

Bài giảng 18.

KHUNG PHÂN TÍCH VÀ ĐÁNH GIÁ CHI TIÊU CÔNG

Đỗ Thiên Anh Tuấn

Trường Chính sách Công và Quản lý Fulbright (FSPPM)

Đại học Fulbright Việt Nam (FUV)

“Các nhóm lợi ích ra sức liệt kê những người khác vào sự nghiệp của mình, cố gắng làm cho người ta tin rằng họ là những người hưởng lợi thật sự.”



Phần I – Khuôn khổ phân tích chính sách chi tiêu công

- Quy trình phân tích một chương trình chi tiêu công là gì?
- Lý do nào khiến cho ảnh hưởng thực tế của một chương trình khác với dự tính?
- Khi nào một chương trình được xem là hiệu quả?
- Tác động phân phối (tính công bằng) của một chương trình được đánh giá như thế nào?
- Có sự đánh đổi giữa hiệu quả và công bằng không? Nên chọn công bằng hay hiệu quả?
- Quy trình chính trị có ảnh hưởng như thế nào đến việc thiết kế và triển khai một chương trình chính phủ?

Bối cảnh

- ▶ Không hài lòng về các chính sách y tế và giáo dục, hệ thống phúc lợi và an sinh xã hội, bảo hiểm hưu trí... nhiều người đang kêu gọi chính phủ tiến hành các cải cách nhằm cải thiện tính hiệu quả và công bằng của các chính sách này.
 - ▶ Hãy suy nghĩ về chính sách giáo dục, chăm sóc y tế, bình ổn giá lúa gạo... ở VN
- ▶ Nhưng làm sao để bắt tay vào việc đánh giá một chính sách chi tiêu công khi chúng ta thiếu một cách tư duy logic khi nhìn nhận và đánh giá về các chính sách này?
- ▶ Bài giảng này sẽ cung cấp một khuôn khổ tư duy có hệ thống về các chính sách trên đây, về cách thức đặt ra những câu hỏi, và về những phương pháp có thể triển khai để giải đáp những câu hỏi đó cũng như để giải quyết những vấn đề ngày càng phức tạp khác thuộc phạm vi chính sách chi tiêu của chính phủ.

Những câu hỏi then chốt khi đánh giá một chương trình chi tiêu công là gì?

- Tại sao cần có một chương trình chính phủ (CTCP) ngay từ đầu?
- Tại sao CTCP có hình thức cụ thể như thế?
- CTCP này có ảnh hưởng như thế nào đến khu vực tư nhân?
- CTCP này làm cho ai được lợi và ai chịu thiệt? Lợi ích ròng như thế nào?
- Có những CTCP nào khác ưu việt hơn không? Tức có khả năng cải thiện Pareto không?
- Có những CTCP nào khác có tác động phân phối thu nhập khác nhưng đồng thời cũng đạt được những mục tiêu cơ bản như chương trình này không?
- Đâu là những trở ngại khi bạn hành một chương trình thay thế?
- *Câu hỏi của bạn là gì?*

10 bước của quy trình phân tích chính sách chi tiêu công

- 1 Bước 1 – Nhu cầu về một chương trình
- 2 Bước 2 – Nhận dạng loại thất bại thị trường mà CT muốn giải quyết
- 3 Bước 3 – Các phương án can thiệp khác thay cho CT
- 4 Bước 4 – Các đặc điểm thiết kế cụ thể của CT
- 5 Bước 5 – Phản ứng của khu vực tư nhân
- 6 Bước 6 – Đánh giá tính hiệu quả của CT
- 7 Bước 7 – Đánh giá tác động phân phối của CT
- 8 Bước 8 – Đánh đổi giữa hiệu quả và công bằng
- 9 Bước 9 – Mục tiêu chính sách công
- 10 Bước 10 – Quy trình chính trị

Bước 1: Nhu cầu về một chương trình

- ▶ Lịch sử chương trình là gì?
- ▶ Tình huống phát sinh chương trình là gì?
- ▶ Cá nhân hay nhóm nào đề xuất chương trình?
- ▶ Chương trình nhận được sự ủng hộ hay phản đối như thế nào? Từ những cá nhân/nhóm nào?
- ▶ Chương trình được cho là để giải quyết những nhu cầu gì?
- ▶ **Ví dụ:** *Chương trình trợ giá lúa gạo, chương trình tín dụng sinh viên, chương trình bình ổn thị trường...*

Bước 2: Những thất bại thị trường mà chương trình giúp giải quyết

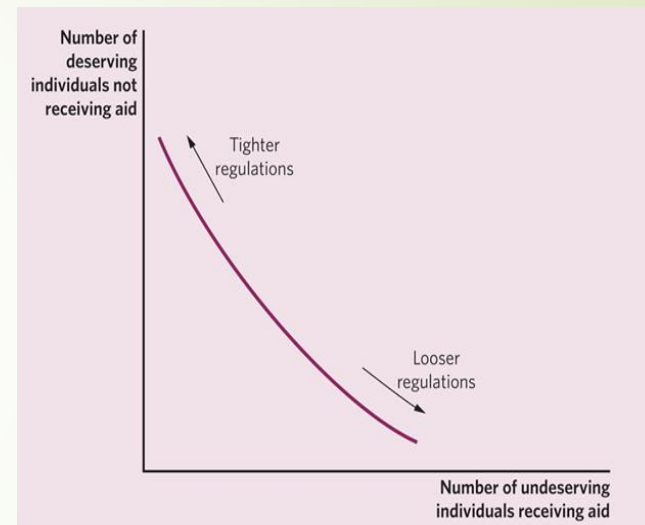
- Có hay không có thất bại thị trường?
- Nhận diện loại thất bại thị trường nào?
 - Cạnh tranh không hoàn hảo
 - Thị trường không hoàn chỉnh
 - Hàng hóa công
 - Ngoại tác
 - Thông tin mất cân xứng
 - Mất cân đối vĩ mô
- Tranh luận có phải là thất bại thị trường hay không: Trường hợp giáo dục
 - Hàng hóa công vs. Hàng hóa tư
 - Nếu hàng hóa tư thì đâu là cơ sở để nhà nước can thiệp? Do thị trường vốn không hoàn hảo, do hệ quả phân phối của nhà nước cung cấp, do là hàng khuyến dụng...?
- Khi nền kinh tế đạt hiệu quả Pareto, liệu có cần sự can thiệp của chính phủ? Có!
 - Hiệu quả Pareto nhưng không chắc đạt được công bằng xã hội
 - Quan điểm cá nhân về phúc lợi không phải là tiêu chí phù hợp và đầy đủ để đánh giá về phúc lợi xã hội hay của cá nhân khác
- Sự kiện xã hội làm nảy sinh nhu cầu nhà nước cung cấp hàng hóa hay dịch vụ nào đó mà không nhất thiết có thất bại thị trường. (vd: do thiếu hiểu biết hoặc do năng lực của chính phủ)

Bước 3: Các hình thức can thiệp khác nhau của chương trình chính phủ

- Bốn loại hình động chính của chính phủ:
 - Chính phủ tự sản xuất
 - Tư nhân sản xuất dưới động cơ khuyến khích bởi chính sách thuế hoặc/và trợ cấp của chính phủ
 - Tư nhân sản xuất với sự điều tiết của chính phủ nhằm đảm bảo DN hành động như mong muốn
 - Đối tác công tư (PPP)

Bước 4: Tầm quan trọng của các đặc điểm thiết kế cụ thể

- Định nghĩa chuẩn xác về mục tiêu, đối tượng và tiêu chuẩn thụ hưởng chính sách thường mang lại thành công cho chương trình
 - Định nghĩa hẹp: bỏ sót đối tượng
 - Định nghĩa rộng: người ăn theo
- Hai sai lầm mắc phải:
 - Từ chối trợ cấp cho người xứng đáng
 - Trợ cấp cho người không thật sự xứng đáng
- Các cá nhân có thể thay đổi hành vi để đạt tiêu chuẩn trợ cấp/ nhận phúc lợi nhiều hơn



Bước 5: Phản ứng của khu vực tư nhân trước các chương trình của chính phủ

- ▶ Tư nhân có thể phản ứng trước một chương trình của chính phủ, khiến cho:
 - ▶ Vô hiệu hóa các phúc lợi dự tính
 - ▶ Làm biến dạng chính sách so với dự tính
- ▶ Hai tác động quan trọng:
 - ▶ Chèn lấn tư nhân (chi trợ cấp phúc lợi của chính phủ làm giảm động cơ tư nhân tự tạo phúc lợi cho mình)
 - ▶ Bổ trợ cho nhau (chương trình nghiên cứu cơ bản của chính phủ khuyến khích hoạt động nghiên cứu ứng dụng của tư nhân)
- ▶ Kinh tế học hành vi: thị trường có phản ứng hay không phản ứng và nếu phản ứng thì phản ứng như thế nào
- ▶ Cần lưu ý đến các hệ quả dài hạn, tức sau khi các tác nhân đã điều chỉnh hành vi của mình
 - ▶ Ví dụ: chương trình kiểm soát giá thuê nhà, chương trình ưu đãi lãi suất cho các lĩnh vực ưu tiên, chương trình miễn thuế VAT cho phân bón.

Bước 6: Các hệ quả về tính hiệu quả

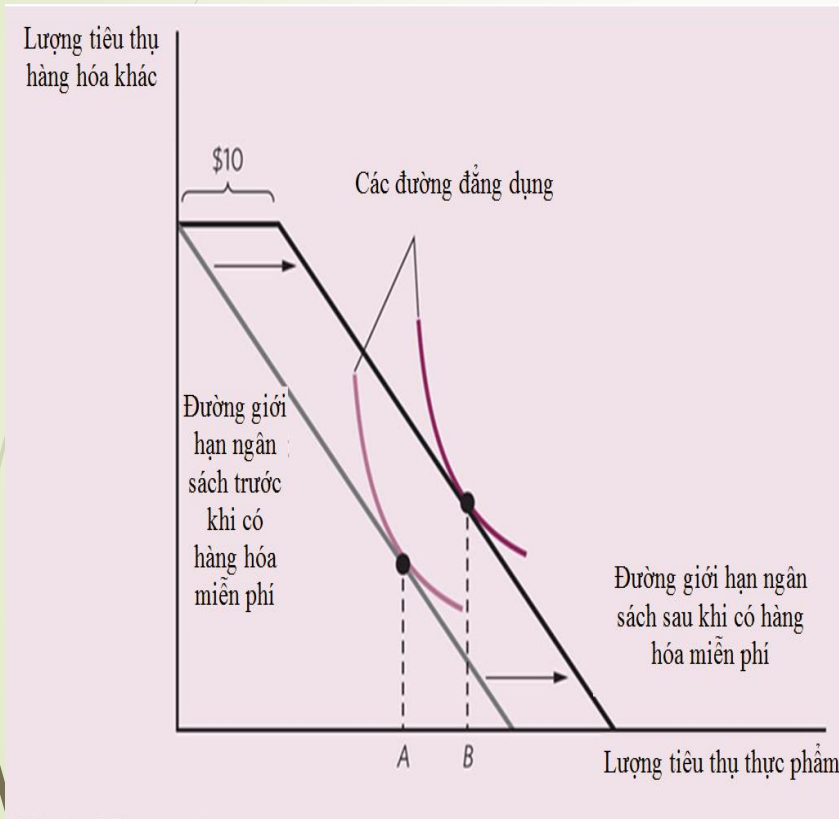
- ▶ Đánh giá xem chương trình có mang lại hiệu quả đối với từng phương án chính sách, chẳng hạn:
 - ▶ Khi chính phủ trực tiếp sản xuất
 - ▶ Mua dịch vụ từ tư nhân rồi tự phân phối
 - ▶ Để cho tư nhân tự sản xuất và tiếp thị trên cơ sở có điều tiết của chính phủ
- ▶ Đánh giá mức độ đáp ứng các mục tiêu chính sách công
- ▶ Khi người tiêu dùng có thể chọn lựa, sự cạnh tranh giữa những nhà cung cấp làm tăng hiệu quả cung cấp hàng hóa, dịch vụ; đáp ứng nhu cầu và mong muốn của người tiêu dùng
- ▶ Ngược lại, sẽ không hiệu quả nếu người tiêu dùng có thông tin bị hạn chế, hoặc động cơ khuyến khích họ không bận tâm về chi phí (chẳng hạn như khi nhà nước chi trả toàn bộ chi phí bảo hiểm y tế)

Hiệu ứng thay thế, hiệu ứng thu nhập và tình trạng phi hiệu quả

- ▶ Hiệu ứng thay thế: Bất cứ khi nào chương trình của chính phủ làm giảm giá một mặt hàng nào đó, sẽ có hiệu ứng thay thế (thay thế hàng hóa này bằng hàng hóa rẻ hơn)
 - ▶ Ví dụ: chương trình trợ cấp học phí đại học
- ▶ Hiệu ứng thu nhập: chương trình chính phủ làm cho người ta trở nên khấm khá hơn, sẽ có hiệu ứng thu nhập
 - ▶ Ví dụ: chương trình viện trợ trực tiếp cho cá nhân
- ▶ Thông thường chỉ có hiệu ứng thay thế gắn liền với phi hiệu quả. Vì sao?

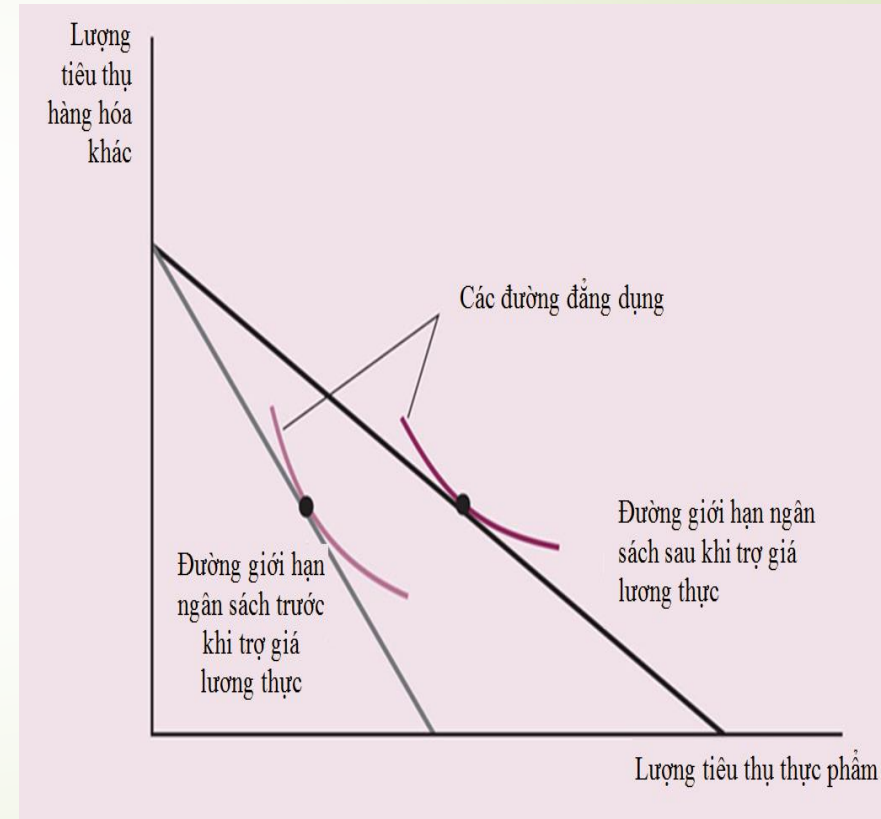
Hiệu ứng thay thế, hiệu ứng thu nhập

Hiệu ứng thu nhập



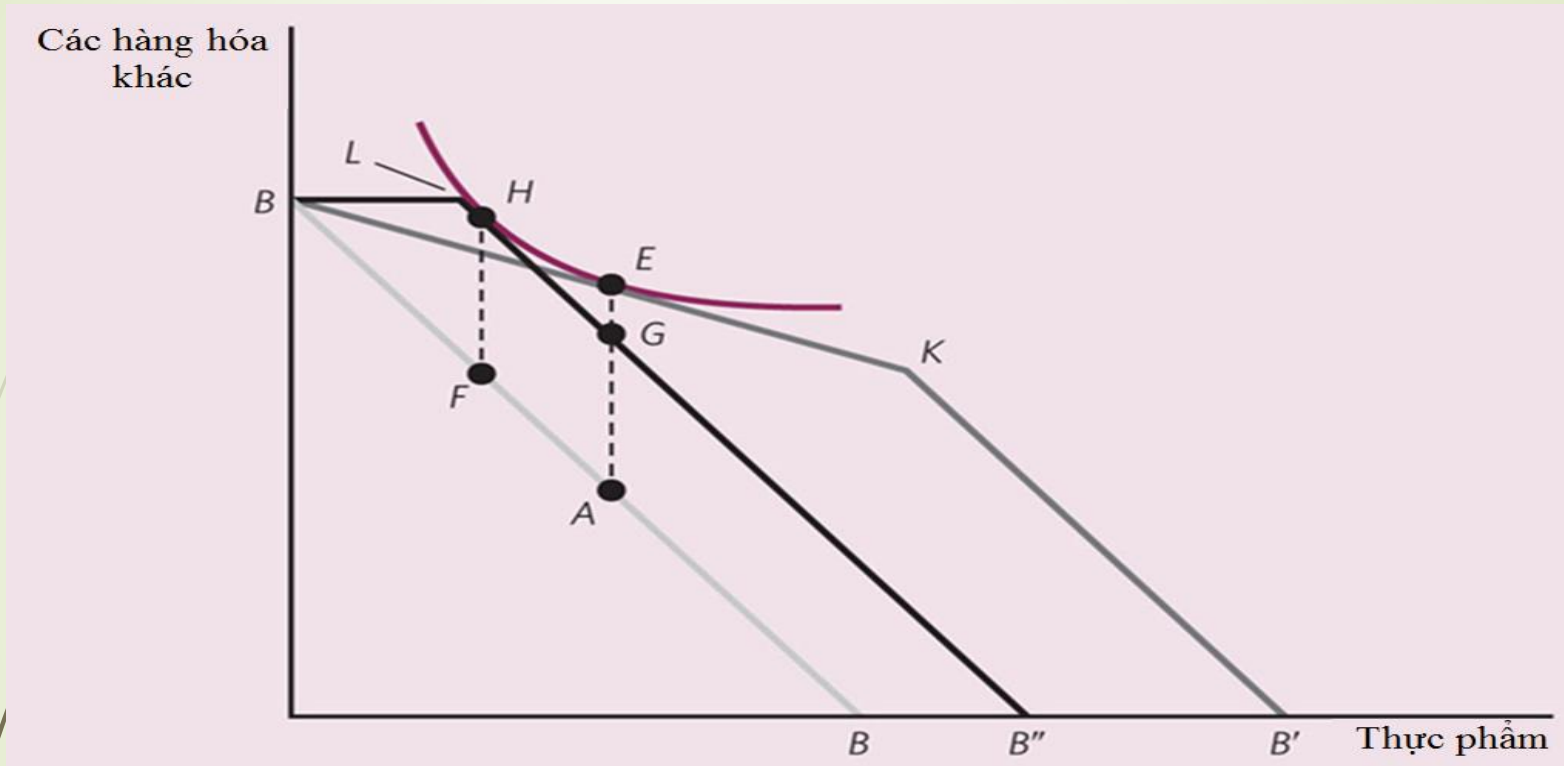
Chương trình trợ cấp lương thực miễn phí có hiệu ứng thu nhập nhưng không có hiệu ứng thay thế: tác động của nó giống hệt như tăng thêm thu nhập cho cá nhân.

Hiệu ứng thay thế



Khi chính phủ thanh toán một phần chi phí thực phẩm, sẽ có hiệu ứng thay thế. Độ dốc của đường giới hạn ngân sách thay đổi. Trong hình này, chính phủ thanh toán một tỷ lệ cố định của chi phí thực phẩm, bất kể cá nhân tiêu thụ bao nhiêu

Tình trạng phi hiệu quả

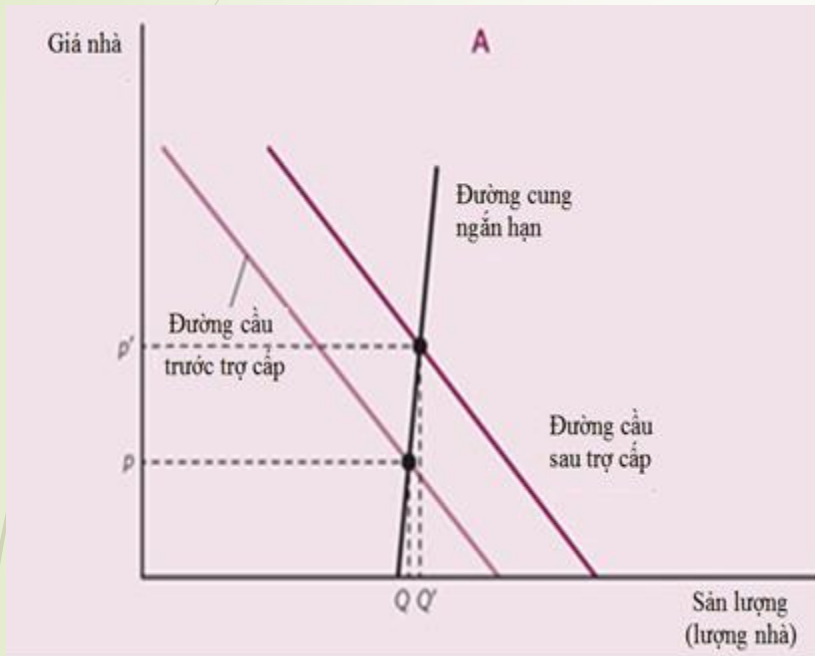


Theo chương trình tem phiếu lương thực, chính phủ chi trả một tỷ lệ cố định của chi phí lương thực, lên đến một giới hạn nhất định, tạo thành đường giới hạn ngân sách BKB' . Theo chương trình trợ cấp lương thực mới (BLB''), chính phủ chi trả một số tiền cố định để chi tiêu cho lương thực, có thể làm cho cá nhân vẫn khám khá như với chương trình trước đây, nhưng chính phủ tốn chi phí ít hơn. Giá trị "tiết kiệm" được biểu thị bằng khoảng cách EG .

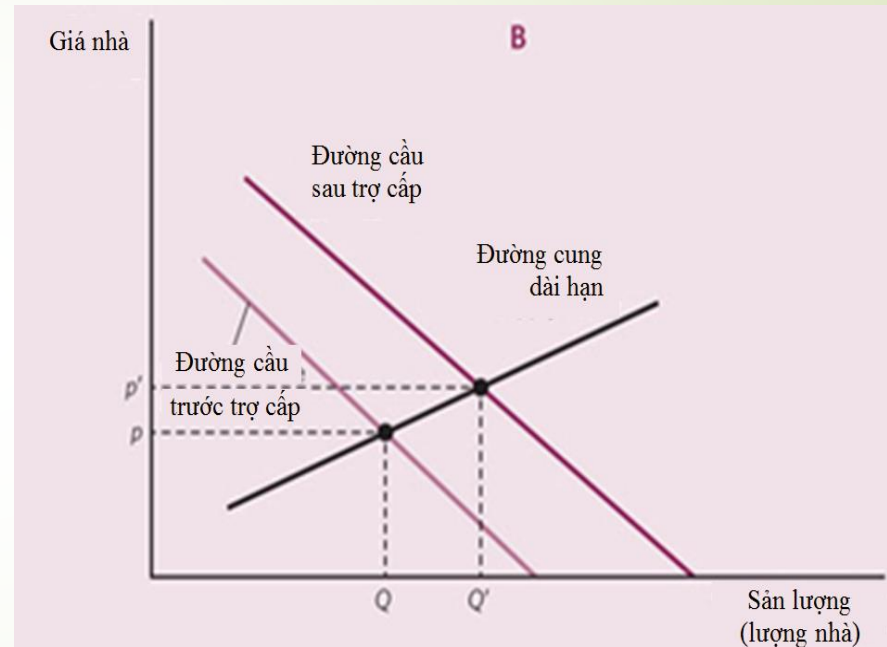
Bước 7: Hệ quả về phân phối thu nhập

- Suy cho cùng, ai thật sự hưởng lợi từ một chương trình chính phủ?
 - Ví dụ: Chương trình trợ cấp BHYT cho người già, người nghèo
- Chương trình của chính phủ thường gây ra sự **thay đổi về giá cả**, do đó thường có phạm vi tác động vượt ra ngoài đối tượng thụ hưởng của chương trình
 - Ví dụ: Chương trình vay ưu đãi gói 30.000 tỉ đồng, chương trình trợ cấp cho người thu nhập thấp mua nhà ở xã hội
 - Ai hưởng lợi từ hệ thống tàu điện ngầm mới của TP.HCM?
- Hiệu ứng phân phối liên thời gian, liên vùng (nội ô vs. ngoại ô, thành thị vs. nông thôn)

Phạm vi tác động ngắn hạn và dài hạn của chương trình chi tiêu công



Trong ngắn hạn, trợ cấp có thể làm tăng giá nhà nhiều hơn lượng nhà. Vì thế, những người chủ sở hữu nhà đất có thể hưởng lợi từ trợ cấp nhà ở của chính phủ, tuy mục đích trợ cấp là để giúp người nghèo có nhà ở tốt hơn.



Trong dài hạn, phản ứng về lượng sẽ lớn hơn và phản ứng về giá sẽ nhỏ hơn.

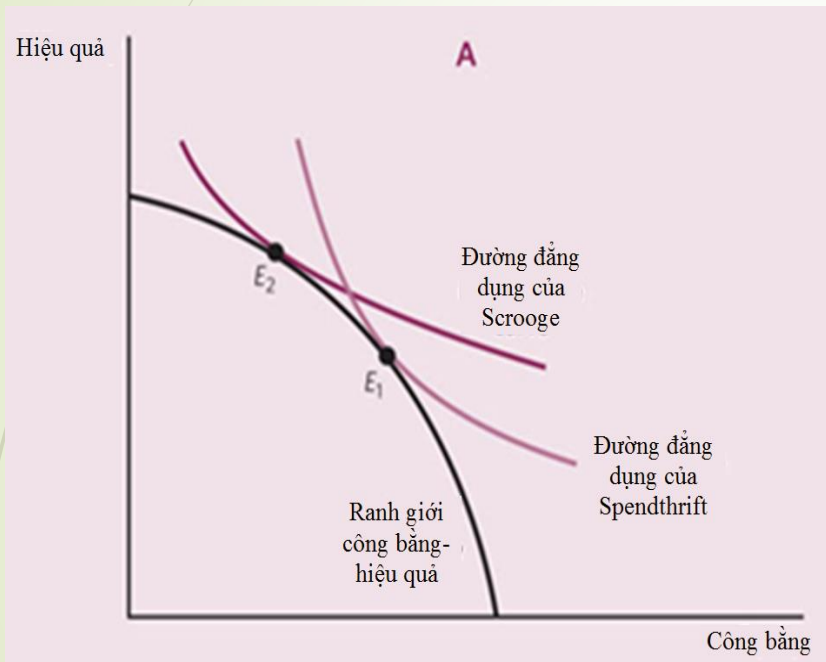
Hệ thống phúc lợi lũy tiến vs. lũy thoái

- ▶ **Lũy tiến:** Phúc lợi dành cho người nghèo nhiều hơn so với mức đóng góp vào chi phí của chương trình thông qua hệ thống thuế
- ▶ **Lũy thoái:** Phúc lợi của chương trình được dành cho người giàu một cách không tương xứng
 - ▶ Ví dụ 1: Chương trình giảm học phí chung cho sinh viên đại học, cao đẳng
 - ▶ Ví dụ 2: so sánh 2 chương trình:
 - ▶ Hỗ trợ của chính quyền địa phương dành cho các trường đại học (ví dụ thuê đất giá rẻ để giúp trường tính học phí thấp hơn)
 - ▶ Chương trình cho vay sinh viên
- ▶ Tác động phân phối của chương trình
 - ▶ Không chỉ phụ thuộc vào nhóm người mà chương trình hướng đến
 - ▶ Mà còn là phương án khác thay cho chương trình
- ▶ Người ta ít trả lời câu hỏi: Có nên thực hiện chương trình này không, thay vào đó là nên chọn loại chương trình nào?

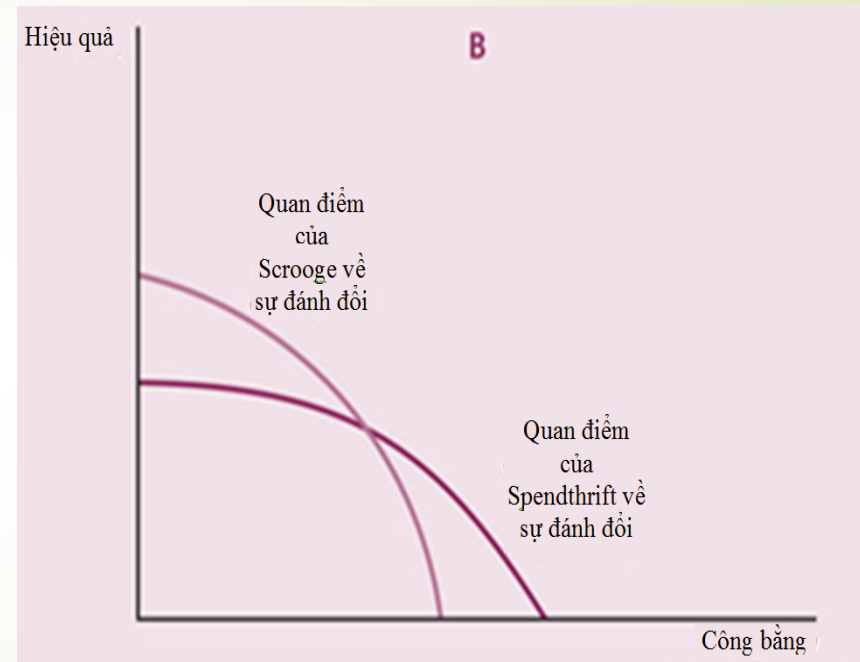
Bước 8: Đánh đổi giữa công bằng và hiệu quả

- Hiệu quả kinh tế thường được hiểu theo nghĩa là sự cải thiện Pareto
- Công bằng là khái niệm khá mơ hồ và nên được hiểu theo nghĩa tương đối
- Thường có sự đánh đổi giữa hiệu quả và công bằng
 - Để thiết kế một chương trình mang tính lũy tiến hơn thường phải tốn nhiều chi phí
 - Tăng phúc lợi hưu trí có thể dẫn đến hiện tượng về hưu non
 - Đánh thuế cao hơn có thể dẫn đến giảm động cơ lao động
 - Bảo hiểm thất nghiệp có thể khiến cho người ta không nỗ lực kiếm việc
- Bất đồng về tính đáng mong đợi của chương trình phát sinh từ:
 - Bất đồng về giá trị (công bằng hay hiệu quả quan trọng hơn?)
 - Bản chất của sự đánh đổi (thay đổi cơ cấu phúc lợi nhằm tăng tính lũy tiến sẽ làm mất đi tính hiệu quả đến mức độ nào?)

Nguồn gốc của sự khác biệt quan điểm về các chương trình công cộng



(A) Scrooge và Spendthrift có nhận thức như nhau về sự đánh đổi nhưng khác nhau về giá trị (đường đẳng dụng).



(B) Scrooge và Spendthrift có quan điểm khác nhau về bản chất của sự đánh đổi giữa công bằng và hiệu quả.



Trở lại với những tranh luận

- Bảo hiểm hưu trí: Về hưu non vs. tham quyền cố vị?
- Đánh thuế cao: Giảm động cơ lao động vs. cần phải lao động nhiều hơn?
- Bảo hiểm thất nghiệp: Không nỗ lực tìm việc vs. không có việc để tìm?



Bước 9: Các mục tiêu chính sách công

- Chúng ta mới chỉ tập trung vào mục tiêu công bằng và mục tiêu hiệu quả
- Trong khi đó, chính sách chính phủ có thể có mục tiêu khác (chính trị, dân tộc, tôn giáo, giai tầng, sự hòa hợp)
- Mục tiêu càng rõ ràng (bằng các qui định hay tiêu chuẩn) thì càng dễ đo lường và đánh giá chính sách, hiệu quả chính sách càng cao

Bước 10: Quy trình chính trị

- Tại sao một chương trình nào đó của chính phủ cuối cùng nó lại thành ra như thế?
- Tình huống: Chương trình bình ổn giá gạo của Việt Nam.
 - Mục đích của chương trình là gì?
 - Mục đích của nông dân là gì?
 - Nông dân lo lắng gì?
 - Tại sao chương trình lại được thiết kế như vậy?
- Tại sao lại đánh thuế thu nhập?
 - Thật bất công khi chính phủ lấy đi cái mình làm ra?
 - Chưa chắc bạn đã làm ra thu nhập đó nếu như không có sự giúp đỡ của người khác?
- Nhóm này thật khó hiểu được quan điểm của nhóm khác là một trở ngại lớn để đạt được sự đồng thuận chính trị
- Chương trình cần phải đáp ứng được mong muốn và nhận thức được “cử tri”
 - Quan điểm của “cử tri” khác với quan điểm của những nhà kinh tế học
 - Cử tri thường không hiểu được phạm vi tác động của chương trình (ví dụ phân chia tỷ lệ đóng BHXH)
 - Cần phải thiết kế đơn giản để có thể giải thích
- Vấn đề nhóm lợi ích và tham nhũng:
 - Các chương trình thường ra đời để phản ánh lợi ích nhóm nhiều hơn so với sự rao giảng
 - Nhóm lợi ích thường liệt kê những người khác vào sự nghiệp của mình
 - “Mua” luật, “mua” thể chế: nhà chính trị càng có cơ hội hành xử tùy ý thì càng có nhiều tiềm năng phát huy ảnh hưởng chính trị và tham nhũng

Phần II - Đánh giá chính sách chi tiêu công

- Tổng quan công cụ phân tích lợi ích – chi phí
- Đánh giá các lợi ích phi thị trường (thời gian, mạng người) của một dự án công như thế nào?
- Sử dụng suất chiết khấu nào khi đánh giá lợi ích – chi phí xã hội tương lai của dự án?
- Ứng xử với rủi ro như thế nào trong đánh giá dự án?
- Tại sao cần phải quan tâm đến phân tích phân phối?
- Làm sao để đánh giá tính tối ưu và hiệu quả của chi tiêu trong quá khứ?

Phân tích lợi ích – chi phí của tư nhân

- Mục tiêu của doanh nghiệp là gì?
 - Lợi nhuận? Tối đa hóa lợi nhuận?
 - Tối đa hóa giá trị tài sản cổ đông?
- Quy trình phân tích lợi ích – chi phí của tư nhân:
 - Tập hợp các cơ hội dự án khác nhau
 - Xác định các thông số đầu vào, đầu ra của dự án
 - Đánh giá hiện giá thuần (NPV) hoặc tỷ suất sinh lời nội bộ của dự án (IRR), chỉ số lợi ích – chi phí (B/C)...
 - Lựa chọn dự án tối ưu và ra quyết định tài trợ

Nhắc lại lý thuyết thời giá tiền tệ

- ▶ **Nguyên lý**: Một đồng hôm nay có giá trị hơn một đồng trong tương lai

- Giá trị chiết khấu hiện tại (*PDV*)

$$PDV = R_0 + \frac{R_1}{1+r} + \frac{R_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{R_t}{(1+r)^t} + \dots + \frac{R_N}{(1+r)^N}$$

- Hãy tính *PDV* của dự án sau:

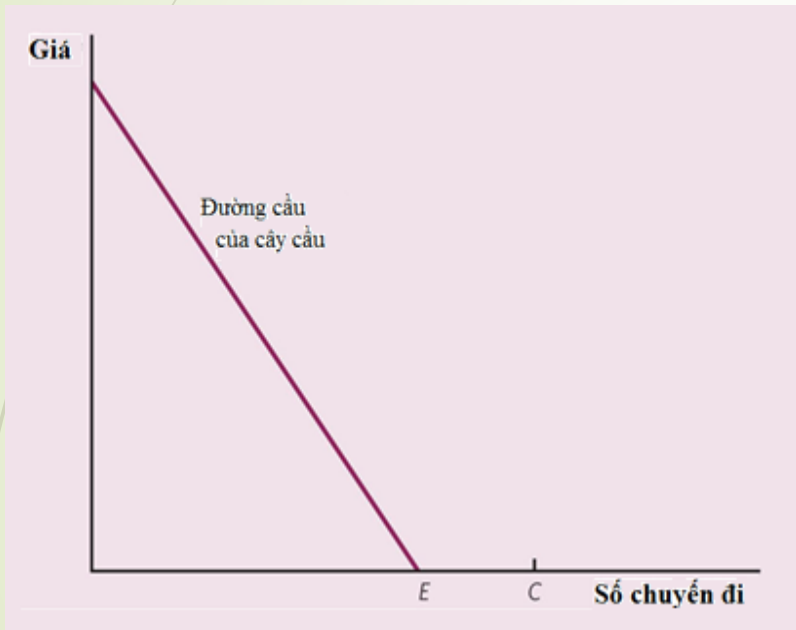
NĂM	LỢI ÍCH (SỐ THU)	CHI PHÍ	LỢI NHUẬN RÒNG	HỆ SỐ CHIẾT KHẤU	LỢI NHUẬN CHIẾT KHẤU RÒNG
1		3000	-3000	1	-3000
2	1200	200	1000	1/1.1 = .909	909
3	1200	200	1000	1/(1.1) ² = .826	826
4	1200	200	1000	1/(1.1) ³ = .751	751
5	1200	200	1000	1/(1.1) ⁴ = .683	683
TỔNG	4800	3800	1000		169

Tại sao phân tích lợi ích – chi phí xã hội lại rất khác so với tư nhân?

- DN thường chỉ quan tâm đến lợi nhuận
- Quan tâm của chính phủ rộng lớn hơn
- DN sử dụng giá thị trường để đánh giá
- Chính phủ có thể không dùng giá thị trường, vì:
 - Giá thị trường không tồn tại; do đầu vào, đầu ra không được bán trên thị trường.
 - Khi có thất bại thị trường, giá cả không thể hiện được lợi ích hoặc chi phí xã hội biên của dự án

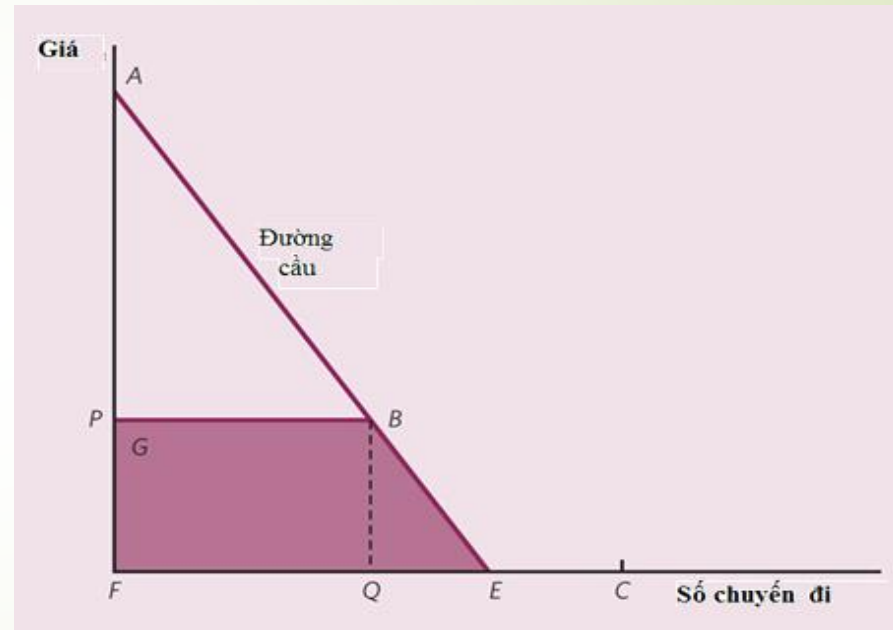
Thặng dư tiêu dùng và quyết định thực hiện dự án

Khai thác hiệu quả cây cầu



Nếu năng suất theo quy mô tối thiểu của một cây cầu, C , vượt quá nhu cầu ở mức giá bằng 0, E , thì để có được hiệu quả đòi hỏi không được thu phí qua cầu, nhưng có thể vẫn đáng giá để xây cầu.

Tính toán thặng dư người tiêu dùng



Thặng dư người tiêu dùng là vùng nằm dưới đường cầu (bù đắp). Nếu phí qua cầu bằng 0, thì nên xây cầu vì thặng dư người tiêu dùng lớn hơn chi phí xây. (Nếu thu một mức phí là P , thì thặng dư người tiêu dùng sẽ là hình AGB , và chỉ nên xây cầu nếu thặng dư người tiêu dùng, lúc này chỉ bằng AGB , cộng với thu nhập nhận được, $FGBQ$, lớn hơn chi phí xây cầu.)

Quyết định thực hiện dự án (tt)

- ▶ Tiêu chuẩn để thực hiện một dự án bất kỳ

Tiến hành dự án nếu $B > C$

- Hay:

Tiến hành dự án nếu $\frac{B}{C} > 1$.

- **Lưu ý**: Nếu phải lựa chọn một trong nhiều dự án, nên chọn dự án có lợi ích ròng lớn nhất chứ không phải chọn dự án có tỷ lệ lợi ích – chi phí cao nhất.

Đo lường lợi ích – chi phí phi tiền tệ

- Định giá thời gian
- Định giá sinh mạng
- Định giá môi trường
- Định giá rủi ro

Định giá thời gian

- ▶ “Cảm ơn bạn vì đã dành thời gian quý báu...”
- ▶ “Thời giờ là tiền bạc”, nhưng là giá trị bao nhiêu?
- ▶ Tăng giới hạn tốc độ tối đa cho phép có mang lại hiệu quả kinh tế không?
- ▶ Làm sao xác định được giá trị của thời gian?
- ▶ Cách tiếp cận tiêu biểu:
 - ▶ Dựa vào tiền lương: đánh đổi thời gian nhàn rỗi và công việc sẽ làm
 - ▶ Nhưng, tại một mức lương nhất định, nhiều người muốn làm thêm mà cũng không có việc để làm ở mức lương đó => *thời gian rỗi bị đánh giá thấp hơn tiền lương họ nhận được*
 - ▶ Một số người chọn làm những công việc lương thấp vì lợi ích phi tiền tệ to lớn => *thời gian rỗi được đánh giá cao hơn tiền lương họ nhận được*



Định giá sinh mạng

- ▶ Mạng sống của bạn giá bao nhiêu?
 - ▶ Vô giá?
 - ▶ Là chính phủ, bạn có đồng ý bỏ ra một số tiền cực kỳ lớn để cứu một mạng sống?
 - ▶ Cần bỏ ra bao nhiêu tiền để giảm một tai nạn chết người? Có nên chi đến 50% GDP để giảm tai nạn giao thông?
- ▶ Làm sao để định giá sinh mạng một con người?

Định giá sinh mạng (tt)

➤ Phương pháp suy diễn: **Các cá nhân làm ra bao nhiêu tiền nếu họ vẫn còn sống?**

- ước tính giá trị mà một cá nhân làm ra nếu anh ta vẫn còn sống

* Hạn chế:

- Đánh đồng giữa giá trị sinh mạng với khả năng thực tế.
 - Sau khi về hưu, sinh mạng con người bằng 0? (vì sẽ không có mất mát thu nhập?)
- Đánh đồng giữa phương tiện và mục đích
 - Thu nhập là phương tiện sống chứ không phải mục đích sống

➤ Phương pháp ưu đãi bộc lộ: **Các cá nhân cần thu thập tăng thêm bao nhiêu, thể hiện ở mức lương thị trường của các công việc rủi ro hơn, để bù đắp cho họ do bị tăng nguy cơ tử vong?**

- Bản năng tự nhiên của con người là khao khát sống lâu hơn
- Một số công việc có khả năng tử vong cao hơn công việc khác => do đó cần phải được bù đắp rủi ro tăng thêm
- Bạn sẵn lòng nhận thêm bao nhiêu để đổi mặt với công việc rủi ro tử vong cao hơn? Hay bạn sẵn lòng chi bao nhiêu để giảm rủi ro tử vong từ công việc nguy hiểm?
- Hoa Kỳ đã dùng phương pháp này (gọi là Value of a Statistical Life – VSL): 7,4 triệu USD (giá năm 2006) cho giá trị mà người ta sẵn lòng chi để giảm
- Joseph Stiglitz và Linda Bilmes (2008) cũng sử dụng pp này để phân tích chi phí kinh tế và ngân sách trong cuộc chiến tranh ở Iraq của Hoa Kỳ: 7,2 triệu USD một sinh mạng quân nhân Mỹ.

* Hạn chế:

- Cá nhân không được thông báo chi tiết về rủi ro mà họ có thể gặp phải
- Tâm lý phổ biến, cá nhân phớt lờ thông tin mà họ thực ra rất quan tâm về các rủi ro

Định giá tài nguyên thiên nhiên

- ▶ Giá trị mà một tác nhân nào đó ảnh hưởng đến môi trường như thế nào?
 - ▶ Ví dụ: Làm sao ước tính thiệt hại môi trường của vụ tràn dầu của tàu Exxon Valdez năm 1989?
 - ▶ Các con rái cá, cá hồi, chim biển bị chết không thể đứng trước tòa để yêu cầu bồi thường
- ▶ Kỹ thuật định giá ngẫu nhiên
 - ▶ Các cá nhân được hỏi một loạt các câu hỏi có dụng ý để suy ra được họ đánh giá các tổn thất môi trường là bao nhiêu
 - ▶ Một số người có vẻ sẵn lòng trả một khoản tiền để bảo tồn cá voi hay cú lông đốm hay một loài đang gặp nguy hiểm nào đó => những giá trị này được gọi là **giá trị hiện hữu**
 - ▶ Đây là cách mà tòa án đã dùng để tính ra giá trị tổn thất của vụ tràn dầu Exxon Valdez. Theo đó, Valdez đã phải trả khoảng 1 tỉ USD (số tiền này trả cho những ngư dân bị tổn thất do mất đi nguồn kiếm sống).

Giá mờ (shadow price) vs. Giá thị trường (market price)

- Khi không có thất bại thị trường, giá của bất cứ hàng hóa nào cũng bằng với chi phí cơ hội, tức là chi phí bị bỏ qua trong các lựa chọn sử dụng.
- Khi có thất bại thị trường, giá thị trường sẽ không phản ánh lợi ích hay chi phí xã hội biên.
- Giá mờ thể hiện chi phí xã hội biên thực.

THỊ TRƯỜNG	SỰ KHÁC NHAU GIỮA GIÁ THỊ TRƯỜNG VÀ GIÁ MỜ	GIẢI THÍCH
Lao động	Mức lương mờ thấp hơn lương thị trường khi có thất nghiệp.	Khi một cá nhân được thuê, không xảy ra mất mát đầu ra ở nơi khác; vì vậy, chi phí biên của việc thuê một công nhân thấp hơn tiền lương.
Vốn	Lãi suất mờ lớn hơn lãi suất thị trường khi có chế độ phân phối trên thị trường vốn.	Thu nhập mong muốn của doanh nghiệp lớn hơn lãi suất (doanh nghiệp muốn vay thêm tại mức lãi suất định sẵn, nhưng không thể). Vì thế, chi phí cơ hội của các quỹ là lớn hơn lãi suất.
Thép	Chi phí sản xuất mờ lớn hơn chi phí thị trường.	Nhà sản xuất thép thất bại khi tính chi phí xã hội biên của sự ô nhiễm gây ra từ việc tăng sản xuất.

Suất chiết khấu của phân tích lợi ích – chi phí

- ▶ Hãy trả lời những câu hỏi sau:
 - ▶ Một trái phiếu chính phủ được định giá để bán lại => sử dụng suất chiết khấu nào?
 - ▶ Sân bay Long Thành => sử dụng suất chiết khấu nào?
 - ▶ Nếu dự án đầu tư của nhà nước => chi phí chính phủ đi vay hay chi phí mà người nộp thuế tiêu biểu đi vay?
- ▶ Nếu thị trường hoàn hảo:
 - ▶ lãi suất thị trường phản ánh được chi phí cơ hội của các nguồn lực hiện tại và giá trị thu nhập tương đối ở những thời điểm khác nhau.
- ▶ Nhưng thị trường thường không hoàn hảo, thuế gây ra biến dạng => phải làm sao?

Suất chiết khấu của phân tích lợi ích – chi phí (tt)

- ▶ Nếu cá nhân hưởng lợi cũng là người trả phí
 - ▶ Sử dụng *lãi suất thay thế biên*: bạn sẵn lòng như thế nào để đổi từ việc tiêu dùng hiện tại sang tiêu dùng tương lai?
 - ▶ Đây chính là lãi suất mà người tiêu dùng phải đối mặt hay còn gọi là chi phí cơ hội
- ▶ Nếu cá nhân hưởng lợi khác với người trả phí
 - ▶ Giảm thải ngăn hiệu ứng nhà kính ư? Một suất chiết khấu 7% có nghĩa là 1 USD chi phí ở 100 năm trước bây giờ có giá trị ít hơn một xu (cent) => Quên nó đi!?
 - ▶ Chúng ta cũng sẽ đối mặt với lượng lớn chất thải phóng xạ từ các lò phản ứng hạt nhân trong nhiều thập niên, hay thậm chí nhiều thế kỷ tới => Quên nó đi!?
 - ▶ Cách đơn giản là: Dự trữ tiền hôm nay, đầu tư chúng vào lãi suất thị trường, tích lũy số tiền ấy để sử dụng cho các phí tổn từ biến đổi khí hậu.
Sai lầm:
 - ▶ Ước tính chi phí khắc phục thiệt hại quá thấp (những rủi ro không lường trước hết được)
 - ▶ Có những sai lầm không thể sửa chữa được (tài nguyên không tái tạo, rừng nguyên sinh...)

Định giá rủi ro

- Cứ rủi ro càng cao thì dùng một suất chiết khấu càng cao? Sai lầm!
- Dùng một suất chiết khấu cao hơn để nhằm lẫn giữa đánh giá thu nhập tại những thời điểm khác nhau với đánh giá rủi ro.
 - **Nhớ lại**: Suất chiết khấu liên kết giá trị của một đồng hôm nay với một đồng trong tương lai
- Sử dụng khái niệm: **Chắc chắn tương đương**
- Bạn chọn dự án nào?
 - Dự án A có lợi nhuận: 0 hoặc 100 đồng, xác suất 50-50
 - Dự án B có lợi nhuận chắc chắn: 50 đồng
 - Không có dự án B, chỉ có Dự án C với lợi nhuận chắc chắn 45 đồng
- Dự án rủi ro hơn phải làm ra thu nhập cao hơn các dự án an toàn với cùng chắc chắn tương đương.
- Giá trị tăng thêm mà một dự án rủi ro phải tạo ra để bù đắp được gọi là **phần bù rủi ro**.

Định giá rủi ro (tt)

BẢNG 11.3 VÍ DỤ VỀ PHÂN TÍCH CHI PHÍ - LỢI ÍCH CỦA ĐẦU TƯ RỦI RO

NĂM	LỢI ÍCH RÒNG MONG MUỐN	LỢI ÍCH RÒNG CHẮC CHẮN TƯƠNG ĐƯƠNG	NHÂN HỆ SỐ CHIẾT KHẤU (LÃI SUẤT 10%)	GIÁ TRỊ CHIẾT KHẤU CỦA LỢI ÍCH RÒNG CHẮC CHẮN TƯƠNG ĐƯƠNG
1	\$-100	\$-100	1	\$-100
2	100	90	.91	81.90
3	100	80	.83	66.40
4	100	75	.75	56.25
5	-50	-75	.68	-51
TỔNG	150	70		53.55



Đánh giá rủi ro

- Đánh giá tầm quan trọng của các rủi ro và phương pháp thiết lập các ưu tiên để giảm thiểu rủi ro
- 3 cách tiếp cận
 - Tập hợp các khả năng
 - Kịch bản xấu nhất
 - “Sự thỉnh cầu phổ biến nhất”

Cân nhắc về phân phối

- ▶ Lợi ích của bất cứ dự án công nào cũng không được phân phối đồng đều đến hết người dân
- ▶ Do đó cần phải hiểu chương trình sẽ tác động như thế nào đến các cá nhân trong các tình huống khác nhau.
- ▶ Nếu giá trị “xã hội” biên của một USD của tất cả các cá nhân là như nhau, chỉ cần cộng toàn bộ giá trị USD của các cá nhân khác lại.
- ▶ Tuy nhiên, có một giả định rằng giá trị biên xã hội của một USD đối với người nghèo thì lớn hơn đối với một người giàu.
 - ▶ Chương trình tạo ra lợi ích nhiều hơn và chi phí ít hơn cho các cá nhân nghèo có thể được ưa thích hơn

Hiệu quả về chi phí

- ▶ Một số trường hợp khó so sánh lợi ích và chi phí
 - ▶ Lợi ích có thể là sức khỏe tiến triển tốt
 - ▶ Chi phí là chi tiêu hết số tiền hiện có
- ▶ Quy trình chính trị thường cố gắng tránh thực hiện kiểu đánh giá này
- ▶ Thay thế bằng phân tích hiệu quả chi phí (CE)
 - ▶ Chương trình nào tạo ra lợi ích (tương đương) với chi phí thấp nhất.
 - ▶ Ví dụ 1: chọn phương án giảm tử vong trên đường cao tốc với chi phí thấp nhất.
 - ▶ Ví dụ 2: Chọn phương án tốt nhất để bảo vệ thính lực

Ví dụ: Chọn chi phí thấp nhất để bảo vệ thính lực cho công nhân

HÌNH 11.3

Chi phí cận biên
(Ngàn đôla)

300

200

100

50

20

10

Tiêu chuẩn
rất cao

Chi phí
cận biên gộp

Chi phí cận biên ròng
(có tính đến năng suất
tăng nhờ mức độ tiếng
ồn thấp hơn)

Cao

Thấp

Trung bình

Số công nhân
được bảo hộ (ngàn)

NGUỒN: J. R. Morral III, "Exposure to Occupational Noise", trong *Benefit-Cost Analyses of Social Regulation*, James C. Miller III và Bruce Yandle biên tập (Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Research, 1979).

Một chương trình thực hiện bảo vệ thính giác hiệu quả có thể cung cấp hầu hết các lợi ích ở chi phí thấp hơn nhiều so với tiêu chuẩn tiếng ồn mang tính kỹ thuật chuyên nghiệp trong ngành công nghiệp... Một tiêu chuẩn bảo hộ thính giác 85 đêxiben có chi phí biên hợp lý tương đối là 23.000 USD để phòng tránh một tác hại thính giác.

Đánh giá hậu chi tiêu

- ▶ Thực hiện đánh giá hậu chi tiêu cũng quan trọng để đánh giá và cải tiến hiệu quả của chính phủ
 - ▶ Liệu chính phủ đã chi tiêu các quỹ của mình quá nhiều?
 - ▶ Người dân có nhận được giá trị tốt đẹp từ các khoản thuế họ đã đóng?
 - ▶ Làm thế nào có thể cải tiến các chính sách và thực hành chi tiêu?
- ▶ Phương pháp Nhận xét chi tiêu công (PER)
- ▶ Phương pháp Đo lường hiệu quả so sánh (CPM)



Phương pháp

Nhận xét chi tiêu công (PER)

- ▶ PER cung cấp tầm nhìn khái quát, tổng hợp và các kết quả của chi tiêu công, thường xuyên kiểm tra (xem chi tiết tài liệu WB gửi kèm):
 - ▶ Tổng số chi tiêu trong bối cảnh nền kinh tế vĩ mô
 - ▶ Tác động của việc phân chia theo khu vực, theo địa lý, và theo nhân khẩu học của việc chi tiêu giảm nghèo đói
 - ▶ Vai trò của chính phủ, tư nhân trong tài trợ vốn, sản xuất và cung cấp dịch vụ trong khi không đẩy tư nhân ra ngoài
 - ▶ Sự cân bằng giữa đầu tư vốn để tăng năng suất tương lai và thực hiện lại các chi tiêu để vận hành và duy trì cơ sở hạ tầng đang có
 - ▶ Chất lượng của tiến trình chi tiêu liên quan đến sự minh bạch và tính trách nhiệm

Sử dụng phương pháp Đo lường hiệu quả so sánh (CPM)

➤ Mục đích và phương pháp:

- Dùng để xác định hiệu quả chi phí qua đánh giá số tổng, đơn vị, hay các chi phí liên quan của đầu vào;
- Đo lường hiệu quả chi tiêu bằng cách đánh giá số lượng và chất lượng của cả các đầu ra ngắn hạn (các kết quả trung gian) và các kết quả dài hạn (đạt được các mục tiêu chính sách).

➤ Lợi ích của CPM:

- đặt những đo lường này vào trong một bối cảnh so sánh được, có thể theo dõi chúng thường xuyên, cũng như theo dõi giữa các khu vực, các viện hay các cơ quan lập pháp;
- cho phép một cơ quan, tổ chức thấy được mình đã làm tốt như thế nào bằng cách so sánh bản thân với các cơ quan hay tổ chức tương tự;
- truyền đạt hiệu quả trong quá khứ đến các cử tri của mình và sắp đặt thứ tự ưu tiên các nhu cầu chi tiêu trong tương lai có tham khảo ý kiến với các cử tri này.

➤ Ưu điểm: biểu lộ rằng các chi phí phát sinh đó có giống với các tiêu chuẩn thiết lập hay không

➤ Hạn chế: không cho thấy số tiền đã được chi tiêu tốt đến mức nào

Tóm tắt

- Phân tích B/C cung cấp tập hợp các quy trình hệ thống để chính phủ đánh giá có nên thực hiện một dự án hay chương trình không.
- Phân tích B/C tư nhân dùng giá thị trường, trong khi phân tích B/C xã hội dùng giá “xã hội.”
- Khi chính phủ cung cấp một hàng hóa chưa tồn tại, giá trị của dự án được đo lường bởi thặng dư người tiêu dùng mà dự án đó tạo ra (vùng nằm dưới đường cầu bù đắp).
- Suất chiết khấu được chính phủ sử dụng có thể khác với suất chiết khấu được tư nhân sử dụng.
- Để đánh giá các dự án có rủi ro, tương đương chắc chắn của lợi ích và chi phí cần phải được tính toán.
- Cân nhắc về phân phối có thể được sử dụng trong đánh giá, vừa cả theo trọng số lợi ích sinh ra giữa các nhóm khác nhau hoặc bởi sự đánh giá tác động của dự án lên một số thước đo sự bất bình đẳng.
- Định giá hậu chi tiêu rất quan trọng nhằm đánh giá và cải tiến hiệu quả hoạt động của chính phủ.