

PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU CHO PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH

Vũ Thành Tự Anh

Mục tiêu của học phần

- Giúp những học viên làm luận văn thạc sỹ theo hướng phân tích chính sách.
- Nội dung:
 - Phương pháp phân tích chính sách
 - Thực hiện phân tích chính sách
 - Viết bài phân tích chính sách
 - Phương pháp cho từng lĩnh vực chính sách

BÀI GIẢNG 13

GIỚI THIỆU KHÁI QUÁT VỀ PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH

Vũ Thành Tự Anh

Nội dung trình bày

- Khái niệm về chính sách công
- Khái niệm về phân tích & nghiên cứu chính sách công
- Quy trình [logic] phân tích chính sách công

Chính sách công là gì?

- **Chính sách công** là hành động hay không hành động của nhà nước đối với các vấn đề của quốc gia hay vùng lãnh thổ
- **Vấn đề chính sách** là một giá trị chưa được thực hiện hay một cơ hội cải thiện, có thể đạt được thông qua hành động của nhà nước
- **Vấn đề chính sách công** xuất hiện khi xã hội không chấp nhận hiện trạng bất cập của một chính sách nào đó, và do vậy cần sự can thiệp hay từ bỏ can thiệp của nhà nước.
 - Thực trạng bất cập?
 - Cơ sở cho sự can thiệp của nhà nước?
 - Khả năng thành công nếu can thiệp?

Phân tích chính sách công là gì?

- **[Dunn]**: *Phân tích chính sách* là một quá trình **điều tra** (inquiry) có tính **đa ngành** được thiết kế nhằm **tạo ra, đánh giá** một cách phê phán, và **truyền đạt THÔNG TIN** giúp cho việc **hiểu** và **cải thiện** chính sách trong một **môi trường chính sách** nhất định.
 - Định hướng theo **vấn đề** chính sách thực tiễn
 - **Đa ngành** vì bản chất phức hợp của vấn đề
 - **Thực chứng** và/hoặc **chuẩn tắc**
 - Được đặt trong **môi trường chính sách** nhất định

Phân tích chính sách hướng về quá khứ và tương lai

- *Phân tích chính sách nhìn về tương lai (tiên nghiệm)* bao gồm việc tạo ra và chuyển hóa thông tin *trước khi* những hành động chính sách được thực hiện.
- *Phân tích chính sách nhìn lại quá khứ (hậu nghiệm)* tạo ra và chuyển hóa thông tin *sau khi* các chính sách đã được thực thi.

Phân tích thực chứng và chuẩn tắc

- **Phân tích chính sách thực chứng** vận dụng các lý thuyết, mô hình, và khung khái niệm để mô tả, giải thích và tiên đoán các chính sách bằng cách phát hiện ra các quan hệ nhân quả. Phân tích thuộc loại này có thể lặp lại và kiểm định được.
- **Phân tích chính sách chuẩn tắc** dựa vào một hệ giá trị nhất định, bao gồm tính hiệu quả, công bằng, đáp ứng, tự do, an ninh v.v. Phân tích thuộc loại này khó có thể lặp lại và kiểm định.

Một số câu hỏi cơ bản của phân tích chính sách

- ❖ **Vấn đề** chính sách đang cần giải pháp là gì?
- ❖ Có những **phương án hành động** nào để giải quyết vấn đề đó?
- ❖ **Kết quả** của việc chọn một phương hướng hành động cụ thể nào đó là gì?
- ❖ Việc đạt được những kết quả này có giúp **giải quyết** được vấn đề đó hay không?
- ❖ Nếu chọn những **phương án hành động khác** thì kết quả sẽ như thế nào?

Quy trình phân tích chính sách

1. Định nghĩa vấn đề và phân tích bối cảnh
2. Xác định mục tiêu của chính sách
3. Xây dựng các lựa chọn chính sách
4. Hình thành các chỉ tiêu đánh giá
5. Đánh giá các lựa chọn chính sách
6. Kết luận và kiến nghị

Tình huống 1: Lợi ích và chi phí của giới hạn tốc độ 55 dặm/giờ

1. Định nghĩa vấn đề và bối cảnh

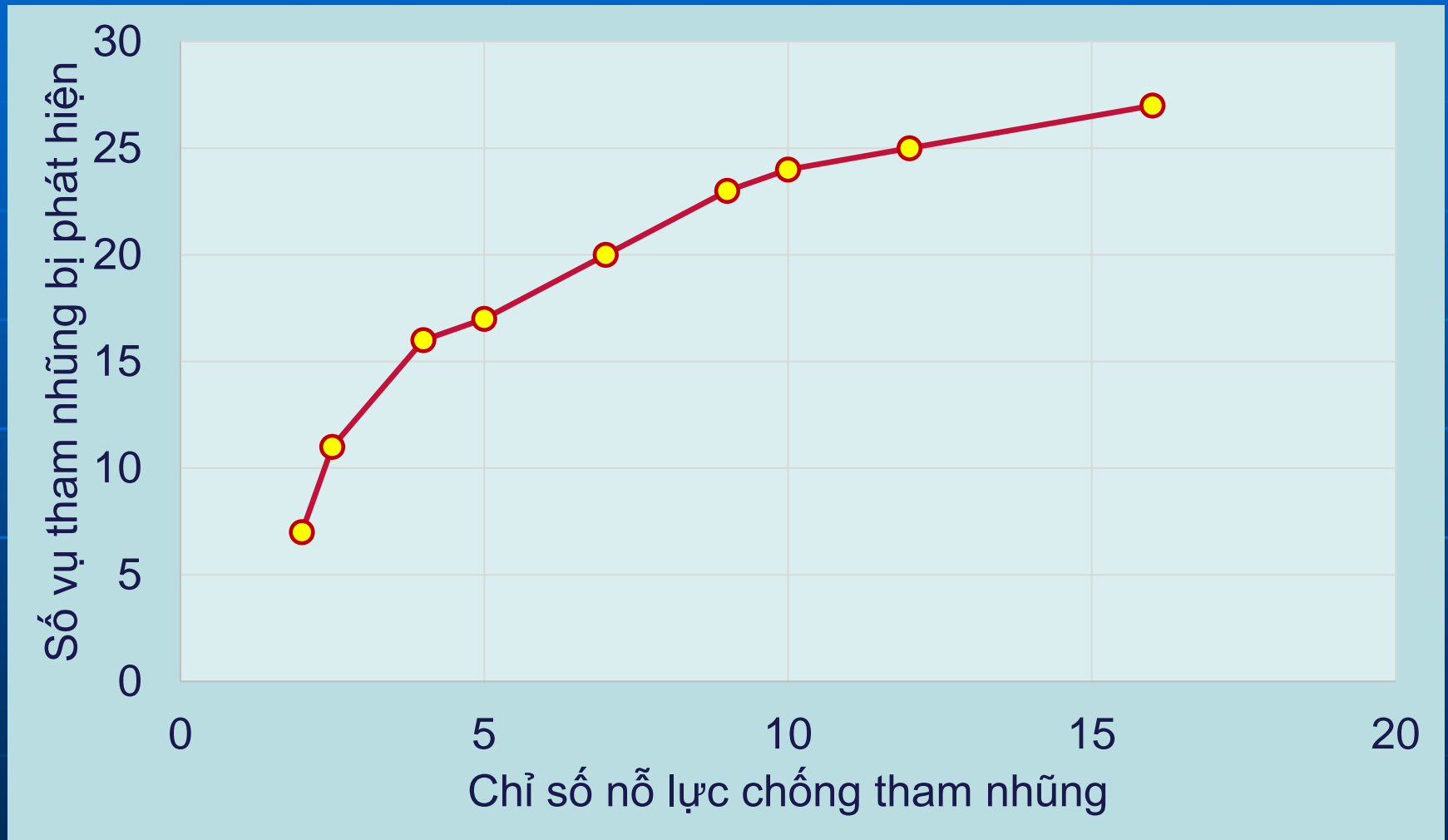
Câu hỏi

- Vấn đề chính sách là gì?
- Vấn đề này xuất hiện ở đâu?
- Ai (cái gì) sẽ bị tác động?
- Tác động xảy ra thế nào?
- Đây là nguyên nhân chính?
- Hậu quả của vấn đề là gì?

Ví dụ minh họa

- Tình hình tai nạn và tử vong trên xa lộ **rất nghiêm trọng**
- Tai nạn làm người lái xe, người qua đường thiệt mạng, làm **tăng chi phí y tế, giảm uy tín** của chính quyền ...
- Tai nạn do lái xe quá tốc độ cho phép
- Ngay cả với giới hạn tốc độ 55 mph, hàng năm vẫn có khoảng 45.000 ca tử vong

Quan hệ tương quan hay nhân quả?



Nhắc lại ba loại sai lầm

		Điều kiện thực tế	
		Nhiệm cúm	Không nhiệm
Kết quả xét nghiệm	Nhiệm cúm	Khẳng định đúng	Khẳng định sai Sai lầm loại I
	Không nhiệm	Phủ định sai Sai lầm loại II	Phủ định đúng

2. Xác định mục tiêu của chính sách

Câu hỏi

- Các mục tiêu [kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội] của chính sách?
- Các mục tiêu được cụ thể hóa như thế nào?

Ví dụ: Giới hạn tốc độ

- Giảm số vụ tử vong trên xa lộ
- Các chỉ tiêu cụ thể: số vụ tử vong giảm bớt, chi phí y tế tiết kiệm được, nhiên liệu tiết kiệm được v.v.

3. Xây dựng các lựa chọn chính sách

Câu hỏi

- Các lựa chọn chính sách khả dĩ là gì?

Ví dụ minh họa

- Bỏ giới hạn tốc độ
- Giữ nguyên giới hạn tốc độ
- Đưa ra giới hạn tốc độ mới là 65 mph

4. Hình thành các chỉ tiêu đánh giá

Câu hỏi

- Những chỉ tiêu đánh giá thích hợp nhất cho vấn đề đang gặp phải và cho các lựa chọn chính sách là gì?
- Đo lường chi phí thế nào?
- Đo lường hiệu quả ra sao?
- Tính khả thi về kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội?
- Tính công bằng? v.v.

Ví dụ minh họa

- Phân tích chi phí – lợi ích:
- Lợi ích: Giảm số vụ tử vong, tiết kiệm được nhiên liệu
- Chi phí: Tăng thời gian đi lại

5. Đánh giá các lựa chọn chính sách

- Lựa chọn nào tốt hơn?
- Những phân tích cần thiết để tìm ra chính sách tốt hơn?
- Số liệu thống kê có đủ để phân tích không? Cần bổ sung?

Kết quả của Chính sách	Các giải pháp chính sách	
	65 mph	55 mph
Số vụ tử vong hàng năm	54,1	45,2
Khối lượng xăng tiêu thụ/năm (tỷ ga-lông)	46,8	43,3
Số giờ lái xe hàng năm (tỷ)	20,2	21,9
Số dặm xe cộ di chuyển hàng năm (tỷ)	1.313	1.281

5. Đánh giá các lựa chọn chính sách

Các giải pháp					
Mục tiêu	65 mph	55 mph	Chênh lệch	Giá trị (\$)	(+)/(-)
Số vụ tử vong (nghìn)	54,1	45,2	8,9	240.000	+2,13
Số ga-lông xăng (tỷ)	46,8	43,3	3,5	0.53	+ 1,86
Số giờ lái xe (tỷ)	20,2	21,9	-1,7	5,05	- 8,59
Lợi ích (tỷ \$)				+ 3,99	
Chi phí (tỷ \$)				- 8,59	
Lợi ích ròng của giữ tốc độ 55 mph (tỷ \$)					-4,60

6. Kết luận và kiến nghị

Câu hỏi

- Với những điều kiện hiện tại thì chính sách nào là thích hợp nhất?
- Những nhân tố quan trọng khác cần xem xét là gì?

Ví dụ minh họa

- Giữ nguyên giới hạn tốc độ 55 mph vì không thể tính lợi ích – chi phí với mạng sống con người. Nhưng:
 - Giá sinh mạng là bao nhiêu?
 - Tình trạng thất nghiệp, suy thoái (1974) dẫn tới stress và giảm số dặm lái xe ...
 - Giá xăng sẽ như thế nào?
 - Chi phí cơ hội của giới hạn tốc độ?
 - Điều kiện thời tiết, CSHT ...

Quy trình phân tích chính sách

1. Định nghĩa vấn đề và phân tích bối cảnh
2. Xác định mục tiêu của chính sách
3. Xây dựng các lựa chọn chính sách
4. Hình thành các chỉ tiêu đánh giá
5. Đánh giá các lựa chọn chính sách
6. Kết luận và kiến nghị

Tình huống 2: Xây dựng đường sắt cao tốc Bắc - Nam

1. Định nghĩa vấn đề và bối cảnh

Câu hỏi

- Vấn đề chính sách là gì?
- Vấn đề này xuất hiện ở đâu?
- Ai (cái gì) sẽ bị tác động?
- Tác động xảy ra thế nào?
- Đây là nguyên nhân chính?
- Hậu quả của vấn đề là gì?

Ví dụ minh họa

- Cơ sở hạ tầng giao thông là một **nút thắt tăng trưởng nghiêm trọng**
- **Tai nạn đường bộ nghiêm trọng**, làm người lái xe, người qua đường thiệt mạng, làm tăng chi phí y tế, giảm uy tín của chính quyền ...
- Trục đường sắt Bắc – Nam sử dụng công nghệ cũ, tốc độ thấp, **cản trở sự phát triển** và nối kết giữa các vùng miền.

2. Xác định mục tiêu của chính sách

Câu hỏi

- Các mục tiêu [kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội] của chính sách?
- Các mục tiêu được cụ thể hóa như thế nào?

Ví dụ: Đường sắt cao tốc

- “Phát triển nhanh, đi thẳng vào hiện đại, bền vững; phát huy lợi thế, phục vụ hiệu quả cao nhất cho sự phát triển đất nước”
- “Đến năm 2020: Xây dựng ĐS Việt Nam chính quy, hiện đại, phát triển bền vững, an toàn và bảo vệ môi trường. Hoàn thành và đưa vào khai thác một số đoạn đường sắt cao tốc (ĐSCT) trên trục Bắc – Nam”

3. Xây dựng các lựa chọn chính sách

- Các lựa chọn chính sách khả dĩ là gì?
 - **PA 1:** Mở rộng nền để chuyển từ đường đơn, khổ 1m thành 3 ray, khổ 1,4m; và làm thêm đường mới khổ 1,4m
 - **PA 2:** Nâng cấp thành đường đôi, khổ 1,4m, tốc độ 200 km/h (HN – HCM 10 giờ) để vừa chở hàng vừa chở khách.
 - **PA 3:** Nâng cấp để đáp ứng nhu cầu trước mắt, đồng thời xây mới tuyến đường đôi, khổ 1,4m để vừa chở khách và hàng, tốc độ 200 km/h.
 - **PA 4:** Nâng cấp để vận chuyển hàng hoá và hành khách địa phương; đồng thời xây dựng mới tuyến đường sắt với tốc độ 300 km/h chuyên chở hành khách.

4. Hình thành các chỉ tiêu đánh giá

- Những chỉ tiêu đánh giá thích hợp nhất cho vấn đề và các lựa chọn chính sách là gì?
- Đo lường chi phí thế nào?
- Đo lường hiệu quả ra sao?
- Tính khả thi về kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội?
- Tính công bằng? v.v.

- **Lợi ích:** tiết kiệm thời gian, chi phí khai thác các phương tiện khác, giảm tai nạn giao thông, và giảm lượng phát thải khí CO₂.
- **Chi phí:** chi phí cơ hội của vốn - là suất sinh lợi cao nhất khi đầu tư cho các hoạt động khác

5. Đánh giá các lựa chọn chính sách

- Lựa chọn nào tốt hơn?
 - Những phân tích cần thiết để tìm ra chính sách tốt hơn?
 - Số liệu thống kê có đủ để phân tích không? Cần bổ sung gì?
- **PA1** không khả thi, hiệu quả thấp vì đường 1m và đường 1,4m có nhiều tính chất kỹ thuật rất khác nhau; không đáp ứng được nhu cầu vận tải
 - **PA2** có nhược điểm là khi thi công sẽ đình trệ toàn bộ tuyến đường sắt khổ 1m hiện tại, không kinh tế và gây ùn tắc giao thông vận tải trục Bắc – Nam.
 - **PA3** nâng cấp tuyến đường sắt hiện tại sẽ thỏa mãn nhu cầu vận tải khách địa phương và vận tải hàng hóa; tuy nhiên, có nhược điểm là việc xây mới với tốc độ 200km/h **không đạt được mục tiêu vận tải khách với tốc độ cao.**

5. Đánh giá các lựa chọn chính sách

Tỷ lệ nội hoàn kinh tế - Phương án cơ sở

Chính sách giá vé	EIRR (%)	Tỷ lệ lợi ích trên chi phí (B/C)
Chính sách giá vé 1	8,9%	0,76
Chính sách giá vé 2	10,6%	0,87
Chính sách giá vé 3	9,5%	0,79

5. Đánh giá các lựa chọn chính sách Tỷ lệ nội hoàn kinh tế - Phương án cơ sở

- Để củng cố tính khả thi về mặt kinh tế của ĐSCT, Báo cáo đã thay đổi một số giả định, cụ thể là
 - (i) chi phí khai thác và duy tu bảo dưỡng *thấp hơn*;
 - (ii) tỷ lệ đô thị hóa *cao hơn* ở các tỉnh dọc tuyến ĐSCT;
 - (iii) giá nhiên liệu (đường bộ và hàng không) *cao hơn*

Chính sách giá vé	EIRR (%)	Tỷ lệ lợi ích trên chi phí (B/C)
Chính sách giá vé 1	14,6%	1,19
Chính sách giá vé 2	16,0%	1,36
Chính sách giá vé 3	14,3%	1,18

Tốc độ tăng GDP và hk-km của một số nước (1970-2008)

Quốc gia	1970 – 1990		1990 – 2008	
	Tăng GDP	Tăng hk-km	Tăng GDP	Tăng hk-km
Pháp	3,0%	2,2%	1,8%	1,4%
Đức	2,6%	0,6%	1,7%	3,2%
Ý	3,1%	1,6%	1,3%	0,5%
Nhật	4,2%	1,5%	1,3%	0,2%
Hàn Quốc*	8,0%	-	5,3%	1,6%
Anh	2,3%	0,4%	2,4%	2,1%
Tây Ban Nha	3,3%	0,6%	2,9%	1,8%

Một số dự báo khác của Báo cáo

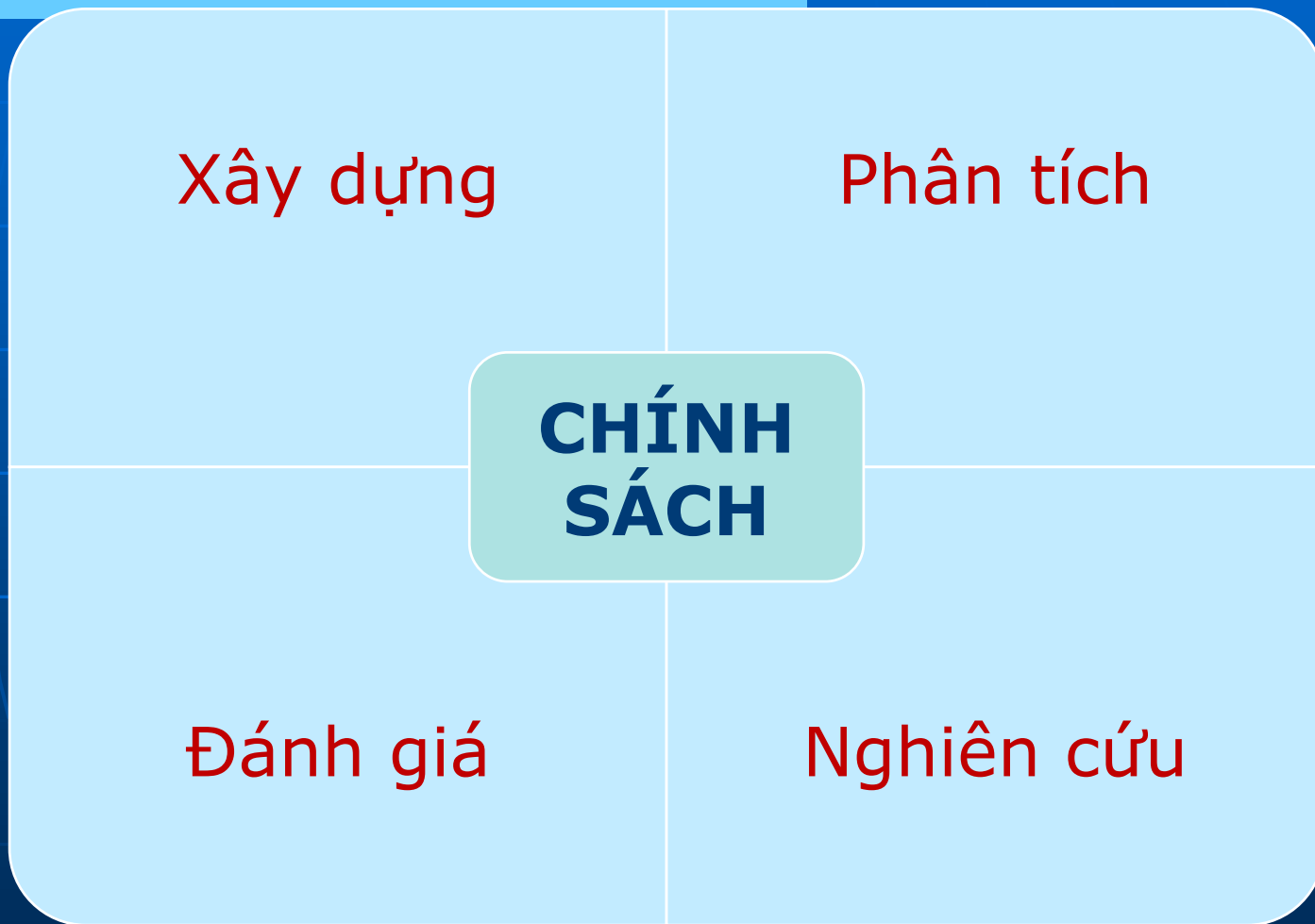
- Tốc độ tăng hk-km trung bình trong giai đoạn 2008 – 2030 của Việt Nam sẽ là 9 – 10%
 - Ở Việt Nam, trong giai đoạn 1995 – 2008, tốc độ tăng hk-km trung bình là 6,0%.
- Vào năm 2008, những người đi xe bus, đường sắt, hay đường thủy trên tuyến Bắc – Nam có thu nhập trung bình là 200 đô-la/tháng
 - Thu nhập trung bình đầu người 2008 khoảng 1.000\$
- Giảm tai nạn giao thông đường bộ hàng năm 20%
 - Kinh nghiệm thế giới: Không nhất thiết giảm tai nạn
 - Kinh nghiệm Việt Nam: phân nửa tai nạn nội đô, nội tỉnh

6. Kết luận và kiến nghị

- Với những điều kiện hiện tại thì chính sách nào là thích hợp nhất?
- Những nhân tố quan trọng khác cần xem xét?

Gợi ý chính sách?

Phân biệt phân tích chính sách với một số hoạt động liên quan



Quy trình nghiên cứu chính sách

1. Xác định “**tình huống** chính sách” – “**có vấn đề**”
2. **Cấu trúc** vấn đề chính sách
 - ❖ Xác định **phạm vi** chính sách
 - ❖ **Định nghĩa** vấn đề chính sách
 - ❖ Xác định **câu hỏi** chính sách
3. Định hình **phương pháp** nghiên cứu
 - ❖ Phương pháp định tính/định lượng/hỗn hợp
 - ❖ Xây dựng **khung phân tích**
4. Triển khai các bước theo khung phân tích
 - ❖ Hình thành các giả thuyết
 - ❖ Kiểm định các giả thuyết
5. Kết luận [và kiến nghị chính sách]