

Bài giảng 9. ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH CHI TIÊU CÔNG

Đỗ Thiên Anh Tuấn
Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright

*“Thật chẳng ngạc nhiên chút nào khi suất chiết khấu lại là
một chủ đề **tranh cãi chính trị**.”*

Nội dung

- 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:

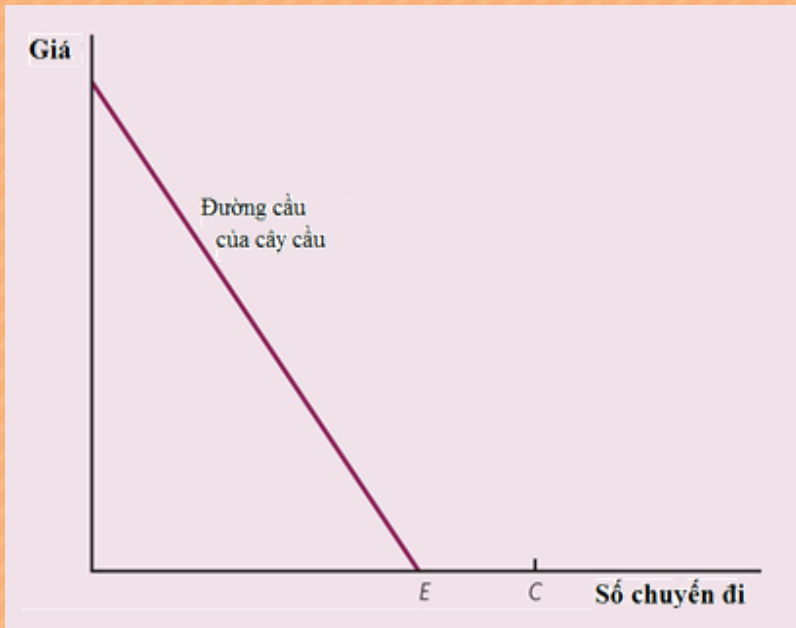
NĂM	LỢI ÍCH (SỐ THU)	CHI PHÍ	LỢI NHUẬN RÒNG	HỆ SỐ CHIẾT KHẤU	LỢI NHUẬN CHIẾT KHẤU RÒNG
1		3000	-3000	1	-3000
2	1200	200	1000	$1/1.1 = .909$	909
3	1200	200	1000	$1/(1.1)^2 = .826$	826
4	1200	200	1000	$1/(1.1)^3 = .751$	751
5	1200	200	1000	$1/(1.1)^4 = .683$	683
TỔNG	4800	3800	1000		169

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

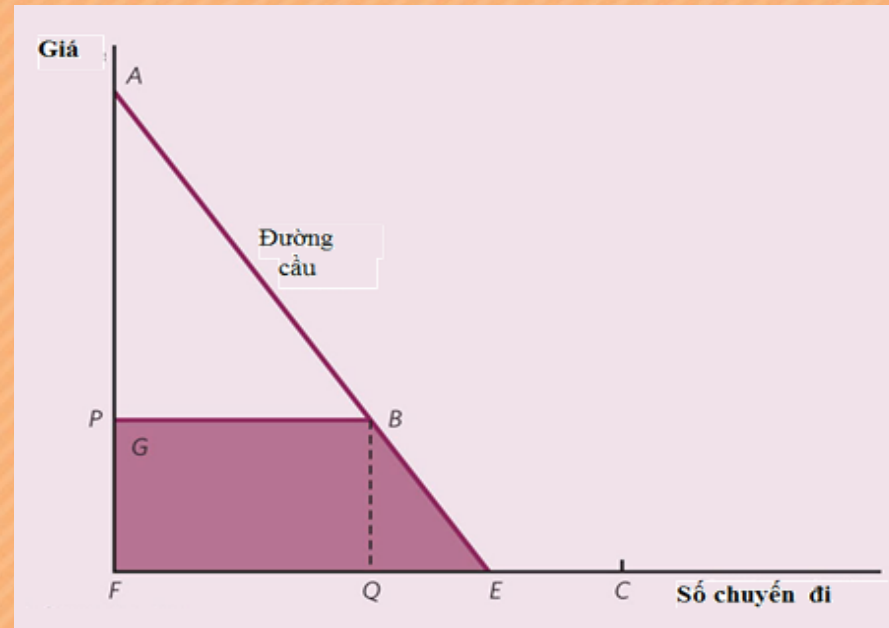
Thặng dư tiêu dùng và quyết định thực hiện dự án

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:

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

- **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 đỏm 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 dễ nhầm 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 chỉ tiêu công (PER)

PER cung cấp tầm nhìn khái quát, tổng hợp và các kết quả của chỉ tiêu công, thường xuyên kiểm tra (xem chi tiết tài liệu WB gửi kèm):

- Tổng số chỉ 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 chỉ 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 chỉ tiêu để vận hành và duy trì cơ sở hạ tầng đang có
- Chất lượng của tiến trình chỉ 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.