều đã được qui về giá trị tiền tệ chung.

3. Nhận xét và kết luận

Trong suốt một thời gian dài, việc hoạch định chính sách ở Việt Nam thường dựa trên tri thức kinh nghiệm, nhấn mạnh tính chính trị hơn là tính kỹ thuật, hiếm khi tuân thủ một quy trình có tính khoa học chặt chẽ. Một số chính sách được ban

hành đã không có hiệu lực trên thực tế. Khi đưa ra những chính sách này, các nhà hoạch định chưa xem xét đến khả năng thực hiện và các chế tài được thực hiện một cách nghiêm túc. Điều này là do nguồn lực được sử dụng cho hoạt động hoạch định chính sách còn hạn chế khiến các phương án chưa được tính toán một cách đầy đủ kỹ lưỡng. Nhiều chính sách bộc lộ sự thiếu hợp lý. Một trong những yêu cầu quan trọng của chính sách tốt là phải thể hiện sự hợp lý, nếu không thì dù chính sách có được hoạch định theo đúng trình tự, thủ tục cũng không được đảm bảo việc thực hiện hiệu quả trên thực tế. Chính sách được ban hành là để giải quyết các vấn đề phát sinh trong đời sống cộng đồng, bảo đảm quyền lợi cho cộng đồng, nhưng nếu thiếu tính thực tế sẽ không áp dụng được. Chính sách thiếu tính hợp lý vừa gây tổn kém cho cơ quan nhà nước khi nghiên cứu, ban hành, vừa gây ra tâm lý bất ổn trong nhân dân. Đặc biệt, rất nhiều chính sách chú trọng đến mục tiêu, nhiệm vụ hơn là các giải pháp cụ thể. Do đó, cần xây dựng một quy trình công nghệ hoạch định chính sách với mục tiêu chính sách và phương án chính sách phù hợp. Chính vì vậy, phương pháp phân tích lợi ích - chi phí có thể xem là câu trả lời nhằm cải thiện tình trạng trên. Phân tích chi phí - lợi ích được xem là công cụ tư vấn lựa chọn phương án chính sách tối ưu được sử dụng rộng rãi tại các quốc gia đã phát triển, các tổ chức kinh tế lớn trên thế giới.

Mặc dù là một công cụ hữu hiệu trong lựa chọn phương án chính sách, phân tích chi phí - lợi ích cũng có những nhược điểm khiến phương pháp này trở nên khó áp dụng. Phương pháp này thường tập trung vào việc ra quyết định hợp lý về mặt kinh tế thuần túy. Nó thường đánh đồng thu nhập (lợi ích về kinh tế) của đối tượng chính sách với sự hài lòng trong cuộc sống, qua đó vội vàng xác định tính đáp ứng yêu cầu của một phương án chính sách. Ngoài ra, một chương trình chính sách công có thể tác động lên nhiều nhóm đối tượng xã hội với mức độ và phạm vi khác nhau, nên xác định và tính toán mọi lợi ích và chi phí

của từng nhóm cũng là một thử thách với các nhà phân tích, có những chính sách tạo ra lợi ích cho nhóm đối tượng này, đồng thời gây tổn thất cho nhóm đối tượng khác. Vì vậy, lợi ích (hay chi phí) tổng hòa cần được phân biệt với lợi ích (hay chi phí) phân phối. Bên cạnh đó, rất nhiều chi phí và lợi ích vô hình không thể xác định giá trị tiền tệ thông qua giá cả thị trường. Ví dụ như không khí trong lành, hay số người được cứu sống khi một loại vắc-xin phòng bệnh ra đời. Điều này cũng gợi ý cho các nhà phân tích chính sách khi sử dụng phân tích chi phí - lợi ích cần kết hợp một số kỹ thuật bổ trợ để khắc phục những nhược điểm của phương pháp này, có thể kể đến công cụ định giá ngầm (shadow pricing) giúp xác định chi phí - lợi ích vô hình, công cụ phân tích độ nhạy (sensitivity analysis) để đo lường các rủi ro và công cụ dự báo (forecasting) để xác định xác suất các kịch bản, qua đó ước lượng chi phí - lợi ích của từng kịch bản. Việc sử dụng kết hợp các công cụ bổ trợ sẽ giúp các nhà hoạch định dễ dàng lựa chọn được giải pháp chính sách tốt nhất trong một danh sách các giải pháp tiềm năng. Phân tích chi phí - lợi ích cung cấp những luận cứ khoa học cho việc lựa chọn cũng như giải thích các quyết định của nhà cầm quyền trong giải quyết các vấn đề công cộng./.

(1) Lợi ích ròng là hiệu số của lợi ích với chi phí sau khi được tiền tệ hóa.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Dunn, W. (2018). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. New York: Routledge.
2. Ngọc, D. X. (2008). *Khoa học chính sách công*, Nxb. Chính trị quốc gia.
3. Hồng, L.T, (2018), *Giáo trình Phân tích chính sách*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.
4. Eugene B. (2011), *A Practical Guide for Policy Analysis*, SAGE.
5. Patton, Sawicki, Clark (2013), *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, Routledge.
6. Hoàng T.T. Hà (2019), *Vai trò của phân tích lợi ích chi phí đối với các dự án đầu tư công tại Việt Nam*, Tạp chí Tài chính doanh nghiệp.
7. Phùng T.P. Thảo (2016), *Hoạch định chính sách công ở Việt Nam, thực trạng và giải pháp*, Tạp chí Tổ chức Nhà nước.