TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ - ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA KINH TẾ PHÁT TRIỂN
BỘ MÔN CHÍNH SÁCH CÔNG

Chủ biên: TS. BÙI ĐẠI DŨNG

(BẢN THẢO)

GIÁO TRÌNH

KINH TẾ CÔNG CỘNG

Chú ý: Tài liệu lưu hành nội bộ, KHÔNG sao chép lưu hành công khai dưới mọi hình thức

Lời nói đầu

Cho đến nửa cuối của Thế kỷ 20, nhân loại đạt tới nhận thức khá đồng thuận rằng một nền kinh tế có thể phát triển tối ưu trong dài hạn cần phải dựa trên sự tương tác hài hòa của hai trụ cột cơ bản là khu vực công cộng và khu vực tư nhân. Để làm được như vậy, khu vực công cộng (mà hạt nhân là Chính phủ) có nhiệm vụ thúc đẩy khu vực tư nhân phát triển lành mạnh, bổ khuyết các nhược điểm cố hữu của khu vực tư, và khống chế được những nhược điểm cố hữu của chính mình. Như vậy, bản thân sự tồn tại, phạm vi chức năng và cơ cấu hoạt động của khu vực công cộng mang bản chất kinh tế xoay quanh mối quan hệ giữa lợi ích và tổn thất mà khu vực công động đem lại cho xã hội.

Chuyên ngành nghiên cứu về sự tồn tại, tổ chức, hoạt động của khu vực công cộng từ giác độ hiệu quả kinh tế và công bằng về phúc lợi xã hội trong quan hệ tương tác với khu vực tư nhân và xã hội được gọi là Kinh tế Công cộng (hoặc còn được gọi là Kinh tế học của Khu vực công cộng). Kinh tế Công cộng cung cấp cơ sở tư duy nhằm giải quyết những vấn đề nền tảng, gồm có: Tại sao khu vực công phải can thiệp để khắc phục các thất bại thị trường? Vai trò và phạm vi can thiệp của khu vực công như thế nào để đạt được phúc lợi xã hội tối ưu? Để hạn chế sự lạm quyền và thiếu hiệu quả của khu vực công, xã hội cần lựa chọn khung khổ thể chế ra sao?

Trên thế giới và trong nước hiện có nhiều giáo trình và tài liệu phục vụ cho người dạy và học môn Kinh tế Công cộng. Tuy nhiên, vì mục tiêu của từng cơ sở đào tạo và đối tượng đào tạo khác nhau nên nội dung và phạm vi của các giáo trình được soạn thảo rất đa dạng và có nhiều khác biệt. Nhằm kế thừa những nội dung đang được giảng dạy khá phổ biến và hoàn thiện thêm để có được một giáo trình phù hợp với yêu cầu đào tạo theo định hướng nghiên cứu tại Đại học Quốc gia Hà Nội, cuốn giáo trình này được biên soạn với nội dung và kết cấu như sau:

Về nội dung, giáo trình này tập hợp và bổ sung thêm một số nội dung mới, trong đó có các vấn đề: lý thuyết về hiệu quả của khu vực công; hiệu quả của các chương trình chi tiêu công cộng; hiệu quả và vai trò kinh tế của thuế; đồng thời làm sáng tỏ các nhân tố chi phối hiệu quả hoạt động của khu vực công liên quan tới cách thức ra quyết định từ LỰA CHỌN CÔNG CỘNG; giải pháp và cách thức thực hiện việc bỏ phiếu hiệu quả.

Về kết cấu, giáo trình này được soạn thảo kết cấu gồm 13 chương:

Chương 1 giới thiệu về khu vực công cộng trong nền kinh tế hỗn hợp nhằm cung cấp cho người đọc một số khái niệm có liên quan, đồng thời lý giải về vai trò và chức năng đích thực của khu vực công cộng trong nền kinh tế hỗn hợp.

Chương 2 cung cấp cho người đọc phương pháp luận được vận dụng xuyên suốt giáo trình về hiệu quả, công bằng dưới giác độ kinh tế học phúc lợi; trình bày công cụ đo lường mức độ phi hiệu quả ở phạm vi cụ thể và tổng thể, đồng thời làm rõ thêm cách tiếp cận Chuẩn tắc và Thực chứng trong phân tích, đánh giá hiệu quả khu vực công cộng.

Từ Chương 3 đến Chương 8 trình bày lý do và cách thức Chính phủ phải can thiệp vào các thất bại thị trường, gồm các vấn đề: hàng hóa công, ngoại ứng, độc

quyền, thông tin bất đối xứng, bất ổn kinh tế vĩ mô, đói nghèo và bất bình đẳng thu nhập.

Chương 9 và 10 cung cấp lý thuyết về hiệu quả chi tiêu công và giới thiệu một số công cụ phân tích về hiệu quả chi tiêu công cộng. Kiến thức của các chương này giúp người đọc hiểu về nguyên lý và phương pháp áp dụng cho các nghiên cứu phân tích chi tiêu công cộng.

Chương 11 và 12 trình bày về thuế và hiệu quả tác động của thuế từ giác độ Chính phủ, là người thiết kế hệ thống thuế; đồng thời từ phía người tiêu dùng và người sản xuất, là đối tượng chịu tác động của thuế.

Chương 13 cung cấp cho người đọc kiến thức về lựa chọn công cộng trong phạm vi các vấn đề sau hiến pháp có ảnh hưởng đến hiệu quả phát triển xã hội và trình bày một số giải pháp cải cách chính phủ tiêu biểu đã được thực hiện trên thế giới.

Tập thể giảng viên thuộc Bộ môn Chính sách Công tham gia soạn thảo giáo trình này gồm có: TS. Nguyễn Quốc Việt (Trưởng khoa), TS. Bùi Đại Dũng (Chủ nhiệm Bộ môn), ThS. Ngô Minh Nam, ThS. Lương Thị Ngọc Hà. Trong đó, TS Bùi Đại Dũng soạn thảo các chương 1, 2, 9, 10, 11, 12, 13; ThS. Ngô Minh Nam soạn thảo các chương 3, 4, 5, 6, 7, 8.

Xin trân trọng cảm ơn Ban giám hiệu trường Đại học Kinh tế - ĐHQGHN, Phòng nghiên cứu, Phòng đào tạo, Hội đồng thẩm định, đồng nghiệp trong Khoa và trong Trường đã hỗ trợ mọi mặt và tạo điều kiện để nhóm tác giả có thể hoàn thành được cuốn giáo trình này.

Mặc dù nhóm tác giả đã có nhiều cố gắng và tâm huyết trong soạn thảo, song không tránh khỏi còn nhiều khiếm khuyết cả về nội dung và hình thức. Chúng tôi kính mong nhận được góp ý quý báu từ phía bạn đọc, các đồng nghiệp và các bạn sinh viên để có thể bổ sung hoàn thiện giáo trình này trong các lần tái bản sau.

Bộ môn Chính sách Công

Khoa Kinh tế Phát triển

Trường Đại học Kinh tế, ĐHQG HN

Lưu ý: Bản thảo Giáo trình KTCC UEB VNU HN, Lưu hành nội bộ.

MỤC LỤC

DANH SÁCH HÌNH VẼ **11**
DANH SÁCH BẢNG BIỂU **13**
***CHƯƠNG 1*: KHU VỰC CÔNG CỘNG TRONG NỀN KINH TẾ HỖN HỢP** **14**
1. Tổng quan về khu vực công cộng **14**
1.1. Khu vực công cộng và các tổ chức thuộc khu vực công cộng 14
1.2. Sự hình thành khu vực công cộng và Khế ước xã hội 16
1.3. Những vấn đề kinh tế cơ bản của khu vực công 17
2. Quá trình nhận thức về vai trò khu vực công cộng trong nền kinh tế **19**
2.1. Quan điểm cực đoan về vai trò khu vực thị trường tự do 20
2.2. Quan điểm cực đoan về vai trò của Khu vực công 22
2.3. Khu vực công cộng trong nền kinh tế hỗn hợp 25
3. Chức năng của Khu vực công cộng trong việc khắc phục thất bại thị trường **27**
3.1. Hàng hóa công 29
3.2. Ngoại ứng 30
3.3. Độc quyền 32
3.4. Thông tin bất đối xứng 33
3.5. Bất ổn vĩ mô 33
3.6. Đói nghèo và bất bình đẳng thu nhập 34
TÓM TẮT CHƯƠNG 1 **35**
CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP **35**
***CHƯƠNG 2*: PHƯƠNG PHÁP LUẬN NGHIÊN CỨU KINH TẾ CÔNG CỘNG** **37**
1. Cơ sở lý thuyết về hiệu quả **37**
1.1. Hiệu quả Pareto 37
1.2. Ba điều kiện của Hiệu quả Pareto 39
1.3. Hai định lý cơ bản của Kinh tế học Phúc lợi 43
2. Đo lường mức độ phi hiệu quả **44**
2.1. Tổng phúc lợi xã hội với cân bằng thị trường 44
2.2. Đo lượng mất trắng 46
3. Hiệu quả tổng thể và nguyên tắc đền bù **48**
3.1. Hàm phúc lợi xã hội 49
3.2. Nguyên tắc đền bù 53
4. Chuẩn tắc và Thực chứng trong tiếp cận phân tích khu vực công cộng **53**

4.1. Phân biệt chuẩn tắc và thực chứng 53
4.2. Cơ sở của việc áp dụng cách tiếp cận chuẩn tắc và thực chứng 54
TÓM TẮT CHƯƠNG 2 55
CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP 56
BÀI TẬP 57
***CHƯƠNG 3*: HÀNG HOÁ CÔNG CỘNG VÀ SỰ CAN THIỆP CỦA CHÍNH PHỦ 59**
1. Tổng quan về hàng hoá công cộng 59
1.1. Khái niệm hàng hoá công cộng 59
1.2. Đặc điểm của hàng hoá công cộng 60
1.3. Phân loại hàng hoá công cộng 60
2. Thất bại thị trường do hàng hoá công cộng 62
2.1. Tư nhân cung cấp hàng hoá công cộng thuần tuý 62
2.2. Tư nhân cung cấp hàng hoá công cộng không thuần tuý 66
3. Các biện pháp can thiệp của Chính phủ đối với hàng hoá công cộng 68
3.1. Khu vực công cộng trực tiếp sản xuất và cung ứng hàng hoá công cộng 69
3.2. Khu vực công cộng và khu vực tư hợp tác sản xuất và cung ứng hàng hoá công cộng 69
TÓM TẮT CHƯƠNG 3 70
CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP 71
***CHƯƠNG 4*: NGOẠI ỨNG VÀ SỰ CAN THIỆP CỦA CHÍNH PHỦ 73**
1. Tổng quan về ngoại ứng 73
1.1. Khái niệm ngoại ứng 73
1.2. Phân loại ngoại ứng 74
2. Thất bại thị trường do ngoại ứng 74
2.1. Thất bại thị trường do ngoại ứng tiêu cực 75
2.2. Thất bại thị trường do ngoại ứng tích cực 75
3. Các biện pháp can thiệp của Chính phủ đối với ngoại ứng 76
3.1. Các biện pháp can thiệp của Chính phủ đối với ngoại ứng tiêu cực 76
3.2. Các biện pháp can thiệp của Chính phủ đối với ngoại ứng tích cực 78
TÓM TẮT CHƯƠNG 4 78
CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP 79
***CHƯƠNG 5*: ĐỘC QUYỀN VÀ SỰ CAN THIỆP CỦA CHÍNH PHỦ 81**
1. Tổng quan về độc quyền 81

1.1. Khái niệm độc quyền 81
1.2. Nguyên nhân dẫn đến độc quyền 81
2. Thất bại thị trường do độc quyền 82
2.1. Sự tối đa hoá lợi nhuận của nhà độc quyền 82
2.2. Tổn thất phúc lợi xã hội do hành vi của nhà độc quyền 82
3. Các biện pháp can thiệp của Chính phủ đối với độc quyền 83
3.1. Các biện pháp can thiệp về mặt pháp lý 83
3.2. Các biện pháp can thiệp về mặt kinh tế 84
TÓM TẮT CHƯƠNG 5 85
CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP 86
***CHƯƠNG 6*: THÔNG TIN BẤT ĐỐI XỨNG VÀ SỰ CAN THIỆP 88**
CỦA CHÍNH PHỦ 88
1. Tổng quan về thông tin bất đối xứng 88
1.1. Lựa chọn lựa chọn ngược/bất lợi 88
1.2. Rủi ro đạo đức 88
2. Thất bại thị trường do thông tin bất đối xứng 89
2.1. Thất bại thị trường do thông tin bất đối xứng 89
2.2. Thất bại thị trường do các biện pháp tự khắc phục thông tin bất đối xứng của các chủ thể kinh tế 90
3. Các biện pháp can thiệp của Chính phủ đối với thông tin bất đối xứng 90
3.1. Tăng cường cung cấp thông tin 90
3.2. Ban hành các quy định về minh bạch thông tin 91
3.3. Khuyến khích tư nhân sử dụng các công cụ kinh tế để tự khắc phục 91
TÓM TẮT CHƯƠNG 6 91
CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP 92
***CHƯƠNG 7*: BẤT ỔN KINH TẾ VĨ MÔ 94**
VÀ SỰ CAN THIỆP CỦA CHÍNH PHỦ 94
1. Tổng quan về bất ổn kinh tế vĩ mô 94
1.1. Khái niệm chu kì kinh tế 94
1.2. Các đặc điểm của chu kì kinh tế 95
2. Thất bại thị trường do bất ổn vĩ mô 97
2.1. Thất nghiệp 97
2.2. Lạm phát 97
2.3. Giảm phát 98

3. Các biện pháp can thiệp của Chính phủ đối với bất ổn vĩ mô 99
3.1. Chính sách tài khoá 99
3.2. Chính sách tiền tệ 100
3.3. Chính sách thuế 101
TÓM TẮT CHƯƠNG 7 101
CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP 102
***CHƯƠNG 8*: ĐÓI NGHÈO, BẤT BÌNH ĐẲNG THU NHẬP VÀ SỰ CAN THIỆP CỦA CHÍNH PHỦ 103**
1. Tổng quan về đói nghèo và bất bình đẳng thu nhập 103
1.1 Tổng quan về đói nghèo 103
1.2. Tổng quan về bất bình đẳng thu nhập 105
2. Thất bại thị trường do đói nghèo và bất bình đẳng thu nhập 109
2.1. Thất bại thị trường do đói nghèo 109
2.2. Thất bại thị trường do bất bình đẳng thu nhập 110
3. Sự can thiệp của Chính phủ đối với đói nghèo và bất bình đẳng thu nhập 111
3.1. Các biện pháp can thiệp của Chính phủ đối với đói nghèo 111
3.2. Các biện pháp can thiệp của Chính phủ đối với bất bình đẳng thu nhập 111
TÓM TẮT CHƯƠNG 8 112
CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP 112
***CHƯƠNG 9:* LÝ THUYẾT VỀ HIỆU QUẢ CHI TIÊU CÔNG CỘNG 114**
1. Giới thiệu về chi tiêu công cộng 114
1.1. Khái niệm và vai trò của chi tiêu công cộng 114
1.2. Phân loại chi tiêu công cộng 114
1.3. Sự gia tăng của chi tiêu công cộng 118
2. Lý thuyết về chi tiêu công cộng 120
2.1. Quy mô tối ưu của chi tiêu công cộng (điều kiện Bowen-Lindahl-Samuelson) 121
2.2. Tỷ trọng HHC thuần túy trong tổng chi tiêu công 124
2.3. Phân bổ ngân sách cho các dự án công cộng theo thứ tự ưu tiên 127
2.4. Phân cấp trách nhiệm về hàng hóa công 129
2.5. Kiểm soát chất lượng hàng hoá và dịch vụ công 130
TÓM TẮT CHƯƠNG 9 132
CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP 133
***CHƯƠNG 10:* PHÂN TÍCH CHI TIÊU CÔNG CỘNG 134**

1. Phương pháp luận của việc phân tích chi tiêu công cộng 134
1.1. Chi tiêu cộng cộng được đặt trong tổng thể lợi ích xã hội 134
1.2. Tầm quan trọng của việc xem xét chương trình, dự án chi tiêu công cụ thể 135
1.3. Vấn đề trọng số phúc lợi trong phân tích chi tiêu công 136
2. Tổng quan về phương pháp phân tích/đánh giá hoạt động chi tiêu công cộng 138
2.1. Một số điểm quan trọng trong lựa chọn phương pháp 138
2.2. Phương pháp phân tích hiệu quả chi tiêu công cộng 139
2.3. Phương pháp phân tích kết quả chi tiêu công cộng 140
2.4. Phương pháp phân tích khác có thể áp dụng cho chi tiêu công cộng 142
3. Phân tích Chi phí - Lợi ích mở rộng (Expanded CBA) 142
3.1. Giới thiệu CBA mở rộng 142
3.2. Phân tích chi phí – lợi ích xã hội 144
3.3. Đánh giá hàng hóa phi thị trường 144
3.4. Tỷ lệ chiết khấu để phân tích lợi ích – chi phí xã hội 145
3.5. Lượng giá và giá bóng 146
3.6. Đánh giá sự rủi ro/mạo hiểm và tỷ lệ chiết khấu 147
3.7. Một số phương pháp lượng giá phi thị trường tiêu biểu 147
TÓM TẮT CHƯƠNG 10 149
CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP 150
CÂU HỎI 150
C*HƯƠNG 11:* KHÁI QUÁT CHUNG VỀ THUẾ VÀ HỆ THỐNG THUẾ 152
1. Tổng quan về thuế và hệ thống thuế 152
1.1. Tổng quan về thuế 152
1.2. Tổng quan về Hệ thống thuế 161
2. Một số loại thuế tương đương 167
2.1. Thuế thu nhập và thuế giá trị gia tăng 167
2.2. Thuế thu nhập và thuế tiền lương 167
2.3. Thuế tiêu dùng suốt đời và thuế thu nhập suốt đời 168
3. Những khía cạnh cần chú ý khi xem xét phạm vi ảnh hưởng của thuế 169
3.1. Ảnh hưởng của thuế khi có cân bằng từng phần và tổng thể 169
3.2. Tác động ngắn hạn và tác động dài hạn 169
3.3. Nền kinh tế mở so với nền kinh tế đóng 169
3.4. Những biến động phức tạp từ một thay đổi đơn lẻ 170

TÓM TẮT CHƯƠNG 11 **171**
CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP **171**
CHƯƠNG 12: HỆ QUẢ KINH TẾ CỦA THUẾ **173**
1. Hệ quả kinh tế của quy mô thuế **173**
1.1. Đường cong Laffer 173
1.2. Nguyên lý Lợi ích Xã hội Tối ưu của Hugh Dalton 174
2. Hệ quả kinh tế của thuế hàng hóa **177**
2.1. Tại sao thuế hàng hóa gây tổn thất 177
2.2. Tác động của thuế hàng hóa đối với người tiêu dùng 178
2.3. Đo mức độ phi hiệu quả của thuế hàng hóa bằng lượng "mất trắng" 180
2.4. Thuế đánh vào bên cung hoặc bên cầu 180
2.5. Phân phối gánh nặng thuế và tác động của độ co giãn 182
2.6. Thuế trong một số điều kiện đặc biệt của cung, cầu 183
3. Hệ quả kinh tế của thuế thu nhập **186**
3.1. Tại sao mức độ lũy tiến cao lại có nghĩa là mất trắng lớn hơn? 186
3.2. Quan hệ giữa mất trắng và phân phối lại 188
3.3. Quan hệ giữa mức độ lũy tiến và chi tiêu của Chính phủ 190
3.4. Độ co giãn cung lao động và thuế suất 190
TÓM TẮT CHƯƠNG 12 **192**
CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP **194**
***CHƯƠNG 13:* LỰA CHỌN CÔNG CỘNG** **198**
1. Tổng quan về Lựa chọn công cộng **198**
1.1. Giới thiệu về Lựa chọn công cộng 198
1.2. Sự hình thành và phát triển của chuyên ngành Lựa chọn công cộng 200
1.3. Những vấn đề cơ bản của Lựa chọn Công cộng 201
2. Bỏ phiếu và Dân chủ **203**
2.1. Dân chủ gián tiếp/dân chủ trực tiếp 203
2.2. Bỏ phiếu 206
2.3. Bỏ phiếu và nhu cầu HHC 209
3. Tìm kiếm đặc lợi (rent-seeking) và "chủ nghĩa tư bản thân hữu" **220**
3.1. Khái niệm "Tìm kiếm đặc lợi" 220
3.2. Chủ nghĩa tư bản thân hữu 220
3.3. Nhóm lợi ích 222
4. Một số định hướng giải pháp cho LCCC nhằm tăng cường phúc lợi xã hội **225**

4.1. Cải cách chức năng Chính phủ và phương thức cung cấp HHC 225
4.2. Cải cách cơ chế bầu cử 228
4.3. Cải cách quy trình ngân sách 229
4.4. Khuyến khích các tổ chức "Không vụ lợi" tham gia cung cấp hàng hóa và dịch vụ công 231
TÓM TẮT CHƯƠNG 13 **233**
CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP **234**
CÂU HỎI **234**

DANH SÁCH HÌNH VẼ

Hình 1.1 Đường khả năng sản xuất 18
Hình 1.2 Ngoại ứng tiêu cực 31
Hình 1.3 Ngoại ứng tích cực 32
Hình 1.4 Độc quyền và tổn thất hiệu quả 33
Hình 2.1 Hiệu quả Pareto và Cải thiện Pareto.....38
Hình 2.5 Cầu và cung mặt hàng kem 45
Hình 2.6 Thặng dư kinh tế.....46
Hình 2.7 Thuế và phi hiệu quả 47
Hình 2.8 Trợ cấp và phi hiệu quả 47
Hình 2.9 Độc quyền và phi hiệu quả 48
Hình 2.10 Phúc lợi xã hội theo Bentham.....49
Hình 2.11 Phúc lợi xã hội theo Rawls 51
Hình 2.12 Phúc lợi xã hội theo Bernoulli-Nash 52
Hình 3.1 Phân loại hàng hoá trên trục toạ độ hai chiều.....62
Hình 3.2 Xây dựng đường cầu cá nhân HHC.....64
Hình 3.3 Xác định đường tổng cầu HHC và điểm cân bằng.....64
Hình 3.4 Cung cấp HHC có thể tắc nghẽn 67
Hình 3.5 Cung cấp HHC mà chi phí giao dịch quá lớn.....68
Hình 4.1 Ngoại ứng tiêu cực 75
Hình 4.2 Ngoại ứng tích cực 76
Hình 4.3 Đánh thuế đối với ngoại ứng tiêu cực 77
Hình 4.4 Trợ cấp đối với ngoại ứng tích cực 78
Hình 5.1 Tối đa hóa lợi nhuận của thị trường độc quyền.....83
Hình 5.2 Kiểm soát giá đối với độc quyền tự nhiên.....85
Hình 6.1 Phi hiệu quả do thông tin bất đối xứng.....89
Hình 7.1 GDP của Việt Nam từ 1990 - 2013 94
Hình 7.2 Tốc độ tăng GDP hàng năm của Việt Nam từ 1990 - 2013 95
Hình 7.3 Tác động của chính sách tài khoá/ tiền tệ mở rộng (a) và thắt chặt (b) 100
Hình 8.1 Đường Lorenz.....108
Hình 8.2 Vòng luẩn quẩn đói nghèo truyền từ thế hệ này sang thế hệ khác 110
Hình 9.1 Bài toán phân bổ tối ưu của Stiglitz 122
Hình 9.2 Ảnh hưởng của tỷ trọng HHC không thuần tuý trong rổ hàng hoá của Chính phủ.....125

Lưu ý: Bản thảo Giáo trình KTCC UEB VNU HN, Lưu hành nội bộ.

Hình 10.1 Giá trị kinh tế của hàng hoá/dịch vụ.....146
Hình 11.1 Thuế trong trường hợp độc quyền.....165
Hình 11.2 So sánh tác động của thuế tiêu dùng và thuế lương.....168
Hình 12.1 Đường cong Laffer.....173
Hình 12.2 Đường tổn thất xã hội cận biên.....175
Hình 12.3 Lợi ích xã hội cận biên.....175
Hình 12.4 Điểm cân bằng MSS và MSB - Lợi ích xã hội tối ưu.....176
Hình 12.5 Đường cầu "danh nghĩa" và đường cầu "thu nhập bù đắp".....177
Hình 12.6 Dạng của đường bàng quan và sự mất trắng.....179
Hình 12.7 Sự phi hiệu quả của thuế.....180
Hình 12.8 Thuế tác động đến người bán (phía cung).....181
Hình 12.9 Thuế tác động lên người mua (phía cầu).....182
Hình 12.10 Độ co giãn và phân phối gánh nặng thuế.....183
Hình 12.11 Phân phối gánh nặng thuế khi đường cầu hoàn toàn không co giãn.....184
Hình 12.12 Phân phối gánh nặng thuế khi đường cầu hoàn toàn co giãn.....184
Hình 12.13 Phân phối gánh nặng thuế khi đường cung hoàn toàn không co giãn.....185
Hình 12.14 Phân phối gánh nặng thuế khi đường cung hoàn toàn co giãn.....185
Hình 12.15 Phân phối gánh nặng thuế khi đường cầu hoàn toàn co giãn, đường cung hoàn toàn không co giãn.....186
Hình 12.16 Đồ thị thuế thu nhập có thuế suất đều.....187
Hình 12.17 So sánh thuế lũy tiến, thuế tỷ lệ thuận và thuế khoán có cùng tác động đến độ hữu dụng của cá nhân.....188
Hình 12.18 Tác động của việc tăng mức độ lũy tiến.....189
Hình 12.19 Mối quan hệ giữa cơ cấu thuế tối ưu và hàm phúc lợi xã hội.....190
Hình 12.20 Độ hữu dụng và khoản thu từ thuế.....191
Hình 12.21 Đánh thuế tối ưu với các nhóm khác nhau.....192
Hình 13.1 Lợi ích do hành động tập thể mang lại.....207
Hình 13.2 Miền lựa chọn của biểu quyết theo đa số.....209
Hình 13.3 Sự khác biệt về cách xây dựng đường tổng cầu HHT và HHC.....210
Hình 13.4 Cân bằng Lindahl.....211
Hình 13.5 Lựa chọn đơn đỉnh và đa đỉnh.....212
Hình 13.6 Toàn bộ cử tri có sự lựa chọn đơn đỉnh.....213
Hình 13.7 Có ít nhất một lựa chọn đa đỉnh, (V_i).....216
Hình 13.8 Minh họa Phiếu bầu cử của Phương pháp IRV.....219

Hình 13.9 Quy trình tổng hợp phiếu theo hệ thống IRV 219
Hình 13.10 Lợi nhuận kinh tế trong dài hạn ở thị trường đầy đủ và cạnh tranh tự do. 224

DANH SÁCH BẢNG BIỂU

Bảng 3.1 Phân loại hàng hoá theo tính chất 61
Bảng 8.1 Các chỉ báo sử dụng trong tính toán chỉ số nghèo đa chiều MPI 105
Bảng 9.1 Phân loại chức năng Chính phủ theo hệ thống COFOG 115
Bảng 11.1 Tỷ trọng thuế và thu công ích trong GDP các nước trên thế giới (2014) ..155
Bảng 11.2 Một số văn bản pháp luật thuế hiện hành ở Việt Nam và chức năng cơ bản 160
Bảng 13.1 Kết quả phiếu của các lựa chọn đơn đỉnh 213
Bảng 13.2 Kết quả phiếu bầu có ít nhất một lựa chọn đa đỉnh 216
Bảng 13.3 Minh hoạ bầu cử theo nguyên tắc IRV 219

Chương 1: KHU VỰC CÔNG CỘNG TRONG NỀN KINH TẾ HỖN HỢP

Sự tồn tại và vai trò của khu vực công cộng không mang tính ngẫu nhiên của tạo hóa hoặc được áp đặt bởi một thế lực thần bí mà bắt nguồn từ lợi ích và hiệu quả đối với sự phát triển dài hạn của loài người nói chung và đối với nhân dân của mỗi quốc gia nói riêng. Trải qua nhiều thăng trầm về lý thuyết và thực tiễn, đến nay, mô hình kinh tế hỗn hợp được đánh giá cao về tính hiệu quả, trong đó khu vực tư và khu vực công cộng cùng tồn tại một cách hài hòa và bổ sung cho nhau. Nền kinh tế đạt được hiệu quả khi khu vực công cộng can thiệp để loại trừ những thất bại của khu vực tư đồng thời sự can thiệp ấy không vượt quá mức cần thiết để dẫn tới những ảnh hưởng tiêu cực.

1. Tổng quan về khu vực công cộng

1.1. Khu vực công cộng và các tổ chức thuộc khu vực công cộng

Khái niệm Khu vực công cộng

Từ khi chúng ta ra đời và biết nhận thức, các cụm từ như: "công", "công cộng", "công quyền", "công ích"... liên tục tác động đến chúng ta qua các phương tiện thông tin đại chúng, qua giao tiếp xã hội, hoặc qua môi trường học tập, làm việc. Trong suốt cuộc đời, chúng ta được hưởng các dịch vụ công cộng như: đường quốc lộ, công viên, đèn đường công cộng. Ở nhiều nơi, rác rưởi, cống rãnh do cơ quan công cộng xử lý; nước chúng ta uống nước do công ty cấp nước công cộng cung cấp và hưởng môi trường sinh thái trong lành, trật tự xã hội an toàn và an ninh quốc gia do cơ quan công cộng kiểm soát, bảo vệ.

Cá nhân chúng ta sử dụng nhiều giấy tờ, xác nhận do các cơ quan hành chính công cung cấp, từ giấy khai sinh cho đến các loại căn cước, hộ chiếu, bằng cấp. Nhà nước bảo đảm duy trì một khung khổ pháp luật trong đó các cá nhân sống, giao tiếp và làm việc; các doanh nghiệp được tổ chức và hoạt động theo cách cùng có lợi. Luật pháp bảo đảm quyền sống và tự do của mỗi cá nhân, bảo đảm các hợp đồng đã ký kết phải được thực hiện. Khi có tranh chấp giữa các cá nhân hoặc tổ chức thì được đưa ra tòa án để giải quyết. Chúng ta có nghĩa vụ đóng thuế cho Nhà nước để được hưởng các điều kiện chung nêu trên và một số cá nhân được trợ cấp, trợ giúp trong những trường hợp nhất định.

Khái niệm "công cộng" là một phạm trù để phân biệt với những gì thuộc về "tư", hoặc "gia đình". Để có thể nhận diện khu vực công cộng một cách dễ dàng hơn, có thể tham khảo cách tiếp cận phân chia xã hội thành ba khu vực, đó là: khu vực công, khu vực tư và khu vực xã hội dân sự. Khu vực công cộng có thể được xác định phạm vi tùy cách tiếp cận và mục tiêu nghiên cứu khác nhau. Có quan điểm cho rằng những hoạt động mang tính hiệp hội, hoặc tự phát vì một mục tiêu công ích cũng thuộc về khu vực công. Tuy nhiên, nếu đặt mục tiêu nghiên cứu các tổ chức, nhân tố thuộc về hệ thống công quyền thì cần có các tiêu chí cụ thể để xác định tập trung vào các tổ chức công cộng mang tính "công quyền". Trong phạm vi giáo trình này, khu vực công cộng được xác định như sau:

Khu vực công cộng bao gồm các tổ chức được hình thành và vận động theo quyết định của hệ thống hành chính Nhà nước, sử dụng nguồn lực từ ngân sách

Nhà nước và chịu sự chỉ đạo điều hành bởi những người đại diện do nhân dân bầu ra theo các quy trình và thủ tục thống nhất. Khu vực công cộng được sử dụng quyền lực tối thượng do xã hội trao cho và được kiểm soát bởi xã hội cùng với cơ chế kiểm soát đan xen trong khu vực công cộng nhằm theo đuổi mục tiêu tối ưu hóa phúc lợi xã hội trong dài hạn.

Nhận diện các tổ chức thuộc khu vực công cộng

Theo nội hàm của khái niệm nêu trên, phạm vi của khu vực công cộng chỉ bao gồm các tổ chức về kinh tế, chính trị, quân sự, hành chính, văn hóa, xã hội do Nhà nước quyết định thành lập, bổ nhiệm lãnh đạo và cấp kinh phí hoạt động, có tổ chức và hoạt động theo các quy định của Hiến pháp và pháp luật. Như vậy, có thể nêu ra những tổ chức cơ bản thuộc khu vực công cộng như sau:

- Hệ thống các cơ quan công quyền:
  + Hệ thống các cơ quan quyền lực của Nhà nước gồm các cơ quan lập pháp (Quốc hội), hành pháp (Chính phủ và chính quyền các cấp), tư pháp (tòa án và viện kiểm sát).
  + Hệ thống quốc phòng và các cơ quan an ninh (thực chất đây cũng là 1 bộ phận của Chính phủ làm nhiệm vụ bảo vệ tổ quốc và đảm bảo trật tự xã hội).
- Hệ thống các đơn vị cung cấp dịch vụ công:
  + Giáo dục, y tế công lập.
  + Dịch vụ văn hóa thông tin, thể dục thể thao… của Chính phủ.
  + Dịch vụ giao thông, bưu chính công.
  + Hệ thống các cơ quan an sinh xã hội.
- Hệ thống các đơn vị kinh tế Nhà nước:
  + Các doanh nghiệp Nhà nước.
  + Các định chế tài chính trung gian.
  + Các đơn vị được Nhà nước cấp vốn hoạt động.

Nhà nước và Chính phủ

Trong khu vực công cộng, "Nhà nước" và "Chính phủ" là hai khái niệm được nhắc tới nhiều và dễ gây nhầm lẫn. Theo quan điểm các nhà luật học thì một Nhà nước (state) phải có bốn yếu tố cấu thành là: nhân dân, lãnh thổ, Chính phủ, và chủ quyền quốc gia. Chính phủ (government) là một chủ thể có quyền lực để thi hành luật pháp trong một quốc gia hay một nhóm người chấp chính ở tầm quốc gia. Như vậy, Nhà nước có tính bền vững và lâu dài với quyền lực tuyệt đối và vô hạn. Nhà nước chỉ có thể thay đổi bởi một cuộc cách mạng mang tính lịch sử với vai trò thay đổi hình thức chính thể. Chính phủ thì tồn tại theo nhiệm kỳ, được nhân dân trao cho các quyền lực hữu hạn theo hiến pháp, được thay đổi bởi những cuộc bầu cử quốc gia (định kỳ hoặc bất thường). Chính phủ không sở hữu nhân dân, lãnh thổ và chủ quyền quốc gia.

Theo Điều 94 và 95 của Hiến pháp 2013 của Việt Nam, Chính phủ là cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Chính phủ gồm Thủ tướng Chính phủ, các Phó Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ[1]. Như vậy, Chính phủ là một bộ phận trọng yếu của khu vực công, thuộc ngành hành pháp, có ảnh hưởng mạnh mẽ đến ngành lập pháp và tư pháp, chịu trách nhiệm trực tiếp việc quản lý xã hội, điều hành nền kinh tế và thực hiện các chức năng đối ngoại.

Sự phân biệt giữa Nhà nước và Chính phủ là rõ ràng, tuy nhiên trong một số trường hợp nhất định, việc sử dụng các cụm từ "Chính phủ" và "Nhà nước" có thể có cùng ngữ nghĩa và có thể thay thế cho nhau. Trong giáo trình này, trừ những trường hợp cần phân biệt cụ thể, những cụm từ: "Chính phủ", "Nhà nước" hoặc "Khu vực công" có thể được hiểu là tương đương trong mối quan hệ với xã hội và khu vực thị trường.

1.2. Sự hình thành khu vực công cộng và Khế ước xã hội

Cụm từ "Khế ước xã hội" lần đầu tiên được Thomas Hobbes[2] đưa ra, được John Locke[3] kế thừa và phát triển và sau đó được Jean Jacques Rousseau[4] nâng lên tầm lý luận mới với những ảnh hưởng to lớn đến sự phát triển của nhân loại từ giai đoạn cách mạng dân chủ tư sản cho đến ngày nay.

Thời tiền sử, con người ban đầu sống ở trạng thái tự nhiên, trong tình trạng vô Chính phủ, chưa hề có sự cưỡng bức mang tính tổ chức đối với mỗi cá nhân. Con người sơ khai sống thành bầy đàn để cùng chống lại các kẻ thù, nhưng không có gì ràng buộc ngoài bản năng và cảm tính giữa họ. Quyền sở hữu không tồn tại dẫn đến tình trạng tất cả mọi người đều có thể sở hữu tất cả mọi vật. Vì xã hội chưa công nhận rạch ròi thế nào là sở hữu cho nên mọi người có thể sẵn sàng gây chiến với người khác để giành lấy cái mình muốn. Ở trạng thái tự nhiên, tuy có sự tự do tuyệt đối nhưng cả xã hội và mọi cá nhân đều chịu thiệt hại vì tính mạng và tài sản luôn đứng trước những rủi ro ghê gớm trong tình trạng vô Chính phủ. Con người phải sống nơm nớp trong nỗi lo sợ bảo vệ tính mạng và những gì mình có.

Từ thực tế ấy, con người nhận ra họ cần có một "thế lực" để bảo vệ khỏi những rủi ro từ bên ngoài, và giải quyết một cách phù hợp những xung đột mang tính nội bộ trong không gian sống của họ. Để có được lợi ích ấy, họ buộc phải hy sinh một phần tự do của bản thân, buộc phải thống nhất với nhau những nguyên tắc cộng đồng để tránh những nguy cơ có thể xảy ra, đồng thời nhất trí đóng góp để tạo dựng một "thế lực" có thể đem lại sự an toàn và trật tự cho xã hội của họ. Khế ước xã hội chính là bản thỏa hiệp của các thành viên cộng đồng, theo đó mỗi cá nhân cụ thể sẽ từ bỏ quyền tự do tự nhiên ở mức độ nhất định để trở thành một thành viên, được cộng đồng che chở và công nhận.

---

[1] http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/NuocCHXHCNVietNam/ThongTinTongHop/ hienphapnam2013.

[2] Thomas Hobbes (5/4/1588 – 4/12/1679), là một triết gia người Anh. Cuốn sách *Leviathan* (1651) đã xây dựng lý thuyết về khế ước xã hội, nền tảng của triết học chính trị phương Tây sau này.

[3] John Locke (29/4/1632 – 28/10/1704), là một triết gia người Anh, được coi là "Cha đẻ của Chủ nghĩa tự do cổ điển". Các tác phẩm của ông có ảnh hưởng lớn tới Rousseau và Voltaire

[4] Jean-Jacques Rousseau (28/6/1712 –2/7/1778), là một triết gia Genevan. Triết lý chính trị của ông ảnh hưởng sâu sắc tới Cách mạng Pháp cũng như sự phát triển chung của tư tưởng chính trị, xã hội và giáo dục hiện đại.

Khu vực công cộng ra đời như một nhu cầu tất yếu của loài người để tổ chức xã hội và bảo đảm sự phát triển vững mạnh. Hiến Pháp chính là hiện thân của bản khế ước xã hội cơ bản nhất, là nền tảng cho tất cả các thỏa ước khác của cộng đồng. Để cho bản khế ước được công bằng và được mọi thành viên xã hội tin cậy ủng hộ, trong khế ước cần phải định rõ nguyên tắc lựa chọn người cầm quyền. Nguyên tắc bình đẳng thể hiện ở chỗ ai cũng có thể lên nắm quyền miễn là được đa số thành viên ủng hộ theo tiêu chí mà toàn bộ cộng đồng đã nhất trí. Đồng thời, đối trọng với quyền lực mà người cầm quyền có được, là những ràng buộc về mặt trách nhiệm với cộng đồng. Nếu người cầm quyền không hoàn thành trách nhiệm của mình, bản hợp đồng giữa anh ta và cộng đồng phải bị coi như vô hiệu, và cộng đồng phải có quyền tìm người thay thế.

Chính những ý tưởng này đã châm ngòi cho cả cuộc Cách mạng Pháp và Mỹ. Thomas Jefferson, một trong những người soạn thảo bản Tuyên ngôn Độc lập của Mỹ, tiếp tục hoàn thiện lý thuyết này. Ông cho rằng quyền tự nhiên của con người phải là một phần của khế ước xã hội và quyền lực của Nhà nước chỉ có thể thực hiện nếu xuất phát từ sự đồng thuận của chính những người bị trị. Như vậy, khu vực công cộng chính là hiện thân của một phía trong khế ước xã hội và nó chỉ thực sự là khu vực công cộng với ý nghĩa "công ích" khi đem lại lợi ích cho nhân dân theo tinh thần của khế ước xã hội mà thôi. Khu vực công cộng không có vai trò đúng nghĩa là "công" nếu người cầm quyền đi ngược lại lợi ích của nhân dân.

Trước thời kỳ cách mạng dân chủ tư sản, việc phân biệt công/tư không được đặt ra dưới khía cạnh học thuật bởi vì trong thể chế Nhà nước phong kiến và trước phong kiến, ngay cả tính mạng của mỗi người dân (thần dân) đều tùy thuộc ý chí của người đứng đầu quốc gia thì việc phân biệt công/tư không có ý nghĩa. Sau cuộc cách mạng dân chủ tư sản đầu tiên diễn ra năm 1789 tại Pháp, việc phân biệt công/tư đã được xác lập trên cả giác độ triết học và thực tiễn. Bộ máy Nhà nước không còn được coi là bộ máy cai trị do thượng đế đặt ra cho xã hội mà là một êkip được giao thực hiện quyền quản lý đất nước theo khế ước xã hội với những điều kiện nhất định. Mọi hoạt động thực hiện quyền quản lý đất nước đều được coi là việc công, và mọi tổ chức có chức năng thực hiện công việc ấy được coi là thuộc về khu vực công.

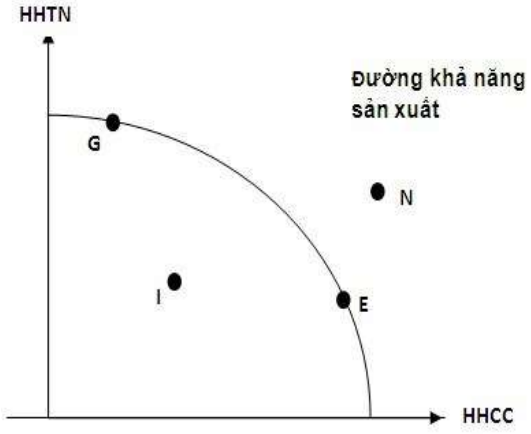
Về mặt hình thức, khu vực công cộng bao gồm các tổ chức do Nhà nước thành lập, cấp kinh phí hoạt động; nhằm thực hiện các chức năng do Nhà nước quyết định; được lãnh đạo bởi những người đại diện do nhân dân bầu ra theo các quy trình và thủ tục thống nhất. Khu vực công cộng vận hành theo cơ chế hành chính Nhà nước, với mục tiêu là tối ưu hóa phúc lợi xã hội trong dài hạn. Khác với khu vực công, khu vực tư thường được đề cập đến là khu vực doanh nghiệp, vận hành theo cơ chế thị trường và mục tiêu là tối ưu hóa lợi nhuận của doanh nghiệp. Ngoài khu vực công cộng và khu vực tư, một số loại hình hoạt động và tổ chức khác được xếp vào khu vực thứ ba, gọi là khu vực xã hội dân sự. Xã hội dân sự bao gồm các tổ chức khác nhau của công dân như: hiệp hội, công đoàn, tổ chức từ thiện, câu lạc bộ, nhóm... trên nguyên tắc tự nguyện, nhằm bảo vệ lợi ích của các thành viên trong nhóm, hoặc các đối tượng khác trước tác động tiêu cực có thể có từ xã hội, từ thể chế hoặc từ môi trường tự nhiên.

1.3. Những vấn đề kinh tế cơ bản của khu vực công

Kinh tế học nghiên cứu về sự khan hiếm, về việc xã hội sẽ lựa chọn như thế nào đối với việc sử dụng nguồn lực hạn chế của mình. Giống như mọi lĩnh vực khác của

kinh tế học, kinh tế học về khu vực công cộng cũng liên quan đến những câu hỏi cơ bản về sự lựa chọn này, nhưng trọng tâm của chúng được đặt vào những lựa chọn đưa ra trong chính khu vực công cộng về vai trò của Chính phủ, về cách thức Chính phủ gây tác động đến những quyết định trong khu vực công cộng. Bốn câu hỏi cơ bản của Khu vực công cộng là: (i) Sản xuất cái gì? (ii) Sản xuất cái đó như thế nào? (iii) Sản xuất cái đó cho ai? (iv) Quyết định những vấn đề đó như thế nào?

i. Sản xuất cái gì? Nên dành ra bao nhiêu nguồn lực để sản xuất hàng hóa công (HHC), như quốc phòng, đường cao tốc, và nên dành ra bao nhiêu nguồn lực để làm ra hàng hóa tư nhân (HHT), như xe hơi, máy thu hình, trò chơi video? là những câu hỏi thường được đặt ra cho khu vực công. Chúng ta thường thể hiện sự lựa chọn này bằng biểu đồ năng lực sản xuất. Biểu đồ đó thể hiện những lượng khác nhau của hai loại hàng hóa có thể sản xuất ra một cách hiệu quả, với công nghệ và nguồn lực không đổi. Trong ví dụ của chúng ta, hai hàng hóa đó là HHC và HHT. Hình 1.1 đưa ra những kết hợp khác nhau có thể xảy ra của HHC và HHT mà xã hội có thể sản xuất ra.



Hình 1.1 Đường khả năng sản xuất

Xã hội có thể dành nhiều nguồn lực hơn cho HHC, như quốc phòng, nhưng chỉ có thể bằng cách giảm phần để dành cho tiêu dùng tư nhân. Do đó, từ điểm G đến điểm E, dọc theo đường năng lực sản xuất, HHC tăng lên nhưng HHT lại giảm đi. Điểm I nằm dưới đường năng lực sản xuất, được gọi là phi hiệu quả: xã hội có thể có nhiều HHC và HHT hơn. Điểm N nằm bên trên đường năng lực sản xuất, được gọi là phi khả thi: với công nghệ và nguồn lực hiện có, không thể có được từng ấy khối lượng HHC và từng ấy khối lượng HHT.

ii. Sản xuất cái đó như thế nào? Câu hỏi thứ hai, sản xuất cái gì và nên sản xuất như thế nào, cũng quan trọng như câu hỏi thứ nhất. Khi nào Chính phủ nên phân trách nhiệm sản xuất ra những hàng hóa do công cộng cung cấp và khi nào Chính phủ nên mua hàng hóa này từ các hãng tư nhân? Ở nhiều nước, các doanh nghiệp của Chính phủ sản xuất ra hàng hóa (như dịch vụ điện, nước, điện thoại, vũ khí...) cung cấp cho xã hội; trong khi ở nhiều nước khác thì Chính phủ mua các dịch vụ và hàng hóa này từ các tập đoàn và doanh nghiệp tư nhân. Một số người cho rằng chừng nào những hàng hóa này không do các doanh nghiệp Nhà nước sản xuất ra, thì người người tiêu dùng sẽ bị bóc lột; còn những người khác cho rằng doanh nghiệp Nhà nước hoạt động kém hiệu quả hơn doanh nghiệp tư nhân, do đó mua lại từ khu vực tư nhân sẽ hiệu quả hơn.

iii. Cho ai? Vấn đề phân phối. Những quyết định của Chính phủ về đánh thuế hay chương trình phúc lợi có tác động ra sao đến khoản tiền thu nhập mà cá nhân có được để chi tiêu. Tương tự như vậy, Chính phủ cần quyết định phải sản xuất ra HHC nào; một số nhóm khác lại được lợi ở những hàng hóa khác. Thế nào là công bằng, thu của ai, bao nhiêu và chi cho ai, khi nào là những ví dụ trong vô vàn vấn đề đặt ra cho mảng phân phối của khu vực công.

iv. Thực hiện những lựa chọn tập thể như thế nào? Có một lĩnh vực mà kinh tế học công cộng quan tâm hơn so với các lĩnh vực khác, đó là cách thực hiện những lựa chọn tập thể. Những lựa chọn tập thể này là cái mà cả xã hội phải cùng nhau thực hiện, ví dụ như đối với cơ cấu pháp luật, quy mô chi tiêu vào HHC, v.v… Việc một người quyết định tiêu dùng ra sao phụ thuộc sở thích và khả năng tài chính cá nhân. Việc ra quyết định một cách tập thể phức tạp hơn nhiều, vì những cá nhân có những ước muốn khác nhau, nhưng cuối cùng vẫn phải đi tới một quyết định chung.

Quan điểm mới về vấn đề kinh tế của khu vực công

Hiệu quả của các quyết định công cộng là vấn đề rất phức tạp vì một mặt, quyết định ấy phải đem lại phúc lợi xã hội lớn hơn; mặt khác, quy trình để đi tới quyết định ấy phải đơn giản và tiết kiệm. Một trong những mục tiêu của kinh tế công cộng là nghiên cứu việc thực hiện những lựa chọn tập thể này (hay đôi khi người ta gọi là lựa chọn xã hội) trong các xã hội dân chủ như thế nào để có thể cân bằng những xung đột lợi ích và bảo đảm phát triển ổn định. Phúc lợi xã hội được xem xét trên nền tảng chi phí giao dịch (transaction cost). Các học giả như Neil Komesar và Richard Posner cho rằng chi phí giao dịch là các chi phí của Chính phủ trong quá trình ra quyết định. Các học giả khác trong đó có Ronald Coase lại chú ý tới các chi phí trong quá trình đàm phán hợp đồng và cho rằng đây là chi phí giao dịch.

Theo quan điểm của David M. Driesen thì khái niệm chi phí giao dịch là những chi phí cho việc ra quyết định và ràng buộc thi hành của cả Chính phủ và khu vực tư nhân. Đây là cách tiếp cận tốt nhất để xem xét toàn diện khía cạnh tối thiểu hóa chi phí giao dịch. Nếu việc tối thiểu hóa chi phí giao dịch chỉ cân nhắc tới việc giảm thiểu chi phí giao dịch trong các quyết định của khu vực tư nhân thì rõ ràng rằng quan điểm này quá thiên vị khi không nói tới hiệu quả từ các quyết định từ phía Chính phủ. Việc đánh giá tổng thể không thể bỏ qua những trường hợp chi phí giao dịch trong khu vực tư giảm đi, đồng thời chi phí giao dịch trong khu vực công cộng tăng lên và ngược lại.

Hơn nữa, để có thể tối thiểu hóa chi phí giao dịch xã hội, cả khu vực công cộng và khu vực tư cần được phát huy mặt ưu việt, đồng thời kiểm soát và hạn chế mặt khiếm khuyết của mình. Vấn đề cốt lõi ở đây là chỉ có khu vực công cộng (Chính phủ) là nhân tố chủ động (ít nhất là trong ngắn và trung hạn). Như vậy, vấn đề kinh tế cơ bản của khu vực công cộng (làm gì và không làm gì) chính là nhằm đạt tới phúc lợi xã hội tối ưu, hay nói cách khác là nhằm tối thiểu chi phí giao dịch xã hội.

2. Quá trình nhận thức về vai trò khu vực công cộng trong nền kinh tế

Để đi tới sự đồng thuận về tính ưu việt của mô hình kinh tế hỗn hợp trong giai đoạn hiện nay, nhận thức nhân loại về vai trò của khu vực công/tư đã trải qua nhiều biến động, thăng trầm. Lịch sử cho thấy đã xuất hiện nhiều quan điểm cực đoan, kéo theo những mô hình kinh tế mang tính cực đoan ra đời và thất bại. Có thể điểm qua hai

thái cực, một là quá thiên về vai trò khu vực tư và một là quá thiên về vai trò khu vực công cộng như sau:

2.1. Quan điểm cực đoan về vai trò khu vực thị trường tự do

Ngay Thế kỷ XVII, ở Châu Âu đã xuất hiện quan niệm cho rằng Chính phủ nên có vai trò tích cực trong việc xúc tiến thương mại và công nghiệp. Quan điểm này liên quan một cách đặc biệt với trường phái trọng thương của thế kỷ 17 và 18. Những người theo trường phái trọng thương ủng hộ những hành động mạnh mẽ của Chính phủ để thúc đẩy công nghiệp và thương mại. Thực vậy, nhiều Chính phủ châu Âu đã đóng vai tích cực trong việc thúc đẩy hình thành các thuộc địa, và những người theo trường phái trọng thương là một nhân tố thúc đẩy cho việc thâu tóm thuộc địa. Nhiều học giả đã phản bác lại quan điểm này, trong đó lập luận nổi tiếng nhất có thể kể đến là "bàn tay vô hình" của Adam Smith[5].

A. Smith được coi là nhà sáng lập ra kinh tế học hiện đại mà một trong những công trình nổi tiếng của ông là cuốn sách "Sự giàu có của các quốc gia" (1776). Trong cuốn sách này ông đã ủng hộ vai trò hạn chế của Chính phủ. Trước những thực tiễn đương thời, A. Smith đã đặt câu hỏi: xã hội có thể đảm bảo được rằng liệu những người được trao quyền quản lý xã hội có thực sự vì quyền lợi chung không? Kinh nghiệm đã chỉ ra rằng, ở một số thời điểm, nhiều Chính phủ đã theo đuổi các chính sách tỏ ra phù hợp với mục tiêu công cộng, song ở những thời điểm khác, Chính phủ lại theo đuổi những chính sách mà dù có tưởng tượng xa xôi đến đâu cũng không thể phù hợp với lợi ích công. Hơn nữa, những người quản lý thường theo đuổi lợi ích riêng tư của họ thay vì lợi ích công, và điều đặc biệt là ngay cả những người lãnh đạo có dụng ý tốt cũng vẫn nhiều khi dẫn dắt đất nước mình đi sai đường.

A. Smith lập luận rằng, không nên dựa vào Chính phủ hay bất kỳ một tình cảm đạo đức nào để làm điều tốt đẹp. Lợi ích công được gìn giữ chỉ khi nào mỗi cá nhân đều làm điều gì đó vì lợi ích riêng của bản thân. Lợi ích bản thân là đặc điểm cố hữu hơn cả của con người so với làm điều thiện, và vì vậy, nó là cơ sở hợp lý để tổ chức xã hội. Hơn nữa, cá nhân có thể xác định chắc chắn và chính xác xem lợi ích bản thân là gì trước khi xác định lợi ích công. A. Smith cho rằng cạnh tranh và động cơ lợi nhuận sẽ dẫn dắt con người đến phục vụ lợi ích công cộng trong nỗ lực nhằm đạt lợi ích riêng của cá nhân mỗi người. Động cơ lợi nhuận có thể dẫn dắt người này cung cấp hàng hóa cho những người khác. Thông qua cạnh tranh, chỉ có những hãng sản xuất những gì đang có nhu cầu và có giá thấp mới có thể tồn tại, và như vậy xã hội được hưởng các hàng hóa rẻ và mọi nguồn lực đều được sử dụng hữu ích nhất. Như vậy, cạnh tranh có thể dẫn dắt con người theo đuổi lợi ích cá nhân theo tín hiệu thị trường như có một bàn tay vô hình dẫn dắt, và vô hình chung cũng đem lại lợi ích cho xã hội.

Tuy tư tưởng của A. Smith phản ánh trong di cảo của mình không hoàn toàn cực đoan về cơ chế thị trường và vai trò của khu vực tư nhân, nhưng nhiều người theo A. Smith hoặc vì lầm lẫn hoặc vì tư lợi mà đã biến lập luận "bàn tay vô hình" trở thành ý tưởng cực đoan. Trong giai đoạn đầu của Đại Công nghiệp, những ý tưởng của A. Smith có sức mạnh chi phối đối với cả các Chính phủ lẫn những nhà kinh tế. Nhiều nhà kinh tế học nổi tiếng như John Mill, và Nassau Senior... đã đưa ra một thuyết gọi là Laisez Faire (để mặc cho tư nhân kinh doanh). Thuyết này cho rằng Chính phủ nên

[5] Adam Smith (5/6/1723 - 17/7/1790) là nhà triết học, kinh tế chính trị học gốc xứ Scotland, được coi là người đầu tiên nêu ra khái niệm "bàn tay vô hình".

để cho khu vực tư nhân tự hoạt động; Chính phủ không nên điều hành hay kiểm soát các doanh nghiệp tư nhân. Cạnh tranh tự do sẽ phục vụ cho những lợi ích tốt nhất của xã hội.

Theo cách nhìn đó, không có ủy ban hoặc Chính phủ nào cần quyết định một loại hàng hóa nào đó nên hay không nên sản xuất ra. Hàng hóa đó sẽ được sản xuất ra nếu đáp ứng được thử nghiệm của thị trường, tức là nếu cái gì mà cá nhân muốn trả giá thì phải có giá trị lớn hơn chi phí làm ra nó. Không một ủy ban giám sát nào của Chính phủ cần kiểm tra xem hàng hóa đó sản xuất có hiệu quả hay không: cạnh tranh sẽ loại trừ các nhà sản xuất không hiệu quả. Mặc dù có sự nhất trí khá phổ biến giữa các nhà kinh tế rằng cạnh tranh sẽ dẫn đến hiệu quả cao và là sự kích thích quan trọng đối với đổi mới, sáng tạo; nhưng thực tế cũng cho thấy vô số trường hợp mà ở đó thị trường không hoạt động hoàn hảo như lập luận trên đã nói.

Hạn chế của mô hình kinh tế đưa vai trò của thị trường đến mức cực đoan

Trong giai đoạn này, nhiều khiếm khuyết của nền kinh tế thị trường bộc lộ với hậu quả nặng nề. Tại nhiều nước phương Tây khủng hoảng kinh tế, thất nghiệp thường xuyên, nghiêm trọng (điển hình là cuộc Đại Khủng hoảng kinh tế 1929 – 1933) đã chứng tỏ các lý thuyết ủng hộ tự do kinh doanh dựa trên nguyên lý "bàn tay vô hình" không còn sức thuyết phục. Các nhà kinh tế tìm thấy những minh chứng đáng tin cậy về khiếm khuyết nội tại của cơ chế thị trường, dẫn đến tình trạng nền kinh tế không thể tự điều chỉnh mà tất yếu phát sinh các trục trặc và tổn thất.

Cạnh tranh tự do giữa các doanh nghiệp nhằm tối ưu hóa lợi nhuận trong khi bản chất của doanh nghiệp là "cận thị"; đây là lý do chắc chắn dẫn đến khủng hoảng chu kỳ. Cạnh tranh tự do trong một số điều kiện có thể dẫn đến độc quyền, mà bản thân thị trường tự do không thể khắc phục được tình trạng độc quyền. Cạnh tranh tự do thường dẫn đến sự lạm dụng ngoại ứng, lạm dụng tình trạng thông tin không đối xứng, đồng thời làm trầm trọng thêm tình trạng phân hóa giàu nghèo trong xã hội. Ngay cả khi tồn tại cạnh tranh tự do thì khu vực tư nhân cũng không sẵn sàng cung cấp hoặc cung cấp dưới quy mô nhu cầu xã hội đối với các hàng hóa công. Đây là những khiếm khuyết nội tại mà bản thân cơ chế thị trường không thể tự khắc phục được. Những khiếm khuyết ấy tất yếu dẫn đến những tổn thất, thiếu hiệu quả của nền kinh tế mà về nguyên lý cần phải có những nhân tố khách quan bên ngoài thị trường mới có thể can thiệp, điều chỉnh.

Những khuyết tật, mặt trái của kinh tế thị trường được khái quát như sau:

+ Lạm dụng ngoại ứng tiêu cực, tàn phá môi trường thiên nhiên và làm kiệt quệ tài nguyên; đánh đổi lợi ích ngắn hạn với tổn thất to lớn lâu dài, đe dọa sự tồn tại của nhân loại và cả trái đất.

+ Lạm dụng tình trạng thông tin bất đối xứng; kinh doanh lừa đảo, làm hàng giả; bội ước trong cam kết kinh tế, làm tăng chi phí giao dịch.

+ Làm trầm trọng hơn tình trạng bất bình đẳng trong phân phối thu nhập, phân hoá giàu nghèo ngày càng tăng có thể dẫn đến những biến động xã hội, có thể gây tổn thất nghiêm trọng các thành tựu phát triển và sinh mạng con người.

+ Cung cấp dưới nhu cầu hoặc không cung cấp một số hàng hóa cần thiết để xã hội và nền kinh tế phát triển tối ưu.

+ Bộc lộ nghịch lý cơ bản của cạnh tranh tự do là làm nảy sinh và không tự loại trừ được độc quyền, rồi độc quyền xuất hiện thì lại phủ định cạnh tranh tự do.

+ Tiềm tàng phát sinh bất ổn vĩ mô, khủng hoảng chu kỳ, gây ra thiếu hiệu quả sử dụng nguồn lực và những hậu quả tiêu cực về đời sống xã hội.

+ Kinh tế thị trường thúc đẩy nhu cầu khổng lồ về nguyên, nhiên liệu và thị trường bán hàng, là một nguyên nhân cơ bản dẫn đến các cuộc chiến tranh, kể cả chiến tranh thương mại, tiền tệ hoặc quân sự.

2.2. Quan điểm cực đoan về vai trò của Khu vực công

Không phải tất cả các nhà tư duy xã hội của thế kỷ 19 đều bị lập luận "bàn tay vô hình" của Smith thuyết phục. Từ thực trạng về bất bình đẳng thu nhập, cảnh thất nghiệp đói nghèo của nhiều người lao động, những nhà tư tưởng xã hội như Karl Marx, Sismondi và Robert Owen, đã cố gắng để không chỉ đưa ra những học thuyết giải thích cho những gì họ thấy, mà còn đưa ra những cách thức mà xã hội có thể tổ chức lại. Đối với nhiều người, những tệ nạn trong xã hội bị quy cho là do chế độ sở hữu tư nhân về tư bản; cái mà Adam Smith cho là đức hạnh thì họ cho là điều xấu xa. Karl Marx[6] là người nổi bật trong số những người ủng hộ vai trò lớn hơn của Nhà nước trong việc kiểm soát tư liệu sản xuất. Học thuyết của Marx được Lenin[7] phát triển và vận dụng thắng lợi trong cuộc Cách mạng Tháng 10 Nga năm 1917, xây dựng thành công Nhà nước vô sản Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Xô viết Liên bang Nga (gọi tắt là Liên Xô) và là tiền đề phát triển thành hệ thống Xã hội Chủ nghĩa ở nhiều quốc gia Đông Âu, Á, Mỹ La tinh cho đến sự kiện bức tường Berlin sụp đổ năm 1990.

Lập luận cơ bản của Marx cho rằng phương thức sản xuất tư bản chủ nghĩa tồn tại mâu thuẫn cơ bản giữa giai cấp tư sản và giai cấp vô sản. Cuộc đấu tranh giai cấp này tất yếu dẫn đến sự sụp đổ của giai cấp tư sản. Khi đó, con đường đi đến một xã hội cộng sản không có giai cấp sẽ được mở ra, trong đó các phương tiện sản xuất sẽ thuộc về sở hữu công cộng. Các xí nghiệp đều bị xã hội hóa và sản xuất được điều phối chung bởi một nền kinh tế có kế hoạch. Sự quyết định về sản xuất và phân phối hàng hóa cần phải được tiến hành trong sự đồng thuận với tất cả các thành viên của xã hội. Phương thức sản xuất tư bản dần dần sẽ được thay thế bằng phương thức sản xuất cộng sản và cuối cùng sẽ dẫn đến chủ nghĩa cộng sản.

Với lý thuyết này, tất cả các nước thuộc hệ thống Xã hội chủ nghĩa (ngay sau khi giành được chính quyền) đều phá bỏ triệt để cấu trúc và các quan hệ kinh tế tồn tại trước đó để xây dựng nền kinh tế Xã hội chủ nghĩa theo mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung (central planning economy), hay còn được gọi là nền kinh tế mệnh lệnh (command economy). Theo mô hình này, Nhà nước quản lý kinh tế chủ yếu bằng mệnh lệnh hành chính dựa trên hệ thống chỉ tiêu, pháp lệnh chi tiết áp đặt từ trên xuống dưới. Cơ chế quản lý kinh tế này có đặc trưng cơ bản là Nhà nước quản lý và kế hoạch hoá nền kinh tế một cách tập trung, thống nhất từ chính quyền trung ương.

Tính pháp lệnh thể hiện ở chỗ: Nhà nước xây dựng các chỉ tiêu một cách chủ quan, sau đó đưa xuống cho các doanh nghiệp, thậm chí cả hợp tác xã để thực hiện; Các doanh nghiệp hoạt động trên cơ sở của các quyết định của cơ quan Nhà nước có

[6] Karl Heinrich Marx (5/5/1818 - 14/3/1883), là nhà triết học, kinh tế học người Đức, cha đẻ học thuyết cách mạng vô sản.
[7] Vladimir Ilyich Lenin (22/4/1870 - 21/1/1924), là lãnh tụ của phong trào cách mạng vô sản Nga, Chủ tịch Hội đồng Dân ủy Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Xô viết Liên bang Nga.

thẩm quyền và các chỉ tiêu pháp lệnh được giao; Tất cả phương hướng sản xuất, nguồn vật tư, tiền vốn, định giá sản phẩm, tổ chức nhà máy, nhân sự, tiền lương... đều do các cấp có thẩm quyền quyết định; Mọi sự thay đổi trong kế hoạch và tổ chức thực hiện đều phải báo cáo lên cơ quan chủ quản, khi nào được chấp nhận mới được triển khai.

Hệ thống chỉ tiêu gồm: sản xuất cái gì, sản xuất bao nhiêu và phân phối cho ai; nguồn lực sản xuất gồm: vốn, vật tư, nhân lực; giá bán các loại sản phẩm đều nằm trong chỉ tiêu kế hoạch Nhà nước. Nhà nước thực hiện chế độ bao cấp đối với mọi đơn vị cấp dưới và doanh nghiệp Nhà nước, kể cả hợp tác xã. Đầu vào của các doanh nghiệp – các yếu tố sản xuất do Nhà nước cấp hoàn toàn. Do vậy toàn bộ sản phẩm làm ra đều phải giao nộp lại để Nhà nước phân phối.

Các doanh nghiệp không có quyền tự chủ sản xuất, kinh doanh; cũng không bị ràng buộc trách nhiệm đối với kết quả sản xuất, kinh doanh. Nguồn lực được phân bổ hoàn toàn theo cách thức hành chính cho các xí nghiệp và đơn vị sản xuất. Chế độ tài chính của Nhà nước thực hiện theo nguyên tắc thu đủ, chi đủ; nghĩa là Nhà nước sẽ thu lợi nhuận khi có lãi, và ngược lại cũng sẽ bù cho các xí nghiệp khi bị lỗ.

Tất cả các mặt hàng quan trọng trong đời sống nhân dân được Nhà nước quản lý và phân phối theo khẩu phần thông qua hệ thống tem phiếu[8]. Gạo được phân phối cho khu vực cán bộ/công nhân viên chức và nhân dân khu vực đô thị theo mức giá thống nhất với khối lượng cụ thể cho từng đối tượng, bán tại cửa hàng lương thực của Nhà nước theo sổ (sổ gạo). Thịt, đường, sữa, vải mặc, chất đốt… được phân phối theo phiếu. Các loại hàng hóa kém quan trọng hơn được mua tại cửa hàng bách hóa Nhà nước mà không cần tem phiếu, nhưng có định mức như: muối, nước mắm, thuốc lá, bánh kẹo, kim chỉ, giấy và vở viết… Tất cả các hàng công nghiệp dân dụng được phân phối nhỏ giọt trong hệ thống cơ quan Nhà nước theo nguyên tắc bình bầu trong nội bộ. Chỉ riêng có rau, quả và một vài loại thức ăn tươi sống khác có thể mua tự do ngoài chợ với quy mô nhỏ.

Hạn chế của mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung

Mô hình nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung phát huy nhiều ưu thế trong những bối cảnh nhất định. Liên Xô đã từng đạt được các thành tựu phát triển kỳ diệu trong thời kỳ công nghiệp hóa. Đây là giai đoạn Liên Xô đạt mức phát triển cao nhất và có vị thế chưa từng có trong lịch sử của mình. Năm 1972 so với năm 1922 (năm Liên Xô thành lập), tổng sản lượng công nghiệp Liên Xô đã tăng 321 lần, thu nhập quốc dân tăng 112 lần. Năm 1975, chỉ cần 2 ngày rưỡi, Liên Xô đã sản xuất ra lượng sản phẩm bằng cả năm 1917 (năm có sản lượng cao nhất của Đế quốc Nga cũ), sản lượng công nghiệp chiếm 20% thế giới, chỉ đứng sau Mỹ. Liên Xô đã đóng góp khối lượng sức người sức của rất lớn và là một lực lượng chủ đạo tiêu diệt chủ nghĩa Phát xít trong Chiến tranh Thế giới thứ hai. Liên Xô đã từng đạt được vị trí dẫn đầu thế giới trong một số lĩnh vực như khoa học vũ trụ, điện hạt nhân, luyện kim, công nghệ vũ khí; là nhà sản xuất và xuất khẩu hàng đầu về dầu mỏ và khí tự nhiên trong thập niên 1960; xây dựng nhà máy điện hạt nhân đầu tiên của thế giới năm 1954 tại Obninsk; phóng vệ tinh vũ trụ Sputnik đầu tiên trên thế giới năm 1957; đưa con người đầu tiên bay vào vũ trụ thành công năm 1961.

[8] Tham khảo minh họa về: Sổ gạo, tem, phiếu trong Hộp 1.1

Tuy nhiên, mô hình kế hoạch hóa tập trung đã sớm bộc lộ những khiếm khuyết nghiêm trọng mang tính căn bản. Với tính đa dạng, phức tạp và biến động không ngừng của nền kinh tế thì không một bộ máy Chính phủ nào có đủ năng lực, nhân lực và cơ chế linh hoạt để thực hiện tốt mọi chức năng quản lý thay thế hoàn toàn cơ chế thị trường. Hơn nữa, bản thân bộ máy Chính phủ cũng có những khiếm khuyết nội tại mà nó không thể tự khắc phục được. Trong bối cảnh bộ máy Chính phủ làm thay cơ chế thị trường thì những khiếm khuyết này càng trở nên trầm trọng hơn. Những khiếm khuyết của mô hình kế hoạch hóa tập trung được khái quát như sau:

+ Can thiệp quá sâu vào hoạt động sản xuất, kinh doanh. Các cơ quan hành chính can thiệp quá sâu vào hoạt động sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp nhưng lại không chịu trách nhiệm gì về vật chất và pháp lý đối với các quyết định của mình. Những thiệt hại về vật chất do các quyết định không đúng gây ra thì ngân sách Nhà nước phải gánh chịu.

+ Các doanh nghiệp không có quyền tự chủ sản xuất, kinh doanh, cũng không bị ràng buộc trách nhiệm đối với kết quả sản xuất, kinh doanh. Việc chạy theo và chạy đua với chỉ tiêu được ấn từ trên xuống nhiều khi chỉ là làm thế nào cho thật đẹp sổ sách báo cáo cuối kỳ. Doanh nghiệp chỉ quan tâm đến một vấn đề duy nhất đó là hoàn thành chỉ tiêu, dù cho chỉ tiêu đó có phi lý đến đâu; bởi vì, doanh nghiệp không phải người định giá bán sản phẩm, không quan tâm đến cái gọi là lỗ hay lãi. Những cơ sở hoàn thành chỉ tiêu thường được nhận được tấm bằng khen và trái lại thì bị phê bình hoặc kỷ luật.

+ Chế độ tài chính của Nhà nước thực hiện theo nguyên tắc thu đủ, chi đủ. Nghĩa là Nhà nước sẽ thu lợi nhuận khi có lãi, và ngược lại cũng sẽ phải bù khi bị lỗ. Và trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung quan liêu bao cấp này lỗ thì nhiều mà lãi chẳng thấy đâu do không có sự gắn liền giữa quyền lợi và trách nhiệm của cấp thực hiện.

+ Nghịch lý là đồng tiền không được lưu thông tự do vì kinh tế đều thuộc quyền kiểm soát của Nhà nước; sức lao động không được hoàn trả bằng vật chất xứng đáng; Nguồn lực được phân bổ hoàn toàn theo cách thức hành chính; Cơ chế cung/cầu gần như không có tác động trong nền kinh tế.

+ Tất cả các hàng công nghiệp dân dụng được phân phối nhỏ giọt theo hệ thống cấp ngành hành chính và cơ quan Nhà nước theo nguyên tắc bình bầu trong nội bộ. Do việc cấp, phát, quy định khối lượng hàng hóa tiêu dùng trong nhân dân một cách cứng nhắc, không phù hợp với nhu cầu thực tiễn nên xuất hiện tình trạng mua đi, bán lại các hàng hóa theo kiểu "chợ đen".

Hộp 1: Tem phiếu của nền kinh tế Kế hoạch hóa tập trung

Nguồn: Nhóm tác giả thu thập

2.3. Khu vực công cộng trong nền kinh tế hỗn hợp

Cơ chế và động lực của thị trường là cạnh tranh tự do. Tuy nhiên, thị trường không phải lúc nào cũng chắc chắn dẫn tới sự cạnh tranh tự do vì bản thân thị trường luôn tồn tại những khuyết tật nhất định. Nhiều vấn đề phát sinh từ cơ chế thị trường mà thị trường không giải quyết được với hệ quả là hạn chế hoặc thủ tiêu cạnh tranh tự do như: độc quyền, ô nhiễm môi trường, khủng hoảng, thất nghiệp, sự phân phối bất bình đẳng... Do đó, cần có sự can thiệp của Chính phủ (Nhà nước) để khắc phục các khuyết tật của thị trường. Ngay bản thân A. Smith, mặc dù rất đề cao vai trò điều tiết của thị trường, cũng phải thừa nhận rằng Nhà nước có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm quốc phòng, an ninh, tạo môi trường hòa bình, bảo vệ quyền sở hữu, quyền tự do hoạt động và cạnh tranh kinh tế chính đáng của các chủ thể.

Chịu tác động bởi một số thành công của mô hình Nhà nước thuộc khối Xã hội Chủ nghĩa, J.M. Keynes[9] đưa vai trò can thiệp của Chính phủ lên tầm mức mới và có phần coi nhẹ vai trò của cơ chế thị trường trong lý thuyết của mình. Trong chu trình kinh tế của Keynes, ông dành sự chú trọng rất lớn đối với vai trò điều tiết kinh tế vĩ mô của Nhà nước. Thực chất là Nhà nước bằng những lực lượng của mình có trong tay, tác động vào những đại lượng khả biến độc lập, tiền tệ và lãi suất để làm thay đổi tổng cầu, đến lượt nó sẽ làm thay đổi tổng việc làm và tổng sản phẩm, tổng thu nhập.

Keynes cho rằng, trước hết Nhà nước tác động vào tỷ lệ phân chia giữa tiêu dùng và tiết kiệm bằng chính sách thuế. Thuế thực chất là lấy vào tiết kiệm để hình thành ngân sách Nhà nước. Thuế và tăng thuế đều làm cho tiết kiệm giảm. Còn việc chi tiêu ngân sách cũng sẽ làm thay đổi tỷ lệ giữa tiêu dùng và đầu tư, thay đổi tổng cầu. Như vậy, chính sách tài khóa có tác động mạnh mẽ trong việc điều tiết tổng cầu. Chính sách tiền tệ (tiền tệ và lãi suất) cũng tác động đến việc phân chia tỷ lệ giữa tiêu dùng và tiết kiệm. Khi lạm phát thực chất đã làm giảm tiết kiệm vì cùng một số tiền tiết kiệm nhưng mua được ít hàng hơn, phần tiết kiệm ít đi đã làm gia tăng tiêu dùng. Lãi suất có tác động mạnh đến việc biến tiết kiệm thành đầu tư và kích thích đầu tư để gia tăng tổng cầu. Với các chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ, Nhà nước có thể chủ động tác động làm thay đổi tổng cầu, chủ động điều tiết tổng việc làm, chủ động trong việc ổn định và tăng trưởng kinh tế hay Nhà nước chủ động điều tiết kinh tế vĩ mô.

Đến P. A. Samuelson[10], các nguyên lý và cơ sở khoa học của mô hình kinh tế hỗn hợp mới được làm rõ bởi những nghiên cứu và minh chứng thuyết phục. Samuelson là người sáng lập trường phái kinh tế học vĩ mô tổng hợp, kết hợp kinh tế học vĩ mô cổ điển với kinh tế học Keynes. Ông đã góp phần to lớn để xây dựng và thúc đẩy sự hoàn thiện của mô hình nền kinh tế hỗn hợp trong nửa cuối của Thế kỷ XX. Trong kinh tế học phúc lợi, ông đã góp phần đưa ra lý luận Điều kiện Lindahl-Bowen-Samuelson (tiêu chí để xác định xem một hành động của một chủ thể kinh tế có làm tăng phúc lợi hay không), góp phần đưa ra hàm xác suất trong phúc lợi xã hội (hay hàm phúc lợi xã hội Bergson-Samuelson). Ông có đóng góp vào lý thuyết quyết định sự phân bổ tối ưu nguồn lực trong điều kiện tồn tại cả hàng hóa công lẫn hàng hóa tư nhân.

Theo Samuelson, cơ chế thị trường là một hình thức tổ chức kinh tế, trong đó cá nhân người tiêu dùng và các nhà kinh doanh tác động lẫn nhau qua thị trường để xác định ba vấn đề trung tâm của tổ chức kinh tế (sản xuất gì? cho ai? bao nhiêu?). *Cơ chế thị trường* là cơ chế tinh vi, phối hợp một cách không tự giác mọi người, mọi hoạt động và mọi doanh nghiệp thông qua hệ thống giá cả thị trường. Cơ chế này không phải là sự hỗn độn mà là một trật tự kinh tế, là phương tiện giao tiếp để tập hợp tri thức và hành động của hàng triệu cá nhân khác nhau. Không có bộ não trung tâm, cơ chế thị trường vẫn giải được những bài toán mà máy tính lớn nhất ngày nay không thể giải nổi (vấn đề sản xuất- phân phối).

[9] John Maynard Keynes (1883 – 1946) là nhà kinh tế học người Anh, có ảnh hưởng lớn tới kinh tế học hiện đại, chủ trương ủng hộ cho sự can thiệp của Chính phủ vào kinh tế, được đánh giá là "người khai sinh kinh tế học vĩ mô hiện đại", được coi là "nhà kinh tế có ảnh hưởng nhất thế kỷ 20".

[10] Paul Anthony Samuelson (15/5/1915 - 13/12/2009) là nhà kinh tế học người Mỹ, nhận Giải Nobel Kinh tế năm 1970, được coi là "Cha đẻ của kinh tế hiện đại", và "nhà kinh tế học hàng đầu của thế kỷ 20".

Tuy nhiên, Samuelson cho rằng "điều hành một nền kinh tế mà không có Chính phủ thì cũng như định vỗ tay bằng một bàn tay". Dựa vào cơ chế thị trường có nghĩa là dựa vào bộ máy tự hoạt động của cung cầu, giá cả với môi trường cạnh tranh, lợi nhuận và các quy luật vận hành khách quan. Nhưng kinh tế thị trường vẫn có những khuyết tật nội tại mà tự nó không thể giải quyết được. Vì vậy, Nhà nước phải can thiệp vào kinh tế thông qua việc thiết lập pháp luật, xác định chính sách ổn định kinh tế vĩ mô, tác động vào việc phân bố tài nguyên, tác động vào việc phân bố thu nhập. Qua đó đảm bảo hiệu quả, công bằng và ổn định trong phát triển kinh tế. Nhà nước phải can thiệp vào kinh tế để ngăn chặn khủng hoảng, thất nghiệp, tạo việc làm đầy đủ, nhưng đồng thời phải giữ trong khuôn khổ khôn ngoan của cạnh tranh.

Thất bại của Chính phủ trong mô hình nền kinh tế hỗn hợp

Mặc dù mô hình nền kinh tế hỗn hợp được ghi nhận là hợp lý và hiệu quả nhất với tư cách là thành tựu của trí tuệ nhân loại đạt được tới thời điểm mở đầu của Thế kỷ XXI sau biết bao thăng trầm và trả giá cho những nhận thức cực đoan, thì những bất ổn tiếp tục diễn ra trong các nền kinh tế theo mô hình hỗn hợp lại là các chủ đề để các nhà kinh tế tiếp tục theo đuổi nghiên cứu. Tuy thất bại của thị trường được thừa nhận là cơ sở cho sự can thiệp của Chính phủ, nhưng khiếm khuyết của Chính phủ đã bộc lộ trong quá trình can thiệp và những khiếm khuyết này được gọi chung là thất bại của Chính phủ.

Thực tiễn hoạt động của các Chính phủ cho thấy rằng những hạn chế trong việc can thiệp của Chính phủ xuất phát từ nhiều nguyên nhân, nhưng nguyên nhân khó khắc phục nhất chính là nhược điểm nội tại của Chính phủ. Có bốn lý do chủ yếu gây ra thất bại mang tính hệ thống của Chính phủ, đó là: bộ máy hành chính quan liêu; cơ chế đại diện chính trị; vấn đề lạm quyền; và thông tin của Chính phủ bị hạn chế, bất cập. Nội dung phân tích sâu về thất bại của Chính phủ sẽ được trình bày cụ thể trong các phần sau.

3. Chức năng của Khu vực công cộng trong việc khắc phục thất bại thị trường

Như Rousseau[11] đã trình bày trong "Khế ước xã hội", Chính phủ là chủ thể có quyền lực (hay cụ thể hơn là một nhóm người chấp chính) ở tầm quốc gia, tồn tại theo nhiệm kỳ, được nhân dân trao cho các quyền lực hữu hạn theo hiến pháp, được thay đổi bởi những cuộc bầu cử quốc gia. Như vậy, có thể tóm tắt vai trò và chức năng của Chính phủ là cung cấp các dịch vụ công cần thiết cho xã hội theo Khế ước xã hội (đây là nội dung cơ bản dẫn đến cơ sở lập luận về chính khách và công chức chỉ được làm những gì pháp luật cho phép, mà bản chất là phải tôn trọng tinh thần hiến pháp). Nhiều nhà nghiên cứu đồng thuận phân loại các chức năng của Chính phủ thành sáu nhóm cơ bản, gồm có:

(i) Duy trì khung khổ xã hội và luật pháp. Ví dụ như xây dựng luật, tòa án; cung cấp các dịch vụ và thông tin để nền kinh tế vận hành tốt hơn; thiết lập hệ thống tiền tệ; xác định và giám sát thực hiện quyền sở hữu.

(ii) Bảo đảm sự cạnh tranh. Ví dụ như xây dựng và giám sát thi hành luật chống độc quyền, điều chỉnh các độc quyền tự nhiên.

[11] Jean-Jacques Rousseau (28/6/1712 –2/7/1778), là một triết gia Genevan. Triết lý chính trị của ông chịu ảnh hưởng của Cách mạng Pháp cũng như sự phát triển chung của tư tưởng chính trị, xã hội và giáo dục hiện đại.

(iii) Cung cấp các hàng hóa và dịch vụ công. Ví dụ như cung cấp các hàng hóa và dịch vụ mà thị trường không thể hoặc không sẵn sàng cung cấp (quốc phòng, đèn biển...)

(iv) Tái phân phối thu nhập. Ví dụ như đánh thuế thu nhập cao hơn đối với người giàu; bảo đảm an sinh xã hội; trợ cấp cho trẻ mồ côi, trợ cấp y tế.

(v) Điều chỉnh các ngoại ứng. Ví dụ như đánh thuế để giảm ngoại ứng tiêu cực, như việc gây ô nhiễm môi trường; trợ cấp để khuyến khích các ngoại ứng tích cực, như việc giáo dục. Các ngoại ứng xuất hiện khi việc sản xuất hoặc tiêu thụ một hàng hóa nào đó có những chi phí hoặc lợi ích có ảnh hưởng lan tỏa tới bên thứ ba mà không chỉ dừng lại ở tác động tới người sản xuất và tiêu thụ trực tiếp hàng hóa này.

(vi) Ổn định nền kinh tế. Ví dụ như: sử dụng ngân sách Chính phủ, hoặc cung tiền nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, khống chế lạm phát, giảm bớt thất nghiệp.

Cách phân loại này tương đối rành mạch và hệ thống, nhưng còn một số hạn chế: Thứ nhất, khung khổ xã hội và luật pháp là công cụ quản lý Nhà nước cơ bản, có tính xuyên suốt các chức năng khác. Điều này gây khó khăn cho việc tiếp cận, nhận diện và xếp loại các chức năng. Thứ hai, việc phân chia theo các mục nói trên nặng về giác độ nhiệm vụ và xa rời khía cạnh chức năng bản nhiên. Cũng cần lưu ý rằng cách phân loại trên đây dựa trên lập luận mang tính nền tảng rằng các thất bại của thị trường là cơ sở cho sự can thiệp của Chính phủ. Lập luận này đúng nhưng chưa đủ. Mục tiêu tối thượng của sự tồn tại và hoạt động của Chính phủ phải là tối ưu hóa phúc lợi xã hội, và nhiệm vụ của Chính phủ phải vượt lên trên vai trò khắc phục những thất bại của thị trường, bao gồm cả việc thực hiện vai trò gia trưởng tích cực, và khắc phục khuyết tật của chính bản thân Chính phủ. Nếu việc khắc phục thất bại thị trường lại nảy sinh tổn thất do thất bại của Chính phủ vì chức năng này không còn nhiều ý nghĩa. Mặt khác nếu để mâu thuẫn xã hội tích tụ đến nảy sinh xung đột thì tổn thất xã hội còn nghiêm trọng hơn nhiều.

Như vậy, ý nghĩa kinh tế của sự tồn tại và hoạt động của một Chính phủ trong nền kinh tế hỗn hợp có thể diễn giải bằng một vai trò duy nhất là ***tối ưu hóa phúc lợi xã hội***. Để phúc lợi xã hội luôn luôn hướng về tối ưu, Chính phủ có thể được phân loại các chức năng cơ bản thành ba nhóm là: (i) Giảm chi phí giao dịch xã hội phát sinh từ tình trạng vô Chính phủ; (ii) Can thiệp và khắc phục các thất bại của thị trường; (iii) Cải thiện lợi ích xã hội bằng các can thiệp mang tính gia trưởng tích cực. Trong phạm vi giáo trình này, các nội dung tiếp theo chỉ tập trung làm rõ vai trò của Chính phủ trong việc can thiệp và khắc phục các thất bại của thị trường. Nội dung (i) và (iii) được dành cho phạm vi chuyên sâu hơn.

Thất bại thị trường. Kinh tế học phúc lợi cho rằng nền kinh tế chỉ có hiệu quả Pareto trong các điều kiện nhất định, mà cơ bản là giá cả thị trường thể hiện và phản ánh đầy đủ chi phí hay lợi ích đứng trên quan điểm xã hội. Khi đó, sản lượng cân bằng thị trường đạt được chính là sản lượng hiệu quả xã hội. Trong thực tiễn, có nhiều trường hợp hoặc điều kiện mà nền kinh tế không thể đạt hiệu quả Pareto. Các nhà kinh tế gọi tình trạng ấy là "Thất bại thị trường" (market failure).

Nguyên nhân dẫn tới tình trạng này có thể là do bản chất của loại hình hàng hóa hoặc khiếm khuyết nội tại của cơ chế thị trường mà bản thân thị trường không thể tự

khắc phục được. Những hạn chế hoặc khiếm khuyết này được gọi chung là những thất bại của thị trường và đó là những cơ sở để có hành động can thiệp của Chính phủ.

Ngoài khía cạnh kinh tế, thói quen tiêu dùng của một bộ phận xã hội có thể dẫn đến tác động có hại làm giảm hiệu quả phát triển xã hội. Trong trường hợp ấy, Chính phủ cũng có vai trò can thiệp, điều chỉnh. Như vậy, sự can thiệp của khu vực công cộng nói chung và Chính phủ nói riêng làm tăng hiệu quả xã hội chính là cơ sở kinh tế cho sự can thiệp của Chính phủ, hay nói cách khác chính là cơ sở lý luận về tính kinh tế cho sự tồn tại, vận hành của Chính phủ.

Nghiên cứu các môn khoa học kinh tế học cho thấy việc giải quyết các vấn đề kinh tế được giải quyết theo các qui luật khách quan của thị trường có rất nhiều ưu điểm mà bất kỳ xã hội nào cũng mong muốn. Thực tiễn phát triển kinh tế ở Việt Nam cũng cho thấy rất rõ điều đó, thị trường chính là động lực tiết kiệm chi phí cải tiến công nghệ, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, đó là người tiêu dùng được mua nhiều hàng hóa hơn với giá rẻ hơn, chất lượng ngày một tốt hơn… Nhưng không thể khẳng định kinh tế thị trường tự điều tiết là ưu việt.

Thực tiễn cho thấy có nhiều vấn đề mà thị trường tự nó không giải quyết được: vấn đề sản xuất độc quyền, ngoại ứng, hàng hóa công, sự phân hóa trong xã hội, mất ổn định vĩ mô, hàng hóa khuyến dụng…Chính vì thế nền kinh tế thị trường không thể thiếu sự can thiệp của Chính phủ - sự can thiệp của Chính phủ vào nền kinh tế thị trường là mang tính tất yếu. Theo một ví dụ nổi tiếng của Samuelson thì "điều hành một nền kinh tế mà không có Chính phủ thì cũng như định vỗ tay bằng một bàn tay".

Những mặt lợi ích bắt nguồn từ sự can thiệp của Chính phủ, khắc phục được những thất bại thị trường, phân phối lại và đảm bảo cân bằng xã hội. Trong từng nhiệm vụ ấy, tính hiệu quả phụ thuộc sự lựa chọn sử dụng biện pháp nào? mức can thiệp đến đâu? Những thiệt hại cũng bắt nguồn từ sự can thiệp, bao gồm từ việc tiêu tốn nguồn lực công, làm méo mó cân bằng thị trường, tăng tốn kém về chi phí quản lý… Hiệu quả tổng thể là ngày càng giảm thiểu mặt tổn thất và không ngừng tăng cường mặt lợi ích từ sự tồn tại và hoạt động của Chính phủ, liên quan tới khía cạnh "làm, không làm" và làm như thế nào là tốt nhất.

Các nội dung sau lần lượt giới thiệu về các thất bại thị trường. Nội dung chi tiết của một số thất bại thị trường cụ thể sẽ được trình bày trong các chương sau.

3.1. Hàng hóa công

Xét theo tính chất tiêu dùng, người ta chia thế giới hàng hóa (hay dịch vụ) ra làm hai loại: hàng hóa tư nhân và hàng hóa công. Hàng hóa tư nhân là những hàng hóa mà xét theo tính chất tiêu dùng, người ta có thể và cần phải sử dụng riêng. Hàng hóa công là những hàng hóa mà xét theo tính chất tiêu dùng, người ta có thể và cần phải tiêu dùng chung.

Một hàng hóa công thuần túy có hai đặc tính:

Thứ nhất, tính không cạnh tranh về phương diện tiêu dùng. Khi hàng hóa có tính chất này, lợi ích giữa những người tiêu dùng không cạnh tranh hay xung đột với nhau. Nếu một người đã sử dụng hay tiêu dùng hàng hóa thì sự kiện này không ảnh hưởng đến khả năng hay thực tế tiêu dùng hàng hóa của người khác. Ví dụ, ngọn hải đăng là một hàng hóa như vậy. Ở ngoài khơi, khi một con tàu biển nhìn vào ngọn hải đăng (tức

là sử dụng ngọn hải đăng) để xác định phương hướng, nó không làm ảnh hưởng đến khả năng sử dụng ngọn hải đăng này của các con tàu khác. Ta nói, ngọn hải đăng là hàng hóa có tính không cạnh tranh về mặt tiêu dùng.

Thứ hai, tính không thể loại trừ về mặt phân phối, tức là người sở hữu hàng hóa, ngay cả khi muốn, cũng không có khả năng hoặc rất tốn kém để loại trừ một người nào đó sử dụng hay tiêu dùng hàng hóa ấy một khi đã có trên thị trường. Trở lại với ví dụ về ngọn hải đăng, một khi nó đã được lắp đặt trên bờ biển thì mọi con tàu khi đi qua vùng biển có ngọn hải đăng đều có khả năng sử dụng tín hiệu ánh sáng của nó, mà người sở hữu ngọn đèn dù muốn cũng không thể loại trừ một số con tàu ra khỏi lợi ích sử dụng tín hiệu này. Trong trường hợp người sở hữu ngọn đèn muốn thu phí sử dụng tín hiệu của hải đăng, việc thu phí sẽ khó khăn và tốn kém đến mức không thể thực hiện được.

Do những đặc tính nói trên của hàng hóa công mà việc cung cấp nó một cách có hiệu quả thông qua thị trường tư nhân có thể không thực hiện được. Chẳng hạn, khi hàng hóa có tính chất không thể loại trừ, vấn đề "kẻ ăn không" (free rider) sẽ xuất hiện. Một khi mà người sở hữu hàng hóa không có khả năng ngăn cản người khác sử dụng hàng hóa, thì những kẻ biển lận sẽ có xu hướng sử dụng "ké" hàng hóa của người khác đã bỏ tiền mua mà không muốn trả tiền của mình để mua sắm hàng hóa. Khi nhiều người không muốn trả tiền để mua sắm hàng hóa, thị trường tư nhân sẽ không thể cung cấp được loại hàng hóa này, cho dù nó có quan trọng như thế nào đối với xã hội. Trong trường hợp Chính phủ cho phép một doanh nghiệp cung cấp một hàng hóa công nhất định và thu phí (ví dụ xây một đoạn đường cao tốc), việc thu phí làm tổn thất phúc lợi xã hội khi một phần người có nhu cầu bị loại trừ ra khỏi thị trường. Như vậy, hàng hóa công là một thất bại của thị trường vì thị trường không sẵn sàng cung cấp, hoặc không cung cấp đủ hàng hóa ấy cho nhu cầu xã hội; hoặc nếu tham gia cung cấp thì gây tổn thất phúc lợi xã hội lớn hơn so với giải pháp cung cấp thông qua khu vực công. Do đó, Chính phủ có chức năng khắc phục thất bại thị trường liên quan tới hàng hóa công nhằm giảm bớt tổn thất phúc lợi xã hội.

3.2. Ngoại ứng

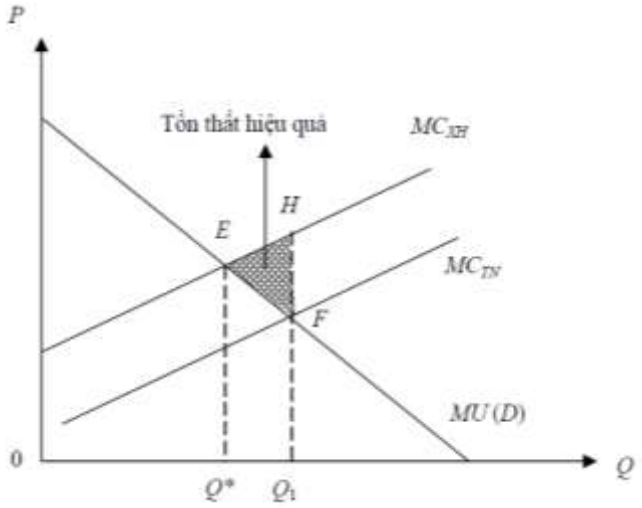
Ngoại ứng xuất hiện khi một quá trình sản xuất hay tiêu dùng hàng hóa hay dịch vụ nào đó tác động (gây thiệt hại hay mang lại ích lợi) đến những đối tượng trực tiếp hoặc không trực tiếp tham gia các giao dịch, nhưng các tác động ấy không được phản ánh đầy đủ vào chi phí hay lợi ích đứng trên quan điểm toàn xã hội. Khi đó, lợi ích hay chi phí xã hội trong việc sản xuất hay tiêu dùng một khối lượng hàng hóa nào đó sẽ không trùng khớp với lợi ích hay chi phí của các cá nhân (ta gọi là lợi ích hay chi phí tư nhân); giá cả thị trường không thể hiện và phản ánh đầy đủ chi phí hay lợi ích đứng trên quan điểm xã hội.

Ở trên, chúng ta nói rằng, khi thị trường là thị trường cạnh tranh hoàn hảo thì sản lượng cân bằng thị trường chính là sản lượng hiệu quả Pareto. Thật ra điều khẳng định đó chỉ đúng với giả định rằng mọi hành vi sản xuất hay tiêu dùng đều không gây ra ngoại ứng. Trong thực tế, ngoại ứng xuất hiện ở hầu hết mọi hoạt động sản xuất và tiêu dùng. Ngoại ứng được phân thành hai loại: Ngoại ứng tiêu cực, Ngoại ứng tích cực.

Ngoại ứng tiêu cực: Khi một quá trình sản xuất hay tiêu dùng hàng hóa (hoặc dịch vụ) gây thiệt hại cho ai đó mà người này không được đền bù thì ta nói quá trình đó đã gây ra một ngoại ứng tiêu cực. Nói cách khác, ngoại ứng tiêu cực xảy ra trong

trường hợp một hoạt động sản xuất hay tiêu dùng nào đó tác động tiêu cực (tạo ra một tổn hại hay chi phí) cho người khác song người gây ra tác động lại không bị trừng phạt bởi những gì mà anh ta gây ra. Tác động gây ô nhiễm môi trường của việc sản xuất xi măng nói trên là ví dụ điển hình của một ngoại ứng tiêu cực.

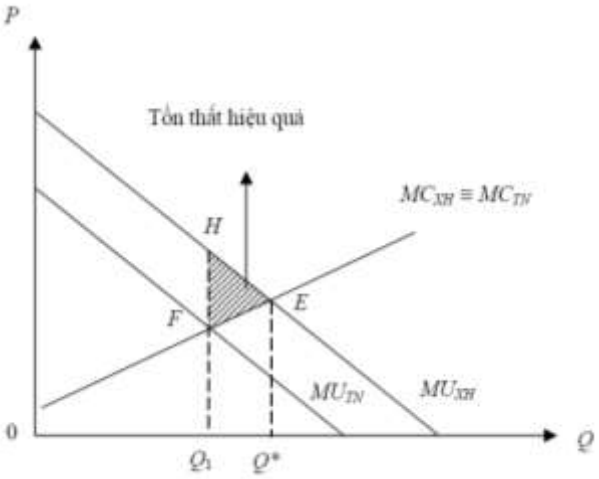
Ví dụ về ngoại ứng tiêu cực: Ta có thể thấy những điều đó qua hình minh họa dưới đây:



Hình 1.2 Ngoại ứng tiêu cực

Sản lượng cân bằng thị trường là Q_1, tương ứng với trạng thái cân bằng F. Nếu đứng trên quan điểm xã hội, đường chi phí cận biên phải là đường MC_{XH}, cao hơn đường chi phí cận biên tư nhân MC_{TN}. Sản lượng hiệu quả vì vậy phải là Q^*, thấp hơn sản lượng thị trường Q_1.

Ngoại ứng tích cực: Một hoạt động sản xuất hay tiêu dùng nhất định có thể gây ra ngoại ứng tích cực nếu như nó đem lại lợi ích cho một người nào đó mà người này không phải trả tiền. Chẳng hạn, việc chúng ta sửa chữa hay xây dựng ngôi nhà của mình có thể làm đẹp thêm cả ngôi nhà của người hàng xóm nếu như ngôi nhà của ta được thiết kế một cách cẩn trọng và tỏ ra hài hòa với những ngôi nhà xung quanh. Trong trường hợp này, người hàng xóm đã được thụ hưởng một ngoại ứng tích cực: anh ta được lợi mà không phải tốn kém gì thêm. Khi ngoại ứng tích cực xuất hiện, sản lượng cân bằng thị trường thấp hơn sản lượng hiệu quả xã hội. Ta có thể thấy những điều đó qua các hình minh họa dưới đây:



Hình 1.3 Ngoại ứng tích cực

Khi ngoại ứng tích cực xuất hiện, lợi ích hay độ thỏa dụng cận biên xã hội cao hơn lợi ích hay độ thỏa dụng cận biên của các cá nhân trực tiếp tham gia các giao dịch thị trường. Sản lượng Q^* cao hơn sản lượng thị trường Q_1.

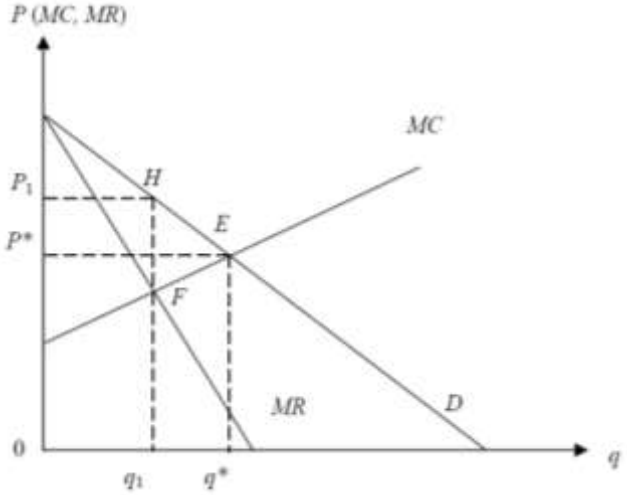
Tóm lại, khi xuất hiện ngoại ứng (cả tiêu cực hoặc tính cực) thì sản lượng cân bằng thị trường không còn là sản lượng hiệu quả xã hội, cho dù thị trường là thị trường cạnh tranh hoàn hảo. Chính phủ có chức năng khắc phục thất bại thị trường liên quan tới ngoại ứng nhằm giảm bớt tổn thất phúc lợi xã hội.

3.3. Độc quyền

Các thị trường nói chung là thị trường cạnh tranh không hoàn hảo. Các doanh nghiệp trong trường hợp này ít nhiều là các tổ chức có quyền lực thị trường, do đó chúng có khả năng định giá vượt quá mức chi phí biên của đơn vị sản lượng cuối cùng. Khi đó, điều kiện đảm bảo hiệu quả Pareto bị vi phạm. Sản lượng thị trường không phải là sản lượng hiệu quả.

Ta hãy lấy trường hợp mà tổn thất hiệu quả thường bộc lộ rõ ràng nhất là trường hợp độc quyền làm ví dụ. Để tối đa hóa lợi nhuận, nhà độc quyền sẽ lựa chọn sản lượng sao cho tại đơn vị sản lượng cuối cùng, chi phí biên *MC* bằng doanh thu biên *MR*. Tuy nhiên, đường cầu đối diện với nhà độc quyền (trong trường hợp này đó cũng chính là đường cầu thị trường) là một đường dốc xuống. Do đó, mức giá *P* luôn luôn lớn hơn mức doanh thu biên ở mỗi điểm sản lượng. Vì vậy, tại mức sản lượng tối ưu, mức giá *P* mà doanh nghiệp độc quyền đặt phù hợp với đường cầu thị trường, sẽ lớn hơn chi phí biên*MC* tương ứng. Trong trường hợp này, sản lượng thị trường thấp hơn sản lượng hiệu quả và xã hội phải gánh chịu một tổn thất hiệu quả nhất định do độc quyền gây ra.

Trên đồ thị ở hình 1.4, sản lượng hiệu quả đối với xã hội là mức sản lượng *q**, tương ứng với điểm cắt của đường chi phí biên *MC* với đường cầu thị trường *D*. Sản lượng tối đa hóa lợi nhuận đối với nhà độc quyền là q_1, tương ứng với giao điểm của đường chi phí biên MC và đường doanh thu biên *MR*. Vì *MR* nằm phía trong đường cầu, biểu thị *MR* thấp hơn *P* ở mỗi mức sản lượng dương, nên sản lượng q_1 nhỏ hơn sản lượng *q**. Lượng tổn thất hiệu quả xã hội, tức lượng mất mát trong lợi ích ròng xã hội, được biểu thị bằng diện tích tam giác *EFH*.



Hình 1.4 Độc quyền và tổn thất hiệu quả

Để tối đa hóa lợi nhuận, nhà độc quyền lựa chọn sản lượng q_1 thấp hơn sản lượng hiệu quả q^*. Như vậy, độc quyền là một thất bại thị trường và Chính phủ có chức năng khắc phục thất bại thị trường liên quan tới độc quyền nhằm giảm bớt tổn thất phúc lợi xã hội.

3.4. Thông tin bất đối xứng

Như chúng ta đã biết, một trong những điều kiện để tồn tại thị trường cạnh tranh hoàn hảo là những người mua hay người bán phải có đủ thông tin về thị trường. Khi tham gia vào các giao dịch thị trường, họ phải có được những thông tin cần thiết về chất lượng hàng hóa, tính năng, tác dụng của nó, các điều kiện giao dịch hay mua bán, giá cả hàng hóa, những dịch vụ sau bán hàng kèm theo... Chỉ trong điều kiện đó, những người sản xuất hay tiêu dùng, người mua hay bán hàng hóa mới có khả năng ra quyết định chính xác, hiệu quả, phù hợp với tình hình thị trường.

Tuy nhiên, việc thu thập thông tin về thị trường không phải lúc nào cũng dễ dàng và không tốn kém. Sự khác biệt về thông tin giữa người sản xuất và người tiêu dùng là tình trạng phổ biến đối với khá nhiều hàng hóa, dịch vụ trong nền kinh tế. Tình trạng này được gọi là hiện tượng thông tin bất cân xứng, nghĩa là một bên nào đó trong quan hệ giao dịch có ít thông tin hơn bên kia về thứ hàng hóa được mua bán. Trong những trường hợp này, những người sản xuất hay tiêu dùng sẽ không đánh giá được chính xác chi phí và lợi ích liên quan đến hàng hóa mà họ tham gia trao đổi. Quyết định của họ, phù hợp với trạng thái thông tin mà họ có, sẽ trở nên không hiệu quả. Sản lượng cân bằng thị trường, vì thông tin sai lệch, trở nên hoặc cao hơn hoặc thấp hơn sản lượng hiệu quả. Như vậy, thông tin bất đối xứng là một thất bại thị trường, và Chính phủ có chức năng khắc phục thất bại thị trường liên quan tới thông tin bất đối xứng nhằm giảm bớt tổn thất phúc lợi xã hội.

3.5. Bất ổn vĩ mô

Nền kinh tế thị trường, xét theo thời gian, vận động theo chu kỳ. Tổng sản lượng thực tế của nền kinh tế không tăng trưởng một cách đều đặn theo sự sự tích lũy các nguồn lực chung của nó mà lại có xu hướng biến động lúc cao, lúc thấp so với mức sản lượng tiềm năng. Vào thời kỳ phồn thịnh, nền kinh tế tăng trưởng nhanh, sản lượng đạt cao so với tiềm năng, công ăn việc làm dồi dào, do đó, tỷ lệ thất nghiệp hay tỷ lệ những người không có việc làm thấp. Trong trạng thái nền kinh tế tăng trưởng

quá "nóng", giá cả hàng hóa cũng thường tăng nhanh hay nói cách khác, tỷ lệ lạm phát lúc này thường cao. Sự phồn thịnh của nền kinh tế thường không duy trì được lâu. Dần dần nền kinh tế sẽ tăng trưởng chậm lại, Đến một lúc nào đó, trạng thái xuống dốc của nền kinh tế biểu lộ rõ rệt ở sự suy thoái. Sản lượng thực tế càng ngày càng thấp so với mức sản lượng tiềm năng. Khi nền kinh tế tăng trưởng chậm hoặc không tăng trưởng, tỷ lệ thất nghiệp sẽ gia tăng. Nhiều nhà máy phải đóng cửa hay chỉ sản xuất cầm chừng. Không chỉ lao động mà các nguồn lực khác của nền kinh tế cũng không được sử dụng hết công suất. Trong bối cảnh đó, thu nhập của người dân bị giảm sút. Trên thị trường, hàng hóa bị đình đốn, khó tiêu thụ. Vì thế, giá cả hàng hóa thường hạ hoặc khó tăng: tỷ lệ lạm phát chung của nền kinh tế lúc này, trái ngược với thời kỳ phồn thịnh, thường thấp.

Khi nền kinh tế kéo dài thời kỳ suy thoái đến điểm "đáy" thấp nhất của nó (đôi khi người ta gọi giai đoạn trầm trọng nhất của thời kỳ suy thoái là giai đoạn khủng hoảng của nền kinh tế), dần dần sự suy thoái sẽ chậm lại, và nền kinh tế sẽ lại phục hồi. Khi dự trữ máy móc, thiết bị của nền kinh tế xuống thấp một mức nào đó, người ta lại buộc phải gia tăng đầu tư để phục hồi, thay thế những máy móc, thiết bị cũ đã bị hư hỏng. Theo đà đó và cùng với những xung lực khác, nền kinh tế dần dần lấy lại được đà tăng trưởng. Sản lượng thực tế tăng dần đuổi theo và vượt mức sản lượng tiềm năng. Cứ thế, nền kinh tế lại dần đạt được thời kỳ phồn thịnh mới, trước khi dần dần lại rơi vào một thời kỳ suy thoái mới... Vì sự biến động sản lượng cứ lặp đi lặp lại như vậy nên được gọi là tính chu kỳ của nền kinh tế.

Sự vận động của nền kinh tế thị trường, xét trên góc độ vĩ mô, theo những chu kỳ như vậy tạo nên một sự mất ổn định vĩ mô. Sản lượng lên xuống thất thường mặc dù xét dài hạn, nó vẫn bộc lộ một xu hướng hay tiềm năng tăng trưởng nào đó. Nền kinh tế lúc phải gánh chịu tỷ lệ lạm phát cao, lúc lại rơi vào suy thoái với tỷ lệ thất nghiệp cao. Điều đó tạo ra sự bấp bênh và rủi ro đối với cuộc sống của nhiều người trong xã hội. Tính bất ổn định vĩ mô là một thất bại thị trường. Chính phủ có chức năng khắc phục thất bại sự bất ổn vĩ mô nhằm giảm bớt tổn thất phúc lợi xã hội.

3.6. Đói nghèo và bất bình đẳng thu nhập

Đói nghèo và bất bình đẳng thu nhập là một biểu hiện của thất bại thị trường, đồng thời cần đến sự can thiệp từ cả ba nhóm chức năng Nhà nước, gồm: giảm chi phí giao dịch, khắc phục thất bại thị trường, và can thiệp mang tính gia trưởng tích cực.

Giá cả các yếu tố sản xuất hình thành trên nguyên tắc khan hiếm tương đối có thể là một cách để thị trường sử dụng các yếu tố sản xuất một cách có hiệu quả. Một yếu tố sản xuất ít khan hiếm cần có giá thấp nhằm khuyến khích xã hội sử dụng nó nhiều hơn. Ngược lại, một yếu tố sản xuất quá khan hiếm cần được xã hội sử dụng một cách tiết kiệm và việc định giá cao trên thị trường về loại yếu tố sản xuất này là một cách để thị trường định hướng điều đó. Tuy nhiên, cách thức hoạt động như vậy của thị trường yếu tố sản xuất có thể gây ra những hậu quả nghiêm trọng trong phân phối thu nhập. Nó không hề đảm bảo sự công bằng về thu nhập. Thậm chí theo nguyên tắc của thị trường, sự phân hóa giàu nghèo, hay sự chênh lệch về thu nhập giữa các tầng lớp dân cư là không tránh khỏi.

Khi những người khác nhau sở hữu với những mức độ rất khác nhau về các nguồn lực, thu nhập của họ không thể giống nhau. Một người chỉ có nguồn lực lao động như nguồn tạo ra thu nhập duy nhất thường nghèo hơn rất nhiều so với một

người có khả năng lao động tương đương song lại sở hữu nhiều tài sản khác như cổ phiếu, đất đai, hay nhà máy. Ngay giữa những người chỉ có nguồn lực lao động là duy nhất thì chất lượng lao động mà họ sở hữu lại cũng có thể là rất khác nhau. Mức lương thị trường mà họ nhận được do đó cũng rất chênh lệch. Những người chỉ có khả năng làm những công việc giản đơn thường có thu nhập thấp hơn rất nhiều so với những người lao động có tay nghề cao, làm được các công việc phức tạp mà xã hội đang có nhu cầu cao.

Sự chênh lệch thu nhập hay phân hóa giàu nghèo giữa các bộ phận dân cư trong xã hội có thể trở thành vấn đề xã hội nghiêm trọng khi nó vượt quá một giới hạn nào đó. Một khi trong xã hội có quá nhiều người nghèo đói - những người có thu nhập quá thấp và bấp bênh, sống chật vật cả với việc thỏa mãn những nhu cầu tối thiểu (ăn, mặc, ở...), đồng thời của cải hay sản phẩm xã hội lại quá tập trung trong tay một số người giàu thì sự chênh lệch thu nhập, khoảng cách giàu nghèo trong xã hội đã trở nên sâu sắc. Hiện trạng như vậy chứa đựng mầm mống của những xung đột xã hội, tạo ra những bất ổn định về mặt xã hội. Vì thế, sự chênh lệch giàu nghèo hay sự bất công bằng về thu nhập được xem như là một thất bại thị trường, đòi hỏi Nhà nước phải can thiệp.

TÓM TẮT CHƯƠNG 1

Khu vực công cộng ra đời như một tất yếu trong quá trình tiến hóa loài người để tổ chức xã hội và bảo đảm xã hội phát triển vững mạnh. Khu vực công cộng bao gồm các tổ chức do Nhà nước thành lập, cấp kinh phí hoạt động; nhằm thực hiện các chức năng do Nhà nước quyết định. Kinh tế học về khu vực công cộng tập trung vào bốn vấn đề cơ bản là: (i) Sản xuất cái gì? (ii) Sản xuất cái đó như thế nào? (iii) Sản xuất cái đó cho ai? (iv) Quyết định những vấn đề đó như thế nào?

Sau nhiều thăng trầm nhận thức, nhân loại đi đến sự đồng thuận về mô hình nền kinh tế hỗn hợp. Khu vực công cộng trong nền kinh tế hỗn hợp có vai trò can thiệp và sửa chữa các thất bại thị trường. Sự can thiệp ấy đạt hiệu quả khi khắc phục được những thất bại thị trường nhưng không vượt quá mức cần thiết để dẫn tới những ảnh hưởng tiêu cực. Sáu (06) thất bại thị trường cơ bản là: (i) Hàng hóa công, (ii) Ngoại ứng, (iii) Độc quyền, (iv) Thông tin bất đối xứng, (v) Bất ổn vĩ mô, (vi) Đói nghèo và bất bình đẳng thu nhập.

CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP

1. Phân biệt Khu vực công, khu vực thị trường tự do, khu vực xã hội dân sự?
2. Trình bày những hiểu biết của anh/chị về "Khế ước xã hội"
3. Tại sao nói "Khu vực công cộng hình thành như một tất yếu trong tiến hóa xã hội loài người?"
4. Các tổ chức thuộc khu vực công cộng có những đặc trưng cơ bản nào?
5. Phân biệt Nhà nước và Chính phủ?
6. Mô hình nền kinh tế hỗn hợp hoạt động như thế nào?
7. So sánh mô hình nền kinh tế hỗn hợp với các mô hình nền kinh tế cực đoan về vai trò khu vực công, hoặc về vai trò khu vực thị trường tự do?

Lưu ý: Bản thảo Giáo trình KTCC UEB VNU HN, Lưu hành nội bộ.

8. Những thất bại của Chính phủ trong mô hình nền kinh tế hỗn hợp là gì?
9. Phân tích tính kinh tế của chức năng Chính phủ trong việc can thiệp vào các thất bại thị trường?
10. Tại sao nói "Tính kinh tế của sự tồn tại, tổ chức và hoạt động của khu vực công cộng là nhằm tối ưu hóa phúc lợi xã hội"?

Chương 2: PHƯƠNG PHÁP LUẬN NGHIÊN CỨU KINH TẾ CÔNG CỘNG

Như phần giới thiệu đã đề cập, Kinh tế công cộng là chuyên ngành áp dụng những nguyên lý kinh tế học vào việc phân tích hoạt động của khu vực công cộng dưới quan điểm hiệu quả và phúc lợi xã hội. Để có cơ sở phục vụ các lập luận phân tích và đánh giá trong các chương sau, Chương 2 trình bày các cơ sở lý thuyết về hiệu quả theo cách tiếp cận của kinh tế học phúc lợi và cung cấp cho người học cách tiếp cận phân tích từ giác độ chuẩn tắc và thực chứng.

Như chúng ta đều biết, khái niệm hiệu quả thông thường được nêu trong phạm vi của mối quan hệ giữa các nhân tố đầu vào và đầu ra của một quá trình. Kinh tế học phúc lợi thuộc về nhóm kinh tế học chuẩn tắc, do đó các tiêu chuẩn về hiệu quả của kinh tế học phúc lợi có nội hàm lớn hơn so với khái niệm hiệu quả mang tính thực chứng. Hiệu quả của kinh tế học phúc lợi trên phương diện cá nhân là lợi ích cận biên đối với người tiêu dùng và chi phí cận biên đối với đơn vị sản phẩm; Hiệu quả của kinh tế học phúc lợi trên phương diện xã hội thể hiện bằng thặng dư người tiêu dùng và thặng dư người sản xuất trong cung cầu thị trường.

Tất cả mọi việc can thiệp làm mất cân bằng cung cầu đều gây ra những tổn thất phúc lợi xã hội. Tuy nhiên, việc cân nhắc chấp nhận những tổn thất phúc lợi ở chừng mực nhất định để tránh được những tổn thất phúc lợi lớn hơn là sơ sở của việc bảo đảm hiệu quả tổng thể, dài hạn khi nghiên cứu về kinh tế học của khu vực công.

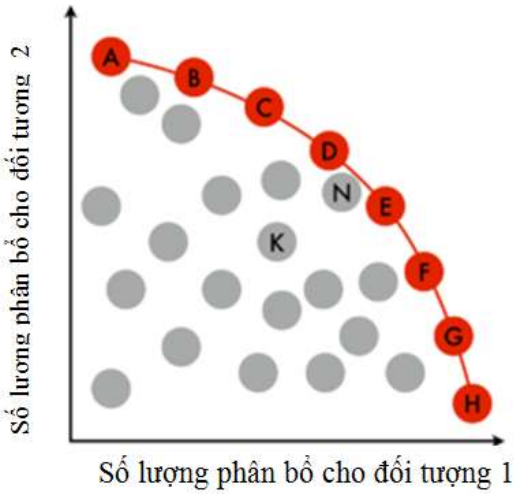
1. Cơ sở lý thuyết về hiệu quả

1.1. Hiệu quả Pareto[12]

*Khái niệm: **Hiệu quả Pareto** là tình trạng phân bổ nguồn lực trong nền kinh tế khi mà không thể làm cho một cá nhân nào đó có lợi hơn nếu không làm cho bất cứ cá nhân nào khác bị thiệt*. Khái niệm hiệu quả Pareto được sử dụng như một tiêu chuẩn đánh giá tình trạng sử dụng tối ưu các nguồn lực trong xã hội. Vì lý do này mà hiệu quả Pareto còn được gọi là ***Tối ưu Pareto***. Cần chú ý rằng việc đề cập đến hiệu quả Pareto luôn ngầm định điều kiện phân bổ nguồn lực diễn ra trong môi trường cạnh tranh tự do và thị trường đầy đủ. Trong môi trường ấy, cơ chế hoạt động của "bàn tay vô hình" điều chỉnh việc phân bổ nguồn lực sao cho không có bất cứ sản phẩm nào dư thừa và không có bất cứ nhân tố sản xuất nào được sử dụng lãng phí.

Minh họa này là một ví dụ về một tập hợp các điểm Hiệu quả Pareto tạo nên đường giới hạn hiệu quả Pareto (Pareto Efficient Frontier), đó chính là chuỗi các điểm màu đỏ trong hình 2.1.

[12] Vilfredo Pareto (1848-1923) là nhà kinh tế xã hội học người Italia



Hình 2.1 Hiệu quả Pareto và Cải thiện Pareto

Nếu tình trạng phân bổ trong nền kinh tế chưa đạt hiệu quả Pareto (bất cứ điểm nào bên trong giới hạn hiệu quả, việc cải thiện hiệu quả Pareto có thể thực hiện được bằng cách tái phân bổ sao cho lợi ích của các bên được phân bổ được tăng lên, hoặc cải thiện được lợi ích của ít nhất một đối tượng mà không làm tổn hại đến lợi ích của bất cứ đối tượng nào khác.

Điều này không xảy ra đối với các điểm trên đường giới hạn hiệu quả. Bất cứ việc tăng lợi ích của một đối tượng nào đều phải giảm bớt lợi ích của một đối tượng khác. Như vậy mọi điểm phân bổ đạt trạng thái nêu trên không còn cách nào cải thiện thêm mức độ hiệu quả, và tập hợp các điểm ấy gọi là đường giới hạn hiệu quả Pareto. Tuy nhiên, nội dung phân tích trên mới chỉ dừng lại ở giả định việc phân phối lại không làm thay đổi giá trị phúc lợi. Cần tiếp cận khái niệm Hiệu quả Pareto này dưới hai giác độ, một là phải bảo đảm không có nguồn lực hoặc sản phẩm nào dư thừa, hai là việc sử dụng chúng đạt mức tối ưu trong thị trường cạnh tranh. Trong điều kiện cạnh tranh tự do, bất cứ sự thay đổi về giá của một hàng hóa tiêu dùng hoặc một nhân tố đầu vào sản xuất nào đó đều có tác động lên các nhân tố khác trong nền kinh tế gây hiệu ứng cơ cấu lại về giá và lượng tiêu thụ. Kinh tế vi mô đã chỉ rõ, trong thị trường cạnh tranh tự do, các nhân tố đầu vào sản xuất hoặc hàng tiêu dùng đều chịu sự chi phối thống nhất về giá, do đó lựa chọn của người tiêu dùng (đường bàng quan) và lựa chọn đầu vào các nhân tố sản xuất (đường đẳng lượng) được giả định là chịu sự tác động thống nhất về giá nêu trên. Nội dung sau tiếp tục giải thích bản chất của sự hiệu quả nêu trên.

Khái niệm hiệu quả Pareto có một số hạn chế mà chúng ta cần xem xét khi áp dụng vào các phân tích. ***Thứ nhất***, nó chỉ quan tâm tới phúc lợi của từng cá nhân, chứ không quan tâm tới phúc lợi xã hội trong mối quan hệ tương tác giữa các cá nhân. Nó hoàn toàn không quan tâm tới vấn đề bất công. Vì thế, một sự thay đổi tuy dẫn tới việc người giàu giàu thêm nhưng lại bỏ mặc người nghèo, vẫn được coi là một sự cải thiện Pareto. Thực tế cho thấy rằng việc tăng mức độ cách biệt giữa người giàu và người nghèo là điều nguy hiểm cho xã hội với nguy cơ dẫn đến bất ổn xã hội và tổn thất hiệu quả phát triển trong dài hạn. Nhiều nước kém phát triển có khoảng cách giàu nghèo rất lớn. Đây chính là nguyên nhân của bạo loạn và nội chiến không ngừng diễn ra tại các nước này. Một số nước đang phát triển trải qua những thời kỳ tăng trưởng nhanh, trong

đó tất cả các bộ phận chính của xã hội đều khá lên; nhưng thu nhập của người giàu tăng nhanh hơn thu nhập của người nghèo. Tuy nhiên cái giá cũng là căng thẳng, xung đội xã hội dâng cao mà lý do trực tiếp là ô nhiễm môi trường, bệnh dịch và đảo lộn giá trị đạo đức với những tổn hại lớn đổ vào đầu tầng lớp nghèo khổ.

Thứ hai, điều kiện giả định để có được tình trạng Hiệu quả Pareto xảy ra là lý tưởng và không thường xuyên tồn tại ổn định trong thực tế. Có rất nhiều vấn đề nội tại và ngoại cảnh làm cho thị trường không thực sự vận hành hoàn hảo và cạnh tranh không thực sự tự do. Những lý do sau làm cho cung cầu trong thị trường không đạt điểm cân bằng, đồng nghĩa với điều kiện của Hiệu quả Pareto không được đáp ứng, đó là: Giữa các doanh nghiệp với nhau, lợi thế tương đối trong một giai đoạn nhất định tạo cho doanh nghiệp đó một vị thế độc quyền tương đối; Giữa người sản xuất và người tiêu dùng, luôn tồn tại bất bình đẳng về thông tin đối với một hàng hóa hoặc dịch vụ cụ thể vì thông thường thì người tiêu dùng luôn có ít thông tin về chất lượng hàng hóa so với phía sản xuất ra nó; Trong quá trình sản xuất và tiêu dùng, ngoại ứng thường xuyên xuất hiện. Khi đó, tổng các nguồn lực luôn bị sử dụng dưới mức tối ưu làm cho quy mô sản lượng giảm thiểu so với mức hiệu quả; Hàng hóa công không có cơ chế bộc lộ sở thích cá nhân như hàng hóa tư do tình trạng lựa chọn ngược và tình trạng ăn theo; do đó, việc xác định tỷ lệ chuyển đổi cận biên của mọi cá nhân trong xã hội đối với hàng hóa công là khó khả thi. Những vấn đề nêu trên có thể được coi là một số biểu hiện của thất bại thị trường mà chúng ta sẽ đi sâu phân tích trong các chương sau.

1.2. Ba điều kiện của Hiệu quả Pareto

Sử dụng mô hình xã hội trên đảo hoang có hai người là Robinson Crusoe và Friday, sản xuất và tiêu dùng hai loại sản phẩm là cam và táo, đầu vào sản xuất gồm có đất đai và sức lao động, có thể thấy rằng các nguồn lực và các sản phẩm được sử dụng tối ưu (đạt hiệu quả Pareto) với các điều kiện sau:

Trong phân bổ nguồn lực sản xuất: Việc phân bổ đạt hiệu quả Pareto khi không có cách nào khác trong việc phân bổ các nguồn lực đầu vào hữu hạn gồm đất và sức lao động để tăng sản lượng cam lên nếu không làm giảm sản lượng của táo. Như vậy, tỷ lệ thay thế cận biên kỹ thuật giữa đất và sức lao động trong việc sản xuất cam ($MRTS^{C}_{LK}$) và sản xuất táo ($MRTS^{T}_{LK}$) phải như nhau.

$$\mathbf{MRTS^{C}_{LK} = MRTS^{T}_{LK}}$$

Trong phân phối hàng tiêu dùng: Việc phân phối đạt hiệu quả Pareto khi không có cách phân phối nào khác để cho một cá nhân có lợi hơn nếu không làm tổn hại lợi ích của cá nhân kia, nghĩa là tỷ lệ chuyển đổi cận biên giữa cam với táo của Robinson (MRS^{C}) bằng tỷ lệ này của Friday (MRS^{F}).

$$\mathbf{MRS^{C}_{CT} = MRS^{F}_{CT}}$$

Giữa sản xuất và tiêu dùng cũng tồn tại mối quan hệ tương tác giữa cách phân phối hàng hóa tiêu dùng và phân bổ các nguồn lực sản xuất sao cho việc phân phối và phân bổ đạt hiệu quả Pareto khi không có cách nào thay đổi việc phân phối và phân bổ để làm lợi cho một nhân tố nào đó nếu không làm tổn hại ít nhất một nhân tố nào khác. Chúng ta đều biết rằng sự thay đổi về nhu cầu tiêu dùng dẫn đến thay đổi giá hàng hóa tiêu dùng, làm thay đổi sản xuất các hàng hóa ấy, dẫn đến thay đổi giá các nhân tố đầu vào sản xuất và làm thay đổi tỷ lệ thay thế cận biên. Như hai lập luận trên đã chỉ ra:

Hiệu quả Pareto trong tiêu dùng đạt được khi $MRS^{C}_{CT} = MRS^{F}_{CT} = MC_C/MC_T = P_C/P_T$. Trong điều kiện cạnh tranh, nếu bằng cách giảm sản xuất táo 1 đơn vị mà các doanh nghiệp có thể tăng sản xuất cam lên 1 đơn vị và bán cam cao hơn giá táo, thì bằng việc tăng tối đa lợi nhuận, các doanh nghiệp sẽ mở rộng sản xuất cam theo tỷ lệ chuyển đổi cận biên bằng với giá tương ứng của táo so với cam ($MRT_{CT} = MC_C/MC_T = P_C/P_T$). Như vậy,

$$\mathbf{MRS^{C}_{CT} = MRS^{F}_{CT} = MRT_{CT}}$$

Đi cùng với khái niệm hiệu quả Pareto là khái niệm Cải thiện Pareto: *Trường hợp vẫn có thể phân bổ lại nguồn lực để cho ít nhất một người có lợi hơn mà không làm thiệt hại đến bất kỳ cá nhân nào khác được gọi là Cải thiện Pareto.* Cải thiện Pareto là gợi ý rất tốt để hiểu rõ thêm về khái niệm Hiệu quả Pareto. Để có thể hiểu rõ hơn về khái niệm này, cần xem xét ngữ cảnh của việc phát biểu các khái niệm mà điều đặc biệt quan trọng là chúng được đặt trong điều kiện về cạnh tranh tự do. Các định lý cơ bản của Kinh tế học Phúc lợi giúp chúng ta hiểu thêm về các điều kiện này.

Hộp 2.1: Chứng minh Hiệu quả phân bổ bằng Hộp Edgewarth

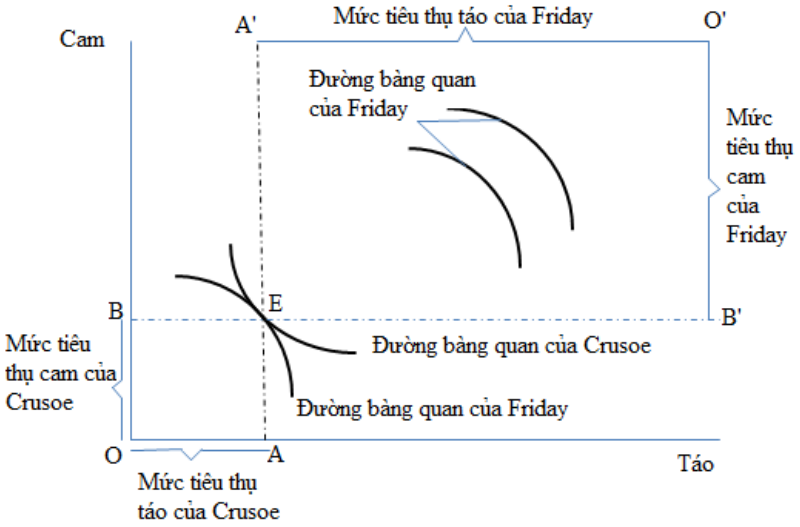
Có ba điều kiện cần thiết để có hiệu quả Pareto. Giữa bất kỳ hai hàng hóa nào, tỷ lệ thay thế cận biên của các cá nhân phải như nhau (điều đó gọi là hiệu quả trao đổi); tỷ lệ thay thế cận biên của tất cả các hãng những đầu vào khác nhau phải như nhau (gọi là hiệu quả sản xuất); và tỷ lệ chuyển đổi cận biên giữa bất kỳ hai hàng hóa nào đều phải bằng tỷ lệ thay thế cận biên của người tiêu dùng (gọi là hiệu quả sản xuất hỗn hợp). Ở đây chúng tôi sẽ giải thích tại sao cần phải có các điều kiện đó và, nếu như không có thất bại của thị trường, thì thị trường cạnh tranh sẽ đảm bảo thỏa mãn những điều kiện đó như thế nào.

(i) **Hiệu quả trao đổi**

Hiệu quả trao đổi liên quan đến cách phân bổ một lượng hàng hóa nhất định giữa các cá nhân. Hãy xem xét nền kinh tế với cung hàng hóa cố định (giả sử cung táo và cam cố định). Để đơn giản, chúng ta giả sử có hai người là Robinson Crusoe và Friday. Cái mà Crusoe không nhận được thì Friday nhận được. Do đó chúng ta có thể trình bày tất cả các cách phân bổ có thể thực hiện trong một hộp (gọi là Hộp Edgeworth – Bowley, mang tên hai nhà kinh tế – toán học người Anh đầu thế kỷ 20) mà trong đó trục hoành là tổng cung táo và trục tung là tổng cung cam. Trong Hình 3.6 cái mà Crusoe nhận được đo bằng góc trái – dưới (O) và Friday nhận được đo bằng góc phải – trên (O'). Với cách phân bổ thể hiện bằng điểm E, Crusoe nhận được OA táo và OB cam, trong khi đó Friday nhận phần còn lại (là O'A' táo; và O'B' cam). Lúc này, chúng ta vẽ đường bàng quan của Friday hoàn toàn bình thường nếu bạn lộn ngược cuốn sách.

Bây giờ chúng ta hãy xác định độ hữu dụng của Crusoe. Hiệu quả Pareto đòi hỏi chúng ta phải tăng tối đa độ hữu dụng của Friday với độ hữu dụng còn lại cho Crusoe không đổi. Do đó chúng đặt câu hỏi, giả sử Crusoe trên đường bàng quan Uc, thì đường bàng quan cao nhất mà Friday có thể có sẽ như thế nào? Hãy nhớ rằng độ hữu dụng của Friday tăng lên khi chúng ta dịch xuống và sang trái (Friday có nhiều hàng

hóa hơn và Crusoe ít hơn) Friday đạt độ hữu dụng cao nhất khi đường bàng quan tiếp tuyến đường của Crusoe tại E. Tại điểm này độ dốc của các đường bàng quan này bằng nhau, nghĩa là các tỷ lệ thay thế cận biên của cam đổi lấy táo là như nhau.



Hình 2.2: Hiệu quả trao đổi

Các bên của Hộp Edgeworth – Bowley cho ta những phương án cung táo và cam. OA và OB là tiêu dùng hai loại hàng hóa của Crusoe. Friday sẽ nhận được cái mà Crusoe không nhận được, nghĩa là O'A' và O'B'. Hiệu quả Pareto đòi hỏi sự tiếp tuyến của hai đường bàng quan (tại điểm E), khi tỷ lệ thay thế cận biên của cam lấy táo là bằng nhau.

(ii) **Hiệu quả sản xuất**

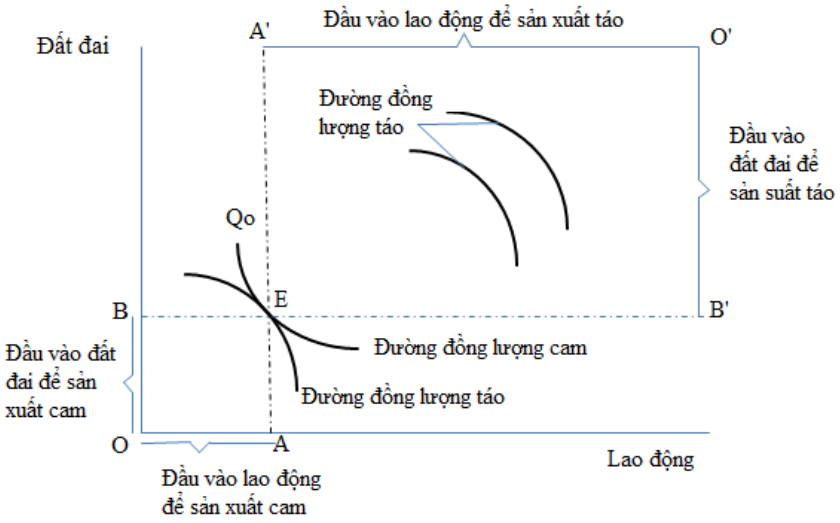
Hiệu quả sản xuất là nói về phân bổ một lượng hàng hóa nhất định giữa những cá nhân, và phân bổ đó không tính đến vấn đề sản xuất. Sản xuất có hiệu quả là nói về việc phân bổ nguồn lực nhất định làm đầu vào sản xuất ra hàng hóa. Giả sử rằng có lượng cung cố định hai đầu vào là lao động và đất, để sản xuất ra táo và cam. Chúng ta biểu diễn tổng cung các nguồn (đầu vào) bằng một chiếc hộp như trong Hình 2.2. Đầu vào nào không được dùng để sản xuất táo sẽ dùng để sản xuất cam. Mỗi điểm trong hộp là một cách phân bổ cụ thể giữa hai đầu vào đó.

Trong Hình 2.2, chúng ta vẽ các đường đẳng trị. Đường đẳng trị là tổng thể những kết hợp có thể thực hiện các đầu vào vừa đủ để sản xuất một lượng sản phẩm nhất định. Chúng ta có thể có mức sản lượng tương tự nếu tăng đầu vào lao động và giảm đầu vào đất. Chúng ta gọi độ dốc của đường đẳng trị là tỷ lệ thay thế cận biên của đất để lấy lao động; nó cho 1 lượng đất tăng thêm cần để thay cho giảm lao động bằng 1 đơn vị.

Một lần nữa hãy nhớ rằng số lượng đầu vào dùng để sản xuất táo được đo từ O'. Vì thế, các đường đẳng trị của táo có dạng như vậy; trông chúng hoàn toàn bình thường nếu lật ngược cuốn sách. Rõ ràng là hiệu quả sản xuất đòi hỏi rằng, đối với mọi mức sản xuất cam, sản lượng táo đều được tăng tối đa. Khi chúng ta chuyển xuống dưới và phía trái, thì nhiều nguồn lực được dùng để sản xuất táo hơn, do đó, những đường đẳng trị qua những điểm này là mức sản lượng táo cao hơn. Nếu chúng ta cố định mức sản lượng cam ở điểm tương đương với Qo, thì rõ ràng là sản lượng táo được tăng tối đa bằng cách tìm đường đẳng trị tiếp tuyến với Qo. Tại tiếp điểm, độ dốc

của các đường đẳng trị là như nhau, tức là, tỷ lệ thay thế cận biên của đất để lấy lao động như nhau trong sản xuất táo cũng như trong sản xuất cam.

Một lần nữa, chúng ta thấy rằng cân bằng cạnh tranh sẽ thỏa mãn được điều kiện này. Tại mọi mức sản lượng, mỗi hãng đều muốn giảm thêm chi phí. Nếu chi phí 1 đơn vị đất đắt gấp đôi 1 đơn vị lao động, hãng sẽ chỉ thuê đất đến mức mà sản phẩm cận biên của đất bằng hai lần sản phẩm cận biên của lao động. Nói cách khác, tỷ lệ cận biên thay thế kỹ thuật sẽ bằng tỷ lệ giá lao động so với giá đất. Trong thị trường cạnh tranh, tất cả các hãng đều gặp phải giá cả như nhau, và vì vậy các hãng sẽ có tỷ lệ thay thế cận biên giữa các đầu vào. Điều đó sẽ đảm bảo cho hiệu quả sản xuất.



Hình 2.3: Hiệu quả sản xuất

Các bên của Hộp Edgewworth – Bowley cho thấy cung nguồn lực có thể thực hiện của đất và lao động. Nguồn lực để sản xuất cam là OA và OB; nguồn lực không dùng để sản xuất cam sẽ được dùng để sản xuất táo, đó là O'A' và O'B'. Hiệu quả sản xuất đòi hỏi sự tiếp tuyến của các đường đẳng trị. Tại các điểm tiếp tuyến này, như điểm E, tỷ lệ thay thế cận biên của đất để lấy lao động là như nhau trong sản xuất táo và cam.

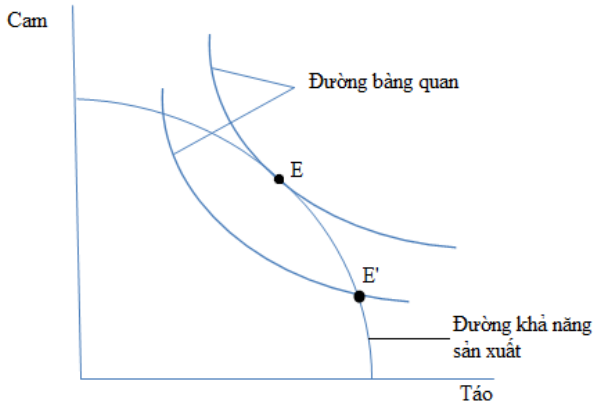
(iii) **Hiệu quả kết hợp sản phẩm**

Để lựa chọn được sự kết hợp tốt nhất để sản xuất táo và cam, chúng ta cần cân nhắc cả cái gì là khả thi về kỹ thuật lẫn ý thích của cá nhân. Đối với mỗi mức sản lượng cam, chúng ta có thể xác định từ công nghệ để tăng tối đa sản lượng táo. Việc đó sẽ tạo ra đường năng lực sản xuất. Với đường năng lực sản xuất đã định, chúng ta lại muốn có được độ hữu dụng cao nhất có thể đạt được. Để đơn giản, chúng ta giả định rằng tất cả các cá nhân đều có khẩu vị giống nhau. Trong Hình 2.3, chúng tôi đã thể hiện cả đường năng lực sản xuất và đường bàng quan giữa táo và cam. Độ hữu dụng được tăng tối đa tại điểm tiếp tuyến của đường bàng quan và đường năng lực sản xuất. Độ dốc của đường năng lực sản xuất gọi là tỷ lệ chuyển đổi cận biên; nghĩa là chúng ta có thể có thêm bao nhiêu cam nếu giảm sản xuất táo xuống 1 đơn vị. Tại tiếp điểm E, các độ dốc của đường bàng quan và đường năng lực sản xuất là như nhau, tức là, tỷ lệ thay thế cận biên của cam bằng với tỷ lệ chuyển đổi cận biên.

Chúng tôi cũng đã chỉ ra tại sao, trong điều kiện cạnh tranh, tỷ lệ chuyển đổi cận biên bằng với giá tương ứng của táo so với cam. Nếu bằng cách giảm sản xuất táo 1

đơn vị, mà giả sử các hãng có thể tăng sản xuất cam lên 1 đơn vị, và bán cam cao hơn giá táo, thì bằng việc tăng tối đa lợi nhuận, các hãng sẽ mở rộng sản xuất cam.

Chúng tôi cũng đã chỉ ra tại sao trong điều kiện cạnh tranh, tỷ lệ thay thế cận biên của người tiêu dùng sẽ bằng tỷ lệ giá. Do cả hai tỷ lệ thay thế và chuyển đổi cận biên đều bằng tỷ lệ giá, cho nên tỷ lệ chuyển đổi cận biên phải bằng tỷ lệ thay thế cận biên của người tiêu dùng. Từ đó, trong thị trường cạnh tranh lý tưởng, cả ba điều kiện cần thiết để có hiệu quả Pareto đều được đáp ứng.



Hình 2.4: Hiệu quả kết hợp sản phẩm

Hiệu quả kết hợp sản phẩm đòi hỏi rằng tỷ lệ chuyển đổi cận biên bằng tỷ lệ thay thế cận biên của người tiêu dùng. Để đạt được độ hữu dụng cao nhất của người tiêu dùng, đường bằng quan và đường năng lực sản xuất phải tiếp tuyến (tại điểm E). Tại bất kỳ điểm nào khác, chẳng hạn điểm E', độ hữu dụng đều thấp hơn điểm E.

1.3. Hai định lý cơ bản của Kinh tế học Phúc lợi

Hai định lý của Kinh tế học phúc lợi cung cấp cơ sở lý luận cho việc giải thích tại sao trong những điều kiện lý tưởng, cạnh tranh lại dẫn đến hiệu quả; và tại sao trong thực tế, thị trường cạnh tranh không bảo đảm luôn luôn đem lại hiệu quả.

Định lý thứ nhất phát biểu rằng rằng ***bất cứ điểm Cân bằng cạnh tranh nào cũng dẫn tới sự phân bổ các nguồn lực đạt hiệu quả Pareto***. Cân bằng cạnh tranh còn được gọi là Cân bằng Walras với những giả định mang tính lý tưởng của thị trường hàng hóa, trong đó có điều kiện thị trường tự do, không tồn tại độc quyền và thông tin hoàn hảo. Định lý này mang đến thông tin hữu ích vì nó chỉ ra các nguyên nhân dẫn đến không hiệu quả của các thị trường. Với các giả thiết đặt ra, bất cứ điểm cân bằng thị trường nào cũng hiệu quả cũng có nghĩa rằng bất cứ tác nhân nào làm mất cân bằng thị trường đều dẫn đến thiếu hiệu quả. Đối với các thị trường chịu ảnh hưởng bởi ngoại ứng, điểm cân bằng vẫn đạt được nhưng không hiệu quả vì ngoại ứng chưa được phản ánh trong cung cầu. Như vậy, bản thân thị trường không có gì đáng phê phán mà chính là những nhân tố làm mất cân bằng thị trường, hay còn gọi là thất bại thị trường.

Định lý thứ nhất còn được gọi là "Lý thuyết Bàn tay Vô hình" (Invisible Hand Theorem) khi phát biểu tư tưởng chủ đạo rằng thị trường sẽ dẫn đến tối ưu hóa hiệu

quả xã hội. Do đó Chính phủ không nên can thiệp vào thị trường mà nên thực hiện chính sách "Để cho thị trường tự điều chỉnh". Tuy nhiên, các điều kiện giả định nêu trên hiếm khi tồn tại trong thực tế.

Định lý thứ hai phát biểu rằng ***có thể duy trì bất kỳ sự phân bổ hiệu quả nào bởi sự Cân bằng cạnh tranh***. Định lý thứ hai của Kinh tế học phúc lợi chính là định lý đảo của Định lý thứ nhất. Điều này ngầm định là hiệu quả và công bằng là hai khái niệm tách rời và không nhất thiết phải đánh đổi hiệu quả lấy công bằng và ngược lại. Mặc dù nếu như tất cả các điểm cân bằng đều đã hiệu quả, hai định lý trên vẫn không phát biểu gì về sự tồn tại của điểm cân bằng.

Nhưng định lý cơ bản thứ hai nói rằng, nếu chúng ta không thích phân phối thu nhập do thị trường cạnh tranh tạo ra, chúng ta cũng không cần bỏ việc sử dụng cơ chế thị trường cạnh tranh. Tất cả những gì chúng ta cần làm là phân phối lại của cải ban đầu, việc tiếp theo để cho thị trường cạnh tranh giải quyết. Dù là cách phân bổ tương ứng với các điểm E và E' (xem Hình 2.4), hay là bất kỳ cách phân bổ cuối cùng về các lợi ích nào khác mà mỗi người muốn nhận được, thì vẫn có cách phân bổ nguồn lực ban đầu.

Định lý cơ bản thứ hai của kinh tế học phúc lợi có ý nghĩa nổi bật là mọi cách phân bổ có hiệu quả Pareto đều có thể đạt được bằng cơ chế thị trường phân cấp. Trong một hệ thống phân cấp, quyết định về sản xuất và tiêu dùng (hàng hóa nào được sản xuất ra, sản xuất chúng như thế nào, ai nhận được hàng hóa nào) do vô số hãng và cá nhân thực hiện, và điều đó tạo nên nền kinh tế. Ngược lại, trong cơ chế phân bổ tập trung, tất cả các quyết định này đều được tập trung vào một cơ quan duy nhất, đó là cơ quan kế hoạch trung ương, hay một người duy nhất được coi là nhà lập kế hoạch tập trung. Tất nhiên, không có một nền kinh tế nào lại tập trung hóa hoàn toàn, mặc dù ở Liên Xô và một số nước thuộc khối Đông Âu khác, việc ra quyết định kinh tế được tập trung nhiều hơn so với ở Hoa Kỳ và các nền kinh tế Tây Âu. Tuy nhiên, sự thúc đẩy mạnh mẽ những cải cách được áp dụng ở Liên Xô trong những năm vừa qua là để tăng cường mức độ phi tập trung.

Định lý cơ bản thứ hai của kinh tế học phúc lợi nói rằng, để phân bổ các nguồn lực một cách có hiệu quả với chế độ phân phối thu nhập mong muốn, không cần thiết phải có một người làm kế hoạch ở trung ương, dù có thể quy cho người đó mọi sự thông thái của một nhà lý luận kinh tế hoặc một nhà xã hội không tưởng: các hãng cạnh tranh đang nỗ lực tăng tối đa lợi nhuận của họ có thể thực hiện công việc tốt như các nhà làm kế hoạch trung ương tốt nhất có thể có được. Định lý này, do đó, là luận chứng chủ yếu đối với việc dựa vào cơ chế thị trường. Nói cách khác, nếu các điều hiện được giả định trong định lý kinh tế học phúc lợi thứ hai có hiệu lực, thì việc nghiên cứu về tài chính công cộng có thể giới hạn vào việc phân tích sự phân phối lại của Chính phủ về các nguồn lực một cách thích hợp.

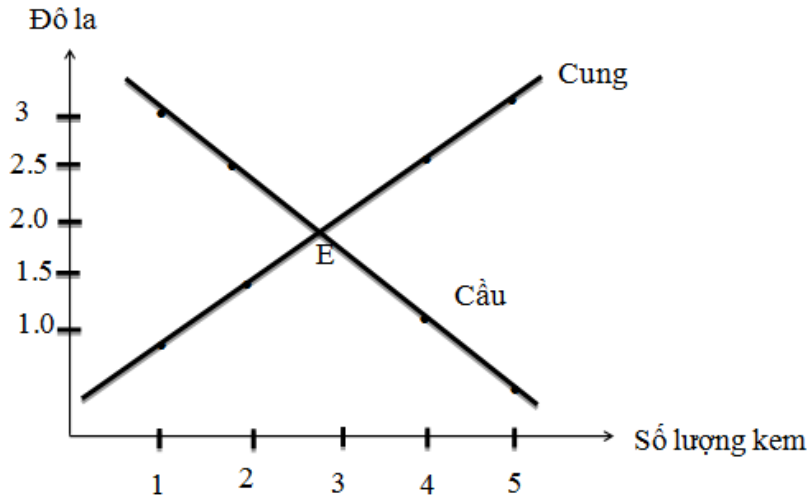
2. Đo lường mức độ phi hiệu quả

2.1. Tổng phúc lợi xã hội với cân bằng thị trường

Kinh tế học vi mô cho chúng ta biết cạnh tranh dẫn đến hiệu quả bởi vì khi quyết định mua bao nhiêu hàng hóa nào đó, người ta thường so sánh lợi ích cận biên (marginal benefit) mà họ sẽ nhận được từ việc tiêu dùng thêm một đơn vị có chi phí cận biên do mua thêm đơn vị hàng hóa, mà đó chính là giá mà họ phải trả. Các doanh

nghiệp, khi quyết định bán bao nhiêu hàng hóa, thường cân nhắc giữa giá mà họ sẽ nhận được với chi phí cận biên của việc sản xuất thêm một đơn vị sản phẩm. Do đó, lợi ích tăng thêm của việc tiêu dùng thêm một đơn vị được đo bằng chi phí cận biên.

Hình 2.5 miêu tả thị trường cung và cầu của mặt hàng kem với giả định chỉ có một người bán và một người mua. Về phía người tiêu dùng, lợi ích cận biên mà một người nhận được do tiêu dùng kem phụ thuộc từng đơn vị hàng hóa được tiêu dùng thêm. Khi một người ăn thêm kem, thì lợi ích cận biên mà người đó nhận được từ mỗi chiếc kem ăn thêm sẽ giảm dần. Anh ta sẵn sàng trả cho chiếc kem thứ nhất 3 đôla và đến cái thứ 6, anh ta chỉ sẵn sàng mua với giá 0,5 đô la. Đường miêu tả lợi ích cận biên của cá nhân ở mỗi lượng kem mà anh ta ăn, do đó cũng miêu tả cả lượng hàng hóa mà cá nhân đó có nhu cầu tại mỗi mức giá. Đây chính là đường cầu cá nhân.



Hình 2.5 Cầu và cung mặt hàng kem

Về phía người sản xuất, chi phí cận biên mà doanh nghiệp phải chịu do sản xuất thêm 1 đơn vị hàng hóa (làm thêm 1 chiếc kem), biểu thị bằng đường thẳng đi lên. Do doanh nghiệp sản xuất nhiều hàng hơn nên chi phí sản xuất thêm 1 đơn vị cũng tăng lên. Trong hình vẽ, chi phí cận biên để sản xuất chiếc kem đầu tiên là 0,5 đôla; cái thứ hai là 1 đôla; cái thứ ba là 2 đôla; cái thứ tư là 3 đôla. Do đó, đường thẳng miêu tả chi phí tăng thêm của doanh nghiệp tại mỗi lượng kem được sản xuất ra cũng miêu tả lượng hàng hóa mà doanh nghiệp làm ra tại mỗi mức giá. Đó chính là đường cung của doanh nghiệp.

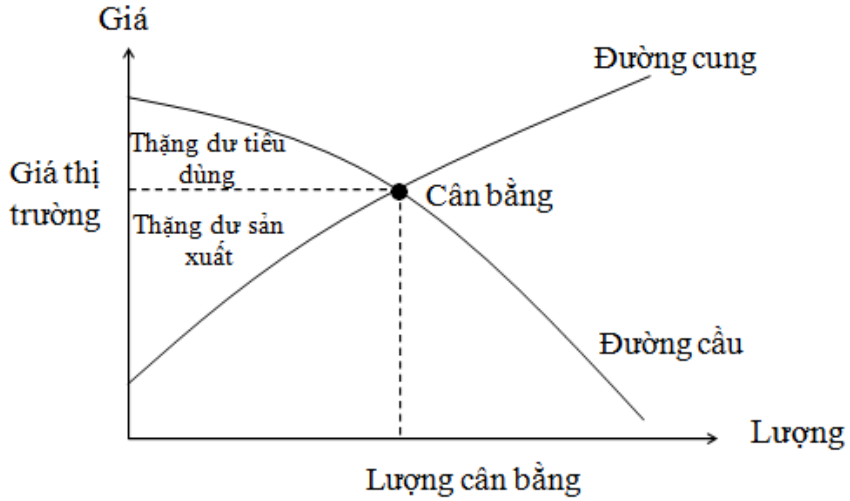
Hiệu quả đòi hỏi lợi ích cận biên phù hợp với việc sản xuất thêm 1 đơn vị của bất kỳ hàng hóa nào (lợi ích tăng thêm do sản xuất thêm 1 đơn vị hàng hóa) phải ngang bằng với chi phí của nó – như vậy có nghĩa là chi phí tăng thêm phù hợp với việc sản xuất thêm 1 đơn vị hàng hóa. Vì nếu lợi ích cận biên lớn hơn chi phí cận biên, xã hội sẽ được lợi nhờ sản xuất thêm hàng hóa; và nếu lợi ích cận biên thấp hơn chi phí cận biên, xã hội sẽ được lợi nếu giảm sản xuất.

Cân bằng thị trường xảy ra tại điểm cầu thị trường bằng cung thị trường, tại điểm E trong Hình 2.5. Tại điểm này, doanh nghiệp sẽ sản xuất kem cho đến khi chi phí cận biên của chiếc kem cuối cùng bằng cái giá mà doanh nghiệp bán được là 2 đôla, đồng thời người mua cũng chỉ ăn đến chiếc kem thứ 3 với giá chấp nhận mua là 2 đô la. Đó chính xác là điều kiện đã nêu ra trên đây và là điều kiện cần thiết để đạt được hiệu quả kinh tế khi lợi ích cận biên ngang bằng với giá, và chi phí cận biên ngang bằng với giá,

do đó lợi ích cận biên ngang bằng chi phí cận biên: MB = MC. Tổng phúc lợi xã hội đạt tối ưu khi cung cầu đạt cân bằng trong điều kiện nêu trên.

2.2. Đo lượng mất trắng

Công cụ đo lường mức độ phi hiệu quả được giới thiệu ở đây là Tam giác Harberger do nhà kinh tế học người Mỹ Arnold Harberger[13] đưa ra trong nghiên cứu của ông vào năm 1954, dùng để đo lượng mất trắng (deadweight loss) hay còn gọi là sự thiếu hiệu quả phân bổ. Những lý do dẫn đến sự mất trắng có thể là: tình trạng độc quyền; ngoại ứng; thuế hoặc trợ cấp; quy định về giá trần, giá sàn, mức lương tối thiểu, hoặc định mức cô-ta (quotas). Những hàng hóa mà tư nhân không sẵn sàng cung cấp (hàng hóa công).



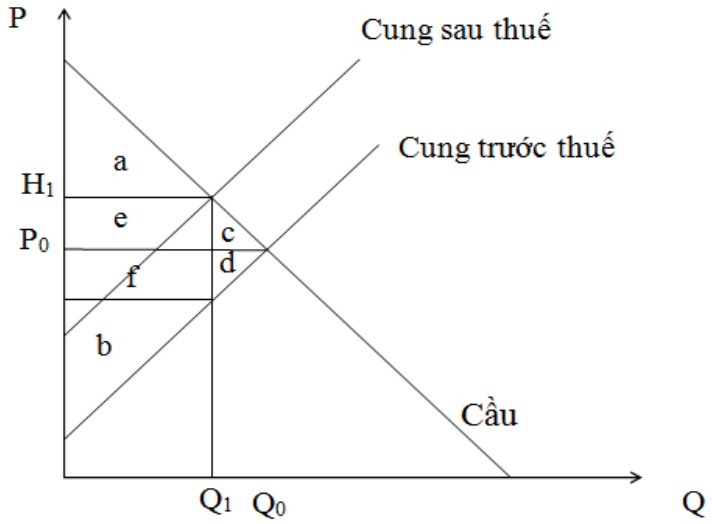
Hình 2.6 Thặng dư kinh tế

Cần nhớ lại rằng thặng dư kinh tế (economic surplus) là tổng phúc lợi hoặc còn gọi là Thặng dư Marshallian (đặt theo tên của Alfred Marshall[14]) bao gồm thặng dư người tiêu dùng và thặng dư người sản xuất. Thặng dư người tiêu dùng (consumer surplus - CS) đo bằng diện tích dưới đường cầu và trên mức giá thị trường. Đây chính là phần phúc lợi của những người tiêu dùng trong xã hội, bởi vì họ là tập hợp những người sẵn sàng chi trả từ mức giá thị trường cho đến mức giá cao nhất (sát điểm cắt trục tung trên đồ thị). Thặng dư người sản xuất (producer surplus - PS) đo bằng diện tích dưới mức giá thị trường và trên đường cung. Đây chính là phần phúc lợi của những người sản xuất trong xã hội, bởi vì họ là tập hợp những người sẵn sàng bán hàng từ mức giá thị trường cho đến mức giá thấp nhất (sát điểm cắt trục tung trên đồ thị).

Trong trường hợp thị trường cung cầu đạt điểm cân bằng, tổng phúc lợi xã hội do thặng dư người tiêu dùng cộng với thặng dư người sản xuất đạt mức tối ưu. Bất cứ tác động nào làm cho cung cầu không gặp nhau tại điểm cân bằng thì tổng phúc lợi xã hội đều giảm, và phần tổn thất này chia làm hai phần. Phần thiệt hại tương đối (chuyển từ đối tượng này sang đối tượng khác mà không mất hẳn) gồm phần giảm sút thặng dư người tiêu dùng và giảm thặng dư người sản xuất. Phần thiệt hại tuyệt đối (Phần mất

[13] Arnold Harberger (sinh năm 1924) Nhà kinh tế học người Mỹ, GS. Đại học California, Los Angeles, có nhiều đóng góp cho Kinh tế học Phúc lợi. (http://en.wikipedia.org/wiki/Arnold_Harberger).
[14] Alfred Marshall (1842-1924) là nhà kinh tế học người Anh. Ông được coi là một trong những nhà sáng lập kinh tế học.

trắng: mất hoàn toàn mà không chuyển từ đối tượng này sang đối tượng khác) được lấy làm cơ sở đo mức độ phi hiệu quả của nhân tố tác động dẫn đến mất cân bằng thị trường. Sau đây đơn cử 3 ví dụ về việc đo lường mức độ phi hiệu quả của: thuế, trợ cấp, và độc quyền.

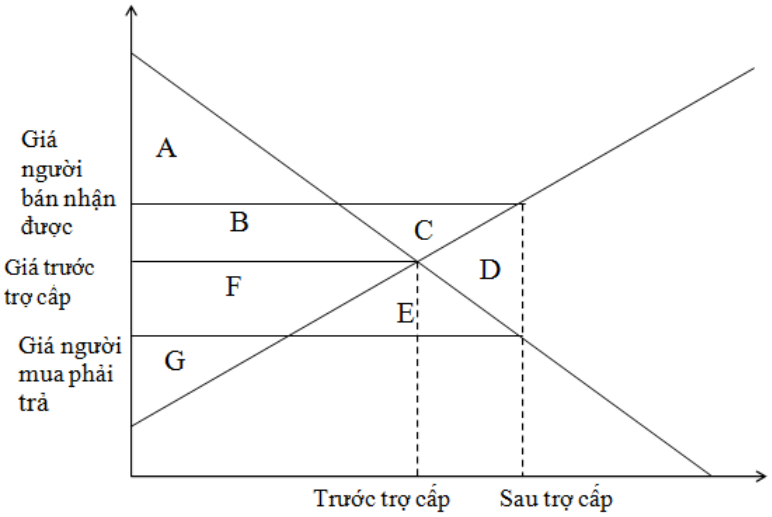


Hình 2.7 Thuế và phi hiệu quả

(ghi chú: CS trước thuế = a + e + c; PS trước thuế = f + d + b

CS sau thuế = a; PS sau thuế = b

Thuế = e + f; Mất trắng = c + d)



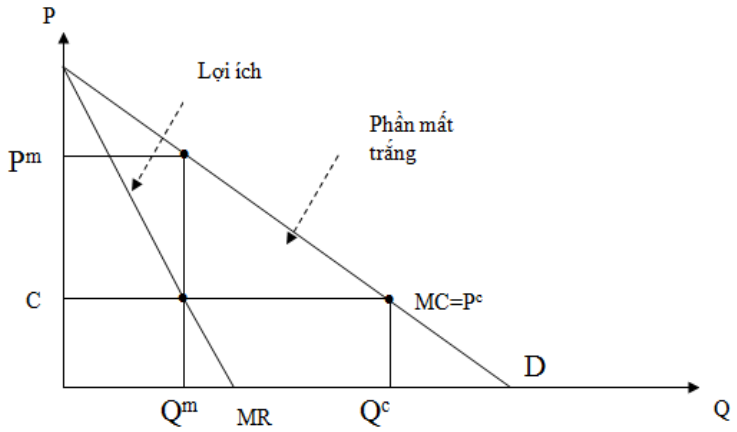
Hình 2.8 Trợ cấp và phi hiệu quả

(ghi chú: CS trước trợ cấp = A + B; PS trước trợ cấp = F + G;

CS sau trợ cấp = A + B+ F + E; PS sau trợ cấp = B + C + F + G;

Chi trợ cấp = B + C + D + E + F; Mất trắng = D)

Lưu ý: Bản thảo Giáo trình KTCC UEB VNU HN, Lưu hành nội bộ.



Hình 2.9 Độc quyền và phi hiệu quả

Các nội dung phân tích trên đây khẳng định rằng bất cứ nguyên nhân nào dẫn đến mất cân bằng cung cầu đều làm giảm hiệu quả. Những nguyên nhân này có thể là: độc quyền; ngoại ứng; thuế hoặc trợ cấp; quy định về giá trần, giá sàn, mức lương tối thiểu, hoặc định mức cô-ta (quotas); hàng hóa công... Những nguyên nhân nêu trên có thể bắt nguồn từ sự khiếm khuyết của cơ chế thị trường, hoặc có thể bắt nguồn từ sự can thiệp của Chính phủ. Vấn đề đặt ra ở đây là nếu Chính phủ can thiệp thì tất yếu dẫn đến phi hiệu quả, thì tại sao sự can thiệp ấy vẫn cần thiết và có lợi cho xã hội?

3. Hiệu quả tổng thể và nguyên tắc đền bù

Cần thiết phải nhắc lại rằng Kinh tế học công cộng dựa trên nền tảng cơ bản về phân tích chuẩn tắc. Lý do chính của cơ sở phân tích này là nhiều vấn đề lớn mang tính nguyên lý áp dụng cho các quốc gia có thể diễn ra trong giai đoạn rất dài, tính khác biệt của các quốc gia trên thế giới rất lớn và nhiều trường hợp tuy xác xuất rất nhỏ nhưng đã thực sự xảy ra. Với bối cảnh như vậy, các nghiên cứu thực chứng là rất khó thực hiện. Nhiều nghiên cứu thực chứng đã được thực hiện nhằm cung cấp các minh chứng định lượng liên quan tới khu vực công cộng thường đi sâu vào những lĩnh vực cụ thể, đã có nhiều quan sát (observations) trong thời gian dài hoặc tần xuất xuất hiện tương đối lớn.

Có thể đưa ra một vài ví dụ về thách thức của việc nghiên cứu thực chứng cho vấn đề hiệu quả của khu vực công cộng như sau: Lý thuyết về khế ước xã hội đã chỉ ra rằng một xã hội dân chủ mà chính quyền là "của dân, do dân, vì dân" sẽ đảm bảo xã hội phát triển nhanh, ổn định và hạnh phúc hơn so với một xã hội vô Chính phủ. Tuy nhiên, khó có minh chứng thực tiễn nào về một số xã hội "vô Chính phủ" phù hợp để làm nhóm đối chứng so sánh với nhóm nước dân chủ và văn minh. Một số nước ở Châu Phi trong quá trình nội chiến có thể được coi là tình trạng vô Chính phủ tạm thời. Tuy nhiên, trong tình trạng ấy, việc thu thập các số liệu về kinh tế, xã hội là vô vọng. Hơn nữa, hoạt động bình thường của nền kinh tế không tồn tại thì các chỉ số kinh tế là ít có giá trị phân tích.

Bản thân sự tồn tại và hoạt động của Chính phủ cũng là một chủ đề nghiên cứu lớn liên quan tới hiệu quả. Quy mô Chính phủ, cách thức tổ chức và cách thức vận hành của các Chính phủ khác nhau đã dẫn đến những tác động về hiệu quả ảnh hưởng của Chính phủ đối với nền kinh tế khác nhau. Đó là chưa nói đến sự phức tạp của từng nhiệm kỳ Chính phủ với những thay đổi chính sách phức tạp trong từng nhiệm kỳ và

giữa các nhiệm kỳ của những người đứng đầu Chính phủ khác nhau. Sự phức tạp ấy là thách thức cho các nhà nghiên cứu kinh tế, đặc biệt là các nghiên cứu mang tính định lượng để có thể chỉ ra được những nhân tố có ảnh hưởng tiêu cực hoặc tích cực và mức độ tác động đến hiệu quả ra sao.

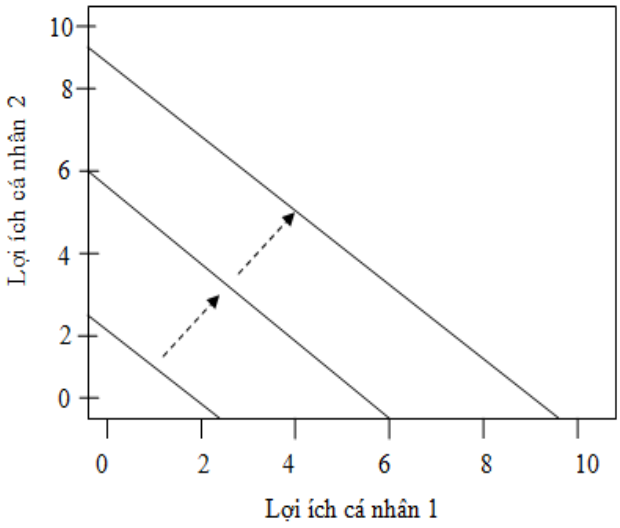
3.1. Hàm phúc lợi xã hội

Một trong những cơ sở lập luận quan trọng của việc đánh giá hiệu quả là sử dụng hàm phúc lợi xã hội. Khác với nguyên tắc Pareto, hàm phúc lợi của xã hội là nền tảng cho việc bố trí bất cứ kế hoạch phân bổ nguồn lực nào, và dựa theo hàm đó chúng ta chỉ có thể nói rằng tình huống này tốt hơn tình huống kia, nếu mọi người ít ra đều được lợi và một số người nào đó thì được lợi hơn. Như chúng ta sẽ thấy, vấn đề là ở chỗ cần xác định hàm phúc lợi của xã hội như thế nào.

Hàm phúc lợi của Bentham[15]: Một trong những quan điểm lâu đời nhất cho rằng phúc lợi của xã hội nên được thể hiện một cách đơn giản là tổng mức hữu dụng của cá nhân khác nhau. Quan điểm này được gọi là thuyết hữu dụng do Jeremy Bentham đề xướng vào nửa đầu thế kỷ 19. Như vậy, trong nền kinh tế đơn giản của chúng ta gồm hai cá nhân, phúc lợi của xã hội là tổng mức hữu dụng của các cá nhân. Hàm này có thể biểu diễn dưới dạng dưới đây:

$$W = \sum_{i=1}^{N} U_i$$

Dưới dạng biểu đồ, quan điểm này được thể hiện bằng một đường bàng quan của xã hội có dạng tuyến tính, như trên hình sau:



Hình 2.10 Phúc lợi xã hội theo Bentham

Phúc lợi xã hội bằng tổng lợi ích các cá nhân trong xã hội, trong đó: W là phúc lợi xã hội; U_i là độ hữu dụng (utility) của cá nhân i; N là tổng số người trong xã hội. Có thể thấy được mặt tích cực của thuyết phúc lợi xã hội nàylà mọi cá nhân đều bình đẳng và phúc lợi mỗi cá nhân là ngang bằng nhau, và đều được tính đến trong tổng phúc lợi toàn xã hội. Đây là một bước phát triển mới trong mô hình xã hội dân chủ so với các xã hội lạc hậu trước đó, ví dụ như xã hội Chiếm hữu nô lệ, hoặc xã hội Phong

[15] Jeremy Bentham (1748-1832)

kiến. Trong các xã hội kiểu này, phúc lợi của người thuộc đẳng cấp thấp như "nô lệ" hoặc "tôi tớ" là rất thấp hoặc không được công nhận. Một đơn vị lợi ích của ông chủ có thể tương đương với vô hạn đơn vị lợi ích của tôi tớ. Trong điều kiện ấy, phúc lợi xã hội là tổng phúc lợi của những con người thuộc đẳng cấp trên và không tính tới lợi ích của bất kỳ người hầu, người nô lệ nào.

Tiêu chuẩn này chứa một hàm ý rõ rệt rằng, độ hữu dụng của 1$ đối với một người nghèo là tương đương độ hữu dụng của 1$ đối với người giàu. Vì thế đường bàng quan của xã hội là đường thẳng (với độ dốc bằng âm 1, tức là xã hội sẵn sàng bỏ một đơn vị hữu dụng của cá nhân thứ nhất để cá nhân thứ hai nhận được một đơn vị hữu dụng). Ngoài ra, sự đánh đổi giữa hai cá nhân bất kỳ không phụ thuộc vào mức thu nhập của từng cá nhân khác trong xã hội. Sự đánh đổi được sẵn lòng thực hiện giữa hai cá nhân không làm thay đổi tổng phúc lợi xã hội.

Tuy nhiên, quan điểm này đơn giản hóa mối quan hệ tương tác giữa phúc lợi của các cá nhân và coi nhẹ ảnh hưởng từ nhóm người có mức phúc lợi thấp nhất trong xã hội. Quan điểm này bỏ qua ảnh hưởng tiêu cực từ bất bình đẳng xã hội và khả năng ảnh hưởng tiêu cực của nhóm cực nghèo khi cho rằng mỗi đơn vị phúc lợi của mọi cá nhân là ngang bằng nhau trong mọi điều kiện kinh tế-xã hội và mức sống. Quan điểm này còn có hạn chế về khả năng đo đếm và so sánh các xã hội khác nhau về mức bất bình đẳng thu nhập. Ví dụ thuyết này không giúp phân tích và đánh giá hai xã hội có dân số bằng nhau và tổng phúc lợi bằng nhau trong khi phân hóa giàu nghèo khác nhau.

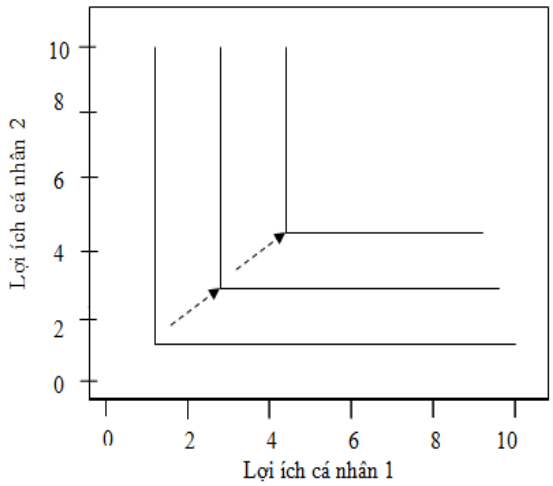
ii) **Thuyết phúc lợi xã hội của John Rawls**[16]

J. Rawls cho rằng, phúc lợi của xã hội chỉ phụ thuộc vào phúc lợi của những người nghèo khổ nhất trong xã hội và những người nghèo khổ đó nhưng không giành được cái gì từ việc cải thiện phúc lợi của những người khác. Theo quan điểm của Rawls, không có sự đánh đổi. Nói một cách khác, không có một mức tăng nào về phúc lợi của những người giàu có thể đền bù cho xã hội trước việc phúc lợi của những người nghèo khổ nhất bị giảm sút. Phúc lợi xã hội chính là lợi ích của nhóm cá nhân có thu nhập thấp nhất xã hội, bất kể lợi ích các nhóm xã hội khác như thế nào. Hàm phúc lợi xã hội theo quan điểm của Rawls:

$$W = \min(U_i)$$

Dưới dạng biểu đồ, quan điểm này được thể hiện bằng một đường bàng quan của xã hội có dạng chữ L, như trên hình sau:

[16] John Rawls (1921-2002), Nhà kinh tế học người Mỹ, giáo sư trường Đại học Havard.



Hình 2.11 Phúc lợi xã hội theo Rawls

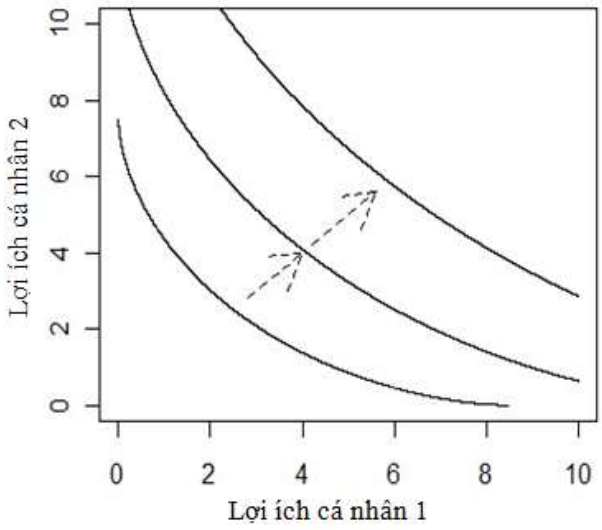
Quan điểm này tuyệt đối hóa ảnh hưởng xã hội từ nhóm có phúc lợi thấp nhất, đồng thời loại trừ hoàn toàn tác động của mức phúc lợi có từ các nhóm trung lưu, nhóm giàu có. Phúc lợi của nhóm có vị thế xã hội thấp nhất được sử dụng làm thước đó phúc lợi toàn xã hội. Đây là một quan điểm được giới kinh tế học Phương Tây gọi là "cực đoan". Tuy nhiên, quan điểm này tương đối đúng trong thực tiễn khi xem xét phúc lợi của nhóm yếu thế nhất có liên quan tới bối cảnh xã hội và các chính sách phân phối liên quan. Trong phạm vi hai quốc gia giàu có chỉ số GINI như nhau; nước nào có mức đói nghèo thấp hơn hẳn là một xã hội kém tốt đẹp hơn.

iii) **Thuyết phúc lợi xã hội theo quan điểm của Bernoulli-Nash**

Thuyết phúc lợi xã hội này được coi là quan điểm tiến bộ hơn các quan điểm của Chủ nghĩa Duy lợi và của Rawls. Sự tiến bộ này được thể hiện bằng hàm như sau: Phúc lợi xã hội phải bằng tích của lợi ích các cá nhân trong xã hội chứ không phải là tổng:

$$W = \prod_{i=1}^{N} U_i$$

Phúc lợi xã hội bằng tích lợi ích các cá nhân trong xã hội, trong đó: W là phúc lợi xã hội; U_i là độ hữu dụng (utility) của cá nhân i; N là tổng số người trong xã hội. Dưới dạng biểu đồ, quan điểm này được thể hiện bằng một đường bàng quan của xã hội có dạng phi tuyến tính, như trên hình sau:



Hình 2.12 Phúc lợi xã hội theo Bernoulli-Nash

Ưu điểm của mô hình: Ảnh hưởng của phúc lợi giữa các cá nhân đến phúc lợi toàn xã hội đã được đề cao trong quan điểm này. Phúc lợi giữa các cá nhân được đo đạc theo quan điểm hữu dụng. Một đơn vị nguồn lực đem lại giá trị phúc lợi lớn hơn cho một người nghèo so với một người giàu. Cơ sở này cho phép giải thích việc đánh thuế người có thu nhập cao để trợ cấp cho người có thu nhập thấp có thể làm tăng phúc lợi xã hội nếu độ hữu dụng cận biên mà một người nghèo nhận được từ 1 đô la thu nhập tăng thêm vượt quá độ hữu dụng mất đi đối với một người giàu do bị mất đi một đô la ấy. Việc chuyển các nguồn lực từ người giàu sang người nghèo phải dừng lại ngay khi mà độ hữu dụng tăng lên vừa bằng độ hữu dụng mất đi.

Nhiều nhà kinh tế tin rằng việc so sánh độ hữu dụng giữa các cá nhân là không có ý nghĩa. Vì không tìm ra được lời giải đáp đáng tin cậy cho câu hỏi liệu mức tăng độ hữu dụng của một cá nhân có mức thu nhập 1.000 đô la khi được thêm 1 đô la có lớn hơn hoặc nhỏ hơn độ hữu dụng của một cá nhân có mức thu nhập 1.500 đô la khi được thêm 1 đô la. Cũng vì lý do này cho nên một số nhà kinh tế lập luận rằng không thể có cơ sở khoa học cho việc so sánh phúc lợi.

Hơn thế nữa, một số nhà kinh tế vốn tin là có thể so sánh mức độ hữu dụng giữa các cá nhân, cũng coi giả thuyết cho rằng tất cả các cá nhân đều có hàm hữu dụng gần như nhau là không có sức thuyết phục. Tại sao chúng ta tin rằng với một đôla đưa thêm người giàu đạt độ hữu dụng ít hơn so với người nghèo? Trên thực tế, một số nhà kinh tế cho rằng hoàn toàn có cơ sở để nói là những cá nhân có khả năng kiếm được thu nhập cao (tức là có khả năng hơn trong việc chuyển lao động của mình thành tiền lương) cũng có khả năng hơn trong việc chuyển hàng hóa của mình thành sự hữu dụng).

Tuy nhiên, người ta có thể coi các hàm phúc lợi của xã hội như là phương tiện thích hợp cho việc tổng kết các số liệu về sự tác động của sự thay đổi chính sách. Vấn đề công bằng hàm ý đánh giá 1 đôla đưa cho người nghèo có giá trị hơn 1 đô la đưa cho người giàu. Các hàm phúc lợi của xã hội chỉ đơn thuần đưa ra một phương pháp đánh giá có hệ thống về phần thu nhập tăng thêm cho các cá nhân có mức thu nhập khác nhau.

3.2. Nguyên tắc đền bù

Lý thuyết về hiệu quả là cơ sở cho nguyên tắc đền bù mà bản chất là sự cân nhắc kỹ lượng cho tổng phúc lợi xã hội của mọi quyết sách. Hầu hết các quyết định chính sách đều đòi hỏi phải xem xét kỹ cả hai vấn đề: công bằng (phân phối) và hiệu quả kinh tế; và các quyết định thường đòi hỏi cả hai đều phải được cân bằng. Có một số ít thay đổi chính sách được coi là cải thiện Pareto; còn hầu hết các trường hợp khác đều dẫn đến việc một số người sẽ bị thiệt thòi. Kinh tế học phúc lợi thể hiện sự hữu ích ở chỗ nó tạo ra một khuôn khổ cho việc thảo luận một cách có hệ thống các vấn đề trọng tâm là công bằng và hiệu quả. Nhiều công cụ mà các nhà kinh tế học phúc lợi sử dụng, như các hàm phúc lợi của xã hội và tam giác Harberger dùng để đo lường mức mất trắng. Song những công cụ đó chỉ là một vài phương tiện hữu ích cho việc tổng kết và đánh giá tác động của các chính sách được lựa chọn đối với hiệu quả và công bằng, nếu như chính sách được sử dụng một cách thận trọng, với sự thấu hiểu được những hạn chế của chúng.

Lợi ích hay còn gọi là tính kinh tế của khu vực công cộng được xem xét từ từng quyết định cụ thể, riêng biệt cho đến toàn bộ cấu trúc, tổ chức, hoạt động của khu vực công cộng trong mối quan hệ tổng thể của cả xã hội. Ví dụ như thuế gây ra tổn thất lợi ích, nhưng thuế được dùng để nuôi bộ máy Nhà nước mà mục tiêu khái quát là để hạn chế tổn thất do tình trạng phí Chính phủ gây ra. Thuế dùng để phân phối lại, hạn chế phân cực giàu nghèo mà bản chất là nhằm hạn chế tổn thất xã hội bắt nguồn từ nghèo đói, tình trạng bạo lực, bạo loạn, xâm lược...

Như vậy, hiệu quả của khu vực công cộng cần được nhìn nhận dưới cách tiếp cận của nguyên tắc đền bù. Hiệu quả của khu vực công cộng được đo bằng phân số, trong đó: (i) Phí tổn hoặc tổn thất phát sinh từ khu vực công cộng là mẫu số; (ii) lợi ích mà khu vực công cộng đem lại là tử số. Tuy nhiên, việc đo đạc tổng phí tổn và tổng lợi ích của khu vực công cộng tại một quốc gia trong một thời điểm là điều rất khó thực hiện. Để tránh sa vào những khó khăn không thể vượt qua trong nỗ lực phân tích hiệu quả của khu vực công cộng mang tính tổng thể, có thể phân tích hiệu quả của khu vực công cộng trong một hoạt động hoặc một chức năng. Việc phân tích hiệu quả một hoạt động cụ thể cần đảm bảo hai nguyên tắc: *Một là* việc phân tích khía cạnh chuyên sâu không nhất thiết phải luôn luôn gắn với hiệu quả tổng thể. *Hai là* với cùng nhiệm vụ và kết quả tương đồng thì Chính phủ nào chi tiêu ít hơn nghĩa là Chính phủ ấy có hiệu quả hơn.

4. Chuẩn tắc và Thực chứng trong tiếp cận phân tích khu vực công cộng

4.1. Phân biệt chuẩn tắc và thực chứng

Kinh tế học công cộng giới thiệu hai cách tiếp cận nghiên cứu hoạt động của khu vực công: (i) Phương pháp chuẩn tắc, tập trung vào những việc mà Chính phủ nên làm; và (ii) Phương pháp thực chứng, tập trung vào miêu tả và giải thích cả những việc mà Chính phủ làm và hậu quả của việc đó là gì.

Sự phân biệt vừa được trình bày giữa việc phân tích các hậu quả chính sách của Chính phủ và việc đánh giá mong muốn của mỗi chính sách cụ thể có ý nghĩa rất quan trọng. Phân tích thường thuộc về kinh tế học thực chứng (KTHTC), còn đánh giá là kinh tế học chuẩn tắc (KTHCT) hay kinh tế phúc lợi.

Kinh tế học thực chứng không chỉ liên quan đến phân tích hậu quả chính sách cụ thể mà còn miêu tả các hoạt động của khu vực công cộng và các lực lượng chính trị và kinh tế làm cho các chương trình cụ thể này tồn tại. Khi các nhà kinh tế học vượt ra ngoài các sự phân tích thuần túy của kinh tế học thực chứng, họ sẽ chuyển qua địa hạt của KTH chuẩn tắc. KTH chuẩn tắc liên quan đến việc đánh giá xem các chính sách khác nhau vận hành tốt đến mức nào, và việc xây dựng những chính sách mới cho phù hợp hơn với mục tiêu nhất định.

KTH chuẩn tắc đưa ra những nhận định như: "nếu Chính phủ muốn hạn chế nhập khẩu dầu lửa một cách ít tốn kém nhất đối với Chính phủ và người tiêu dùng, thì dùng biện pháp đánh thuế nhập dầu tốt hơn biện pháp cấp hạn ngạch". Hoặc là, "nếu mục tiêu của chương trình nông nghiệp là hỗ trợ các chủ trang trại nghèo hơn, thì hệ thống trợ giá không hay bằng hệ thống chuyển giao thu nhập được xây dựng một cách phù hợp". Nói cách khác, trong KTH chuẩn tắc, các nhà kinh tế so sánh mức độ đáp ứng mục tiêu mong muốn của các chương trình khác nhau của Chính phủ, và xác định xem những chương trình nào đáp ứng mục tiêu tốt nhất. Ngược lại, KTH thực chứng đưa ra những nhận định như: "Áp dụng hạn ngạch đối với dầu lửa trong những năm 1950 dẫn đến tăng giá nội địa và giảm sút những nguồn tài nguyên thiên nhiên nhanh hơn". Những nhận định như vậy chỉ đơn giản là miêu tả tác động của chương trình, mà không có đánh giá xem những mục tiêu dự định có đạt được hay không, không có sự đánh giá gì về việc những hậu quả đó là mong muốn hay không.

Khi các nhà kinh tế đưa ra những nhận định này, họ cố gắng không áp đặt tiêu chuẩn hay giá trị của riêng họ. Họ thường chỉ coi mình là người cung cấp sự "trợ giúp về kỹ thuật" cho các nhà hoạch định chính sách, giúp họ đạt tới mục tiêu. Đồng thời, các nhà kinh tế thường có nhận xét về các mục tiêu mà chính khách và các nhà hoạch định chính sách đề ra; đôi khi đưa ra nhận định rằng mục tiêu của họ không phải là mục tiêu thực. Có nhiều công việc chứa đựng sự ngầm ẩn. Các nhà kinh tế có thể dựa vào sự việc là có một chương trình nào đó khác với cái mà lẽ ra phải xây dựng nhằm đạt được mục tiêu đã định, để lập luận rằng mục tiêu thực phải là khác, và họ suy luận ra những mục tiêu thật của chương trình là gì bằng cách nghiên cứu hậu quả của nó.

Các nhà kinh tế cũng cố gắng xem xét, khi các mục tiêu có mâu thuẫn với nhau, thì mức độ mâu thuẫn đến đâu, nhằm kiến nghị cách giải quyết mâu thuẫn đó. Họ cũng cố gắng làm sáng tỏ những ý nghĩa, tác dụng đầy đủ của hệ thống giá trị; những giá trị nào là cơ bản, những giá trị nào là phát sinh từ những giá trị khác cơ bản hơn. Công việc của họ thường sát công việc của các nhà triết học chính trị.

4.2. Cơ sở của việc áp dụng cách tiếp cận chuẩn tắc và thực chứng

Hai cách tiếp cận thực chứng và chuẩn tắc này bổ trợ cho nhau. Để đánh giá về việc Chính phủ nên thực hiện những hoạt động gì, cần phải hiểu hậu quả của các hoạt động khác nhau của Chính phủ. Cần phải miêu tả một cách chính xác điều gì xảy ra nếu Chính phủ áp dụng loại thuế này hay loại thuế khác, hoặc hỗ trợ cho ngành này hay ngành kia.

Giả sử Quốc hội đang xem xét việc tăng thuế đối với thuốc lá, KTH thực chứng sẽ tìm các câu trả lời cho vấn đề: (i) Giá thuốc lá sẽ tăng bao nhiêu? (ii) Việc đó sẽ ảnh hưởng đến cầu thuốc lá như thế nào? (iii) Những người thu nhập thấp có bỏ ra nhiều tiền hơn để hút thuốc so với người thu nhập cao không? (iv) Hậu quả của thuế lợi tức đối với ngành công nghiệp thuốc lá như thế nào? (v) Những ảnh hưởng của thuế thuốc

lá đối với giá thuốc lá và thu nhập của nông dân trồng thuốc lá sẽ là gì? (vi) Hậu quả của việc giảm hút thuốc đối với tỷ lệ mắc bệnh ung thư phổi và đau tim sẽ như thế nào? (vii) Phần chi tiêu cho y tế trực tiếp và gián tiếp của Chính phủ sẽ là bao nhiêu? (viii) Tuổi thọ tăng nhờ giảm hút thuốc lá có tác dụng gì đối với hệ thống bảo hiểm xã hội?

Mặt khác, KTH chuẩn tắc liên quan đến sự đánh giá những hậu quả khác nhau và đi đến đánh giá mức độ mong muốn của cách thức và phương pháp tác động. Các vấn đề đặt ra trong ví dụ này là: (i) Nếu mục tiêu là giảm số người và lượng tiêu thụ thuốc lá, thì loại thuế nào thích hợp hơn? (ii) Nếu quan tâm chủ yếu của chúng ta là làm giảm chi tiêu cho y tế phát sinh từ hút thuốc lá ngoài biện pháp tăng thuế có giải pháp nào khác thích hợp hơn?

Ví dụ thứ hai, hãy giả định Chính phủ đang cân nhắc áp dụng tiền phạt đối với hãng sản xuất thép gây ra ô nhiễm, để họ ít gây ô nhiễm hơn, hoặc là trợ cấp cho họ mua thiết bị làm giảm ô nhiễm nhằm khuyến khích họ làm sạch môi trường, KTH thực chứng giải quyết những vấn đề sau: (i) Các mức phạt khác nhau sẽ làm giảm được bao nhiêu ô nhiễm (hay trợ cấp)? (ii) Việc phạt sẽ làm tăng giá thép bao nhiêu? (iii) Mức tăng giá làm giảm bao nhiêu khối lượng cầu đối với thép?

Còn KTH chuẩn tắc lại quan tâm đến việc đánh giá những tác động khác nhau: (i) Nếu quan tâm chủ yếu của chính sách là người nghèo thì hệ thống thuế hay trợ cấp là tốt hơn? (ii) Liệu mức phạt làm giảm nhu cầu thép và số lượng việc làm trong ngành thép thì có đưa đến tác động tồi tệ hơn đến người nghèo và công nhân ngành thép hay không? (iii) Nếu để đảm bảo tối đa hóa thu nhập quốc dân, thì hệ thống thuế hay trợ cấp sẽ thích hợp hơn?

Đây là những ví dụ điển hình về nhiều tình huống mà chúng ta vẫn gặp trong phân tích chính sách kinh tế: sẽ có một số người được lợi (những người bây giờ có thể hít thở không khí trong lành hơn) và một số người bị thiệt (người tiêu dùng phải mua giá cao, người sản xuất nhận ít lãi hơn, công nhân mất việc). KTH chuẩn tắc quan tâm đến việc đề ra cách suy luận có hệ thống, theo đó chúng ta có thể so sánh cái được của những người được lợi và cái mất của những người bị thiệt, để đi đến một cách đánh giá chung, có tính tổng thể, đa chiều và toàn diện hơn.

Sự khác nhau giữa KTH chuẩn tắc và KTH thực chứng không chỉ ở những thảo luận về thay đổi chính sách cụ thể, mà còn ở những điểm thảo luận quá trình chính trị. Ví dụ những quan điểm bất đồng về những vấn đề nào chỉ cần đa số quá bán thông qua? Vấn đề nào phải được đa số 2/3 phiếu thông qua? Có cần hạn chế đóng góp của tư nhân cho các cuộc vận động chính trị? Có cấm tặng quà miễn phí trong các cuộc vận động chính trị? Có quá trình chính trị nào đó có khả năng đạt được kết quả công bằng hoặc hữu hiệu hơn những quá trình đang áp dụng hay không?

TÓM TẮT CHƯƠNG 2

Hiệu quả Pareto (hay tối ưu Pareto) là tình trạng phân bổ nguồn lực trong nền kinh tế khi không thể làm cho một cá nhân nào đó có lợi hơn mà không làm cho bất cứ cá nhân nào khác bị thiệt. Hiệu quả Pareto chỉ diễn ra trong môi trường cạnh tranh tự

do và thị trường đầy đủ. Hiệu quả Pareto có 2 hạn chế: (1) không quan tâm tới phúc lợi tương đối giữa các cá nhân khác nhau, (2) điều kiện giả định để có được trình trạng Hiệu quả Pareto là lý tưởng và không thường xuyên tồn tại ổn định trong thực tế. Các điều kiện để đạt được hiệu quả Pareto là: hiệu quả sản xuất, hiệu quả trao đổi và hiệu quả hỗn hợp sản xuất và tiêu dùng. **Cải thiện Pareto** là trường hợp vẫn có thể phân bổ lại nguồn lực để cho ít nhất một người có lợi hơn mà không làm thiệt hại đến bất kỳ cá nhân nào khác.

Hai định lý của Kinh tế học phúc lợi: (1) chừng nào nền kinh tế còn là cạnh tranh hoàn hảo, tức là những người sản xuất và tiêu dùng còn chấp nhận giá thì cách phân bổ nguồn lực của nền kinh tế sẽ tất yếu đạt tới hiệu quả Pareto và (2) Với mọi điểm cân bằng hiệu quả, ta có thể kết luận ngược lại rằng mọi sự phân bổ nguồn lực hiệu quả đều đạt tới điểm cân bằng, trong điều kiện phân bổ lại của cải sẵn có trước khi phân bổ nguồn lực bằng các lực cạnh tranh của thị trường. Trong thị trường cạnh tranh, cân bằng thị trường xảy ra tại điểm lợi ích cận biên của việc dùng thêm một sản phẩm bằng chi phí cận biên của việc sản xuất ra thêm 1 sản phẩm đó.

Một trong những cơ sở lập luận quan trọng của việc đánh giá hiệu quả là sử dụng hàm phúc lợi xã hội. Các hàm phúc lợi xã hội phổ biến gồm có: Hàm phúc lợi của Bentham, Thuyết phúc lợi xã hội của Rawls, Thuyết phúc lợi xã hội theo quan điểm của Bernoulli-Nash. Hiệu quả của khu vực công cộng cần được nhìn nhận dưới cách tiếp cận của nguyên tắc đền bù và được đo bằng phân số, trong đó: (i) Phí tổn hoặc tổn thất phát sinh từ khu vực công cộng là mẫu số; (ii) lợi ích mà khu vực công cộng đem lại là tử số. Việc phân tích hiệu quả một hoạt đông cụ thể cần đảm bảo hai nguyên tắc: *Một là* việc phân tích khía cạnh chuyên sâu không nhất thiết phải luôn luôn gắn với hiệu quả tổng thể. *Hai là* với cùng nhiệm vụ và kết quả tương đồng thì Chính phủ nào chi tiêu ít hơn nghĩa là Chính phủ ấy có hiệu quả hơn.

Kinh tế học công cộng giới thiệu hai cách tiếp cận nghiên cứu hoạt động của khu vực công: (i) Phương pháp chuẩn tắc, tập trung vào những việc mà Chính phủ nên làm; và (ii) Phương pháp thực chứng, tập trung vào miêu tả và giải thích cả những việc mà Chính phủ làm và hậu quả của việc đó là gì. Phân tích thường thuộc về kinh tế học thực chứng (KTHTC), còn đánh giá là kinh tế học chuẩn tắc (KTHCT) hay kinh tế phúc lợi.

CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP

Câu hỏi:

1. Hiệu quả Pareto là gì? Nêu những hạn chế của hiệu quả Pareto.
2. Trình bày hai định lý cơ bản của Kinh tế học phúc lợi.

3. Phân biệt các hàm phúc lợi xã hội theo quan điểm của Bentham, Rawls và Bernoulli-Nash.

4. Tại sao hàm phúc lợi xã hội của Bernoulli- Nash được coi là tiến bộ hơn so với các quan điểm còn lại?

5. Phân biệt cách tiếp cận thực chứng và chuẩn tắc.

Bài tập

1. Trả lời đúng sai và giải thích các phát biểu sau:

a. Khi có thể phân bổ lại nguồn lực để có ít nhất một người được lợi hơn mà không làm cho bất kỳ người nào chịu thiệt thì được gọi là cải thiện Pareto,

b. Khi phân bổ lại nguồn lực để có lợi hơn cho ít nhất một người mà làm thiệt hại cho ít nhất một người được gọi là cải thiện Pareto

c. Hiệu quả Pareto là chỉ tiêu hoàn hảo nhất để đo lường hiệu quả của nền kinh tế

c. Một phân bổ nguồn lực đạt hiệu quả Pareto luôn luôn hoàn thiện hơn một phân bổ khác chưa hiệu quả.

d. Một sự phân bổ nguồn lực đạt hiệu quả Pareto khi tất cả mọi người đều đạt được lợi ích tối đa.

2. Những nhận định xong là nhận định chuẩn tắc hay thực chứng:

a. Mức lương tối thiểu quá cao sẽ làm tăng số người thất nghiệp.

b. Chính phủ nên kiềm chế lạm phát ở năm tiếp theo ở mức không quá 2%.

c. Giá dầu thế giời giảm sẽ gây thiệt hại đáng kể tới tăng trưởng kinh tế của Việt Nam.

d. Chi tiêu thường xuyên cho bộ máy hành chính không nên chiếm tỷ lệ quá cao trong ngân sách.

e. Giá cả sinh hoạt thời gian gần đây tăng làm cho thu nhập thực tế của dân cư giảm sút.

f. Chính phủ nên trợ cấp hoàn toàn tiền khám, chữa bệnh cho người già.

3. Xuân sẵn sàng đổi 3 chiếc áo lấy 1 hộp thực phẩm mà vẫn thấy thỏa mãn như cũ. Thu lại sẵn sàng đổi hai hộp thực phẩm lấy ba chiếc áo mà vẫn thấy thoả mãn như cũ.

a. Cách phân bổ áo, thực phẩm giữa Xuân và Thu đã đạt được hiệu quả Pareto chưa? Giải thích.
b. Gợi ý một cách trao đổi giữa hai người để Xuân được lợi hơn mà không làm Thu bị thiệt.
c. Gợi ý một cách trao đổi giữa hai người để Thu được lợi hơn mà không làm Xuân bị thiệt.
d. Gợi ý một cách trao đổi giữa hai người để cả hai đều có lợi.

4. Muốn rút bớt một đơn vị vốn ra khỏi ngành sản xuất ô tô mà vẫn giữ nguyên mức sản lượng của ngành này thì phải bổ sung thêm 10 đơn vị lao động. Nhưng muốn rút

một đơn vị lao động ra khỏi ngành trồng bông mà không làm thay đổi sản lượng của ngành này thì lại phải bù đắp lại ¼ đơn vị vốn. Làm thế nào để tăng sản lượng ô tô mà không ảnh hưởng đến sản lượng bông của nền kinh tế?

5. Một nhà kinh tế nhận xét: "Tiêu dùng bia dường như đã bão hoà. Trước đây, muốn có thêm một hộp bia phải đổi bằng ba bao thuốc lá. Thế mà hiện nay chỉ cần một bao thuốc lá người ta đã sẵn sàng đổi một hộp bia. Trong khi đó, nền sản xuất vẫn duy trì tỉ lệ trao đổi một hộp bia lấy ba bao thuốc lá". Nếu nhận xét đó là đúng thì cơ cấu sản xuất của nền kinh tế nên thay đổi thế nào sẽ có lợi hơn?

Chương 3: HÀNG HOÁ CÔNG CỘNG VÀ SỰ CAN THIỆP CỦA CHÍNH PHỦ

Việc cung ứng và sử dụng đa phần các hàng hoá thường thông qua thị trường mà ở đó giá đóng vai trò tối quan trọng trong việc ra quyết định của người mua và người bán. Cụ thể, người mua sẽ so sánh giữa giá và mức sẵn lòng chi trả trong khi đó người bán sẽ so sánh giữa giá và chi phí cận biên cho việc sản xuất. Trong điều kiện thị trường hoàn hảo về cấu trúc, thông tin và sự cạnh tranh, hàng hoá sẽ được cung ứng và sử dụng tại điểm đạt hiệu quả Pareto và phúc lợi xã hội tối đa. Tuy nhiên, trong cuộc sống tồn tại một số hàng hoá mà người dùng không trực tiếp chi trả cho việc sử dụng. Trong những trường hợp này, do sự vắng mặt của giá, việc doanh nghiệp cung ứng hàng hoá sẽ làm thị trường cân bằng tại mức vi phạm hiệu quả Pareto. Khi đó, sự can thiệp của Chính phủ có khả năng khắc phục vấn đề và tối đa hoá phúc lợi xã hội. Những hàng hoá này được gọi chung là hàng hoá công cộng (HHC)

1. Tổng quan về hàng hoá công cộng

1.1. Khái niệm hàng hoá công cộng

Theo Samuelson (1954), người được coi là nhà Kinh tế học đầu tiên xây dựng và phát triển lí thuyết về HHC, HHC là hàng hoá mà việc một cá nhân tiêu dùng chúng không ảnh hưởng hay làm giảm đi lợi ích tới từ việc tiêu dùng của các cá nhân khác. Đây là điểm khác biệt chính giữa HHC và hàng hoá tư nhân (HHT) - những hàng hóa mà khi một cá nhân đã tiêu dùng rồi thì những người khác không có khả năng tiêu dùng chúng nữa. Ví dụ, khi pháo hoa - một loại HHC tiêu biểu - được bắn lên, rất nhiều người trong xã hội có thể cùng thụ hưởng lợi ích từ vẻ đẹp của chúng. Trong khi đó, đối với HHT như quần áo hay thực phẩm, việc tiêu dùng của một cá nhân sẽ tước đi quyền tiêu dùng và thụ hưởng lợi ích từ hàng hoá của những cá nhân khác.

Stiglitz (1995) định nghĩa HHC là những hàng hoá không thể phân bố theo khẩu phần để sử dụng và không ai muốn sử dụng chúng theo khẩu phần**.** Caplan cũng có một định nghĩa khá tương đồng khi cho rằng HHC là những hàng hoá mà con người không thể thanh toán cho từng đơn vị hàng hoá họ sử dụng mà phải mua một tổng thể rồi chia đều chi phí và lợi ích sử dụng một cách bình quân. Quốc phòng là một ví dụ điển hình để minh hoạ cho định nghĩa của Stiglitz và Caplan. Cụ thể, một cá nhân không thể nào chỉ trả cho lợi ích từ quốc phòng của bản thân vì lợi ích đó chỉ đến từ việc cả quốc gia được bảo vệ khỏi các mối đe doạ.

Trong giáo trình này chúng tôi tiếp cận định nghĩa HHC theo giác độ phúc lợi xã hội. Cụ thể, bản chất của HHC là nếu khu vực công cộng chịu trách nhiệm cung ứng thay vì khu vực tư thì sẽ đem lại hiệu quả phúc lợi xã hội cao hơn. Luận điểm này xuất phát từ việc HHC đem lại lợi ích xã hội lớn hơn rất nhiều so với lợi ích cá nhân của người thụ hưởng, hay nói cách khác, tỉ lệ lợi ích/chi phí đối với xã hội là lớn hơn tỉ lệ lợi ích/chi phí đối với cá nhân trong cung ứng HHC. Ở một góc độ nào đó ta có thể coi HHC là một trường hợp đặc biệt của ngoại ứng tích cực. Ví dụ với tiêm chủng cộng đồng đối với các bệnh truyền nhiễm, lợi ích cá nhân tới từ việc được bảo vệ khỏi bệnh tật là rất nhỏ và không thể so sánh được với lợi ích xã hội tới từ việc giảm nguy cơ lây lan cho cả cộng đồng.

1.2. Đặc điểm của hàng hoá công cộng

HHC có hai đặc điểm cơ bản: không có tính cạnh tranh trong tiêu dùng (non-rival) và không thể loại trừ trong tiêu dùng (non-excludable). Đối lập với HHC là HHT không mang hai đặc điểm trên.

Tính chất không cạnh tranh trong tiêu dùng của HHC có nghĩa là khi có thêm một cá nhân sử dụng HHC, lợi ích thụ hưởng của những người tiêu dùng hiện có hàng hoá đó không bị ảnh hưởng. Ví dụ, lợi ích từ việc được bảo vệ bởi quốc phòng của người dân trong một quốc gia không bị giảm đi khi một em bé được sinh ra. Tương tự như vậy, việc dân chúng trong thành phố hưởng lợi từ vẻ đẹp của pháo hoa được bắn lên không bị ảnh hưởng bởi việc có thêm hoặc bớt một cá nhân theo dõi pháo hoa. Ngược lại, đối với HHT như thực phẩm, hành vi tiêu dùng của một cá nhân sẽ loại trừ hoàn toàn khả năng tiêu dùng của các cá nhân khác.

Xét từ góc nhìn của nhà cung ứng, chi phí biên cho việc phục vụ thêm một người tiêu dùng HHC là bằng 0. Ở đây, cần tránh nhầm lẫn giữa chi phí biên để phục vụ thêm một người tiêu dùng hàng hoá với chi phí biên để sản xuất thêm một đơn vị hàng hoá. Chi phí biên để sản xuất thêm một đơn vị HHC vẫn lớn hơn 0 do tiêu tốn nguồn lực sản xuất. Ví dụ, nếu chi phí để bắn 15 phút pháo hoa giao thừa là P thì chi phí biên để phục vụ thêm một người xem là bằng 0. Tuy nhiên, nếu thành phố muốn bắn thêm 15 phút pháo hoa nữa thì sẽ lại phải tốn thêm chi phí P.

Tính chất không loại trừ trong tiêu dùng của HHC nghĩa là không thể loại trừ hoặc sẽ rất tốn kém nếu muốn loại trừ những cá nhân từ chối chi trả tiền cho việc tiêu dùng HHC của mình. Trở lại ví dụ về an ninh quốc phòng: việc một cá nhân không chịu chi trả thuế để chi tiêu cho quốc phòng không thể ngăn cản việc anh ta thụ hưởng lợi ích từ việc được bảo vệ. Thậm chí có xử phạt hay đưa anh ta vào tù thì lợi ích từ quốc phòng của anh ta cũng không hề bị ảnh hưởng. Một ví dụ khác đó là ngọn hải đăng. Một khi nó đã được lắp đặt trên bờ biển thì mọi con tàu khi đi qua vùng biển lân cận đều có khả năng sử dụng tín hiệu ánh sáng của nó, mà người sở hữu ngọn đèn dù muốn cũng không thể loại trừ những con tàu đó khỏi việc thụ hưởng lợi ích dẫn đường từ tín hiệu này. Trong trường hợp người sở hữu ngọn đèn muốn thu phí sử dụng tín hiệu, việc thu phí sẽ khó khăn và tốn kém đến mức không thể thực hiện được do chi phí bỏ ra cho việc thu phí (ví dụ như dùng xuồng cao tốc để thu phí khi phát hiện tàu thuyền đi lại) sẽ lớn hơn rất nhiều so với mức phí thu được. Ngược lại, đối với HHT, việc loại trừ các cá nhân không sẵn sàng chi trả là hoàn toàn khả thi và hầu như không tốn kém gì thông qua cơ chế giao dịch tự nguyện.

1.3. Phân loại hàng hoá công cộng

HHC thuần tuý là HHC mang đầy đủ cả hai đặc điểm: không cạnh tranh và không loại trừ trong tiêu dùng. HHC thuần tuý khi đã được cung ứng cho một cá nhân thì tất cả các cá nhân khác trong cộng đồng đều có thể tiêu dùng và hưởng lợi ích từ chúng. Các HHC thuần tuý tiêu biểu bao gồm quốc phòng, hệ thống chiếu sáng công cộng, pháo hoa... Ngược lại, HHT thuần tuý là những hàng hoá mà khi một cá nhân đã chi trả chi phí để sở hữu chúng thì ngoài anh ta không một ai khác được tiêu dùng và thụ hưởng lợi ích từ việc tiêu dùng. Nói cách khác, HHT thuần tuý như quần áo, thức ăn, phương tiện đi lại.v.v vừa có tính cạnh tranh vừa có tính loại trừ trong tiêu dùng ở mức cao. Nếu coi HHC và HHT thuần tuý là hai thái cực đối lập thì nằm giữa chúng là các hàng hoá được gọi chung là HHC không thuần tuý. Về đặc điểm, HHC không thuần

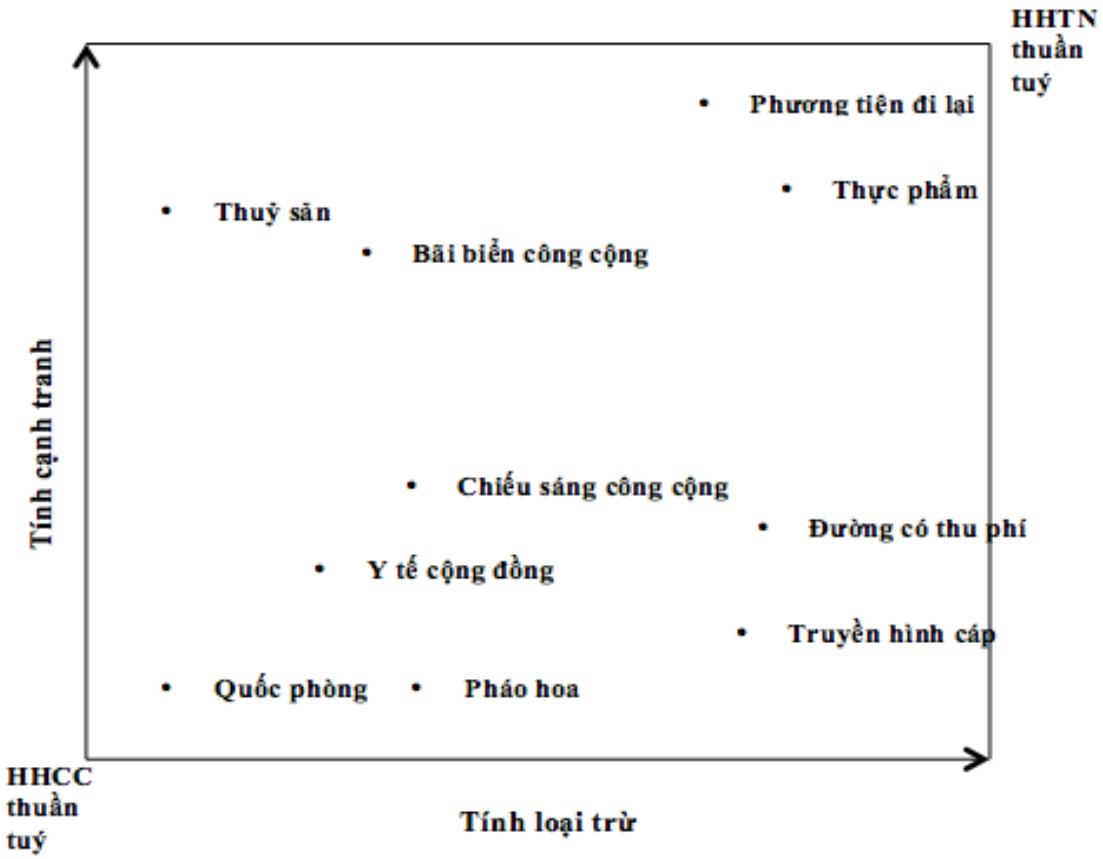
tuý là những hàng hoá chỉ mang một trong hai tính chất cơ bản của HHC, hoặc mang cả hai nhưng một tính chất không thể hiện rõ.

Bảng 3.1 Phân loại hàng hoá theo tính chất

<table>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">Đặc điểm</td><td colspan="2">Tính cạnh tranh</td></tr>
<tr><td>Thấp</td><td>Cao</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Tính loại trừ</td><td>Thấp</td><td>HHC thuần tuý:
• Quốc phòng
• Pháo hoa
• Con đường thưa người không thu phí</td><td>Nguồn lực cộng đồng:
• Thuỷ sản
• Bãi biển công cộng
• Con đường đông không thu phí</td></tr>
<tr><td>Cao</td><td>Độc quyền tự nhiên, hàng hoá hội nhóm:
• Truyền hình cáp
• Con đường thưa người có thu phí</td><td>HHT thuần tuý:
• Nhà cửa, thực phẩm
• Con đường đông có thu phí</td></tr>
</table>

Cách sắp xếp các hàng hoá theo bảng trên đây là cách sắp xếp đơn giản nhất theo phân loại HHC và HHT. Trên thực tế, do số lượng và chủng loại hàng hoá là rất lớn, tính chất loại trừ và cạnh tranh có thể có những mức độ khác nhau đối với các hàng hoá ở cùng một ô trong bảng. Ví dụ, quốc phòng và pháo hoa đều có tính loại trừ cao tuy nhiên pháo hoa có tính loại trừ cao hơn do có thể dễ dàng ngăn cản những người không chịu đóng thuế hưởng lợi từ pháo hoa bằng cách đưa họ đi nơi khác. Tương tự, truyền hình cáp và con đường thưa người có thu phí đều có tính cạnh tranh trong tiêu dùng thấp tuy nhiên con đường có tính cạnh tranh cao hơn do nó có thể bị tắc nghẽn nếu số lượng người đi lại quá đông vượt quá công suất sử dụng. Trong khi đó, việc phát sóng truyền hình cáp phục vụ một thành phố hay một quốc gia cũng không quá ảnh hưởng tới lợi ích của người sử dụng.

Do đó, để nhìn nhận việc phân loại một cách đầy đủ hơn, ta có thể xếp các loại hàng hoá trên một hệ toạ độ với hai chiều biến thiên của tính cạnh tranh và tính loại trừ trong tiêu dùng. (Stiglitz, 1995). Điểm gốc của hệ toạ độ sẽ là HHC thuần tuý trong khi ở thái cực đối lập sẽ là HHT thuần tuý. Với trục tung là tính cạnh tranh tăng dần và trục hoành là tính loại trừ tăng dần, khoảng giữa hai thái cực sẽ là các loại HHC không thuần tuý với mức độ khác nhau. Những hàng hoá càng gần điểm gốc thì mức thuần tuý công càng lớn. Ngược lại, những hàng hoá càng xa điểm gốc thì mức thuần tuý công càng nhỏ. Nói cách khác, mỗi hàng hoá đều được đại diện bởi mức độ cạnh tranh và mức độ loại trừ của mình.



Hình 3.1 Phân loại hàng hoá trên trục toạ độ hai chiều

2. Thất bại thị trường do hàng hoá công cộng

2.1. Tư nhân cung cấp hàng hoá công cộng thuần tuý

- ***Cân bằng hàng hoá công cộng thuần tuý***

Giống như các thị trường hàng hoá thông thường, cân bằng thị trường HHC được xác định tại điểm giao giữa đường cung và đường cầu hàng hoá. Ở đây để đơn giản hoá vấn đề ta coi đường cung HHC có tính chất giống đường cung hàng hoá thông thường. Do HHC được cung ứng cho tất cả mọi cá nhân trong xã hội dùng chung, đường cầu thị trường HHC được xây dựng bằng cách tổng hợp các đường cầu cá nhân. Đường cầu cá nhân của HHC được xây dựng dựa trên lí thuyết lựa chọn của người tiêu dùng bao gồm đường ngân sách và đường bàng quan.

Xây dựng đường cầu cá nhân về HHC

Xét một cá nhân có ngân sách là Y được sử dụng để tiêu dùng hai loại hàng hoá là quần áo (X) - HHT mà cá nhân đó sử dụng riêng và truyền hình quốc gia (G) - HHC mà cá nhân sẽ dùng chung với những người khác. Trong khi HHT được các cá nhân mua với giá thị trường để tiêu dùng thì đối với HHC, họ sẽ góp tiền chung với nhau để chi trả cho việc hàng hoá được cung ứng. Mức giá mà mỗi cá nhân phải trả cho một đơn vị HHC được gọi là **giá thuế.** Do mỗi người có lợi ích biên nhận được từ HHC khác nhau, chúng ta giả định Chính phủ có khả năng bắt buộc cá nhân trả các giá thuế tương ứng với lợi ích biên họ nhận được.

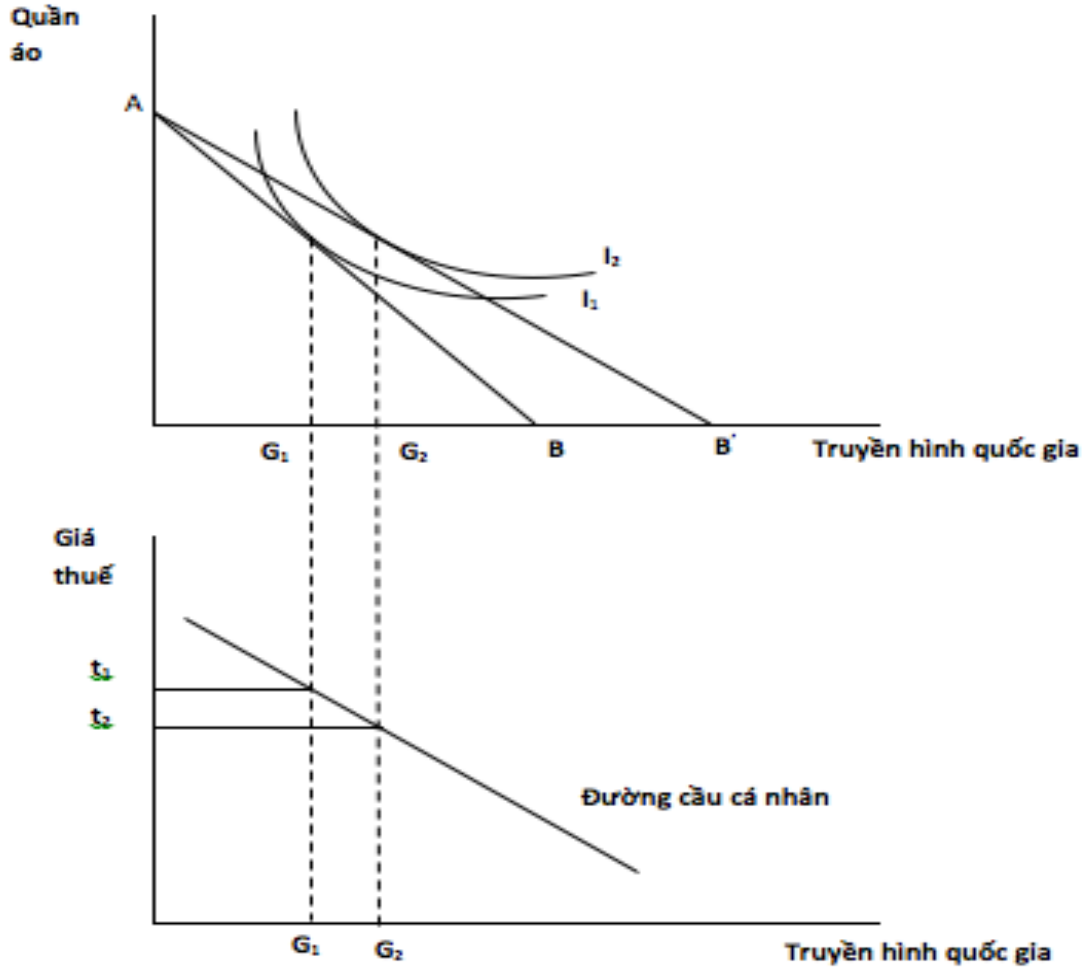
Gọi giá quần áo là p và giá thuế cá nhân 1 phải trả là t_1, như vậy đường ngân sách của cá nhân đó như sau:

$$Y=pX+t_1G \qquad (1)$$

Dựa trên Lí thuyết lựa chọn của người tiêu dùng, cá nhân 1 sẽ lựa chọn mức tiêu dùng kết hợp giữa quần áo và truyền hình quốc gia tại tiếp điểm giữa đường ngân sách và đường bàng quan tương ứng nhằm tối đa hoá lợi ích thoả dụng. Tại điểm cân bằng, tỉ suất thay thế biên của G cho X (Độ dốc đường bàng quan) bằng tỉ số giữa giá thuế và giá quần áo (Độ dốc đường ngân sách):

$$MRS^i_{GX}=t_i/p \qquad (2)$$

Ta biểu diễn đường ngân sách bằng đường AB và đường bàng quan bằng đường I_1 trong hình 3.2 (a). Từ tiếp điểm của hai đường trên ta xác định được cá nhân có cầu G_1 về truyền hình quốc gia. Gióng từ G_1 xuống hình 3.2 (b) ta được điểm D_1 trên đường cầu cá nhân, biểu hiện cầu G_1 của cá nhân với giá thuế t_1 và giá quần áo p. Nếu Chính phủ giảm giá thuế cá nhân từ t_1 xuống t_2 thì với mức ngân sách Y không đổi, cá nhân có khả năng tiêu dùng HHC truyền hình quốc gia nhiều hơn với mỗi mức tiêu dùng HHT quần áo. Nói cách khác, đường ngân sách dịch chuyển ra phía bên ngoài tới đường AB'. Sử dụng tiếp điểm giữa AB' và đường bàng quan tương ứng I_2, ta xác định cá nhân có cầu mới G_2 về truyền hình quốc gia. Gióng từ G_2 xuống hình 3.2 (b) được điểm D_2 trên đường cầu cá nhân, biểu hiện cầu G_2 của cá nhân với giá thuế t_2 và giá quần áo p. Từ đó ta có thể xác định đường cầu cá nhân HHC G



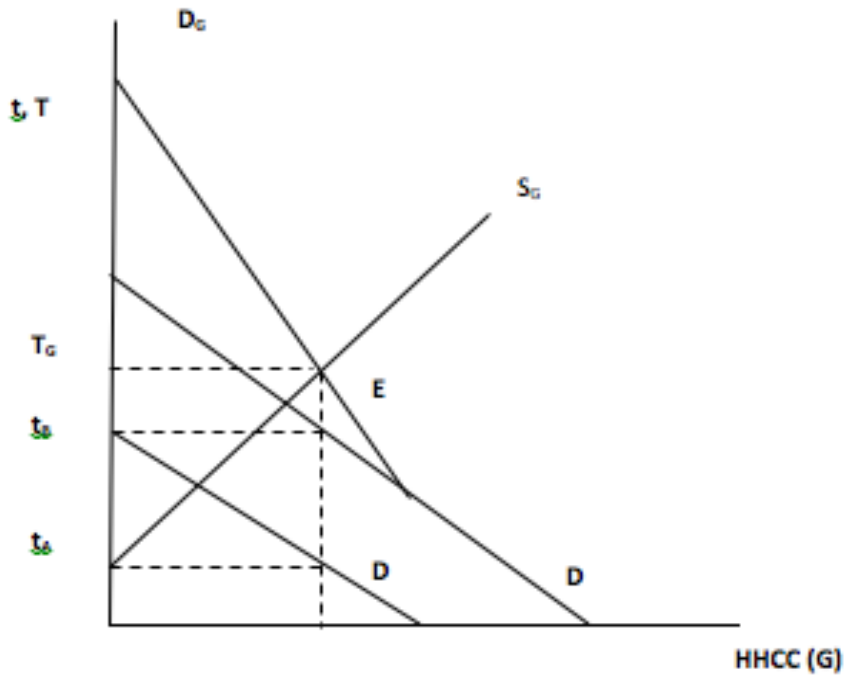
Hình 3.2 Xây dựng đường cầu cá nhân HHC

Xác định đường tổng cầu HHC

Sau khi xây dựng được đường cầu của tất cả các cá nhân trong xã hội, ta tiến thành xác định đường tổng cầu HHC bằng cách cộng tất cả các đường cầu cá nhân. Tuy nhiên, phương pháp cộng có sự khác biệt cơ bản so với HHT. Do HHT có giá thị trường và các cá nhân tiêu dùng các đơn vị hàng hoá khác nhau, để tìm đường tổng cầu HHT, ta cộng khoảng cách theo chiều ngang từ các đường cầu cá nhân đến trục tung tại mọi mức giá. Đây gọi là nguyên tắc cộng ngang các đường cầu cá nhân của HHT. Đối với HHC, các cá nhân đóng góp các mức giá thuế khác nhau và tiêu dùng một đơn vị hàng hoá duy nhất, để tìm đường tổng cầu HHC, ta cộng khoảng cách theo chiều dọc từ các đường cầu cá nhân đến trục hoành tại mọi mức sản lượng. Đây được gọi là nguyên tắc cộng dọc các đường cầu cá nhân của HHC. Điểm khác biệt cơ bản giữa đường cầu tổng hợp HHT và HHC là do việc lợi ích biên của các cá nhân nhận được từ đơn vị HHC là khác nhau tương ứng với các mức giá thuế sẵn sàng chi trả khác nhau. Vì thế lợi ích biên xã hội (thể hiện qua đường cầu tổng hợp) là tổng lợi ích biên (giá thuế) của các cá nhân trong xã hội.

Tại mọi điểm trên đường cầu tổng hợp, tổng mức sẵn sàng chi trả bằng tổng tỉ suất chuyển đổi biên giữa HHC và HHT của tất cả các cá nhân trong xã hội (coi giá HHT p=1 để đơn giản hoá đẳng thức):

$$T_G=t_A+t_B= MRS^A_{GX}+MRS^B_{GX} \quad (3)$$



Hình 3.3 Xác định đường tổng cầu HHC và điểm cân bằng

Mức cân bằng hiệu quả trong cung ứng HHC

Tương tự như HHT, điểm cân bằng hiệu quả trong cung ứng HHC được xác định tại điểm E mà đường cung cắt với đường cầu tổng hợp của toàn xã hội. Theo đẳng thức (3) ở phía trên, đường cầu tổng hợp HHC thể hiện tổng các tỉ suất thay thế biên giữa HHT và HHC của các cá nhân trong xã hội. Trong khi đó, đường cung HHC lại thể hiện chi phí biên mà xã hội bỏ ra để sản xuất một đơn vị HHC. Hay nói cách khác, trong một thị trường chỉ có HHT và HHC, đường cung HHC cho chúng ta biết về tỉ suất chuyển đổi biên của HHC cho HHT. Như vậy, tại điểm cân bằng E của thị trường HHC:

$$MRT_{GX}=MRS^{A}_{GX}+MRS^{B}_{GX} \qquad (4)$$

Như vậy, mức cung ứng hiệu quả HHC chỉ có thể đạt được nếu tỉ suất chuyển đổi biên bằng tổng tỉ suất thay thế biên của tất cả các cá nhân sử dụng HHC. Hay nói cách khác, tổng lợi ích biên mà các cá nhân thụ hưởng được từ đơn vị HHC cuối cùng phải đúng bằng chi phí biên đối với xã hội cho việc cung cấp chúng.

Khác với thị trường HHT khi mà thị trường cạnh tranh sẽ cung cấp hàng hoá tại mức cân bằng hiệu quả nhờ "bàn tay vô hình", thị trường HHC không phải lúc nào cũng đạt được mức cân bằng hiệu quả. Điều này xảy ra do việc sản lượng cung ứng HHC thường được quyết định bằng lựa chọn công cộng - các cá nhân phải cùng đồng ý một mức HHC được cung ứng. Tuy nhiên, quá trình đó có rất nhiều hạn chế nên không phải lúc nào cũng đem lại hiệu quả cao nhất cho phúc lợi xã hội. Vấn đề về Lựa chọn công cộng sẽ được tìm hiểu kĩ hơn ở các phần sau.

- ***Vấn đề kẻ ăn không (free rider)***

Người Anh có một câu ngạn ngữ rất nổi tiếng "There is no such thing as a free lunch" (Không có bữa trưa nào miễn phí). Hàm ý của câu ngạn ngữ này là con người không thể đạt được một thứ gì nếu bản thân không bỏ ra chi phí. Tuy nhiên, trong trường hợp của HHC thuần tuý, do tính chất không cạnh tranh và không thể loại trừ của chúng, những "bữa trưa miễn phí" vẫn có khả năng xuất hiện.

Như đã đề cập ở phần trên, để HHC có thể được cung ứng ở mức hiệu quả, mỗi cá nhân trong xã hội cần phải bộc lộ trung thực nhu cầu của mình với HHC và tự nguyện đóng góp. Khi đó, khoản đóng góp của mỗi cá nhân sẽ bằng đúng lợi ích biên của họ nhận được từ đơn vị HHC cuối cùng. Tuy nhiên, một số cá nhân nhận ra rằng kể cả khi họ không đóng góp thì HHC vẫn có thể được cung ứng và lợi ích thụ hưởng của họ không hề bị ảnh hưởng. Khi đó, những cá nhân đó sẽ có khả năng được hưởng lợi từ những "bữa trưa miễn phí" và họ được gọi là những kẻ ăn không. Về mặt định nghĩa, kẻ ăn không là nhưng người được thụ hưởng lợi ích từ hàng hoá nhưng lại trốn tránh trong việc chi trả chi phí cung ứng.

Để minh hoạ rõ ràng cho vấn đề kẻ ăn không, chúng ta xây dựng một ví dụ về pháo hoa - một loại HHC thuần tuý. Thị trấn A có 1000 dân và tất cả đều có nhu cầu thưởng thức pháo hoa vào ngày đầu năm. Về mặt lượng hoá, mỗi người dân thị trấn định giá 15 phút pháo hoa là $10, trong khi đó, giá thành của màn trình diễn pháo hoa tổng cộng $2000. Trong trường hợp này, lợi ích biên của xã hội cho màn trình diễn

pháo hoa tổng cộng là $10000, lớn hơn rất nhiều so với chi phí cung ứng $2000. Như vậy, ta có thể nói rằng việc pháo hoa được bắn lên là hiệu quả về mặt xã hội. Nếu một doanh nghiệp đứng ra tổ chức bắn pháo hoa và bán vé cho người dân xem, họ có thể thu về một khoản lãi đáng kể. Tuy nhiên, trên thực tế, sẽ không có một doanh nghiệp nào có khả năng tận dụng được cơ hội kinh doanh này. Lí do là vì ngay khi có thông báo về việc màn trình diễn pháo hoa được tổ chức, một số người dân sẽ rất nhanh chóng nhận ra rằng do pháo hoa là một HHC thuần tuý không có tính cạnh tranh, họ có thể thưởng thức pháo hoa mà không cần phải mua vé. Về phía doanh nghiệp, họ không có đủ thẩm quyền và chế tài để cưỡng chế người dân mua vé hoặc ngăn chặn những người không mua vé được thưởng thức pháo hoa. Do đó, vấn đề kẻ ăn không hoàn toàn có khả năng xảy ra.

Nếu chỉ có một vài cá nhân có suy nghĩ như vậy, pháo hoa vẫn có thể được doanh nghiệp cung ứng vì doanh thu thu về từ những người còn lại vẫn đủ khả năng trang trải chi phí. Tuy nhiên, trong trường hợp cực đoan nhất, nếu tất cả mọi người dân trong thị trấn đều nhận ra khả năng hưởng thụ miễn phí lợi ích, toàn bộ họ sẽ trở thành những kẻ ăn không, vé bán ra sẽ không có ai mua và pháo hoa sẽ không bao giờ được bắn lên. Nói tóm lại, tuy rằng việc bắn pháo hoa là có lợi ích về mặt xã hội, doanh nghiệp sẽ vẫn lựa chọn quyết định không hiệu quả do việc cung ứng không đem lại cho họ tiền lãi. Đây là cơ sở cho sự can thiệp của Chính phủ vào cung ứng HHC.

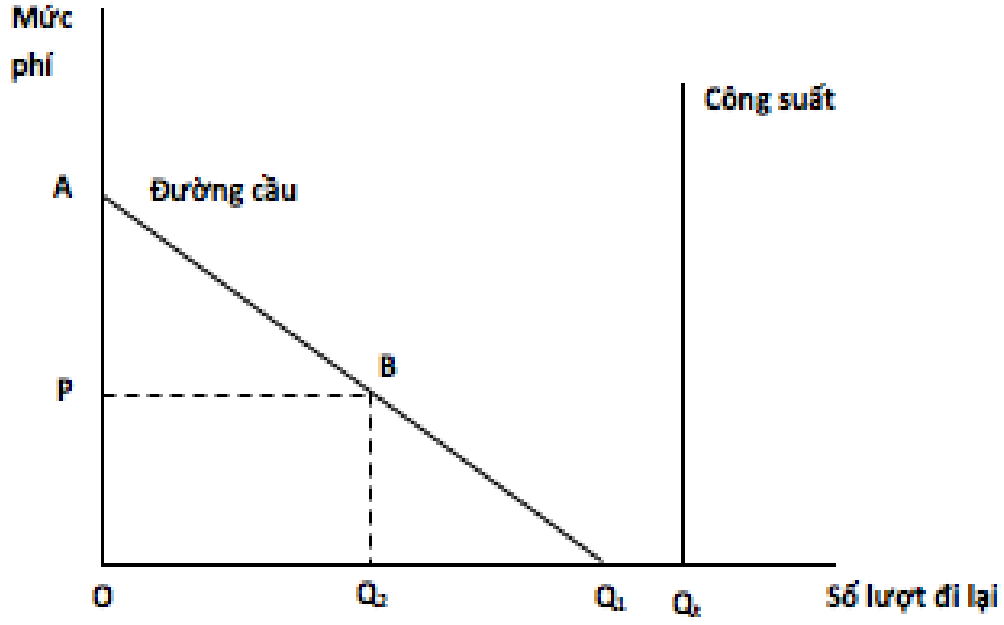
Chính phủ - với thẩm quyền và các chế tài có hiệu lực mạnh - có khả năng khắc phục được thất bại thị trường trong cung ứng HHC thuần tuý. Như trong ví dụ về pháo hoa, Chính phủ sẽ bắt buộc mỗi người dân đều phải đóng góp $3 tiền thuế. Tiền thuế thu được sẽ được Chính phủ sử dụng cho việc sản xuất và cung ứng miễn phí hàng hoá. Cần lưu ý rằng, việc can thiệp bằng thuế của Chính phủ chỉ có thể tối đa hoá phúc lợi xã hội trong trường hợp lợi ích biên nhận được từ HHC của các cá nhân là như nhau. Trái lại, nếu lợi ích biên của các cá nhân là khác nhau, việc áp thuế đồng đều có thể làm một số người chịu thiệt. Trong trường hợp này, phúc lợi xã hội chỉ được tối đa hoá nếu Chính phủ có khả năng phân loại lợi ích biên của người dân và áp những mức thuế cá nhân tương ứng.

2.2. Tư nhân cung cấp hàng hoá công cộng không thuần tuý

- ***Đối với HHC có thể tắc nghẽn***

HHC có thể tắc nghẽn là những hàng hoá mà khi có quá nhiều người sử dụng thì có thể gây ra ngoại ứng tiêu cực và làm giảm lợi ích của những người đang sử dụng chúng. Nói cách khác, vượt qua điểm tắc nghẽn, chi phí biên để phục vụ thêm một người tiêu dùng là lớn hơn 0. Ví dụ, đường phố vào giờ cao điểm là HHC có tính cạnh tranh rất cao vì đường quá đông sẽ có tác động làm giảm tốc độ lưu thông, tăng mức ô nhiễm không khí, đồng thời tăng nguy cơ tai nạn đối với người đi đường. Trong trường hợp HHC có thể tắc nghẽn, phương pháp thu phí thường được sử dụng nhằm hạn chế lượng tiêu dùng ở mức vừa phải. Tuy nhiên, việc thu phí trong một số trường hợp lại gây ra tổn thất phúc lợi xã hội nếu việc tiêu dùng HHC đó chưa đạt tới điểm tắc nghẽn. Tại điểm này, hàng hoá chưa có tính cạnh tranh và cơ chế giá sẽ làm một số cá nhân chịu thiệt vì không được sử dụng. Hình 3.4 mô tả ví dụ về con đường cao tốc có thu phí với trục hoành là số người sử dụng và trục tung là phí sử dụng. Nhu cầu đi lại trên đường này của người dân tuân theo quy luật cầu, nghĩa là mức phí cao đồng nghĩa với lượt sử dụng sẽ thấp. Q_t là công suất thiết kế của con đường (điểm tắc

nghẽn). Trong trường hợp việc đi đường cao tốc là miễn phí, lượng lượt đi đường sẽ là Q_1 và phúc lợi xã hội là toàn bộ hình $A0Q_1$. Tuy nhiên nếu việc đi đường có thu phí P, số lượt đi sẽ giảm xuống chỉ còn Q_2. Khi đó, sẽ có một số lượt đi đường (Q_1-Q_2) sẽ không xảy ra cho dù chi phí biên để phục vụ bằng 0 và lợi ích biên dương. Tổn thất phúc lợi xã hội được thể hiện bằng tam giác BQ_1Q_2.



Hình 3.4 Cung cấp HHC có thể tắc nghẽn

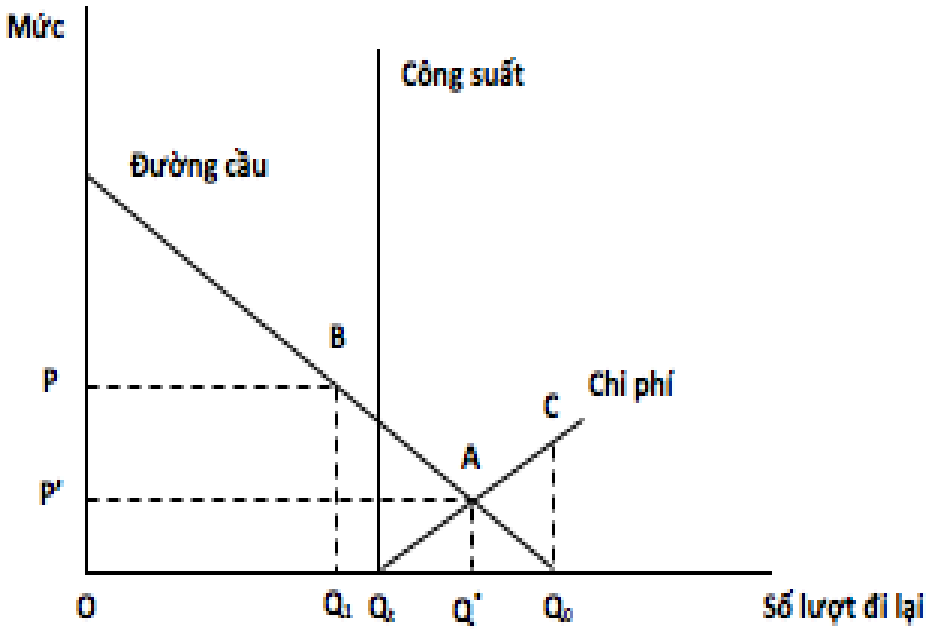
Trong trường hợp con đường cao tốc trên, do chi phí biên để phục vụ thêm một người tiêu dùng là 0, phương pháp tốt nhất nhằm tối ưu hoá phúc lợi xã hội là Chính phủ cung cấp miễn phí và trang trải chi phí sản xuất bằng các nguồn thu khác như thuế.

- ***Đối với HHC có thể loại trừ nhưng việc loại trừ rất tốn kém***

Trong bất kì giao dịch kinh tế nào diễn ra, thường xuất hiện một loại chi phí cần phải bỏ ra nhằm giúp cho giao dịch diễn ra trôi chảy và hiệu quả. Những chi phí đó được gọi chung là chi phí giao dịch. Ở ví dụ về đường cao tốc có thu phí, chi phí giao dịch bao gồm chi phí cố định xây dựng các trạm thu phí và chi phí để duy trì việc hoạt động các trạm đó bao gồm tiền thuê mướn nhân công, tiền điện, nước, v.v. Trong trường hợp chi phí giao dịch này quá lớn, kể cả khi lượng tiêu dùng tối đa lớn hơn công suất sử dụng, việc lựa chọn hình thức cung ứng HHC miễn phí hoặc có thu phí phải phụ thuộc vào từng trường hợp. Xét ví dụ được mô tả trong hình 3.5. Lượng đi lại tối đa là $Q_{0,}$ lớn hơn công suất của con đường Q_t. Với những lượng lượt đi lại lớn hơn Q_t, chi phí biên để phục vụ thêm một lượt đi lại tăng dần thể hiện ngoại ứng tiêu cực gây ra do tắc nghẽn. Như vậy, lượng đi lại tối ưu qua con đường cao tốc là Q^* tương ứng với điểm cắt C giữa đường cầu và đường chi phí biên. Nếu Chính phủ cung cấp miễn phí việc đi lại trên đường cao tốc, số lượng lượt đi lại sẽ là tối đa, tại Q_0. Việc số lượt đi lại vượt quá công suất con đường sẽ làm xã hội phải gánh chịu một phần tổn

thất phúc lợi thể hiện qua diện tích tam giác ACQ_0. Tại các điểm thuộc tam giác ACQ_0, chi phí biên xã hội lớn hơn lợi ích biên xã hội.

Để tránh tổn thất từ việc tiêu dùng quá mức, cơ chế thu phí cần được áp dụng. Tuy nhiên, do chi phí giao dịch quá lớn, mức phí cần phải thu P vượt quá mức phí tối ưu P'^{*}. Số lượt đi lại trên đường cao tốc giảm xuống còn Q_1. Điều này lại gây ra tổn thất phúc lợi xã hội do những lượt đi lại có lợi ích xã hội lớn hơn chi phí biên xã hội không được diễn ra. Phần tổn thất này được thể hiện bằng diện tích BAQ_tQ_1.



Hình 3.5 Cung cấp HHC mà chi phí giao dịch quá lớn

Như vậy để xác định phương thức cung ứng HHC có chi phí giao dịch lớn, ta so sánh giữa tổn thất phúc lợi khi cung cấp miễn phí và cung cấp thu phí. Tổn thất phúc lợi khi cung cấp miễn phí bao gồm tổn thất do tiêu dùng quá mức (diện tích ACQ_0) và tổn thất gây ra bởi thuế dùng để trang trải chi phí sản xuất (giả định Chính phủ sử dụng doanh thu thuế để chi trả cho việc cung ứng). Tổn thất phúc lợi khi cung cấp có thu phí là tổn thất do tiêu dùng dưới mức tối ưu (diện tích $BAQ_tQ_{1)}$. Phương thức nào gây tổn thất ít hơn sẽ được lựa chọn nhằm tối đa hoá phúc lợi xã hội.

3. Các biện pháp can thiệp của Chính phủ đối với hàng hoá công cộng

Do các tính chất đặc thù, việc cung ứng HHC thông qua thị trường tư nhân có thể không thực hiện được do vấn đề "kẻ ăn không". Một khi người sở hữu hàng hoá không có khả năng ngăn cản người khác sử dụng, thì những kẻ "khôn ngoan" sẽ có xu hướng sử dụng "nhờ" hàng hoá của người khác mà không muốn trực tiếp trả tiền để mua sắm. Khi tất cả đều không muốn trả tiền để mua sắm, thị trường tư nhân sẽ không thể cung cấp được loại hàng hoá này do không có khả năng bù đắp chi phí, cho dù nó có quan trọng như thế nào đối với xã hội.

Có một số HHC khi cung ứng có khả năng thu phí và có thể tính toán để mang lại hiệu quả kinh tế như: cầu, đường cao tốc, v.v nhưng khu vực tư ngại cung ứng vì đầu tư vào những hàng hoá này đòi hỏi vốn lớn và thời gian thu hồi vốn lâu.

Một số HHC tạo ra lợi ích xã hội từ việc sử dụng một đơn vị lớn hơn nhiều so với lợi ích tư nhân của nhà cung ứng như y tế cộng đồng, hệ thống chiếu sáng công cộng. Nếu tư nhân cung ứng hàng hoá trong những trường hợp này, do họ thường bỏ qua lợi ích xã hội mà chỉ quan tâm tới lợi ích cá nhân, lượng hàng hoá được cung ứng sẽ nhỏ hơn mức xã hội mong muốn.

Đây là những cơ sở cho sự can thiệp của Chính phủ vào cung ứng HHC. Có hai hình thức can thiệp chính.

3.1. Khu vực công cộng trực tiếp sản xuất và cung ứng hàng hoá công cộng

Đối với những HHC tối quan trọng cho sự vận hành của đất nước như quốc phòng, đê điều, an ninh trật tự xã hội, hệ thống luật pháp,v.v, khu vực công cộng thường đứng ra sản xuất và cung ứng sử dụng nguồn thu từ thuế. Nhờ quyền lực và các chế tài xử phạt của mình, khu vực công cộng có thể duy trì việc cung ứng những HHC này mà không cần bận tâm tới vấn đề kẻ ăn không.

Với hình thức cung ứng HHC này, các doanh nghiệp Nhà nước sẽ là lực lượng sản xuất chính với chi phí lấy trực tiếp từ ngân sách. Hình thức khu vực công cộng trực tiếp sản xuất và cung ứng có lợi thế lớn trong việc kiểm soát chất lượng hàng hoá. Tuy nhiên, phương thức này cũng tồn tại một số hạn chế nhất định. Thứ nhất, việc khu vực công cộng nắm quyền sản xuất và phân phối hàng hoá có thể gây nên tình trạng độc quyền. Tình trạng này dẫn tới chi phí sản xuất rất lớn do các doanh nghiệp Nhà nước không có động lực để đổi mới sản xuất hay phát triển công nghệ. Thứ hai, do chủng loại HHC là rất đa dạng và sản lượng cần cung ứng lại nhiều trong khi quy mô của khu vực công cộng là có giới hạn, không thể kì vọng khu vực công cộng đứng ra sản xuất tất cả các loại HHC. Kể cả khi quy mô cho phép thì việc khu vực công cộng sản xuất và cung ứng HHC không có chọn lọc có thể gây thâm hụt chi tiêu và dẫn tới nợ công. Do đó, phương thức thứ hai đó là hợp tác công - tư trong sản xuất và cung ứng HHC với những lợi thế riêng đang dần trờ nên phổ biến hơn.

3.2. Khu vực công cộng và khu vực tư hợp tác sản xuất và cung ứng hàng hoá công cộng

Ví dụ đầu tiên của phương thức cung ứng PPP (Public - Private Partnership -) cho HHC đó là việc khu vực công cộng tổ chức đấu thầu để tư nhân tham gia sản xuất. Đối với một số loại HHC, Chính phủ cũng có thể trợ cấp tiền cho người dân để họ tự mua hàng trên thị trường tư nhân. Như vậy, lực lượng sản xuất chính trong phương thức PPP sẽ là các doanh nghiệp tư nhân. Trong khi đó, khu vực công cộng chỉ đóng vai trò xây dựng khuôn khổ luật pháp, giám sát chất lượng hàng hoá và trong một số trường hợp là phân phối hàng hoá. Các loại HHC thường được cung ứng theo phương thức PPP thường là cơ sở hạ tầng như đường sá, bệnh viện, trường học, trạm y tế. Lợi thế chủ yếu của phương thức PPP đó là khả năng hạ chi phí sản xuất và giá thành sản phẩm nhờ sự chuyên môn hoá và cơ chế cạnh tranh tự do giữa các doanh nghiệp tư nhân. Các doanh nghiệp sẽ luôn luôn phải tìm cách đổi mới sản xuất và phát triển khoa học công nghệ nhằm hạ chi phí nếu không muốn bị đào thải ra khỏi thị trường.

Trong một số trường hợp đặc thù, thị trường tư nhân có thể cung ứng được HHC song thường lại cung ứng ở mức không hiệu quả do chi phí sản xuất lớn và thời gian thu hồi vốn lâu. Để khắc phục vấn đề này của thị trường, phương thức PPP có thể được áp dụng bằng cách Chính phủ đảm nhiệm xây dựng cơ sở hạ tầng còn tư nhân đảm nhiệm cung ứng dịch vụ. Nghị định 15/2015/NĐ-CP của Chính phủ về đầu tư theo hình thức đối tác công tư nêu ra một số hình thức hợp tác:

BOT (Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao): Khu vực tư sẽ xây dựng cơ sở hạ tầng và thu hồi vốn và tạo lợi nhuận thông qua thu phí từ người dân cho việc sử dụng dịch vụ. Sau một thời gian nhất định, thường là trên 50 năm, quyền sở hữu hạ tầng sẽ trở về với khu vực công.

BTO (Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh): Hình thức này tương tự với BOT. Điểm khác biệt duy nhất là quyền sở hữu hàng hoá sẽ của khu vực công cộng ngay sau khi việc xây dựng hoàn thành.

BT (Xây dựng - Chuyển giao): Khu vực tư đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng để chuyển giao lại cho khu vực công cộng và được thanh toán bằng tiền hoặc quỹ đất để đầu tư các dự án khác.

Như vậy, ngoài lợi ích có được do chi phí sản xuất thấp nhờ chuyên môn hoá và cạnh tranh tự do, phương thức PPP cũng tạo động lực cho khu vực tư nhân san sẻ gánh nặng cho khu vực công, qua đó đa dạng hoá nguồn vốn đầu tư và giảm áp lực cho ngân sách. Tuy nhiên, phương thức này vẫn tồn tại nhược điểm. Do tình trạng thông tin bất đối xứng, khu vực công cộng thường phải gánh chịu chi phí nhằm kiểm soát và đảm bảo chất lượng hàng hoá và các hành vi của khu vực tư nhân.

Nhìn chung, qua phân tích, ta thấy rằng cả hai phương thức cung ứng trực tiếp và PPP đều có những ưu nhược điểm riêng của mình. Do đó, nhằm đảm bảo hiệu quả cung ứng HHC ở mức cao nhất và tối ưu hoá phúc lợi xã hội, khu vực công cộng cần cân nhắc kết hợp cả hai phương thức. Việc lựa chọn phương thức nào sẽ phụ thuộc vào chủng loại HHC, quy mô của khu vực công cộng và khu vực tư, cùng với đó là năng lực sản xuất của các doanh nghiệp Nhà nước và tư nhân.

TÓM TẮT CHƯƠNG 3

Xét theo tính chất tiêu dùng, người ta chia thế giới hàng hóa (hay dịch vụ) ra làm hai loại. Hàng hóa tư nhân là những hàng hóa mà xét theo tính chất tiêu dùng, người ta có thể và cần phải sử dụng riêng. Hàng hóa công cộng là những hàng hóa mà xét theo tính chất tiêu dùng, người ta có thể và cần phải tiêu dùng chung. Một hàng hóa công cộng thuần túy có hai đặc tính. *Thứ nhất*, tính không cạnh tranh về phương diện tiêu dùng. Khi hàng hóa có tính chất này, lợi ích giữa những người tiêu dùng không cạnh tranh hay xung đột với nhau. Nếu một người đã sử dụng hay tiêu dùng hàng hóa thì sự kiện này không ảnh hưởng đến khả năng hay thực tế tiêu dùng hàng hóa của người khác. *Thứ hai*, tính không thể loại trừ về mặt phân phối, tức là người sở hữu hàng hóa, ngay cả khi muốn, cũng không có khả năng hoặc rất tốn kém để loại trừ một người nào đó sử dụng hay tiêu dùng hàng hóa ấy một khi đã có trên thị trường. Những hàng hoá

không có đủ hoặc không thể hiện rõ một trong hai đặc tính trên được gọi là hàng hoá công cộng không thuần tuý. Do những tính chất đặc thù, tư nhân thường không muốn và không thể cung cấp hàng hoá công cộng do vấn đề "kẻ ăn không". Khi tư nhân có thể cung cấp thì việc cung cấp cũng không hiệu quả và gây ra tổn thất cho phúc lợi xã hội. Đây là cơ sở cho sự can thiệp của Chính phủ. Chính phủ có hai hình thức can thiệp chính: trực tiếp sản xuất hoặc phối hợp với tư nhân để sản xuất theo hình thức đối tác công - tư.

CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP

Câu hỏi

1. Hàng hoá công cộng là gì? Các tính chất của hàng hoá công cộng?

2. Thế nào là HHC thuần tuý và không thuần tuý? Cho ví dụ.

3. Tại sao khu vực tư thường không thể hoặc không muốn cung ứng HHC thuần tuý?

4. Tại sao phúc lợi xã hội bị tổn thất khi khu vực tư cung ứng HHC?

5. PPP là gì? Lấy ví dụ một số hình thức của PPP?

Bài tập

1. Các câu sau đây là đúng hay sai? Giải thích ngắn gọn

a. Chỉ có khu vực công cộng mới cung cấp được HHC.

b. HHC là hàng hóa có tính loại trừ thấp trong phân phối và cạnh tranh thấp trong tiêu dùng.

c. Tính chất không cạnh tranh của hàng hoá có nghĩa là việc một người tiêu dùng hàng hoá không gây tổn hại tới lợi ích tiêu dùng của những người khác.

d. HHC có chi phí giao dịch lớn được khu vực tư cung cấp và thu phí thì gây tổn thất phúc lợi xã hội lớn hơn do Chính phủ cung cấp và trả bằng tiền thuế.

e. Chính phủ cung ứng trực tiếp HHC có thể gây nên tình trạng độc quyền.

2. Có một tài nguyên công cộng là bãi cỏ chăn thả gia súc. Giả sử cỏ phát triển liên tục, cầu về chăn thả gia súc là $P = 40 – 0,6Q$, chi phí cận biên của xã hội về việc chăn thả gia súc là $MSC = 0,5 + 65Q$ và chi phí cận biên tư nhân về việc chăn thả gia súc là $MPC = - 0,3 + 58Q$.

Yêu cầu:

1) Xác định mức chăn thả thực tế?

2) Xác định mức chăn thả hiệu quả?

3) Tổn thất phúc lợi xã hội?

3. Đường cầu lưu lượng giao thông của một tuyến đường ct khi bình thường là: Qbt = 60.000 – 2P;

trong lúc cao điểm là: Qcd = 120.000 – 2P. (Q là số lượt đi lại trong ngày và P là mức phí giao thông – VND). Con đường tắc nghẽn khi Q vượt quá 60.000 lượt. Khi tắc nghẽn, chi phí biên của việc sử dụng con đường tăng theo hàm số: MC = Q, trong đó MC là chi phí biên cho thêm một lượt xe đi lại tính bằng VND, Q là số lượt xe vượt qua điểm tắc nghẽn.

a) Ngày bình thường có nên thu phí giao thông không? Vì sao?

b) Ngày cao điểm có nên thu phí giao thông không? Nếu có thì mức thu tối ưu là bao nhiêu?

c) Nếu không thu thì tổn thất phúc lợi ròng trong ngày cao điểm là bao nhiêu?

d) Tính tổn thất phúc lợi nếu thu phí ở mức 25.000đ/lượt xe? Trong trường hợp này, có nên thu phí hay không?

e) Không tính toán, ước lượng phúc lợi xã hội khi thu ở mức phí 25.000đ/lượt xe là tăng hay giảm so với việc thu phí ở mức tối ưu?

4. Cầu cá nhân của một loại hàng hóa X là: DA: Q = 28 - 4P; DB: Q = 24 – 3P

1) Xác định đường cầu tổng hợp của hàng hóa X trong hai trường hợp sau: - X là hàng hóa cá nhân - X là hàng hóa công cộng

2) Nếu MC = 3.000đ thì sản lượng tối ưu của hàng hóa này là bao nhiêu?

5. Nhà của An và Bình có chung một hành lang và cả hai đều chung nhau một ngọn đèn chiếu sáng hành lang đó. Lợi ích biên của An khi hành lang được chiếu sáng là $MB_A = 240 – 40H$, trong đó H là số giờ bật đèn. Lợi ích biên của Bình là $MB_B = 180 – 20H$. Tất cả đều tính theo đơn vị đồng. Chi phí biên cho mỗi giờ chiếu sáng là 120 đồng.

a. Hãy cho biết số giờ chiếu sáng tối ưu với hai cá nhân là bao nhiêu?

b. Nếu Bình muốn trở thành người ăn không nên chỉ bộc lộ lợi ích biên của mình bằng 120 – 20H thì kết quả sẽ có bao nhiêu giờ chiếu sáng? Khi đó, lợi ích mà Bình "ăn không" được bao nhiêu?

Chương 4: NGOẠI ỨNG VÀ SỰ CAN THIỆP CỦA CHÍNH PHỦ

Đa phần các giao dịch hàng hoá được diễn ra trên cơ chế tự nguyện - tồn tại dựa trên hai nguyên tắc chính: (1) Những người tham gia giao dịch phải chi trả nếu muốn nhận được lợi ích mình mong muốn, (2) Nếu những người tham giao dịch bị thiệt hại, họ cần phải nhận được một khoản đền bù tương xứng. Ví dụ, đối với bất cứ hàng hoá nào bán trên thị trường, người mua phải bỏ tiền ra để mua sắm chúng. Ngược lại, những người bán hàng chịu thiệt do chuyển giao hàng hoá, do đó họ nhận được khoản "đền bù" đó là tiền thu được từ bán hàng hoá. Đối với thị trường lao động, chủ lao động phải chi trả dưới hình thức tiền lương cho lợi ích nhận được từ công sức bỏ ra của người lao động. Còn đứng dưới góc độ người lao động, tiền lương được coi như khoản phí chủ lao động "đền bù" cho họ do tổn thất thoả dụng từ việc thay thế giờ giải trí nghỉ ngơi bằng giờ làm việc. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, hai nguyên tắc trên có thể không còn được tuân thủ. Cụ thể, cá nhân hay tổ chức có thể nhận được một khoản lợi ích mà không cần phải chi trả hoặc phải chịu tổn thất mà không nhận được khoản đền bù tương xứng.

1. Tổng quan về ngoại ứng

1.1. Khái niệm ngoại ứng

Ngoại ứng xuất hiện khi một quá trình sản xuất hay tiêu dùng hàng hóa hay dịch vụ nào đó tác động (gây thiệt hại hay mang lại ích lợi) đến những đối tượng trực tiếp hoặc không trực tiếp tham gia các giao dịch, nhưng các tác động ấy không được phản ánh đầy đủ vào chi phí hay lợi ích đứng trên quan điểm toàn xã hội.

Ngoại ứng có các đặc điểm chung như sau:

- **Ngoại ứng có thể được gây ra do quá trình sản xuất hoặc tiêu dùng**. Một nhà máy gây ô nhiễm cho khu dân cư xung quanh là ngoại ứng gây ra do sản xuất. Mặt khác, lượng người đi lại trên đường giờ cao điểm quá đông gây tắc nghẽn, ô nhiễm không khí, tiếng ồn, giảm tốc độ lưu thông của người khác là ngoại ứng gây ra cho quá trình tiêu dùng dịch vụ.

- **Trong trường hợp xảy ra ngoại ứng, việc ai là người gây hại hoặc mang lại lợi ích cho ai nhiều khi chỉ mang tính tương đối**. Trở lại ví dụ về nhà máy gạch, dưới góc độ người dân xung quanh, việc sản xuất của nhà máy gây tổn thất lợi ích cho họ. Tuy nhiên, đứng dưới góc độ nhà máy, việc tăng dân số, nhà cửa, diện tích đất ở của người dân xung quanh đã làm tổn thất lợi ích của nhà máy do phải thu hẹp địa bàn hoạt động.

- **Việc phân biệt tác động của ngoại ứng gây thiệt hại hay mang lại lợi ích cũng chỉ mang tính tương đối**. Ví dụ, việc chặt các cây cũ để thay mới ở thành phố Hà Nội có thể làm tổn thất lợi ích trên khía cạnh mỹ quan đô thị và bóng mát. Tuy nhiên, khi xảy ra bão hay gió lốc, người dân sẽ được thụ hưởng lợi ích từ tránh được những nguy hiểm do rơi cành, đổ cây.

- **Tất cả các ngoại ứng, đứng trên khía cạnh xã hội đều gây ra tổn thất phúc lợi xã hội.** Khi xuất hiện ngoại ứng, chi phí biên (lợi ích biên) của tư nhân không trùng khớp với chi phí biên (lợi ích biên) của xã hội. Do đó, điểm cân bằng thị trường sẽ

không trùng với điểm cân bằng mà xã hội mong muốn. Hiệu quả Pareto bị vi phạm và phúc lợi xã hội phải gánh chịu một lượng tổn thất.

1.2. Phân loại ngoại ứng

Ngoại ứng được chia làm hai loại: ngoại ứng tiêu cực và ngoại ứng tích cực:

- Ngoại ứng tiêu cực xảy ra khi một quá trình sản xuất hay tiêu dùng hàng hóa hoặc dịch vụ gây thiệt hại cho ai đó mà người này không được đền bù hoặc những người gây thiệt hại không bị trừng phạt. Ví dụ, hoạt động sản xuất của nhà máy gạch có thể gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng cho cả vùng dân cư xung quanh nơi đặt nhà máy. Người dân sẽ phải hít thở không khí ô nhiễm, sử dụng nguồn nước không đảm bảo vệ sinh và trồng trọt trên đất đã nhiễm độc. Trong trung và dài hạn, họ phải chịu thiệt hại rất lớn do canh tác kém hiệu quả, sức khoẻ giảm sút do mắc các bệnh liên quan tới đường hô hấp hay ung thư mà không nhận được một khoản đền bù nào.

- Ngược lại, ngoại ứng tích cực xảy ra khi một quá trình sản xuất hay tiêu dùng hàng hóa dịch vụ của cá nhân/tổ chức đem lại lợi ích cho ai đó nhưng họ lại không được chi trả thêm tiền. Chẳng hạn, việc chúng ta sửa chữa hay trang trí ngôi nhà của mình có thể làm đẹp thêm và tăng giá trị thị trường những ngôi nhà của hàng xóm. Trong trường hợp này, những người hàng xóm được lợi từ ngôi nhà của chúng ta mà không phải tốn kém bất kì một khoản phí nào.

2. Thất bại thị trường do ngoại ứng

Ngoại ứng gây ra sự phân bổ phi hiệu quả các nguồn lực. Do đó, khi xuất hiện ngoại ứng thì cho dù cạnh tranh, thông tin và cấu trúc thị trường đều hoàn hảo, sản lượng cân bằng cũng không đạt hiệu quả Pareto.

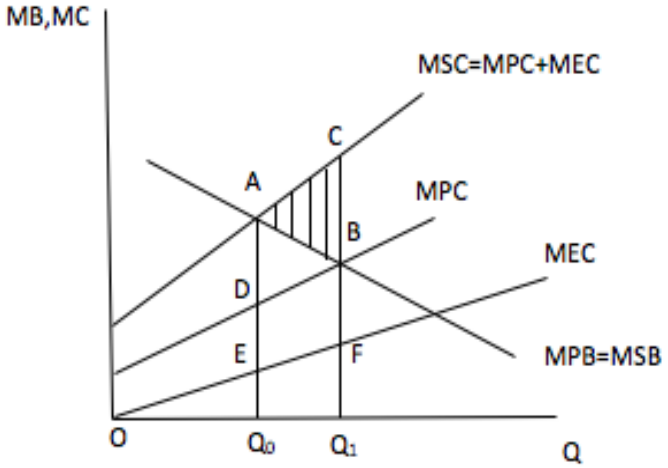
Khi không có sự xuất hiện của ngoại ứng, chi phí và lợi ích chung của xã hội của việc sản xuất và tiêu dùng hàng hoá được biểu thị chính bằng tổng lợi ích và chi phí riêng của các cá nhân trực tiếp tham gia vào các giao dịch thị trường có liên quan. Ví dụ về một doanh nghiệp sản xuất điện thoại. Nếu việc sản xuất một chiếc điện thoại của doanh nghiệp không đem lại lợi ích hay gây thiệt hại cho những tham gia mua bán điện thoại thì chi phí nguồn lực mà xã hội phải bỏ ra để sản xuất chiếc điện thoại đó trùng khớp với chi phí kinh tế mà doanh nghiệp phải chịu. Nếu việc một người mua và sử dụng chiếc điện thoại đó không đem lại lợi ích hay gây tổn thất cho người khác thì lợi ích của xã hội của việc sử dụng điện thoại được đo bằng lợi ích thoả dụng của người tiêu dùng đó có được thông qua sử dụng điện thoại.

Ngược lại, khi ngoại ứng xuất hiện, chi phí và lợi ích xã hội không chỉ bao gồm chi phí và lợi ích của các cá nhân trực tiếp tham gia vào các giao dịch thị trường mà còn của các cá nhân không trực tiếp tham gia nhưng được hưởng lợi hoặc chịu tổn hại từ các giao dịch ấy. Trở lại ví dụ về doanh nghiệp sản xuất điện thoại. Giả sử việc sản xuất của doanh nghiệp gây ô nhiễm môi trường sống của cư dân xung quanh nhà máy thì khi đó, chi phí xã hội của việc sản xuất một chiếc điện thoại bao gồm không chỉ chi phí sản xuất mà doanh nghiệp phải bỏ ra mà còn chi phí cho việc tổn hại sức khoẻ do môi trường ô nhiễm của cư dân xung quanh nhà máy. Nói cách khác, khi doanh nghiệp gây ra ngoại ứng tiêu cực nhưng lại không có sự đền bù xứng đáng, chi phí xã hội của việc sản xuất một chiếc điện thoại sẽ lớn hơn chi phí tư nhân của doanh nghiệp. Nếu việc sử dụng điện thoại không chỉ đem lại mức độ thoả dụng cho chủ sở hữu mà còn mang tới lợi ích từ việc đảm bảo thông tin liên lạc cho những người quen của anh ta,

lợi ích xã hội của việc sử dụng một chiếc điện thoại sẽ lớn hơn lợi ích thụ hưởng của riêng người trực tiếp sử dụng.

2.1. Thất bại thị trường do ngoại ứng tiêu cực

Ngoại ứng tiêu cực dẫn đến việc chi phí xã hội phải bỏ ra để sản xuất sản phẩm có xu hướng lớn hơn chi phí của doanh nghiệp phải bỏ ra để sản xuất loại sản phẩm đó. Hình 4.1 dưới đây thể hiện vấn đề này. Kí hiệu MPB, MSB và MEB lần lượt là lợi ích biên của doanh nghiệp, xã hội và lợi ích biên do ngoại ứng; MPC, MSC và MEC lần lượt là chi phí biên của doanh nghiệp, xã hội và chi phí biên do ngoại ứng. Về mặt chi phí, chi phí xã hội là tổng chi phí của doanh nghiệp và chi phí gây ra do ngoại ứng MSC=MPC+MEC. Về mặt lợi ích, ngoài bản thân doanh nghiệp thu được ích lợi các thành viên khác trong xã hội không ai thu thêm được ích lợi trực tiếp, tức là MEB = 0 và MSB = MPB. Nhằm tối đa hoá lợi ích, doanh nghiệp tư nhân có xu hướng lựa chọn sản lượng tối ưu Q_1 tại đó thỏa mãn điều kiện tối ưu hóa là MPB = MPC. Từ góc nhìn của toàn xã hội, điểm tối ưu lại là Q_o mà tại đó thỏa mãn điều kiện tối đa hóa lợi ích là MSB=MSC.



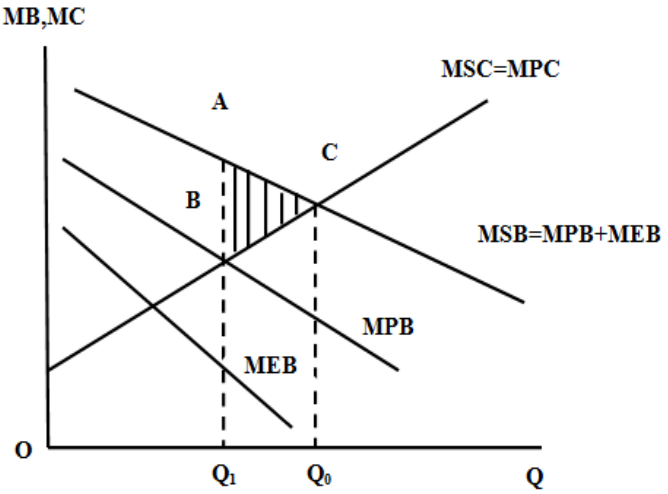
Hình 4.1 Ngoại ứng tiêu cực

Như vậy, khi xảy ra ngoại ứng tiêu cực, sản lượng tối ưu mà xã hội mong muốn có xu hướng nhỏ hơn sản lượng thị trường. Cụ thể, toàn xã hội sẽ có thêm một lượng sản phẩm là $Q_1 – Q_o$, thu thêm lợi ích là diện tích Q_0ABQ_1 và bổ sung chi phí để có nó là diện tích Q_0ACQ_1 . Như vậy, việc tiêu dùng thêm gây tổn thất phúc lợi xã hội là diện tích ABC vì chi phí xã hội phải bổ sung lớn hơn lợi ích thu thêm.

2.2. Thất bại thị trường do ngoại ứng tích cực

Đối với ngoai ứng tích cực, lợi ích xã hội thu được lớn hơn lợi ích mà doanh nghiệp thu được từ việc sản xuất và cung cấp một hàng hoá. Lợi ích xã hội của việc tiêm chủng cho trẻ em bao gồm cả lợi nhuận thu được từ các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ và lợi ích cho cộng đồng từ việc tránh các bệnh dễ lây truyền. Hình 4.2 dưới đây thể hiện trường hợp này. Về mặt lợi ích, lợi ích xã hội là tổng lợi ích thu được của doanh nghiệp và lợi ích do ngoại ứng MSB=MPB+MEB. Về mặt chi phí, do ảnh hưởng của ngoại ứng là tích cực, các thành viên khác trong xã hội không ai phải chịu thêm chi phí trực tiếp, tức là MEC=0 và MSC=MPC. Nhằm tối đa hoá lợi ích, doanh nghiệp tư nhân có xu hướng lựa chọn sản lượng tối ưu Q_1 tại đó thỏa mãn điều kiện tối

ưu hóa là: MPB = MPC. Từ góc nhìn của toàn xã hội, điểm tối ưu lại là Q_o mà tại đó thỏa mãn điều kiện tối đa hóa lợi ích là MSB=MSC.



Hình 4.2 Ngoại ứng tích cực

Như vậy ta có thể thấy khi xảy ra ngoại ứng tích cực sản lượng tối ưu mà xã hội mong muốn có xu hướng lớn hơn so với sản lượng tối ưu mà thị trường mong muốn. Cụ thể, toàn xã hội sẽ mất đi một lượng sản phẩm là $Q_0 – Q_1$, mất đi lợi ích là diện tích của Q_0CAQ_1 và tiết kiệm chi phí là diện tích Q_0CBQ_1 . Như vậy, việc tiêu dùng dưới mức tối ưu gây tổn thất phúc lợi xã hội là diện tích ABC vì lợi ích mất đi lớn hơn chi phí tiết kiệm được.

Tóm lại, qua phân tích chúng ta thấy dù là tích cực hay tiêu cực, ngoại ứng đều gây tổn thất phúc lợi xã hội. Đây là cơ sở cho sự can thiệp của Chính phủ.

3. Các biện pháp can thiệp của Chính phủ đối với ngoại ứng

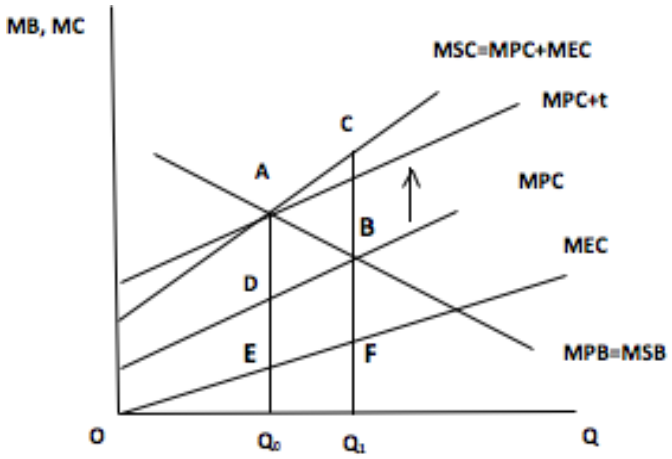
Khi ngoại ứng xuất hiện, thị trường không hoạt động ở mức cao hơn hoặc thấp hơn mức hiệu quả. Can thiệp của Chính phủ trong trường hợp này không phải nhằm xoá bỏ hoàn toàn hiện tượng gây ra ngoại ứng mà nhằm tác động để quyết định của các bên liên quan đem lại hiệu quả đứng trên quan điểm xã hội. Nói cách khác, chính sách xử lý ngoại ứng của Chính phủ phải được thiết kế sao cho các chi phí hay lợi ích xã hội vốn bị bỏ qua do sự xuất hiện của ngoại ứng lại được cá nhân hay tổ chức tính đến khi ra quyết định. Nếu làm được như vậy, thực chất không còn cái gọi "ngoại ứng". Vì hướng tác động đến hiệu quả của ngoại ứng tiêu cực và tích cực là khác nhau nên cách xử trí của Chính phủ đối với chúng cũng cần phải khác nhau.

3.1. Các biện pháp can thiệp của Chính phủ đối với ngoại ứng tiêu cực

Hướng can thiệp tổng quát của Chính phủ là làm cho sản lượng thị trường cắt giảm về sản lượng hiệu quả xã hội thông qua việc buộc những người gây thiệt hại có tính chất "ngoại ứng" cho người khác giờ đây phải chịu trách nhiệm và trả tiền bồi thường về những thiệt hại mà mình đã gây ra. Khi phải tự gánh chịu các chi phí ngoại ứng, người sản xuất hay tiêu dùng sẽ phải cân nhắc để có các quyết định hợp lý. Để làm được như vậy Chính phủ có thể sử dụng các công cụ khác nhau như: thiệt lập quy chế, luật lệ điều tiết ngoại ứng tiêu cực; thu thuế hay phí ngoại ứng tiêu cực; xác định các quyền sở hữu tài sản một cách rõ ràng…

Trong việc kiểm soát các hành vi gây ô nhiễm môi trường (một loại ngoại ứng tiêu cực điển hình và quan trọng nhất đối với xã hội), quy chế hay luật lệ của Chính phủ đóng vai trò rất quan trọng. Chẳng hạn, Chính phủ có thể đưa ra những quy định về bảo vệ môi trường bằng cách cấm đoán hoặc hạn chế những hoạt động xâm hại môi trường. Doanh nghiệp vi phạm quy định này sẽ bị trừng phạt (bị rút giấy phép kinh doanh, bị phạt tiền…). Với các quy chế kiểm soát như vậy, doanh nghiệp buộc phải sử dụng những cách thức và công nghệ sản xuất thích hợp nhằm đảm bảo được các tiêu chuẩn quy định. So với khi không bị Chính phủ điều tiết, giờ đây chi phí sản xuất của doanh nghiệp tăng lên do phải bỏ ra khoản chi phí đầu tư để đổi mới công nghệ, nhờ đó mà sản lượng cung ứng trên thị trường sẽ giảm xuống.

Không phải lúc nào Chính phủ cũng dễ dàng kiểm soát "đầu ra" của ô nhiễm (môi trường). Đo lường mức ô nhiễm môi trường thực sự mà các doanh nghiệp gây ra luôn là công việc khó khăn, tốn kém. Trong một số trường hợp, để tránh việc này, Chính phủ thay vì kiểm soát "đầu ra" lại áp dụng phương thức kiểm soát "đầu vào": ví dụ, Chính phủ quy định các doanh nghiệp trong một ngành cụ thể nào đó phải sử dụng các công nghệ ít gây hại về môi trường có tính chất chuẩn mực nào đó. Chắc chắn việc đầu tư cho những công nghệ ít gây hại cho môi trường này cũng gây ra những phí tổn nhất định cho doanh nghiệp. Vì thế, về nguyên tắc, nó cũng tác động đến hành vi của doanh nghiệp theo hướng tính cực đối với xã hội.



Hình 4.3 Đánh thuế đối với ngoại ứng tiêu cực

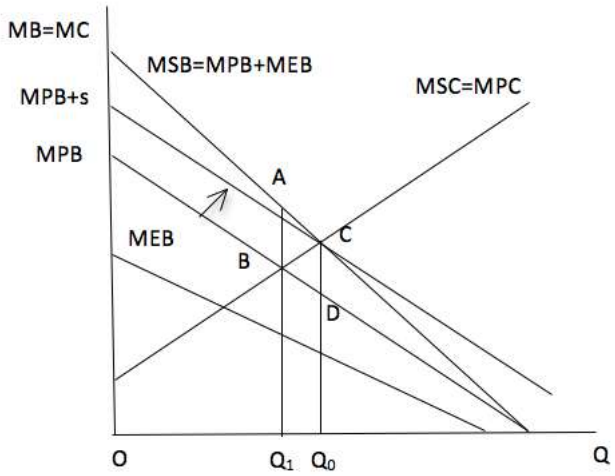
Đánh thuế ô nhiễm hay buộc doanh nghiệp phải trả phí ô nhiễm cũng là một hướng chính sách Chính phủ có thể áp dụng để bảo vệ môi trường và đưa sản lượng thị trường về mức hiệu quả. Trong hình 4.3, đường MPC là đường chi phí biên tư nhân của các doanh nghiệp. Do quá trình sản xuất của các doanh nghiệp gây ô nhiễm môi trường nên nếu tính cả khoản chi phí này thì chi phí biên của xã hội MSC sẽ phải lớn hơn MPC. Khi chưa bị Chính phủ điều tiết, sản lượng thị trường cân bằng ở mức Q_1. Khi Chính phủ thu thuế (hay phí) ô nhiễm, đường chi phí biên tư nhân sau thuế MPC sẽ dịch chuyển lên trên và cắt đường lợi ích biên xã hội MSB ở mức sản lượng tối ưu mà xã hội mong muốn (Q_0), thấp hơn Q_1.

Trên thực tế, việc thiết kế mức thuế (hay phí) ô nhiễm chính xác là không dễ dàng. Vì vậy, trong các trường hợp có thể, Chính phủ thường áp dụng các giải pháp thay thế đơn giản hơn. Việc xác lập một cách rõ ràng các quyền sở hữu về các tài sản,

nhất là đối với các nguồn lực chung, mỗi khi có thể thực hiện được là một ví dụ. Một bãi cỏ, khu đất hay hồ nước thường bị người ta khai thác bừa bãi, sử dụng một cách không hiệu quả nếu chúng là sở hữu chung của cộng đồng. Ai cũng có xu hướng khai thác các tài sản trên để thu vén cho lợi ích riêng của mình, bất chấp điều đó tạo ra ngoại ứng tiêu cực. Ngược lại, khi khu đất, hồ nước, bãi cỏ trên trở thành tài sản của các cá nhân cụ thể, chúng sẽ được khai thác và sử dụng một cách hoàn toàn khác. Giải pháp này được phát biểu cụ thể bởi R.H.Coase trong định lý Coase: " Nếu chi phí đàm phán là không đáng kể thì có thể đưa ra được một giải pháp hiệu quả đối với ngoại ứng bằng cách trao quyền sở hữu đối với các nguồn lực được sử dụng chung cho một bên nào đó. Kết quả này không phụ thuộc vào việc bên nào trong số các bên liên quan đến ngoại ứng được trao quyền sở hữu". Như vậy, phương pháp trao quyền sở hữu chỉ có thể được thực hiện nếu chi phí đàm phán không đáng kể hoặc có ít đối tượng trực tiếp tham gia đàm phán. Trong trường hợp ngoại ứng tác động đến quá nhiều đối tượng, ví dụ như tình trạng ô nhiễm không khí, việc đàm phán giữa tất cả các bên là gần như không thể.

3.2. Các biện pháp can thiệp của Chính phủ đối với ngoại ứng tích cực

Can thiệp của Chính phủ trong trường hợp này là nhằm đưa sản lượng thị trường tăng lên theo hướng sản lượng hiệu quả xã hội. Trong trường hợp này, Chính phủ buộc phải đưa ra những khuyến khích cần thiết để mọi người sẵn sàng sản xuất và tiêu dùng ở mức cao hơn. Công cụ chủ yếu được Chính phủ sử dụng ở đây là trợ cấp.



Hình 4.4 Trợ cấp đối với ngoại ứng tích cực

Ở hình 4.4, đường MPB là đường lợi ích biên tư nhân của các doanh nghiệp. Do quá trình sản xuất và tiêu dùng tạo ra ngoại ứng tích cực nên lợi ích biên xã hội MSB sẽ lớn hơn MPB. Khi chưa bị Chính phủ điều tiết, sản lượng thị trường cân bằng ở mức Q_1. Khi Chính phủ trợ cấp, đường lợi ích biên tư nhân MPB sẽ dịch chuyển lên trên và cắt đường chi phí biên xã hội MSC ở mức sản lượng tối ưu mà xã hội mong muốn (Q_0), cao hơn Q_1.

TÓM TẮT CHƯƠNG 4

Ngoại ứng, bao gồm ngoại ứng tích cực và ngoại ứng tiêu cực, xuất hiện khi một quá trình sản xuất hay tiêu dùng hàng hóa dịch vụ tác động (gây thiệt hại hay mang lại

ích lợi) đến những đối tượng trực tiếp hoặc không trực tiếp tham gia các giao dịch, nhưng các tác động ấy không được phản ánh đầy đủ vào chi phí hay lợi ích đứng trên quan điểm toàn xã hội. Ngoại ứng tích cực (tiêu cực) gây ra tổn thất phúc lợi xã hội do lợi ích (chi phí) xã hội lớn hơn lợi ích (chi phí) tư nhân và sản lượng thị trường thấp (cao) hơn mức tối ưu. Hướng can thiệp chủ yếu của Chính phủ đối với ngoại ứng đó là đánh thuế khi có ngoại ứng tiêu cực và trợ cấp khi có ngoại ứng tích cực nhằm đưa lợi ích và chi phí tư nhân ngang bằng với lợi ích và chi phí xã hội và sản lượng cân bằng trở về mức tối ưu.

CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP

Câu hỏi

1. Ngoại ứng là gì?

2. Phân biệt ngoại ứng tiêu cực và ngoại ứng tích cực. Cho ví dụ.

3. Tổn thất phúc lợi xã hội do ngoại ứng tiêu cực là gì?

4. Tổn thất phúc lợi xã hội do ngoại ứng tích cực là gì?

5. Biện pháp can thiệp của Chính phủ đối với ngoại ứng là gì?

Bài tập

1. Các câu sau đúng hay sai? Giải thích ngắn gọn

a. Ngoại ứng tích cực không gây tổn thất phúc lợi xã hội nên Chính phủ không cần phải can thiệp.

b. Ngoại ứng gây ra tổn thất trong phúc lợi xã hội vì doanh nghiệp gây ra ngoại ứng đã sản xuất mức sản lượng mà tại đó lợi ích xã hội biên nhỏ hơn chi phí xã hội biên.

c. Khi xảy ra ngoại ứng tích cực, sản lượng thị trường lớn hơn sản lượng hiệu quả.

d. Phương pháp trao quyền sở hữu có thể giải quyết mọi trường hợp tồn tại ngoại ứng.

e. Trợ cấp ngoại ứng tích cực giúp đưa lợi ích tư nhân lên ngang bằng với lợi ích xã hội.

2. Số liệu mô tả lợi ích biên của giáo dục như sau:

Số học sinh (nghìn người)	10	20	30	40	50	60
Lợi ích biên (triệu/năm)	6	5	4	3	2	1

Chi phí cận biên của việc đào tạo một sinh viên là 5 triệu đồng/năm.

Yêu cầu:

1) Biểu diễn trên đồ thị?

2) Xác định số học sinh đi học và học phí/năm nếu không có sự can thiệp của Chính phủ?

3) Giả sử lợi ích biên do giáo dục là 2 triệu đồng/năm/1sinh viên. Hãy xác định số học sinh đi học tối ưu?

4) Tổn thất phúc lợi xã hội nếu số học sinh đi học dưới mức tối ưu xã hội?

3. Một nhà máy có hàm cầu về sản phẩm A như sau: P = 40 - 0,08Q, chi phí cận biên để sản xuất ra một đơn vị sản phẩm là MC = 16 + 0,04Q và chi phí ngoại ứng biên là MEC = 8 + 0,04Q. Trong đó P: là giá sản phẩm 1000đ/sản phẩm; Q: là 1000 sản phẩm.

a. Xác định sản lượng tối ưu thị trường, doanh thu của danh nghiệp là bao nhiêu?

b. Mức sản lượng mà xã hội mong muốn là bao nhiêu?

c. Tổn thất phúc lợi do trường hợp này gây ra là bao nhiêu?

d. Chính phủ sẽ làm gì để hạn chế tình trạng này? Nếu theo cách của anh (chị) Chính phủ phải bỏ ra hoặc thu về bao nhiêu tiền.

e. Doanh thu của doanh nghiệp tăng hay giảm? vì sao?

4. Hoạt động trồng rừng cả một lâm trường có hàm cho phí cận biên MC = 25 +Q, hàm lợi ích cá nhân biên MPB = 45 - 3Q và hoạt động trồng rừng mang lại lợi ích cho xã hội và người ta xác định được hàm lợi ích cận biên MSB = 85 - 5Q (Q là diện tích rừng tính bằng ha; P là giá tính bằng 1.000USD/ha)

a/ Biểu diễn bài toán bằng đồ thị.

b/ Xác định diện tích và giá trồng rừng tối ưu xã hội và tối ưu cá nhân.

c/ Xác định tổn thất phúc lợi xã hội do trồng rừng dưới mức tối ưu xã hội.

d/ Nếu muốn doanh nghiệp trồng ở mức tối ưu xã hội thì Chính phủ cần phải làm gì? Chính phủ phải bỏ ra hoặc thu về bao nhiêu tiền để giải quyết vấn đề này?

5. Một doanh nghiệp sản xuất giấy trên thị trường có hàm tổng chi phí TC = 8Q + 0,01Q2, hàm tổng lợi ích TB = 20Q - 0,02Q2 và hàm chi phí ngoại ứng cận biên là MEC = 0,02Q (trong đó Q là sản lượng tính bằng tấn, giá sản phẩm tính bằng triệu đồng/tấn)

a/ Biểu diễn bài toán bằng đồ thị.

b/ Doanh nghiệp sẽ sản xuất ở mức sản lượng nào, mức giá là bao nhiêu? Vì sao?

c/ Tổn thất phúc lợi xã hội do doanh nghiệp gây ra là bao nghiêu?

d/ Chính phủ phải làm gì để hạn chế tình trạng này? Tổng thu từ thuế của Chính phủ là bao nhiêu?

e/ Doanh thu của doanh nghiệp tăng lên hay giảm đi khi có sự can thiệp của Chính phủ?

Chương 5: ĐỘC QUYỀN VÀ SỰ CAN THIỆP CỦA CHÍNH PHỦ

Theo định lí đầu tiên của Kinh tế học phúc lợi, một trong những yêu cầu tiên quyết để sự cân bằng thị trường đạt được hiệu quả Pareto là sự cạnh tranh hoàn hảo. Tuy nhiên, trên thực tế, gần như không tồn tại cái gọi là thị trường cạnh tranh hoàn hảo với các đặc điểm như sự đồng nhất của sản phẩm; người mua và người bán đều là những người chấp nhận giá; không có rào cản khi thâm nhập hay rút khỏi thị trường; thông tin thị trường đầy đủ, trung thực…. Đây là những điều kiện dường như chỉ tồn tại trên lí thuyết, do đó đa phần các hàng hoá dịch vụ mà chúng ta tiêu dùng đều thuộc về các thị trường cạnh tranh không hoàn hảo. Khi thị trường ở trong tình trạng cạnh tranh không hoàn hảo, sản lượng thị trường không phải sản lượng hiệu quả và xuất hiện tổn thất phúc lợi xã hội.

1. Tổng quan về độc quyền

1.1. Khái niệm độc quyền

Độc quyền *là một trạng thái tồn tại của thị trường xã hội trong đó có một hãng sản xuất toàn bộ mức cung của thị trường về một loại sản phẩm nhất định không có sản phẩm thay thế.*

Như vậy thị trường độc quyền có những đặc điểm nổi bật sau:

- Trên thị trường chỉ có **một** hãng cung ứng.
- Sản phẩm của hãng được gọi là duy nhất – không có sản phẩm thay thế**.** Trong trường hợp tồn tại sản phẩm thay thế nhưng người mua rất khó tiếp cận (ví dụ: do khoảng cách địa lý), thị trường được gọi là độc quyền tương đối.
- Hãng có sức mạnh thị trường và có khả năng thay đổi giá.
- Rào cản cho việc gia nhập thị trường đối với các doanh nghiệp bên ngoài là lớn. Doanh nghiệp độc quyền có khả năng duy trì vị thế của mình là do các doanh nghiệp khác vấp phải rào cản lớn và không thể gia nhập thị trường để cạnh tranh.
- Đường cầu tiêu dùng là một đường dốc xuống.

Những đặc điểm trên, ngoại trừ đặc điểm cuối cùng, hoàn toàn trái ngược với tiêu chuẩn đạt hiệu quả Pareto.

1.2. Nguyên nhân dẫn đến độc quyền

Có rất nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng sản xuất độc quyền như:

- ***Do kiểm soát yếu tố sản xuất đầu vào***. Một cá nhân, doanh nghiệp, hoặc quốc gia nếu kiểm soát được yếu tố sản xuất đầu vào tối quan trọng của một sản phẩm sẽ trở thành nhà độc quyền. Hiện nay, do xu hướng thương mại quốc tế đang phát triển mạnh mẽ, độc quyền loại này khá hiếm. Ví dụ: Nam Phi nắm giữ phần lớn trữ lượng kim cương trên thế giới nên nước này gần như độc quyền thị trường kim cương .

- ***Vấn đề bản quyền***. Một cá nhân hoặc doanh nghiệp có thể trở thành độc quyền nếu có bằng phát minh về qui trình công nghệ sản xuất một loại sản phẩm nhất định,

được tổ chức có thẩm quyền của Chính phủ công nhận, được cấp giấy chứng nhận bản quyền và được luật pháp bảo vệ.

- ***Độc quyền tự nhiên***. Trong trường hợp này qui mô sản xuất càng được mở rộng thì chi phí trung bình ATC có xu hướng càng giảm. Ngành điện và nước là hai ngành có tính chất ĐQTN do chi phí cố định ban đầu để cung cấp hai mặt hàng này là rất lớn (hệ thống truyền tải điện hay hệ thống đường ống nước).

- ***Độc quyền do Chính phủ qui định*.** Trong trường hợp này, Chính phủ cho rằng việc cung cấp độc quyền mang lại lợi ích cho xã hội. Ví dụ, ở một số nước Bắc Âu, Nhà nước nắm toàn quyền sản xuất và kinh doanh đồ uống có cồn vì họ cho rằng trực tiếp kiểm soát mặt hàng này là có lợi cho sức khoẻ người dân.

- ***Độc quyền là kết quả của quá trình tự do cạnh tranh***. Trong một thị trường, doanh nghiệp có khả năng sản xuất với chi phí thấp hơn các doanh nghiệp khác sẽ có khả năng chiếm lĩnh dần dần thị trường. Cuối cùng, khi các doanh nghiệp khác với chi phí sản xuất cao bị đào thải hết, độc quyền sẽ xuất hiện.

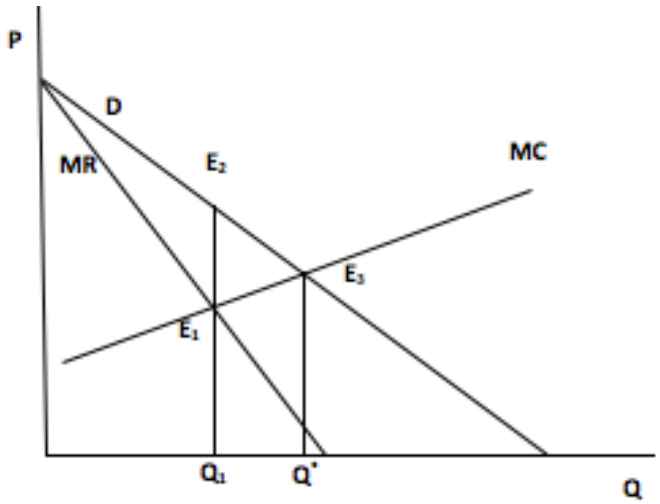
2. Thất bại thị trường do độc quyền

2.1. Sự tối đa hoá lợi nhuận của nhà độc quyền

Như các doanh nghiệp khác, nhà độc quyền cũng có mục tiêu tối đa hoá lợi nhuận. Tuy nhà độc quyền có quyền lực thị trường và có khả năng điều chỉnh giá, lợi nhuận của họ không phải vô hạn. Điều này xuất phát từ việc đường cầu đối với nhà độc quyền là một đường dốc xuống tuân theo luật cầu. Nếu nhà độc quyền đặt giá quá cao, sẽ có ít người mua sản phẩm. Để tối đa hoá lợi nhuận, nhà độc quyền sẽ lựa chọn sản lượng sao cho tại đơn vị sản lượng cuối cùng, chi phí biên MC bằng doanh thu biên MR. Hình 5.1 cho thấy rằng nhà độc quyền sẽ sản xuất lượng hàng hoá tối ưu là Q_1. Trong trường hợp sản lượng thấp hơn Q_1 (MR>MC), nhà độc quyền sẽ tăng lợi nhuận bằng cách sản xuất thêm hàng hoá và ngược lại. Để bán thêm được sản phẩm thứ mười, nhà độc quyền sẽ phải chấp nhận doanh thu thấp hơn từ sản phẩm thứ chín. Do đó, tại mọi mức sản lượng, giá P luôn luôn lớn hơn doanh thu biên. Tại mức sản lượng tối ưu, mức giá P mà nhà độc quyền đặt ra sẽ lớn hơn chi phí biên MC tương ứng làm cho sản lượng thị trường thấp hơn sản lượng hiệu quả và xã hội phải gánh chịu một tổn thất hiệu quả nhất định do độc quyền gây ra.

2.2. Tổn thất phúc lợi xã hội do hành vi của nhà độc quyền

Ở hình 5.1, sản lượng hiệu quả đối với xã hội là mức sản lượng Q*, tương ứng với điểm cắt của đường chi phí biên MC với đường cầu thị trường D. Sản lượng tối đa hoá lợi nhuận đối với nhà độc quyền là Q_1, tương ứng với giao điểm của đường chi phí biên MC và đường doanh thu biên MR. Vì MR thấp hơn P ở mỗi mức sản lượng dương nên sản lượng Q_1 nhỏ hơn Q_o. Lượng tổn thất hiệu quả xã hội được biểu thị bằng diện tích tam giác $E_oE_1E_2$.



Hình 5.1 Tối đa hóa lợi nhuận của thị trường độc quyền

Tóm lại, thị trường độc quyền gây tổn thất phúc lợi xã hội do người tiêu dùng phải mua một số lượng sản phẩm ít hơn và giá cao hơn so với thị trường cạnh tranh hoàn hảo. Tiếp theo, nhà độc quyền không có động lực từ sự cạnh tranh để đảm bảo chất lượng sản phẩm, tiết kiệm chi phí hay cải tiến công nghệ. Ngoài ra, lợi nhuận siêu ngạch của độc quyền làm cho thu nhập của các cá nhân trong ngành cũng cao hơn các ngành khác, nhưng lợi nhuận này lại không phải do năng lực mà là do vị thế độc quyền đem lại. Tình trạng này kéo dài có thể làm trầm trọng hóa sự bất bình đẳng trong xã hội - điều mà chúng ta không mong muốn (sẽ được phân tích rõ trong các phần sau).

3. Các biện pháp can thiệp của Chính phủ đối với độc quyền

Khi độc quyền tồn tại, để tối đa hoá phúc lợi xã hội, Chính phủ phải tìm cách buộc nhà độc quyền sản xuất ở mức sản lượng hiệu quả. Các phương pháp bao gồm:

3.1. Các biện pháp can thiệp về mặt pháp lý

Thứ nhất, Chính phủ có thể cấm đoán tư nhân kinh doanh trên một thị trường độc quyền thuần tuý hoặc quốc hữu hoá các cơ sở sản xuất độc quyền tư nhân. Khi Chính phủ trực tiếp sở hữu doanh nghiệp độc quyền, sản lượng mà doanh nghiệp sản xuất phải là sản lượng hiệu quả đối với toàn xã hội. Quốc hữu hoá những cơ sở sản xuất độc quyền tư nhân là một giải pháp can thiệp từng rất được ưa chuộng một thời ở một số nước Tây Âu. Tuy nhiên, trên thực tế, độc quyền Chính phủ cũng chứa đựng những yếu tố gây mất hiệu quả. Do vị thế độc quyền, doanh nghiệp không chịu áp lực phải đổi mới hệ thống quản lý và công nghệ, nâng cao chất lượng sản phẩm, dịch vụ và hạ thấp chi phí, giá thành hàng hoá. Trì trệ, kém năng động, cửa quyền, chất lượng phục vụ kém… là những hệ quả mà người ta thường thấy ở các doanh nghiệp độc quyền của Chính phủ. Ngoài ra, do thiếu vắng cạnh tranh, một số vấn đề khác cũng có thể xảy ra: không có doanh nghiệp đối thủ để so sánh chi phí, doanh nghiệp có thể cung cấp hàng hoá ở mức sản lượng mà Chính phủ yêu cầu với phí tổn xã hội cao. Trong trường hợp thua lỗ, doanh nghiệp có thể đối phó bằng cách hạ thấp chất lượng sản phẩm…

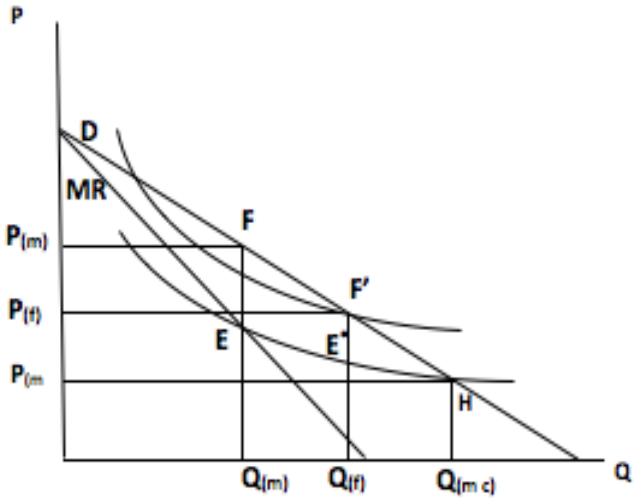
Ngoài ra, nhằm sửa chữa các thất bại do độc quyền, Chính phủ có thể ban hành chính sách và khuôn khổ luật pháp nhằm gia tăng mức độ cạnh tranh của thị trường. Ví dụ, luật chống độc quyền của Mĩ cho phép Chính phủ quyền được ngăn chặn các hành

động sát nhập, mua lại hoặc hợp tác giữa các công ty nếu hành động này gây nên tình trạng độc quyền không có lợi cho xã hội. Ngoài ra, nó cũng trao cho Chính phủ quyền được chia nhỏ doanh nghiệp nhằm tăng sự cạnh tranh. Cần lưu ý là trong một số trường hợp, các công ty sát nhập hay hợp tác không phải vì mục đích tăng quyền lực thị trường mà để giảm chi phí sản xuất. Trong trường hợp này, Chính phủ sẽ phải so sánh giữa lợi ích xã hội do giá thành giảm với tổn thất phúc lợi do độc quyền trong việc ra quyết định có từ chối hành động đó hay không. Trên thực tế, do thông tin hạn chế, sẽ rất khó để Chính phủ có thể có những hành động đúng đắn trong mọi trường hợp.

3.2. Các biện pháp can thiệp về mặt kinh tế

Nói chung, việc duy trì các doanh nghiệp độc quyền là phương pháp thay thế mà Chính phủ thường sử dụng để điều tiết độc quyền. Trong trường hợp này, doanh nghiệp độc quyền tư vẫn được chấp nhận. Tuy nhiên, nó không còn được tự do định giá mà trái lại, bị Chính phủ kiểm soát giá: Quá trình định giá của doanh nghiệp bị Chính phủ kiểm soát chặt chẽ và khống chế theo những quy tắc phê duyệt giá nhất định. Có hai phương pháp kiểm soát giá: kiểm soát giá trên cơ sở chi phí biên (P = MC) và kiểm soát giá trị cơ sở chi phí trung bình (P = ATC).

Khi áp dụng phương pháp kiểm soát giá trên cơ sở chi phí biên, doanh nghiệp buộc phải sản xuất ở mức sản xuất lượng sao cho ở đơn vị sản phẩm cuối cùng, mức giá phải bằng chi phí biên. Theo quy tắc định giá đó, trong điều kiện sản lượng mà doanh nghiệp cung ứng ra vừa khớp với mức cầu trên thị trường để không có hiện tượng dư cung hay dư cầu, sản lượng của doanh nghiệp sẽ chính là sản lượng hiệu quả. Về mặt lý thuyết, mục tiêu của các hoạt động điều tiết độc quyền đã đạt được. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, việc buộc doanh nghiệp phải định giá theo chi phí biên có thể làm cho nó thua lỗ. Đối với độc quyền tự nhiên, do chi phí cố định quá lớn mà phần nhiều doanh nghiệp hoạt động trong miền đường chi phí trung bình đang dốc xuống. Trường hợp này, do thường MC đang còn nằm dưới đường ATC nên nếu định giá P = MC, sản lượng mà doanh nghiệp phải lựa chọn tuy là mức sản lượng tối ưu đối với xã hội song lại dẫn tới thua lỗ do TR < TC. Doanh nghiệp sẽ không chấp nhận hoạt động một cách dài hạn trong điều kiện như vậy và nó sẽ rút lui khỏi ngành. Muốn duy trì hoạt động của doanh nghiệp, Chính phủ phải trợ cấp để bù lỗ. Tuy nhiên, khi đó Chính phủ sẽ phải tăng ngân sách từ thuế - một hình thức mà bản thân cũng gây ra tổn thất phúc lợi xã hội.



Hình 5.2 Kiểm soát giá đối với độc quyền tự nhiên.

Khi không bị điều tiết, nhà độc quyền sẽ lựa chọn sản luợng Q_m cho phép nó tối đa hoá lợi nhuận. Tổn thất hiệu quả lúc này được biểu thị bằng diện tích tam giác EFH. Nếu định giá bằng chi phí biên, nhà độc quyền sẽ sản xuất ở mức hiệu quả Q_{mc}. Tuy nhiên, tại Q_{mc}, doanh nghiệp có thể bị thua lỗ, do mức giá P_{mc} thấp hơn chi phí trung bình ATC.

Do những hạn hẹp về khả năng ngân sách, không phải lúc nào Chính phủ cũng dễ dàng lựa chọn phương án trợ cấp cho doanh nghiệp. Một lựa chọn phổ biến hơn là: Chính phủ kiểm soát giá để điều tiết hành vi và tác động vào sự lựa chọn sản lượng của doanh nghiệp, buộc nó phải hoạt động ở mức có hiệu quả đối với xã hội, song sự kiểm soát này phải đảm bảo sao cho doanh nghiệp vẫn còn động cơ ở lại trong ngành lâu dài. Như điểm cân bằng dài hạn trong ngành cạnh tranh hoàn hảo đã chỉ ra: doanh nghiệp có thể duy trì hoạt động của mình một cách dài hạn khi lợi nhuận kinh tế của nó bằng không (= 0). Vì thế, người ta đưa ra phương pháp kiểm soát giá trên cơ sở chi phí trung bình. Theo cách này, doanh nghiệp phải lựa chọn sản lượng sao cho tại đơn vị sản phẩm cuối cùng, mức giá P đúng bằng chi phí trung bình ATC. Như ở trên hình 5.2, lúc này doanh nghiệp sẽ sản xuất ở mức sản lượng Q_f thay cho mức sản lượng Q_m trước đây. Tuy Q_f chưa phải là mức sản lượng hiệu quả Pareto (tức Q_{mc}), song so với mức sản lượng độc quyền trước khi bị điều tiết Q_m, thì lớn hơn rõ rệt. Nhờ đó, tổn thất hiệu quả giảm xuống một cách đáng kể. Trong trường hợp này, Chính phủ không cần phải bù lỗ song vẫn giữ được doanh nghiệp ở lại ngành một cách lâu dài.

TÓM TẮT CHƯƠNG 5

Độc quyền là trạng thái tồn tại của thị trường trong đó chỉ có một nhà sản xuất cung ứng toàn bộ mức cung thị trường một loại sản phẩm không có sản phẩm thay thế. Độc quyền có thể xảy ra do: (i) kiểm soát yếu tố đầu vào; (ii) bản quyền; (iii) chi phí cố định lớn; (iv) Chính phủ quy định; (v) kết quả của cạnh tranh tự do. Độc quyền gây ra tổn thất phúc lợi xã hội do nhà độc quyền sở hữu quyền lực thị trường và có khả năng tạo ra lợi nhuận siêu ngạch. Người tiêu dùng trong thị trường độc quyền phải đối mặt với mức giá cao hơn và sản lượng thấp hơn trong thị trường cạnh tranh tự do.

Chính phủ có thể can thiệp vào thị trường độc quyền bằng các cách sau: (i) quốc hữu hoá các doanh nghiệp độc quyền; (ii) kiểm soát giá; (iii) ban hành khuôn khổ luật pháp cho hoạt động sát nhập, mua lại và hợp tác giữa các doanh nghiệp.

CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP

Câu hỏi

1. Nêu các đặc điểm của thị trường độc quyền?

2. Nêu các nguyên nhân gây ra độc quyền?

3. Tại sao độc quyền gây ra tổn thất phúc lợi xã hội?

4. Nêu các biện pháp của Chính phủ nhằm can thiệp vào thị trường độc quyền?

Bài tập

1. Các câu sau là đúng hay sai? Giải thích ngắn gọn

a. Độc quyền gây tổn thất phúc lợi xã hội nên Chính phủ cần phải can thiệp.

b. Vì độc quyền gây ra tổn thất trong phúc lợi xã hội nên Chính phủ cần những chính sách xoá bỏ độc quyền.

c. Việc định giá bằng chi phí trung bình trong trường hợp độc quyền sẽ loại bỏ được hoàn toàn lợi nhuận siêu ngạch của hãng độc quyền.

d. Doanh nghiệp độc quyền có khả năng bán sản phẩm với bất kỳ giá nào họ mong muốn.

e. Sản lượng ở thị trường độc quyền thấp hơn sản lượng ở thị trường cạnh tranh tự do.

2. Một nhà độc quyền có đường cầu là P = 15 – 5Q, trong đó P là giá sản phẩm (USD/sản phẩm), Q: 1.000 sản phẩm. Hãng có doanh thu biên: MR = 15 – 10Q. Chi phí biên : MC = 5Q + 3. Yêu cầu:

1) Doanh nghiệp sẽ sản xuất ở mức sản lượng nào và bán với mức giá bao nhiêu?

2) Sản lượng mà xã hội mong muốn là bao nhiêu?

3) Hiện tượng trên có gây ra tổn thất phúc lợi xã hội không? Nếu có thì tổn thất này là bao nhiêu?

4) Chính phủ sẽ làm gì để hạn chế hiện tượng này?

3. Một nhà độc quyền tự nhiên có đường cầu như sau: (D) P = 1000 - Q, trong đó P: là giá của sản phẩm A ($/sản phẩm); Q: là 1000 sản phẩm. Nhà độc quyền có chi phí cận biên không đổi là 2$/1000 sản phẩm. Chi phí cố định là 1000$.

a. Xác định lợi nhuận độc quyền?

b. Xác định tổn thất phúc lợi xã hội do độc quyền tạo ra?

c. Theo anh (chị) Chính phủ sẽ làm gì để hạn chế trường hợp này?

4. Một nhà độc quyền có đường cầu là P = 15 -5Q và hàm tổng chi phí là TC = $2,5Q^2$ + 3Q + 1; trong đó P tính bằng $/sản phẩm, Q tính bằng nghìn sản phẩm.

a/ Doanh nghiệp sản xuất ở mức nào?

b/ Thặng dư sản xuất và thặng dư tiêu dùng thay đổi như thế nào giữa trường hợp cạnh tranh và độc quyền.

c/ Tổn thất phúc lợi xã hội do độc quyền là bao nhiêu?

d/ Theo anh (chị) Chính phủ sẽ làm gì để hạn chế tình trạnh độc quyền này?

5. Một doanh nghiệp độc quyền có đường cầu là Q = 30 - 2,5P và chi phí biên là MC = 1,2Q + 4. Trong đó Q tính bằng triệu sản phẩm; P tính bằng $/1sản phẩm.

a/ Xác định mức sản lượng và mức giá; doanh thu của doanh nghiệp trong trường hợp cạnh tranh hoàn hảo

b/ Tổn thất phúc lợi xã hội là bao nhiêu khi độc quyền xảy ra?

c/ Theo anh (chị) Chính phủ cần làm gì để hạn chế độc quyền?

Chương 6: THÔNG TIN BẤT ĐỐI XỨNG VÀ SỰ CAN THIỆP CỦA CHÍNH PHỦ

Nhằm ra quyết định chính xác và phù hợp với tình hình thị trường, người mua và người bán cần phải có được thông tin đầy đủ và giống nhau bao gồm thông tin về chất lượng, tính năng và giá cả của hàng hoá, các điều kiện giao dịch, các dịch vụ sau bán hàng,.. Tuy nhiên, việc thu thập thông tin về thị trường không phải lúc nào cũng dễ dàng và không tốn kém. Sự khác biệt về thông tin giữa người mua và người bán là tình trạng phổ biến đối với khá nhiều hàng hóa trong nền kinh tế. Trong những trường hợp này, bên có ít thông tin hơn sẽ không đánh giá được chính xác chi phí và lợi ích liên quan đến hàng hóa mà họ trao đổi. Sản lượng cân bằng thị trường, vì thông tin sai lệch, khác với sản lượng hiệu quả và phúc lợi xã hội bị tổn thất.

1. Tổng quan về thông tin bất đối xứng

Thông tin bất đối xứng xảy ra khi một đối tượng trong giao dịch có được nhiều thông tin hơn đối tượng còn lại. Đối tượng có nhiều thông tin hơn thường có xu hướng tận dụng triệt để lợi thế của mình để thu lợi. Nguyên nhân của thông tin bất đối xứng có thể do bản chất cấu tạo của thị trường hoặc do chủ thể kinh tế cố tình che giấu thông tin nhằm trục lợi. Hiện tượng thông tin bất đối xứng dẫn tới hai hệ quả sau.

1.1. Lựa chọn lựa chọn ngược/bất lợi

Vấn đề lựa chọn ngược/bất lợi (adverse selection) nảy sinh trong thị trường hàng hoá khi một chủ thể kinh tế (thường là người bán) sở hữu nhiều thông tin về hàng hoá hơn chủ thể kinh tế còn lại (thường là người mua). Nhìn từ góc độ của người mua, sự lựa chọn hàng hoá là "bất lợi" do họ có nguy cơ mua phải hàng hoá kém chất lượng nhưng với giá tiền của hàng hoá đủ chất lượng do sự thiếu hụt về thông tin. Ví dụ điển hình của lựa chọn bất lợi được xây dựng bởi Geogre Akerlof trong tác phẩm nổi tiếng "Market for Lemons" (1970). "Lemons" ở đây là một từ lóng chỉ những chiếc xe ô tô cũ đã qua sử dụng. Trong thị trường ô tô cũ, người chủ xe là những người biết đầy đủ và chính xác nhất về tình trạng chiếc xe cần bán. Trong khi đó, người mua thường có thông tin rất mơ hồ và không đầy đủ do đó họ thường mua phải một chiếc xe với giá thành không tương xứng với chất lượng. Một ví dụ khác là thị trường bảo hiểm y tế. Trong trường hợp này, người mua lại có ưu thế thông tin hơn người bán. Rõ ràng, người mua bảo hiểm y tế nắm rõ thông tin về tình trạng sức khoẻ của anh ta hơn các công ty bán bảo hiểm. Khi đó, anh ta có xu hướng giấu giếm các vấn đề sức khoẻ của mình khi mua bảo hiểm nhằm mua được với giá rẻ hơn. Nếu các công ty bảo hiểm không có cơ chế phù hợp bắt người mua cung cấp đầy đủ thông tin về sức khoẻ của mình, doanh thu của họ sẽ thiệt hại đáng kể. Trong trường hợp quá nhiều người có tình trạng sức khoẻ xấu sở hữu được bảo hiểm y tế tại cùng một thời điểm, công ty bảo hiểm hoàn toàn có khả năng phá sản do không đủ dòng tiền để chi trả cho việc sử dụng các dịch vụ y tế của những người đó.

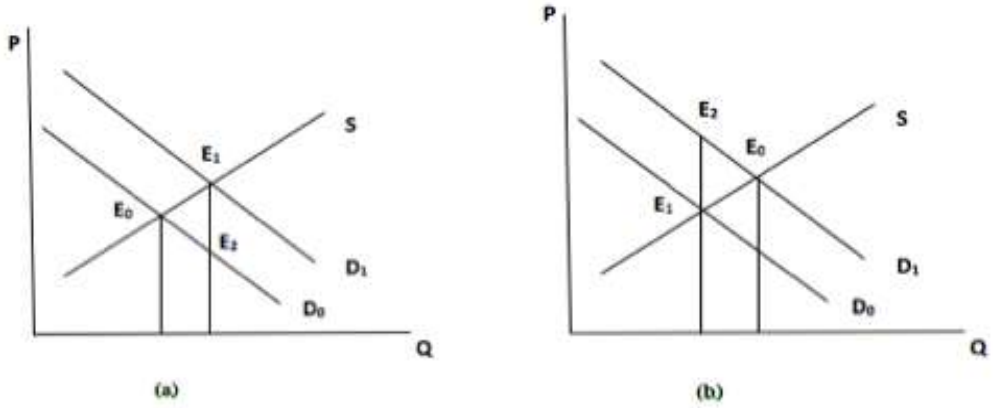
1.2. Rủi ro đạo đức

Vấn đề về rủi ro đạo đức (moral hazard) nảy sinh trong trường hợp một chủ thể kinh tế có xu hướng không trung thực trong ứng xử hay có những hành vi mạo hiểm vì hậu quả hành vi của họ do một chủ thể khác gánh chịu. Khác với lựa chọn bất lợi, các

hành động sai trái trong rủi ro đạo đức thường xảy ra sau khi giao dịch được diễn ra. Rủi ro đạo đức còn được gọi là vấn đề ông chủ - nhân viên do việc sử dụng lao động của những người chủ là ví dụ điển hình cho vấn đề này. Trong mối quan hệ này, nhân viên nắm đặc quyền thông tin về hành động của mình so với người chủ. Do đó, nếu không bị giám sát chặt chẽ từ người chủ, nhân viên sẽ có xu hướng làm lợi cho mình mà không để ý tới hậu quả dành cho người chủ (ví dụ: làm việc thiếu trách nhiệm, lười nhác,..). Một ví dụ điển hình khác là thị trường bảo hiểm ô tô. Sau khi mua được bảo hiểm ô tô, người chủ xe thường lái xe kém cẩn thận hơn do ỷ lại rằng bất cứ hậu quả nào từ việc lái xe không cẩn thận đều sẽ được chi trả bởi công ty bảo hiểm.

2. Thất bại thị trường do thông tin bất đối xứng

2.1. Thất bại thị trường do thông tin bất đối xứng



Hình 6.1 Phi hiệu quả do thông tin bất đối xứng

Khi xảy ra sự bất đối xứng thông tin, người bán hay người mua sẽ không đánh giá được chính xác chi phí và lợi ích liên quan đến hàng hoá giao dịch. Ví dụ, đối với các hàng hoá như máy tính, ô tô, thuốc chữa bệnh, các dịch vụ y tế hay giáo dục….thật không dễ dàng gì để có thể đánh giá chất lượng của các hàng hoá trước khi thật sự tiêu dùng chúng. Nếu nhận định của người mua về chất lượng hàng hoá cao hơn so với chất lượng thực tế thì đường cầu sẽ cao hơn đường cầu phản ánh chất lượng thực của hàng hoá. Trong điều kiện các yếu tố khác giữ nguyên, sản lượng cân bằng thị trường ở mức không hiệu quả. Hình 6.1a cho thấy sự ngộ nhận của người mua về chất lượng hàng hoá khiến cho nó được sản xuất và tiêu dùng quá mức cần thiết (tại Q_1) . Phúc lợi xã hội tổn thất một lượng được xác định bằng diện tích $E_0E_1E_2$. Ngược lại, nếu người tiêu dùng không đánh giá đúng về hàng hoá và bỏ qua các đặc tính tốt của chúng, họ chỉ sẵn sàng chi trả một lượng thấp hơn giá trị thực. Khi đó, đường cầu hàng hoá sẽ thấp hơn đường cầu phản ánh giá trị thực và sản lượng cân bằng thị trường ở dưới mức hiệu quả. Trong hình 6.1b, sản lượng thực tế là Q_1 nhỏ hơn sản lượng xã hội mong muốn. Tổn thất phúc lợi là diện tích $E_0E_1E_2$.

Trong trường hợp xấu nhất, sự bất cân xứng về thông tin không chỉ khiến thị trường hoạt động thiếu hiệu quả mà thậm chí còn có thể làm cho các giao dịch thị trường không xảy ra được. Chẳng hạn, trên thị trường vốn, so với người cho vay, người đi vay dường như nắm giữ chính xác hơn những thông tin về dự án mà anh ta cần vay vốn để đầu tư. Anh ta thường biết rõ thực chất của việc đi vay vốn: nó thực sự xuất phát từ một ý tưởng kinh doanh táo bạo song nghiêm túc hay chỉ là một hành vi

"lừa đảo" - dùng tiền vay được để trang trải cho các nhu cầu khác nào đó nằm ngoài dự án. Không đánh giá đúng giá trị của một ý tưởng hay một phát minh, không phân biệt được tính khả thi cao hay thấp, độ rủi ro nhiều hay ít của các dự án kinh doanh, một ngân hàng có thể từ chối việc cho vay vốn đối với người có ý tưởng hay phát minh tốt hay có dự án kinh doanh khả thi, cho dù nếu thực sự được vay vốn, cả người đi vay lẫn cho vay đều có lợi. Trở lại với ví dụ của chúng ta về bảo hiểm y tế hay bảo hiểm ô tô, nếu người bán bảo hiểm y tế không tin tưởng vào các thông tin mình có được về tình trạng sức khoẻ hiện tại của người mua hay thói quen lái xe của chủ xe, họ có thể từ chối bán sản phẩm bảo hiểm để giảm thiểu tối đa rủi ro.

2.2. Thất bại thị trường do các biện pháp tự khắc phục thông tin bất đối xứng của các chủ thể kinh tế

Trong một số trường hợp, tổn thất phúc lợi xã hội còn có thể xuất phát từ các biện pháp tự khắc phục tình trạng thông tin bất đối xứng của chủ thể kinh tế. Các biện pháp này bao gồm: Cơ chế phát tín hiệu, cơ chế sàng lọc và một biện pháp đặc thù của thị trường lao động là tiền lương hiệu quả, mỗi biện pháp đều có hạn chế riêng.

Cơ chế phát tín hiệu được sử dụng khi bên có nhiều thông tin phát tín hiệu về bên bất lợi về thông tin một cách trung thực và tin cậy. Những người bán các sản phẩm kém chất lượng sẽ chịu chi phí lớn hơn trong việc phát tín hiệu so với nhưng người bán các sản phẩm chất lượng cao. Khi đó, người mua có thể dựa vào các tín hiệu phát ra để có thể xác định tương đối chính xác sản phẩm mình muốn mua. Mặt trái của cơ chế này là chi phí cho việc phát tín hiệu có thể làm tăng giá thành sản phẩm và giảm lượng tiêu dùng.

Ngược lại, cơ chế sàng lọc được sử dụng khi bên có ít thông tin hành động nhằm thúc đẩy bên có lợi thế tiết lộ thông tin. Ví dụ, trong thị trường xe cũ, người mua có thể yêu cầu kiểm tra trước nhằm xác định chính xác chất lượng của chiếc xe và đưa ra mức giá hợp lí. Mặt trái của cơ chế sàng lọc là nó có thể làm cho giao dịch thị trường không thể xảy ra. Người bán xe từ chối yêu cầu kiểm tra đồng nghĩa với thừa nhận xe của mình là xe cũ. Khi đó, người mua xe có khả năng sẽ chuyển sang tìm xe khác.

Biện pháp tiền lương hiệu quả (tiền lương cao) hướng tới mục tiêu giảm động cơ thực hiện các hành động bất lợi của người lao động thông qua tăng chi phí cơ hội của việc bị sa thải. Nhờ đó, năng suất của người lao động sẽ được cải thiện. Tuy nhiên, nhược điểm của phương pháp này là tăng cầu và giảm cung lao động dẫn tình trạng thừa mứa lao động, hay còn gọi là thất nghiệp.

3. Các biện pháp can thiệp của Chính phủ đối với thông tin bất đối xứng

Trong nhiều trường hợp, Chính phủ đưa ra những quy chế về cung cấp thông tin để điều tiết các giao dịch trên thị trường tư nhân.

3.1. Tăng cường cung cấp thông tin

Chính phủ tăng cường cung cấp thông tin miễn phí cho mọi đối tượng trong xã hội bằng các phương tiện thông tin đại chúng. Mặt khác tăng cường trình độ nhận thức chung cho mọi người trong xã hội cũng là biện pháp tích cực để hạn chế tình trạng bất đối xứng về thông tin. Việc Chính phủ tổ chức thu thập hay sản xuất thông tin để cung cấp cho thị trường thường liên quan đến những thông tin có thể sử dụng chung cho

nhiều người. Thông tin ở đây cũng là một loại hàng hoá công cộng. Thông tin về sự báo thời tiết chẳng hạn là một loại thông tin quan trọng thường được Chính phủ cung cấp miễn phí. Thông tin về tình hình kinh tế vĩ mô, về một thị trường xuất khẩu mới (ví dụ thị trường Hoa Kỳ), về chất lượng nhiều loại hàng hoá (ví dụ Chính phủ đóng dấu chất lượng cho thực phẩm đã được kiểm dịch hay kiểm tra chất lượng)….cũng là những loại thông tin mà Chính phủ hay cung cấp. Nhờ những thông tin này, các giao dịch thị trường diễn ra dễ dàng và hiệu quả hơn.

3.2. Ban hành các quy định về minh bạch thông tin

Chính phủ ban hành các quy định về minh bạch, trung thực thông tin. Sự thiếu hụt thông tin trên thị trường còn có thể khắc phục bằng cách Chính phủ đề ra những quy chế về cung cấp thông tin cho những thị trường cụ thể nhất định. Không có những quy định cưỡng bức này, những nhà sản xuất tư nhân có thể không chịu bỏ ra những khoản chi phí lớn để hoàn thành nghĩa vụ cung cấp thông tin của mình. Việc Chính phủ buộc mọi nhà sản xuất phải in nhãn, mác hàng hoá với những thông tin nhất định là một trong những quy định như vậy. Không phải ngẫu nhiên mà khi mua dược phẩm, người tiêu dùng thường nhận được những bản chỉ dẫn khá chi tiết. Trong thị trường chứng khoán, công ty phải công bố các thông tin cơ bản về tình hình kinh doanh và trạng thái tài chính của mình.

3.3. Khuyến khích tư nhân sử dụng các công cụ kinh tế để tự khắc phục

Chính phủ khuyến khích sử dụng các công cụ kinh tế để khắc phục tình trạng bất đối xứng về thông tin. Quy định về bảo hành là một ví dụ. Như trên đã đề cập, người tiêu dùng chỉ biết chất lượng hàng hóa một khi đã tiêu dùng nó. Nếu không có sự ràng buộc nào giữa người bán và người mua thì sau khi phát hiện chất lượng hàng hóa không tốt, thiệt hại hoàn toàn do người mua gánh chịu. Điều này sẽ không xảy ra nếu người bán cam kết bảo hành miễn phí trong một khoảng thời gian nhất định. Trong trường hợp ấy, thông tin bảo hành có giá trị thông báo cho người tiêu dùng biết chất lượng của mặt hàng họ mua. Nếu điều kiện bảo hành được tuân thủ nghiêm túc thì thời gian bảo hành càng dài nghĩa là hàng hóa ấy càng có chất lượng cao. Thời gian bảo hành cũng là một thông điệp mang tính quảng cáo cho những mặt hàng mới đưa ra thị trường của nhà sản xuất. Để công cụ bảo hành có giá trị và thực hiện được những chức năng của mình, Chính phủ cần bảo đảm những cam kết được thực hiện nghiêm túc.

Nhìn chung, tuy các biện pháp can thiệp của Chính phủ có thể tạo nên hiệu quả và tăng phúc lợi xã hội, vẫn có những ý kiến cho rằng Chính phủ không nên can thiệp nhằm giải quyết tình trạng thông tin bất đối xứng. Thứ nhất, thị trường tư nhân có những biện pháp nhằm khắc phục thiếu hụt thông tin. Thứ hai, sẽ rất khó để Chính phủ có khả năng biết được nhiều thông tin như những người trực tiếp tham gia vào thị trường. Thứ ba, bản thân Chính phủ cũng không phải là một bộ máy hoàn hảo. Những ý kiến này sẽ được bàn luận trong các phần tiếp theo của giáo trình.

TÓM TẮT CHƯƠNG 6

Thông tin bất đối xứng xảy ra khi một đối tượng trong giao dịch có được nhiều thông tin hơn đối tượng còn lại và có xu hướng tận dụng lợi thế thông tin để thu lợi.

Thông tin bất đối xứng dẫn tới hai hệ quả: lựa chọn ngược và rủi ro đạo đức. Lựa chọn ngược xảy ra trước giao dịch khi một chủ thể nắm ít thông tin về hàng hoá hơn chủ thể còn lại. Rủi ro đạo đức xảy ra sau giao dịch khi một chủ thể không nắm được thông tin về hành động của chủ thể còn lại. Tổn thất phúc lợi xã hội do thông tin bất đối xứng có thể do các nguyên nhân sau: (i) người bán/người mua không đánh giá đúng chi phí và lợi ích liên quan tới hàng hoá giao dịch; (ii) nhiều giao dịch thị trường không thể diễn ra do thiếu thông tin; (iii) tổn thất do các biện pháp tự khắc phục của tư nhân. Chính phủ thường can thiệp thông qua: (i) tăng cường cung cấp thông tin miễn phí; (ii) ban hành quy định về minh bạch và trung thực thông tin; (iii) khuyến khích sử dụng các công cụ kinh tế.

CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP

Câu hỏi

1. Thông tin bất đối xứng là gì?

2. Nêu hai hình thức chính của thông tin bất đối xứng?

3. Thông tin bất đối xứng gây tổn thất phúc lợi xã hội như thế nào?

4. Tại sao những hành động nhằm tự khắc phục tình trạng thông tin bất đối xứng của chủ thể kinh tế vẫn gây ra tổn thất phúc lợi xã hội?

5. Nêu biện pháp can thiệp của Chính phủ đối với hiện tượng thông tin bất đối xứng?

Bài tập

1. Các câu sau là đúng hay sai? Giải thích ngắn gọn

a. Thông tin bất cân xứng là trường hợp thất bại thị trường trong đó người mua ít thông tin về hàng hóa, thị trường hơn so với người bán.

b. Thông tin bất đối xứng gây tổn thất phúc lợi xã hội nên Chính phủ cần phải can thiệp.

c. Thông tin bất đối xứng được coi là một dạng thất bại của thị trường vì thông tin có các tính chất giống như một HHCC.

d. Rủi ro đạo đức xảy ra khi một chủ thể không nắm được thông tin về hành động của chủ thể còn lại.

e. Các biện pháp tự khắc phục tình trạng thông tin bất đối xứng của tư nhân không gây ra tổn thất phúc lợi xã hội

2. Phân loại các tình huống sau vào nhóm vấn đề lựa chọn bất lợi hoặc rủi ro đạo đức

a. Chủ xe ô tô biết nhiều hơn công ty bảo hiểm ô tô về sự cẩn trọng khi lái xe

b. Cha mẹ không thể biết được việc trông giữ con cái họ của người giúp việc

c. Người bán nhà biết ngôi nhà có vấn đề về đường điện và nước

d. Nhân viên chơi game trong giờ làm việc

e. Một đứa trẻ biết nhiều hơn cha mẹ chúng về thời gian chúng chơi game trong phòng riêng

f. Người bảo vệ được thuê để đi tuần tra 10 lần một đêm nhưng chỉ đi 5 lần

g. Trước khi đưa xe cũ ra bán, người chủ xe có xu hướng đi che đi những khuyết điểm bên trong chiếc xe

h. Siêu thị đóng gói lại các sản phẩm cũ và bán cho người tiêu dùng với giá của sản phẩm mới.

3. Giải thích cơ chế hạn chế thông tin bất đối xứng trong các trường hợp sau:

a. Người chủ cho thuê nhà yêu cầu người thuê nhà nộp phí đặt cọc cho vấn đề an ninh

b. Các công ty lớn khuyến khích nhân viên cấp cao mua cổ phần trong công ty

c. Các công ty bảo hiểm ô tô giảm giá cho những chủ xe cài đặt thiết bị chống trộm trong xe

4. Những hành động thể hiện cơ chế phát tín hiệu hay cơ chế sàng lọc?

a. Quảng cáo

b. Các trường Đại học yêu cầu sinh viên nộp bài luận trong hồ sơ xin học của mình

c. Người xin việc đưa các giải thưởng họ nhận được thời sinh viên vào CV

d. Các hãng bảo hiểm đưa ra các gói bảo hiểm khác nhau cho người mua

e. Hãng rượu in giải thưởng họ đạt được trên nhãn chai rượu

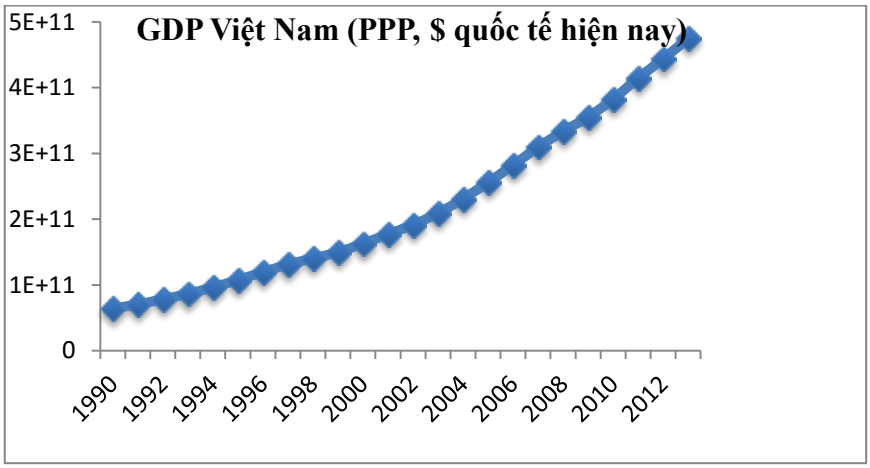
5. Chính quyền đang xem xét hai biện pháp nhằm trợ giúp những người vô gia cư: hỗ trợ tiền mặt trực tiếp và cho họ ăn miễn phí tại các cơ sở từ thiện. Dựa trên lý thuyết về thông tin bất đối xứng, nêu ưu nhược điểm của hai biện pháp. Bạn sẽ ủng hộ chính quyền thực hiện biện pháp nào?

Chương 7: BẤT ỔN KINH TẾ VĨ MÔ VÀ SỰ CAN THIỆP CỦA CHÍNH PHỦ

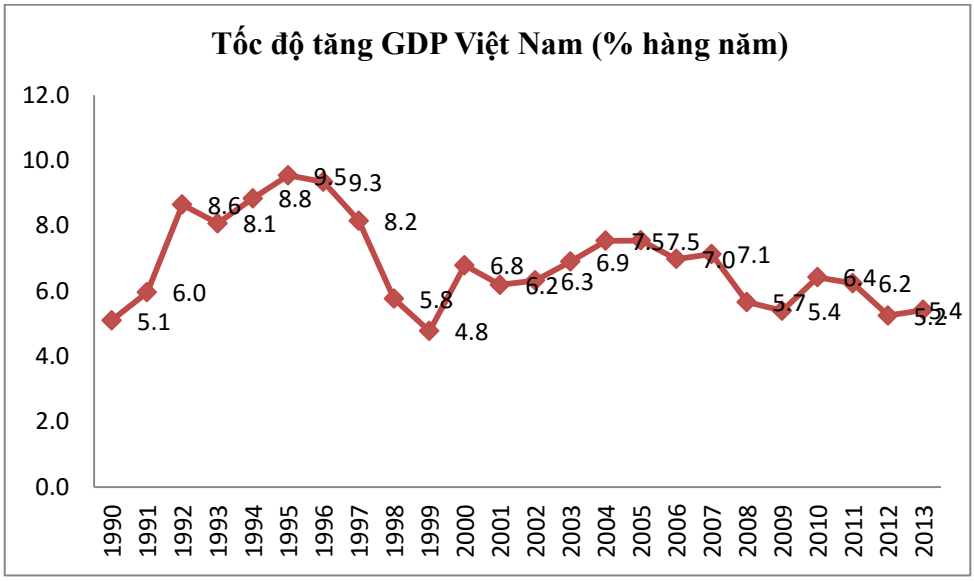
Nền kinh tế của của một quốc gia nói chung thường có xu hướng phát triển đi lên trong dài hạn. Tuy nhiên, tổng sản lượng thực tế của nền kinh tế không tăng trưởng một cách đều đặn theo sự tích luỹ các nguồn lực chung của nó mà lại có xu hướng biến động, lúc cao hơn, lúc thấp hơn so với mức sản lượng tiềm năng. Do đó, tốc độ tăng trưởng kinh tế sẽ dao động với biên độ không ổn định xung quanh xu hướng tăng trưởng dài hạn. Sau một thời kì phồn thịnh và tăng trưởng cao sẽ là thời kì suy thoái và tăng trưởng thấp. Khi nền kinh tế suy thoái kéo dài tới điểm "đáy" thấp nhất của nó (người ta gọi giai đoạn trầm trọng nhất của thời kỳ suy thoái là giai đoạn khủng hoảng của nền kinh tế), dần dần sự suy thoái sẽ chậm lại, và nền kinh tế sẽ phục hồi sau đó hưng thịnh trở lại. Sự vận động quay vòng lặp đi lặp lại như vậy được gọi là chu kì kinh tế. Chu kì kinh tế là hệ quả tất yếu của cơ chế thị trường do nguyên nhân gây ra nó không chỉ là các nhân tố ngoại sinh mà còn có thể là các nhân tố nội sinh của thị trường. Xét trên góc độ vĩ mô, những chu kỳ như vậy tạo nên một sự mất ổn định vĩ mô khi sản lượng lên xuống thất thường mặc dù xét dài hạn, nó vẫn bộc lộ một xu hướng hay tiềm năng tăng trưởng nào đó. Sự bất ổn vĩ mô làm cho phúc lợi xã hội không được tối đa hoá và đời sống của nhiều thành phần trong xã hội trở nên bấp bênh và nhiều rủi ro. Biên độ dao động của chu kì kinh tế càng lớn, hay nói cách khác kinh tế vĩ mô càng bất ổn, tổn thất phúc lợi xã hội càng nghiêm trọng. Tính mất ổn định vĩ mô là một trong những khiếm khuyết của thị trường, một khiếm khuyết mà tự bản thân nó không khắc phục được. Đây là cơ sở cho sự can thiệp của Chính phủ.

1. Tổng quan về bất ổn kinh tế vĩ mô

1.1. Khái niệm chu kì kinh tế



Hình 7.1 GDP của Việt Nam từ 1990 - 2013



Hình 7.2 Tốc độ tăng GDP hàng năm của Việt Nam từ 1990 - 2013

Mỗi thị trường hàng hoá hay tiền tệ đều có xu hướng vận động theo chu kì thời gian. Sự trùng lặp và cộng hưởng các chu kì nhỏ của các thị trường thành phần sẽ tạo ra chu kì kinh tế. Trong mỗi chu kì kinh tế, tổng sản lượng quốc dân, kim ngạch thương mại và các hoạt động thị trường sẽ dao động xung quanh xu hướng tăng trưởng chung trong dài hạn. Ví dụ, theo hình 7.1, tổng sản lượng quốc dân GDP (tính theo PPP $ hiện thời) từ 1990 tới nay của Việt Nam có xu hướng chung là tăng với tốc độ trung bình khoảng 7% một năm (theo Ngân hàng thế giới). Tuy nhiên, hình 7.2 cho thấy rằng tốc độ tăng trưởng kinh tế của Việt Nam là không đồng đều. Có những giai đoạn kinh tế tăng trưởng mạnh với tốc độ đạt trên mức trung bình như giai đoạn 1992-1997 hay 2005-2007 mà đỉnh cao là năm 1995 với tốc độ 9.5% Cùng với đó là những giai đoạn tăng trưởng rất hạn chế, đạt dưới mức trung bình như giai đoạn 1998-2000 hay 2008-2013 mà tồi tệ nhất là tốc độ 4.8% vào năm 1999.

1.2. Các đặc điểm của chu kì kinh tế

- **Chu kì kinh tế gồm có 2 giai đoạn chính xen kẽ nhau**

Số liệu lịch sử và lí thuyết của các nhà kinh tế vĩ mô cho thấy rằng, chu kì kinh tế gồm có hai giai đoạn chính: hưng thịnh (mà đỉnh cao là bùng nổ kinh tế) và suy thoái (mà điểm "đáy" là khủng hoảng kinh tế). Khi nền kinh tế hưng thịnh, nền kinh tế tăng trưởng nhanh, sản lượng đạt cao so với tiềm năng. Sản xuất và tiêu dùng được mở rộng dẫn tới mức độ toàn dụng lao động và các nguồn lực khác đều cao. Khi nền kinh tế tăng trưởng quá "nóng", hay bùng nổ kinh tế, giá cả hàng hoá thường tăng nhanh hơn dẫn tới tỉ lệ lạm phát cao. Do đó, sự hưng thịnh của nền kinh tế thường không duy trì được quá lâu. Dần dần nền kinh tế sẽ tăng trưởng chậm lại. Đến một lúc nào đó, trạng thái xuống dốc của nền kinh tế biểu lộ rõ rệt ở sự suy thoái. Sản lượng thực tế càng ngày càng thấp so với mức sản lượng tiềm năng. Khi nền kinh tế tăng trưởng chậm hoặc không tăng trưởng, tỷ lệ thất nghiệp sẽ gia tăng. Nhiều nhà máy phải đóng cửa hay chỉ sản xuất cầm chừng khi mà doanh nghiệp không đầu tư. Không chỉ lao động mà các nguồn lực khác của nền kinh tế cũng không được sử dụng hết công suất. Trong bối cảnh đó, thu nhập người dân bị giảm sút. Trên thị trường, hàng hóa bị đình

đốn, khó tiêu thụ do sức mua giảm mạnh. Vì thế, giá cả hàng hóa thường hạ hoặc khó tăng: tỷ lệ lạm phát chung của nền kinh tế lúc này thường thấp.

Khi nền kinh tế suy thoái đến giai đoạn trầm trọng nhất của nó (khủng hoảng kinh tế), dần dần sự suy thoái sẽ chậm lại, và nền kinh tế sẽ lại bước vào giai đoạn phục hồi. Khi dự trữ máy móc, thiết bị của nền kinh tế xuống thấp một mức nào đó, người ta lại buộc phải gia tăng đầu tư để phục hồi, thay thế những máy móc, thiết bị cũ đã bị hư hỏng. Theo đà đó và cùng với những xung lực khác, nền kinh tế dần dần lấy lại được đà tăng trưởng. Sản lượng thực tế tăng dần đuổi theo và vượt mức sản lượng tiềm năng. Cứ thế, nền kinh tế lại dần đạt được thời kỳ hưng thịnh mới, trước khi dần dần lại rơi vào một thời kỳ suy thoái mới. Nói cách khác, hai giai đoạn hưng thịnh và suy thoái trong một chu kì kinh tế thường diễn ra xen kẽ nhau. Ví dụ, nền kinh tế Việt Nam trải qua giai đoạn 1992-1997 hưng thịnh và phát triển bùng nổ. Tiếp theo đó là giai đoạn suy thoái và khủng hoảng 1998-2002. Từ năm 2003 đến năm 2007, nền kinh tế cho thấy dấu hiệu của sự phục hồi và phát triển trở lại trước khi bắt đầu suy thoái trong những năm trở lại đây.

- **Chu kì kinh tế là hệ quả tất yếu nền kinh tế thị trường**

Tính tất yếu của chu kì kinh tế xuất phát từ việc nguyên nhân gây ra các biến động trong nền kinh tế không chỉ là các yếu tố ngoại sinh mà còn là các yếu tố nội sinh do đặc điểm của cơ chế thị trường. Các nhân tố ngoại sinh bao gồm các nhân tố bên ngoài nền kinh tế như thiên tai, bệnh dịch, chiến tranh, xu hướng di cư, các nguồn tài nguyên mới, phát minh khoa học công nghệ mới, v..v. Ví dụ, thiên tai như động đất, sóng thần, lũ lụt hay chiến tranh có thể gây các tác động tiêu cực như phá huỷ cơ sở vật chất, gây đình đốn sản xuất, tăng nguy cơ thất nghiệp và giảm sút tiêu dùng của người dân từ đó dẫn tới suy thoái kinh tế. Ở một thái cực khác, việc tìm ra nguồn tài nguyên hay các phát minh mới sẽ ảnh hưởng tích cực lên nền kinh tế thông qua tăng năng suất sản xuất, mở rộng quy mô sản xuất, tăng mức độ toàn dụng lao động và tư liệu sản xuất, nâng cao thu nhập của người dân và làm hưng thịnh nền kinh tế.

Nói về ảnh hưởng của các nhân tố nội sinh bên trong tới sự biến động của nền kinh tế, có rất nhiều quan điểm khác nhau. M.Friedman, thông qua lí thuyết tiền tệ, cho rằng các chính sách thắt chặt hay mở rộng tín dụng có tác động đáng kể tới chu kì kinh tế. Trong khi đó, Kalecki và Tufte cho rằng các yếu tố chính trị gây ra khi các chính trị gia theo đuổi mục tiêu mới chính là các nhân tố nội sinh gây ra chu kì kinh tế. Cuối cùng, Lucas và Barro theo đuổi quan điểm rằng nguyên nhân chính của chu kì kinh tế là do nhận thức yếu kém và không đầy đủ của người dân về sự vận động của thị trường, từ đó làm sai lệch mức cầu lao động.

- **Chu kì kinh tế có tính quốc tế**

Trong bối cảnh toàn cầu hoá và sự phát triển bùng nổ của thương mại quốc tế hiện nay, không một nền kinh tế nào có thể đứng ngoài nền kinh tế toàn cầu. Điều này xảy ra do sự tự do luân chuyển của tư liệu sản xuất, khoa học công nghệ hay cả dòng lao động giữa các nền kinh tế nhờ các cơ chế hợp tác và thương mại tự do. Do đó, nền kinh tế suy thoái hay hưng thịnh hoàn toàn có thể tạo nên phản ứng dây chuyền. Việt Nam là một ví dụ khá sinh động cho luận điểm này. Hai thời kì suy thoái lớn nhất của nền kinh tế Việt Nam trong vòng 25 năm trở lại đây 1998-2002 hay 2008-nay đều trùng khớp với các cuộc khủng hoảng kinh tế lớn của khu vực và thế giới: khủng

hoảng tài chính châu Á năm 1997 bắt nguồn từ Thái Lan và khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008 mà nguồn gốc là từ Hoa Kỳ.

- **Chu kì kinh tế có tính ngẫu nhiên khó đoán**

Tính chất này hoàn toàn không hề mâu thuẫn với tính "chu kì" của nền kinh tế. Tính chất ngẫu nhiên khó đoán ở đây không nói về sự xoay vòng giữa hưng thịnh và suy thoái mà nói về các đặc điểm như độ lớn của sự biến động hay thời gian của mỗi giai đoạn. Một nền kinh tế hoàn toàn có thể có khoảng thời gian suy thoái kéo dài và không có khả năng thoát ra nếu không có các biện pháp can thiệp hợp lí. Mặt khác, mức độ suy thoái nhẹ là gần như không thể suy đoán trước. Đây là thách thức cho các nhà hoạch định chính sách vĩ mô.

2. Thất bại thị trường do bất ổn vĩ mô

2.1. Thất nghiệp

Thất nghiệp là tình trạng tồn tại một số người trong độ tuổi lao động không thể tìm được việc làm dù đã chủ động tìm việc. Trong một nền kinh tế, lúc nào cũng tồn tại một lượng lao động không có việc làm nhưng không phải vì không tìm được mà do họ không muốn làm việc. Tình trạng này gọi là thất nghiệp tự nhiên. Trong thời kì kinh tế suy thoái, nền kinh tế không đạt được mức toàn dụng lao động, do đó tỉ lệ thất nghiệp tăng cao. Điều này gây ra các tổn thất lớn cho phúc lợi xã hội:

- Tình trạng không toàn dụng lao động gây tổn thất phúc lợi không chỉ do sản xuất không đạt đúng tiềm năng mà còn thông qua giảm sút tiêu dùng vì người thất nghiệp không có thu nhập.

- Do đa phần tình trạng thất nghiệp thường xảy ra đối với các đối tượng dễ tổn thương trong xã hội như người nghèo, người tàn tật, ở một số nước xuất hiện hình thức trợ cấp thất nghiệp nhằm giảm bớt gánh nặng cho những người không có việc làm và tạo điều kiện cho họ tìm kiếm công việc. Tuy nhiên, tình trạng này kéo dài sẽ gây sức ép vô cùng lớn lên ngân sách Nhà nước và có thể dẫn tới thâm hụt.

- Ngoài ra, những người thất nghiệp trong thời gian dài thường chịu đựng các áp lực tâm lí rất lớn. Do đó, họ thường có những hành động gây mất ổn định trật tự an ninh xã hội như trộm cắp, say xỉn, xung đột, v..v Những hành động này kéo dài sẽ tạo ra tổn hại lớn cho lợi ích của các thành viên nói riêng và toàn xã hội nói chung.

2.2. Lạm phát

Song hành cùng với thất nghiệp gây nên sự phi hiệu quả của sự bất ổn vĩ mô là tình trạng lạm phát. Lạm phát là sự tăng giá chung của hàng hoá và dịch vụ theo thời gian. Tỉ lệ lạm phát thường được tính toán thông qua chỉ số giá tiêu dùng. Lạm phát là một hiện tượng tự nhiên của nền kinh tế và không gây quá nhiều tổn thất nếu được gìn giữ ổn định. Nếu ảnh hưởng của lạm phát tới nền kinh tế là đồng đều, nghĩa là thu nhập danh nghĩa của người dân tăng cùng mức với mức giá chung, sức mua sẽ vẫn được đảm bảo. Tuy nhiên, khi nền kinh tế phát triển quá "nóng", lạm phát tăng cao, biến động khó đoán và không đồng đều trong nền kinh tế, tổng phúc lợi xã hội sẽ chịu nhiều tổn thất.

Lạm phát làm giảm sút giá trị thực của tiền mặt trong tay người tiêu dùng. Nói cách khác, người tiêu dùng mua được ít hàng hoá và dịch vụ hơn với mỗi đơn vị tiền tệ họ sở hữu. Để tránh sự mất giá này, họ có xu hướng giảm thiểu lượng tiền mặt nắm giữ. Thay vào đó, họ sẽ gửi tiền vào ngân hàng, sở hữu các tài sản tài chính như trái phiếu hay đầu tư vào các tài sản có khả năng bảo tồn giá trị tốt hơn. Tuy nhiên, khi nắm giữ ít tiền mặt hơn thì công sức, thời gian và chi phí giao dịch mà người tiêu dùng phải bỏ ra nhằm thực hiện các giao dịch lấy tiền mặt sẽ là rất vô cùng lớn. Các tổn thất gây ra khi lạm phát khuyến khích người dân giảm thiểu lượng tiền mặt nắm giữ của mình được gọi chung là **"chi phí mòn giầy".** Đây là một khái niệm mang tính tượng trưng: khi người dân phải đi lại đến ngân hàng để rút tiền, hay đi giao dịch các tài sản tài chính quá nhiều, đôi giày của họ sẽ mòn nhanh hơn.

Lạm phát còn gây tổn thất chi phí cho doanh nghiệp thông **qua chi phí thực đơn.** Chi phí thực đơn là tổn thất của doanh nghiệp khi phải thay đổi giá bán. Do chi phí thực đơn không phải nhỏ, doanh nghiệp thường hạn chế thay đổi giá bán quá nhiều. Khi lạm phát ở mức thấp, thay đổi giá theo tháng hay theo năm là có thể chấp nhận được với doanh nghiệp. Tuy nhiên, khi lạm phát quá cao và quá khó đoán, doanh nghiệp sẽ phải gánh một chi phí rất lớn chỉ dành riêng cho việc thay đổi giá bán.

Hệ thống thuế của một nền kinh tế thường khá cứng nhắc và khó có khả năng điều chỉnh trong một thời gian ngắn. Lạm phát ở mức cao sẽ có nguy cơ làm tăng gánh nặng thuế lên khoản tiền tiết kiệm của người dân gây giảm động lực tiết kiệm của họ. Do tiết kiệm là động lực quan trong cho phát triển, lạm phát cao và kéo dài có thể làm giảm tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế, nhất là trong dài hạn.

Lạm phát cao và khó dự đoán còn gây khó khăn cho các doanh nghiệp trong hoạch định tài chính và chính sách phát triển trong dài hạn. Tương tự như người tiêu dùng, nỗi sợ về nguy cơ lạm phát cao có thể khiến doanh nghiệp giảm tiết kiệm và đầu tư, từ đó làm nên sản xuất đình đốn và gây ảnh hưởng tiêu cực tới nền kinh tế.

2.3. Giảm phát

Giảm phát là tình trạng đối nghịch với lạm phát, khi mức giá chung của hàng hoá và dịch vụ giảm. Một mặt, giảm phát có vẻ như là một tín hiệu vui với người tiêu dùng khi họ có thể mua nhiều hàng hoá và dịch vụ hơn với mỗi đơn vị tiền tệ. Tuy nhiên trái lại, việc nền kinh tế rơi vào tình trạng giảm phát có thể là tín hiệu cho sự khủng hoảng nghiêm trọng.

- Doanh nghiệp, do giá thành giảm, thu được lợi nhuận ít hơn từ hàng hoá và dịch vụ của mình. Vì vậy, họ thường có xu hướng giảm sản xuất, sa thải công nhân và thắt chặt chi tiêu nhằm tiết kiệm chi phí. Phản ứng này của doanh nghiệp có thể làm tăng tỉ lệ thất nghiệp và giảm thu nhập của người dân. Do đó, sức mua và lượng tiêu dùng cũng giảm đáng kể.

- Giảm phát làm tăng giá trị của các khoản nợ, làm cho những người đi vay trở nên khó khăn hơn trong việc hoàn trả. Nếu việc tiết kiệm chi phí do hạn chế tiêu dùng là không đủ để bù đắp cho sự tăng giá trị của khoản nợ, người đi vay sẽ không có khả năng trả nợ, dẫn tới nguy cơ phá sản dây chuyền và khủng hoảng nợ. Điều này có thể gây ra những hệ luy. vô cùng to lớn.

- Xu hướng giảm giá của hàng hoá và dịch vụ làm cho người dân hạn chế tiêu dùng vì họ nghĩ có thể mua được với giá rẻ hơn trong tương lai. Điều này làm trầm

trọng thêm vấn đề thất nghiệp vì doanh nghiệp phải giảm sản xuất. Nếu tình trạng giảm phát kéo dài, nền kinh tế có thể rơi vào vòng xoáy giảm phát và rất khó thoát ra.

3. Các biện pháp can thiệp của Chính phủ đối với bất ổn vĩ mô

Do tính tất yếu của chu kì kinh tế, các giải pháp của Chính phủ sẽ chủ yếu hướng tới giảm biên độ dao động của nền kinh tế, từ đó tạo nên một nền kinh tế vĩ mô ổn định. Các chính sách điều tiết vĩ mô cơ bản hướng tới 3 mục tiêu lớn:

- Giảm thiểu thất nghiệp: Mức độ toàn dụng lao động càng cao càng tăng năng suất sản xuất và giảm sức ép về kinh tế xã hội cho Chính phủ

- Kiềm chế lạm phát: Không chỉ làm giảm các chi phí như chi phí mòn giày, chi phí giao dịch... mà còn giúp tạo niềm tin cho doanh nghiệp và người tiêu dùng.

- Đảm bảo tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế: Đảm bảo tận dụng tối đa lợi thế so sánh của quốc gia nhằm nâng cao chất lượng sống của người dân và vị thế của quốc gia trên trường quốc tế.

Để thực hiện ba mục tiêu lớn trên, các Chính phủ thường có ba công cụ chính: chính sách tài khoá, chính sách tiền tệ và chính sách thuế. Như đã biết, chu kì kinh tế là rất khó đoán về thời gian và mức độ. Thêm vào đó, theo lí thuyết đường cong Philips, hai mục tiêu vĩ mô về thất nghiệp và lạm phát sẽ cần thiết phải có sự đánh đổi. Do đó Chính phủ cần xác định được thứ tự ưu tiên của các mục tiêu, quy mô của các chính sách và khả năng kết hợp chính sách với nhau nhằm đạt được hiệu quả lớn nhất cho nền kinh tế. Để làm được điều này, yếu tố cốt lõi nhất là Chính phủ cần nắm được thông tin đầy đủ về các đặc điểm của nền kinh tế, các phản ứng của thị trường trước các chính sách trong lịch sử hay kinh nghiệm thực tiễn ở các nước khác để đưa ra các dự báo chính xác.

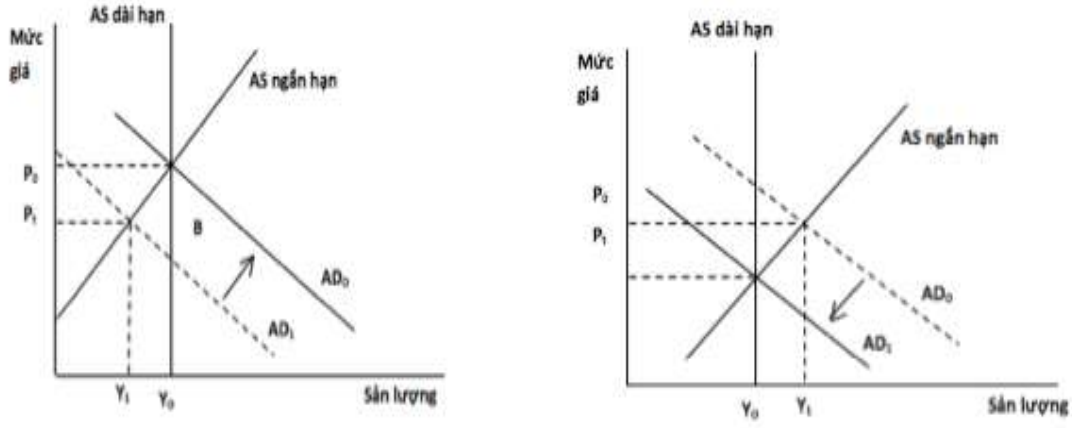
3.1. Chính sách tài khoá

Chính sách tài khoá là các chính sách của Chính phủ thông qua thuế và chi tiêu công để tác động tới nền kinh tế nhằm đạt được mức sản lượng và việc làm mong muốn. Trong điều kiện bình thường, chính sách tài khoá có tác dụng tăng trưởng kinh tế. Trong trường hợp nền kinh tế đang suy thoái hoặc có dấu hiệu phát triển quá "nóng", chính sách tài khoá thường được sử dụng để bình ổn vĩ mô và đưa nền kinh tế về mức sản lượng hiệu quả.

Cơ sở hoạt động của chính sách tài khoá dựa trên khả năng tác động đến tổng cầu thông qua các điều chỉnh về thuế và chi tiêu công của Chính phủ. Hơn nữa, tác động tới nền kinh tế của Chính phủ là lớn hơn so với độ lớn của sự thay đổi ban đầu về thuế hay chi tiêu công. Hiệu ứng là được gọi là hiệu ứng số nhân. Ví dụ, khi Chính phủ tăng đầu tư vào chi mua sắm hàng hoá và dịch vụ từ một doanh nghiệp X, tác động trực tiếp đầu tiên sẽ là tăng lợi nhuận và thu nhập cho người lao động trong doanh nghiệp đó. Tiếp theo, do thu nhập của người lao động và của doanh nghiệp X cao hơn, lượng tiêu dùng hàng hoá cũng sẽ tăng lên. Tiêu dùng tăng sẽ kích thích các doanh nghiệp khác mở rộng sản xuất, thuê thêm nhân công và đạt được lợi nhuận cao hơn. Như vậy, tác động của một đơn vị tiền tệ tăng lên trong chi tiêu công tới tổng cầu sẽ lớn hơn rất nhiều so với tác động ban đầu. Một thành phần khác của chi tiêu công là chi chuyển nhượng nhằm trợ cấp cho các đối tượng dễ bị tổn thương trong xã hội, quỹ hỗ trợ thất nghiệp và lương hưu. Quyết định của Chính phủ nhằm tăng chi chuyển nhượng cũng

có hiệu ứng số nhân tới tổng cầu. Cụ thể, tăng chi chuyển nhượng sẽ trực tiếp làm tăng sức mua của người tiêu dùng, qua đó kích thích doanh nghiệp mở rộng sản xuất, thuê nhân công và tăng lợi nhuận. Công cụ còn lại của chính sách tài khoá là thay đổi tổng mức thuế. Khi thuế giảm, thu nhập khả dụng của người dân tăng lên, qua đó làm tăng lượng tiêu dùng hàng hoá và dịch vụ

Nhờ hiệu ứng số nhân, Chính phủ có khả năng sử dụng chính sách tài khoá nhằm bình ổn kinh tế vĩ mô. Khi nền kinh tế rơi vào trạng thái suy thoái, sản xuất và tiêu dùng đình đốn, Chính phủ có thể áp dụng chính sách tài khoá mở rộng thông qua tăng chi tiêu công hay giảm thuế qua đó kích thích đầu tư và tiêu dùng của người dân và doanh nghiệp. Hình 7.3a thể hiện cho tác động của chính sách tài khoá mở rộng nhằm tăng tổng cầu. Nền kinh tế đang trong tình trạng suy thoái với mức sản lượng Y_1 thấp hơn sản lượng hiệu quả Y_0 và tỉ lệ thất nghiệp cao. Bằng chính sách tăng chi tiêu công hay giảm thuế, Chính phủ có thể dịch chuyển đường tổng cầu AD_1 tới vị trí AD_0. Khi đó sản lượng của nền kinh tế đạt mức tiềm năng , tăng trưởng được phục hồi. Một tác động tiêu cực của chính sách tài khoá mở rộng là mức giá chung tăng lên P_o đồng nghĩa với lạm phát gia tăng. Ngược lại, hình 7.3b minh hoạ khả năng kiềm chế lạm phát và hạn chế tốc độ phát triển "nóng" của nền kinh tế thông qua chính sách tài khoá thắt chặt của Chính phủ. Thông qua tăng thuế và giảm chi tiêu công, Chính phủ có khả năng dịch chuyển đường tổng cầu AD_1 về vị trị hiệu quả AD_0. Nền kinh tế trở lại trạng thái cân bằng và lạm phát được kiềm chế.



Hình 7.3 Tác động của chính sách tài khoá/ tiền tệ mở rộng (a) và thắt chặt (b)

3.2. Chính sách tiền tệ

Chính sách tiền tệ là các chính sách nhằm điều chỉnh mức cung tiền của cơ quan quản lí tiền tệ (thường là ngân hàng trung ương), hướng tới lãi suất mong muốn. Trong trường hợp nền kinh tế suy thoái, chính sách tiền tệ sẽ hướng tới giảm thất nghiệp và đưa nền kinh tế thoát khỏi suy thoái và tăng trưởng trở lại. Ngược lại, khi nền kinh tế phát triển quá "nóng", các chính sách tiền tệ sẽ hướng tới kiềm chế lạm phát, đảm bảo niềm tin của người dân và đưa nền kinh tế trở về trạng thái cân bằng.

Cơ sở hoạt động của chính sách tiền tệ cũng giống với chính sách tài khoá, đó là tác động tới tổng cầu thông qua ảnh hưởng của chính sách tới thị trường tiền tệ. Các công cụ chủ yếu của chính sách tiền tệ nhằm điều chỉnh mức cung tiền và lãi suất là tỉ

lệ dự trữ bắt buộc và các nghiệp vụ thị trường mở. Tỉ lệ dự trữ bắt buộc là quy định của ngân hàng trung ương yêu cầu bảo đảm tỉ lệ tối thiểu trong tổng lượng tiền gửi của khách hàng mà các ngân hàng thương mại phải nắm giữ. Khi tỉ lệ dự trữ bắt buộc giảm, mức cung tiền hay lượng tiền mặt lưu thông trên thị trường sẽ tăng lên. Nghiệp vụ thị trường là hoạt động mua vào hay bán ra các trái phiếu Chính phủ nhằm tác động trực tiếp đến nguồn cung tiền và gián tiếp tới lãi suất. Khi ngân hàng trung ương mua trái phiếu trên thị trường tự do, cung tiền trên thị trường sẽ tăng lên và ngược lại.

Khi nền kinh tế rơi vào trạng thái suy thoái, ngân hàng trung ương có thể áp dụng chính sách tiền tệ nới lỏng nhằm tăng mức cung tiền trên thị trường thông qua hạ tỉ lệ dự trữ bắt buộc hoặc mua trái phiếu Chính phủ. Tính thanh khoản của thị trường tăng lên đồng thời lãi suất cho vay giảm, qua đó, kích thích đầu tư và tiêu dùng cá nhân và làm tăng tổng cầu. Đường tổng cầu dịch chuyển sang phải tới mức sản lượng hiệu quả và nền kinh tế phát triển trở lại. Ngược lại, khi nền kinh tế bùng nổ quá mức, Chính phủ áp dụng chính sách tiền tệ thắt chặt thông qua tăng tỉ lệ dự trữ bắt buộc hoặc bán ra trái phiếu Chính phủ. Khi đó, mức cung tiền giảm, lãi suất tăng lên, chi phí cơ hội của việc giữ tiền tăng cao, các cá nhân và doanh nghiệp có xu hướng giảm tiêu dùng đầu tư và tăng tỉ lệ tiết kiệm. Đường tổng cầu dịch chuyển về mức cân bằng, lạm phát giảm và nền kinh tế được bình ổn.

3.3. Chính sách thuế

Trong phần chính sách tài khoá, chúng ta nhắc đến thuế ở một mức độ vĩ mô nhằm tăng hay giảm tổng cầu và ổn định nền kinh tế. Tuy nhiên như chúng ta đã biết, dao động của chu kì kinh tế là sự tổng hoà và cộng hưởng của các dao động nhỏ trong các thị trường hàng hoá và dịch vụ thành phần của nền kinh tế. Do đó, thuế, ngoài các tác động vĩ mô như làm tăng hoặc giảm tổng cầu thông qua ảnh hưởng tới thu nhập khả dụng của người tiêu dùng, còn có khả năng làm giảm biên độ dao động khi được áp dụng ở các mức khác nhau ở các thị trường khác nhau. Cụ thể, ở các thị trường hàng hoá hay dịch vụ mà mức giá thị trường cao hơn mức độ hiệu quả hoặc tiền lương lao động cao hơn mức trần quy định, Chính phủ sẽ đánh thuế cao hơn nhằm làm giảm sự phát triển nóng của thị trường. Ngược lại, ở các thị trường mà mức giá thấp hơn mức độ hiệu quả, tiền lương thấp, sản xuất bị đình đốn, Chính phủ sẽ có xu hướng giảm thuế hay trợ cấp nhằm kích thích sản xuất và tiêu dùng. Như vậy, thông qua các chính sách thuế khác nhau cho các thị trường khác nhau, Chính phủ có khả năng kiểm soát và ổn định các chu kì kinh tế nhỏ ở các thị trường thành phần, qua đó ổn định kinh tế vĩ mô và đạt các mục tiêu vĩ mô.

TÓM TẮT CHƯƠNG 7

Nền kinh tế của một quốc gia thường có xu hướng vận động theo chu kỳ. Sau một thời kì hưng thịnh, tăng trưởng cao (mà đỉnh cao là bùng nổ kinh tế) sẽ là một thời kỳ suy thoái, tăng trưởng thấp (mà điểm đáy là khủng hoảng) và ngược lại. Chu kỳ kinh tế có các đặc điểm: (i) gồm hai giai đoạn chính xen kẽ nhau; (ii) là hệ quả tất yếu của kinh tế thị trường; (iii) tính quốc tế; (iv) tính ngẫu nhiên khó đoán. Biên độ dao động của chu kì kinh tế càng lớn, kinh tế vĩ mô càng bất ổn và tổn thất phúc lợi xã hội càng nghiêm trọng. Các chính sách điều tiết vĩ mô cơ bản của Chính phủ thường hướng tới ba mục tiêu lớn: giảm thiểu thất nghiệp, kiềm chế lạm phát và duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế. Để thực hiện ba mục tiêu lớn trên, các Chính phủ thường có ba công cụ chính: chính sách tài khoá, chính sách tiền tệ và chính sách thuế.

Lưu ý: Bản thảo Giáo trình KTCC UEB VNU HN, Lưu hành nội bộ.

CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP

Câu hỏi

1. Chu kỳ kinh tế là gì? Nêu các đặc điểm của chu kỳ kinh tế.

2. Ba mục tiêu cơ bản của Chính phủ nhằm ổn định vĩ mô là gì?

3. Nêu các công cụ bình ổn vĩ mô của Chính phủ.

Bài tập

1. Các câu sau là đúng hay sai? Giải thích ngắn gọn

a. Chu kỳ kinh tế là hiện tượng sản lượng tiềm năng dao động lên xuống một cách đều đặn theo thời gian.

b. Biên độ dao động của chu kỳ kinh tế mang tính chất ngẫu nhiên khó đoán.

c. Bất ổn vĩ mô ở một quốc gia không ảnh hưởng tới nền kinh tế của các quốc gia khác

d. Chu kỳ kinh tế thường xảy ra do các yếu tố ngoại sinh

e. Chính phủ thường phải đánh đổi giữa mục tiêu giảm thất nghiệp và kiềm chế lạm phát.

f. Trong thời kỳ khủng hoảng, Chính phủ nên áp dụng chính sách tài khoá/tiền tệ thắt chặt.

g. Giảm phát kéo dài gây ra tổn thất cho tiêu dùng.

h. Lạm phát cao và khó đoán gây khó khăn cho các doanh nghiệp trong hoạch định tài chính và chính sách phát triển trong dài hạn.

2. Tại sao đối với Chính phủ tình trạng giảm phát lại khó xử lý và điều tiết hơn tình trạng lạm phát?

3. Các nước châu Âu trong khủng hoảng nợ công đã sử dụng những biện pháp nào nhằm thoát khỏi tình trạng suy thoái kinh tế?

4. Chính sách thắt lưng buộc bụng của Hy Lạp có tác động như thế nào tới nền kinh tế của quốc gia này?

5. Tại sao Chính phủ nên kết hợp cả chính sách tài khoá và chính sách tiền tệ khi điều tiết kinh tế vĩ mô?

Chương 8: ĐÓI NGHÈO, BẤT BÌNH ĐẲNG THU NHẬP VÀ SỰ CAN THIỆP CỦA CHÍNH PHỦ

1. Tổng quan về đói nghèo và bất bình đẳng thu nhập

1.1 Tổng quan về đói nghèo

- ***Khái niệm đói nghèo***

Đói nghèo là một trong những vấn đề được quan tâm nhiều nhất tại rất nhiều quốc gia trên thế giới, đặc biệt là các nước đang phát triển. Xoá đói giảm nghèo và tăng cường phúc lợi cho những thành phần dễ bị tổn thương thường rất được chú trọng. Tuy nhiên, do đói nghèo là một khái niệm mang tính khách quan, việc đưa ra một khái niệm đói nghèo mang tính phổ quát là khá khó khăn. Nhìn chung, quan niệm về đói nghèo được chia làm ba trường phái chính.

Trường phái phúc lợi. Theo những người thuộc trường phái này, đói nghèo là hiện tượng mà một hay nhiều cá nhân trong xã hội không có đạt được mức phúc lợi kinh tế (hay thu nhập) tối thiểu để đảm bảo cuộc sống ở mức thấp nhất theo tiêu chuẩn của xã hội đó.

Trường phái nhu cầu cơ bản. Trường phái này cho rằng quan niệm đói nghèo theo phúc lợi kinh tế (hay thu nhập) là một quan niệm đúng nhưng chưa đủ vì độ thoả dụng của một cá nhân còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác ngoài thu nhập. Do đó, trường phái nhu cầu cơ bản định nghĩa đói nghèo là hiện tượng mà một hay nhiều cá nhân trong xã hội không được tiếp cận với những hàng hoá và dịch vụ cơ bản nhằm đảm bảo chất lượng cuộc sống. Những hàng hoá và dịch vụ này thường được xác định một cách cụ thể và có thể không đồng nhất giữa các quốc gia khác nhau.

Trường phái (dựa theo) năng lực. Đây là một quan niệm khá mới về đói nghèo và khởi nguồn từ những năm 80 từ nhà kinh tế học người Ấn Độ A.Sen. Trường phái năng lực đã bù đắp vào những thiếu sót của hai trường phái phúc lợi và nhu cầu cơ bản. Cụ thể, nó không định nghĩa đói nghèo dựa trên thu nhập hay nhu cầu cơ bản - những yếu tố thay đổi tuỳ theo đặc điểm của từng cá nhân - mà dựa trên " khả năng mà một con người có được, là quyền tự do đáng kể mà họ được hưởng, để vươn tới cuộc sống mà họ mong muốn. Theo trường phái năng lực, đói nghèo là hiện tượng một hay nhiều cá nhân trong xã hội không có điều kiện để phát huy năng lực thực hiện các chức năng cần thiết của mình.

Như vậy, ta có thể thấy ba trường phái quan niệm về đói nghèo sẽ chi phối phương thức đấu tranh với đói nghèo. Theo trường phái phúc lợi, các chính sách xoá đói giảm nghèo cần tập trung chủ yếu vào tăng thu nhập cho người nghèo thông qua tạo việc làm, trợ cấp, cho vay ưu đãi để kinh doanh. Trong khi đó, quan điểm đói nghèo dựa vào nhu cầu cơ bản sẽ định hướng các chính sách theo hướng cung cấp cho người nghèo những hàng hoá và dịch vụ cụ thể bao gồm thực phẩm, nước sạch, quần áo, nhà ở, dịch vụ vệ sinh và y tế, giáo dục cấp độ cơ sở chứ không tập trung vào tăng thu nhập cho họ. Cuối cùng, các chính sách xoá đói giảm nghèo theo trường phái dựa theo năng lực cần chú trọng vào tạo cơ hội cho người nghèo phát huy năng lực của mình, thông qua việc bảo đảm dủ dinh dưỡng, sức khoẻ, tránh các nguy cơ bệnh tật, xoá mù chữ cho tới việc được tôn trọng, được tham gia các hoạt động của xã hội, có tiếng nói và quyền lực nhất định trong các quyết định quan trọng của xã hội.

- ***Thước đo đói nghèo***

Ngưỡng nghèo (poverty line)

Như ta có thể thấy ở phần trên, các quan điểm về đói nghèo tuy có sự khác biệt nhưng đều hướng tới một vấn đề đó là người nghèo thiếu thốn một yếu tố nào đó so với các thành viên khác trong xã hội - những người không nghèo. Do đó, để tính toán và xem xét vấn đề đói nghèo, cần xác định được một ranh giới mà những cá nhân nằm ở phía dưới sẽ được coi là nghèo và ngược lại. Ranh giới này thường được gọi là ngưỡng nghèo (hay chuẩn nghèo). Ngưỡng nghèo bao gồm ngưỡng nghèo tuyệt đối và ngưỡng nghèo tương đối, và ở dưới dạng tiền tệ (như thu nhập, mức tiêu dùng) hay dưới dạng phi tiền tệ (như trình độ học vấn, chỉ số sức khoẻ).

Ngưỡng nghèo tuyệt đối (absolute poverty) là chuẩn tuyệt đối về mức sống được coi là tối thiểu cần thiết để cá nhân hoặc hộ gia đình có thể tồn tại khỏe mạnh. Ngưỡng nghèo này thường được xác định bằng cách xác định các loại lương thực chung được cho là cần thiết để đảm bảo dinh dưỡng sau đó tính toán giá trị. Do mức phát triển cùng với cơ cấu tiêu dùng ở các quốc gia là khác nhau, không tồn tại chuẩn nghèo tuyệt đối chung cho toàn thế giới mà các quốc gia phải tự tính toán và xác định chuẩn nghèo riêng của mình.

Ngưỡng nghèo tương đối được xác định theo phân phối thu nhập hoặc tiêu dùng chung trong cả nước để phản ánh tình trạng của một bộ phận dân cư sống dưới mức trung bình của cộng đồng. Ví dụ, ngưỡng nghèo có thể là x% mức thu nhập trung bình của cả quốc gia.

Các chỉ số đói nghèo

Dựa vào ngưỡng nghèo đã được xác định, ta có thể tính toán một số chỉ số nhằm miêu tả tình trạng đói nghèo của một quốc gia. **Chỉ số đếm đầu người** cho biết tỉ lệ dân số nằm dưới ngưỡng nghèo và thường được biểu hiện dưới dạng phần trăm. Do vậy, chỉ số này cho thấy một bức tranh tổng quát về quy mô đói nghèo của một quốc gia. Tuy nhiên, việc ban hành các chính sách dựa vào chỉ số này là không khả thi vì nó không đem lại bất kì thông tin nào liên quan tới mức độ đói nghèo khác nhau của các cá nhân nằm dưới ngưỡng nghèo hay nguy cơ rơi vào đói nghèo của các cá nhân nằm sát trên ngưỡng nghèo. **Chỉ số khoảng nghèo (poverty gap)** được tính toán dựa trên tổng mức độ thiếu hụt so với ngưỡng nghèo của tất cả người nghèo trong xã hội. Chỉ số này cho biết độ sâu của đói nghèo ở một quốc gia thông qua chi phí tối thiểu để đưa tất cả người nghèo lên mức ngang bằng với ngưỡng nghèo, bỏ qua các chi phí hao hụt do hành chính và các yếu tố khác. Nhằm xác định mức độ nghiêm trọng của đói nghèo, ta sử dụng **chỉ số bình phương khoảng nghèo** do chỉ số này đã thêm trọng số càng lớn cho những người càng nghèo.

Các chỉ số đói nghèo ở phía trên chỉ phù hợp để miêu tả đói nghèo theo trường phái phúc lợi. Nhằm thể hiện đói nghèo trường phái nhu cầu cơ bản hay trường phái dựa theo năng lực, cần có những chỉ số đói nghèo tổng hợp bao hàm nhiều yếu tố hơn. **Chỉ số nghèo khổ con người (HPI - Human Poverty Index)** là chỉ số tập hợp các nhu cầu thiết yếu nhằm bảo đảm chất lượng sống của con người bao gồm sức khoẻ, giáo dục và mức sống. **Chỉ số nghèo đa chiều (MPI - Multidimensional Poverty Index)** là chỉ số tổng hợp và đầy đủ nhất nhằm xác định mức độ đói nghèo ở môt quốc

gia. Chỉ số MPI bao gồm 10 chỉ báo dựa trên ba khía cạnh sức khoẻ, giáo dục và điều kiện sống tương tự như chỉ số HPI. Thêm vào đó, MPI còn phản ánh quy mô đói nghèo thông qua số lượng người phải chịu các thiếu thốn nhất định và độ nghiêm trọng của đói nghèo thông qua mức độ thiếu thốn mà người nghèo phải chịu đựng. Các chỉ báo của chỉ số MPI được thể hiện trong bảng 8.1

Bảng 8.1 Các chỉ báo sử dụng trong tính toán chỉ số nghèo đa chiều MPI

Ba khía cạnh của đói nghèo	**Sức khoẻ**	**Dinh dưỡng**
		Tỷ lệ tử vong ở trẻ
	Giáo dục	**Số năm đi học**
		Số buổi đến trường
	Điều kiện sống	**Nhiên liệu nấu nướng**
		Vệ sinh
		Nước sạch
		Điện
		Sàn nhà
		Tài sản

1.2. Tổng quan về bất bình đẳng thu nhập

- ***Khái niệm bình đẳng và công bằng***

Bình đẳng (equality) về thu nhập là khi tất cả mọi thành viên trong xã hội được hưởng mức thu nhập và sở hữu một lượng tài sản bằng nhau. Bình đẳng theo định nghĩa này gần như không bao giờ xảy ra trong thực tế nhưng nó là một tiêu chuẩn mang tính khách quan để dựa vào đó chúng ta đánh giá thực trạng phân phối của một quốc gia hay một xã hội. Khi mức thu nhập và sở hữu tài sản của các cá nhân có sự khác biệt, ta nói rằng xã hội tồn tại sự bất bình đẳng.

Khác với bình đẳng, khái niệm công bằng (equity) không chỉ quan tâm đến tương quan giữa thu nhập của các cá nhân mà còn quan tâm tới các đặc điểm riêng biệt của từng cá nhân, có thể bao gồm hoàn cảnh, khả năng, nỗ lực và mức sẵn sàng chịu rủi ro. Tuy nhiên, các cá nhân có thể có quan điểm khác nhau về các tiêu chí được đưa ra nhằm so sánh. Hiện nay, công bằng thường được đề cập dưới hai góc độ chính: kinh tế học và phát triển.

Dưới góc độ kinh tế học, công bằng được tiếp cận theo hai cách là công bằng ngang và công bằng dọc. Công bằng ngang đạt được khi những cá nhân có tình trạng ban đầu như nhau (về hoàn cảnh gia đình, tôn giáo, dân tộc, v.v) được đối xử như nhau. Công bằng dọc là sự đối xử khác nhau giữa những cá nhân có tình trạng ban đầu khác nhau nhằm khắc phục những khác biệt đó. Ta lấy ví dụ về dịch vụ y tế, một người nghèo và một người giàu có cùng một tình trạng bệnh tật cần được điều trị như nhau về thuốc men hay phác đồ nhằm đảm bảo công bằng ngang. Tuy nhiên, trong khi

người giàu có thể phải tự chi trả toàn bộ chi phí khám chữa bệnh, người nghèo có thể được giảm hoặc miễn chi phí theo các chương trình của Chính phủ. Điều này thể hiện khái niệm công bằng dọc. Tóm lại, công bằng ngang hoặc dọc đều hướng tới đến sự đối xử bình đẳng đối với các cá nhân. Nhờ đó, thu nhập và thành công của các cá nhân đạt được nhờ vào năng lực và nỗ lực chứ không phải do các yếu tố định trước như giới tính, chủng tộc, hoàn cảnh gia đình, v.v

Dưới góc độ phát triển, công bằng được nhìn nhận dựa trên cơ sở năng lực của mỗi đối tượng và quan hệ tương tác dài hạn giữa các đối tượng vì mục tiêu là sự phát triển nhanh và bền vững của cả cộng đồng [17]. Cụ thể hơn, công bằng dưới góc độ phát triển bao gồm ba nguyên tắc liên quan mật thiết đến nhau: (1) Phân bổ nguồn lực theo hiệu quả kinh tế (2) Phân phối kết quả sản xuất theo năng suất lao động (3) Phúc lợi đảm bảo cơ hội phát triển cho các cá nhân. Ở nguyên tắc thứ nhất, công bằng phải đảm bảo phân bổ nguồn lực sản xuất dựa trên hiệu quả và khả năng của các đơn vị sản xuất. Sự dư thừa nguồn lực gây ra tình trạng giảm năng suất lao động dựa trên quy luật năng suất cận biên giảm dần. Trong khi đó, thiếu hụt nguồn lực gây lãng phí tiềm năng và kìm hãm sự phát triển. Ta lấy ví dụ, nếu phân chia cho một người nông dân ba thửa ruộng trong khi anh ta chỉ có đủ thời gian và khả năng để sản xuất hai thửa ruộng, chất lượng và năng suất lúa bình quân mỗi thửa sẽ giảm. Ngược lại, nếu chỉ được phân một thửa ruộng, một nửa thời gian lao động của anh ta sẽ bị lãng phí. Sự phân bố hợp lý nguồn lực sản xuất giúp mỗi đơn vị nguồn lực được sử dụng hiệu quả nhất và hiệu quả sử dụng nguồn lực của toàn xã hội được tối đa hoá. Ở nguyên tắc thứ hai, các cá nhân phải được đền đáp xứng đáng với đóng góp họ bỏ ra cho xã hội, bao gồm lao động sống và lao động quá khứ. Mức đền đáp thấp hơn hoặc cao hơn đều có khả năng triệt tiêu nỗ lực phấn đấu và khả năng sáng tạo của các cá nhân, qua đó kìm hãm sự phát triển. Mặt khác, do tổng sản lượng lao động là không đổi, sự trội lên (hay thiệt thòi) cho người này là sự thiệt thòi (trội lên) cho người khác. Do đó, sự công bằng trong phân phối kết quả sản xuất là rất quan trọng việc cực đại hoá năng suất lao động của mỗi cá nhân nói riêng và toàn xã hội nói chung. Nếu hai nguyên tắc đầu của công bằng phát triển hướng tới toàn thể các cá nhân trong xã hội thì nguyên tắc thứ ba tập trung vào nhóm đối tượng dễ bị tổn thương. Nghèo đói, bệnh tật, thiên tai và các yếu tố rủi ro khác làm cho một bộ phận dân chúng không phát huy được sức lao động của mình. Phúc lợi xã hội cho những người này sẽ giúp những thành phần dễ tổn thương được tiếp cận với các điều kiện tối thiểu nhất như giáo dục, y tế, qua đó tránh được tình trạng bần cùng hoá và giúp họ có khả năng nắm bắt các cơ hội phát triển.

Như vậy, ta có thể thấy hai khái niệm bình đẳng và công bằng khá tương đồng và bao hàm lẫn nhau. Tuy nhiên, trong một vài trường hợp, công bằng và bình đẳng lại có sự khác nhau cơ bản. Lấy ví dụ hai cá nhân được tạo điều kiện tiếp xúc với những cơ hội như nhau tuy nhiên một người thông minh, sáng tạo và nỗ lực hơn. Khi đó việc anh ta có thu nhập cao hơn sẽ là một kết cục thu nhập công bằng nhưng không bình đẳng. Dựa vào khái niệm công bằng phát triển, ta có thể nhận thấy phân phối thu nhập công bằng nên là một chỉ số được theo dõi nhằm hướng tới phát triển bền vững. Sự bình đẳng chỉ nên được dừng lại ở mức cơ hội phát triển.

Như đã đề cập ở trên, công bằng thu nhập là một khái niệm mang tính chủ quan và khó đo đạc. Do đó, dựa vào mối quan hệ tương đồng trong đa số trường hợp giữa

[17] Bùi Đại Dũng (2007)

bình đẳng và công bằng, chúng ta sẽ sử dụng sự bình đẳng hoặc bất bình đẳng như một đại diện hoặc một tín hiệu thể hiện sự công bằng hoặc bất công trong thu nhập.

- ***Nguyên nhân dẫn tới bất bình đẳng trong thu nhập***

Do thu nhập được hình thành từ việc bán các yếu tố sản xuất nên thu nhập của một người cao hay thấp tùy thuộc vào: lượng các yếu tố sản xuất mà người này có thể cung ứng trên thị trường, cũng như mức giá thị trường của các yếu tố sản xuất đó. Nói chung giá các yếu tố sản xuất trên thị trường, như chúng ta đã biết, phụ thuộc vào mức độ khan hiếm tương đối (trong tương quan giữa cung và cầu) của chúng trên thị trường. Các yếu tố sản xuất mà một cá nhân sở hữu bao gồm hai loại chính: tài sản (nguồn lực sở hữu) và lao động.

Bất bình đẳng trong phân phối thu nhập từ tài sản

Do thừa kế tài sản: Một số người khi sinh ra đã sở hữu khối tài sản cực lớn do được thừa kế trực tiếp hoặc gián tiếp từ các thành viên khác trong gia đình. Trong khi đó có nhiều người thậm chí còn không có đủ thu nhập tối thiểu để lớn lên. Nhằm hạn chế sự bất bình đẳng rất lớn do tài sản thừa kế, nhiều Chính phủ áp thuế rất cao vào hành vi thừa kế của các cá nhân

Do hành vi tiêu dùng: Hai cá nhân với mức lương giống hệt nhau có thể có thu nhập hoàn toàn khác biệt khi về hưu nếu một người tiết kiệm phần lớn tiền lương của mình trong cả quá trình trong khi đó người còn lại tiêu hết tất cả những đồng lương mình kiếm được

Do mức độ chấp nhận rủi ro: "Rủi ro càng cao thì lợi nhuận càng lớn". Những người giàu có nhờ kinh doanh thường là những người chấp nhận rủi ro khi bỏ tiền vốn. Ngược lại những người không chấp nhận rủi ro thường có thu nhập ổn định nhưng ít có khả năng cao đột biến.

Bất bình đẳng trong phân phối thu nhập từ lao động

Do sự khác nhau về khả năng: Khả năng bao gồm cả trí tuệ bẩm sinh và trình độ học vấn. Xu hướng chung là những người có tư chất thông minh và được đào tạo bài bản thường có thu nhập cao hơn đáng kể so với những người kém thông minh hơn và có trình độ học vấn thấp. Sự bất bình đẳng do khác biệt trong khả năng hoàn toàn có thể kéo dài sang cả các thế hệ sau do khả năng của cha mẹ có ảnh hưởng rất lớn tới các yếu tố quyết định khả năng của con cái.

Do sự khác nhau về nỗ lực: Một người có thể đạt được mức thu nhập cao hơn rất nhiều so với một người khác có cùng khả năng lao động nếu anh ta bỏ ra nhiều công sức và chuyên tâm với công việc hơn thông qua việc làm thêm giờ hay đọc tài liệu nhằm tích luỹ kiến thức.

Do sự khác nhau về tính chất công việc: Như đã đề cập ở trên, mức đãi ngộ cho sức lao động của một cá nhân phụ thuộc vào mức độ khan hiếm tương đối (trong tương quan giữa cung và cầu) của chúng trên thị trường. Những siêu sao bóng đá tài năng hay những diễn viên, ca sĩ "ngôi sao" thường nhận được mức lương rất cao vì nguồn cung lao động của những người tài năng đặc biệt như vậy là rất khan hiếm và hầu như không co giãn theo lương, trong khi đó, nhu cầu về loại lao động này lại rất cao do sản phẩm đầu ra của họ mang tính đại chúng, do đó, có một thị trường rộng lớnTrong khi đó, thu nhập của những người lao động phổ thông thường thấp. Trong xã

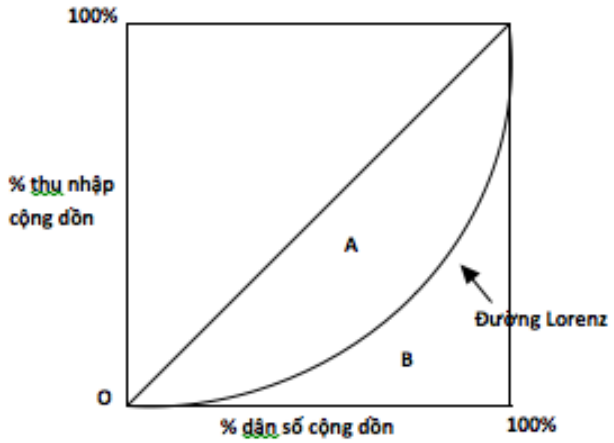
hội hiện đại, cầu về loại lao động này không cao trong khi do chi phí đào tạo thấp, nguồn cung về loại lao động này lại rất lớn và có tính co giãn cao. Cần chú ý rằng, tính khan hiếm tương đối giữa cung và cầu mới thực sự quyết định giá cả của sức lao động. Nếu nguồn cung về lao động là khan hiếm nhưng nhu cầu về nó cũng thấp thì giá thị trường cũng không cao. Ví dụ nếu trình độ khoa học vũ trụ của một nước là không cao thì khi đó một kĩ sư trình độ cao về ngành này cũng khó có thể có được một mức thu nhập tương xứng nếu làm việc trong nước.

Do các nguyên nhân khác: Có nhiều nguyên nhân đặc thù của từng quốc gia có thể gây nên bất bình đẳng về mặt thu nhập. Ví dụ, tại nhiều quốc gia, phụ nữ hoặc người da màu thường có thu nhập thấp hơn nam giới và người da trắng dù có khả năng và nỗ lực tương đương do sự phân biệt đối xử về giới và chủng tộc. Thiên tai cũng có thể là một nguyên nhân. Hai lao động tương đồng về mọi mặt hoàn toàn có thể nhận thu nhập chênh lệch nhau nếu một người sống tại khu vực phải hứng chịu quá nhiều thiên tai còn người kia thì không.

Các thước đo sự bất bình đẳng thu nhập

- **Đường Lorenz**

Đường Lorenz, được đặt theo tên nhà kinh tế học người Mỹ M.Lorenz (1876-1959), là công cụ tiêu biểu nhằm thể hiện sự bất bình đẳng trong phân phối thu nhập. Đường Lorenz cho biết tỉ lệ phần trăm cộng dồn của thu nhập do một tỉ lệ phần trăm nhất định của dân số sở hữu và thường được biểu thị trong đồ thị hình vuông với trục tung là tỉ lệ phần trăm thu nhập cộng dồn và trục hoành là tỉ lệ phần trăm dân số cộng dồn của các nhóm dân cư theo mức thu nhập tăng dần.



Hình 8.1 Đường Lorenz

Các bước xây dựng đường Lorenz:

• Sắp xếp thu nhập của các cá nhân theo thứ tự tăng dần và chia thành các nhóm có số dân bằng nhau, được gọi là các phân vị. Cách chia thông thường nhất là chia dân số thành 5 nhóm mỗi nhóm 20% và được gọi là ngũ phân vị. Khi đó, tổng cư dân được chia thành ngũ phân vị nghèo nhất, nghèo thứ nhì, trung lưu, giàu thứ nhì và giàu nhất. Việc chia dân số thành càng nhiều phân vị càng đòi hỏi thông tin chi tiết nhưng cũng mang lại sự chính xác hơn trong đo lường bất bình đẳng.

• Xác định thu nhập *cộng dồn* tương ứng với dân số *cộng dồn*. Ví dụ, đối với ngũ phân vị, các điểm trên đồ thị sẽ thể hiện tỉ lệ phần trăm thu nhập của 20%, 40%, 60%,

80% và 100% dân số theo thu nhập tăng dần. Nối các điểm này lại với nhau ta được đồ thị về đường Lorenz như trong hình 8.1.

Đường Lorenz cho phép hình dung trực quan về mức độ bất bình đẳng trong thu nhập thông qua quan sát hình dạng đường cong. Đường Lorenz càng " võng xuống " - hay nói cách khác càng xa đường chéo của hình vuông - thì mức độ bất bình đẳng càng cao. Tuy nhiên, phương pháp này chỉ dừng lại ở mức định tính. Thêm vào đó, việc kết luận chính xác khi so sánh các đường Lorenz giao nhau là khá khó khăn. Do đó, phương pháp hệ số Gini được đề xuất nhằm khắc phục các điểm yếu này.

- **Hệ số Gini**

Hệ số Gini - đặt tên theo nhà khoa học người Ý C.Gini (1884-1965) - là hình thức lượng hoá đường Lorenz. Hệ số này được tính toàn bằng cách lấy diện tích hình A trong hình 8.1 chia cho diện tích nửa hình vuông bao gồm cả hình A và hình B.

Như vậy, khoảng cách giữa đường Lorenz và đường chéo hình vuông càng lớn thì hệ số Gini (G) càng cao, đồng nghĩa với mức độ bất bình đẳng càng lớn và ngược lại. Hệ số Gini được coi là chỉ số hiệu quả nhất nhằm biểu thị mức độ bất bình đẳng . Tuy nhiên, hạn chế của phương pháp này là trong một số trường hợp hình dạng đường Lorenz là khác nhau (chứng tỏ mức độ bất bình đẳng khác nhau) nhưng cùng diện tích, tuy nhiên hệ số Gini lại giống nhau. Điều này có thể làm sai lệch phép so sánh.

2. Thất bại thị trường do đói nghèo và bất bình đẳng thu nhập

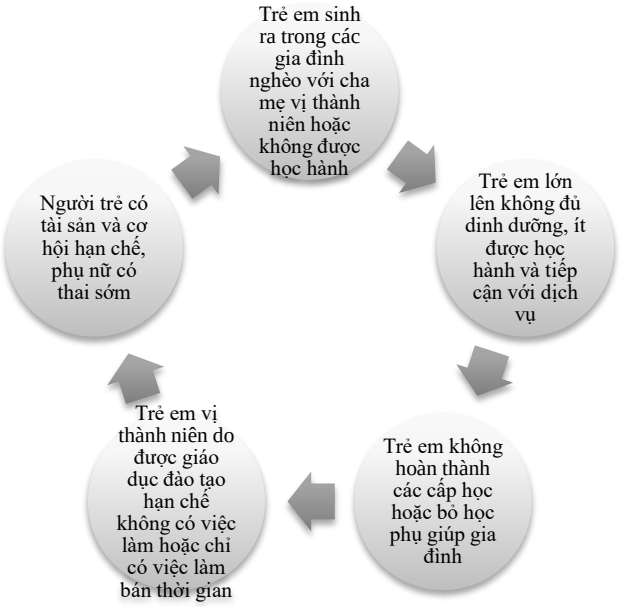
2.1. Thất bại thị trường do đói nghèo

Đói nghèo, nếu không được quan tâm đúng mức, gây ra tổn thất phúc lợi xã hội đáng kể. *Thứ nhất,* việc không được đảm bảo chất lượng sống tối thiểu làm những người nghèo không đảm bảo được các điều kiện về sức khoẻ và tri thức để được coi là một đơn vị sức lao động đầy đủ. Do đó, xã hội có sự tồn tại của đói nghèo không thể đạt tới được sự toàn dụng lao động. Khi đó, các nguồn lực sản xuất sẽ không thể được phân phối hiệu quả, quy luật năng suất cận biên giảm dần sẽ làm cho tổng phúc lợi xã hội không được tối đa hoá. *Thứ hai*, do người nghèo không thể có khả năng đảm bảo cuộc sống của họ và gia đình, Chính phủ không thể bỏ mặc họ. Do đó, quy mô đói nghèo càng lớn đồng nghĩa với sức ép đáng kể lên các khoản chi của Chính phủ cho người nghèo như trợ cấp trực tiếp tiền hay lương thực. *Thứ ba,* tình trạng đói nghèo nghiêm trọng và kéo dài là một trong những nguyên nhân chính dẫn tới trộm cắp, cướp của hay các cuộc nổi loạn. Rất nhiều nghiên cứu đã chỉ ra mối tương quan thuận chiều giữa tỷ lệ đói nghèo và tỷ lệ tội phạm ở các quốc gia khác nhau trên thế giới. Tỷ lệ tội phạm cao không chỉ gây tổn thất trực tiếp phúc lợi của các thành viên trong xã hội mà còn làm cho Chính phủ phải tốn kém nguồn lực lớn nhằm ổn định trật tự xã hội thông qua hệ thống cảnh sát và toà án.

Nghèo đói, chất lượng nguồn nhân lực thấp còn là một nhân tố làm suy giảm năng lực cạnh tranh và hạn chế khả năng thu hút đầu tư của một quốc gia trong quan hệ kinh tế quốc tế. Đây cũng chính là một lý do làm trầm trọng thêm vòng luẩn quẩn của nghèo đói mà cuối cùng là hạn chế mức độ cải thiện phúc lợi xã hội. Một số nhà nghiên cứu gọi tác động kiểu này là "Bẫy hoặc Vòng nghèo đói" với các biểu hiện như sau: *Về khía cạnh tăng trưởng,* những nước có thu nhập thấp thường có tích lũy vốn đầu tư thấp. Lần lượt các hệ quả tiếp theo là hạ tầng cơ sở ít được đầu tư cải thiện, kém sức thu hút đầu tư phát phát triển dẫn đến tăng trưởng thấp. *Về khía cạnh phát triển,*

những nước có thu nhập thấp thường có mức chi cho giáo dục và y tế thấp. Các hệ quả tiếp theo là chất lượng nhân lực thấp, năng suất nhân công lao động thấp, khả năng thu hút đầu tư kém và cuối cùng là thu nhập quốc gia thấp.

Như vậy, nhằm hướng tới tối đa hoá phúc lợi xã hội, quy mô và mức độ đói nghèo cần được giảm thiểu. Tuy nhiên, người nghèo bản thân họ sẽ gặp rất nhiều khó khăn trong việc tự tìm cách thoát nghèo. Do đó, nếu không nhận được sự trợ giúp từ các nguồn lực bên ngoài, đói nghèo thường biến thành một vòng luẩn quẩn truyền từ thế hệ này sang thế hệ khác. Hình 8.2 cho ta thấy rõ hơn về vấn đề ảnh hưởng của đói nghèo giữa các thế hệ.



Hình 8.2 Vòng luẩn quẩn đói nghèo truyền từ thế hệ này sang thế hệ khác

Tóm lại, nhằm giảm thiểu và hướng tới xoá bỏ đói nghèo và tối đa hoá phúc lợi xã hội, sự can thiệp của Chính phủ là rất cần thiết.

2.2. Thất bại thị trường do bất bình đẳng thu nhập

Sự bất bình đẳng trong thu nhập hay phân hóa giàu nghèo giữa các bộ phận dân cư trong xã hội có thể trở thành vấn đề xã hội nghiêm trọng khi nó vượt quá một giới hạn nào đó. Một khi trong xã hội có quá nhiều người nghèo đói - những người có thu nhập quá thấp và bấp bênh, sống chật vật cả với việc thỏa mãn những nhu cầu tối thiểu (ăn, mặc, ở...) đồng thời của cải hay sản phẩm xã hội lại quá tập trung trong tay một số người giàu thì sự chênh lệch thu nhập, khoảng cách giàu nghèo trong xã hội đã trở nên sâu sắc. Hiện trạng như vậy không chỉ gây nên sức ép cực lớn tới phúc lợi xã hội mà còn chứa đựng mầm mống của những xung đột xã hội, tạo ra những bất ổn định về mặt xã hội. Những xung đột và bất ổn này cũng tạo nên chi phí rất lớn cho xã hội như chi phí dành cho cảnh sát, toà án, v.v nhằm ổn định trật tự. Do đó, tuy rằng sự phân phối lại thu nhập không tạo thêm của cải vật chất, nó đóng vai trò cực lớn trong tối đa hoá phúc lợi xã hội nhờ hạn chế quy luật năng suất cận biên giảm dần đồng thời hướng tới

sự toàn dụng lao động. Đây là cơ sở để Chính phủ can thiệp vào việc cải thiện sự bất bình đẳng trong thu nhập.

3. Sự can thiệp của Chính phủ đối với đói nghèo và bất bình đẳng thu nhập

3.1. Các biện pháp can thiệp của Chính phủ đối với đói nghèo

Mở rộng cơ hội cho người nghèo. Đối với người nghèo, tài sản lớn nhất của họ chính là sức lao động. Do đó phương thức hiệu quả và bền vững nhất giúp người nghèo thoát nghèo chính là tạo cơ hội cho họ có điều kiện sử dụng sức lao động của bản thân. Thứ nhất, Chính phủ phải đảm bảo người nghèo được tiếp cận với lương thực, thực phẩm, nước sạch, dịch vụ vệ sinh và y tế cơ bản nhằm giúp họ có được sức khoẻ để lao động. Thứ hai, người nghèo phải được tiếp cận với giáo dục cơ sở và công nghệ thông tin nhằm phát triển học vấn và tri thức. Cuối cùng, sau khi đã đảm bảo được sức khoẻ và tri thức cần thiết, người nghèo cũng rất cần được tạo điều kiện để có việc làm tương xứng với khả năng hay nhận được những ưu đãi kịp thời về vốn, thị trường tiêu thụ.

Tăng cường quyền lực và tiếng nói của người nghèo. Người nghèo thường là chịu ảnh hưởng rất sâu sắc từ các chính sách của Chính phủ. Do đó, nhằm bảo vệ quyền lợi của người nghèo, Chính phủ cần tạo điều kiện cho họ có tiếng nói, quyền tham gia vào việc ra quyết định và quyền giám sát những vấn đề liên quan tới họ. Nhằm đạt được điều này, Chính phủ cần hoàn thiện hệ thống thể chế, xây dựng bộ máy công quyền làm việc hiệu quả và công bằng, phân cấp và tăng cường dân chủ ở địa phương và giảm thiểu tình trạng phân biệt đối xử với người nghèo.

Tăng cường an sinh xã hội. Người nghèo là thành phần dễ chịu tổn thương từ những cú sốc về kinh tế (như khủng hoảng kinh tế), tự nhiên (như thiên tai, ốm đau bệnh tật) và xã hội (như bị phân biệt đối xử hay bị ngược đãi) do họ thường có thu nhập thấp, bấp bênh và không có tài sản dự trữ. Do đó, Chính phủ cần đưa ra nhưng phương thức hiệu quả nhằm giúp người nghèo tăng khả năng sẵn sàng ứng phó với các cú sốc về kinh tế hoặc tự nhiên, hạn chế rủi ro từ những cú sốc và có điều kiện tái phát triển.

3.2. Các biện pháp can thiệp của Chính phủ đối với bất bình đẳng thu nhập

Có rất nhiêu biện pháp mà Chính phủ có thể áp dụng nhằm hạn chế sự bất bình đẳng trong phân phối thu nhập bao gồm áp thuế thu nhập luỹ tiến, trợ cấp luỹ thoái, cải cách đất đai, trợ cấp trực tiếp, v.v. Đối với phương pháp thuế thu nhập luỹ tiến, những người có thu nhập cao hơn sẽ phải chịu mức thuế suất cao hơn so với những người có thu nhập thấp. Áp dụng phương pháp này góp phần chuyển dịch một phần tài sản từ nhóm người giàu có sang những nhóm người nghèo và dễ tổn thương hơn. Tuy nhiên, mức thuế suất không hợp lý hoàn toàn có khả năng dẫn tới vi phạm nguyên tắc công bằng phát triển, qua đó triệt tiêu nỗ lực và sức sáng tạo của những người có thu nhập cao hơn. Ngoài phương pháp thuế luỹ tiến, trợ cấp trực tiếp cũng là một phương pháp có khả năng giảm bất bình đẳng. Những khoản trợ cấp này được sử dụng từ nguồn thuế thu được, nhờ đó sẽ làm lợi cho những người có thu nhập thấp do những người này đóng rất ít và thậm chí không đóng thuế. Hình thức trợ cấp có thể dưới dạng tiền mặt hoặc của cải vật chất. Thông qua thực tế thì hình thức trợ cấp vật chất được ưa chuộng hơn tiền mặt do điều này đem lại cho Chính phủ một mức kiểm soát nhất định đối với việc tiêu dùng các khoản trợ cấp của người nhận.

TÓM TẮT CHƯƠNG 8

Đói nghèo là tình trạng một nhóm người trong xã hội không có khả năng được hưởng một "cái gì đó" ở mức độ tối thiểu cần thiết. Việc xác định "cái gì đó" chia quan niệm về đói nghèo làm 3 trường phái: phúc lợi, nhu cầu cơ bản và (dựa theo) năng lực. Thước đo đói nghèo bao gồm ngưỡng nghèo (poverty line) và các chỉ số đói nghèo như chỉ số đếm đầu người, chỉ số khoảng nghèo và bình phương khoảng nghèo, chỉ số nghèo khổ con người và chỉ số nghèo đa chiều. Đói nghèo gây ra tổn thất phúc lợi xã hội do sự không toàn dụng lao động, sức ép tới an sinh xã hội và bất ổn xã hội. Khu vực công cộng cộng sử dụng cơ chế thị trường để phân bổ nguồn lực, sức ép tới an sinh xã hội và bất ổn xã hội. Bất bình đẳng trong thu nhập là tình trạng các cá nhân trong xã hội có mức thu nhập khác nhau và không tương xứng với năng lực của họ. Bất bình đẳng thu nhập có thể xuất phát từ bất bình đẳng trong phân phối thu nhập từ tài sản hoặc từ lao động. Bất bình đẳng, hay phân hoá giàu nghèo quá lớn gây ra bất ổn xã hội và tổn thất phúc lợi. Các thước đo sự bất bình đẳng bao gồm: đường Lorenz, hệ số GINI và chỉ số Kuznets. Chính phủ có nhiều biện pháp nhằm phân phối lại thu nhập trong đó nổi bật là thuế luỹ tiến và trợ cấp trực tiếp.

CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP

Câu hỏi

1. Khái niệm đói nghèo? Nêu các trường phái định nghĩa đói nghèo?

2. Các thước đo đói nghèo là gì?

3. Tổn thất phúc lợi xã hội do đói nghèo là gì?

4. Nêu các biện pháp của Chính phủ nhằm xoá đói giảm nghèo.

5. Phân biệt bình đẳng và công bằng.

6. Các thước đo sự bất bình đẳng trong thu nhập là gì?

7. Nêu các biện pháp của Chính phủ nhằm phân phối lại thu nhập.

Bài tập

1. Các câu sau là đúng hay sai? Giải thích ngắn gọn.

a. Đường Lorenz càng xa đường 45 độ thể hiện mức độ bất bình đẳng càng nhỏ.

b. Nếu hệ số Gini của khu vực thành thị là 0,35 của khu vực nông thôn là 0,32 thì của cả nước (bao gồm cả khu vực thành thị và nông thôn) sẽ là 0,67.

c. Đói nghèo có thể kéo dài từ thế hệ này sang thế hệ khác.

d. Chính phủ nên hướng tới phân phối thu nhập sao cho các cá nhân có thu nhập bằng nhau.

e. Nếu nguồn cung về lao động là khan hiếm thì lao động sẽ có thu nhập cao hơn.

2. Một quốc gia có 10 người, với mức thu nhập hàng năm của họ (tính bằng triệu đồng) lần lượt là 4,7,3,9,5,10,2,8,11,6.

a. Lập biểu phân nhóm thu nhập theo ngũ phân vị (5 nhóm dân cư, mỗi nhóm 20% dân số) cho quốc gia trên.

b. Vẽ đường Lorenz tương ứng với phân phối thu nhập đó. Tính hệ số Gini của phân phối thu nhập này.

3. Một quốc gia có 10 người, với mức thu nhập hàng năm của họ (tính bằng triệu đồng) lần lượt là 11,3,9,12,7,5,8,4,10,6. Nếu quốc gia đó xác định ngưỡng nghèo là 6 triệu đồng/năm và tiến hành đánh thuế đồng loạt 1 triệu đồng/người/năm với những người trên ngưỡng nghèo để chuyển giao cho những người nghèo thì chính sách đó có xoá được toàn bộ diện nghèo hay không? (Giả sử không có thất thoát khi phân phối lại thu nhập). Tính hệ số Gini cho phân phối thu nhập sau khi phân phối lại và so sánh với hệ số Gini ban đầu.

Chương 9: LÝ THUYẾT VỀ HIỆU QUẢ CHI TIÊU CÔNG CỘNG

1. Giới thiệu về chi tiêu công cộng

1.1. Khái niệm và vai trò của chi tiêu công cộng

Như chúng ta đều biết, khu vực công cộng nói chung và tài chính công nói riêng bao gồm hai nội dung cơ bản là thu công cộng (public revenue) và chi tiêu công cộng (public expenditure). Hai mặt này có tính đối lập nhưng có liên hệ mật thiết với nhau. Trong vài thập kỷ gần đây, quy mô chi tiêu công của hầu như tất cả các quốc gia trên thế giới đều tăng mạnh và hệ quả là sức ép tăng thu trở nên nặng nề. Việc phân tích chính sách chi tiêu công và hiệu quả của chi tiêu cộng cộng là vấn đề thu hút khá nhiều sự quan tâm của các nhà kinh tế học hiện đại, đặc biệt là về các tác động của chi tiêu công đến sản xuất, phân phối, thu nhập và việc làm trong nền kinh tế.

Chi tiêu công cộng (public expenditure) là giá trị của các hàng hóa và dịch vụ mà Nhà nước và các đơn vị trực thuộc Nhà nước mua vào. Khối lượng giá trị này có thể xác định theo khoảng thời gian khác nhau, thường là một năm. Các hàng hóa và dịch vụ này bao gồm ba nhóm cơ bản là: hàng hóa vốn, hàng tiêu dùng, và các khoản chi cho cá nhân.

Việc chi tiêu công cộng chủ yếu do Chính phủ tiến hành theo quy trình luật định nhằm thực hiện các chức năng cơ bản của một Nhà nước hiện đại bao gồm: (i) Duy trì khung khổ pháp luật và xã hội; (ii) Đảm bảo sự cạnh tranh của thị trường; (iii) Phân phối lại thu nhập; (iv) Cung cấp các hàng hóa và dịch vụ công; (v) Điều chỉnh ngoại ứng; và (vi) Ổn định nền kinh tế. Sáu chức năng này nằm trong nhiệm vụ tối thượng của khu vực công cộng là tối ưu hóa phúc lợi xã hội.

Theo Keynes, chi tiêu công có thể được sử dụng như một công cụ kích thích tổng cầu và đưa nền kinh tế ra khỏi giai đoạn suy thoái. Chi tiêu công cũng được sử dụng nhằm cải thiện tình trạng phân phối thu nhập, cũng như điều chỉnh cơ cấu hàng hóa trong nền kinh tế. Vai trò này của chi tiêu công càng đặc biệt quan trọng tại các nước đang phát triển. Chi tiêu công thúc đẩy kinh tế tăng trưởng thông qua vai trò tạo thêm nhiều việc làm, giảm đói nghèo, thu hẹp bất bình đẳng thu nhập trong xã hội.

1.2. Phân loại chi tiêu công cộng

1.2.1. Chi thường xuyên và chi đầu tư

Phân loại chi tiêu công thành Chi thường xuyên (revenue expenditure) và chi đầu tư (capital expenditure) là một cách phân loại phổ biến. Chi thường xuyên chủ yếu là các khoản chi tiêu bằng tiền cho hệ thống hành chính, dân sự, ví dụ: cảnh sát, nhà tù, tư pháp; và các lĩnh vực khác như: quốc phòng, y tế, giáo dục. Các khoản chi này thường phát sinh thường niên. Mặt khác, chi đầu tư thường là các khoản chi không có tính thường niên, là tài sản hoặc thiết bị lâu bền. Ví dụ: chi cho các dự án kiến thiết đường xá, cầu cống, bân bay, bến cảng… và mua các máy móc thiết bị.

1.2.2. Chi Thanh toán chuyển khoản và chi Hàng hóa &Dịch vụ

Một cách phân loại khác là chia thành: Thanh toán chuyển khoản (Transfer Payments) và chi Hàng hóa &Dịch vụ (Expenditure on Goods and Services). Thanh toán chuyển khoản là những khoản chi không mang tính trao đổi tương xứng giữa các nguồn lực thật sự hoặc để có được những thứ như hàng hóa, dịch vụ mà Chính phủ cần sử dụng. Có thể lấy ví dụ về thanh toán chuyển khoản như các khoản chi cho: trợ cấp

tuổi già, thất nghiệp, đau ốm; trả lãi nợ công. Mặt khác, chi Hàng hóa &Dịch vụ là khoản chi cho việc Chính phủ mua hoặc sử dụng các hàng hóa, dịch vụ cụ thể. Ví dụ như: quốc phòng, giáo dục, y tế... trong đó Chính phủ mua dịch vụ từ phía người phục vụ cho các lĩnh vực này và chi trả cho những điều kiện làm việc kèm theo. Lưu ý rằng chi đầu tư không thể là chi thanh toán chuyển khoản vì thông qua chi đầu tư, Chính phủ được nhận về các hàng hóa là tài sản của công.

1.2.3. Chi phát triển và chi khác

Một cách phân loại hữu ích khác là chia thành: chi phát triển (Developmental Expenditure) và chi không vì mục tiêu phát triển (Non-Development Expenditure). Chi phát triển là những khoản chi tiêu công của Chính phủ nhằm thúc đẩy sự tăng trưởng. Tất cả các khoản chi như: các chương trình thủy lợi, điều hòa lũ lụt giao thông và thông tin, các khoản chi hình thành vốn thuộc các ngành công nghiệp, nông nghiệp nhằm thúc đẩy tăng trưởng đều được tính là chi phát triển.

Mặt khác, các khoản chi cho quốc phòng, hành chính dân sự, trật tự an toàn xã hội (như: cảnh sát, nhà tù, hệ thống tư pháp), trả lãi nợ công... đều được xem là chi không vì mục tiêu phát triển. Chú ý rằng cho đến gần đây, chi y tế và giáo dục vẫn được xem như là các khoản chi không vì mục tiêu phát triển. Tuy nhiên, người ta đã nhận thấy chi cho giáo dục và y tế đã thúc đẩy tăng trưởng thông qua vốn con người tương đương và có thể còn hơn nguồn vốn vật chất khác. Vì thế hiện nay, chi y tế và giáo dục đã được thừa nhận rộng rãi là chi phát triển.

Cũng cần lưu ý rằng phân loại chi tiêu Chính phủ thành chi phát triển và chi không vì mục tiêu phát triển bắt nguồn từ tư duy phân loại sản xuất và phi sản xuất theo kinh tế học cổ điển. Đây là vấn đề còn gây nhiều tranh luận. Có quan điểm cho rằng chi quốc phòng và chi cho hệ thống hành chính dân sự cũng giúp duy trì các điều kiện để việc sản xuất được thực hiện, như vậy những khoản chi này, dù gián tiếp cũng phải coi như là chi cho phát triển. Tóm lại, không thể nói cách phân loại nào là đúng và khách quan. Việc lựa chọn cách phân loại nào tùy thuộc vào mục tiêu phân tích và sử dụng.

1.2.4. Phân loại theo Cục thống kê Liên Hiệp Quốc (COFOG)[18]

Theo phân loại của COFOG thì chức năng Chính phủ được chia làm 10 nhóm, bao quát toàn bộ các công việc tương đối cụ thể, thống nhất và đồng bộ trong đời sống kinh tế, xã hội hiện đại ngày nay.

Bảng 9.1 Phân loại chức năng Chính phủ theo hệ thống COFOG

1. General public services	**1. Các dịch vụ công chung**
• Executive and legislative organs, financial and fiscal affairs, external affairs. • Foreign economic aid.	• Cơ quan hành pháp và lập pháp, các vấn đề tài chính, tài khóa và đối ngoại • Viện trợ kinh tế nước ngoài • Các dịch vụ chung

[18] Classification of the Functions of Government (COFOG) by the United Nations Statistics Division.http://unstats.un.org/ unsd/cr /registry/regcst.asp?Cl=4

• General services. • Basic research. • R&D general public services. • General public services n.e.c. • Public debt transactions. • Transfers of a general character between different levels of government. **2. Defence** • Military defence. • Civil defence. • Foreign military aid. • R&D defence. • Defence n.e.c. **3. Public order and safety** • Police services. • Fire-protection services. • Law courts. • Prisons. • R&D public order and safety. • Public order and safety n.e.c. **4. Economic affairs** • General economic, commercial and labour affairs. • Agriculture, forestry, fishing and hunting. • Fuel and energy. • Mining, manufacturing and construction. • Transport. • Communication. • Other industries. • R&D economic affairs. • Economic affairs n.e.c.	• Nghiên cứu cơ bản • Nghiên cứu và phát triển về dịch vụ công chủ yếu • Các dịch vụ công chủ yếu chưa được phân loại ở mục nào khác • Chuyển khoản của nợ công • Chuyển khoản giữa các cấp chính quyền **2. Quốc phòng** • Quân sự quốc phòng • Dân phòng • Viện trợ quân sự nước ngoài • Nghiên cứu và phát triển về quốc phòng • Quốc phòng chưa được phân loại ở mục nào khác **3. An ninh trật tư công cộng** • Cảnh sát • Phòng cháy • Tòa án • Nhà tù • Nghiên cứu và phát triển về an ninh trật tự công cộng • An ninh trật tự công cộng chưa được phân loại ở mục nào khác **4. Các vấn đề kinh tế** • Các vấn đề chung về kinh tế, thương mại và lao động • Nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp và săn bắt • Nhiên liệu và năng lượng • Khai khoáng, sản xuất và xây dựng • Giao thông vận tải • Thông tin • Các ngành công nghiệp khác • Nghiên cứu và phát triển về các vấn đề kinh tế

5. Environmental protection • Waste management. • Waste water management. • Pollution abatement. • Protection of biodiversity and landscape. • R&D environmental protection. • Environmental protection n.e.c. **6. Housing and community amenities** • Housing development. • Community development. • Water supply. • Street lighting. • R&D housing and community amenities. • Housing and community amenities n.e.c. **7. Health** • Medical products, appliances and equipment. • Outpatient services. • Hospital services. • Public health services. • R&D health. • Health n.e.c. **8. Recreation, culture and religion** • Recreational and sporting services. • Cultural services. • Broadcasting and publishing services. • Religious and other community services. • R&D recreation, culture and	• Các vấn đề kinh tế chưa được phân loại ở mục nào khác **5. Bảo vệ môi trường** • Quản lý rác thải • Quản lý nước thải • Giảm thiểu ô nhiễm • Bảo vệ cảnh quan và đa dạng sinh học • Nghiên cứu và phát triển về bảo vệ môi trường • Các việc bảo vệ môi trường chưa được phân loại ở mục nào khác **6. Nhà ở và tiện nghi cộng đồng** • Phát triển nhà • Phát triển cộng đồng • Cấp nước • Chiếu sáng • Nghiên cứu và phát triển về nhà ở và tiện nghi cộng đồng • Các vấn đề về nhà ở và tiện nghi cộng đồng chưa được phân loại ở mục nào khác **7. Y tế** • Thuốc, dụng cụ và thiết bị y tế • Dịch vụ cho bệnh nhân ngoại trú • Dịch vụ bệnh viện • Dịch vụ y tế công cộng • Nghiên cứu và phát triển về y tế • Các vấn đề về y tế chưa được phân loại ở mục nào khác **8. Giải trí, văn hóa và tôn giáo** • Các dịch vụ giải trí và thể thao • Các dịch vụ văn hóa • Các dịch vụ truyền thông và xuất bản • Các dịch vụ tôn giáo và cộng đồng khác • Nghiên cứu và phát triển về giải trí, văn hóa,

religion.	tôn giáo
• Recreation, culture and religion n.e.c.	• Các vấn đề giải trí, văn hóa và tôn giáo chưa được phân loại ở mục nào khác
9. Education	**9. Giáo dục**
• Pre-primary and primary education.	• Mầm non và giáo dục tiểu học
• Secondary education.	• Giáo dục trung học
• Post-secondary non-tertiary education.	• Giáo dục sau trung học (không phải giáo dục đại học)
• Tertiary education.	• Giáo dục đại học
• Education not definable by level.	• Giáo dục không phân loại theo thứ bậc
• Subsidiary services to education.	• Các dịch vụ phụ trợ cho giáo dục
• R&D education.	• Nghiên cứu và phát triển về giáo dục
• Education n.e.c.	• Các việc về giáo dục chưa được phân loại ở mục nào khác
10. Social protection	**10. Bảo trợ xã hội**
• Sickness and disability.	• Ốm đau và khuyết tật
• Old age.	• Người cao tuổi
• Survivors.	• Cứu trợ nạn nhân
• Family and children.	• Gia đình và trẻ em
• Unemployment.	• Thất nghiệp
• Housing.	• Nhà ở
• Social exclusion n.e.c.	• Các đối tượng bị loại trừ khỏi xã hội chưa được phân loại ở mục nào khác
• R&D social protection.	• Nghiên cứu và phát triển về bảo trợ xã hội
• Social protection n.e.c.	• Các vấn đề bảo trợ xã hội chưa được phân loại ở mục nào khác

Nguồn: Cục Thống kê, Liên Hợp Quốc

1.3. Sự gia tăng của chi tiêu công cộng

Chi tiêu công của toàn thế giới gia tăng là một biểu hiện nổi bật trong giai đoạn gần đây. Vấn đề là tại sao lại có tình trạng này và nguyên nhân từ đâu ra? Hai giả định sau cần được nêu ra và tham khảo.

Nhà kinh tế học người Đức là Wagner đưa ra Nguyên tắc Tăng cường hoạt động của Nhà nước (Wagner's Law of Increasing State Activity). Theo Wagner, Chính phủ có xu hướng nội tại là ngày càng tăng cường các hoạt động của mình cả bề rộng lẫn chiều. Theo nguyên tắc này thì khi nền kinh tế phát triển, các hoạt động hoặc chức

năng của Chính phủ càng gia tăng, trong đó, một số hoạt động và chức năng mới nảy sinh, những hoạt động và chức năng cũ được kiện toàn hơn. Những thay đổi ấy làm tăng chi tiêu công. Giả định này do Wagner phát hiện từ thực tiễn phát triển của nước Đức và cho rằng nó tương đồng với sự phát triển của nhiều nước trên thế giới.

Hai nhà kinh tế học Wiseman và Peacock nêu ra một giả định khác về sự gia tăng chi tiêu công trong một nghiên cứu về chi tiêu công của nước Anh. Theo giả định này, chi tiêu của Chính phủ không tăng một cách ổn định liên tục mà gia tăng bất thình thình, bước một, tùy thuộc bối cảnh kinh tế-xã hội và áp lực chính trị. Tuy nhiên cả hai giả định trên đều quan tâm giải thích những biến động chi tiêu lớn mà chưa bao trùm lý do phổ quát trong các trường hợp khác nhau.

Nhìn chung, các lý do cơ bản làm tăng chi tiêu công có thể được khá nhiều quan điểm nêu ra như sau:

1.3.1. Chi tiêu quân sự, quốc phòng

Hầu hết các quốc gia đều tăng chi tiêu quân sự và quốc phòng, ngay cả thời bình. Hành động này làm cho các đối thủ tiềm tàng cũng tăng chi tiêu quân sự. Hành động này còn gọi là chạy đua vũ trang.

1.3.2. Tăng dân số và Đô thị hóa

Thời gian qua, nhiều quốc gia có mức tăng dân số khá cao, đi đôi với tình trạng đô thị hóa nhanh chóng. Dân số và đô thị hóa tăng làm cho bộ máy hành chính tăng. Chi tiêu cho các dịch vụ xã hội cũng tăng theo. Đặc biệt là chi cho kết cấu hạ tầng tăng mạnh bắt nguồn từ tiến trình đô thị hóa nhanh.

1.3.3. Các hoạt động phúc lợi của Nhà nước

Các hoạt động và chức năng của Nhà nước cũng thay đổi theo sự thay đổi về bản chất của Nhà nước. Các nhà nước hiện đại không còn là "Nhà nước cảnh sát" nữa vì nó không chủ yếu nhằm duy trì luật pháp và trật tự. Nhà nước hiện đại hiện nay là nhà nước phúc lợi. Một Nhà nước phúc lợi phải cung cấp sự an sinh xã hội cho dân chúng, bảo vệ người già, chống đau ốm, thất nghiệp. Một nhà nước như thế sẽ phát sinh nhiều khoản chi tiêu và làm tăng thêm khối lượng chi tiêu công cộng.

1.3.4. Duy trì ổn định kinh tế

Các Nhà nước hiện đại đều có vai trò ổn định nền kinh tế. Trong Thế kỷ XIX và đầu Thế kỷ XX, hầu hết Chính phủ đều theo đuổi chính sách "mặc cho tư nhân kinh doanh" (laissez-fair). Theo mô hình nền kinh tế hỗn hợp, một trong những vai trò quan trọng của Nhà nước là duy trì sự ổn định của nền kinh tế, hạn chế những bất ổn vĩ mô cùng với những thất bại thị trường khác. Như vậy sự can thiệp của Chính phủ không ngừng tăng lên. Lý thuyết vĩ mô của J.M. Keynes đã chỉ rõ rằng cơ chế thị trường tự do không thể bảo đảm sự ổn định của nền kinh tế ở mức toàn dụng nhân công. Mức giảm sút so với toàn dụng nhân công hoặc dấu hiện trì trệ của nền kinh tế tác động tới tổng cầu và hạn chế đầu tư của khu vực tư nhân. Để tránh khiếm khuyết này xảy ra, Chính phủ phải đẩy mạnh chi tiêu cho các công trình công cộng, qua đó tăng tổng cầu thông qua cái mà Keynes gọi là số nhân của thu nhập (income multiplier). Những khoản chi tiêu này tăng lên khi Chính phủ thực hiện gia tăng các chức năng như vậy.

1.3.5. Tăng trưởng kinh tế và Phát triển

Một nhân tố thúc đẩy tăng trưởng quan trọng ở các nước đang phát triển là chi đầu tư phát triển. Chi cho hệ thống kết cấu hạ tầng và chi nâng cao chất lượng nguồn nhân lực đều là những khoản chi lớn, cần thiết cho việc thúc đẩy tăng trưởng. Ngoài ra, nhiều Chính phủ không chỉ đầu tư phát triển những hệ thống tiện ích công cộng như hệ thống nước sạch, điện dân dụng, giao thông vận tải, mà họ còn đầu tư lớn cho các ngành công nghiệp và nông nghiệp. Nhiều nhà máy và tập đoàn kinh tế được Chính phủ thành lập, đầu tư xây dựng nhằm khắc phục hạn chế thiếu hụt vốn và công nghệ của một khu vực tư nhân nhỏ yếu, phân tán. Các khoản đầu tư như vậy chủ yếu nhằm vào các ngành như sắt thép, khai khoáng dầu mỏ, hóa chất, phân bón vô cơ... Việc tham gia trực tiếp vào hoạt động sản xuất, kinh doanh là một nhân tố tác động rất lớn vào tình trạng nhanh chóng gia tăng quy mô chi tiêu công tại các nước đang phát triển.

1.3.6. Trả lãi nợ công

Chính phủ nhiều nước, kể cả các nước phát triển và đang phát triển đều vay nợ khá lớn để trang trải cho sự chủ trương thâm hụt ngân sách, đẩy mạnh chi tiêu công. Đương nhiên các khoản vay đều phải trả cả vốn và lãi, và nợ lớn dẫn đến trả lãi vay lớn mà một khoản ảnh hưởng không nhỏ tới kế hoạch ngân sách hàng năm. Nợ công có thể bao gồm nợ trong nước và nợ nước ngoài. Tác động của nợ trong hoặc ngoài nước đến tình hình tài chính công có thể khác nhau, nhưng quy mô của nợ công có ảnh hưởng quyết định tới sự lành mạnh của khu vực tài chính công.

1.3.7. Chi trợ cấp

Trợ cấp cho các đối tượng khó khăn, cần sự trợ giúp trong xã hội là một hoạt động phổ biến tại hầu như mọi quốc gia trên thế giới. Những việc chi tiêu như vậy phát sinh một khoản chi tiêu không có hoàn trả trực tiếp đối với ngân sách Chính phủ. Khi các Chính phủ theo đuổi mục tiêu phát triển vì con người, vì các mục tiêu công bằng và nhân đạo hơn thì khoảng chi tiêu này càng có xu hướng tăng mạnh. Trong môi trường mà tiếng nói của các nhóm dễ tổn thương được lắng nghe, tiếng nói của các nhóm thiểu số có thể tác động đến quá trình hoạch định chính sách, trong đó có chi trợ cấp thì đương nhiên các khoản chi trợ cấp tăng lên.

1.3.8. Các kế hoạch chống đói nghèo

Trách nhiệm xóa đói giảm nghèo của Chính phủ cũng là một nhân tố làm gia tăng chi tiêu công cộng. Giúp người nghèo đói là một lợi ích chính trị, đặc biệt là trong xu thế tăng trưởng đi đôi với việc phân tầng xã hội nhanh chóng. Để tăng khả năng trúng cử trong một xã hội phổ thông đầu phiếu, nhiều nhà chính trị cũng tăng cường thể hiện vai trò cá nhân trong những hoạt động này. Trong thời đại thông tin phát triển thì dường như, các vấn đề xã hội được cung cấp trực diện và khai thác mạnh hơn các yếu tố tâm lý đạo đức đến chính sách chống đói nghèo. Tình cảnh của các nạn nhân đói nghèo được các hệ thống thông tin đại chúng cũng là những tác động mạnh đến chính sách chi cho các chương trình xóa đói giảm nghèo. Kết quả là xã hội càng phát triển thì sức ép tăng cường các hoạt động trợ cấp càng mạnh, khiến quy mô chi trợ cấp tăng lên.

2. Lý thuyết về chi tiêu công cộng

Như Chương 1 đã đề cập, sự tồn tại của Chính phủ trong một xã hội dân chủ là sự hiện thực hóa khế ước xã hội giữa nhân dân với một ê kip lãnh đạo quốc gia trong một

nhiệm kỳ, nhằm đảm bảo nhu cầu xã hội về các điều kiện an toàn, ổn định, công bằng. Sự quản lý của Chính phủ nhằm đáp ứng các nhu cầu đó chính là một trong những HHC quan trọng nhất đối với xã hội. Thực vậy, "Chính phủ tốt" có cả hai đặc trưng của HHC đã được nêu ra là rất khó loại trừ và không nên loại trừ một cá nhân nào ra khỏi những lợi ích mà Chính phủ tốt đem lại.

Tất cả mọi người đều được lợi nếu có một Chính phủ tốt hơn, hữu hiệu hơn và có khả năng phản ứng tốt hơn trước các rủi ro và thách thức, tập trung thành hai nhóm đó là: thất bại của thị trường và những rủi ro không lường trước được trong tự nhiên và quốc tế. Hiệu quả của thứ hàng hóa công mà bản chất là sự quản lý của Chính phủ phụ thuộc vào mối quan hệ giữa hai nhóm nhân tố: nhóm đầu ra là những lợi ích mà xã hội nhận được (trong so sánh với giả định không có Chính phủ); nhóm đầu vào là tốn phí vận hành bộ máy Chính phủ cộng với những thiệt hại trong quá trình vận hành ấy sinh ra. Trong mỗi nhóm nhân tố đó có rất nhiều các khía cạnh tác động với những mối quan hệ phức tạp. Vì các khó khăn trong việc vận dụng một bài toán phân tích tổng thể cho nên, cần thiết phải tách từng mảng vấn đề để có thể nhận diện, đánh giá, so sánh và kết luận cụ thể hơn. Các nội dung sau lần lượt đi sâu về mối quan hệ giữa hiệu quả chi tiêu công và 05 vấn đề cơ bản của chi tiêu công là: (i) vượt quá quy mô tối ưu; (ii) sai chức năng; (iii) sai thứ tự ưu tiên; (iv) sai về phân cấp; và (v) thiếu kiểm soát đối với chất lượng HH, DV công.

2.1. Quy mô tối ưu của chi tiêu công cộng (điều kiện Bowen-Lindahl-Samuelson)

Hầu hết các nhà kinh tế học công cộng đều nhất trí rằng chi tiêu quá ít hoặc quá nhiều cho hàng hóa và dịch vụ công sẽ làm giảm hiệu quả phát triển. Mức chi tiêu công cộng đem lại lợi ích cao nhất cho nền kinh tế được gọi là quy mô chi tiêu công cộng tối ưu. Trong trường hợp đó, chi tiêu công tạo điều kiện để khu vực tư phát triển mà không chèn lấn hoặc thay thế khu vực tư.

Xuất phát từ nguyên lý về sự khan hiếm của nguồn lực, tổng khối lượng HHC và HHT được sản sinh từ một khối lượng nguồn lực nhất định. Do đó việc tăng HHC nghĩa là giảm số HHT và ngược lại. Như vậy, tùy năng lực sản xuất và nhiều lý do khác mà giữa HHC và HHT tồn tại một tỷ lệ chuyển đổi cận biên (MRT) nhất định. Đối với cuộc sống mỗi người, HHC và HHT đều cần thiết, tuy nhiên tùy ý thích và nhu cầu mà mỗi cá thể cần những lượng HHC và HHT khác nhau. Mỗi người đều có thể bớt đi một phần HHC để tăng thêm một phần HHT hoặc ngược lại mà không ảnh hưởng nhiều đến đời sống của mình. Mức thêm bớt trong giới hạn ấy được gọi là tỷ lệ thay thế cận biên (MRS) giữa HHC và HHT của mỗi cá thể.

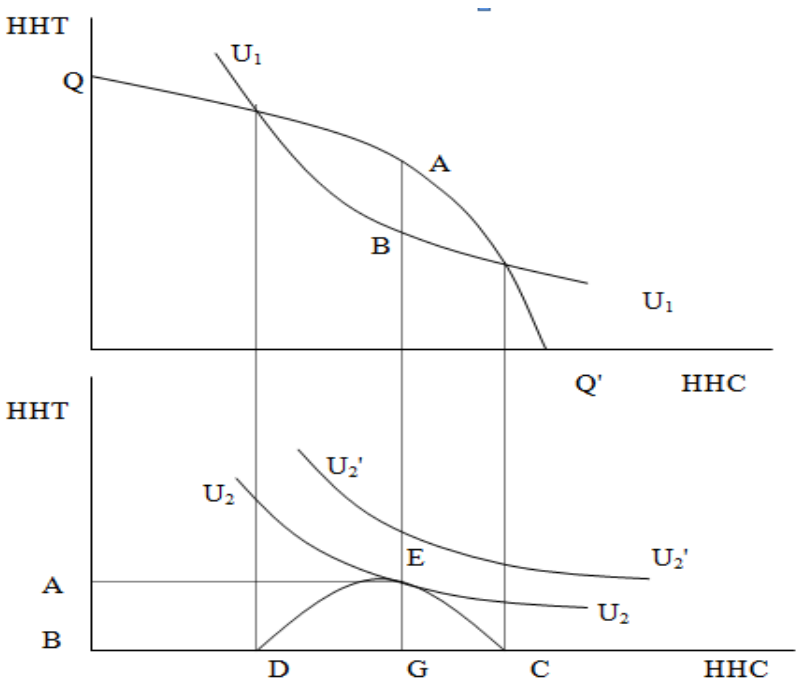
Theo nguyên lý này và qua tính toán, các nhà kinh tế học đã xác định được *quy mô HHC là tối ưu khi tỷ lệ chuyển đổi cận biên giữa hai loại hàng hoá này phải bằng tổng các tỷ lệ thay thế cận biên của mỗi cá thể trong xã hội*. Nói cách khác, quy mô HHC là tối ưu khi: $MRT = MRS^1 + MRS^2$.

2.1.1. Bài toán Phân bổ tối ưu- Pareto của Stiglitz[19]

[19] Stiglitz, J. (1995), tr. 191-193.

Stiglitz dùng đồ thị để giải bài toán quy mô tối ưu của HHC: Xuất phát từ nguyên lý về sự khan hiếm của nguồn lực, tổng khối lượng HHC và HHT được sản sinh từ một khối lượng nguồn lực nhất định. Do đó việc tăng HHC nghĩa là giảm số HHT và ngược lại. Khả năng đánh đổi giữa hai loại hàng hoá này được thể hiện bằng đường đồ thị QQ', mà mỗi điểm trên đồ thị có chiều dốc bằng tỷ lệ thay thế cận biên của chúng. Nói cách khác, QQ' là đường giới hạn năng lực sản xuất của nền kinh tế (Hình 9.1)

Giả định một xã hội chỉ có hai cá thể. Cá thể thứ nhất có một loạt các khả năng lựa chọn về tỷ lệ khác nhau giữa HHC và HHT mà không ảnh hưởng tới mức độ hữu dụng trong đời sống của anh ta. Tập hợp của những lựa chọn như vậy gọi là đường bàng quan của cá thể 1, đó là đường U_1. Tuỳ sự lựa chọn của cá thể 1, phúc lợi còn lại là khoảng cách giữa U_1 và QQ'. Căn cứ vào sự biến thiên này, có thể xây dựng được đồ thị của phúc lợi còn lại là đường parabol DC. (EG = AB). Như vậy, có thể thấy rõ ràng rằng phúc lợi của cá thể thứ hai đạt tối đa khi đường bàng quan của cá thể 2 là đường tiếp tuyến của đường còn lại DC. Hay nói cách khác, độ hữu dụng cao nhất của cá thể 2 có thể có được là giao điểm của tiếp tuyến U_2 (đường bàng quan của cá thể 2) và đường còn lại (leftover).



Hình 9.1 Bài toán phân bổ tối ưu của Stiglitz

Giao điểm này thể hiện điểm mà đường parabol DC và đường bàng quan U_2 có cùng độ dốc. Độ dốc của đường giới hạn năng lực sản xuất (đạo hàm bậc 1 của hàm sản xuất) là tỷ lệ chuyển đổi cận biên (MRT) giữa hai loại hàng hoá HHT và HHC; còn độ dốc của đường bàng quan U_1 là tỷ lệ thay thế cận biên (MRS) của cá thể 1. Nếu G là mức HHC tối ưu thì đường leftover phải là tiếp tuyến của đường U_2, tức là độ dốc của đường leftover phải bằng độ dốc của U_2. Ta có: $MRT - MRS^1 = MRS^2$ hay $MRT = MRS^1 + MRS^2$. Nói cách khác, *quy mô hàng hoá công cộng là tối ưu đối với nền kinh tế khi tỷ lệ chuyển đổi cận biên giữa hai loại hàng hoá này bằng tổng các tỷ lệ thay thế cận biên của mỗi cá thể trong xã hội.*

2.1.2. Bài toán Phân bổ tối ưu- Pareto của Laffont[20]

Hãy xem xét một nền kinh tế với *I* người tiêu dùng và hai hàng hoá: một hàng hoá tư nhân và một hàng hoá công cộng. Việc sản xuất hàng hoá công cộng cần sử dụng hàng hoá tư nhân theo nguyên lý hiệu xuất giảm dần, thể hiện bằng phương trình với điều kiện đầu vào hàng hoá *z* là dương:

$$y = g(z) \qquad g' \succ 0 \quad g'' \prec 0$$

Hàm lợi ích của người tiêu dùng *i* thể hiện bằng $U^i(x^i, y)$ phụ thuộc số lượng hàng hoá tư nhân đã tiêu tốn và việc tiêu dùng hàng hoá *y*. Hiển nhiên, hàm này có đồ thị dạng lồi, có thể đạo hàm và hoàn toàn đi lên. Gọi *w* là tổng nguồn lực của hàng hoá tư nhân này.

Trước hết, cần nêu đặc điểm phân bổ tối ưu Pareto của các nguồn lực. Tối ưu Pareto là đáp số của bài toán sau:

$$Max \sum_{i=1}^{I} \alpha^i U^i(x^i, y) \qquad \alpha \geq 0 \quad i = 1,...,I$$

$$w - \sum_{i=1}^{I} x^i - z \geq 0 \qquad (1)$$

$$g(z) - y \geq 0 \qquad (2)$$

$$y \geq 0 \quad x \geq 0 \quad x^i \geq 0 \quad i = 1,...,I \qquad (3)$$

Gọi λ và μ là các thừa số thể hiện hai mức khan hiếm nguồn lực; đạo hàm bậc nhất (phù hợp với giả định nêu trên) được viết như sau:

$$\alpha \frac{\partial U^i}{\partial x^i} = \lambda \qquad i = 1,...,I$$

$$\sum_{i=1}^{I} \alpha^i \frac{\partial U^i}{\partial y} = \mu \qquad \mu g' = \lambda$$

(với *g' = dg/dx*); sau khi giản ước các thừa số, ta có:

$$\sum_{i=1}^{I} \frac{\partial U^i / \partial y}{\partial U^i / \partial x^i} = \frac{1}{g'} \qquad (4)$$

Biểu thức này chính là điều kiện Bowen-Lindahl-Samuelson.

---

[20] Laffont (1998), tr. 36, 37.

Điều kiện (1) và (2) khi thoả mãn cùng với điều kiên (3) và (4) là nội dung tối ưu Pareto. Đẳng thức (4) cho chúng ta biết rằng *tổng tỷ lệ thay thế cận biên giữa hàng hoá công cộng và hàng hoá tư nhân của tất cả mọi người tiêu dùng phải bằng tỷ lệ chuyển đổi cận biên trong sản xuất của hai hàng hoá này*.

Ranh giới lý thuyết về quy mô tối ưu của khu vực kinh tế công cộng đã được chỉ rõ bằng phương trình toán học. Tuy nhiên, đẳng thức này giúp cho quá trình tư duy trừu tượng nhiều hơn là gợi ý cho thực tiễn hoạt động của Chính phủ. Như vậy, căn cứ nào là quan trọng nhất để xác định thế nào là HHC và phạm vi của Chính phủ trong việc cung cấp hàng hoá ấy cho xã hội? Để giải đáp cho câu hỏi này, Laffont đã đưa ra một cơ sở giúp xác định ranh giới đó một cách cụ thể hơn. Ông cho rằng: *"Một hàng hoá gọi là công cộng nếu nó rẻ hơn nhiều khi dùng biện pháp áp đặt đóng tiền định kỳ bởi chính quyền địa phương hoặc quốc gia mà cuối cùng là có sự hậu thuẫn của quyền lực công"*[21].

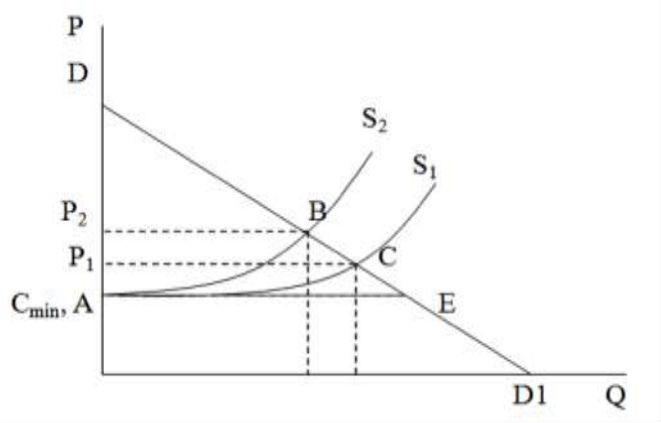
Tóm lại, với nguồn ngân sách hữu hạn và yêu cầu đảm bảo nền kinh tế phát triển hài hoà, việc chi tiêu quá nhiều cũng như quá ít đều dẫn đến việc kìm hãm sự phát triển chung. Theo tỷ lệ hợp lý thì các HHC và HHT là những loại hàng hoá bổ sung mà không loại trừ nhau. Khối lượng hàng hoá công cộng là tối ưu đối với nền kinh tế khi nó vừa đủ để hỗ trợ các tiềm năng sản xuất phát triển đồng thời không quá lớn đến mức làm khan hiếm nguồn lực cho việc sản xuất các hàng hóa phi công cộng. Vấn đề quy mô chi tiêu tối ưu là điều kiện cần nhưng chưa đủ để đánh giá tính hiệu quả trong hoạt động chi tiêu Chính phủ. Các điều kiện khác sẽ được lần lượt trình bày trong các phần sau.

2.2. Tỷ trọng HHC thuần túy trong tổng chi tiêu công

Trong thực tế, có khá nhiều lý do khi Chính phủ cân nhắc những việc cần làm. Vì không có ranh giới rõ rệt giữa HHC và HHT (biểu đồ của Stiglitz) cho nên có một số Chính phủ tham gia cung cấp khá nhiều HHC không thuần túy và HHT cho xã hội, và hành vi này là xa rời chức năng đích thực của Chính phủ. Nội dung này đi sâu tìm hiểu vấn đề hiệu quả chi tiêu công cộng phụ thuộc như thế nào vào tỷ trọng của HHC trong tổng chi tiêu của Chính phủ.

Số liệu thống kế cho thấy các khoản chi tiết trong tổng chi ngân sách các nước có sự khác biệt rất lớn. Vì nhiều điều kiện như tập quán xã hội, kinh tế và mức phát triển mà nhiều Chính phủ phải đứng ra sản xuất và tổ chức cung cấp một khối lượng lớn các hàng hóa và dịch vụ mà khu vực tư nhân chưa đảm đương được. Trong đó có một phần lớn là các HHT và HHC không thuần túy. Phân tích lý thuyết sau cho thấy mối tỷ trọng của các HHC không thuần túy trong rổ hàng hóa do Chính phủ cung cấp có mối quan hệ nhân quả với hiệu quả chi tiêu ngân sách.

[21] Laffont (1998), Tr. 35.



Hình 9.2 Ảnh hưởng của tỷ trọng HHC không thuần tuý trong rổ hàng hoá của Chính phủ

Mô hình này mở rộng mô hình của Stiglitz để xây dựng đường tổng cung cho khu vực công. Nếu coi khu vực kinh tế công cộng cộng là một hãng và tổng khối lượng sản phẩm của hãng này được chia đều cho từng cá nhân trong xã hội dưới dạng một đơn vị hàng hoá chung, thì có thể thấy rằng giá của mỗi đơn vị hàng hoá chung do khu vực công cộng cung cấp sẽ bằng tổng giá của các đơn vị hàng hoá thành phần. Giả sử Chính phủ của nước X chỉ cung cấp một loại HHC thuần tuý. Như vậy, trong hình 9.2, đường cung sẽ là đường thẳng song song với trục hoành (Q), cắt trục tung (P) tại C_{min}, với chi phí cận biên bằng 0, đường AE. Chúng ta đều biết rằng, đường tổng cầu của HHC được xây dựng bằng cách cộng theo chiều dọc cầu của tất cả các cá nhân trong xã hội, ta được đường DD_1.

Nếu Chính phủ nước X quyết định cung cấp thêm một HHC không thuần tuý cho nhân dân; hàng hóa này có chi phí cận biên lớn hơn 0. Như vậy, đối với mỗi đơn vị hàng hoá mà khu vực công cộng của nước X cung cấp thêm, giá cả sẽ tăng thêm một khoản bằng chi phí cận biên. Đường tổng cung của khu vực công cộng là đường S_1. Tương tự như vậy, nếu khu vực công cộng nước X cung cấp thêm một HHC không thuần tuý nữa, thì đường tổng cung của khu vực kinh tế công cộng cộng tăng thêm chiều dốc với mức gia tăng bổ sung của chi phí cận biên loại hàng hoá đó, đường S_2. Nhự vậy, đường tổng cung là đường cắt trục tung tại C_{min}, có chiều dốc tăng dần. Nếu khu vực công cộng tham gia cung cấp càng nhiều hàng hoá có chi phí cận biên lớn hơn 0 thì độ dốc đường tổng cung càng lớn. Như vậy, độ dốc của đường tổng cung tỷ lệ thuận với tỷ trọng HHC không thuần tuý trong rổ hàng hoá của khu vực công cộng cung cấp.

Diện tích hình ADE là phần lợi ích chung của toàn xã hội với đường tổng cung AE. Diện tích này giảm đi với đường cung S_1, và giảm hơn nữa với đường cung S_2 (dt ADE > dtADC > dtABC). Trong trường hợp đường tổng cung của khu vực công cộng là AE thì lượng mất trắng của toàn xã hội bằng 0; với đường tổng cung là S_1 thì lượng mất trắng là diện tích hình ACE; trong trường hợp đường tổng cung là S_2 thì lượng mất trắng là diện tích ABE. Diện tích này tăng lên khi khu vực công cộng gia tăng việc cung cấp các HHC không thuần túy, hoặc nói cách khác, lượng mất trăng càng tăng khi tỷ trọng HHC không thuần túy tăng lên trong tổng chi tiêu công cộng (dt 0 < dtACE < dtABE)

Lượng mất trắng này là một chỉ số đo mức thiếu hiệu quả của khu vực công. Cần chú ý khi đường tổng cung tiến gần đến đường AE thì phần lợi ích người tiêu dùng tăng lên tối đa và phần lợi ích người sản xuất giảm xuống tối thiểu, bằng 0. Tuy nhiên tổng lợi ích xã hội vẫn đạt tối đa vì lượng mất trắng của xã hội giảm xuống bằng 0 (Xem Hình 9.2). Như vậy, trong tổng khối lượng hàng hoá do Chính phủ cung cấp, tỷ trọng HHC không thuần tuý càng lớn thì càng làm tăng lượng mất trắng cho toàn xã hội. Những phân tích trên đây cho thấy tỷ trọng của HHC không thuần tuý trong rổ hàng hoá được khu vực công cộng cung cấp tỷ lệ thuận với mức thiếu hiệu quả của khu vực công cộng cộng.

Sau kết luận này, một câu hỏi có thể được nêu lên rằng trong trường hợp khu vực tư nhân chưa đủ sức cung cấp những HHC không thuần tuý thì sao? Hầu hết các trường hợp cho thấy Chính phủ ở các nước phải là người đứng ra tổ chức cung cấp các hàng hoá đó cho xã hội trong những điều kiện như thế. Tuy nhiên, có thể có một số kịch bản rất khác biệt diễn ra sau đó. Theo lý thuyết, Chính phủ cần phải chuyển giao dần dần việc cung cấp các hàng hoá đó cho các thành phần kinh tế khác khi các thành phần đó có đủ khả năng. Nhiều quốc gia thực hiện được kế hoạch này. Bên cạnh đó, một số quốc gia đi ngược lại tiến trình ấy. Các nhóm lợi ích được lợi từ việc Chính phủ tham gia cung cấp HHC không thuần tuý thường gây sức ép để Chính phủ buộc phải tiếp tục và tăng thêm quy mô cung cấp các hàng hoá này.

Như vậy, tỷ trọng lớn của phần HHC không thuần tuý trong rổ hàng hoá của Chính phủ đồng nghĩa với sức ép mạnh mẽ đối với Chính phủ trong việc duy trì các hoạt động cung cấp và cũng là thách thức lớn của Chính phủ trong nỗ lực kiện toàn chức năng của mình. Tỷ trọng HHC không thuần túy trong rổ hàng hóa do Chính phủ cung cấp là một chỉ số đánh giá mức độ can thiệp trực tiếp của Chính phủ vào các hoạt động kinh tế, xã hội. Tỷ trọng này càng cao thể hiện mức sa lầy càng sâu của Chính phủ vào những chức năng không phù hợp. Điều này cũng đồng nghĩa với hiệu quả chi tiêu ngân sách càng hạn chế.

Trong thực tế ở một vài quốc gia, tình trạng phổ biến của việc sử dụng công quỹ sai chức năng là Nhà nước làm tranh những việc của khu vực sản xuất kinh doanh, hay nói cách khác theo ngôn ngữ báo chí thường đề cập là Chính phủ làm "người chèo thuyền". Như chúng ta đều biết, cơ chế thị trường là động lực thúc đẩy việc sản xuất, kinh doanh phát triển lành mạnh, giúp phân bổ tối ưu nguồn lực trong các thị trường đầy đủ. Nếu đặt việc sản xuất kinh doanh dưới cơ chế mệnh lệnh hành chính của khu vực Nhà nước tức là đã triệt tiêu thế mạnh của cơ chế thị trường, khuyến khích thất bại của Chính phủ. Kết quả là toàn xã hội chịu một chi phí sản xuất cao hơn, phân bổ nguồn lực bị biến dạng với hiệu quả thấp hơn.

Những sai sót có thể bắt đầu ngay từ quyết định đầu tư. Quyết định đầu tư từ một cơ quan hành chính thường thiếu sự linh hoạt và cập nhật của thông tin thị trường. Quan trọng hơn, sự ràng buộc trách nhiệm đằng sau các quyết định ấy đối với các quan chức hành chính là khác biệt cơ bản so với các nhà kinh doanh. Sau "cái cúc đầu tiên bị cài lệch" này, nhiều giải pháp tình huống phải đưa ra nhằm duy trì sự tồn tại của các doanh nghiệp Nhà nước đó. Kết quả là các giải pháp bao cấp vốn, đất, bảo hộ giá sản phẩm, duy trì độc quyền kinh doanh, giải pháp tình thế như khoanh nợ, xoá nợ… trở thành bước đi tất yếu của tiến trình làm giảm hiệu quả chi tiêu công quỹ. Việc Nhà nước thực hiện các chức năng không đúng gây hậu quả rất lớn. Trước hết là toàn bộ xã

hội phải chịu thêm một phần chi phí của hàng hóa đắt hơn, chi phí cho việc quản lý, nuôi dưỡng bộ máy thực hiện các chức năng đó và nhiều chi phí vô hình khác; hạn chế hoạt động của các chức năng đích thực; chèn lấn khu vực tư nhân và làm biến dạng thị trường. Một nguyên nhân cơ bản của việc chi tiêu sai chức năng là Nhà nước chưa xác định được rõ ràng chức năng của mình và thể hiện bằng các văn bản pháp luật chủ đạo. Sự lạm dụng bắt nguồn từ sơ hở đó mà phát sinh.

2.3. Phân bổ ngân sách cho các dự án công cộng theo thứ tự ưu tiên

Việc phân bổ ngân sách cho các dự án, chương trình chi tiêu công cộng thường là những cuộc chiến khốc liệt giữa các nhà chính trị, các phe phái và nhóm lợi ích ở các quốc gia. Vì nhiều lý do mà các quyết định chi tiêu công là sự thỏa hiệp tạm thời giữa các lực lượng chính trị chứ không phải vì lợi ích tối ưu của quốc gia hoặc xã hội về dài hạn. Thực tiễn này xảy ra không ít ngay tại những nước được coi là có hệ thống thể chế tiên tiến trên thế giới. Việc Chính phủ Mỹ phải tạm dừng hoạt động 18 lần trong khoảng từ 1976 đến 2013 vì không được Nghị viện phê duyệt tăng kinh phí, hoặc cuộc khủng hoảng nợ công Châu Âu 2010 là những minh chứng điển hình của tình trạng này.

Nhiều khoản chi tiêu Chính phủ mặc dù trong quy mô phù hợp, đúng chức năng nhưng chi phân tán, chi cho dự án chưa cần kíp cũng làm giảm hiệu quả chi tiêu ngân sách. Trong trường hợp ấy, việc lựa chọn ưu tiên sai cũng đem lại hậu quả to lớn và lâu dài như trong trường hợp chi sai chức năng. Hơn nữa, những sai sót này tương đối phổ biến và khó xác định khi mà việc phân cấp chưa rõ ràng, minh bạch, khả năng phối hợp kém và ảnh hưởng của sự vận động hành lang (lobby) có tác động mạnh đến quá trình hoạch định chính sách. Như vậy, cần thiết phải có tiêu chí thống nhất để đánh giá những dự án nào cần thiết và đem lại hiệu quả cao cho xã hội làm cơ sở cho những quyết định phân bổ ngân sách trong hàng hoạt đề xuất chi tiêu công.

Về phương diện kinh tế học, vấn đề đặt ra là căn cứ vào đâu để có thể quyết định chi cho dự án này mà không chi cho dự án kia. Nếu có những tiêu chí thống nhất và phổ quát cho mọi hình thức chi tiêu công cộng thì câu trả lời là những dự án có hiệu quả nhất cần được thực hiện trước, những dự án có hiệu quả thấp hơn nên được thực hiện sau. Đây chính là thứ tự ưu tiên của các dự án chi tiêu công về mặt lý thuyết. Rất dễ dàng nhận thấy, nếu hiệu quả chi tiêu từng dự án công là tối ưu trong bối cảnh cụ thể thì tổng chi tiêu công là tối ưu. Với tổng nguồn lực xác định trong một năm tài chính phân bổ cho một loạt chương trình dự kiến chi tiêu, nếu việc phân bổ nguồn lực này tuân thủ nguyên tắc ưu tiên chi cho các dự án có hiệu quả cao thì việc chi tiêu như vậy đảm bảo đem lại lợi ích cao nhất cho nền kinh tế và quốc gia. Tuy vậy, trong thực tiễn, chưa có bộ tiêu chí nào mang tính thống nhất và phổ quát có thể áp dụng cho mọi loại hình chi tiêu công cộng. Như vậy, việc xếp loại ưu tiên cho mọi dự án hoặc chương trình chi tiêu trong mỗi năm tài khóa là không khả thi.

Trong bối cảnh hoạt động chi tiêu công cộng đa dạng, phức tạp và theo đuổi nhiều mục tiêu khác nhau như vậy, người ta đành chấp nhận một giải pháp trung dung. Thứ nhất, có thể vận dụng các công cụ khá phổ biến để đánh giá hiệu quả các dự án chi tiêu công trong một lĩnh vực hoặc giữa một số lĩnh vực khá tương đồng. Công cụ phân tích trong phạm vi này có khá nhiều, ví dụ như phương pháp Phân tích hiệu quả chi tiêu (CEA); Phân tích chi phí tối thiểu (CMA); Phân tích chi phí lợi ích (CBA); Phân tích cân bằng tổng thể (CGE), phân tích thống kê, phân tích hồi quy... Đây là nội

dung cơ bản sẽ được giới thiệu trong Chương 7 (Tham khảo TL Analysis methods). Thứ hai, những khó khăn vượt quá khả năng phân tích hiện có, hoặc bất đồng giữa các biện pháp phân tích (ví dụ so sánh hiệu quả phân bổ nguồn lực công giữa các lĩnh vực hoặc ngành khác nhau...) thì khó khăn này dành cho các nhà chính trị. Người ta hi vọng rằng năng lực nhạy cảm của các nhà chính trị có thể giúp đưa ra các quyết định phân bổ phù hợp và hiệu quả cho việc chi tiêu công trong khi các giải pháp khác còn tranh cãi. Việc các nhà chính trị hoàn thành tốt hay không tốt nhiệm vụ của họ được đánh giá bởi nhân dân thông qua lá phiếu bầu cử, khi mà đời sống của nhân dân là thước đo kiểm chứng sự đúng sai trong các quyết định chính trị.

Như vậy, trong phạm vi quy mô chi tiêu công tối ưu, việc chi cho các dự án đem lại hiệu quả cao và loại trừ chi tiêu cho những dự án hiệu quả thấp là nguyên tắc bảo đảm từng đồng tiền ngân sách được sử dụng hiệu quả nhất. Phương pháp phân tích đáng tin cậy và có giá trị áp dụng trong các dự án chi tiêu công cùng lĩnh vực là CBA mở rộng. Các dự án đề xuất cần được phân tích và xếp hạng theo tiêu chí B/C. Việc quyết định phân bổ ngân sách cần được tuân thủ theo thứ tự ưu tiên này. CBA có hạn chế trong việc so sánh hiệu quả giữa các dự án thuộc lĩnh vực khác nhau vì những bất đồng trong việc gán trọng số đối với phúc lợi xã hội. Vì vậy, những quyết định thuộc về phân bổ chi tiêu công giữa các mảng lĩnh vực lớn của quốc gia không nên áp dụng CBA mà dành cho vai trò của các nhà chính trị.

Tuy nhiên, cho đến nay, việc áp dụng tiêu chí thống nhất để quyết định dự án nào được phân bổ ngân sách trong phạm vi ngành vẫn chưa được áp dụng rộng rãi tại hầu hết các quốc gia. Hạn chế này cũng dồn gánh nặng lựa chọn dự án lên vai các nhà chính trị, và đồng thời cũng tạo kẽ hở cho tình trạng phân bổ ngân sách thiếu hiệu quả.

Lựa chọn ưu tiên sai trong việc cấp vốn dự án công có nguồn gốc gần gũi với khía cạnh thất bại của Chính phủ do hành vi lạm quyền hoặc do động cơ vụ lợi cá nhân của quan chức hoặc nhà chính trị với tác động tiêu cực từ các nhóm quyền lợi. Một minh chứng khá điển hình là ảnh hưởng của các tập đoàn công nghiệp quân sự đối với kế hoạch chi tiêu quốc phòng. Nhiều cuộc chạy đua vũ trang âm thầm diễn ra với việc chi tiêu những khoản ngân sách khổng lồ mà đằng sau đó là những quan chức chính trị có quyền lợi liên quan đến các thế lực kinh tế.

Ở quy mô nhỏ hơn, có thể thấy việc chi tiêu ngân sách tràn lan cho hạ tầng cơ sở đôi khi là con bài chính trị mang lại nhiều lợi ích cho một số quan chức nhất định. Cựu Tổng Bí thư Liên Xô, ông Nikita Kruschev có một câu nhận xét nổi tiếng: "Các nhà chính trị ở đâu cũng giống nhau. Họ hứa hẹn xây dựng cầu cống... thậm chí ở cả những nơi chẳng có con sông nào cả"[22]. Các quan chức sau khi đắc cử thường có những quyết định chi tiêu đơn thuần là hành vi thực hiện cam kết với nhóm cử tri đã bầu họ khi vận động tranh cử mà không quan tâm tới lợi ích tổng thể. Nhiều quan chức ở các quốc gia nghèo thậm chí không vì động cơ tham nhũng, cũng muốn đưa về địa phương của mình một công trình công cộng càng lớn càng tốt như một dấu ấn ghi nhận nhiệm kỳ công tác của mình.

Một nguyên nhân cơ bản của sự thiếu hiệu quả do việc lựa chọn ưu tiên sai bắt nguồn từ quy trình ra quyết định chi tiêu không khoa học, và môi trường pháp luật còn để nhiều dư địa để một số cá nhân có thể lạm quyền. Việc hoạch định chương trình

[22] "Politicians are the same all over. They promise to build a bridge even where there is no river". Comment on the construction of a bridge in Belgrade (22 August 1963) by Nikita Kruschev, quoted in *Chicago Tribune* (22 August 1963).

đầu tư, phát triển cần có các chuyên gia chuyên ngành, chiểu theo chương trình mục tiêu quốc gia. Tuy nhiên, để chương trình ấy hài hoà với lợi ích đa số thì việc quyết định chương trình cần có ý kiến của các nhóm quyền lợi có liên quan, nhất là các nhóm có thể chịu tác động tiêu cực từ quyết định ấy.

Việc lạm quyền có thể bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân, trong đó cần phải kể đến nguy cơ thống nhất quyền thực thi, quyền kiểm tra, giám sát vào cùng một các nhân hoặc một tổ chức. Nhất thiết phải có cơ chế hạn chế mức tự quyền và lạm quyền thông qua các hình mẫu cơ cấu tổ chức phù hợp. Cần gắn quyền và trách nhiệm cá nhân của người ra quyết định với kết quả của quyết định ấy. Việc thưởng phạt công minh và công khai hoá công, tội của mỗi cá nhân có tác dụng lớn cho việc cân nhắc trước mỗi hành vi lạm quyền. Trong phạm vi có thể, nên quy định bắt buộc áp dụng phân tích chi phí lợi ích mở rộng (Expanded CBA) đối với tất cả các dự án công cộng, xếp loại ưu tiên theo tiêu chí B/C làm cơ sở cho việc xây dựng kế hoạch chi tiêu trung hạn.

2.4. Phân cấp trách nhiệm về hàng hóa công

Trong phạm vi quốc gia, hiệu quả quản lý HHC còn phụ thuộc khả năng tiếp cận thông tin để hoạch định cung cấp, phân bổ hiệu quả đến từng khu vực. Từ khía cạnh quản lý, HHC có thể được phân loại thành HHC toàn quốc và HHC địa phương. Nguyên lý hiệu quả của việc quản lý cho biết, phân cấp tạo hiệu quả khi thẩm quyền của cơ quan quản lý phải thuộc về tổ chức có lợi thế nhất về thông tin quản lý.

Vì một HHC nhất định có liên hệ mật thiết với lợi ích mà nó đem lại cho quần thể dân cư liên quan cho nên những yếu tố như quy mô, vị trí, chủng loại… có thể giúp xác định vị thế của một HHC. Ví dụ, so sánh tính chất thuần túy HHC của một cây cầu lớn trên tuyến giao thông huyết mạch của quốc gia (sau đây gọi tắt là cây cầu lớn) và một chiếc cầu nhỏ trên tuyến đường liên xã (sau đây gọi tắt là cây cầu nhỏ), có thể thấy được, cây cầu lớn có ảnh hưởng tới lợi ích toàn quốc, trong khi cây cầu nhỏ có ảnh hưởng trong phạm vi khu vực hẹp hơn. Mặt khác, cây cầu nhỏ hàm chứa những đặc điểm tự nhiên làm tăng tính cạnh tranh (rival) và loại trừ (excludable) của nó. Như vậy, cây cầu nhỏ là một HHC có mức độ thuần túy thấp hơn cây cầu lớn.

Mặt khác, cây cầu nhỏ gắn bó trực tiếp với nhu cầu đi lại của nhân dân các xã quanh vùng. Vì thế, chính quyền địa phương có lợi thế cập nhật thông tin quản lý (về nhu cầu đi lại, tình trạng tắc nghẽn, về duy tu, bảo dưỡng...) của cây cầu này hơn là từ phía chính quyền trung ương. Như vậy, cây cầu liên xã là HHC mang tính địa phương và theo nguyên lý hiệu quả quản lý thì nó phải thuộc về thẩm quyền quản lý của địa phương, trong đó thẩm quyền quản lý bao gồm cả việc cân đối tài chính địa phương, quy hoạch phát triển giao thông địa phương, lưu lượng của cây cầu, trách nhiệm duy tu, bảo dưỡng.

Nếu không phân cấp phù hợp, việc chính quyền trung ương quản lý ôm đồm có thể làm bộ máy chính quyền trung ương phình to đi đôi với tình trạng quan liêu, hạn chế thông tin gia tăng. Mặt khác, việc ôm đồm quản lý quá nhiều dự án nhỏ lẻ ở địa phương liên quan tới khả năng gây sức ép của các nhóm dân cư đối với quy mô chi tiêu ngân sách quốc gia. Địa phương nào cũng trông chờ vào việc phân bổ ngân sách sớm và có lợi hơn cho mình, vô hình trung, tạo ra thông tin sai lệch về nhu cầu HHC của toàn quốc.

Như các lập luận về lý thuyết nhóm lợi ích đã đề cập, tại một thời điểm, nếu chi tiêu công cho một địa phương nhiều hơn hoặc sớm hơn các nơi khác thì địa phương đó là nhóm được lợi và phần còn lại của xã hội là phía chịu thiệt. Kể cả những khoản phân bổ mang tính phổ biến thì nơi được phân bổ sớm cũng được xem như là nhóm được lợi một cách tương đối. Đương nhiên là địa phương nào cũng muốn được lợi ích như vậy. Trong bối cảnh không có sự phân cấp hợp lý giữa các cấp chính quyền thì HHC địa phương là nhân tố chứa đựng nhiều lý do thúc đẩy các nhóm lợi ích hành động hơn là đối với HHC mang tính toàn quốc.

Hành vi phổ biến này của mọi địa phương làm méo mó và phóng đại nhu cầu thực về HHC, đồng thời là áp lực chính trị-xã hội buộc Chính phủ phải không ngừng tăng thêm quy mô chi tiêu ngân sách. Một điều dễ hiểu là điều kiện để các địa phương có thể vận động và gây áp lực với chính quyền trung ương chính là tình trạng ôm đồm trách nhiệm của chính quyền trung ương đối với việc cung cấp các HHC địa phương. Nói rộng ra thì đây là tình trạng ôm đồm của cấp chính quyền cao hơn với cấp thấp hơn. Nếu những loại HHC địa phương cụ thể được hoạch định và quyết định chi tiêu trong khuôn khổ ngân sách của cấp chính quyền thích hợp thì có thể hạn chế hoặc loại trừ được tình trạng méo mó thông tin và gây áp lực tăng thêm quy mô chi tiêu. Đây là một căn cứ khoa học của việc phân cấp ngân sách.

2.5. Kiểm soát chất lượng hàng hoá và dịch vụ công

Việc chi tiêu đúng chức năng, đúng thứ tự ưu tiên, hài hòa trong phân cấp chưa đủ đảm bảo mỗi đồng vốn ngân sách được sử dụng hiệu quả. Việc kiểm soát chi tiêu kém, để thất thoát, bớt xén làm cho chất lượng hàng hoá công cộng thấp cũng là một yếu tố làm giảm hiệu quả chi tiêu của Chính phủ. Yêu cầu minh bạch cần đặt lên hàng đầu trong việc quản lý chi tiêu công quỹ, kèm theo đó là yêu cầu nghiêm chỉnh thực hiện các công cụ quản lý chi tiêu như kế toán, kiểm toán, báo cáo, thanh tra. Sự nghiêm minh của pháp chế, cũng như hiệu lực của các cơ quan thi hành luật có vai trò tiên quyết trong việc kiểm soát chi tiêu, hạn chế thất thoát, tham nhũng.

Qua các phân tích trên, có thể thấy được hoạt động chi tiêu ngân sách của Chính phủ nói riêng và hoạt động của bộ máy Nhà nước nói chung là một phần không thể tách rời trong tổng thể bối cảnh sinh hoạt và phát triển của cả xã hội. Hiệu quả của việc chi tiêu ngân sách không thể xem xét một cách phiến diện trong nội bộ khu vực kinh tế công cộng , mà phải xem xét trong tổng thể cả thể chế và pháp chế của đất nước. Chính phủ với tư cách là bộ máy lãnh đạo xã hội, đồng thời là một nhân tố của sự phát triển phải được đánh giá hiệu quả hoạt động bằng sản phẩm của mình. Sản phẩm ấy chính là sự phát triển tổng thể các mặt của đất nước, của nhân dân trong so sánh với bình diện phát triển trên thế giới. Mọi chức năng, mọi hành động của Chính phủ phải tập trung vào nhiệm vụ tối thượng là sự phát triển nhanh và bền vững của đất nước, được cụ thể hóa bằng các tiêu chí về mức cải thiện đời sống tinh thần và vật chất của nhân dân trong dài hạn.

Với cương vị một đối tượng đặc biệt chịu trách nhiệm cung cấp hàng hóa và dịch vụ công cho xã hội, Chính phủ phải đảm bảo hiệu quả của việc cung cấp này giống như một doanh nghiệp, nghĩa là tối ưu hóa đầu ra với khối lượng đầu vào hữu hạn, hoặc tối thiểu hóa đầu vào cho khối lượng đầu ra xác định. Vấn đề là "doanh nghiệp" này không vận hành như một doanh nghiệp thực sự và không có môi trường như

doanh nghiệp, nghĩa là nó không chịu sự chi phối của tín hiệu thị trường. Ta sẽ lần lượt tìm hiểu thực trạng và nguyên nhân của vấn đề chất lượng hàng hóa công sau đây.

Vấn đề chất lượng hàng hóa công do Chính phủ cung cấp đã bộc lộ từ rất sớm, nhưng nỗ lực kiểm soát chưa đáp ứng được mong đợi của nhân dân tại nhiều quốc gia trên thế giới, trong đó có cả các nước công nghiệp phát triển. Như các phần trên đã đề cập, vai trò quản lý Nhà nước là một HHC. Như vậy, chất lượng đáp ứng nhu cầu xã hội của các tổ chức thuộc khu vực công cộng nói chung là một cách tiếp cận về chất lượng HH và DV công. Mặt khác, xem xét chất lượng các HH công hữu hình mà những tổ chức này có vai trò cung cấp hoặc kiểm soát là một cách tiếp cận khác giúp đánh giá chất lượng HHC hữu hình.

Về chất lượng HH và DV công của các cơ quan quản lý Nhà nước, các hệ thống hành chính công nói chung

Tại sao kiểm soát chất lượng HHC lại quan trọng như vậy? các nhà kinh tế cho rằng những lợi ích mà TQM có thể đem lại khi áp dụng vào các cơ quan Chính phủ gồm có: (1) cung cấp HH và DV công nhiều hơn và tốt hơn với khối lượng nguồn lực không đổi hoặc giảm đi (Theo nghiên cứu của Cohen and Brand, 1993); (2) thúc đẩy và tăng cường năng lực cho nhân sự khu vực công cộng (Rago, 1996); (3) Tăng cường sự lãnh đạo mạnh mẽ trong nhân sự cấp cao (Rago, 1996); (4) giảm bớt tầng nấc và hệ thống tổ chức hành chính (Cohen and Brand, 1993; Rago, 1996); (5) đáp ứng có hiệu quả hơn trước các thách thức từ yêu cầu tư nhân hóa (Osborne and Gaebler, 1992); (6) tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các tổ chức thuộc khu vực công cộng thực hiện được các mục tiêu, mục đích của mình (Cohen and Brand, 1993); (7) đáp ứng tốt hơn sự mong đợi của cử tri, người đóng thuế, người dân trong xã hội (Carr and Littman, 1993)[23].

Trong những kết luận về kiểm soát chất lượng của HH và DV công nêu trên, công trình nghiên cứu của Osborne and Gaebler (1992) đưa ra kết luận đáng chú ý rằng điểm cốt yếu cho sự tồn tại của một cơ quan Chính phủ phụ thuộc vào năng lực cải thiện chất lượng và năng suất làm việc của cơ quan ấy. Nghiên cứu của Cohen and Brand (1993) thì cho rằng lý do quan trọng nhất cho việc các tổ chức thuộc khu vực công cộng cần phải áp dụng TQM[24] là để cải thiện những khiếm khuyết, yếu kém của mình, sao cho ngày càng đáp ứng tốt hơn các mục tiêu hoạt động đã đề ra, và cuối cùng là bảo đảm sự sống còn của chính tổ chức đó. Tất nhiên, việc đánh giá sự sống còn của một tổ chức thuộc khu vực công cộng mang tính dài hạn. Trong trung và ngắn hạn, vẫn có tình trạng nhiều tổ chức không hiệu quả, thậm chí không có ích nhưng vẫn tồn tại.

Về chất lượng các HHC hữu hình do những tổ chức thuộc khu vực công cộng cung cấp hoặc kiểm soát: Theo nghiên cứu về Phát triển kết cấu hạ tầng và tăng trưởng của Luis Servén[25] do IMF công bố tháng 11 năm 2010 thì các phân tích hồi quy về mối quan hệ giữa đầu tư vào kết cấu hạ tầng và tăng trưởng tại 88 nước trên thế giới trong khoảng 1960-2000 không cho thấy quy luật nào đáng tin cậy. Mối quan hệ này bị ảnh hưởng bởi sự khác biệt của quy mô chi tiêu so với nhu cầu xã hội, chất lượng của các quyết định chi tiêu và chất lượng của việc cung cấp các HHC hữu hình. Theo kết quả

[23] Public Administration and Management: An Interactive Journal 9 (3), 2004. pp 182-211
[24] TQM: Quản lý chất lượng tổng thể (Total Quality Management)
[25] https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2010/spr/lic/pdf/ls.pdf

nghiên cứu của các nhà kinh tế học (Tanzi and Davoodi, 1997); (Keefer-Knack, 2007), các phân tích định lượng cho thấy rõ mối quan hệ giữa tình trạng quản trị Nhà nước yếu kém, và tình trạng tham nhũng đối với việc gia tăng đầu tư công trong thực tiễn, biểu hiện là tăng chi tiêu công nhưng tài sản thực của Nhà nước không tăng lên tương xứng; một phần trong số đó đã chảy vào túi tham nhũng. Động lực thúc đẩy chi tiêu biểu hiện thành xu thế chính trị hậu thuẫn cho việc xây dựng đường xá mới hơn là duy tu bảo trì hệ thống đường đã có. Khía cạnh đáng lưu tâm đối với việc phát triển hạ tầng giao thông là tham nhũng có thể được che dấu trong phần chi tiêu các kết cấu chìm, mà khó che dấu hơn trong các kết cấu nổi trong các đề án xây dựng.

Nếu khu vực công cộng không bị chi phối bởi tín hiệu thị trường, đồng thời những khiếm khuyết của nó có thể được nuôi dưỡng bởi chính quyền lực của khu vực công cộng thì làm sao để khắc phục các khiếm khuyết này? Có hai cách tiếp cận để giải quyết vấn đề: một là giải quyết trong phạm vi hành chính bằng quy định, quy chế, có sự giám sát của nhân dân; hai là giải quyết ở tầm chính trị với sự cải cách thể chế, hiến pháp.

Cách giải quyết trong phạm vi hành chính bằng quy định, quy chế, có sự giám sát của nhân dân đã được thực hiện khá phổ biến tại những nước CNPT trên thế giới. Một trong những biện pháp này là áp dụng TQM cho khu vực công cộng tại Mỹ. TQM (Quản lý chất lượng tổng thể) là một cách tiếp cận được áp dụng rộng rãi và có tác dụng rất lớn trong quản trị kinh doanh ở Mỹ trong những năm 1980s. Thừa hưởng thành công này, TQM đã được vận dụng vào việc kiểm soát chất lượng hoạt động tại các tổ chức thuộc khu vực công cộng ở Mỹ trong thập kỷ 1990s.

Tác dụng của TQM dù còn nhiều đánh giá trái ngược, nhưng thực tiễn này cho thấy một vấn đề đặc biệt quan trọng là cơ chế hành chính trong khu vực công cộng chính là một biểu hiện của thất bại Chính phủ mà bản thân nó không có động lực để tự cải thiện được. Trong khung khổ khu vực công, nhân viên phải tuân thủ sự quản lý của lãnh đạo; cấp dưới tuân thủ mệnh lệnh của cấp trên; đồng thời, toàn bộ công chức và hệ thống cơ quan công quyền chịu sự giám sát của nhân dân và những nhà chính trị đương quyền.

TÓM TẮT CHƯƠNG 9

Trong vài thập kỷ gần đây, quy mô chi tiêu công của hầu như tất cả các quốc gia trên thế giới đều tăng mạnh. Chi tiêu công cộng (public expenditure) là giá trị của các hàng hóa và dịch vụ mà Nhà nước và các đơn vị trực thuộc Nhà nước mua vào.

Có nhiều cách phân loại chi tiêu công cộng như: Chi thường xuyên/chi đầu tư; chi thanh toán chuyển khoản/chi Hàng hóa &Dịch vụ; chi phát triển/chi không vì mục tiêu phát triển; theo phân loại theo Cục thống kê Liên Hiệp Quốc (COFOG).

Việc chi tiêu công cộng chủ yếu do Chính phủ tiến hành nhằm thực hiện các chức năng cơ bản của một Nhà nước gồm: (i) Duy trì khung khổ pháp luật và xã hội; (ii) Đảm bảo sự cạnh tranh của thị trường; (iii) Phân phối lại thu nhập; (iv) Cung cấp các hàng hóa và dịch vụ công; (v) Điều chỉnh ngoại ứng; và (vi) Ổn định nền kinh tế. Sáu chức năng này nằm trong nhiệm vụ tối thượng của khu vực công cộng là *tối ưu hóa phúc lợi xã hội*.

Lý do cơ bản làm tăng chi tiêu công là áp lực buộc Chính phủ phải thực hiện các chức năng của mình, gồm: chi cho tăng trưởng kinh tế và Phát triển; chi trả lãi nợ công; chi trợ cấp; chi cho các kế hoạch chống đói nghèo.

Hiệu quả chi tiêu công được khái quát thành 05 vấn đề lý thuyết cơ bản là: (i) duy trì quy mô tối ưu; (ii) chi đúng chức năng Chính phủ; (iii) chi có nguyên tắc minh bạch, khoa học; (iv) phân cấp chi tiêu hợp lý; và (v) bảo đảm chất lượng HH, DV công.

CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP

1. Nếu khái niệm "Chi tiêu công cộng"?
2. Quy mô Chính phủ (government size) là gì? Thước đo quy mô Chính phủ?s
3. Chi tiêu công cộng nhằm phục vụ những chức năng cơ bản gì của Chính phủ?
4. Nêu các hình thức phân loại chi tiêu công?
5. Chi tiêu công theo COFOG được phân loại như thế nào?
6. Nêu những lý do làm gia tăng quy mô chi tiêu công
7. Thế nào là quy mô tối ưu của chi tiêu công cộng? Chứng minh quy mô chi tiêu công tối ưu bằng mô hình Đường Còn lại (leftover curve).
8. Trình bày tác động của tỷ trọng HHC không thuần túy trong tổng chi tiêu công.
9. CBA có thể áp dụng cho việc nâng cao hiệu quả chi tiêu công như thế nào?
10. Nêu lợi ích của việc phân bổ ngân sách cho dự án công theo thứ tự ưu tiên của tiêu chí B/C.
11. Phân cấp trách nhiệm về HHC là gì?
12. Tại sao nói phân cấp trách nhiệm về HHC hợp lý là một điều kiện để nâng cao hiệu quả chi tiêu công?
13. Chất lượng HH và DV công thấp kém có ảnh hưởng như thế nào đến hiệu quả chi tiêu công?
14. Nêu một số giải pháp giúp tăng cường kiểm soát chất lượng HH và DV công.

Chương 10: PHÂN TÍCH CHI TIÊU CÔNG CỘNG

1. Phương pháp luận của việc phân tích chi tiêu công cộng

1.1. Chi tiêu cộng cộng được đặt trong tổng thể lợi ích xã hội

Như các nội dung trước đã đề cập, sự tồn tại của khu vực công cộng và mọi hoạt động can thiệp của khu vực công cộng đến thị trường chắc chắn gây ra những tổn thất kinh tế nhất định. Tuy nhiên, tính kinh tế ở đây chính là lợi ích đem lại của những hoạt động ấy phải lớn hơn tổn thất mà nó gây ra. Những cân nhắc này căn cứ vào mức phúc lợi xã hội, hay nói cách khác, việc phân tích mọi hoạt động chi tiêu công cộng đều dựa trên tiêu chí tối thượng, đó là mục tiêu tối ưu hóa phúc lợi xã hội trong dài hạn. Đây chính là nội dung cốt lõi của phương pháp luận cho việc phân tích chi tiêu công cộng, là nòng cốt cho các lập luận của cách tiếp cận chuẩn tắc hoặc thực chứng của phương pháp phân tích định tính hoặc định lượng.

Như vậy, việc phân tích chi tiêu công cộng là hoạt động đánh giá tính kinh tế của các hoạt động chi tiêu công với tư cách là chức năng quan trọng của Nhà nước nhằm sửa chữa các thất bại thị trường, cải thiện hiệu quả nền kinh tế và tối ưu hóa phúc lợi xã hội. Việc phân tích cần xuất phát từ cơ sở lý luận về hiệu quả, nắm vững cách tiếp cận phân tích từ mối quan hệ nhân quả của việc chi tiêu công, vận dụng các phương pháp phân tích phù hợp trong từng mục tiêu phân tích cụ thể.

Việc đánh giá hiệu quả tổng thể đối với quá trình hoạt động của Chính phủ là vô cùng khó khăn. Trước hết, mô hình tổ chức hoạt động của một Chính phủ cụ thể có ảnh hưởng quyết định tới hiệu quả của nó. Tuy nhiên, mô hình này vô cùng khác biệt giữa các quốc gia trên thế giới, đồng thời phụ thuộc vào các yếu tố truyền thống, lịch sử... cho nên khó có thể đánh giá các khoản chi tiêu công cộng tuy giống nhau về tên gọi, nhưng khác biệt về nội dung tại các quốc gia có mô hình tổ chức Chính phủ khác nhau. Thứ hai, hầu hết các quyết định của một Chính phủ đều có ưu tiên cao nhất liên quan đến nhiệm kỳ của họ. Như vậy những xung đột giữa lợi ích ngắn hạn và dài hạn là vấn đề gây nhiều tranh cãi trong quá trình đánh giá hiệu quả của việc chi tiêu công cộng.

Hoạt động phân tích chi tiêu công cộng bao gồm các quá trình tìm hiểu và thu thập các dữ liệu đa dạng về quá trình vận động của một khoản tài chính công, từ mục tiêu, ý đồ, chủ thể, đối tượng, nội dung, phương thức chi tiêu... cho đến xác định kết quả và những nhân tố chi phối quá trình vận động ấy; đồng thời sử dụng các công cụ phù hợp để chỉ ra những minh chứng về tính chất, đặc điểm, mức độ của mối quan hệ giữa nhóm các chỉ số đầu vào và đầu ra của việc chi tiêu. Việc phân tích chi tiêu công cộng có thể tiến hành trước, đồng thời hoặc sau quá trình chi tiêu công cộng được thực hiện; và có thể diễn ra ở các phạm vi, quy mô chi tiêu công cộng khác nhau.

Về quy mô chi tiêu, việc phân tích có thể thực hiện ở cấp độ tổng thể cả một năm tài chính, một kế hoạch tài khóa (PEM[26]); ở cấp độ chi tiêu công của từng ngành, từng lĩnh vực; hoặc một dự án chi tiêu công đơn lẻ đối với mỗi quốc gia. Về không gian, việc phân tích có thể thực hiện tại một khu vực, một địa phương, một quốc gia, một nhóm quốc gia, hoặc nhiều quốc gia trên thế giới (cross country analysis). Về thời gian, phân tích chi tiêu công cộng có thể thực hiện theo chuỗi thời gian (time series analysis) hoặc kết hợp chuỗi thời gian và các nhóm đối tượng thành phân tích số liệu

[26] WB (1998) Public Expenditure Management Handbook, Washington D.C.

bảng (panel data analysis). Tùy mức độ yêu cầu phân tích và khả năng thu thập dữ liệu mà người ta lựa chọn các phương pháp phân tích phù hợp.

1.2. Tầm quan trọng của việc xem xét chương trình, dự án chi tiêu công cụ thể

Một trong những nhiệm vụ quan trọng đối với các chính khách, người đại điện, đại biểu vùng/khu vực là phát hiện vấn đề xã hội; ước lượng/xác định nhu cầu xã hội; phản ánh lên các hoạt động định kỳ và bất thường của Quốc hội/Chính phủ; đề xuất định hướng giải pháp... Kết quả của hoạt động này thường là: dự án Luật, dự thảo chính sách, đề xuất dự án/chương trình chi tiêu công... Sau khi kết quả nêu trên được phê chuẩn và đưa vào thực hiện, nhiệm vụ của chính khách còn phải tiếp tục theo dõi, kiểm tra, giám sát và tổng kết, rút kinh nghiệm, soạn thảo kiến nghị cho giai đoạn sau.

Vai trò này thể hiện tương đối rõ tại các nước công nghiệp phát triển, trong đó có Mỹ và Anh. Tại Mỹ, mỗi nghị sĩ có văn phòng riêng với vai trò và năng lực đủ để phát hiện và kiến nghị các giải pháp định hướng chính sách. Nếu những kiến nghị này được chấp nhận thì đó sẽ là công việc để Chính phủ phải thực hiện sau đó. Thậm chí các nghị sĩ có thể đề xuất những dự thảo luật với tác động to lớn đến nền kinh tế Mỹ và thế giới. Một số định hướng chính sách đối ngoại và quốc phòng của Mỹ cũng ra đời trong điều kiện như vậy. Việc này hiếm khi được thực hiện tại các nước đang phát triển vì tập quán, thể chế và năng lực của các chính khách.

Khi có các dự án/chương trình chi tiêu công được đề xuất, Chính phủ (chủ yếu là phía hành pháp) cần cụ thể hóa hoặc cung cấp các thông tin, số liệu để các bên liên quan ra quyết định. Phạm vi nhỏ được thực hiện trong Bộ, ngành thuộc Chính phủ. Phạm vi lớn cần đến vai trò phê chuẩn của Quốc hội. Các thông tin, số liệu này có thể là các báo cáo đánh giá định tính hoặc định lượng, nhưng đầy đủ và thuyết phục hơn cả là các báo cáo phân tích chi phí - lợi ích của mỗi dự án/chương trình.

Những quy định cụ thể của một chương trình, ví dụ như quy mô, tiêu chí, phương thức thực hiện... thường có vai trò quyết định đến mức độ thành công của chương trình, hay nói cách khác là có tác động quan trọng đến hiệu quả của chương trình đó. Nếu các tiêu chuẩn hợp lý của một chương trình trợ cấp nào đó của Chính phủ được định ra quá rộng, thì những người không có nhu cầu có thể nhận được phần lớn tiền trợ cấp. Ngoài ra, phương thức trợ cấp không phù hợp có thể gây ra những méo mó liên quan tới hành vi cá nhân dưới tác động của việc trợ cấp.

Sự công bằng và hiệu quả đòi hỏi phải thực hiện nhiều phân biệt có thể đã rõ ràng về nguyên tắc, nhưng khó quản lý trong thực tế. Sự phân biệt giữa người bị đói và người không bị đói là một phân biệt quan trọng, nhưng để đề ra chương trình cung cấp thực phẩm cho người thiếu đói cần một phương pháp dễ dàng nào đó để xác định xem ai là người thuộc diện đói. Sự xác định quá hẹp sẽ dẫn đến việc nhiều người cần lại không nhận được sự giúp đỡ. Do không thể xác định chính xác xem ai xứng đáng được nhận sự giúp đỡ, cho nên có sự đánh đổi giữa hai loại sai lầm nghiêm trọng trong quá trình xây dựng quy chế: phủ nhận sự giúp đỡ đối với những người đáng được; giúp những người không đáng được.

Như vậy, việc phân tích chi tiêu của Chính phủ phụ thuộc rất nhiều vào nội dung cụ thể của từng chương trình chi tiêu. Phân tích chi tiêu không phải là những công thức đơn giản hoặc là những số tiền thuần túy, có thể đem áp dụng một cách mù quáng

đối với tất cả các vấn đề mà không có cân nhắc, tính toán. Có tám yếu tố cơ bản cần chú ý khi phân tích các chương trình chi tiêu công cộng:

- Xác định nhu cầu, nguồn sản sinh ra cầu đối với chương trình của Chính phủ;
- Xác định thất bại của thị trường (nếu có) và đảm bảo chắc chắn xem điều gì là quan tâm đối với (những hậu quả) phân phối thu nhập hiện tại hoặc đối với cung cấp hàng hóa khuyến dụng;
- Xác định các chương trình có thể áp dụng thay thế nhằm giải quyết các vấn đề đã thấy rõ, lưu ý đặc biệt đến tầm quan trọng của các đặc điểm thiết kế nhằm xác định hậu quả của chương trình;
- Xác định hậu quả mang tính hiệu quả của các chương trình;
- Xác định sự lựa chọn giữa công bằng và hiệu quả;
- Xác định mức độ đạt các mục tiêu chính sách công bằng của các chương trình;
- Xác định tác động của quá trình chính trị đến việc xây dựng và thực hiện các chương trình công cộng như thế nào.

1.3. Vấn đề trọng số phúc lợi trong phân tích chi tiêu công

Như đã trình bày trên đây, bất kỳ chính sách nào cũng tạo ra những nhóm lợi ích khác nhau trong xã hội. Có những nhóm được nhiều/được ít; được lợi/chịu thiệt; hoặc chịu thiệt nhiều/thiệt ít... tùy theo quan điểm phân loại và tiêu chí đo đạc. Theo quan điểm của các nhà kinh tế học phúc lợi thì một hành động phân bổ hoặc tái phân bổ lợi ích đều tạo ra hai nhóm có lợi ích đối lập tương đối là nhóm được lợi và nhóm chịu thiệt. Tổng phúc lợi xã hội chỉ tăng lên khi lợi ích cận biên của phía chịu cắt giảm nhỏ hơn lợi ích cận biên của phía được nhận. Thực tiễn cho thấy, những cá nhân khác nhau được lợi khác nhau nhờ những chương trình cụ thể của Chính phủ. Do đó, giá trị cận biên là khái niệm lý thuyết chứ không giúp xác định xem mỗi người được lợi/chịu thiệt bao nhiêu. Trong điều kiện ấy, việc phân tích có thể vận dụng các kết quả nghiên cứu có trước, hoặc xây dựng lập luận để có thể gán trọng số lợi ích phù hợp cho các nhóm trong xã hội chịu tác động.

Đối với các chương trình khác nhau, việc phân tích cần tập trung vào các nhóm xã hội khác nhau, và lợi ích đối với mỗi người trong khuôn khổ một nhóm thu nhập khác nhau. Do đó chương trình giảm giá dầu đốt đối với những người có thu nhập dưới mức cụ thể nào đó rõ ràng đã đem lại lợi ích cho người nghèo chứ không phải người giàu, nhưng chỉ có lợi ích cho một số người nghèo hơn là những người khác. Nếu mức sử dụng dầu đốt của mọi người dân trong xã hội có sự chênh lệch rất lớn thì cách trợ giá dầu đốt có thể coi là cách giúp đỡ người nghèo không phù hợp, vì có thể hầu hết việc trợ giá cho dầu đốt đem lại lợi ích cho những người dùng nhiều dầu, mà có thể họ là người giàu và không đúng là đối tượng cần được giúp đỡ.

Trong trường hợp khác, chúng tôi cố gắng xác định xem người sản xuất bị tác động như thế nào. Điều này, thường là trọng tâm phân tích khi đánh giá các chương trình nhằm giúp đỡ các ngành cụ thể. Chẳng hạn như chương trình cho vay của Chính phủ đối với các công ty lớn nhận thầu công trình bảo trợ xã hội, chúng tôi có thể trình bày về tác động khác nhau đối với người lớn tuổi hiện tại so với người trẻ tuổi – người già trong tương lai. Những tác động này được gọi là tác động phân phối qua thời gian của chương trình.

Khi lợi ích của một chương trình đem lại cho người nghèo theo tỷ lệ nghịch (tức là họ nhận được nhiều hơn đóng góp vào chi phí cho chương trình thông qua hệ thống thuế), chúng tôi nói rằng, hệ thống phân phối của chương trình là lũy tiến. Nếu lợi ích đem lại cho người giàu theo tỷ lệ nghịch, chúng tôi gọi tác động thu nhập đó là lũy lùi. Thường có tranh cãi ai là người được hưởng lợi ích thực sự của một chương trình và triển vọng người đó sẽ nhận được do tác động phân phối của chương trình được xác định chủ yếu theo nhóm mà chương trình dự định tập trung vào. Ví dụ trợ cấp của Chính phủ cho giáo dục Cao đẳng thường được coi giúp đỡ cho con em người nghèo học Trung cấp, và do đó được coi có tác động phân phối lại tích cực. Nhưng những nghiên cứu cụ thể, thì con em của giới trung lưu và trên trung lưu thường học Cao đẳng, và dù Chính phủ trợ cấp theo cách nào thì họ cũng được hưởng. Do đó lợi ích ròng dành cho con em giới trung lưu và trên trung lưu là tỷ lệ nghịch và trợ cấp của Nhà nước là lũy lùi. Không rõ thu nhập của cha mẹ có phải là trung tâm chú ý thích hợp hay không; vì người được hưởng giáo dục không phải là cha mẹ mà là con cái và chính con cái là người sẽ nhận lương cao hơn nhờ trình độ giáo dục cao hơn.

Chúng ta hãy so sánh hậu quả của trợ cấp trực tiếp của Nhà nước cho các trường Đại học (cho phép các chương trình thu phí thấp hơn) so với những hậu quả của chương trình cho sinh viên vay. Tính trung bình, mỗi người học Đại học là những người có thu nhập cao hơn nhiều so với những người không học Đại học. Chương trình cho vay có thể lũy tiến hơn hệ thống hiện hành, trong đó thậm chí cả học sinh cao trung đã bỏ học, lương thấp cũng được trợ cấp để học Cao học. Tương tự như vậy, những chương trình trợ cấp nhà ở cho người nghèo; chương trình ổn định giá nông nghiệp của Chính phủ... đều mang bản chất là chuyển nguồn lực (thu nhập) của một nhóm dân cư đến cho nhóm dân cư khác. Phân tích về chính sách thì bắt buộc phải xem xét cả hai khía cạnh quan trọng, đó là tính chính trị (có được đa số chấp thuận và ủng hộ hay không); và tính kinh tế (có đem lại kết quả như chính sách chi tiêu (việc chi tiêu công cộng) mong đợi hay không.

Lý do quan trọng của việc nghiên cứu quá trình chính trị thực hiện những chương trình chi tiêu sẽ được giải quyết trong nội dung phân tích chính sách công; phần tiếp theo trong chương này chỉ đi sâu vào khía cạnh kỹ thuật của việc phân tích kết quả chi tiêu mang tính kinh tế.

Trọng số phúc lợi theo lợi ích cận biên

Cần nhớ lại nội dung của Chương 2, Mục 3.1 về các hàm phúc lợi xã hội. Để việc phân phối lại có ý nghĩa thì không thể sử dụng hàm phúc lợi của Jeremy Bentham trong phân tích. Hàm phúc lợi của John Rawls có thể sử dụng được nhưng nó không phù hợp cho việc đánh giá giá trị phúc lợi cho các nhóm khác ngoài nhóm cực nghèo. Hàm phúc lợi của Bernoulli-Nash phù hợp hơn cả cho việc xác định trọng số lợi ích trong quá trình phân phối lại.

Cách đưa trọng số phân phối xã hội vào phân tích có ảnh hưởng quyết định đến kết quả phân tích. Nếu chia dân cư thành các nhóm thu nhập; ví dụ, 1/4 là nhóm thu nhập thấp nhất, 1/4 nhóm thấp thứ hai...; Sau đó đánh giá mức độ được nhận lợi ích ròng của mỗi nhóm; bằng cách đó, nếu gắn trọng số vào nhóm thứ nhất, thì những người giàu hơn sẽ có trọng số nhỏ hơn. Sau đó đem nhân lợi ích với trọng số để có "lợi ích đã được tính toán". Cộng với kết quả của tất cả cả các nhóm, ta sẽ có lợi ích ròng đã được tính toán của cả dự án.Có thể có lợi ích ròng chưa được tính toán là âm và lợi

ích ròng đã được tính toán là dương. Do đó, tính hấp dẫn của dự án có thể phụ thuộc vào trọng số được tính như thế nào cho các nhóm.

Như trong phần cơ sở lý luận về hiệu quả đã phân tích, các nhà kinh tế thường gắn những đánh giá này với các quan điểm của họ về tỷ lệ mức độ hữu dụng cận biên của thu nhập giảm dần. Người ta tin rằng, mỗi đồng đôla tăng thêm mà cá nhân nhận được đều làm tăng phúc lợi của cá nhân đó, nhưng với một gia số nhỏ dần, và độ hữu dụng của mỗi cá nhân khác nhau, trong đó, một đô la tăng thêm cho người nghèo có giá trị hơn 1 đô la tăng thêm cho người giàu. Mức co giãn của độ hữu dụng cận biên càng lớn thì cá nhân càng lo lắng về giảm thu nhập. Do đó, họ sẽ mua bảo hiểm nhiều hơn. Có thể phỏng đoán về mức độ sợ rủi ro từ những lượng bảo hiểm đã mua với mức lãi khác nhau để áp dụng khi phân tích.

Có một số người nói rằng khi tính toán lợi ích - chi phí thực sự, có thể bỏ qua những tính toán phân phối, mặc dù có thể muốn đề cập một cách riêng biệt cách thức dự án ảnh hưởng đến các nhóm khác nhau. Những người khác thì kiên quyết cho rằng những tính toán về phân phối là trọng tâm của việc đánh giá chính sách công cộng.

Quan điểm thứ nhất có thể có một số cơ sở. Những người ủng hộ quan điểm này đồng ý rằng nếu Chính phủ muốn phân phối lại thu nhập, Chính phủ phải làm trực tiếp. Có nhiều dự án công cộng (không thuần túy là hàng hóa công) mà mục đích của nó là phân phối lại phúc lợi. Trong trường hợp đó, bỏ qua những cân nhắc phân phối khi đánh giá thì dường như bỏ qua toàn bộ vấn đề của dự án hoặc chương trình. Do đó, lập luận chủ yếu ủng hộ sự hỗ trợ giáo dục cấp liên bang là vì những hậu quả phân phối của nó; vì vậy, phân tích lợi ích – chi phí của chương trình giáo dục phải tận dụng trọng số phân phối.

2. Tổng quan về phương pháp phân tích/đánh giá hoạt động chi tiêu công cộng

2.1. Một số điểm quan trọng trong lựa chọn phương pháp

Trước hết, cần làm rõ về nội hàm khái niệm "phân tích", "đánh giá". Phân tích (Analysis) là một quá trình tư duy nhằm xem xét một cách hệ thống các thành tố, cấu trúc, quá trình diễn biến của một sự việc, để xác định nguyên nhân, tác động và hệ quả của sự việc ấy. Đánh giá (Evaluate) là việc đưa ra kết luận về tính chất hoặc chất lượng của một sự việc, ví dụ như tốt/xấu, có ích/vô ích, giá trị/vô giá trị... "Đánh giá" thường là bước tiếp theo của "Phân tích" hoặc kế thừa kết quả của "Phân tích".

Một phương pháp duy nhất không cho phép đánh giá/phân tích triệt để chính sách và đáp ứng các quan điểm khác nhau. Các phương pháp phân tích/đánh giá được miêu tả dưới đây chỉ tập trung vào một trong hai vấn đề: hiệu quả (efficiency) của chính sách (mối quan hệ giữa các nguồn lực của một chương trình với các kết quả đầu ra) hoặc kết quả (effectiveness) của chính sách (mức độ đạt được mục tiêu). Các yếu tố khác như vấn đề công bằng, không nhất thiết phải được phân tích bằng các phương pháp phân tích này.

Để thực hiện phân tích/đánh giá chính sách một cách toàn diện, các phương pháp định lượng cần được bổ sung bởi các phương pháp định tính, hoặc một số phương pháp nên được kết hợp với nhau. Việc "tránh các phương pháp thiển cận" cũng là vô cùng quan trọng, nhằm đạt được những đánh giá tổng thể, chủ yếu; tránh những nhận định phiến diện, thiên vị.

Độ tin cậy của các kết quả phân tích/đánh giá phụ thuộc rất nhiều vào dữ liệu, các giả định, các giả thuyết. Việc đảm bảo tính khách quan của dữ liệu và các giả định cũng quan trọng tương đương với kết quả đánh giá. Chi phí có thể tăng lên, tuỳ thuộc vào phương pháp phân tích được lựa chọn, kĩ năng của người đánh giá, mức độ sẵn có của dữ liệu, mức độ triệt để của việc phân tích/đánh giá chính sách. Việc làm rõ mục đích phân tích/đánh giá và lựa chọn phương pháp đạt hiệu quả nhất về mặt chi phí là rất cần thiết. Trong lựa chọn phương pháp phân tích, sự linh hoạt là vô cùng quan trọng.

Trong thực tế, nhiều phương pháp (định lượng và định tính) thường được kết hợp nhằm đạt hiệu quả cao. Ngoài ra, trong cùng một lĩnh vực chính sách, các phương pháp khác nhau cũng thường được sử dụng trong các trường hợp khác nhau.

2.2. Phương pháp phân tích hiệu quả chi tiêu công cộng

2.2.1. Phân tích chi phí - lợi ích (Cost-benefit analysis)

Lợi ích và chi phí xã hội tạo ra bởi một chương trình được thể hiện qua giá trị tiền tệ và so sánh với nhau. Giá trị hiện tại thuần của lợi ích xã hội của lựa chọn chính sách (lợi ích - chi phí) càng lớn, lựa chọn chính sách đó càng hợp lí. Cụ thể, khi có một vài lựa chọn chính sách, thứ tự ưu tiên được xác định dựa trên lợi ích chiết khấu xã hội thuần. Tuy nhiên, khi có nhiều lựa chọn nhưng ngân sách lại giới hạn, các tiêu chuẩn khác như tỉ lệ chi phí lợi ích hay tỷ lệ hoàn vốn nội bộ cũng có thể sẽ được sử dụng.

Vì lợi ích và chi phí xã hội được tích hợp vào một giá trị duy nhất, nguyên tắc quyết định là rất rõ ràng. Với phương pháp này, sự so sánh giữa nhiều lựa chọn chính sách là hoàn toàn có thể thực hiện được. Trên thực tế, khó có thể thể hiện tất cả các lợi ích và chi phí xã hội theo giá trị tiền tệ. Về cơ bản, các yếu tố khác như mức độ công bằng hay tiện nghi không thể được phân tích bằng phương pháp này (Một số trường hợp có ý định làm điều này nói chung đều đang trong giai đoạn thử nghiệm). Các yếu tố định lượng không nên bị bỏ qua khi sử dụng phương pháp này. Phương pháp này hiếm khi được sử dụng trong các lĩnh vực thông thường ngoại trừ các công trình công cộng hoặc các quy định. Phương pháp này có thể được ứng dụng phân tích hiệu quả các công trình công cộng... hoặc phân tích về tác động của một số quy định, quy chế.

2.2.2. Phân tích chi phí - kết quả (Cost-effectiveness analysis)

Khái niệm: Phương pháp này không phải lúc nào cũng thể hiện tất cả các lợi ích và chi phí xã hội thông qua giá trị tiền tệ. Thay vào đó, các đơn vị khác nhau được sử dụng và tích hợp thống nhất bằng một đơn vị giá trị thông qua tính toán. Lợi ích tính toán được (thường được gọi là "hiệu quả" trong phương pháp này) được so sánh với chi phí. Tỉ lệ giữa lợi ích và chi phí xã hội của lựa chọn chính sách, còn gọi là hiệu quả trên một đơn vị chi phí, càng lớn, lựa chọn chính sách đó càng hợp lí.

Đặc điểm: Phương pháp này thường dễ thực hiện hơn phương pháp phân tích chi phí - lợi ích vì không phải chuyển đổi tất cả các lợi ích và chi phí thành giá trị tiền tệ. Vì lợi ích và chi phí xã hội được tích hợp vào một giá trị duy nhất, một vài lựa chọn chính sách cho một vấn đề có thể được so sánh với nhau. Tuy nhiên, phương pháp này có thể không thích hợp khi so sánh các lựa chọn chính sách nếu chúng lần lượt tạo ra

các tác động khác nhau. Các yếu tố định lượng không nên bị bỏ qua khi sử dụng phương pháp này.

Ứng dụng cụ thể: Một số phân tích về tác động của quy định, quy chế; Nghiên cứu đánh giá các chương trình khoa học công nghệ của Vương quốc Anh; Nghiên cứu đánh giá các chương trình xúc tiến xuất khẩu của Vương quốc Anh.

2.2.3. Phân tích chi phí (Cost analysis)

Khái niệm: Phương pháp này không cần so sánh sự khác biệt trong lợi ích của các lựa chọn chính sách, mà chỉ xem xét các chi phí tương đối dễ dàng đo đạc được. Đối với các dịch vụ công đã được thực hiện bởi khu vực công cộng cộng, sự cạnh tranh giữa nhà cung cấp công cộng ban đầu với các nhà cung cấp tư nhân có thể được thúc đẩy nhằm nâng cao hiệu quả công việc mà không làm giảm chất lượng dịch vụ. Chính quyền có thể mua các dịch vụ liên quan ở khu vực công cộng cộng hoặc khu vực tư nhân tuỳ thuộc vào mức độ dịch vụ (khả năng cung cấp dịch vụ, công nghệ, sự ổn định về chất lượng, chi phí hiện tại...).

Đặc điểm: Phương pháp này chủ yếu được sử dụng để so sánh chi phí tài chính (và có thể là một số lợi ích tài chính). Bởi vì các chi phí và lợi ích không phải tài chính không được xem xét tới nên phương pháp này là tương đối dễ thực hiện và có thể đảm bảo tính khách quan. Tuy nhiên, phương pháp phân tích chi phí không mang lại câu trả lời cho câu hỏi một số hành động của Chính phủ có cần thiết hay không bởi vì tất cả các lợi ích và chi phí xã hội không được xem xét bởi phương pháp này. Phương pháp kiểm nghiệm thị trường chủ yếu được sử dụng để so sánh chi phí tài chính (và một số lợi ích). Do phương pháp này không xem xét cả chi phí và lợi ích xã hội, chính quyền phải sử dụng một số phương pháp khác để xác định xem các dịch vụ liên quan có nên được cung cấp công cộng hay không.

Ứng dụng cụ thể: Phân tích chi phí đầu tư và cho vay của quỹ; Luật cải cách tín dụng Liên bang của Hoa Kỳ; Phân tích chi phí tuân thủ theo quy định ở Vương quốc Anh; Nghiên cứu về Doanh thu nội địa Vương quốc Anh; Nghiên cứu chính sách phát triển của Indianapolis (thủ phủ của tiểu bang Indiana) Hợp chủng quốc Hoa Kỳ...

2.3. Phương pháp phân tích kết quả chi tiêu công cộng

2.3.1. Phân tích thống kê

Khái niệm: Phân tích thống kê chi tiêu công (Public Expenditure Statistical Analyses - PESA) là phương pháp đầu tiên được đề xuất và áp dụng tại Anh. PESA được tiến hành nhằm hai mục tiêu sau: (i) cung cấp các thông tin về kế hoạch chi tiêu của Chính phủ và kết quả đem lại của những hoạt động chi tiêu ấy; (ii) trình bày những phân tích thống kê về chi tiêu công. Nội dung phân tích bao gồm cả quá trình lập kế hoạch tài khóa cho đến quy trình và nguyên tắc kiểm soát chi tiêu. PESA phân tích và đánh giá việc chi tiêu của các cấp thuộc hệ thống hành chính Nhà nước và các tổ chức thuộc khu vực công cộng bao gồm cả các tổng công ty và tập đoàn Nhà nước. Đối với khu vực dịch vụ công, PESA sử dụng phương pháp phân tích thống kê để đánh giá việc chi tiêu này cho toàn bộ kết quả của hoạt động dịch vụ mà khu vực công cộng đảm nhiệm.

Quan hệ giữa các yếu tố có thể được kiểm soát bởi khu vực công cộng phụ trách chương trình và các yếu tố nằm ngoài tầm kiểm soát (môi trường bên ngoài), được

phân tích bằng việc sử dụng phân tích hồi quy và/hoặc các mô hình kinh tế lượng. Các phương pháp phân tích tương tự có thể được sử dụng để xác định lí do tại sao xảy ra sự khác biệt giữa mục tiêu và kết quả thực tế. Một "nhóm thực nghiệm" chịu ảnh hưởng của một chương trình và một "nhóm đối chứng" không tham gia vào chương trình được lập nên để so sánh với nhau trong các điều kiện hoàn toàn tương đồng ngoại trừ tác động của chương trình. Với phương pháp này, hiệu quả và tác động của các chương trình liên quan có thể được xác định và đo đạc.

Đặc điểm: Phương pháp này nhằm mục đích xác định và tính toán các hiệu ứng tạo ra bởi các chương trình có liên quan. Tuy nhiên ngay cả khi mối quan hệ tương quan lẫn nhau giữa nguyên nhân và kết quả được chứng minh về mặt thống kê, sự tương quan này vẫn không phải là bằng chứng thuyết phục về mối quan hệ nhân quả giữa chúng. Các yếu tố định lượng không thể bị bỏ qua khi sử dụng phương pháp này.

Ứng dụng cụ thể: Đánh giá chương trình Dairy Termination của Hoa Kỳ.

2.3.2. Nghiên cứu bán thực nghiệm

Khái niệm: Một "nhóm thực nghiệm" chịu ảnh hưởng của một chương trình và một "nhóm đối chứng" không tham gia vào chương trình được lập nên để so sánh với nhau trong các điều kiện hoàn toàn tương đồng, ngoại trừ tác động của chương trình. Với phương pháp này, hiệu quả và tác động của các chương trình liên quan có thể được xác định và đo đạc.

Đặc điểm: Phương pháp này đòi hỏi sự hoàn toàn tương đồng giữa các điều kiện của "nhóm thực nghiệm" và "nhóm đối chứng" ngoại trừ các tác động bởi chương trình. Đáp ứng điều kiện này gần như là không khả thi. Như vậy, việc đặt các giả định phù hợp và vận dụng trong các điều kiện không hoàn toàn tương đồng mang tính bán thực nghiệm và khả thi hơn trong thực tế.

Ứng dụng cụ thể: Đánh giá chương trình California Ignition Interlock Pilot.

2.3.3. Đo lường kết quả hoạt động

Khái niệm: Các tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động như các hiệu ứng, sự hài lòng của khách hàng, tiến độ chương trình, v..v được thiết lập trong giai đoạn lập kế hoạch, và các kết quả được đo lường và phân tích nhằm xác định các vấn đề của chương trình và tìm phương pháp khắc phục. Nói chung, các phương pháp phân tích cứng nhắc như phân tích thống kê hay nghiên cứu bán thực nghiệm thường không được sử dụng.

Đặc điểm: Phương pháp này cho thấy sự hiệu quả trong việc thu hút sự chú ý của các nhà quản lí chương trình vào kết quả của chương trình. Phương pháp này cũng có tác dụng như một công cụ để tìm ra các lĩnh vực cần có các hành động của khu vực công cộng và tăng cường trách nhiệm giải trình của khu vực công. Do các so sánh nhân quả chặt chẽ không được thực hiện, phương pháp này về cơ bản không thể cung cấp thông tin cần thiết để lựa chọn chương trình tối ưu trong nhiều chương trình được phát triển nhằm ứng phó với một vấn đề nào đó.

Ứng dụng cụ thể: US GPRA; Hệ thống đo lường kết quả hoạt động của quận Mie; Một số nghiên cứu đánh giá công nghệ của MITI.

2.4. Phương pháp phân tích khác có thể áp dụng cho chi tiêu công cộng

Khái niệm: Các tác động của một chương trình đa mục tiêu thường rất khó có thể đo lường bằng các tiêu chí số lượng. Trong trường hợp ấy, có thể áp dụng các phương pháp thu thập những cảm nhận, phản hồi, nhận biết kết quả từ các đối tượng liên quan. Phương pháp thực tế bao gồm cách thức thu thập nhận định của các chuyên gia, các cuộc phỏng vấn những đối tượng chịu tác động, nghiên cứu trường hợp cụ thể, tổng quan tài liệu hiện có...

Đặc điểm: Phương pháp này có thể đánh giá tất cả các vấn đề liên quan tới một chương trình như hiệu quả, hiệu suất, cơ chế tạo ra các tác động, rủi ro và các yếu tố khác. Tuy nhiên, phương pháp này gần như không thể cung cấp các thông tin cần thiết trong việc so sánh độ lớn của những tác động tích cực và tiêu cực của chương trình. Phương pháp này có thể được hỗ trợ bởi việc bổ sung một số phân tích định lượng, từ đó nâng cao tính thuyết phục.

Ứng dụng cụ thể: Một vài phân tích về tác động của quy định, quy chế; Một số nghiên cứu đánh giá chương trình (chương trình phát triển, chương trình chính sách, đầu tư); Đánh giá chính sách dệt may của MITI: Nghiên cứu Đánh giá công nghệ của MITI; Nghiên cứu đánh giá ODA.

(Ghi chú): Effectiveness means "degree of achievement of (output/outcome) objectives"; Efficiency means "relations between resource inputs and the outputs".

3. Phân tích Chi phí - Lợi ích mở rộng (Expanded CBA)

3.1. Giới thiệu CBA mở rộng

Phân tích Chi phí - Lợi ích (CBA) là một quy trình nhận dạng, đo lường và so sánh các lợi ích và chi phí xã hội của một dự án hoặc một chương trình đầu tư. Một "chương trình" là một tập hợp nhiều dự án được thực hiện trong một giai đoạn xác định với một mục tiêu cụ thể. Dự án được đề cập ở đây có thể là dự án công (thường do khu vực công cộng thực hiện) hoặc dự án tư.

Cả hai loại dự án trên cần được "thẩm định" để xác định xem chúng có sử dụng hiệu quả các nguồn lực khan hiếm hay không. Việc xem xét dự án tư hiệu quả ra sao cho phép chủ doanh nghiệp ra quyết định đầu tư tối ưu trong điều kiện nguồn lực và thông tin xác định. Dự án có hiệu quả lợi ích - chi phí cao nhất là dự án bảo đảm lợi nhuận cao nhất cho doanh nghiệp. Đối với dự án công, xem xét tính hiệu quả của việc sử dụng nguồn lực liên quan đến chi phí và lợi ích của nhiều đối tượng khác trong xã hội, chứ không chỉ của những đối tượng liên quan trực tiếp (như nộp thuế, tạo công ăn việc làm, gây ô nhiễm…). Những ảnh hưởng này được gọi là các lợi ích và chi phí "xã hội" (nhằm phân biệt với các lợi ích và chi phí tư nhân thuần túy). CBA cũng có thể được sử dụng để "phân tích" các ảnh hưởng của những thay đổi trong các chính sách công như thuế, trợ cấp, quy định… Ngoài ra, CBA còn được dùng để thẩm định các dự án tư nhân trên quan điểm xã hội trong một số trường hợp cần thẩm định, đánh giá.

Các dự án công có thể là việc cung cấp: Vốn vật chất dưới dạng cơ sở hạ tầng như cầu, đường, đập thủy điện, thủy lợi…; Vốn tài nguyên như cải tạo đất, bảo tồn, kiểm soát ô nhiễm, quản lý thủy sản, xây công viên...; Vốn nhân lực như sức khỏe, giáo dục, kỹ năng…; Vốn xã hội như chương trình cai nghiện, ngăn chặn tội phạm, giảm thất nghiệp…

Đầu tư liên quan đến việc chuyển nguồn lực (đất đai, lao động, vốn) từ việc sản xuất cho tiêu dùng hiện tại sang sản xuất các hàng hóa "vốn" nhằm làm tăng luồng hàng hóa tiêu dùng trong tương lai. Một dự án đầu tư là một sự phân bổ cụ thể các nguồn lực hiện tại để tạo ra một luồng sản lượng trong tương lai.

Chi phí của dự án được đo bằng "chi phí cơ hội", tức giá trị các hàng hóa và dịch vụ đáng ra đã được tạo ra từ các đầu vào như đất đai, lao động, và vốn nếu chúng đã không được sử dụng cho dự án.

Lợi ích của dự án được đo bằng "giá sẵn lòng chi trả (WTP)" của người tiêu dùng cho toàn bộ giá trị đầu ra của dự án. Thị trường cạnh tranh và thị phần của dự án là không đáng kể, thì WTP bằng giá thị trường. Thị trường cạnh tranh và thị phần của dự án là đáng kể, thì WTP cho các đơn vị đầu ra tăng thêm sẽ thấp hơn giá thị trường.

Lợi ích của người tiêu dùng được đo bằng diện tích dưới đường cầu và trên mức giá cân bằng (thặng dư tiêu dùng). Lợi ích của người sản xuất được đo bằng diện tích trên đường cung và dưới mức giá cân bằng (thặng dư người sản xuất). Các khái niệm thặng dư tiêu dùng và thặng dư sản xuất chỉ phù hợp khi các "giá thị trường" của đầu vào/đầu ra thay đổi khi thực hiện dự án.

Vai trò của phân tích lợi ích – chi phí: CBA có vai trò giúp người phân tích có một khung phân tích hệ thống, đơn giản; đồng thời giúp người ra quyết định dễ dàng thẩm định/đánh giá kết quả phân tích, dễ dàng kiểm tra tính nhất quán của kết quả phân tích; dễ dàng nhận biết các dữ liệu và giả định của dự án. Người phân tích "cung cấp" thông tin cho người ra quyết định – người "thẩm định" hoặc "đánh giá" dự án; chỉ hỗ trợ quá trình ra quyết định chứ không thay thế quá trình ra quyết định. Căn cứ vào kết quả CBA, người ra quyết định sử dụng kết quả phân tích, cùng với các thông tin khác để ra quyết định.

CBA hoặc BCA hiện nay mới phát huy được vai trò của mình trong phạm vi so sánh đánh giá các dự án công trong cùng lĩnh vực. Việc sử dụng CBA để so sánh các dự án khác lĩnh vực chưa đạt được sự tin cậy và tính thuyết phục cao, do đó chưa hoàn toàn đáp ứng được việc đánh giá tổng thể các chương trình chi tiêu giữa các ngành khác biệt (ví dụ: khó có thể so sánh CBA giữa một chương trình chi tiêu cho Quốc phòng và một chương trình chi tiêu cho giáo dục). Đây chính là hạn chế của các nhà phân tích CBA và cũng là không gian dành cho các nhà chính trị, các nguyên thủ quốc gia phát huy tài năng thiên bẩm của mình.

Rất nhiều trường hợp cho thấy trong bối cảnh mà các nhà khoa học chưa hoặc không thể đưa ra các tiêu chí phân tích đánh giá nhằm tư vấn cho những quyết định quan trọng thì các nguyên thủ quốc gia phải gánh trách nhiệm này. Trong đó, lịch sử cho thấy không ít nguyên thủ quốc gia đã có những quyết định thiên tài, đem lại lợi ích lớn lao cho đất nước của mình, đồng thời cũng không ít quyết định sai lầm đã đưa dân tộc ấy đến bờ vực thảm họa. Cho đến thời điểm tiến hóa hiện nay của nhân loại thì con người còn phải chấp nhận rủi ro này.

Khi ra quyết định thực hiện một việc đầu tư kinh doanh nào đó, các hãng tư nhân luôn phải suy tính trước một loạt các khả năng lựa chọn. Cơ sở ra quyết định như vậy phụ thuộc vào kết quả đánh giá về tỷ lệ lợi ích/phí tổn trong các khả năng lựa chọn xem hoạt động đầu tư nào có khả năng đem lại nhiều lợi nhuận hơn cả. Hoạt động này được gọi là Phân tích Chi Phí - Lợi ích (CBA), được khái quát thành 4 bước như sau:

• Xác định một tổng thể các dự án có thể thực hiện để xem xét. Nếu hãng thép muốn mở rộng năng lực sản xuất, thì có thể có nhiều cách. Có thể có nhiều loại công nghệ sẵn có để luyện quặng; có nhiều hình dạng thép có thể được sản xuất ra. Bước đầu tiên là liệt kê ra những phương án chủ yếu.

• Xác định toàn bộ hậu quả của mỗi phương án. Vì hãng quan tâm chủ yếu đến đầu vào và đầu ra, do đó hãng sẽ quyết định số lượng lao động, quặng sắt, than và các vật liệu khác cần thiết cho mỗi phương án sản xuất. Hãng sẽ đánh giá chất lượng thép do mỗi phương án sản xuất ra; xác định lượng phế thải.

• Định giá trị của mỗi lượng đầu vào và đầu ra. Hãng sẽ phải dự tính chi phí của mỗi loại lao động (với tay nghề khác nhau) trong suốt đường đời của nhà máy; dự tính chi phí của các đầu vào khác như than, quặng. Hãng cũng sẽ phải dự tính giá thép mà hãng sẽ bán cũng như chi phí xử lý phế thải, lãng phí.

• Cộng tất cả chi phí và lợi ích để tính tổng lợi nhuận của dự án. Hãng sẽ thực hiện dự án mang lại mức lợi nhuận cao (chệnh lệch tối đa giữa chi phí và lợi ích). Tất nhiên, lãi phải dương. Nếu lợi nhuận của tất cả các dự án dự tính là âm, hãng sẽ không thực hiện, mà đầu tư vốn vào chỗ khác.

3.2. Phân tích chi phí – lợi ích xã hội

Khi đánh giá một dự án, Chính phủ cũng cần phải thực hiện một quá trình về cơ bản giống như việc phân tích chi phí - lợi ích của doanh nghiệp. Tuy nhiên có hai điểm khác nhau cơ bản giữa phân tích chi phí – lợi ích xã hội và doanh nghiệp kinh doanh:

Chỉ có những hậu quả của các dự án mà doanh nghiệp quan tâm là có ảnh hưởng đến tỷ suất lợi nhuận của doanh nghiệp. Còn Chính phủ lại quan tâm đến những hậu quả ở tầm rộng hơn, chẳng hạn như những ảnh hưởng của một con đê đối với hệ sinh thái; tác động của con đê đến việc sử dụng dòng sông vào mục đích giải trí...

Doanh nghiệp sử dụng giá thị trường để đánh giá số tiền phải trả để mua đầu vào và phần thu nhờ bán sản phẩm. Tuy nhiên, nhiều khoản lợi ích hoặc chi phí thuộc khía cạnh xã hội không thể sử dụng giá thị trường. Có hai trường hợp Chính phủ có thể không sử dụng giá trị thị trường để đánh giá dự án: (a) trong nhiều trường hợp không có giá trị thị trường vì đầu ra và đầu vào không có bán ngoài thị trường. Không khí trong lành không có giá thị trường, cuộc sống an toàn không có giá, không có giá giữ gìn cảnh thiên nhiên. (b) trong những trường hợp khác, giá thị trường không đại diện hết chi phí hoặc lợi ích xã hội cận biên. Cần nhớ lại rằng khi không có thất bại của thị trường thì giá thị trường phản ánh được chi phí và lợi ích xã hội cận biên. Khi không có thất bại của thị trường, Chính phủ cũng có thể sử dụng giá thị trường để tính CBA cho các dự án của mình. Tuy nhiên, trong rất nhiều trường hợp, Chính phủ phải sử dụng cách đo đạc gián tiếp để xác định các khoản lợi ích hoặc tổn thất liên quan đến các dự án công cộng.

3.3. Đánh giá hàng hóa phi thị trường

Khi nào có thất bại thị trường thì giá thị trường có thể không phản ứng đúng chi phí hay lợi ích xã hội cận biên. Trong trường hợp đó, các nhà kinh tế cố gắng tính chi phí hoặc lợi ích xã hội cận biên thực, ví dụ như việc thuê thêm một công nhân hoặc nhập khẩu thêm hay xuất khẩu thêm hàng hóa; họ gọi đó là "giá xã hội" hoặc "giá ngầm". Thuật ngữ giá ngầm nhắc chúng ta nhớ lại rằng giá này không thực sự tồn tại

trên thị trường, nhưng nó lại là giá xã hội thực được phản ánh một cách không hoàn hảo trong giá thị trường.

Phần khó nhất trong việc tính giá ngầm là theo dõi toàn bộ hậu quả hành vi của Chính phủ khi có thất bại của thị trường. Các nhà kinh tế cũng thường không thống nhất với nhau về bản chất của thất bại thị trường, và về hậu quả hành vi của Chính phủ. Ví dụ, một số nhà kinh tế đã lập luận rằng, bởi vì hầu hết các nước kém phát triển có thất nghiệp cao, chi phí xã hội cận biên của việc tuyển thêm một người rất thấp. Nhưng thuê một công nhân thất nghiệp ở thành phố có thể làm cho người lao động di chuyển từ nông thôn vào thành phố. Chi phí xã hội để thuê lao động ở thành phố do đó sẽ làm giảm sản lượng ở nông thôn và tiền lương ngầm sẽ cao hơn so với khi không có sự di dân đến đó.

Đương nhiên, điều đó không giống như một công chức làm việc ở một cơ quan đánh giá dự án nào đó có thể tìm ra toàn bộ hậu quả của việc thực hiện dự án. Ông ta không thể chắc chắn có được một "giá ngầm" thích hợp để sử dụng. Do đó, ở một số nước sử dụng rộng rãi phân tích chi phí – lợi ích, ông Bộ trưởng kế hoạch có thể hướng dẫn những người đánh giá dự án nên sử dụng giá ngầm nào. Ở Hoa Kỳ, phần lớn phân tích chi phí – lợi ích đều được giả định lương thị trường là tiền lương hợp lý có thể sử dụng.

3.4. Tỷ lệ chiết khấu để phân tích lợi ích – chi phí xã hội

Trong phần thảo luận của chúng ta về phân tích lợi ích – chi phí tư nhân, chúng tôi đã lưu ý rằng 1 đôla của năm sau hoặc năm sau nữa không có giá trị bằng 1 đôla hiện nay. Do đó, thu nhập trong tương lai hoặc chi phí cũng vậy, phải được chiết khấu. Khi quyết định thực hiện dự án hay không, chúng ta nghiên cứu giá trị chiết khấu hiện tại.

Để đánh giá các dự án dài hạn, như dự án đắp đê điều, việc lựa chọn tỷ lệ chiết khấu rất quan trọng: nếu sử dụng tỷ lệ 3% lãi suất thì dự án nghe có vẻ thuận lợi và hấp dẫn hơn là 10%. Nếu thị trường vận hành hoàn hảo, lãi suất thị trường sẽ phản ánh được chi phí cơ hội của các nguồn lực đem sử dụng và đánh giá thu nhập tương ứng ở các giai đoạn khác nhau. Nhưng nhiều người cho rằng các thị trường vốn hoạt động không tốt. Hơn nữa, thuế có thể gây ra những méo mó lớn. Do đó, không rõ là lãi suất nào của thị trường nên được áp dụng: lãi suất Chính phủ có thể vay, hay lãi suất mà những người nộp thuế có thể vay?

Mặc dù các nhà kinh tế chưa thống nhất về mức thực tế có thể áp dụng nhưng đã thống nhất về nguyên tắc. Một là, cần phải cân nhắc xem dự án sẽ ảnh hưởng đến nền kinh tế như thế nào, ai sẽ được hưởng lợi. Điều đó thường là chủ đề của các cuộc tranh cãi. Ví dụ, một dự án của Chính phủ chèn lấn cơ hội của của một dự án tư nhân. Khi đó phần giảm ròng về tiêu dùng trong thời gian thực hiện dự án sẽ khác nhiều so với chi phí thực hiện trực tiếp và nói chung là nhỏ hơn; và phần tăng ròng về tiêu dùng trong thời kỳ tiếp theo cũng nhỏ hơn.

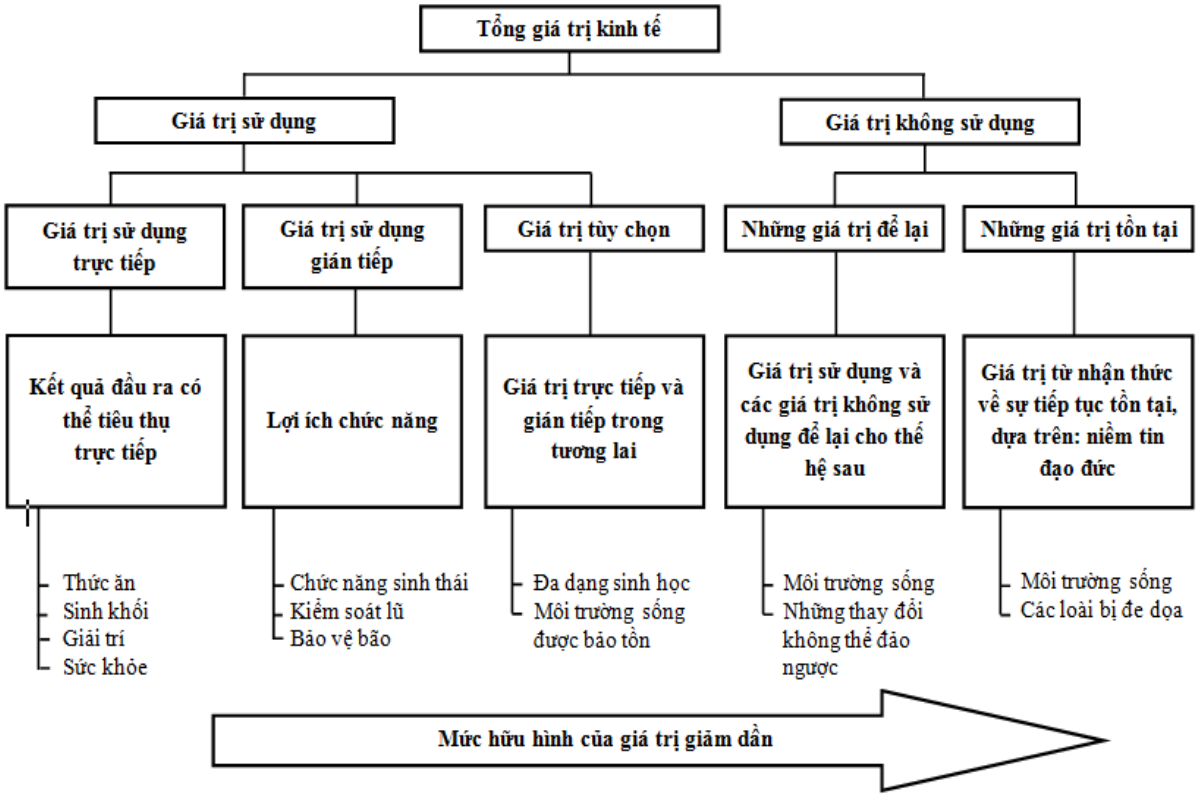
Nếu cá nhân được hưởng lợi từ dự án cũng là những người phải chịu chi phí, chúng ta chỉ phải sử dụng tỷ lệ thay thế cận biên của họ, họ sẽ sẵn sàng đến mức nào để đổi giữa giảm tiêu dùng hiện tại để lấy cái lợi trong tiêu dùng tương lai. Vì vậy tỷ lệ thay thế cận biên của họ liên quan trực tiếp với lãi suất vay và cho vay của họ, cho nên trong trường hợp này chúng ta có thể sử dụng lãi suất thị trường để tính chi phí và lợi

ích của các thời kỳ khác nhau. Điều quan trọng là phải nhớ rằng, phần chúng ta chiết khấu là thay đổi ròng về tiêu dùng ở mỗi thời kỳ. Thay đổi đó có thể khác nhiều so với chi phí trực tiếp hoặc lợi ích của các dự án ở mỗi thời kỳ bởi vì dự án sẽ ảnh hưởng đến đầu tư và tiết kiệm của tư nhân.

Nếu dự án của Chính phủ lấn mất chỗ của dự án tư nhân có cùng quy mô thì chi phí thuần túy của dự án bằng 0. Nếu cả hai có cùng kết quả trong một thời kỳ thì chúng ta có thể dễ dàng quyết định việc thực hiện dự án: chúng ta phải thực hiện dự án của Chính phủ nếu kết quả của dự án cao hơn dự án tư nhân; và cũng tương tự như thế, nếu tỷ suất lợi nhuận của dự án Chính phủ cao hơn của dự án tư nhân. Theo quan điểm chi phí cơ hội, thì tỷ suất lợi nhuận của người sản xuất được sử dụng để đánh giá dự án.

3.5. Lượng giá và giá bóng

Lượng giá: Lượng giá là phương pháp quy ra giá trị, thường đo bằng tiền đối với những đối tượng cần được xem xét dưới giác độ giá trị, trong khi thị trường chỉ phản ánh giá trị danh nghĩa hoặc không phản ánh được giá trị của đối tượng ấy.



Hình 10.1 Giá trị kinh tế của hàng hoá/dịch vụ

Giá bóng[27] (shadow price) là giá trị của các hàng hóa hoặc dịch vụ không có giá được phản ánh trên trị trường, chủ yếu được đo đạc bằng các phương pháp lượng giá phi thị trường, và thường được sử dụng trong CBA.

Giá phi thị trường: Khi cần lượng giá những đối tượng cụ thể và có thị trường, việc lượng giá có thể tiến hành tương đối thuận lợi bằng các phương pháp giá thị trường. Tuy nhiên, đối với những giá trị không có thị trường, việc lượng giá phải tìm

[27] Shadow price (http://www.economist.com/economics-a-to-z/s)

ra những cơ sở khoa học hợp lý và khả thi nhằm làm bộc lộ giá trị của những đối tượng ấy. Cách thức làm bộc lộ giá trị của những đối tượng không có trên thị trường được gọi chung là "phương pháp lượng giá phi thị trường".

3.6. Đánh giá sự rủi ro/mạo hiểm và tỷ lệ chiết khấu

Sai lầm phổ biến nhất khi cố gắng giải quyết những bất ổn định về lợi ích và chi phí của dự án là cho rằng khi gặp rủi ro Chính phủ nên sử dụng tỷ lệ chiết khấu cao hơn. Hãy nhớ lại rằng tỷ lệ chiết khấu liên quan đến giá trị của đồng đô la tại một thời điểm và giá trị của nó tại thời điểm khác. Để thấy được việc tăng tỷ lệ chiết khấu có thể dẫn đến những hậu quả ngớ ngẩn như thế nào, hãy xem xét một dự án đòi hỏi chi tiêu khi kết thúc. Giả định rằng có sự không chắc chắn về chi phí đó. Chúng ta thường cho rằng sự không chắc chắn này có thể làm cho dự án kém hấp dẫn hơn nếu chúng ta biết chắc chắn chi phí kết thúc này. Nhưng hãy cân nhắc xem chuyện gì sẽ xảy ra nếu chúng ta sử dụng tỷ lệ chiết khấu cao hơn để bù đắp sự rủi ro đó: giá trị hiện tại của những chi phí đó giảm đi và dự án có vẻ hấp dẫn hơn hoặc ít hấp dẫn hơn. Việc sử dụng tỷ lệ chiết khấu cao hơn làm lẫn lộn sự đánh giá thu nhập ở các thời điểm khác nhau với đánh giá mạo hiểm; đây là hai vấn đề tách biệt nhau.

Để đánh giá rủi ro, các nhà kinh tế áp dụng quan điểm giá trị tương đương chắc chắn. Giả sử có một dự án đánh giá rất mạo hiểm, năm sau sản phẩm của dự án có thể là 0 đôla hoặc 100 đôla; khả năng kết quả là 50-50, giá trị trung bình là 50 đôla. Tuy nhiên nếu chúng ta không thích mạo hiểm thì rõ ràng là chúng ta thích dự án có kết quả chắc chắn là 50 đôla. Trên thực tế, chúng ta có thể thích dự án có kết quả thấp hơn giá trị trung bình và rủi ro thấp hơn. Nếu chúng ta bàng quan trong việc lựa chọn giữa dự án có giá trị trung bình là 50 đôla và một dự án hoàn toàn an toàn với giá trị 45 đôla, thì chúng ta có thể nói rằng 45 đô la là giá trị tương đương của sự chắc chắn của dự án mạo hiểm có giá trị trung bình 50 đôla. Hay, chúng ta có thể nói rằng yếu tố chiết khấu mạo hiểm/rủi ro là 10% tức là, chúng ta quy đổi giá trị trung bình với 10% để có được giá trị tương đương chắc chắn. Để đánh giá các dự án mạo hiểm, chúng ta chỉ cần lấy giá chiết khấu hiện tại của giá trị tương đương của sự chắc chắn.

Bằng cách ấy, các dự án mạo hiểm phải có tỷ lệ hoàn vốn cao hơn các dự án an toàn với giá trị tương đương chắc chắn có thể chấp nhận như nhau. Khoản thu mà dự án mạo hiểm phải kiếm thêm để bù đắp là phần thưởng mạo hiểm của dự án. Làm thế nào để đánh giá rủi ro của nhiều dự án khác nhau? Trong một số trường hợp, ví dụ như rủi ro phát điện, Chính phủ có thể xem tư nhân đánh giá chúng thế nào.

3.7. Một số phương pháp lượng giá phi thị trường tiêu biểu

Nội dung sau giới thiệu một số phương pháp lượng giá được áp dụng khá phổ biến hiện nay trên thế giới về tổn thất đối với môi trường, môi sinh và các giá trị lưu truyền. Phương pháp luận cơ bản ở đây là căn cứ vào sự khác biệt về chất lượng môi trường trước và sau sự cố, người ta tìm cách đánh giá những tổn thất bộc lộ qua thay đổi về năng suất, chất lượng sản phẩm, hoặc thay đổi hành vi của con người như là hệ quả của việc biến đổi môi trường, môi sinh đó gây ra. Xin điểm qua các phương pháp lượng giá tiêu biểu sau:

(i) Phương pháp chi phí du lịch (Travel Cost Method)

Phương pháp chi phí du lịch sử dụng các chi phí của khách du lịch làm cơ sở để tính giá trị của điểm tham quan. Bằng cách thu thập các số liệu chi phí du lịch và một

số yếu tố khác có liên quan (thu nhập, số lần đến thăm…), có thể ước lượng tổng lượng tiền mà khách du lịch sẵn lòng trả cho cảnh quan môi trường cụ thể.

(ii) Phương pháp thay đổi năng suất (Productivity Change Method)

Phương pháp thay đổi năng suất chú trọng vào các tài nguyên thiên nhiên với tư cách là đầu vào của quá trình sản xuất hàng hóa và dịch vụ. Khi đầu vào giảm thì sẽ dẫn đến giảm dịch vụ cung cấp cho sản xuất, kết quả làm giảm lợi ích của người sản xuất tính theo giá thị trường. Tổng suy giảm lợi ích này là thiệt hại do sự cố môi trường đem lại.

(iii) Phương pháp chi phí sức khỏe (Cost of Illness)

Phương pháp chi phí sức khỏe được sử dụng để tính toán chi phí chữa các bệnh tật gây ra bởi ô nhiễm môi trường. Chi phí này được coi như giá trị thiệt hại mà tai biến thiên nhiên gây ra đối với nguồn lực vốn con người. Trong phương pháp chi phí sức khỏe, thiệt hại được xác định dựa trên mối quan hệ giữa mức độ ô nhiễm với mức độ tác động lên sức khỏe.

(iv) Phương pháp chi phí thay thế (Replacement Cost Method)

Phương pháp chi phí thay thế ước lượng giá trị dịch vụ của hệ sinh thái thông qua việc xác định các chi phí để tạo ra hàng hóa và dịch vụ có tính năng tương tự. Phương pháp chi phí thay thế giả thiết rằng các chi phí để thay thế các tài sản môi trường đã mất bằng với giá trị của hàng hóa và dịch vụ nhận được từ tài sản môi trường đó. Một cách cơ bản, giả thiết rằng một lượng tiền mà xã hội phải chi trả để thay thế cho các tài sản môi trường là tương đương với lợi ích mất đi thuộc các tài sản đó.

(v) Phương pháp chi phí thiệt hại tránh được (Damage Cost Avoided Method)

Các hệ sinh thái có chức năng bảo vệ, phòng tránh các thiệt hại đối với con người. Chức năng bảo vệ này có giá trị tương đương với những gì có thể mất đi nếu không được nó bảo vệ. Phương pháp chi phí thiệt hại tránh được sử dụng các giá trị của tài sản được bảo vệ hoặc những chi phí cho các hoạt động nhằm tránh những thiệt hại đó, để đo lường lợi ích của hệ sinh thái.

(vi) Phương pháp phân tích nơi cư trú tương đương (Habitat Equivalency Analysis)

Phân tích nơi cư trú tương đương dựa trên kỹ thuật chính là tiến hành khôi phục các sản phẩm, dịch vụ của hệ sinh thái đã mất. Khi đó, giá trị của hệ sinh thái đã mất được tính là tương đương với các chi phí để phục hồi hệ sinh thái đó. Phương pháp này đòi hỏi các dự án khôi phục đền bù đều phải mang lại các dịch vụ thay thế sao cho tổng giá trị kinh tế ít nhất cũng bằng tổng giá trị kinh tế của các dịch vụ bị mất đi.

(vii) Phương pháp giá theo hưởng thụ (Hedonic Pricing Method)

Phương pháp giá theo hưởng thụ được sử dụng để đo lường giá trị kinh tế của dịch vụ sinh thái hoặc môi trường. Sau khi một tai biến thiên nhiên xảy ra, môi trường cảnh quan của khu vực có thể bị ảnh hưởng và làm cho giá nhà đất thay đổi (thường là giảm giá) do người dân không còn ưa thích sống trong khu vực bị tổn hại và có nguy cơ chịu tổn hại. Có thể đo lường sự thay đổi này để lượng giá tổn thất do ảnh hưởng của sự cố đến giá trị môi trường khu vực.

(xii) Phương pháp đánh giá ngẫu nhiên (Contigent Valuation Method)

Phương pháp đánh giá ngẫu nhiên được sử dụng để đánh giá hàng hóa, chất lượng môi trường bằng cách xây dựng một thị trường ảo thông qua việc khảo sát, đo đạc sự sẵn lòng chi trả (WTP) hoặc sự sẵn lòng chấp nhận (WTA) của người dân trong một tình huống giả định. Phương pháp này được áp dụng cho rất nhiều yếu tố môi trường như chất lượng không khí, giá trị cảnh quan, giá trị giải trí của khu vực, bảo tồn các loài động vật hoang dã…

(ix) Phương pháp mô hình chọn lựa (Choice Modelling Method)

Phương pháp mô hình chọn lựa căn cứ vào sự ưa thích được thể hiện (stated preference) của cá nhân thông qua phỏng vấn. Phương pháp này bắt nguồn từ phân tích kết hợp, người được hỏi sẽ đứng trước nhiều tập hợp lựa chọn. Từ mỗi tập hợp lựa chọn, người được hỏi sẽ chọn ra phương án mà họ ưa thích. Bằng cách đặt cho mỗi thuộc tính một mức giá hoặc mức chi phí thì các ước lượng về lợi ích biên sẽ được chuyển thành các ước lượng về tiền tệ đối với mỗi sự thay đổi các mức độ của thuộc tính.

(x) Phương pháp chuyển giao lợi ích (Benefits Transfer)

Đây là phương pháp được dùng để ước tính các giá trị kinh tế cho những dịch vụ của hệ sinh thái bằng cách áp dụng kết quả nghiên cứu đã hoàn thành ở một vị trí khác hay hoàn cảnh khác (có thể là từ nơi nghiên cứu sang nơi cần hoạch định chính sách). Để áp dụng phương pháp này, cần đánh giá sự phù hợp của nơi nghiên cứu với nơi chuyển tới. Sự phù hợp của dữ liệu đánh giá ban đầu đối với vấn đề được đề cập phụ thuộc chủ yếu vào nét tương đồng của nơi nghiên cứu với nơi hoạch định chính sách.

Nhìn chung, mỗi phương pháp đều có những ưu, nhược điểm nhất định. Việc lựa chọn áp dụng một phương pháp hoặc kết hợp một số phương pháp với nhau phụ thuộc vào đặc điểm của từng dạng tai biến ở từng địa điểm cụ thể. Tuy nhiên, tiêu chí quan trọng nhất trong việc lựa chọn các phương pháp lượng giá là phải bảo đảm được tính sát thực tổng thiệt hại của sự cố trong phạm vi khảo sát với chi phí thấp nhất. Các phương pháp nêu trên đều nhằm phục vụ mục tiêu lượng giá tổn thất những vụ việc, sự cố đã xảy ra hoặc dựa vào các thông tin quá khứ.

TÓM TẮT CHƯƠNG 10

Phân tích chi tiêu công có thể tiếp cận ở mức tổng thể lợi ích xã hội hoặc từ quy mô một ngành hoặc một dự án. Ở giác độ tổng thể, sự tồn tại của khu vực công cộng và mọi hoạt động can thiệp của khu vực công cộng đến thị trường đều gây ra những tổn thất kinh tế. Tuy nhiên, hiệu quả chính là lợi ích đem lại của những hoạt động ấy phải lớn hơn tổn thất mà nó gây ra. Như vậy, phân tích chi tiêu công cộng là việc đánh giá tính kinh tế của các hoạt động chi tiêu công với tư cách là chức năng quan trọng của Nhà nước nhằm sửa chữa các thất bại thị trường và tối ưu hóa phúc lợi xã hội. Phân tích ở phạm vi tổng thể còn nhiều xung đột về quan điểm và phương pháp, đặc biệt là vấn đề trọng số phúc lợi xã hội giữa các nhóm thu nhập, và giữa các lĩnh vực chi tiêu.

Ở giác độ chi tiêu của ngành, chương trình hoặc dự án, phân tích chi tiêu công cộng có thể sử dụng nhiều phương pháp khác nhau tùy mục tiêu và quy mô phân tích. Nhìn chung, phân tích chi tiêu công cộng là quá trình tìm hiểu, xác định và thu thập

các dữ liệu đa dạng về quá trình vận động của một khoản tài chính công, từ mục tiêu, ý đồ, chủ thể, đối tượng, nội dung, phương thức chi tiêu... cho đến kết quả và những nhân tố chi phối quá trình vận động ấy; đồng thời sử dụng các công cụ phù hợp để chỉ ra những minh chứng về tính chất, đặc điểm, mức độ của mối quan hệ giữa nhóm các chỉ số đầu vào và đầu ra của việc chi tiêu. Việc phân tích chi tiêu công cộng có thể tiến hành trước, đồng thời hoặc sau quá trình chi tiêu công cộng được thực hiện.

Các phương pháp phân tích/đánh giá được miêu tả dưới đây chỉ tập trung vào một trong hai vấn đề: hiệu quả (efficiency) của chính sách (mối quan hệ giữa các nguồn lực của một chương trình với các kết quả đầu ra) hoặc kết quả (effectiveness) của chính sách chi tiêu công (mức độ đạt được mục tiêu). Phương pháp phân tích hiệu quả có thể sử dụng là: Phân tích chi phí - lợi ích (Cost-benefit analysis); Phân tích chi phí - hiệu quả (Cost-effectiveness analysis); Phân tích chi phí (Cost analysis). Phương pháp phân tích kết quả có thể sử dụng là: Phân tích thống kê; Nghiên cứu bán thực nghiệm; Đo lường kết quả hoạt động. Chú ý rằng CBA là một công cụ phân tích hiệu quả hữu ích cho việc quyết định chi tiêu các dự án công cộng với nội dung mở rộng phân tích các chi phí – lợi ích xã hội, đặc biệt là các mảng giá trị phi thị trường, trong đó công cụ lượng giá các giá trị phi thị trường có vai trò quyết định.

CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP

Câu hỏi

1. Phân tích chi tiêu công là gì?
2. Tại sao nói hiệu quả tổng thể của hoạt động chi tiêu công được xem xét trên cơ sở lợi ích đem lại của những hoạt động ấy phải lớn hơn tổn thất mà nó gây ra?
3. Làm thế nào để chỉ ra hiệu quả chi tiêu công cộng ở phạm vi một ngành? Một chương trình hoặc một dự án?
4. Phân tích chi tiêu công cộng được thực hiện khác nhau ra sao đối với thời điểm: trước, đang và sau khi dự án được thực hiện?
5. So sánh nội dung phân tích “kết quả” với “hiệu quả” chi tiêu công?
6. Xếp loại mức độ phức tạp của các phương pháp phân tích sau (các điều kiện khác không đổi): Phân tích chi phí - lợi ích; Phân tích chi phí; Phân tích chi phí - kết quả?
7. Nêu những khác biệt cơ bản giữa CBA và CBA mở rộng?
8. Nêu ý nghĩa của việc áp dụng CBA để tăng cường hiệu quả chi tiêu công?
9. Hạn chế của CBA trong việc đánh giá hiệu quả chi tiêu công trong các lĩnh vực khác nhau?
10. Ý nghĩa của việc sử dụng chuỗi số liệu thời gian (time series) để phân tích hiệu quả tổng thể của hoạt động chi tiêu công?

Lưu ý: Bản thảo Giáo trình KTCC UEB VNU HN, Lưu hành nội bộ.

11. Ý nghĩa của việc sử dụng số liệu ngang giữa các quốc gia (cross country) để phân tích hiệu quả tổng thể của hoạt động chi tiêu công?
12. Ý nghĩa của việc sử dụng chuỗi số liệu bảng (panel data) để phân tích hiệu quả tổng thể của hoạt động chi tiêu công?

C*hương 11:* KHÁI QUÁT CHUNG VỀ THUẾ VÀ HỆ THỐNG THUẾ

1. Tổng quan về thuế và hệ thống thuế

1.1. Tổng quan về thuế

1.1.1. Khái niệm thuế

Thuế ra đời và tồn tại cùng với sự xuất hiện và tồn tại của Nhà nước, vì Nhà nước và do Nhà nước. Thuế là một nguồn lực quan trọng mà bất kỳ Nhà nước nào cũng cần để tồn tại và là công cụ để thực hiện các chức năng của mình. Tuy nhiên, cho đến nay, còn nhiều cách nhìn nhận khác nhau chưa thống nhất về thuế.

Ở góc độ pháp luật, thuế là khoản đóng góp theo quy định của pháp luật mà Nhà nước bắt buộc với tính chất là các cá nhân phải nộp vào ngân sách Nhà nước. Ở góc độ Kinh tế Chính trị học, thuế là hình thức phân phối lại tổng sản phẩm xã hội và thu nhập quốc dân để hình thành nên các quỹ tiền tệ tập trung nhằm đáp ứng nhu cầu chi tiêu theo chức năng của Nhà nước. Ở góc độ người thu thuế, thuế là khoản đóng góp bắt buộc theo nghĩa vụ do pháp luật quy định, không phải hoàn trả ngang giá và trực tiếp. Ở góc độ người nộp thuế, thuế là khoản bắt buộc phải nộp cho Nhà nước theo quy định.

Các quan niệm trên tuy có sự khác biệt nhưng đều tập trung phản ánh những vấn đề cơ bản, đó là: Thuế được đặc trưng bởi các quan hệ tiền tệ giữa Nhà nước và các pháp nhân và các thể nhân, không mang tính hoàn trả trực tiếp; Những mối quan hệ dưới dạng tiền tệ này được nảy sinh một cách khách quan và có ý nghĩa xã hội đặc biệt. Việc chuyển giao thu nhập có tính chất bắt buộc theo mệnh lệnh của Nhà nước; Các pháp nhân và thể nhân chỉ phải nộp cho Nhà nước các khoản thuế đã được pháp luật quy định.

Như vậy, có thể đi đến một khái niệm chung về thuế như sau: *Thuế là khoản thu của Nhà nước đối với các tổ chức và cá nhân trong xã hội, mang tính bắt buộc và không hoàn trả trực tiếp, nhằm sử dụng cho mục đích chung của toàn xã hội trên cơ sở pháp luật.*

Cần phân biệt rõ thuế với phí. Phí là một khoản thu bắt buộc đối với cá nhân hoặc tổ chức khi nhận được những lợi ích hoặc dịch vụ cụ thể từ Chính phủ. Đây là hình thức chi trả có tính hoàn trả trực tiếp nhưng mức phí luôn luôn thấp hơn chi phí mà Chính phủ bỏ ra cho dịch vụ ấy. Phần còn lại sẽ do Ngânsách trang trải. Việc thu phí như vậy căn cứ vào cơ sở về hài hòa lợi ích. Mọi dịch vụ công đều đem lại lợi ích cho cả xã hội, trong đó có lợi ích trực tiếp cho người trả phí. Mọi người trong xã hội nhận được lợi ích gián tiếp nên Ngân sách Nhà nước phải chi cho phần ấy. Sẽ là bất công và phi lý khi thu phí đến mức đủ để trang trải cho toàn bộ giá của dịch vụ. Việc thu phí cũng tạo ra công bằng hơn giữa người không trực tiếp sử dụng dịch vụ, với người trực tiếp sử dụng dịch vụ ít, và với người sử dụng dịch vụ nhiều.

1.1.2. Đặc điểm của thuế

Thuế có những thuộc tính tương đối ổn định qua từng giai đoạn phát triển và biểu hiện thành những đặc trưng riêng có của nó, qua đó giúp ta phân biệt thuế với các công cụ khác. Những đặc trưng đó là:

Tính bắt buộc: Tính bắt buộc là thuộc tính cơ bản vốn có của thuế để phân biệt giữa thuế với các hình thức động viên tài chính khác của Ngân sách Nhà nước. Nội dung kinh tế của thuế là những quan hệ tiền tệ được hình thành một cách khách quan và có một ý nghĩa xã hội đặc biệt, mang tính chất bắt buộc của Nhà nước. Thuế là một phương thức phân phối của Nhà nước, theo đó một bộ phận thu nhập của người nộp thuế được chuyển giao cho Nhà nước mà không đồng thời xảy ra sự trao đổi hoặc bồi hoàn quyền lợi nào khác cho người nộp thuế.

Tính không hoàn trả trực tiếp: Tính chất không hoàn trả trực tiếp của thuế được thể hiện ở chỗ: thuế được hoàn trả gián tiếp cho người nộp thuế thông qua việc cung cấp các dịch vụ công cộng của Nhà nước. Sự không hoàn hảo trả trực tiếp được thể hiện kể cả trước và sau thu thuế. Trước khi thu thuế, Nhà nước không hề cung ứng trực tiếp một dịch vụ công cộng nào cho người nộp thuế. Sau khi nộp thuế, Nhà nước cũng không có sự bồi hoàn trực tiếp nào cho người nộp thuế.

Tính pháp lý cao: Thuế là một công cụ tài chính có tính pháp lý cao, được quyết định bởi quyền lực chính trị của Nhà nước và quyền lực ấy được thể hiện bằng pháp luật. Các văn bản pháp luật về thuế đều có quy định rõ về: phạm vi, hình thức, thủ tục, quy trình pháp lý liên quan tới nghĩa vụ nộp thuế, đối tượng nộp thuế, mức thuế phải nộp, thời hạn cụ thể và các chế tài xử lý vi phạm.

1.1.3. Phân loại thuế

Phân loại thuế là việc sắp xếp các sắc thuế trong hệ thống thuế thành những nhóm khác nhau theo những tiêu thức nhất định. Có nhiều tiêu thức phân loại khác nhau, mỗi tiêu thức phân loại có nhiều loại thuế khác nhau:

i) Phân loại theo cơ sở đánh thuế: Cơ sở đánh thuế chỉ rõ thuế đánh trên cái gì. Căn cứ vào cơ sở đánh thuế có thể chia thuế làm ba loại:

Thuế thu nhập: Bao gồm các sắc thuế có cơ sở đánh thuế là thu nhập kiếm được. Thu nhập kiếm được từ nhiều nguồn: từ lao động dưới dạng tiền lương, tiền công; thu nhập từ hoạt động sản xuất, kinh doanh dưới dạng lợi nhuận, lợi tức cổ phần…do đó thuế thu nhập cũng có nhiều dạng: thuế thu nhập cá nhân, thuế thu nhập công ty, thuế chuyển thu nhập ra nước ngoài, thuế lợi tức cổ phần…

Thuế tiêu dùng: Là các loại thuế có cơ sở đánh thuế là phần thu nhập của tổ chức, cá nhân được mang ra tiêu dùng trong hiện tại. Trong thực tế loại thuế tiêu dùng được thể hiện dưới nhiều dạng như thuế giá trị gia tăng, thuế tiêu thụ đặc biệt…

Thuế tài sản: Là các loại thuế có cơ sở đánh thuế là giá trị tài sản. Tài sản có nhiều hình thức biểu hiện: Tài sản tài chính gồm tiền mặt, tiền gửi, chứng khoán, thương phiếu…; Tài sản cố định gồm nhà cửa, đất đai, máy móc, nhà xưởng…; Tài sản vô hình như quyền sử dụng đất, lợi thế thương mại, bằng phát minh sáng chế…

ii) Phân loại theo vị thế của người nộp thuế (phương thức đánh thuế): Theo vị thế của người nộp thuế thì hệ thống thuế được chia làm 2 loại sau:

Thuế trực thu: Thuế trực thu là loại thuế đánh trực tiếp vào thu nhập hoặc tài sản của người nộp thuế. Đối tượng nộp thuế trực thu theo Luật định đồng nhất với đối tượng chịu thuế. Thuế trực thu bao gồm: Thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế nhà đất…

Thuế gián thu: Thuế gián thu là loại thuế không trực tiếp đánh vào thu nhập và tài sản của người nộp thuế mà đánh một cách gián tiếp thông qua giá cả hàng hóa và dịch vụ. Người chịu thuế theo Luật và người nộp thuế không đồng nhất với nhau. Về nguyên tắc thuế gián thu mang tính chất lũy thoái vì nó không tính đến khả năng thu nhập của người chịu thuế. Loại thuế này thường là các sắc thuế có cơ sở đánh thuế là các khoản thu nhập dùng để tiêu dùng, bao gồm: Thuế giá trị gia tăng, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế xuất khẩu và nhập khẩu.

iii) Phân loại theo mối quan hệ đối với khả năng nộp thuế: Căn cứ vào khả năng nộp thuế có thể chia hệ thống thuế thành 2 loại:

Thuế thực: Thuế thực là loại thuế không dựa vào khả năng của người nộp thuế. Thuế thực bao gồm: Thuế điền thổ, thuế nhà cửa, thuế tài sản.

Thuế cá nhân: Thuế cá nhân là loại thuế dựa trên khả năng của người nộp thuế, là thuế đánh vào thu nhập của người nộp thuế và được thu ngay từ khâu phát sinh thu nhập hoặc do khai báo. Các loại thuế cá nhân bao gồm: Thuế thu nhập cá nhân, thuế lợi tức, thuế thu nhập công ty, thuế doanh nghiệp, thuế lợi nhuận siêu ngạch…

iv) Phân loại theo phạm vi thẩm quyền về thuế: Theo tiêu thức phân loại này thì hệ thống thuế có thể được chia thành hai loại:

Thuế trung ương: Là các hình thức thuế do các cơ quan đại diện chính quyền Nhà nước ở trung ương ban hành.

Thuế địa phương: Là các hình thức thuế do chính quyền địa phương ban hành.

v) Phân loại theo cách tính thuế: Để thủ tục thuế được đơn giản, cách tính thuế có thể được căn cứ theo giá trị của mặt hàng hoặc khối lượng hàng hóa.

Thuế theo giá trị hàng hóa (*ad-valorem tax*) căn cứ vào cơ sở tính thuế là giá trị của mặt hàng (đơn hàng), đối với các nhóm hàng hóa được xác định và không phụ thuộc vào mặt hàng cụ thể.

Thuế theo hàng hóa cụ thể (*specific tax*) căn cứ tính thuế thường là trọng lượng của mặt hàng, chẳng hạn $5 trên 1 tấn.

vi) Phân loại theo định hướng điều chỉnh thu nhập

Phân loại này thường áp dụng cho thuế thu nhập hoặc thuế tài sản, xuất phát từ các quan điểm khác nhau về hiệu quả và công bằng. Theo cách phân loại này, có 3 loại thuế:

Thuế tỷ lệ (proportional tax): Thuế suất không thay đổi theo quy mô của cơ sở tính thuế. Ví dụ thuế thu nhập là 10%, bất kể mức thu nhập cao hay thấp đều phải nộp 10%.

Thuế lũy tiến (progressive tax): Thuế suất tăng lên khi quy mô của cơ sở tính thuế tăng. Ví dụ: thuế thu nhập là 5% đối với người có thu nhập đến 12.000$/năm, 10% đối với người có thu nhập trên 12.000$/năm.

Thuế lũy thoái (regressive tax): Thuế lũy thoái ngược lại với thuế lũy tiến. Thuế suất giảm đi khi quy mô của cơ sở tính thuế tăng. Ví dụ: thuế thu nhập là 10% đối với người có thu nhập đến 12.000$/năm, 8% đối với người có thu nhập trên 12.000$/năm.

vi) Phân loại theo đối tượng nộp thuế: Thuế có thể được đánh vào bên cung hoặc bên cầu. Cách phân loại này mang tính danh nghĩa mà không phải thực chất. Như vậy, theo đối tượng nộp thuế mang tính danh nghĩa, có thể phân chia thuế thành hai loại là thuế đánh vào người sản xuất (bên cung) hoặc là thuế đánh vào người tiêu dùng (bên cầu).

Thuế đánh vào người sản xuất (bên cung): Khi thuế đánh vào đầu ra của một doanh nghiệp thì người ta gọi đó là thuế đánh vào bên cung.

Thuế đánh vào người tiêu dùng (bên cầu): thuế đánh vào người tiêu dùng khi đi mua hàng hóa thì được gọi là thuế đánh vào bên cầu.

1.1.4. Chức năng của thuế

Chức năng của thuế là sự thể hiện công dụng vốn có của thuế, và nó có tính ổn định tương đối. Trong suốt thời gian tồn tại và phát triển thuế luôn luôn thực hiện ba chức năng cơ bản gồm: huy động nguồn lực tài chính, điều tiết nền kinh tế, điều chỉnh thu nhập.

i) Chức năng huy động nguồn lực tài chính cho Nhà nước

Ngay từ lúc phát sinh, thuế luôn luôn là phương tiện động viên nguồn tài chính cho Nhà nước. Đây là chức năng cơ bản của thuế. Nhờ chức năng huy động nguồn lực tài chính mà quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước được hình thành, qua đó đảm bảo cơ sở vật chất cho sự tồn tại và hoạt động của Nhà nước. Chức năng này đã tạo ra những tiền đề để Nhà nước tiến hành phân phối và phân phối lại tổng sản phẩm của xã hội và thu nhập quốc dân trong xã hội. Đối với hầu hết các quốc gia, thuế là một nguồn chiếm tỷ trọng lớn nhất cho Ngân sách Nhà nước.

Bảng 11.1 Tỷ trọng thuế và thu công ích trong GDP các nước trên thế giới (2014)

STT	Xếp hạng	Nước	Thuế, % GDP	STT	Xếp hạng	Nước	Thuế, % GDP
1	5	Norway	57.5	11	145	China	22.2
2	6	Denmark	55.5	12	160	Malaysia	20.2
3	37	United Kingdom	40.4	13	162	Thailand	20.1
4	46	Brazil	38.4	14	172	Chile	19.2
5	65	Japan	34.7	15	179	United States	17.4
6	75	Australia	33.3	16	184	Paraguay	16.8
7	85	Peru	30.9	17	188	Indonesia	15.7
8	99	Colombia	28.5	18	208	India	9.1
9	128	Israel	24.1	19	211	Burma	4.5
10	137	Vietnam	23.0	20	212	Nigeria	3.8

Nguồn: cia.gov/library/publications/the-world-factbook

Tài liệu này xếp hạng các nước trên thế giới từ cao xuống thấp về tỷ trọng thuế trên GDP của các nước trên thế giới. Bảng 11.1 chỉ lấy 20 nước tiêu biểu từ hạng thứ 5 đến 212. Nhìn chung, các nước Bắc Âu thuộc nhóm có chỉ số cao nhất. Một số nước Nam Mỹ, Đông Nam Á và Châu Phi thuộc nhóm thấp nhất. Chỉ số này của Việt Nam ở mức trung bình (xếp hạng thứ 137) nhưng cao hơn hầu hết các nước ASEAN khác.

ii) Chức năng điều tiết kinh tế

Chức năng điều tiết kinh tế của thuế được thực hiện thông qua việc quy định các hình thức thu thuế khác nhau, xác định đúng đắn đối tượng chịu thuế và đối tượng nộp thuế, xây dựng chính xác các mức thuế phải nộp có tính đến khả năng của người nộp thuế, sử dụng linh hoạt các ưu đãi và miễn giảm thuế. Trên cơ sở đó, Nhà nước kích thích các hoạt động kinh tế đi vào quỹ đạo chung, phù hợp với lợi ích của xã hội. Như vậy, bằng cách điều tiết và kích thích, chức năng điều tiết kinh tế của thuế đã được thực hiện.

Giữa chức năng huy động nguồn lực tài chính và chức năng điều tiết kinh tế có mỗi quan hệ gắn bó mật thiết với nhau. Chức năng huy động nguồn lực tài chính quy định sự tác động và sự phát triển của chức năng điều tiết. Ngược lại, nhờ sự vận dụng đúng đắn chức năng điều tiết kinh tế đã làm cho chức năng huy động nguồn lực tài chính của thuế có điều kiện phát triển. Chức năng huy động nguồn lực tài chính càng tăng lên nhằm đảm bảo nguồn thu nhập cho Nhà nước đã tạo ra những điều kiện để Nhà nước tác động một cách sâu rộng đến các quá trình kinh tế và xã hội. Điều này tạo ra tiền đề tăng thêm thu nhập cho các doanh nghiệp và các tầng lớp dân cư, do đó mở rộng cơ sở thực hiện chức năng huy động nguồn lực tài chính.

Cùng với sự thống nhất đó, quan hệ tương tác giữa hai chức năng của thuế cũng không ngừng nảy sinh mâu thuẫn. Sự tăng cường chức năng huy động tập trung tài chính làm cho mức thu nhập của Nhà nước tăng lên. Điều đó đồng nghĩa với việc mở rộng khả năng của Nhà nước trong việc thực hiện các chương trình kinh tế - xã hội. Mặt khác, việc tăng cường chức năng huy động một cách quá mức sẽ làm tăng gánh nặng thuế và hậu quả của nó là giảm động lực phát triển kinh tế và làm xói mòn vai trò điều tiết kinh tế. Do vậy, trong quá trình quản lý thuế, hoạch định các chính sách thuế ở mỗi giai đoạn phát triển kinh tế khác nhau, cần phải chú ý đến mối quan hệ giữa chức năng điều tiết kinh tế và chức năng huy động nguồn tài chính của thuế.

iii)Chức năng phân phối và phân phối lại thu nhập

Mỗi sắc thuế có ảnh hưởng tới việc điều chỉnh thu nhập cá nhân khác nhau. Thuế thu nhập cá nhân có ảnh hưởng chủ yếu. Các loại thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế tài sản, thuế vốn, thuế hàng hóa, môn bài có ảnh hưởng hạn chế hơn. Khả năng ảnh hưởng tới việc phân phối thu nhập của các đối tương chịu thuế gắn liền với mỗi loại thuế. Hiển nhiên là thuế thu nhập cá nhân thì ảnh hưởng trực tiếp tới phân phối lại thu nhập giữa các cá nhân. Tuy nhiên những loại thuế khác có tác động gián tiếp và phức tạp hơn, chẳng hạn đối với thuế hàng hóa.

Thuế hàng hóa thì có thể ảnh hưởng tới thu nhập của cả nhóm người liên quan trực tiếp đến một loại hàng hóa hoặc một ngành cụ thể. Ví dụ, Chính phủ đánh thuế vào ngành thép thì ở mức độ nhất định, quy mô tiêu thụ và sản xuất thép giảm, thu nhập của những người liên quan tới việc sản xuất thép có thể giảm tương đối so với xã hội. Đặc biệt là thuế hàng hóa còn ảnh hưởng rất khác biệt giữa người sản xuất và

người tiêu dùng. Đây là nội dung phân phối gánh nặng thuế sẽ được trình bày cụ thể trong các phần sau. Do các tác động khác biệt giữa các loại thuế cho nên người ta thường sử dụng các loại thuế dễ kiểm soát và có ảnh hưởng càng trực tiếp càng tốt đối với mục tiêu đánh thuế.

1.1.5. Cơ sở của việc đánh thuế

i) Đánh thuế theo mức tiêu dùng

Cơ sở này xuất phát từ quan điểm cho rằng sẽ công bằng hơn nếu đánh thuế cá nhân dựa vào cái họ nhận chứ không phải cái họ đóng góp vào xã hội, tức là trên cơ sở tiêu dùng chứ không phải thu nhập? Thu nhập và tiêu dùng khác nhau ở tiết kiệm. Tức là, thu nhập (Y) là tiêu dùng (C) và tiết kiệm (S): C+S=Y hoặc C=Y-S. Do đó, vấn đề hoàn toàn tương đương là có nên miễn thuế cho tiết kiệm không. Có thể chỉ ra rằng điều đó cũng giống như câu hỏi có nên miễn thuế cho khoản thu từ tiền tiết kiệm (tiền lãi, cổ tức, thu trên vốn) không. Stiglitz cho rằng nếu cơ sở đúng đắn để đánh thuế là thu nhập suốt đời của cá nhân thì cũng giống như việc cho là cơ sở đúng đắn để đánh thuế là tiêu dùng trong suốt cuộc đời cá nhân.

ii) Đánh thuế theo mức lợi ích nhận được

Một số nhà kinh tế lập luận rằng, các cá nhân phải đóng góp cho công quỹ theo tỷ lệ lợi ích mà họ nhận qua dịch vụ công cộng. Những nguyên tắc thu tiền dịch vụ công cộng cũng tương tự như các nguyên tắc áp dụng đối với các dịch vụ tư nhân. Và thuế có thể được coi một cách đơn giản như "thù lao" dịch vụ công cộng. Trong một số ít trường hợp, quan điểm lợi ích đã được áp dụng một cách rộng rãi: lệ phí (thuế) sử dụng cầu và đường. Sử dụng thuế xăng dầu để tài trợ cho đường sá có thể là một cơ chế đơn giản gắn lợi ích (sử dụng đường, được đo bằng lượng xăng dầu đã dùng) với thuế.

Một số nhà kinh tế khác không đồng ý với quan điểm cho lợi ích là cơ sở đánh thuế vì họ cho rằng không thể xác định được lợi ích mà mỗi cá nhân được nhận. Tất cả mọi cá nhân đều nhận được lợi ích chi tiêu quốc phòng, nhưng làm thế nào có thể phân định xem mỗi người nhận được bao nhiêu? Đối với nhiều loại chi tiêu, việc đánh giá lợi ích khi chúng được gắn với sử dụng là chúng có tính chất gây méo mó. Lấy việc sử dụng các dịch vụ công cộng làm cơ sở đánh thuế có thể làm giảm mức sử dụng và từ đó dẫn đến phân bổ các nguồn lực phi hiệu quả.

iii) Đánh thuế theo hàm phúc lợi

Một quan điểm khác đặt lại vấn đề xây dựng hệ thống như là tiêu chuẩn về kinh tế học phúc lợi. Một là cố gắng xác định xem (với điều kiện Chính phủ có đầy đủ thông tin và công cụ) tổng thể cơ cấu thuế có hiệu quả Pareto là gì, tức là một hệ thống không một ai có thể được lợi hơn mà không làm người khác bị thiệt. Sau đó lựa chọn trong nhiều cơ cấu thuế có hiệu quả Pareto bằng cách sử dụng hàm phúc lợi xã hội, thể hiện một số cách tóm tắt thái độ của xã hội đối với phúc lợi của cá nhân khác nhau. Sau đây, chúng ta sẽ xem hai hàm phúc lợi xã hội đặc biệt: hàm phúc lợi theo thuyết vị lợi (phúc lợi xã hội bằng tổng lợi ích cá nhân) và hàm Rawlsian (phúc lợi xã hội bằng hữu dụng của các cá nhân bị thiệt nhất) có ý nghĩa như thế nào đối với xây dựng hệ thống thuế:

(a) Thuyết vị lợi. Theo truyền thống, người ta cho rằng thuyết vị lợi là cơ sở để đánh thuế lũy tiến tính thuế suất của người giàu cao hơn của người nghèo. Theo thuyết này, thuế phụ thuộc vào độ hữu dụng cận biên của thu nhập giữa bên bị thu thuế và bên được trợ cấp. Nếu độ hữu dụng cận biên của thu nhập của A cao hơn của B thì việc chuyển 1 đôla từ B sang A sẽ làm tăng tổng phúc lợi xã hội khi phần được của A cao hơn phần mất của B. Vì thế, thuyết vị lợi dường như là cơ sở để đánh thuế lũy tiến. Thuyết vị lợi cũng đã từng được coi là cơ sở của nguyên tắc công bằng theo chiều ngang. Nếu mọi người đều có hàm hữu dụng như nhau thì những người có thu nhập giống nhau phải chịu thuế suất như nhau.

(b) Thuyết Rawls. Một số nhà kinh tế và triết học cho rằng quan điểm vị lợi không đủ công bằng vì nó không chú ý đầy đủ đến sự bất công. Quan điểm của John Rawls cho rằng xã hội có thể chỉ quan tâm đến phúc lợi của người bị thiệt, rằng Chính phủ đã xây dựng hệ thống thuế (và các chính sách khác) để tăng tối đa phúc lợi của người đó. Chức năng phúc lợi xã hội này, nhằm tăng tối đa phúc lợi của người bị thiệt, có một số tác động đơn giản và trực tiếp đến chính sách thuế: tăng thuế suất đối với tất cả mọi người (trừ người bị thiệt) tới điểm mà thu nhập bằng thuế tăng lên được tối đa.

Như vậy, trong mọi hệ thống thuế có các nhóm nhất định nộp ít hơn mức phải chăng mà họ cần phải nộp dù đó là sự công bằng theo quan điểm nào. Chúng ta cần phải đặt ra câu hỏi: tại sao họ lại được đối xử khác đi như vậy? Có thể là vì (như thế sau này) nếu đối xử với họ công bằng hơn thì có thể gây ra những bất công khác thậm chí còn xấu hơn cho luật thuế. Hệ thống thuế cần phải dựa vào những biến số nhất định có thể quan sát thấy, chẳng hạn như thu nhập hay chi tiêu. Như chúng tôi đã đề cập trước đây, nhiều quan điểm đã được sử dụng trong thảo luận mang tính triết lý chung chung của chúng tôi (như về vấn đề phúc lợi) không thể đánh giá một cách trực tiếp được. Ngay cả thu nhập mà chúng ta sẽ thấy sau này, cũng không được xác định một cách rõ ràng như hình dung ban đầu. Do đó, nhiều điều bất công theo hình dung là có trong hệ thống thuế hiện hành, chỉ đơn giản là những hậu quả của những khó khăn nội tại của việc chuyển những quan điểm dường như đã được xác định rõ thành ngôn ngữ chính xác mà bất kỳ luật thuế nào cũng đòi hỏi.

Trong những trường hợp khác, bằng cách cân nhắc một cách kỹ lưỡng tác động của các quy định khác nhau trong luật thuế và những thay đổi liên quan đến các quy định đó đối với những nhóm cá nhân khác nhau, chúng ta có thể hiểu sâu hơn lý do tại sao một nhóm cho rằng thay đổi quy định nào đó là công bằng. Chúng tôi sẽ cố gắng phân biệt những trường hợp mà sự bất công được sử dụng chỉ để theo đuổi lợi ích riêng của một nhóm với các trường hợp có quan điểm hợp lý ở mức độ nào đó về đạo đức hoặc triết lý và nhấn mạnh đến những đòi hỏi cá nhân.

1.1.6. Một số loại thuế hiện hành ở Việt Nam

- Thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN): Là loại thuế trực thu, thu trên kết quả hợp đồng sản xuất kinh doanh cuối cùng của doanh nghiệp. Đối tượng nộp thuế gồm tất cả các tổ chức, cá nhân sản xuất kinh doanh hàng hoá dịch vụ có thu nhập ở mức phải nộp thuế.

- Thuế thu nhập cá nhân: Là thuế trực thu, thu trên thu nhập của những người có thu nhập cao. Đối tượng nộp thuế là công dân Việt Nam ở trong nước hoặc nước ngoài có thu nhập cao; người nước ngoài có thu nhập tại Việt Nam.

- Thuế sử dụng đất nông nghiệp đánh vào các tổ chức, cá nhân sử dụng đất vào sản xuất nông nghiệp. Đất chịu thuế sử dụng đất nông nghiệp là đất dùng vào sản xuất nông nghiệp bao gồm: đất trồng trọt, đất có mặt nước nuôi trồng thuỷ sản, đất rừng trồng. Thuế sử dụng đất nông nghiệp căn cứ vào diện tích, hạng đất và theo định suất thuế tính bằng kilôgam thóc trên một đơn vị diện tích của từng hạng đất.

- Thuế giá trị gia tăng: là một loại thuế gián thu tính trên khoản giá trị tăng thêm của hàng hóa, dịch vụ phát sinh trong quá trình từ sản xuất, lưu thông đến tiêu dùng. Đối tượng chịu thuế giá trị gia tăng là hàng hoá, dịch vụ dùng cho sản xuất, kinh doanh và tiêu dùng ở Việt Nam. Đối tượng nộp thuế giá trị gia tăng là tất cả các tổ chức, cá nhân có hoạt động sản xuất, kinh doanh hàng hoá, dịch vụ chịu thuế giá trị gia tăng ở Việt Nam và các tổ chức, cá nhân khác có nhập khẩu hàng hoá chịu thuế giá trị gia tăng.

- Thuế tiêu thụ đặc biệt (TTĐB): Là một loại thuế gián thu tính trên giá bán chưa có thuế tiêu thụ đặc biệt đối với một số mặt hàng nhất định mà doanh nghiệp sản xuất hoặc thu trên giá nhập khẩu và thuế nhập khẩu đối với một số mặt hàng nhập khẩu. Đối tượng chịu thuế là kinh doanh dịch vụ, một số sản phẩm và một số mặt hàng nhập khẩu theo qui định của Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt. Đối tượng nộp thuế: đối tượng kinh doanh dịch vụ, sản phẩm, hàng hoá chịu thuế TTĐB. Mỗi mặt hàng chịu thuế TTĐB chỉ chịu thuế một lần, đối với những mặt hàng nhập khẩu, khi nhập khẩu đã nộp thuế TTĐB thì khi bán ra không phải nộp thuế TTĐB nữa.

- Thuế Xuất nhập khẩu (XNK): Là loại thuế trực thu, tính trực tiếp trên trị giá các mặt hàng xuất khẩu và nhập khẩu. Đối tượng chịu thuế là các hàng hoá XNK của các tổ chức kinh tế trong và ngoài nước XNK qua biên giới Việt Nam. Đối tượng nộp thuế là mọi tổ chức, cá nhân XNK các hàng hoá thuộc danh mục hàng hoá chịu thuế XNK.

- Thuế tài nguyên: Là loại thuế trực thu tính trên việc sử dụng tài nguyên thiên nhiên thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước qui định. Đối tượng chịu thuế là các loại khoáng sản kim loại, các loại than mỏ, than bùn, dầu khí, khí đốt, khoáng sản tự nhiên, thủy sản tự nhiên và các loại tài nguyên khác như vật liệu xây dựng tự nhiên. Đối tượng nộp thuế là tổ chức, cá nhân khai thác tài nguyên phục vụ cho hợp đồng sản xuất kinh doanh.

- Thuế nhà đất, tiền thuê đất là tất cả các tổ chức, cá nhân có quyền sử dụng đất ở, đất xây dựng công trình đều phải nộp thuế nhà, đất. Tất cả các tổ chức, cá nhân thuê quyền sử dụng đất của Nhà nước đều phải nộp tiền thuê đất theo qui định. Căn cứ xác định thuế theo khung giá qui định của Nhà nước.

- Thuế trước bạ là mọi trường hợp chuyển dịch về quyền sở hữu hoặc sử dụng về nhà đất, phương tiện vận tải… đều phải nộp thuế trước bạ. Thuế trước bạ phải nộp khi chuyển dịch về quyền sở hữu tài sản nào được ghi tăng nguyên giá tài sản đó.

- Thuế môn bài: Hàng năm Nhà nước tiến hành thu thuế môn bài vào đầu năm nhằm mục đích nắm và thống kê các hộ kinh doanh cá thể, các doanh nghiệp, công ty tư nhân, Hợp tác xã, các tổ chức làm kinh tế khác. Thuế môn bài được ghi nhận vào chi phí Quản lý doanh nghiệp.

Bảng 11.2 Một số văn bản pháp luật thuế hiện hành ở Việt Nam và chức năng cơ bản

Loại thuế	Luật, pháp lệnh	Nguồn thu của	Chức năng chính
Thuế giá trị gia tăng hàng hóa nhập khẩu	Luật thuế giá trị gia tăng số 13/2008/QH12	Chính quyền trung ương	Kiểm soát luồng hàng hóa XNK theo tiêu chí công nghệ
Thuế xuất - nhập khẩu	Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu số 45/2005/QH11	Chính quyền trung ương	Kiểm soát luồng hàng hóa XNK nói chung
Thuế tiêu thụ đặc biệt hàng hóa nhập khẩu	Luật thuế tiêu thụ đặc biệt số 27/2008/QH12	Chính quyền trung ương	Kiểm soát luồng hàng hóa xa xỉ XNK
Thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành	Luật thuế thu nhập doanh nghiệp số 14/2008/QH12	Chính quyền trung ương	Điều chỉnh các ngành
Thuế từ dầu khí	Nghị định số 05/2009/NĐ-CP	Chính quyền trung ương	Điều chỉnh ngành xăng dầu
Thuế giá trị gia tăng, không kể thuế giá trị gia tăng hàng hoá nhập khẩu	Luật Thuế giá trị gia tăng số 13/2008/QH12	Chính quyền trung ương, chính quyền địa phương	Kiểm soát sản xuất hàng hóa trong nước theo tiêu chí công nghệ
Thuế thu nhập doanh nghiệp, không kể thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành	Luật thuế thu nhập doanh nghiệp số 14/2008/QH12	Chính quyền trung ương, chính quyền địa phương	Kiểm soát sản xuất hàng hóa trong nước theo doanh nghiệp; điều chỉnh một phần thu nhập cá nhân theo doanh nghiệp và ngành
Thuế thu nhập cá nhân	Luật thuế thu nhập cá nhân số 04/2007/QH12	Chính quyền trung ương, chính quyền địa phương	Điều chỉnh thu nhập cá nhân
Thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài, không kể thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài từ lĩnh vực dầu, khí	Luật thuế thu nhập doanh nghiệp số 14/2008/QH12	Chính quyền trung ương, chính quyền địa phương	Kiểm soát và điều chỉnh nguồn thu nhập doanh nghiệp ra nước ngoài
Thuế tiêu thụ đặc	Luật thuế tiêu thụ	Chính quyền	Điều chỉnh liên quan tới

biệt thu từ hàng hóa, dịch vụ trong nước	đặc biệt số 27/2008/QH12	trung ương, chính quyền địa phương	hàng hóa xa xỉ và hàng hóa phi khuyến dụng
Thuế nhà, đất	Pháp lệnh số 34/L/CTN, Thông tư 71/1002/TT-BTC	Chính quyền địa phương	Thuế tài sản
Thuế tài nguyên, không kể thuế tài nguyên thu từ dầu, khí	Nghị định số 05/2009/NĐ-CP	Chính quyền địa phương	Điều chỉnh quy mô, mức độ khai thác tài nguyên
Thuế môn bài	Nghị định số 75/2002/NĐ-CP, Thông tư số 42/2003/TT-BTC	Chính quyền địa phương	Kiểm soát các loại hình tổ chức kinh doanh
Thuế chuyển quyền sử dụng đất	Luật thuế thu nhập cá nhân số 04/2007/QH12	Chính quyền địa phương	Kiểm soát tình hình sở hữu đất và mức độ giao dịch bất động sản
Thuế sử dụng đất nông nghiệp	Luật thuế sử dụng đất nông nghiệp, Nghị quyết số 15/2003/QH11	Chính quyền địa phương	Quản lý và kiểm soát tình hình sử dụng đất nông nghiệp

Nguồn: Nhóm tác giả

1.2. Tổng quan về Hệ thống thuế

1.2.1. Khái niệm về hệ thống thuế

Bằng quyền lực chính trị của mình, Nhà nước có chức năng xây dựng, ban hành, cưỡng chế thực hiện thu các loại thuế. Nội dung thu gì, bao nhiêu, từ đối tượng nào, vào lúc nào... là vấn đề cốt lõi trong từng sắc thuế. Trong mỗi giai đoạn, từng loại thuế có vai trò, mục tiêu khác nhau, nhưng đều có mối liên hệ tương tác mật thiết với nhau trong việc thực hiện các nhiệm vụ của Nhà nước trong từng thời kỳ nhất định. Căn cứ vào những yêu cầu đó mà Nhà nước xác định chính sách thuế phù hợp cho từng giai đoạn cụ thể.

Chính sách thuế là tổng hợp các phương hướng của Nhà nước trong lĩnh vực thu nộp thuế và các biện pháp thực hiện để đạt mục tiêu đã đề ra. Chính sách thuế thể hiện đường lối và phương hướng động viên thu nhập dưới hình thức thuế trong nền kinh tế quốc dân. Chính sách thuế được thực hiện bằng cách thiết lập các văn bản pháp luật trong lĩnh vực nộp thuế, ban hành các loại thuế và ưu đãi về thuế trong từng giai đoạn phát triển nhất định. Điều đó có nghĩa là chính sách thuế có vai trò chi phối từng loại thuế và cả hệ thống thuế.

Xét về cá biệt thì mỗi sắc thuế được ban hành phải đảm bảo những nguyên tắc cơ bản về: hiệu quả kinh tế, đơn giản về hành chính, linh hoạt, nhạy cảm về mặt chính trị, công bằng xã hội. Tuy nhiên, xét về tổng thể thì tác động qua lại giữa các sắc thuế phải bảo đảm không xung đột mục tiêu lẫn nhau, không chồng lấn hoặc bỏ sót đối tượng

quản lý của thuế. Mặt khác, các sắc thuế phải bổ sung hài hòa lẫn nhau theo định hướng hạn chế được khiếm khuyết đồng thời phát huy được thế mạnh của mỗi sắc thuế. Tập hợp các sắc thuế trong mối liên hệ như vậy được gọi là hệ thống thuế.

Do hệ thống thuế là tổng hợp các hình thức thuế khác nhau, giữa chúng có mối quan hệ mật thiết với nhau, cho nên việc xây dựng các loại thuế, phương pháp thu thuế cần phải được thực hiện theo những nguyên tắc nhất định, phù hợp với tình hình chính trị – kinh tế từng thời kỳ do Nhà nước điều chỉnh.

Chính phủ sử dụng nhiều loại thuế và thuế suất khác nhau nhằm phân phối gánh nặng thuế giữa các cá nhân và tầng lớp trong xã hội tham gia vào các hoạt động chịu thuế như kinh doanh hoặc phân phối lại các nguồn lực. Trong lịch sử, thuế được sử dụng để hỗ trợ tầng lớp nghèo, người tàn tật thông qua hệ thống an sinh xã hội. Ngoài ra, thuế còn được sử dụng cho viện trợ nước ngoài và các dự án quân sự, ổn định kinh tế vĩ mô (công cụ sử dụng được gọi là chính sách tài khoá) hoặc thay đổi xu hướng tiêu dùng hoặc việc làm trong nền kinh tế thông qua tăng hoặc giảm sự hấp dẫn của một số loại giao dịch.

Hệ thống thuế của một quốc gia thường phản ánh các giá trị xã hội và quan điểm của những người đang nắm quyền lực chính trị. Để thiết kế một hệ thống thuế, quốc gia đó cần có các lựa chọn liên quan tới sự phân bố gánh nặng thuế - những đối tượng nào phải nộp thuế và nộp bao nhiêu - và lượng thuế thu được được sử dụng như thế nào. Ở các nước dân chủ nơi mà người dân bầu ra những người chịu trách nhiệm thiết kế hệ thống thuế, những lựa chọn này phản ánh cộng đồng mà người dân muốn tạo nên. Ở các nước mà người dân không có ảnh hưởng đáng kể tới hệ thống thuế, hệ thống đó có thể chỉ phản ánh giá trị của những đối tượng nắm quyền lực trong tay.

1.2.2. Các tiêu thức xây dựng hệ thống thuế

Adam Smith (1723-1790), người được coi là cha đẻ môn "Khoa học về của cải", trong tác phẩm “Tìm hiểu bản chất và nguồn gốc của cải của các quốc gia” đã nêu ra bốn nguyên tắc cơ bản sau: Thuế phải công bằng; Thuế phải rõ ràng; Thu thuế phải thuận tiện cho người đóng thuế; Chi phí tiến hành thu thuế phải thấp nhất.

Bên cạnh những nguyên tắc tương tự với nguyên tắc của A.Smith còn có một số tác giả đưa ra một số nguyên tắc như “Thuế khóa tập trung”, “Nguyên tắc bình đẳng toán học trong thuế khóa”.

Trên cơ sở các nguyên tắc của A.Smith nêu trên, các nhà kinh tế học hiện đại đã hoàn chỉnh, bổ sung và khái quát thành những tiêu thức đánh giá hệ thống thuế tích cực, hiệu quả. Các tiêu thức này đã trở thành kim chỉ nam trong việc xây dựng hệ thống chính sách thuế ở các nước kinh tế thị trường. Sau đây là các tiêu thức xây dựng hệ thống thuế:

a) Tính công bằng

Tính công bằng là một đòi hỏi khách quan trong tiến trình phát triển của lịch sử. Trong một xã hội dân chủ, tính công bằng phải được thực hiện trong từng sắc thuế. Có công bằng trong nghĩa vụ nộp thuế mới tạo ra được mục tiêu bình đẳng trong sản xuất kinh doanh giữa các thành phần kinh tế. Các nhà kinh tế cho rằng tính công bằng của thuế phải dựa theo nguyên tắc công bằng theo chiều ngang và theo chiều dọc.

- Hệ thống thuế được coi là công bằng theo chiều ngang, nếu các cá nhân có điều kiện về mọi mặt như nhau thì được đối xử như nhau trong việc thực hiện nghĩa vụ thuế.

Tuy nhiên, nguyên tắc này khó áp dụng trong thực tiễn vì không thể chỉ rõ tiêu thức nào để xác định hai cá nhân có điều kiện mọi mặt như nhau, mặt khác cũng khó xác định cách đối xử như nhau trong việc thực hiện nghĩa vụ thuế là như thế nào?

- Hệ thống thuế được coi là công bằng theo chiều dọc, nếu người có khả năng nộp thuế nhiều hơn thì phải nộp thuế cao hơn những người khác có khả năng nộp thuế ít hơn. Trong thực tế, để áp dụng nguyên tắc này cần xác định rõ hai vấn đề: tiêu thức xác định khả năng và mức độ nộp thuế cao hơn.

Vấn đề tiêu thức xác định khả năng nộp thuế cũng có nhiều ý kiến khác nhau. Hiện nay người ta hay dùng tiêu thức thu nhập hay tiêu dùng để đánh giá khả năng nộp thuế. Có ý kiến đề nghị rằng để đánh thuế công bằng nên dựa vào lợi ích mà người nộp thuế nhận được từ việc cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cộng của Nhà nước. Trong thực tế có nhiều hàng hóa công do Nhà nước cung cấp không thể xác định được lợi ích cụ thể mà cá nhân nhận được để xác định mức thuế. Việc căn cứ vào lợi ích để đánh thuế chỉ xảy ra trong trường hợp mà việc cung cấp hàng hóa công đó xác định được một cách chính xác lợi ích mà cá nhân nhận được.

Tóm lại, công bằng trong thuế khóa là một đòi hỏi khách quan, nhưng việc đánh giá một hệ thống thuế được coi là công bằng không phải là vấn đề đơn giản. Do đó, công bằng trong thuế khóa vẫn thuộc về nhận thức và quan điểm của mỗi quốc gia, hoặc của mỗi Chính phủ trong từng giai đoạn cầm quyền.

b) Tính hiệu quả

Hệ thống thuế phải đảm bảo tính hiệu quả dựa trên các mặt sau:

- *Hiệu quả đối với nền kinh tế:* Một chính sách thuế đúng đắn sẽ thúc đẩy kinh tế phát triển. Xây dựng chính sách thuế không sát với thực tế sẽ kìm hãm sự phát triển của nền kinh tế dẫn đến đối tượng nộp thuế có hoạt động sản xuất kinh doanh nhưng trốn kê khai nộp thuế cho Nhà nước, giảm thu Ngân sách Nhà nước.

- *Hiệu quả thu thuế là lớn nhất:* Trong thực tế, khi thu thuế bao giờ cũng phát sinh chi phí, đó là các khoản chi phí trực tiếp của cơ quan thuế và những chi phí gián tiếp do người nộp thuế gánh chịu. Tính hiệu quả của thu thuế được thể hiện là tổng số thuế thu được nhiều nhất trên cơ sở chi phí trực tiếp của cơ quan thuế và chi phí gián tiếp của người nộp thuế là thấp nhất. Hiệu quả của thuế còn phụ thuộc vào chất lượng kỹ thuật xây dựng thuế. Ví dụ: hiệu quả thuế thu nhập cá nhân phụ thuộc nhiều vào mức thu nhập tối thiểu được áp thuế. Chúng ta đều biết chi phí thu thuế phụ thuộc vào số lượng đối tượng chịu thuế, nhưng số lượng thuế thu về lại phụ thuộc vào mức thu nhập chịu thuế. Nếu áp mức thu nhập quá thấp để tính thuế thì chính sách thuế có vẻ công bằng, nhưng một phần lớn đối tượng nộp thuế chỉ đem lại khoản thu ít ỏi, có thể không bù đắp đủ chi phí hành chính cho việc thu thuế.

Các khoản chi phí trên gọi là chi phí hành chính. Nhằm giảm bớt chi phí hành chính đòi hỏi hệ thống thuế phải đơn giản, chứa đựng ít mục tiêu. Mặt khác, hệ thống thuế đơn giản, dễ hiểu thì việc quản lý, kiểm tra, kiểm soát của Nhà nước đối với người nộp thuế mới dễ dàng, thuận tiện.

c) Tính chính xác

Một hệ thống thuế chính xác thể hiện sự rõ ràng và minh bạch. Trước hết phải chỉ rõ ai chịu thuế, mức thuế phải nộp và thời hạn nộp thuế, quy định rõ ràng mức phạt đối với đối tượng nộp thuế, vi phạm Luật thuế, cơ quan thuế hướng dẫn cơ sở kinh doanh thực hiện sai quy định của Luật thuế. Hệ thống thuế không rõ ràng, minh bạch sẽ gây khó khăn cho các nhà đầu tư trong nước, hạn chế thu hút vốn đầu tư trong nước và nước ngoài để phát triển kinh tế.

d) Tính thuận lợi

Tính thuận lợi thể hiện sự dễ hiểu, dễ thực hiện, dễ quản lý và khả năng thích ứng của hệ thống thuế đối với những hoàn cảnh kinh tế thay đổi. Yêu cầu về tính dễ hiểu, dễ thực hiện thường thuộc về kỹ thuật xây dựng các văn bản pháp luật quy định về thuế sao cho logic, mạnh dạn, rõ ràng, các từ dùng trong văn bản phải mang tính phổ thông để dễ hiểu và hiểu đúng thì thực hiện mới đúng và dễ kiểm tra, kiểm soát việc thực hiện Luật thuế trong thực tế.

Hệ thống thuế phải đảm bảo có khả năng dễ thích ứng với sự thay đổi của hoàn cảnh kinh tế thì mới phát huy được vai trò điều tiết vĩ mô nền kinh tế của thuế. Vì người thực hiện chính sách thuế ấy là tầng lớp dân cư trong xã hội nên chính sách thuế càng đơn giản, dễ hiểu thì người dân mới có điều kiện hiểu rõ và làm đúng theo quy định của các Luật thuế. Có như vậy, thuế mới phát huy được vai trò là công cụ chủ yếu tạo nguồn thu cho NSNN và thực hiện điều tiết vĩ mô nền kinh tế. Để đảm bảo được yêu cầu này mà không vi phạm nguyên tắc đã định ra, khi xây dựng hệ thống thuế thì cơ quan lập pháp thường chỉ quy định khung thuế suất, còn việc quy định thuế suất cụ thể thường giao cho cơ quan hành pháp, có như vậy mới đảm bảo cho hệ thống thuế thích ứng với những biến động của hoàn cảnh kinh tế.

Trong một loạt các sắc thuế có thể áp dụng, khó có sắc thuế nào đảm bảo đầy đủ các nguyên tắc đòi hỏi của nền kinh tế và xã hội. Do đó, cần có sự phối hợp giữa các sắc thuế để bổ sung và đáp ứng được mục tiêu của chính sách thuế. Theo nguyên tắc về "cái tốt thứ nhì", sắc thuế nào càng thỏa mãn nhiều nguyên tắc, thì càng xứng đáng là một sắc thuế tốt để có thể cân nhắc sử dụng nhằm hạn chế sự nặng nề và tính phức tạp của một hệ thống thuế.

1.2.3. Những nhân tố cần cân nhắc khi thiết kế hệ thống thuế

i) Đánh thuế các yếu tố và hàng hóa không co giãn

Như chúng tôi đã lưu ý, nếu độ co giãn của cung lao động hay hàng hóa bằng không, thì người cung cấp chịu thuế hoàn toàn. Một ví dụ cổ điển về hàng hóa có độ co giãn cung bằng không là đất bạc màu. Do đó nếu đánh thuế đất này thì toàn bộ gánh nặng thuế sẽ rơi vào chủ đất.

Đáng tiếc là khó phân biệt được giá trị của đất đã được cải tạo và đất không được cải tạo. Ở nhiều nơi trên đất nước Hoa Kỳ, các vùng hoang dã không tiếp cận đường, nước thì bị coi gần như không có giá trị. Giá trị những vùng đất ấy có thể thay đổi đáng kể nếu hạ tầng đường xá, điện nước được cải thiện. Vì độ co giãn cung của cải tạo đất rất lớn cho nên thuế đất có thể dịch chuyển trong khoảng rộng.

Một ví dụ nữa về yếu tố có cung không co giãn về lâu dài là dầu thô. Thuế dầu chủ yếu do các chủ mỏ dầu chịu. Vì một tỷ lệ nghịch của dầu thế giới là do người bên

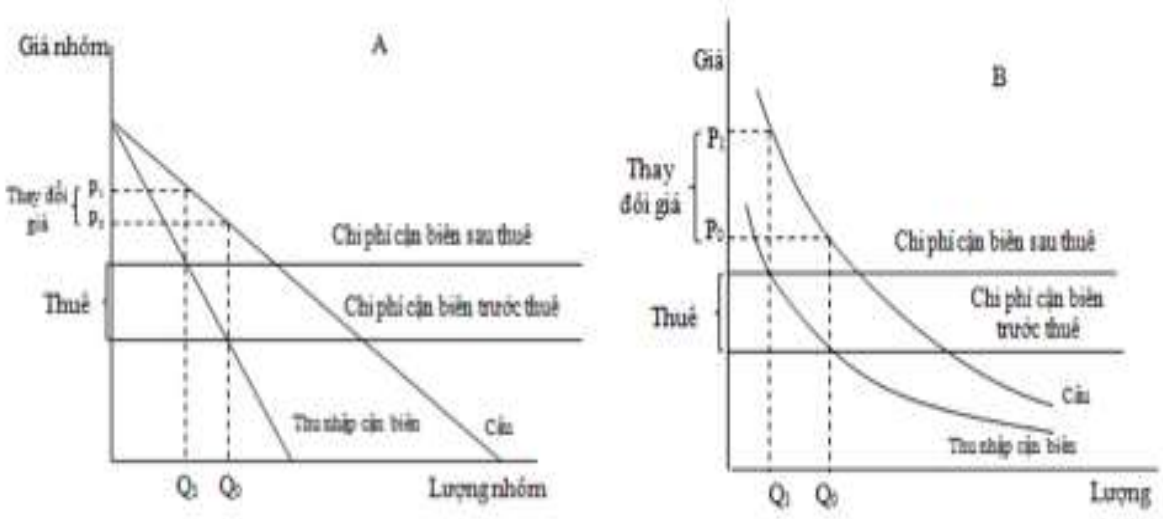
ngoài quốc gia tiêu dùng chủ yếu làm chủ, cho nên các quốc gia tiêu dùng có động cơ mạnh mẽ trong việc đánh thuế dầu. Tất cả các chủ sở hữu các giếng dầu ở Hoa Kỳ phản đối rất mạnh thuế này và họ là nhóm ở hậu trường đủ mạnh để làm việc đó một cách thành công. Ở Hoa Kỳ, thuế dầu thấp hơn nhiều so với các nước Tây Âu. Phân tích này áp dụng đối với thuế đánh vào người sử dụng dầu cũng như người sản xuất dầu. Như chúng ta đã thấy, điều này tạo ra một sự khác nhau nhỏ trong cách đánh thuế chính thức. Do đó, thuế xăng cũng chỉ do các chủ giếng dầu phải chịu. Và nó hoàn toàn đúng khi có một số yếu tố sản xuất. Để sản xuất xăng cần một số đầu vào lao động và vốn thêm vào dầu thô. Nhưng ngành công nghiệp xăng mặc dù rất lớn chỉ là một trong số nhiều người dùng lao động và vốn, vì vậy việc đánh thuế xăng không thể có tác động lớn đến giá xăng mà ngành công nghiệp trả cho lao động và vốn của nó. Nếu giá (trước thuế) của xăng giảm hạ, toàn bộ gánh nặng của sự giảm này rơi vào chủ sở hữu dầu thô. (Xem thêm: Phân phối gánh nặng thuế).

ii) Thuế trong môi trường độc quyền

Trong trường hợp độc quyền, ảnh hưởng của thuế hoàn toàn khác so với môi trường cạnh tranh. Thuế trong môi trường cạnh tranh làm giá tăng một lượng thường là thấp hơn thuế và mức tăng giá phụ thuộc vào độ co giãn của cung cầu. Còn thuế đối với nhà độc quyền thì phức tạp hơn nhiều.

Thứ nhất, đường chi phí cận biên càng dốc thì thay đổi sản lượng càng nhỏ, và do đó, giá tăng càng ít. Nếu đường chi phí cận biên hoàn toàn thẳng đứng thì không có thay đổi sản lượng cũng như giá; và người sản xuất chịu toàn bộ thuế. Đường cung hay chi phí cận biên hoàn toàn thẳng đứng nếu không tăng giá làm lượng cung tăng. Những ví dụ chuẩn là cung đất bạc màu hoặc cung những bức tranh của Van Gogh. Điều đó, gây ra sự song hành đối với các thị trường cạnh tranh.

Mặt khác, với đường chi phí cận biên nằm ngang như trong Hình 11.1, thì mức độ chịu thuế của người sản xuất và người tiêu dùng phụ thuộc vào dạng của đường cầu. (So với thị trường cạnh tranh, nơi mà người tiêu dùng chịu toàn bộ thuế).



Hình 11.1 Thuế trong trường hợp độc quyền

Hình 11.1A và 11.1B minh họa hai khả năng. Đối với đường cầu tuyến tính như trong hình 11.1A, giá tăng bằng đúng một nửa thuế. Với đường cầu phi tuyến tính (luôn co giãn) (trong đó giá tăng 1% sẽ làm giảm cầu 2%, bất kể ở mức giá nào), như ở hình 11.1B, giá luôn là cấp số nhân của thu cận biên. Từ đó, nếu thu cận biên tăng lên t thì giá phải tăng nhiều hơn: tăng giá bao giờ cũng cao hơn mức độ tăng thuế. Có tới trên 100% chuyển sang cho người tiêu dùng chịu.

iii) Thuế theo giá trị (ad valorem) và thuế cụ thể (specific) đối với độc quyền

Còn có một điểm khác nhau quan trọng nữa giữa việc đánh thuế các ngành cạnh tranh độc quyền. Đối với các ngành cạnh tranh, hình thức đánh thuế không gây ra điểm khác nhau. Chúng ta có thể chọn giữa một thứ thuế cụ thể được quy định bằng một khoản cố định trên một đơn vị sản phẩm và thuế theo giá trị (ad valorem) được quy định bằng tỷ lệ phần trăm giá trị sản phẩm. Tất cả những gì có ý nghĩa để xác định tác động của thuế là mức độ khác nhau giữa giá mà nhà sản xuất nhận được và giá người tiêu dùng trả, chúng tôi gọi là cái nêm ở giữa hai giá.

Tuy nhiên, trong trường hợp độc quyền, ảnh hưởng của thuế giá trị và thuế cụ thể khác nhau hoàn toàn. Trong phần phụ trương chúng tôi sẽ chỉ ra rằng để có mọi khoản thu của Chính phủ thì sản lượng của nhà độc quyền phải nộp thuế giá trị cao hơn so với thuế cụ thể. Trên cơ sở đó, thuế giá trị tốt hơn thuế cụ thể.

Trong cả ngành cạnh tranh lẫn độc quyền, quản lý hai loại thuế này đều có thể gây ra vấn đề. Nói chung, một loại thuế cần áp dụng cho nhiều loại hàng hóa có chất lượng khác nhau. Nếu đánh thuế vào từng đơn vị sản phẩm thì các sản phẩm thấp hơn sẽ chịu tỷ lệ xuất thuế cao hơn và do đó nó là yếu tố hữu hiệu không khuyến khích sản xuất ra những sản phẩm chất lượng kém.

Mặt khác, quản lý có số lượng bán ra thường dễ dàng hơn quản lý giá cả, đặc biệt là khi các hãng bán nhiều loại hàng hóa. Nếu những hàng hóa đó bị đánh thuế giá trị với thuế suất khác nhau thì những hàng hóa chịu thuế cao hơn sẽ được ghi giá thấp đi trong chứng từ hóa đơn và người quản lý thuế sẽ không thể giám sát được. Những vấn đề quản lý này có thể đã có vai trò quan trọng hơn trong việc quyết định hình thức đánh thuế so với sự phân tích của các nhà kinh tế và những tác động gây méo mó so sánh của chúng.

iv) Phạm vi ảnh hưởng của thuế và sự liên kết giữa các nhóm độc quyền

Giữa hai thái cực cạnh tranh hoàn hảo và độc quyền là cấu trúc thị trường nhóm độc quyền. Các nhóm độc quyền như thị trường hàng không, thị trường cho thuê xe hơi, mỗi nhóm này tác động vào nhóm kia một cách có chiến lược. Nếu một nhóm thay đổi giá cả hay sản lượng của mình thì những nhà sản xuất khác cũng có thể thay đổi giá cả và sản lượng của họ nhưng rất khó dự đoán những phản ứng này. Khác với nhà cạnh tranh hoàn hảo hoặc nhà độc quyền, nhóm độc quyền có đường cầu mà chỉ có họ mới đoán được.

Không có lý thuyết nào được đông đảo chấp nhận về hành vi của hãng trong nhóm độc quyền và do đó khó có thể đưa ra các dự đoán nhất định về phạm vi ảnh hưởng của việc đánh thuế trong trường hợp này. Một số nhà kinh tế cho rằng, các nhóm độc quyền không thể tăng giá, họ định ra giá cho người tiêu dùng khi thuế thay đổi. Mỗi nhóm độc quyền có thể cho rằng nếu tăng giá của mình lên thì các hãng khác sẽ chiếm mất phần. Một kết luận ngược lại sẽ xảy ra nếu mỗi nhóm độc quyền

đều nghĩ các địch thủ của mình sẽ tăng giá thích hợp mỗi khi có một loại thuế mới. Trong trường hợp này tất cả đều tăng giá đồng loạt và bằng cách ấy đã chuyển gánh nặng thuế cho người tiêu dùng. Cho đến nay, chưa có lý thuyết chung về phạm vi ảnh hưởng của thuế trong thị trường nhóm độc quyền bởi vì hành vi của nhóm độc quyền thường là đa dạng, thiếu thống nhất và biến dạng bởi nhiều nhân tố ngoại cảnh chưa được nghiên cứu đầy đủ.

2. Một số loại thuế tương đương

2.1. Thuế thu nhập và thuế giá trị gia tăng

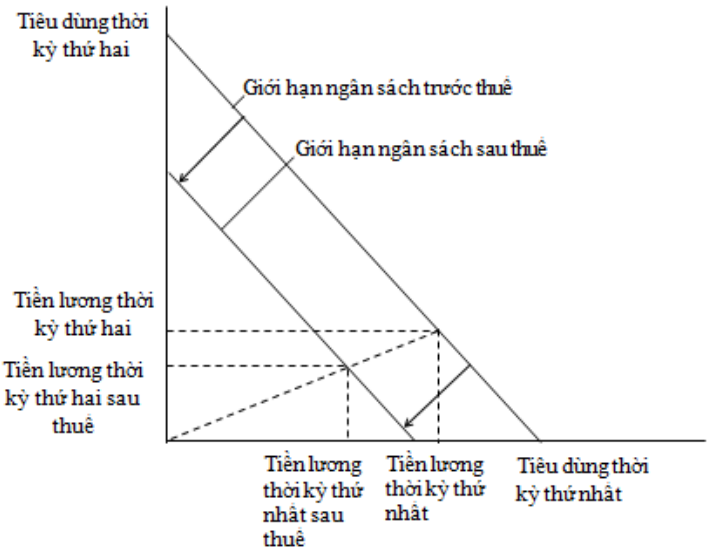
Một ví dụ rõ ràng về sự giống nhau cơ bản giữa thu nhập quốc dân (đó là tất cả những gì mà người dân trong xã hội chúng ta nhận được) và sản lượng quốc gia (tất cả những gì sản xuất ra). Vì giá trị thu nhập và giá trị sản lượng phải như nhau, cho nên đánh thuế thống nhất đối với thu nhập (tức là thuế suất đánh vào tất cả nguồn thu nhập phải như nhau) và đánh thuế thống nhất đối với sản lượng (tức là đánh thuế sản lượng với thuế suất như nhau) là phải tương đương. Thuế doanh thu thống nhất toàn diện là một thuế thống nhất đối với sản lượng do đó phải tương đương với thuế thu nhập thống nhất.

Việc sản xuất ra mỗi hàng hóa bao gồm một số bước. Giá trị sản phẩm cuối cùng là tổng giá trị gia tăng ở mỗi giai đoạn sản xuất. Chúng ta có thể đánh thuế vào giai đoạn cuối của quá trình sản xuất hoặc mỗi giai đoạn của cả quá trình. Thuế đánh vào giai đoạn cuối gọi là thuế doanh thu. Thuế đánh ở mỗi giai đoạn gọi là thuế giá trị gia tăng. Do đó, thuế giá trị gia tăng thống nhất và thuế doanh thu thống nhất toàn diện là tương đương, cả hai đều tương đương với thuế thu nhập thống nhất.

Thuế giá trị gia tăng được sử dụng ở hầu hết các nước châu Âu; và đã có sự thảo luận về việc áp dụng loại thuế này vào Hoa Kỳ. Vì thuế giá trị gia tăng thống nhất tương đương với thuế thu nhập thống nhất (tỷ lệ thuận) nên việc thay thế hệ thống thuế thu nhập hiện nay của chúng ta bằng thuế giá trị gia tăng sẽ tương đương với sự thay nó bằng hệ thống thuế thu nhập tỷ lệ thuận.

2.2. Thuế thu nhập và thuế tiền lương

Giả sử rằng các cá nhân không nhận được khoản thừa kế nào và không để lại di chúc gì. Khi đó thuế lương thống nhất và thuế tiêu dùng thống nhất là tương đương. Nói cách khác, thuế tiêu dùng tương đương với thuế thu nhập, trong đó tiền lãi và các khoản lợi tức từ vốn khác được miễn thuế. (Hệ thống thuế hiện hành của chúng ta, trong đó một phần lợi tức từ vốn miễn thuế có thể được coi là hệ thống nằm ở khoảng giữa thu nhập và thuế tiêu dùng).



Hình 11.2 So sánh tác động của thuế tiêu dùng và thuế lương

Có thể thấy rõ nhất sự tương đương bằng cách nhìn vào giới hạn ngân sách suốt đời của cá nhân (trong đó không có thừa kế hoặc di chúc nào cả). Để đơn giản, chúng tôi chia cuộc đời của một con người thành hai giai đoạn. Thu nhập lương của cá nhân là w_1 ở thời kỳ thứ nhất, và w_2 ở thời kỳ thứ hai. Cá nhân phải quyết định xem chi dùng bao nhiêu trong thời kỳ đầu khi còn trẻ và bao nhiêu khi về già. Nếu bây giờ anh ta giảm tiêu dùng đi 1 đôla và đầu tư vào đâu đó thì thời kỳ sau anh ta sẽ có 1+r đôla, trong đó r là lãi suất. Với lãi suất 10%, anh ta sẽ có 1,10 đôla. Giới hạn ngân sách là đường thẳng trong Hình 11.2.

Hãy xem chuyện gì sẽ xảy ra với giới hạn ngân sách khi đánh thuế lương 20%. Khoản mà các cá nhân có thể tiêu dùng sẽ dịch xuống. Độ dốc của đường giới hạn ngân sách vẫn không đổi: vẫn là trường hợp giảm 1 đôla tiêu dùng ở thời kỳ đầu, cá nhân có thể nhận được 1,1 đôla ở thời kỳ tiếp theo.

Bây giờ hãy xem xem chuyện gì sẽ xảy ra với giới hạn ngân sách khi áp dụng thuế tiêu dùng 20%. Đúng như trước đây, lượng tiêu dùng của cá nhân sẽ dịch xuống và độ dốc của giới hạn ngân sách không đổi. Một cá nhân chi tiêu cho hàng hóa hôm nay sẽ nhận ít hơn 20% so với số hàng hóa lẽ ra anh ta có thể được hưởng vì thuế. Sự đánh đổi giữa chi tiêu hôm nay và chi tiêu ngày mai vẫn không thay đổi. Thuế tiền lương và thuế tiêu dùng là tương đương. Chỉ có thời gian thu của Chính phủ là khác giữa hai loại thuế; đây có thể là điều quan trọng nếu thị trường vốn không hoàn hảo. Có một số cách để chúng ta có thể đánh thuế tương đương, như đánh thuế thu nhập tiền lương trong mỗi thời kỳ, miễn thuế đối với tiền lãi cổ tức và các khoản lợi tức từ vốn khác. Hoặc chúng ta có thể đánh thuế tiêu dùng ở mỗi thời kỳ bằng cách lấy tổng thu nhập theo báo cáo của các cá nhân trừ đi tổng tiết kiệm.

2.3. Thuế tiêu dùng suốt đời và thuế thu nhập suốt đời

Phân tích này có một cách lý giải quan trọng khác. Tiếp tục ví dụ trên là cuộc đời của cá nhân chia ra làm hai thời kỳ, chúng ta viết công thức giới hạn ngân sách là:

$$C_1 + C_2/1 + r = w_1 + w_2/1 + r$$

Vế trái là giá trị chiết khấu hiện tại của tiêu dùng cá nhân và vế phải là giá trị chiết khấu hiện tại thu nhập lương của cá nhân đó. Khi không có của thừa kế gì, giá trị chiết khấu tiêu dùng hiện tại phải bằng giá trị chiết khấu thu nhập (tiền lương). Do đó, thuế tiêu dùng suốt cuộc đời và thuế dựa vào thu nhập suốt đời là tương đương.

3. Những khía cạnh cần chú ý khi xem xét phạm vi ảnh hưởng của thuế

3.1. Ảnh hưởng của thuế khi có cân bằng từng phần và tổng thể

Còn một số yếu tố quan trọng khác cần phải tính đến trong mọi phân tích phạm vi ảnh hưởng hoàn toàn. Một là có sự khác biệt quan trọng giữa thuế trong một ngành duy nhất và thuế ảnh hưởng đến nhiều ngành. Trên đây chúng ta đã nghiên cứu thuế đánh vào một ngành nhỏ là bia. Có sự giả định trước là thuế đó không có ảnh hưởng đáng kể đối với mức tiền lương. Một sự phân tích cho rằng tất cả giá cả và tiền lương vẫn không đổi là sự phân tích cân bằng từng phần.

Rất đáng tiếc là nhiều loại thuế có ảnh hưởng cùng một lúc đến nhiều ngành. Thuế thu nhập công ty có ảnh hưởng đến tất cả các doanh nghiệp của công ty. Nếu do thuế mà doanh nghiệp bị giảm nhu cầu vốn thì vốn nhàn rỗi không được thu hút vào phần còn lại của nền kinh tế (khu vực không tham gia công ty) sẽ làm giảm lợi tức từ vốn ở ngành đó. Do đó, chúng ta không thể giả định rằng cái mà các công ty phải trả để có vốn là độc lập với thuế đánh vào khu vực đó. Để phân tích tác động của thuế công ty đòi hỏi phải phân tích sự cân bằng trong toàn nền kinh tế chứ không phải chỉ các doanh nghiệp bị đánh thuế. Chúng ta gọi phân tích này là phân tích cân bằng tổng thể. Có nhiều ví dụ mà tác động cân bằng tổng thể của thuế có thể khác cơ bản với ảnh hưởng cân bằng từng phần. Ví dụ, nếu có thể dịch chuyển vốn khá dễ dàng từ khu vực công ty sang khu vực phi công ty của nền kinh tế, thì thuế vốn công ty ở cả hai khu vực của nền kinh tế cùng phải chịu ngang bằng nhau; chúng phải cùng có thu hồi vốn sau thuế như nhau.

3.2. Tác động ngắn hạn và tác động dài hạn

Cần phải phân biệt giữa phạm vi ảnh hưởng của thuế ở tầm dài hạn với ngắn hạn. Về ngắn hạn, nhiều cái có thể cố định, nhưng về lâu dài lại biến thiên. Khi hiện tại vốn sử dụng ở một ngành nào đó (chẳng hạn như ngành thép) không thể dễ dàng chuyển dịch để sử dụng ở ngành khác thì về lâu dài đầu tư mới có thể dịch chuyển sang các ngành khác. Do đó thuế đánh vào lợi tức vốn trong ngành công nghiệp thép có thể có những tác động rất khác về lâu dài so với trước mắt.

Nếu tiền tiết kiệm bị đánh thuế thì ảnh hưởng ngắn hạn của nó rất nhỏ. Nhưng về lâu dài thuế không khuyến khích được tiết kiệm và điều đó có thể làm giảm dự trữ vốn. Việc giảm dự trữ vốn sẽ làm giảm nhu cầu lao động (và tăng năng xuất lao động) và đến lượt mình sẽ dẫn đến giảm tiền lương. Kết quả là ảnh hưởng lâu dài của thuế lên tiết kiệm hay vốn có thể ảnh hưởng đến công nhân, mặc dù về ngắn hạn thì không.

3.3. Nền kinh tế mở so với nền kinh tế đóng

Sự phân biệt giữa tác động ngắn hạn và dài hạn quan trọng là vì các Chính phủ và giới chính trị thường là những người có tầm nhìn thiển cận. Họ quan sát ảnh hưởng trung hạn mà không nhận thấy rằng toàn bộ hậu quả thuế có thể không phải là cái mà họ dự kiến. Bản chất của những ảnh hưởng cân bằng tổng thể phụ thuộc vào việc nền kinh tế đóng (không có buôn bán với nước khác) hay mở. Nếu một nước nhỏ và mở

cửa như Thụy Sĩ mà đánh thuế vốn thì tỷ lệ hoàn vốn trước thuế sẽ có thể thích ứng hoàn toàn để bù đắp thuế (nếu không các nhà đầu tư có thể rút vốn ra khỏi Thụy Sĩ và đầu tư ở nơi khác); thuế có thể do các yếu tố khác chịu. Trên thực tế, đường cung vốn sẽ co giãn vô tận. Tất nhiên sự phân tích tương tự có thể áp dụng với mọi bang ở Hoa Kỳ.

3.4. Những biến động phức tạp từ một thay đổi đơn lẻ

Khía cạnh cuối cùng của phân tích phạm vi ảnh hưởng mà chúng ta cần thảo luận là: gần như không bao giờ Chính phủ chỉ có thể thay đổi từng chính sách một. Giới hạn ngân sách cơ bản của Chính phủ cho thấy, thu thuế cộng với tăng mức độ thâm hụt (tăng vay) phải bằng chi tiêu của Chính phủ. Nếu Chính phủ tăng một thuế suất nào đó thì hoặc là phải giảm một thuế suất khác, giảm vay hoặc tăng chi tiêu lên. Những kết hợp chính sách khác nhau sẽ có những tác động khác nhau. Chúng ta không thể chỉ đơn giản đặt ra câu hỏi: chuyện gì sẽ xảy ra nếu Chính phủ tăng các loại thuế thu nhập? Chúng ta cần phải làm rõ xem là thuế thu nhập có kéo theo giảm thuế khác, tăng chi tiêu của Chính phủ, hay giảm vay của Chính phủ không. (Thường thường sự thay đổi kèm theo có thể hiểu được nhưng không rõ ràng, ví dụ, nếu tăng thuế lên, sẽ thâm hụt ít hơn).

Chúng tôi gọi phân tích tăng thuế kèm theo giảm thuế khác là phân tích ảnh hưởng của thuế khác biệt, và gọi phân tích tăng thuế kèm theo tăng chi tiêu của Chính phủ là phân tích ảnh hưởng thuế đến cân đối ngân sách. Đôi khi chúng ta quan tâm đến phân tích những kết hợp chính sách không làm thay đổi một số biến số kinh tế quan trọng. Do đó, tăng thuế có thể dẫn đến giảm mức tổng cầu và giảm thu nhập quốc dân (khi thu nhập được quyết định bởi cầu). Chúng ta có thể muốn phân biệt ảnh hưởng của chương trình thuế đối với mức thu nhập quốc dân (và ảnh hưởng của việc đó đối với phân phối thu nhập) so với tác động trực tiếp của thuế; do đó chúng ta có thể nhìn vào những kết hợp chính sách làm cho mức thu nhập quốc dân không bị ảnh hưởng.

Tương tự như vậy, nhiều loại thuế có tác động tới mức tích lũy vốn. Giảm dự trữ vốn sẽ giảm dự trữ tiền lương. Và một lần nữa người ta lại muốn phân biệt giữa tác động trực tiếp và tác động gián tiếp của thuế do tác động của chính nó đến tích tụ vốn. Đặc biệt, đây chính là một tình huống nếu người ta cho rằng có thể sử dụng công cụ khác để bù đắp những ảnh hưởng gián tiếp này. Nếu thuế thừa kế làm giảm tích lũy vốn thì nó có thể làm giảm bớt mức tác động bằng cách cho miễn thuế đầu tư. Chúng ta có thể xem xét một số chính sách không gây tác động đến tích lũy vốn; chúng ta gọi phân tích ảnh hưởng đó là phân tích ảnh hưởng tăng trưởng cân đối.

Khái quát hơn thì, chi tiêu của Chính phủ có thể ảnh hưởng đến lương và giá, giống như ảnh hưởng của thuế, và những ai được hưởng lợi cuối cùng không phải là những người mà chương trình Chính phủ dự kiến. Nếu Chính phủ tăng thuế suất và dùng tiền thu được để mua hàng hóa tiêu dùng, và nếu những hàng hóa đó ít nhất có thể thay thế một phần hàng hóa tiêu dùng tư nhân thì thuế sẽ không khuyến khích tiêu dùng tư nhân hiện tại (khuyến khích tiết kiệm); điều này sẽ đúng dù cá nhân đó là người đi vay hay người cho vay. Nếu Chính phủ dùng tiền thuế để mua tư liệu sản xuất để làm tăng tiêu dùng sau này và nếu tiêu dùng sau này do Chính phủ cấp ít nhất cũng thay thế một phần tiêu dùng tư nhân trong tương lai, như vậy là thuế không khuyến khích tiết kiệm nhưng khuyến khích tiêu dùng tư nhân (hiện tại). Một lần nữa điều này sẽ đúng đối với cả người đi vay và người cho vay.

TÓM TẮT CHƯƠNG 11

Thuế là khoản thu của Nhà nước đối với các tổ chức và cá nhân trong xã hội, mang tính bắt buộc và không hoàn trả trực tiếp, nhằm sử dụng cho mục đích chung của toàn xã hội trên cơ sở pháp luật. Thuế được đặc trưng bởi các quan hệ tiền tệ giữa Nhà nước và các pháp nhân và các thể nhân, không mang tính hoàn trả trực tiếp; Việc chuyển giao thu nhập dưới hình thức thuế có tính chất bắt buộc theo pháp luật quy định. Khác với thuế, phí là một khoản thu bắt buộc đối với cá nhân hoặc tổ chức khi nhận được những lợi ích hoặc dịch vụ trực tiếp.

Thuế có nhiều tiêu thức phân loại, mỗi tiêu thức phân ra nhiều loại thuế khác nhau: Phân loại theo cơ sở đánh thuế; Phân loại theo vị thế của người nộp thuế; Phân loại theo mối quan hệ đối với khả năng nộp thuế; Phân loại theo phạm vi thẩm quyền về thuế; Phân loại theo cách tính thuế; Phân loại theo định hướng điều chỉnh thu nhập; Phân loại theo đối tượng nộp thuế.

Thuế có ba chức năng cơ bản gồm: huy động nguồn lực tài chính, điều tiết nền kinh tế, điều chỉnh thu nhập. Thu gì, bao nhiêu, từ đối tượng nào, vào lúc nào... là nội dung cốt lõi của mỗi sắc thuế. Từng loại thuế có vai trò, mục tiêu khác nhau, nhưng đều có mối liên hệ tương tác mật thiết trong việc thực hiện các nhiệm vụ chính sách thuế trong mỗi gian đoạn phát triển. Tập hợp các sắc thuế trong mối liên hệ như vậy được gọi là hệ thống thuế. Các tiêu thức xây dựng hệ thống thuế gồm có: Tính công bằng; Tính hiệu quả; Tính chính xác; Tính thuận lợi.

Việc thiết kế hoặc áp đặt một sắc thuế phải dựa trên cơ sở của việc đánh thuế. Cơ sở này xuất phát từ quan điểm cho rằng sẽ công bằng hơn nếu đánh thuế cá nhân dựa vào cái họ nhận chứ không phải cái họ đóng góp vào xã hội. Các cơ sở đánh thuế gồm: Đánh thuế theo mức lợi ích nhận được; Đánh thuế theo hàm phúc lợi. Những nhân tố cần cân nhắc khi thiết kế hệ thống thuế là: Yếu tố co giãn trong cung và cầu; Thuế trong trường hợp độc quyền; Thuế khi có cân bằng từng phần và tổng thể; Tác động thuế trong ngắn hạn và dài hạn; Thuế trong nền kinh tế mở so với nền kinh tế đóng. Một hệ thống thuế cần cân nhắc đến ảnh hưởng của các loại thuế tương đương, như: Thuế thu nhập và thuế giá trị gia tăng; Thuế thu nhập và thuế tiền lương; Thuế tiêu dùng suốt đời và thuế thu nhập suốt đời.

CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP

1. Nêu khái niệm thuế? Các đặc điểm của thuế?
2. Phân biệt Thuế với Phí?
3. Nêu các cách thức phân loại thuế?
4. Thuế có những chức năng cơ bản gì?
5. Những sắc thuế nào có ảnh hưởng mạnh tới điều tiết sản xuất?
6. Những sắc thuế nào có ảnh hưởng mạnh tới tái phân phối thu nhập?
7. Thế nào là hệ thống thuế? Các tiêu thức của việc xây dựng hệ thống thuế?
8. Thuế chịu ảnh hưởng của co giãn trong cung và cầu như thế nào?
9. Thuế trong trường hợp độc quyền có biểu hiện gì đáng lưu ý?
10. Thuế thu nhập và thuế giá trị gia tăng có ảnh hưởng tương đương như thế nào?

Lưu ý: Bản thảo Giáo trình KTCC UEB VNU HN, Lưu hành nội bộ.

11. Thuế thu nhập và thuế tiền lương có ảnh hưởng tương đương như thế nào?
12. Thuế tiêu dùng và thuế thu nhập suốt đời có ảnh hưởng tương đương như thế nào?
13. Lấy ví dụ để phân biệt ảnh hưởng của thuế giữa ngắn hạn và dài hạn?
14. Lấy ví dụ để phân biệt ảnh hưởng của thuế giữa nền kinh tế mở và nền kinh tế đóng?

Chương 12: HỆ QUẢ KINH TẾ CỦA THUẾ

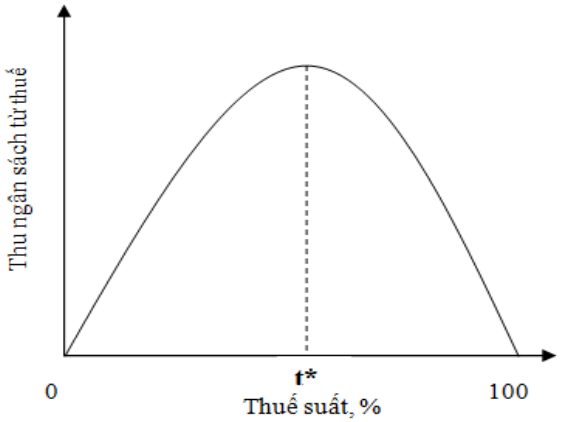
Chương 11 cung cấp cho người học cái nhìn từ toàn diện đến chi tiết về tác động của thuế đến toàn bộ nền kinh tế cho đến ảnh hưởng chi tiết mang tính lan tỏa từ một sắc thuế đến những hàng hóa và dịch vụ liên quan. Hệ quả kinh tế của thuế được xem xét toàn diện giúp đánh giá, phản biện và thiết kế hệ thống thuế có hiệu quả, hiệu lực hơn.

1. Hệ quả kinh tế của quy mô thuế

Cần thiết phải nhắc lại rằng thu thuế và chi tiêu công là hai mặt đối lập nhưng thống nhất của tài chính công. Trong ngắn hạn, thu thuế và chi tiêu công có chút khác biệt bởi nợ công, nhưng về dài hạn, quy mô thuế và chi tiêu công là hoàn toàn đồng nhất với nhau. Giống như các lập luận trong Chương 10 về quy mô tối ưu của chi tiêu công cộng, thuế thu vào ngân sách cũng tồn tại một mức tối ưu, khi mà mức thuế thu được là lớn nhất xét trong dài hạn, nghĩa là nó đủ đáp ứng các chức năng của khu vực công cộng mà không làm tổn hại cho sự phát triển ổn định của khu vực tư. Những lý thuyết sau giúp làm rõ cơ sở khoa học của quy mô thuế tối ưu.

1.1. Đường cong Laffer[28]

Đường cong Laffer là sự miêu tả quan hệ giữa các mức thuế suất với mức thu ngân sách có thể thu được, thể hiện độ co giãn của thu nhập chịu thuế, nghĩa là, thu nhập chịu thuế sẽ thay đổi theo sự thay đổi của thuế suất. Đường cong Laffer mặc nhiên công nhận thuế thu được bằng không ở các mức thuế suất 0% và 100%, và phải có ít nhất một mức thuế suất ở trong khoảng 0% và 100% mà mức thu ngân sách đạt cực đại. (Hình 12.1)



Hình 12.1 Đường cong Laffer

Đường cong Laffer: t* là thuế suất mà thu ngân sách đạt cực đại. Tuy nhiên, đường cong không nhất thiết phải có một đỉnh và cũng không nhất thiết phải đối xứng ở mức 50%.

Đường cong Laffer thường được trình bày dưới dạng đồ thị bắt đầu với mức thuế suất 0% và thu nhập thuế bằng 0. Dễ dàng nhận thấy rằng, ban đầu thuế suất tăng lên

[28] Laffer: Arthur Betz Laffer (1940-), là một nhà kinh tế học người Mỹ, nổi tiếng dưới thời chính quyền Reagan với tư cách là một thành viên của Hội đồng Tư vấn chính sách kinh tế của Reagan (1981-1989)

kéo theo mức thu ngân sách tăng lên. Tuy nhiên, lợi nhuận ròng của doanh nghiệp lại giảm khi thuế tăng. Thuế tăng đến mức độ nhất định sẽ làm doanh nghiệp thu hẹp kinh doanh, thậm chí rời bỏ thị trường. Khi đó, mức thu ngân sách giảm dần, thậm chí về 0 khi thuế suất tiến đến 100%.

Sự tồn tại của đường cong là vấn đề còn gây tranh cãi và hình dạng thực của nó không hoàn toàn giống như cách minh họa đã được đơn giản hóa. Tuy nhiên, ý nghĩa của đường cong Laffer rất quan trọng vì nó chỉ ra quy luật rằng khi thuế suất tăng lên vượt qua một ngưỡng nhất định thì nó sẽ gây tác động tiêu cực đối với khối lượng thuế thu vào ngân sách.

Laffer giải thích mô hình theo thuật ngữ của hai tác động của việc đánh thuế, gồm (i) "hiệu ứng số học" và (ii) "hiệu ứng kinh tế". "Hiệu ứng số học" giả định rằng thu nhập thuế được tính bằng thuế suất nhân với thu nhập có thể đánh thuế (hay cơ sở tính thuế). Ở thuế suất 0%, mô hình cho thấy với bất cứ cơ sở tính thuế nào thì cũng không thu được chút thuế nào vì bất cứ đại lượng nào nhân với 0 đều bằng 0.

"Hiệu ứng kinh tế" giả định rằng tự bản thân thuế suất có ảnh hưởng tới cơ sở tính thuế. Ở mức thuế suất 100%, chính quyền sẽ không thu được thuế do những người nộp thuế thay đổi hành vi của họ để phản ứng lại với thuế suất, hoặc là họ không có động lực khuyến khích để làm việc, hoặc là họ sẽ tìm cách để né tránh các khoản thuế phải nộp. Như vậy, sẽ tồn tại một mức thuế suất nào đó nằm trong khoảng từ 0% tới 100% mà thuế thu về đạt cực đại. Cách trình bày dưới dạng đồ thị về đường cong này đôi khi đặt mức thuế suất này ở khoảng gần 50%, nhưng không có lý do gì để cho rằng nó phải đúng như vậy.

Laffer trình bày đường cong như một nghiên cứu lý thuyết để chỉ ra rằng trong một số hoàn cảnh thì việc giảm thuế suất trên thực tế có thể làm tăng thu Ngân sách Nhà nước và không nhất thiết phải bù đắp thâm hụt bằng giảm chi tiêu ngân sách hay gia tăng nợ công. Để có thể giảm thuế suất mà vẫn tăng thu thuế thì điều kiện cần là thuế suất hiện tại phải cao hơn thuế suất của thu nhập tối đa.

Đường cong Laffer như đã trình bày được đơn giản hóa với giả định rằng chỉ có một thuế suất duy nhất và chỉ có một thị trường duy nhất. Trong thực tế, các yếu tố của hệ thống tài chính công phức tạp hơn nhiều. Do đó mối quan hệ giữa thuế suất và mức thu ngân sách từ thuế không hẳn là đường cong giản dị nêu trên. Chính Laffer cũng nói rằng không nên coi đường cong là cơ sở duy nhất để tăng hay giảm thuế.

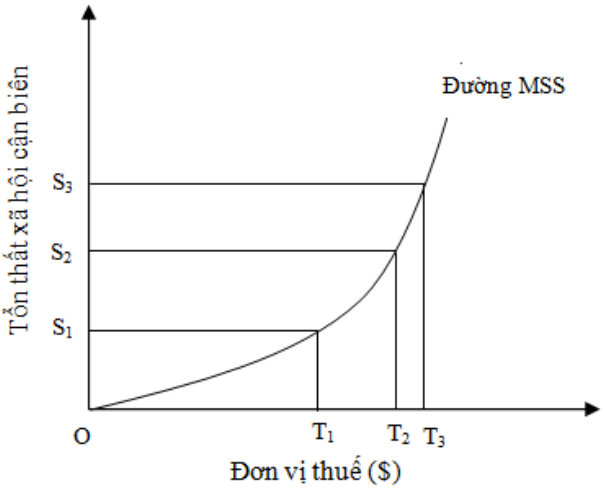
1.2. Nguyên lý Lợi ích Xã hội Tối ưu của Hugh Dalton[29]

H. Dalton đưa ra lý thuyết làm cơ sở cho việc cân nhắc mức thuế tối ưu dựa trên nguyên tắc cân bằng giữa hai đại lượng: Tổn thất xã hội cận biên (MSS - Marginal Social Sacrifies) và Lợi ích xã hội cận biên (MSB - Marginal Social Benefits). Chúng ta đều biết rằng các Chính phủ (các cấp chính quyền) đều muốn tăng thu ngân sách từ mọi nguồn có thể để đáp ứng nhu cầu chi tiêu công cộng. Tuy vậy, cần chú ý hai nguyên tắc của thuế là: "ai được lợi"; và "ai có thể trả thuế".

Đường tổn thất xã hội cận biên: Theo nguyên lý hiệu suất giảm dần, có thể biểu diễn tổn thất xã hội cận biên trên biểu đồ có trục tung đo bằng đơn vị tổn thất cận biên

[29] Dalton: Edward Hugh John Neale Dalton, Baron Dalton PC (1887 –1962), là một nhà kinh tế học người Anh, thành viên Đảng Lao động và từng là Bộ trưởng Tài Chính Anh (1945-1947).

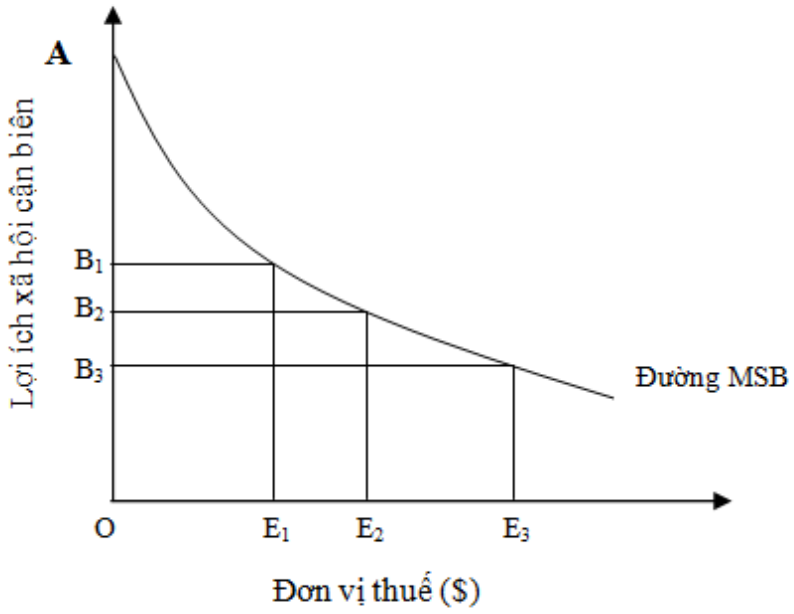
xã hội; trục hoành đo bằng đơn vị thuế (mức thuế chung xã hội) xuất phát từ gốc tọa độ là 0 (hình 12.2)



Hình 12.2 Đường tổn thất xã hội cận biên

Dễ dàng nhận thấy rằng cứ tăng thuế thì quy mô tiêu dùng giảm đi. Tuy nhiên, mỗi đơn vị thuế tăng sau luôn gây tổn thất xã hội lớn hơn. Như vậy, MSS là đường cong xuất phát từ gốc tọa độ, có chiều dốc đi lên về bên phải, biểu thị mối quan hệ thuận chiều giữa tổn thất xã hội với thuế[30].

Đường lợi ích xã hội cận biên: Tương tự như trên, theo nguyên lý hiệu suất giảm dần, có thể biểu diễn lợi ích xã hội cận biên trên biểu đồ có có trục tung đo bằng đơn vị tổn thất cận biên xã hội; trục hoành đo bằng đơn vị thuế (mức thuế chung xã hội) xuất phát từ gốc tọa độ là 0 (Hình 12.3)



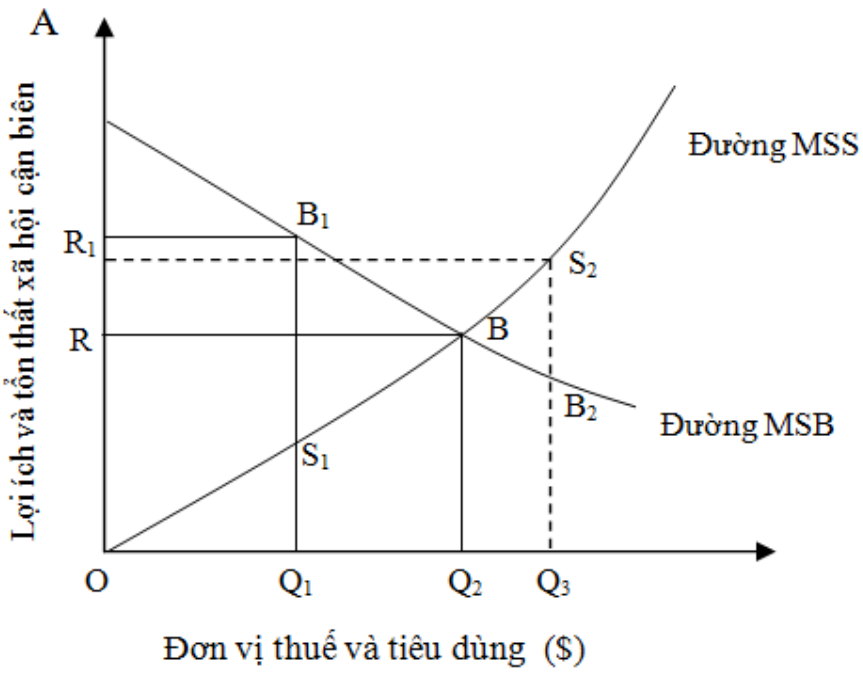
Hình 12.3 Lợi ích xã hội cận biên

[30] https://bookstreet.in/questions/explain-dalton-s-principles-of-maximum-social-advantage-3857

Như chương 11 đã đề cập, tiền thuế dùng để duy trì hoạt động của Nhà nước và can thiệp vào những thất bại thị trường, nghĩa là nhằm bảo đảm phúc lợi xã hội. Trong trường hợp không có Nhà nước và không thu thuế, xã hội phải chịu tổn thất của tình trạng vô Chính phủ tại A (trên trục tung). Việc thu thuế và chi tiêu công làm tăng phúc lợi xã hội. Tuy nhiên, mỗi đơn vị thuế tăng lên sau này luôn đem lại phúc lợi xã hội ít hơn trước đó. Do đó, MSB (lợi ích xã hội cận biên) là đường cong xuất phát từ A có chiều đi xuống sang phải.

Nguyên lý Lợi ích Xã hội Tối ưu của H. Dalton

Tổng hợp hai biểu đồ của MSS và MSB trên đây, ta có biểu đồ Hình 8.4: trục tung đo bằng đơn vị lợi ích cận biên xã hội, đồng thời là tổn thất cận biên xã hội; trục hoành đo bằng đơn vị thuế (mức thuế chung xã hội), đồng thời là mức chi tiêu công cho xã hội, xuất phát từ gốc tọa độ là 0. Vì MSS đi lên và MSB đi xuống ngược chiều nhau cùng phía, chúng chắc chắn giao cắt nhau ít nhất tại một điểm. Biểu đồ chỉ ra điểm cân bằng giữa MSS và MSB là B, điểm mà mức lợi ích xã hội đạt tối ưu. Tại B, MSS=MSB.



Hình 12.4 Điểm cân bằng MSS và MSB - Lợi ích xã hội tối ưu

Tuy lý thuyết của H. Dalton giúp chỉ ra tồn tại điểm tối ưu của lợi ích xã hội về nguyên lý, nhưng trong thực tế, việc vận dụng lý thuyết này không đơn giản để đi tới những khuyến nghị cụ thể trong bối cảnh cụ thể. Lý thuyết này có những hạn chế sau:

i) Lý thuyết này bắt nguồn từ giả định tổn thất xã hội (social sacrifice) và lợi ích xã hội (social benefits) là đo đạc được. Tuy vậy việc này trong thực tế là hầu như không thể thực hiện cho quy mô toàn xã hội vì nhiều lý do, trong đó có vấn đề trọng số cá nhân đối với việc tính toán tổng giá trị tổn thất, hoặc lợi ích.

ii) Tính toán lợi ích cận biên hoặc sự hữu dụng cận biên cho từng khoản chi tiêu là vô cùng khó khăn. Trong khi đó, các khoản chi tiêu là đa dạng dưới nhiều hình thức và tác động đan xen phức tạp.

Theo quan điểm hiện đại hiện nay, thuế và chi tiêu công có thể được điều chỉnh tùy theo bối cảnh nhằm hướng tới mục tiêu đạt được lợi ích xã hội tối ưu. Tuy áp dụng thực tiễn có khó khăn nhưng lý thuyết này đã chỉ ra một cách tiếp cận hữu ích về cân nhắc quy mô thuế trong xã hội cho các nhà hoạch định chính sách liên quan tới thuế và chi tiêu công.

2. Hệ quả kinh tế của thuế hàng hóa

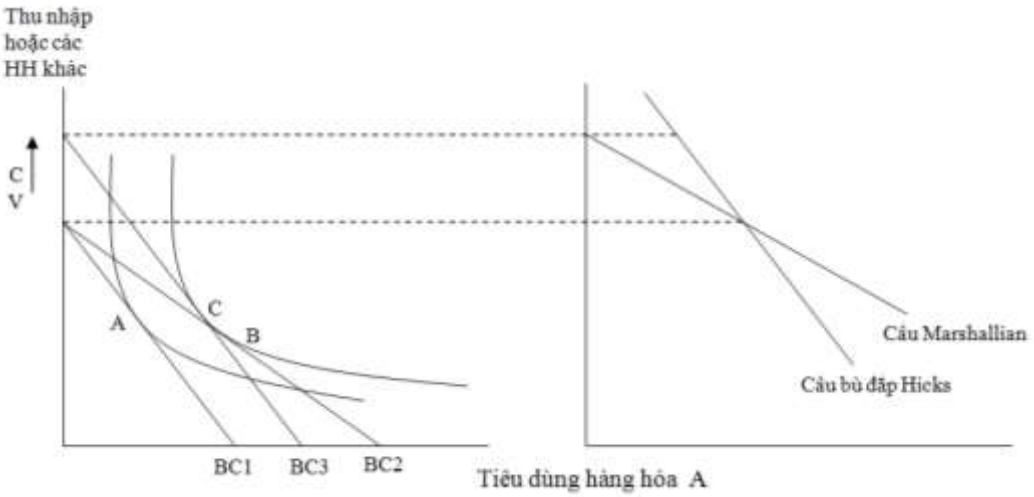
Việc áp dụng một thứ thuế không phải là thuế khoán sẽ dẫn đến sự phi hiệu quả. Mức độ phi hiệu quả được đo bằng lượng mất trắng, đó là khoảng chênh lệch giữa thu thuế khoán và mức gây méo mó do thuế tác động đến thay đổi giá cả giữa các hàng hóa hoặc các ngành. Tuy nhiên, tại sao các Chính phủ vẫn sử dụng thuế hàng hóa? Vấn đề là: (i) thuế khoán không khả thi trong thực tiễn chính trị - xã hội ở hầu hết mọi quốc gia; (ii) Chính phủ cần sử dụng thuế hàng hóa với tư cách là một công cụ hữu hiệu để điều hành nền kinh tế; (iii) thuế hàng hóa khi được sử dụng hợp lý có thể đem lại phúc lợi xã hội lớn hơn tổn thất mà nó gây ra.

2.1. Tại sao thuế hàng hóa gây tổn thất

Mỗi hệ thống thuế đều có ảnh hưởng đến hành vi. Thuế là một quy trình mà Chính phủ lấy tiền từ các cá nhân, và các cá nhân bằng cách nào đó sẽ có phản ứng khi thu nhập bị thấp đi. Khi nói rằng chúng ta muốn hệ thống thuế không bị gây méo mó, điều đó có nghĩa là chúng ta muốn cá nhân không có phản ứng gì. Thuế gây méo mó thị trường trong trường hợp này chính là tác động của thuế hàng hóa trong mối quan hệ với một hàng hóa khác, trên cơ sở của hiệu ứng thu nhập.

Đường cầu bù đắp và hiệu ứng thu nhập

Sự khác biệt giữa đường cầu giá "danh nghĩa" và đường cầu "thu nhập bù đắp" (income compensated demand curve) là đường cầu thu nhập bù đắp được xây dựng sao cho nó có thể loại trừ được hiệu ứng tác động thu nhập (income effect) đối với sự thay đổi về giá. Như vậy, đường cầu bù đắp của Hicks cho biết lượng cầu biến động như thế nào so với giá trong giả định rằng khi giá thay đổi, người tiêu dùng được đền bù với mức thu nhập phù hợp để họ duy trì lựa chọn của mình như trước. Hai đường cầu là khác biệt và cách thức suy luận được thể hiện như sau:



Hình 12.5 Đường cầu "danh nghĩa" và đường cầu "thu nhập bù đắp"

Trong hình 12.5, có thể thấy được đường cầu bù đắp Hicks được xây dựng như thế nào với khái niệm sự biến thiên bù đắp. Theo hình vẽ bên trái, vì giá của hàng hóa A giảm nên đường giới hạn ngân sách trở nên đỡ dốc hơn. Điều này làm cho chúng ta có thể đạt tới đường bàng quan cao hơn và chuyển mức thỏa mãn từ điểm A sang điểm B.

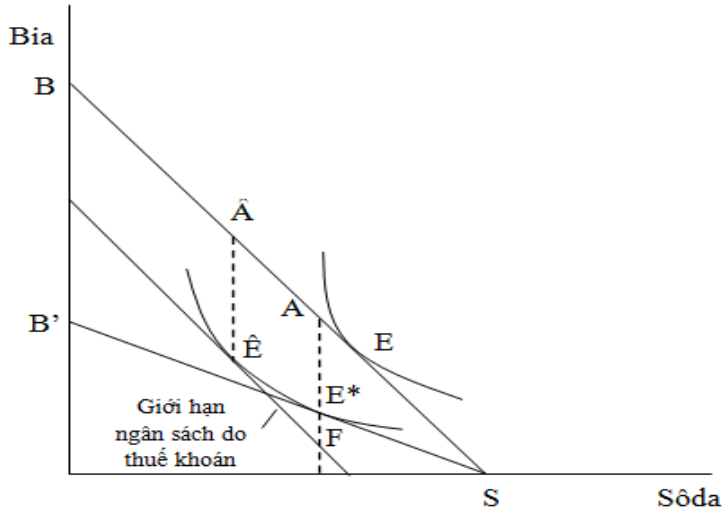
Tại điểm B, chúng ta có thể mua nhiều hàng hóa A hơn vì giá giảm đi, và chúng ta có thể mua thêm nhiều hàng hóa khác bởi vì thu nhập thực của chúng ta tăng lên. Tuy nhiên, điểm B không cho chúng ta biết nhu cầu thực đối với hàng hóa A bởi vì việc thay đổi mức giá cũng làm tăng mức thu nhập thực lên một mức nhất định nào đó. Vì thế chúng ta không thể xác định được mức độ mà việc giảm giá của hàng hóa A có thể dẫn đến mức thay thế của hàng hóa khác cho hàng hóa A.

Bằng cách vẽ đường giới hạn ngân sách song song với BC và tiếp tuyến với đường bàng quan mới (sự biến thiên bù đắp được thể hiện bởi sự chuyển dịch trên trục thu nhập) chúng ta có được hiệu ứng thay thế thực của sự thay đổi về giá. Nói cách khác, chúng ta thấy tác động của giá bởi vì chúng ta loại trừ tác động thu nhập khi vẫn giữ nguyên lượng hàng hóa B như trước.

Nhìn trên biểu đồ, đường cầu bù đắp Hicks dốc hơn đường cầu Marshallian bởi vì với một hàng hóa không đổi thì tác động của thu nhập và hiệu ứng thay thế hàng hóa lẫn nhau làm cho đường cầu Marshallian giảm độ dốc đi. Tuy nhiên, điều này sẽ không diễn ra đối với hàng hóa có tính ít nhạy cảm với sự giảm giá (inferior good). Đường cầu Marshallian chỉ cho bạn biết mức ước tính thặng dư người tiêu dùng dưới tác động của thu nhập, vì thu nhập là con số thực có quan hệ đơn thuần với giá, trong khi đường cầu bù đắp Hicks thì không xây dựng như vậy. Do đó, đường cầu bù đắp Hicks cho chúng ta khả năng đo đạc chính xác hơn đối với thặng dư người tiêu dùng. Với tác động của giảm giá hàng hóa A và theo đường cầu bù đắp, lựa chọn mới của người tiêu dùng sẽ là C.

2.2. Tác động của thuế hàng hóa đối với người tiêu dùng

Giả định thu nhập của một người là cố định và thu nhập ấy dùng để mua hai hàng hóa: soda và bia. Nếu người đó dùng tất cả thu nhập chỉ để mua soda thì được lượng soda là S; nếu chỉ mua bia thì được lượng bia là B. Nếu bớt mặt hàng này đi để mua thêm mặt hàng kia thì cá nhân ấy sẽ có một loạt những phương án kết hợp khác nhau về lượng của hai loại hàng hóa. Tập hợp các phương án ấy là đường SB, hay còn được gọi là đường giới hạn ngân sách của cá nhân đó.



Hình 12.6 Dạng của đường bàng quan và sự mất trắng

Giả sử Chính phủ đánh thuế bia. Nếu cá nhân đó muốn chi toàn bộ thu nhập của mình cho soda, anh ta vẫn mua được lượng soda là S đơn vị. Nếu anh ta muốn chi toàn bộ thu nhập của mình cho bia, nhưng bây giờ bia đã đắt hơn cho nên anh ta chỉ có thể mua được lượng bia B' (ít hơn). Thuế bia làm dịch chuyển đường ngân sách sang SB'.

Ban đầu cá nhân phân bổ thu nhập bằng cách chọn điểm E trên đường giới hạn ngân sách. Đó là điểm tiếp tuyến giữa đường giới hạn ngân sách và đường bàng quan. Sau khi áp dụng thuế có điểm cân bằng mới đó là E*. Giả sử rằng, Chính phủ bãi bỏ thuế bia, thay vào đó là thuế khoán AF (Hình 12.6). Đường ngân sách mới song song với SB. Với thuế khoán, cá nhân phân bổ thu nhập của mình bằng cách chọn điểm Ê trên đường giới hạn ngân sách của mình. (Thuế bia không phải là thuế khoán, bởi vì thu thuế này phụ thuộc vào tiêu dùng bia của cá nhân mà tiêu dùng này rất nhạy bén đối với giá bia).

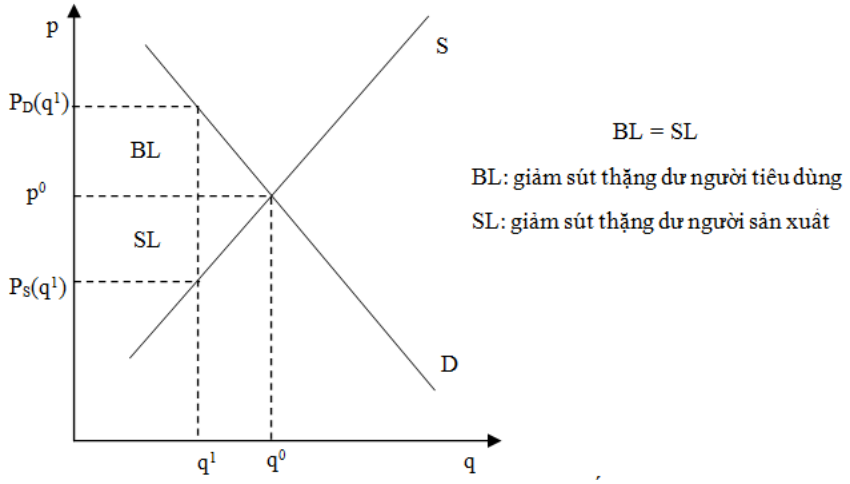
Lưu ý rằng ngay cả khoản thuế khoán lớn hơn thu thuế bia (AF>AE*), thì cá nhân vẫn không bị thiệt: cả Ê và E* nằm trên cùng một đường bàng quan. Khoảng cách giữa thu thuế khoán và thuế bia E*F là gánh nặng thuế quá mức hay còn gọi là sự mất trắng của thuế bia.

Việc phân chia phản ứng của cá nhân đối với thuế bia thành hai phần (chuyển từ E sang E*) cũng có ích. Việc chuyển từ E sang Ê cho thấy tác động thay đổi thu nhập (song song với sự dịch chuyển của đường hạn chế ngân sách). Điều đó được gọi là tác động thu nhập thay thế của bia. Cá nhân thay soda bằng bia với giá bây giờ cao hơn. Tác động thay thế của thuế đôi khi được gọi là sự méo mó do thuế gây ra. Như vậy, thuế khoán có thể đem loại khoản thu lớn hơn cho Chính phủ mà không làm cho cá nhân bị thiệt thòi hơn.

Cần chú ý rằng các loại thuế đối với mặt hàng cụ thể sẽ gây ra sự thay đổi về giá tương đối giữa các loại hàng hóa và do đó gây ra tổn thất vô ích (hoặc còn gọi là *gánh nặng quá mức*) nghĩa là số tiền mà Chính phủ thu được từ thuế ít hơn độ thỏa dụng của người tiêu dùng mất đi (do thuế làm tăng giá nên người tiêu dùng phải tiêu dùng ít đi).

2.3. Đo mức độ phi hiệu quả của thuế hàng hóa bằng lượng "mất trắng"

Cần nhớ lại các công cụ đo lường mức độ phi hiệu quả được giới thiệu ở Chương 2. Liên quan tới phi hiệu quả do thuế hàng hóa, việc đo đạc mức phi hiệu quả có thể sử dụng "Tam giác Harberger" để đo lượng mất trắng (deadweight loss). Cũng cần nhớ lại rằng thặng dư kinh tế (economic surplus) là tổng phúc lợi hoặc còn gọi là Thặng dư Marshallian bao gồm thặng dư người tiêu dùng và thặng dư người sản xuất.



Hình 12.7 Sự phi hiệu quả của thuế

Trong trường hợp thị trường cung cầu đạt điểm cân bằng, tổng phúc lợi xã hội do thặng dư người tiêu dùng cộng với thặng dư người sản xuất đạt mức tối ưu. Thuế làm cho cung cầu không gặp nhau tại điểm cân bằng, giảm thặng dư người tiêu dùng (a + c), và giảm thặng dư người sản xuất (b + d). Phần tổn thất này chia làm hai phần. Phần thiệt hại tương đối (chuyển từ đối tượng này sang đối tượng khác mà không mất hẳn) gồm phần giảm sút thặng dư người tiêu dùng (a) và giảm thặng dư người sản xuất (b) chuyển thành thuế. Phần thiệt hại tuyệt đối (mất hoàn toàn - mất trắng) là (c + d) là mức phi hiệu quả do thuế.

Mức phi hiệu quả được đo bằng diện tích tam giác (c+d) = 1/2 $(Q_0-Q_1)(P_d-P_s)$. Chú ý rằng P_d-P_s chính là mức thuế. Từ công thức xác định diện tích của tam giác Harberger, có thể rút ra các nhận định sau:

1. Lượng mất trắng tỷ lệ thuận với thuế suất (thuế suất càng cao thì lượng mất trắng càng lớn);

2. Lượng mất trắng tỷ lệ thuận với độ co giãn cung, cầu (cung, cầu càng co giãn thì lượng mất trắng càng lớn).

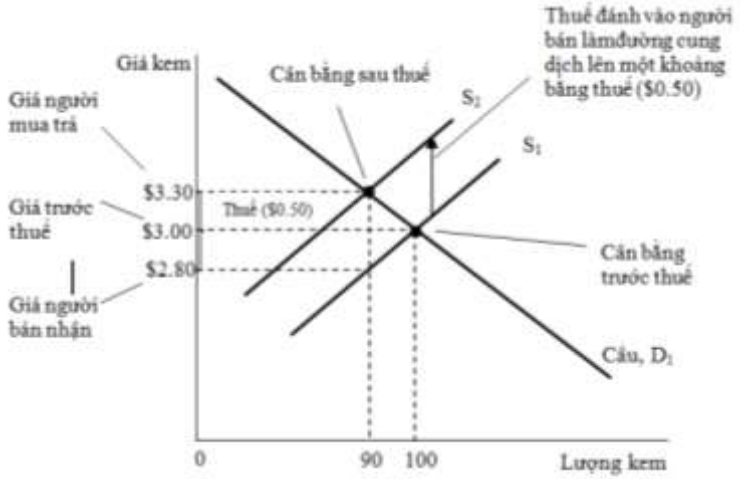
2.4. Thuế đánh vào bên cung hoặc bên cầu

Thuế có thể được đánh vào bên cung hoặc bên cầu. Cách phân loại này mang tính danh nghĩa mà không phải thực chất. Khi thuế đánh vào đầu ra của một doanh nghiệp thì người ta gọi đó là thuế đánh vào bên cung; còn thuế đánh vào người tiêu dùng khi đi mua hàng hóa thì được gọi là thuế đánh vào bên cầu.

Thuế đánh vào bên cung: Bây giờ hãy xem xét một loại thuế đánh vào người sản xuất kem. Giả sử chính quyền địa phương thông qua Luật yêu cầu người bán đóng $

0,50 cho Chính phủ trên mỗi que kem họ bán. Những ảnh hưởng của Luật thuế này ra sao?

Trong trường hợp này, tác động đầu tiên của thuế là lên việc cung cấp kem. Bởi vì thuế không áp dụng đối với người mua, lượng cầu về kem tại mỗi mức giá là như nhau, do đó, đường cầu không thay đổi. Ngược lại, thuế đánh lên người bán làm tăng chi phí bán kem, và làm cho người bán cung cấp một số lượng nhỏ hơn tại mỗi giá. Đường cung dịch chuyển sang bên trái.



Hình 12.8 Thuế tác động đến người bán (phía cung)

Biểu đồ này giúp đánh giá chính xác về sự thay đổi của thị trường sau thuế. Đối với bất kỳ thị trường kem nào, ảnh hưởng lên giá của người bán, số tiền mà họ nhận được để nộp thuế là thấp hơn $0,50. Ví dụ, nếu giá thị trường của một que kem $2,00, giá thực tế nhận được của người bán sẽ là $1,50. Tại bất kỳ mức giá nào của thị trường, người bán sẽ cung cấp một lượng kem với giá $0,50 trở lên để bù đắp cho tác động của thuế. Vì vậy, như thể hiện trong Hình 12.8, đường cung dịch chuyển lên trên từ S1 đến S2 với kích thước chính xác của thuế ($0,50).

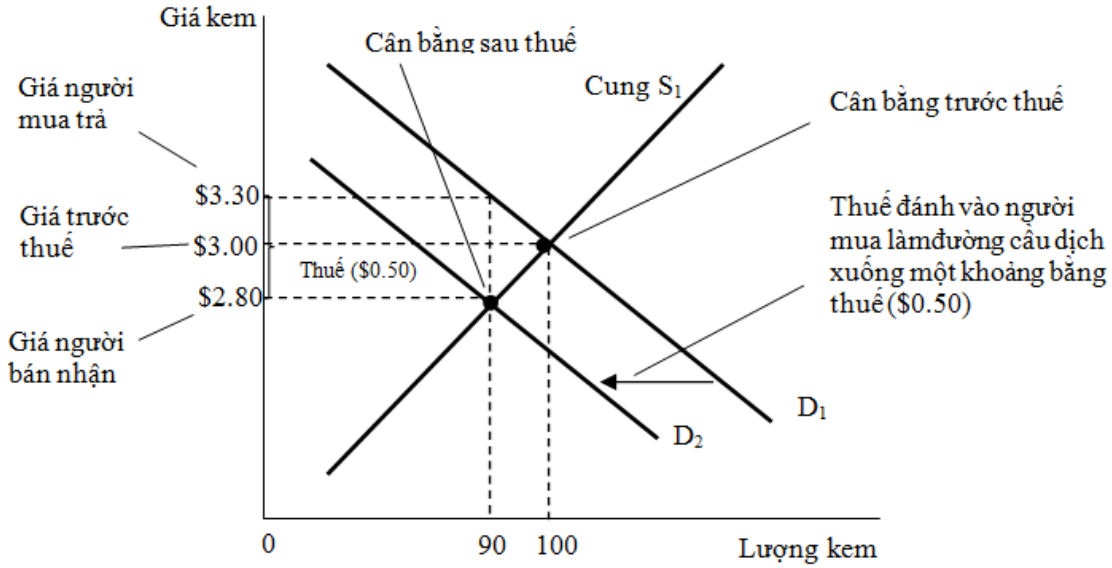
Khi thị trường dao động từ cân bằng cũ sang trạng thái cân bằng mới, giá kem tăng từ $3,00 đến $3,30, và lượng cân bằng giảm từ 100 đến 90 que kem. Một lần nữa, thuế làm giảm quy mô của thị trường kem. Và một lần nữa, người mua và người bán chia sẻ gánh nặng thuế. Bởi vì khi giá tăng, người mua phải trả nhiều hơn $0,30 cho mỗi que kem, trước khi có thuế. Người bán nhận được một mức giá cao hơn trước khi thuế, nhưng giá thực tế (sau khi nộp thuế) giảm từ $3,00 đến $2,80.

Khi thuế $0,50 đối với người bán, đường cung dịch chuyển tăng $0,50 từ S1 đến S2. Lượng cân bằng rơi từ 100 đến 90 que kem. Giá mà người mua phải trả tăng từ $3,00 đến $3,30. Giá mà người bán nhận được (sau khi nộp thuế) rơi từ $3,00 đến $2,80. Mặc dù thuế được áp dụng đối với người bán, người mua và người bán chia sẻ gánh nặng thuế.

Thuế đánh vào bên cầu: Chúng ta đầu tiên xem xét một loại thuế đánh vào người mua một hàng hóa. Ví dụ, chính quyền địa phương thông qua luật yêu cầu người mua đóng $0,50 cho Chính phủ cho mỗi que kem họ mua. Luật này ảnh hưởng như thế nào đến người mua và người bán kem? Để trả lời câu hỏi này, chúng ta có thể sử dụng phương pháp phân tích 3 bước về cung và cầu: (1) Chúng ta xem pháp luật ảnh hưởng đến đường cung hoặc đường cầu. (2) Chúng ta xem cách mà các đường cong cầu dịch

chuyển. (3) Chúng ta xem xét sự thay đổi như thế nào ảnh hưởng đến trạng thái cân bằng.

Tác động ban đầu của thuế là vào nhu cầu ăn kem. Đường cung không bị ảnh hưởng bởi vì, đối với bất cứ giá nào kem, người bán có cùng một phản ứng trong việc cung cấp kem cho thị trường. Ngược lại, người mua phải trả một khoản thuế cho Chính phủ (cũng như giá cho bên bán) bất cứ khi nào họ mua kem. Như vậy, thuế làm dịch chuyển đường cầu ăn kem. Hướng của sự chuyển đổi dễ dàng xác định. Bởi vì thuế đối với người mua làm cho việc mua kem kém hấp dẫn hơn, người mua đòi hỏi một số lượng nhỏ kem ở mọi mức giá. Kết quả là, đường cầu dịch chuyển sang trái (hoặc cân bằng, dịch chuyển xuống phía dưới), như thể hiện trong Hình 12.9



Hình 12.9 Thuế tác động lên người mua (phía cầu)

Khi thuế $0,50 được đánh vào người mua, đường cầu chuyển xuống $0,50 từ D1 đến D2. Lượng cân bằng rơi từ 100 đến 90 que kem. Mức giá mà người bán nhận được giảm từ $3,00 đến $2,80. Giá mà người mua phải trả (bao gồm cả thuế) tăng từ $3,00 đến $3,30. Mặc dù thuế được áp dụng đối với người mua, người mua và người bán chia sẻ gánh nặng thuế.

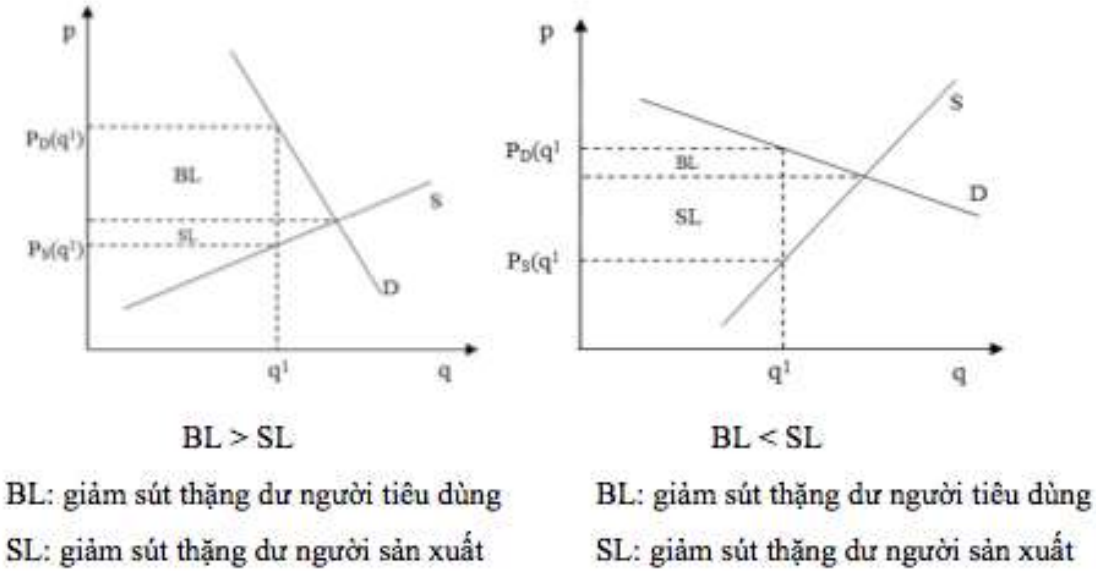
So sánh Hình 12.8 và 12.9 chúng ta có một kết luận rằng: Cơ chế tác động của thuế đánh vào bên cung hay bên cầu là tương đương. Trong cả hai trường hợp, thuế đặt ra một khoảng cách giữa giá mà người mua phải trả và giá mà người bán nhận được. Sự khác biệt duy nhất giữa hai loại thuế là: đánh vào bên nào thì phía đó là người nộp tiền cho Chính phủ.

2.5. Phân phối gánh nặng thuế và tác động của độ co giãn

Đường cầu càng dốc, hoặc đường cung càng phẳng thì người tiêu dùng càng phải chịu thuế nhiều hơn. Chúng ta đo độ dốc của đường cầu bằng độ co giãn của cầu; độ co giãn của cầu cho thấy tỷ lệ biến động của lượng hàng hóa được tiêu dùng do tỷ lệ thay đổi giá của hàng hóa đó. Do đó chúng ta nói rằng đường cầu nằm ngang khi giá hạ một chút làm tăng cầu lớn là đường cầu co giãn vô hạn; và chúng ta nói rằng đường cầu thẳng đứng khi cầu hoàn toàn không thay đổi và giảm giá là đường cầu không co giãn.

Tương tự, chúng ta đo độ dốc của đường cung bằng độ co giãn của cung. Độ co giãn của cung cho thấy tỷ lệ biến đổi lượng hàng hóa cung do thay đổi giá hàng hóa đó. Do đó, chúng ta nói rằng đường cung thẳng đứng không co giãn khi chúng hoàn toàn không thay đổi và có thay đổi giá, còn khi đường cung nằm ngang thì độ co giãn vô hạn.

Đường cầu càng co giãn nhiều và đường cung càng co giãn ít thì người sản xuất càng phải chịu thuế nhiều hơn; đường cầu càng ít co giãn và đường cung càng co giãn nhiều thì người tiêu dùng càng phải chịu gánh nặng thuế.



BL > SL

BL: giảm sút thặng dư người tiêu dùng

SL: giảm sút thặng dư người sản xuất

BL < SL

BL: giảm sút thặng dư người tiêu dùng

SL: giảm sút thặng dư người sản xuất

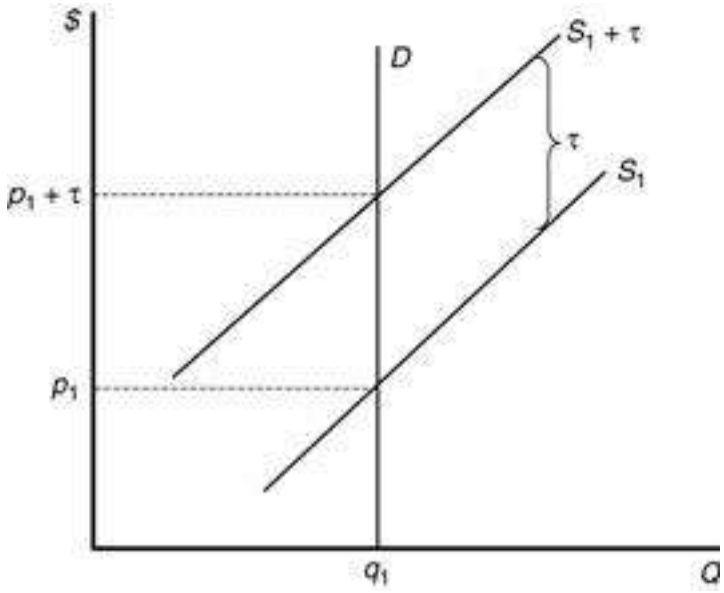
Hình 12.10 Độ co giãn và phân phối gánh nặng thuế

2.6. Thuế trong một số điều kiện đặc biệt của cung, cầu

Sử dụng phương trình sau để giải bài toán về sự thay đổi giá:

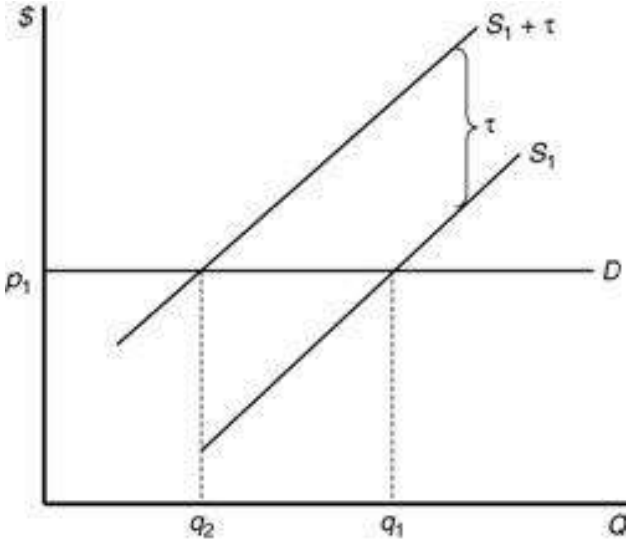
$$\frac{dP}{dt} = \frac{\eta}{\eta - \varepsilon}.$$

a. Nếu cầu hoàn toàn không co giãn, đường cầu có dạng thẳng đứng, song song với trục tung của đồ thị Hình 12.11. Khi đường cung dịch chuyển lên phía trên \$1, tất cả gánh nặng thuế đổ lên đầu người tiêu dùng. Nhìn vào Hình 12.11, có thể thấy rằng khi giá tăng \$1, khối lượng không thay đổi, bởi vì $e = 0$, $dP/dt = 1$.



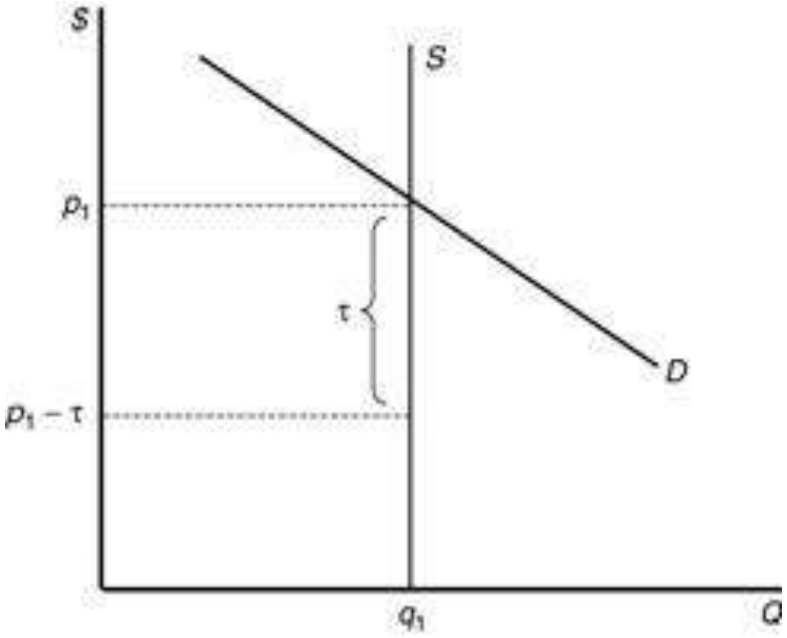
Hình 12.11 Phân phối gánh nặng thuế khi đường cầu hoàn toàn không co giãn

b. Nếu cầu hoàn toàn co giãn, đường cầu có dạng nằm ngang, song song với trục hoành của đồ thị Hình 12.12. Khi đường cung dịch chuyển lên phía trên \$1, Người tiêu dùng vẫn trả giá ở mức p (mức giá trước thuế). Giá mà người bán nhận được là $p - t$ (giá bán trừ thuế). Khối lượng giảm xuống đến điểm cân bằng mới, tạo bởi đường cung mới và đường cầu cũ. Người cung cấp phải chịu hoàn toàn gánh nặng thuế. Người tiêu dùng không sẵn sàng trả mức giá cao hơn, bởi vì $e=\infty$, $dP/dt = 0$.



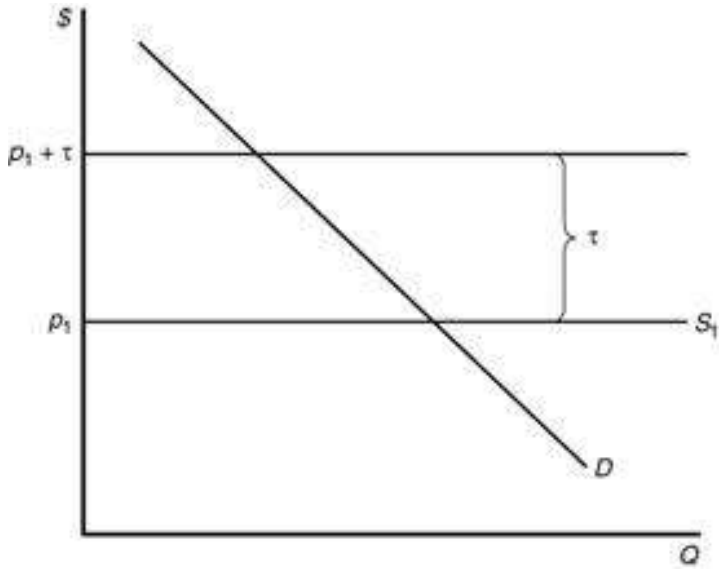
Hình 12.12 Phân phối gánh nặng thuế khi đường cầu hoàn toàn co giãn

c. Nếu cung hoàn toàn không co giãn, đường cung có dạng thẳng đứng, song song với trục tung của đồ thị Hình 12.13. Như vậy, khi đường cung dịch chuyển lên phía trên, nó không gây tác động gì đến cân bằng giữa khối lượng và giá cả mà người tiêu dùng chi trả. Người cung cấp sẽ phải chịu hoàn toàn gánh nặng thuế, bởi vì $\eta= 0$, $dP/dt = 0$.



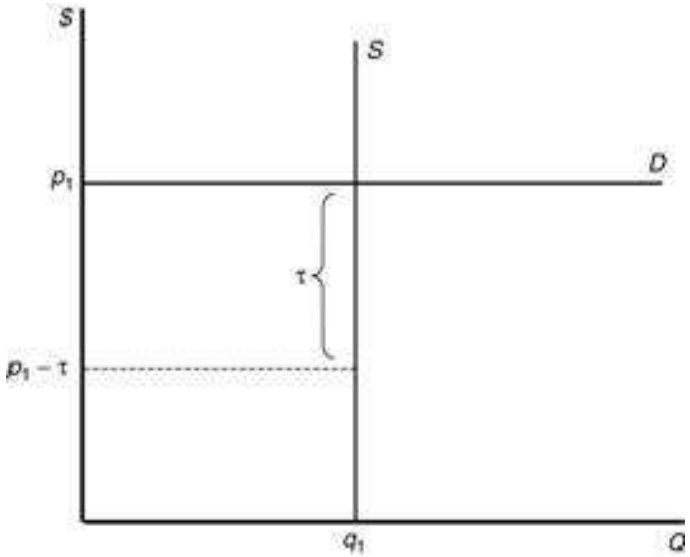
Hình 12.13 Phân phối gánh nặng thuế khi đường cung hoàn toàn không co giãn

d. Nếu cung hoàn toàn co giãn, đường cung có dạng nằm ngang, song song với trục hoành của đồ thị Hình 12.14. Khi đường cung dịch chuyển lên phía trên $1, khối lượng giảm xuống và toàn bộ gánh nặng thuế đổ lên đầu người tiêu dùng, bởi vì η=∞, dP/dt = 1.



Hình 12.14 Phân phối gánh nặng thuế khi đường cung hoàn toàn co giãn

e. Đường cầu hoàn toàn co giãn, có dạng nằm ngang, song song với trục hoành; Đường cung hoàn toàn không co giãn, có dạng thẳng đứng, song song với trục tung của đồ thị Hình 12.15. Trong trường hợp này, thuế không làm thay đổi điểm cân bằng giữa khối lượng và giá của người tiêu dùng. Người bán sẽ phải chịu hoàn toàn gánh nặng thuế, bởi vì e=∞ và η= 0, dP/dt = 0.



Hình 12.15 Phân phối gánh nặng thuế khi đường cầu hoàn toàn co giãn, đường cung hoàn toàn không co giãn

3. Hệ quả kinh tế của thuế thu nhập

Thuế thu nhập là công cụ hữu ích của Chính phủ nhằm điều chỉnh phân phối thu nhập giữa các ngành hoặc giữa các cá nhân trong xã hội. Để điều chỉnh thu nhập giữa các ngành, Chính phủ thường áp dụng thuế thu nhập doanh nghiệp; còn điều chỉnh thu nhập cá nhân thì chủ yếu sử dụng thuế thu nhập cá nhân.

Nội dung các chương trên đây cho biết các loại thuế (trừ thuế khoán) đều gây tổn thất phúc lợi xã hội thông qua tác động làm méo mó cân bằng thị trường, trong đó có thuế thu nhập. Vậy thì tại sao người ta vẫn áp dụng thuế thu nhập? Để trả lời câu hỏi này, cần xem xét một cách tổng thể giữa mặt tổn thất do thuế và lợi ích mà nó đem lại cho cả nền kinh tế và xã hội. Chúng ta đều biết rằng phân hóa giàu nghèo và bất bình đẳng thu nhập đến mức nhất định chắc chắn gây tổn hại cho xã hội bởi tình trạng hạn chế "toàn dụng nhân công thực" của nền kinh tế và các tổn hại xã hội khác từ hệ quả của đói nghèo. Thuế thu nhập giúp hạn chế hoặc loại trừ các tổn hại ấy, và đó chính là lợi ích của thuế thu nhập đem lại. Nếu lợi ích này lớn hơn tổn thất phát sinh thì thuế thu nhập là cần thiết và hữu ích trong mục tiêu tối ưu hóa phúc lợi xã hội.

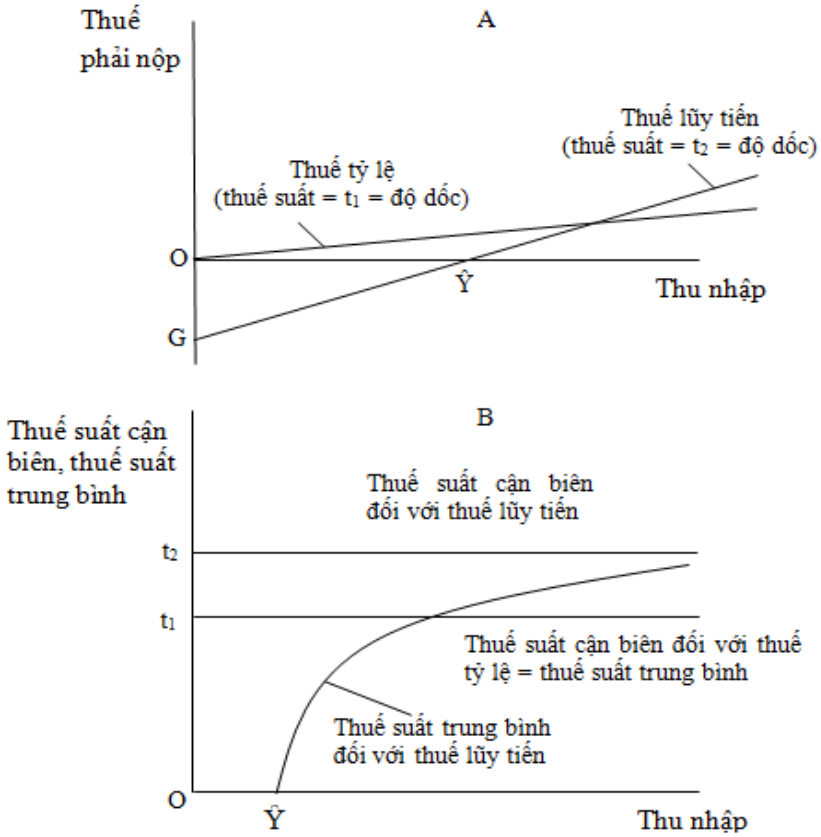
Để cung cấp cơ sở lý luận cho các nhà hoạch định chính sách thuế thu nhập, nội dung phần này đi sâu làm rõ các câu hỏi: (i) Tại sao thuế thu nhập gây tổn thất phúc lợi xã hội? (ii) Làm thế nào để hạn chế tổn thất phúc lợi xã hội do thuế thu nhập gây ra?

3.1. Tại sao mức độ lũy tiến cao lại có nghĩa là mất trắng lớn hơn?

Phần trên đây lập luận rằng khi chúng ta sử dụng hệ thống thuế để đạt được sự công bằng lớn hơn thì sự mất trắng sẽ tăng lên. Hình 12.16a và 12.16b minh họa quan điểm chung này bằng cách phân biệt hai hệ thống thuế. Hệ thống thuế thứ nhất là thuế thu nhập tỷ lệ thuận; theo hệ thống thuế này, tất cả các cá nhân, bất kể thu nhập như thế nào đều có nghĩa vụ thuế như nhau. Hệ thống thứ hai là hệ thống thu nhập lũy tiến đơn giản; hệ thống thuế này đánh thuế với thuế suất đồng đều đối với chênh lệch giữa thu nhập cá nhân và mức thu nhập quy định nào đó, Y^. Cá nhân có thu nhập thấp hơn

mức quy định sẽ được Chính phủ trợ cấp một khoản bằng thuế suất nhân với phần thấp hơn giữa thu nhập của người đó và mức quy định kia. Trong phần B lưu ý rằng thuế suất cận biên là phần thuế suất tăng thêm mà cá nhân phải trả hoặc nhận đối với mỗi đô la thu nhập cố định trong cả hai hệ thống thuế. Vì vậy cả hai loại thuế này đều được gọi là thuế suất ngang bằng. Nhưng đối với loại thuế lũy tiến thì thuế suất trung bình, tức là hệ số giữa thuế mà cá nhân phải trả và thu nhập của cá nhân đó sẽ tăng theo thu nhập. Vì vậy mà chúng tôi gọi đó là thuế lũy tiến.

Vì thuế lũy tiến đều quy định khoản nộp cho những người có thu nhập thấp hơn mức quy định, nên đôi khi chúng tôi gọi phần thuế dưới Y^ này là thế thu nhập âm.

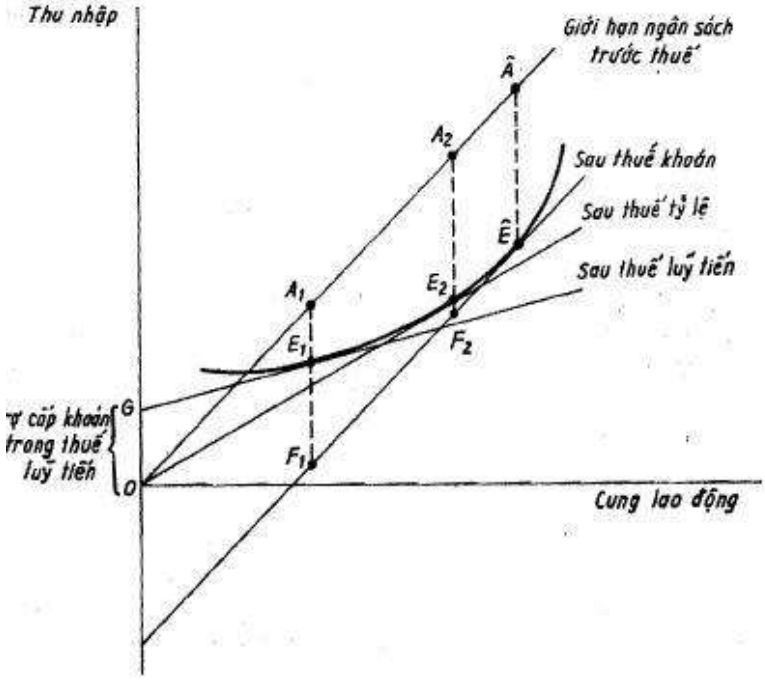


Hình 12.16 Đồ thị thuế thu nhập có thuế suất đều

Thuế lũy tiến đều có thể được coi là kết hợp của khoản trợ cấp trọn gói cho tất cả các cá nhân và thuế thu nhập tỷ lệ thuận. Do đó, trong Hình 12.16A thuế tỷ lệ thuận ở mứct_2, được kết hợp với trợ cấp OG sẽ tương tự như thuế thu nhập ở mức cao hơn Y^ (Y^ là mức miễn giảm thuế) tại thuế suất t_2, thuế này được dành cho những người có thu nhập dưới mức Y^ được nhận phần trợ cấp thuế (mà đôi khi được gọi là trợ cấp thuế bàng tiền mặt) bằng t_2 nhân với chênh lệch giữa Y^ và thu nhập của họ. Nếu Chính phủ vừa cấp kinh phí cho hàng hóa công và chi phí khoản chi tiêu công cộng khác, vừa cấp cho mọi người trợ cấp trọn gói thì thu sẽ cao hơn do đó thuế suất cận biên phải cao hơn so với theo chế độ thuế tỷ lệ thuận. Nhưng sự mất trắng lại có quan hệ với quy mô của tỷ suất thuế cận biên. Do đó trợ cấp trọn gói càng cao thì cơ cấu thuế càng lũy tiến và mất trắng càng nhiều hơn.

Phân tích đồ thị về mất trắng của thuế lũy tiến

Để so sánh tác động của thuế lũy tiến và thuế tỷ lệ thuận, chúng ta sử dụng những kỹ thuật đồ thị đã được sử dụng ở các chương trước. Hình 12.17 chỉ ra đường giới hạn ngân sách trước thuế của cá nhân, cho thấy anh ta thu nhập (tiêu dùng) bao nhiêu tại mỗi mức làm việc, và đường bàng quan của anh ta giữa hàng hóa tiêu dùng và công việc. Nó cũng chỉ ra đường giới hạn ngân sách cá nhân sau thuế với giả định rằng Chính phủ lấy mất một phần từ thu nhập của cá nhân, có nghĩa là Chính phủ áp dụng thuế tỷ lệ thuận. Cuối cùng, biểu đồ cũng cho thấy giới hạn ngân sách sau thuế đối với thuế lũy tiến đều được trợ cấp ngầm OG.

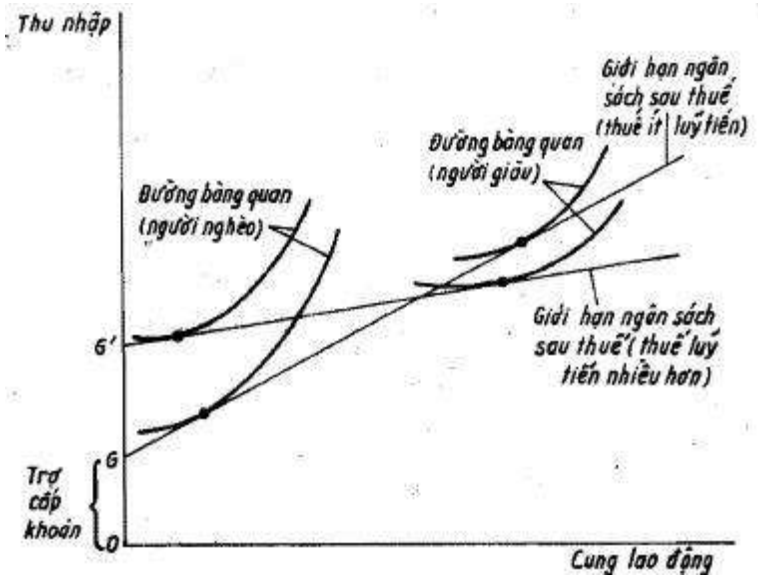


Hình 12.17 So sánh thuế lũy tiến, thuế tỷ lệ thuận và thuế khoán có cùng tác động đến độ hữu dụng của cá nhân

Bây giờ chúng ta so sánh thu nhập mà Chính phủ có thể huy động được từ thuế thu nhập lũy tiến mà mức độ hữu dụng của cá nhân vẫn giữ ở mức như khi áp dụng thuế thu nhập tỷ lệ thuận. Khoản thu từ thuế là khoảng cách thẳng đứng giữa giới hạn ngân sách trước và sau thuế tại mức công việc mà cá nhân chọn. Do đó, trong Hình 12.17 thu từ thuế tỷ lệ thuận là A_2E_2, trong khi đó thu từ thuế lũy tiến là A_1E_1, ít hơn nhiều so với E_2F_2. Điều này không có gì đáng ngạc nhiên cả. Trước đây chúng tôi đã lập luận rằng mất trắng liên quan đến tác động thay thế và sự thay đổi về số giờ làm việc làm cho lương sau thuế giảm xuống thấp hơn năng suất lao động thực. Vì thuế suất cận biên cao hơn nên tác động thay thế với thuế thu nhập lũy tiến lớn hơn so với thuế thu nhập tỷ lệ thuận vì vậy mất trắng lớn hơn.

3.2. Quan hệ giữa mất trắng và phân phối lại

Bây giờ chúng ta sẽ xem xét, khi tiếp tục tái phân phối thu nhập thì mất trắng tăng như thế nào. Như chúng tôi đã trình bày trước đây, thuế lũy tiến chính là sự kết hợp của thuế tỷ lệ và trợ cấp trọn gói.



Hình 12.18 Tác động của việc tăng mức độ lũy tiến

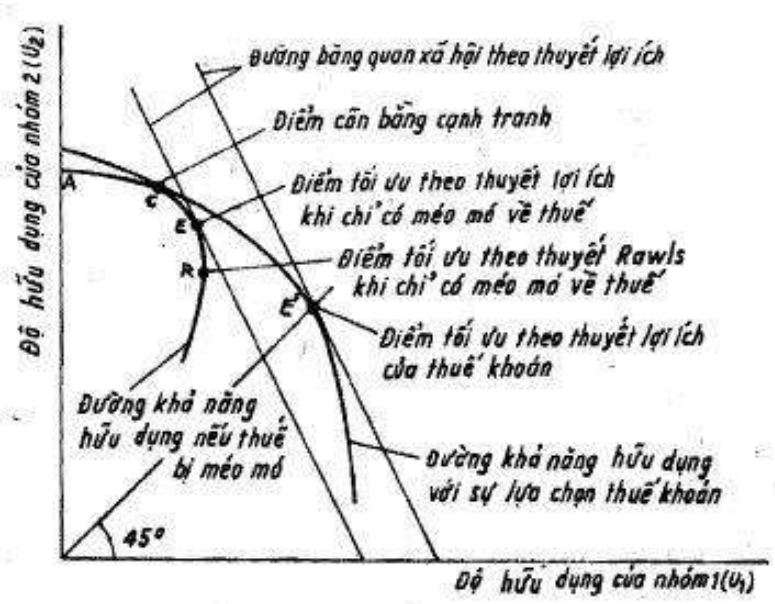
Khi chúng ta tăng trợ cấp từ OG lên OG' như trong Hình 12.18 thì chúng ta phải tăng thuế suất để giữ cho thu của Chính phủ không đổi.

Giả sử chúng ta có hai nhóm dân cư, mà một nhóm có mức thu nhập dưới mức được miễn và nhóm kia có thu nhập cao hơn mức đó. Khi chúng ta tăng trợ cấp trọn gói lên, nhóm có mức thu nhập dưới mức được miễn sẽ được lợi hơn, còn nhóm cao hơn mức được miễn thì bị thiệt thòi hơn: bất công đã giảm đi. Nhưng cả hai nhóm đều phải chịu thuế suất cận biên cao hơn và do đó mất trắng liên quan đến cả hai nhóm đều tăng lên.

Có thể có một mức phân phối lại tối đa khả thi hơn. Khi chúng ta tăng thuế cận biên thì những người có thu nhập cao hơn có thể giảm cung lao động; họ có thể giảm đến mức đủ để thu từ thuế đánh vào họ được giảm xuống. Trong trường hợp đó, khoản trợ cấp trọn gói có thể bị giảm.

Theo Stiglitz, cơ cấu thuế tăng được tối đa phúc lợi xã hội được gọi là cơ cấu thuế tối ưu, và cơ cấu đó phụ thuộc vào: a) Hàm phúc lợi xã hội của xã hội, và b) Thông tin mà Chính phủ có được và các loại thuế có thể đem áp dụng. Nếu Chính phủ có thể xác định khả năng của mỗi cá nhân và áp dụng thuế khoán đối với mỗi người tương ứng với năng lực của họ thì thuế thu nhập sẽ không phải là một bộ phận của cơ cấu thuế có hiệu quả Pareto.

Điểm mấu chốt ở đây chính là đường bàng quan của nhóm chịu thuế và nhóm được trợ cấp. Mối quan hệ giữa cơ cấu thuế tối ưu và hàm phúc lợi xã hội có thể thấy khá dễ dàng trong Hình 12.19. Yếu tố vị lợi ở đây có thể làm cho tổng độ hữu dụng của hai nhóm tăng đến mức tối đa, nghĩa là đường bàng quan của xã hội là tuyến tính với những kết hợp của U_1 và U_2 mà xã hội thờ ơ với chúng. Xã hội sẵn sàng bỏ một số phúc lợi của nhóm 1 bằng mức phúc lợi cho nhóm 2. Cơ cấu thuế tối ưu vị lợi ở đây được thể hiện ở điểm E, với điều kiện Chính phủ chỉ có thể dự đoán năng lực thông qua những quan sát đối với thu nhập của cá nhân.



Hình 12.19 Mối quan hệ giữa cơ cấu thuế tối ưu và hàm phúc lợi xã hội

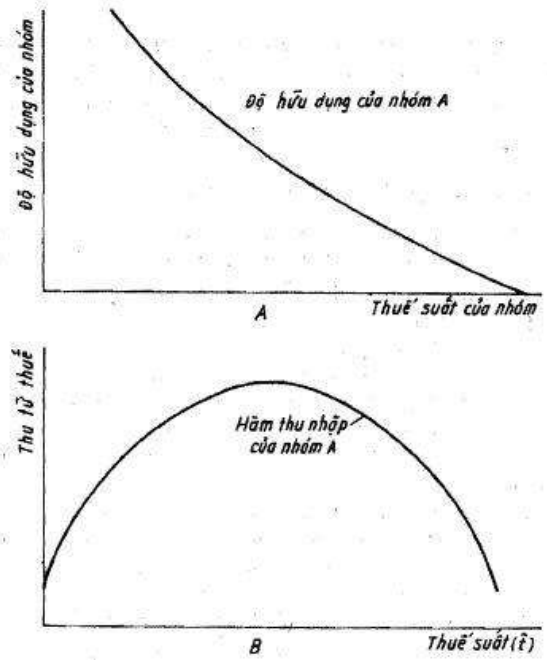
3.3. Quan hệ giữa mức độ lũy tiến và chi tiêu của Chính phủ

Rõ ràng mức lũy tiến của thuế thu nhập có liên hệ mật thiết đến quy mô chi tiêu của Chính phủ. Cơ cấu thuế lũy tiến thấp tức là nhóm thu nhập cao bị cắt giảm ít và nhóm thu nhập thấp được trợ cấp ít, và ngược lại, cơ cấu thuế lũy tiến cao tức là nhóm thu nhập cao bị cắt giảm nhiều và nhóm thu nhập thấp được trợ cấp nhiều. Vì trợ cấp là dạng hàng hóa công không thuần túy cho nên tỷ trọng chi tiêu của Chính phủ vào hàng hóa công thuần túy càng cao thì tiền để tái phân phối càng ít. Do đó, cơ cấu thuế ít lũy tiến là cơ cấu thuế tối ưu.

Tuy nhiên, vấn đề này còn một số nhân tố chi phối chưa tính đến, trong đó có vấn đề tác động tiêu cực từ phân hóa giàu nghèo thuộc nhóm cực đoan (cực giàu và cực nghèo). Nếu nguy cơ ảnh hưởng tiêu cực từ sự phân hóa cực đoan là nghiêm trọng, và tác động tích cực từ việc giảm phân hóa giàu nghèo lớn hơn ảnh hưởng tiêu cực từ thuế thu nhập lũy tiến cao thì vẫn nên áp dụng thuế lũy tiến ở mức cao, đặc biệt với nhóm cực giàu nhằm hạn chế hành vi trục lợi lớn từ việc lũng đoạn thể chế.

3.4. Độ co giãn cung lao động và thuế suất

Nếu sự đáp ứng của cung lao động của các nhóm thu nhập khác nhau, khác nhau một cách có hệ thống thì thuế suất của họ cũng khác nhau.

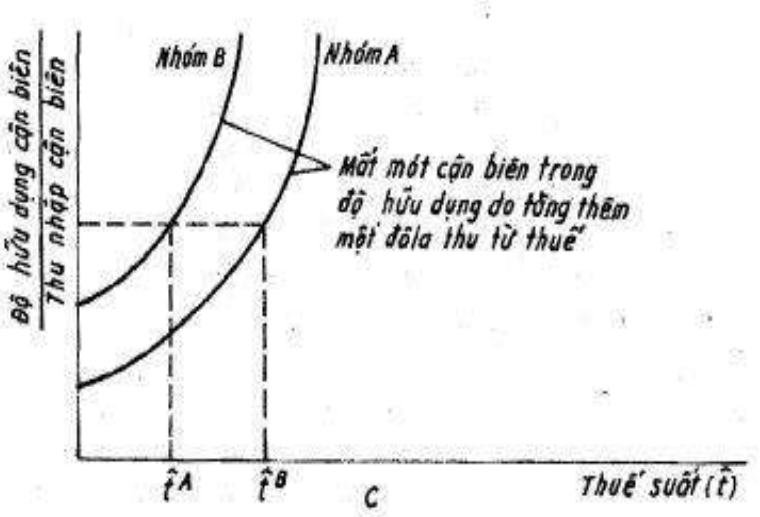


Hình 12.20 Độ hữu dụng và khoản thu từ thuế

Giả sử rằng Chính phủ áp dụng một thuế suất đối với công nhân không có tay nghề, và một thuế suất khác đối với công nhân có tay nghề. Chính phủ muốn làm như vậy để tăng tối đa tổng mức hữu dụng (hàm phúc lợi xã hội vị lợi). Giả sử Chính phủ phải tăng nguồn thu cố định giữa hai nhóm. Rõ ràng là Chính phủ phải định ra thuế suất để sự mất mát về độ hữu dụng do tăng thu một đôla (do thuế suất tăng) đối với một nhóm bằng đúng sự mất mát độ hữu dụng do tăng thu một đôla đối với nhóm kia.

Tăng thuế suất đối với một nhóm sẽ tương đương với giảm tiền lương trả cho nhóm đó. Chúng tôi vẽ đường hữu dụng hàm của thuế suất trong Hình 12.20A. Khi thuế suất tăng thì độ hữu dụng giảm. Phần giảm độ hữu dụng do tăng thuế suất tỷ lệ thuận với cung lao động của nhóm và độ hữu dụng cận biên và thu nhập của nhóm đó.

Thu do nâng thuế suất lên sẽ tăng theo lượng cung lao động. Nhưng lại có tác động gián tiếp: thuế suất cao hơn có thể làm giảm (hoặc tăng) lượng cung lao động. Thu thuế nhờ thuế suất lên t^ là t^rL, trong đó r là tỷ lệ tiền lương, L là cung lao động. Khi t^ tăng lên, thu thuế sẽ không tăng nhiều nếu L giảm xuống và thu thuế sẽ tăng bằng nếu L không đổi. Trên thực tế, nếu L giảm ở mức đủ, thì tổng thu thuế có thể giảm khi t^ tăng, như trong Hình 12.20B. Quy mô giảm cung lao động được đo bằng độ co giãn của cung lao động. Độ co giãn cung lao động càng lớn thì phần tăng thu của Chính phủ nhờ tăng thuế suất càng nhỏ.



Hình 12.21 Đánh thuế tối ưu với các nhóm khác nhau

Thuế suất tối ưu phải là thuế suất mà sự giảm độ hữu dụng do tăng thu 1 đôla từ mỗi nhóm vẫn như nhau. Sự thay đổi độ hữu dụng trên 1 đơn vị thay đổi thu đối với hai nhóm khác nhau được biểu thị trên Hình 12.21. Do đó, nhóm thu nhập thấp có thể có độ hữu dụng thu nhập cận biên cao hơn, và tác động này tự nó chỉ ra rằng nó có thuế suất thấp hơn. Nhưng nếu nó làm giảm cung lao động của mình xuống thấp hơn các nhóm khác (trong khi đó những thứ khác lại như nhau) thì thuế suất của nhóm đó sẽ cao hơn. Mặt khác, nếu độ co giãn của cung lao động của những nhà chuyên môn về quản lý, điều hành, thấp hơn so với của công nhân khác thì những người có thu nhập cao này phải bị đánh thuế nặng hơn những người khác.

TÓM TẮT CHƯƠNG 12

Quy mô khối lượng thuế được thu vào ngân sách cũng tồn tại một mức tối ưu. Đường cong Laffer là sự miêu tả quan hệ giữa các mức thuế suất với mức thu ngân sách, thể hiện độ co giãn của thu nhập chịu thuế, nghĩa là mức thuế thu được sẽ thay đổi theo thuế suất và phải tồn tại ít nhất một mức thuế suất ở trong khoảng 0% và 100% mà mức thu ngân sách đạt cực đại. Đường cong Laffer chỉ ra rằng trong một số hoàn cảnh thì việc giảm thuế suất trên thực tế có thể làm tăng thu ngân sách Nhà nước và không nhất thiết phải bù đắp thâm hụt bằng giảm chi tiêu ngân sách hay gia tăng nợ công.

H. Dalton đưa ra lý thuyết làm cơ sở cho việc cân nhắc mức thuế tối ưu dựa trên nguyên tắc cân bằng giữa hai đại lượng: Tăng thuế thêm thì quy mô tiêu dùng giảm đi, đó là tổn thất xã hội cận biên (MSS). Tuy nhiên, chi thêm công quỹ để can thiệp vào thất bại thị trường, nghĩa là tăng phúc lợi xã hội; đó là lợi ích xã hội cận biên (MSB). MSS và MSB cắt nhau ít nhất tại một điểm, đó là điểm cân bằng mà mức lợi ích xã hội đạt tối ưu. MSS=MSB.

Theo quan điểm hiện đại hiện nay, thuế và chi tiêu công có thể được điều chỉnh tùy theo bối cảnh nhằm hướng tới mục tiêu đạt được lợi ích xã hội tối ưu. Tuy áp dụng thực tiễn có khó khăn nhưng lý thuyết này đã chỉ ra một cách tiếp cận hữu ích về cân

nhắc quy mô thuế trong xã hội cho các nhà hoạch định chính sách về thuế và chi tiêu công.

Mỗi sắc thuế nếu có ảnh hưởng đến hành vi đều gây méo mó thị trường. Sự méo mó đó là tổn thất hiệu quả. So sánh tác động của thuế hàng hóa với thuế khoán cho thấy thuế hàng hóa gây tổn thất hiệu quả như thế nào. Lý do các Chính phủ vẫn sử dụng thuế hàng hóa là: thuế khoán gặp phản kháng về chính trị và xã hội; thuế hàng hóa là một công cụ hữu hiệu để điều hành nền kinh tế; thuế hàng hóa khi được sử dụng hợp lý có thể đem lại phúc lợi xã hội lớn hơn tổn thất mà nó gây ra.

Tác động của thuế hàng hóa đối với người tiêu dùng một mặt hàng cụ thể sẽ gây ra sự thay đổi về giá tương đối giữa các loại hàng hóa và do đó gây ra tổn thất vô ích (hoặc còn gọi là *gánh nặng quá mức*) nghĩa là số tiền mà Chính phủ thu được từ thuế ít hơn độ thỏa dụng của người tiêu dùng mất đi (do thuế làm tăng giá nên người tiêu dùng phải tiêu dùng ít đi). Đo mức độ phi hiệu quả của thuế hàng hóa bằng lượng "mất trắng", sử dụng "Tam giác Harberger". Mức phi hiệu quả được xác định: tỷ lệ thuận với thuế suất (thuế suất càng cao thì lượng mất trắng càng lớn); tỷ lệ nghịch với độ co giãn cung, cầu (cung, cầu càng ít co giãn thì lượng mất trắng càng lớn).

Khi thuế đánh vào đầu ra của một doanh nghiệp thì người ta gọi đó là thuế đánh vào bên cung. Độ co giãn của cung càng nhỏ thì bên cung chịu thuế càng ít và ngược lại. Thuế đánh vào người tiêu dùng khi đi mua hàng hóa thì được gọi là thuế đánh vào bên cầu. Độ co giãn của cầu càng nhỏ thì bên cầu chịu thuế càng ít và ngược lại. Đối với một mặt hàng, cầu co giãn nhiều và cung co giãn ít thì người sản xuất chịu phần lớn gánh nặng thuế, và ngược lại, cung co giãn nhiều và cầu co giãn ít thì người tiêu dùng chịu phần lớn gánh nặng thuế.

Trường hợp đặc biệt: a. Cầu hoàn toàn không co giãn, đường cầu thẳng đứng, người tiêu dùng chịu tất cả gánh nặng thuế; b. Cầu hoàn toàn co giãn, đường cầu nằm ngang, người cung cấp phải chịu hoàn toàn gánh nặng thuế; c. Cung hoàn toàn không co giãn, đường cung thẳng đứng, người cung cấp sẽ phải chịu hoàn toàn gánh nặng thuế; d. Cung hoàn toàn co giãn, đường cung nằm ngang, người tiêu dùng chịu toàn bộ gánh nặng thuế; e. Cầu hoàn toàn co giãn, đường cầu nằm ngang; đồng thời cung hoàn toàn không co giãn, đường cung thẳng đứng, người bán sẽ phải chịu hoàn toàn gánh nặng thuế.

Thuế thu nhập là công cụ hữu ích nhằm điều chỉnh phân phối thu nhập. Tuy nhiên, mức độ lũy tiến cao đồng thời có nghĩa là mất trắng lớn hơn. Mức phân phối lại càng cao thì lượng mất trắng càng lớn. Khi chúng ta tăng trợ cấp trọn gói lên, nhóm có mức thu nhập dưới mức được miễn sẽ được lợi hơn, còn nhóm cao hơn mức được miễn thì bị thiệt thòi hơn: bất công đã giảm đi. Nhưng cả hai nhóm đều phải chịu thuế suất cận biên cao hơn và do đó mất trắng liên quan đến cả hai nhóm đều tăng lên. Mức lũy tiến của thuế thu nhập có liên hệ mật thiết đến quy mô chi tiêu của Chính phủ. Cơ cấu thuế lũy tiến thấp tức là nhóm thu nhập cao bị cắt giảm ít và nhóm thu nhập thấp được trợ cấp ít, và ngược lại. Vì trợ cấp là dạng hàng hóa công không thuần túy cho nên cơ cấu thuế lũy tiến thấp là cơ cấu thuế tối ưu.

Thuế đánh vào cung lao động: Thu do nâng thuế suất lên sẽ tăng theo lượng cung lao động, nhưng thuế suất cao hơn có thể làm giảm lượng cung lao động. Khi t^ tăng lên, thu thuế sẽ không tăng nhiều nếu L giảm xuống. Quy mô giảm cung lao động

được đo bằng độ co giãn của cung lao động. Độ co giãn cung lao động càng lớn thì phần tăng thu của Chính phủ nhờ tăng thuế suất càng nhỏ.

CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP

Câu hỏi

1. Theo Laffer, thế nào là quy mô thuế tối ưu?
2. Việc giảm thuế suất trên thực tế có phải luôn luôn làm giảm thu Ngân sách Nhà nước hay không?
3. H. Dalton đưa ra lý thuyết làm cơ sở cho việc cân nhắc mức thuế tối ưu dựa trên nguyên tắc nào?
4. Thuế khoán là gì? Tại sao nói thuế khoán không gây tổn thất hiệu quả?
5. Tại sao thuế hàng hóa gây tổn thất hiệu quả?
6. Vì sao các Chính phủ vẫn sử dụng thuế hàng hóa mặc dù thuế này gây tổn thất phúc lợi xã hội?
7. Đo mức độ phi hiệu quả của thuế hàng hóa bằng cách nào? Mức phi hiệu quả có quan hệ thế nào đối với thuế suất?
8. Thuế đánh vào bên cung là gì?
9. Độ co giãn của cung có quan hệ với gánh nặng thuế của phía cung như thế nào?
10. Độ co giãn của cầu có quan hệ với gánh nặng thuế của phía cầu như thế nào?
11. Cầu hoàn toàn co giãn/không co giãn người tiêu dùng chịu thế ra sao?
12. Cung hoàn toàn co giãn/không co giãn, người cung cấp chịu thuế ra sao?
13. Mức lũy tiến của thuế thu nhập có mối liên hệ thế nào với lượng mất trắng?
14. Thuế đánh vào lao động có ảnh hưởng đến mức thuế thu được và mức cung lao động như thế nào?

Bài tập

1. Thị trường thịt bò có hàm cung và hàm cầu như sau: Qd = 15 – 4P; Qs = 6P – 1

a. Xác định giá và sản lượng cân bằng. Minh họa bằng đồ thị.

b. Xác định thặng dư sản xuất (PS) và thặng dư tiêu dùng (CS) tại mức giá và sản lượng cân bằng.

c. Xác định độ co giãn của cầu và cung theo giá tại mức giá và sản lượng cân bằng. Từ đó cho biết nếu Chính phủ đánh thuế thì người tiêu dùng hay nhà sản xuất chịu thuế nhiều hơn?

d. Chính phủ đánh thuế 2đvt/đvsp. Hỏi mức giá và cân bằng mới của thịt bò là bao nhiêu?

e. Xác định phần mất trắng (DWL) gây ra bởi thuế.

2. Hàm số cung và cầu của một loại hàng hoá được cho như sau: Qd = 2500 – 20P; Qs = 10P – 500

a. Tìm mức cân bằng giá và cân bằng sản lượng.

b. Xác định thặng dư tiêu dùng (CS), và thặng dư sản xuất (PS) tại điểm cân bằng P.

c. Tìm mức cân bằng mới khi áp thuế vào nhà sản xuất là 6 (đvt) trên mỗi sản phẩm. Số thuế khách hàng trả là bao nhiêu và nhà sản xuất thu được bao nhiêu? Chính phủ thu được bao nhiêu?

d. Tính thiệt hại trong thặng dư tiêu dùng, thiệt hại trong thặng dư sản xuất và thiệt hại trong xã hội khi áp dụng chính sách thuế trên.

e. Tìm độ co giãn của cầu, của cung theo giá tại giá và sản lượng cân bằng của câu a. Giải thích ý nghĩa.

3. Chi phí xã hội biên về tiền lương trên thị trường lao động biến thiên theo hàm số lương như sau: WS = 100.000 + 200L, trong đó W là mức lương (đồng/tháng), L là số giờ công/tháng. Đường cầu hàng tháng về nhân công là WD = 200.000 – 300L.

a. Nếu thị trường lao động là cạnh tranh hoàn hảo thì bao nhiêu giờ công được cung ứng mỗi tháng? Trong điều kiện nào thì mức cân bằng thị trường về số giờ công này đạt hiệu quả xã hội?
b. Nếu có một đạo luật quy định mức tiền lương tối thiểu 170.000 đồng/tháng được ban hành thì tổn thất xã hội do đạo luật này gây ra là bao nhiêu? Cho biết ảnh hưởng của đạo luật đó đến giá, chi phí xã hội biên và lợi ích xã hội biên của thị trường lao động.

4. Một nhà độc quyền có hàm cầu: P = 12- Q và hàm tổng chi phí TC = Q2.

a) Tính mức sản lượng tối đa hoá lợi nhuận của nhà độc quyền này?

b) Giả sử Chính phủ dùng thuế để nhằm làm giảm bớt mất mát của xã hội, Chính phủ ban hành mức thuế là 2 đơn vị trên một đơn vị sản phẩm, khi đó sản lượng của nhà độc quyền sẽ là bao nhiêu? Dùng thuế có làm giảm bớt mất mát của xã hội do độc quyền gây ra không? Vì sao?

c) Giả sử Chính phủ đánh một khoản thuế tổng là T vào lợi nhuận của nhà độc quyền này? Sản lượng của hãng sẽ là bao nhiêu? Lợi nhuận của hãng sẽ thay đổi thế nào?

5. Thị trường khăn len nhập khẩu ở Tỉnh A có đường cung và đường cầu như sau Qs = 6P + 120; Qd = 280 – 4P, trong đó P: 1.000/cái; Q: Cái. Chính phủ muốn tạo điều kiện cho các doanh nghiệp sản xuất khăn len trong nước nên đã đánh thuế là 5.000đ/cái đối với khăn len nhập khẩu.

Hãy cho biết:

1) Thặng dư xã hội của thị trường khăn len trước khi bị đánh thuế?

2) Khi bị đánh thuế giá hàng hóa này tăng hay giảm? Vì sao?

Lưu ý: Bản thảo Giáo trình KTCC UEB VNU HN, Lưu hành nội bộ.

3) Người tiêu dùng có phải nạp thuế không? Nếu phải nạp thì nạp bao nhiêu?

4) Tổng thu từ thuế của Chính phủ khi thực hiện chính sách này là bao nhiêu?

5) Tính tổn thất phúc lợi xã hội?

6. Thị trường thẻ điện thoại trả trước ở Thành phố Huế có hàm cung và cầu như sau: Qs = 2P + 40 (P: 1.000đ/thẻ) và Qd = 160 - 3P (Q: Thẻ). Vì muốn tăng số lượng bán hàng nên Bưu điện quyết định đề nghị với Chính phủ trợ cấp cho người tiêu dùng là 5000đ/thẻ.

Hãy cho biết:

1) Thặng dư xã hội trước khi có trợ cấp?

2) Khi có trợ cấp thì người tiêu dùng mua thẻ với giá bao nhiêu?

3) Tính tổn thất phúc lợi xã hội?

4) Tổng trợ cấp của Chính phủ là bao nhiêu?

5) Doanh thu của Bưu điện tăng lên bao nhiêu %?

7. Cung cầu của mì tôm ở Hà Nội như sau: Qs = - 3 + 2P (Q: Tấn/ngày); Qd = 27 – P (P: 1.000đ/kg). Chính phủ đánh thuế vào người sản xuất là 2.000đ/kg.

Hãy cho biết:

1) Thặng dư xã hội trước khi có thuế?

2) Gánh nặng thuế mà người sản xuất và người tiêu dùng chịu là bao nhiêu?

3) Tổn thất phúc lợi xã hội mà chính sách này gây ra?

4) Doanh thu của doanh nghiệp tăng hay giảm? Vì sao?

8. Cung cầu của hãng xe Hoàng Long trên tuyến đường Hà Nội – Huế như sau: Qs = 100+ 5P (Q: Lượt khách); Qd = 1850 – 7,5P (P: 1.000/lượt). Quá trình vận chuyển gây ô nhiễm môi trường và Chính phủ quyết định đánh thuế 20.000đ/lượt đối với hãng.

Hãy tính:

1) Thặng dư sản xuất trước thuế?

2) Giá mà người tiêu dùng phải trả sau thuế là bao nhiêu?

3) Gánh nặng thuế của người tiêu dùng và tổng thu thuế của Chính phủ?

4) Tổn thất phúc lợi xã hội?

5) Doanh thu của doanh nghiệp?

9. Thị trường một loại hàng hóa có đường cung và đường cầu như sau: Qs = 5P + 2

(Q: Triệu tấn);

Qd = 34 - 4P

(P: 1.000đ/kg)

Yêu cầu:

1) Xác định tổng phúc lợi xã hội?

2) Chính phủ trợ cấp cho người sản xuất một khoản s làm cho đường cung dịch chuyển. Đường cung mới có dạng: Qs = 5P + 7. Mức trợ cấp là bao nhiêu?

3) Phần trợ cấp mà người sản xuất và người tiêu dùng được hưởng?

4) Tổn thất phúc lợi xã hội?

5) Doanh thu sau khi có trợ cấp?

10. Thị trường thuốc lá ở địa phương A có đường cung và đường cầu Qs = 5P + 2 (Q: Gói thuốc); Qd = 34 - 4P (P: 1.000đ/gói).

Yêu cầu:

1) Xác định thặng dư xã hội?

2) Chính phủ đánh thuế vào người tiêu dùng một mức thuế t, hãy xác định mức thuế t biết rằng khi đánh thuế làm đường cầu thay đổi có dạng: Qd = 29,5 - 4P.

3) Gánh nặng thuế của người sản xuất? Tổng thu thuế của Chính phủ?

4) Tổn thất vô ích?

5) Doanh thu sau khi có thuế?

Chương 13: LỰA CHỌN CÔNG CỘNG

1. Tổng quan về Lựa chọn công cộng

1.1. Giới thiệu về Lựa chọn công cộng

Lựa chọn công cộng xác định đối tượng nghiên cứu là các hành vi chính trị và sự vận động của khu vực công cộng dựa trên các nguyên tắc kinh tế học. Có thể không ít người sẽ đặt câu hỏi rằng "Lựa chọn công cộng có trùng lặp với lĩnh vực chính trị học hay không?" Tuy đối tượng rất gần nhau song mục tiêu của hai lĩnh vực này khá khác biệt. Lĩnh vực chính trị đặt trọng tâm nghiên cứu vào cách thức sao cho những công việc chính trị được bảo đảm thành công; còn Lựa chọn công cộng thì đi sâu tìm hiểu bản chất và nguyên lý vận hành của lĩnh vực chính trị nhằm điều chỉnh, sửa đổi lĩnh vực chính trị theo mục tiêu tối ưu hóa phúc lợi xã hội.

Có quan điểm cho rằng: "Lựa chọn công cộng là một quá trình mà trong đó ý muốn của các cá nhân được kết hợp trong một quyết định tập thể". Khái niệm này có xu hướng thiên về giác độ tiếp cận của chính trị học và xa rời kinh tế học. Khá nhiều ví dụ thực tiễn cho thấy hành vi cá nhân chịu tác động của tình trạng phi lý trí hoặc bị chi phối bởi tâm lý đám đông. Những trường hợp đó đều dẫn đến nguy cơ "ý muốn của các cá nhân được kết hợp trong một quyết định tập thể" trở thành sai lầm và đem lại tổn thất cho cả cá nhân và tập thể đó.

Theo quan điểm của Eamonn Butler[31] thì *Lựa chọn công cộng* là một ngành khoa học, sử dụng các phương pháp và công cụ kinh tế học nhằm tìm hiểu sự vận động của khu vực chính trị và Chính phủ nhằm giải quyết những câu hỏi đầy thách thức về thực chất hiệu quả, hiệu lực và tính chính đáng của các quy trình chính trị ra sao. Khái niệm này đã bám sát cơ sở kinh tế học về hiệu quả của quyết định và tính chính đáng của hành vi chính trị.

Tổng hợp từ một số cách tiếp cận tiêu biểu, có thể đi đến khái niệm về LCCC như sau: *Lựa chọn công cộng là một chuyên ngành khoa học, sử dụng các phương pháp và công cụ kinh tế học nhằm nghiên cứu sự vận động của khu vực chính trị và Chính phủ để phát hiện những nguyên nhân dẫn đến tình trạng thiếu hiệu quả, hiệu lực và đề xuất cơ sở điều chỉnh thể chế nhằm tối ưu hóa phúc lợi xã hội*.

Lựa chọn công cộng là một nội dung quan trọng của kinh tế học công cộng với tư cách là môi trường, điều kiện cho sự tồn tại và hoạt động của khu vực công. Đây chính là lý do Phần Lựa chọn công cộng được đặt vào sau cùng của giáo trình này. Nội dung của Phần Lựa chọn Công cộng tập trung làm rõ hai vấn đề cơ bản. *Thứ nhất*, thể chế là cái khuôn đúc ra hành vi chính trị của các nhân tố công cộng. Hành vi của mọi cá nhân đều nhằm tối ưu hóa lợi ích của mình theo nguyên lý chi phí - lợi ích. Do đó, thể chế phải được xây dựng sao cho các nhân tố công cộng không thể lạm dụng quyền lực được giao vì mục đích cá nhân và đi ngược lợi ích công. *Thứ hai*, các vấn đề kỹ thuật nhằm hoàn thiện thể chế đều dựa trên nguyên lý hiệu quả và khả thi. Do đó, các nội dung cụ thể hóa của thể chế phải bảo đảm sự đồng thuận, ủng hộ thực hiện từ phía xã hội, theo định hướng ngày càng giảm thiểu rủi ro và chi phí giao dịch.

[31] Eamonn Butler (2012), Public Choice – A Primer, IEA printed. (p.21).

Khi nói đến cụm từ "Lựa chọn công cộng" thì: Ai lựa chọn? Một điều chắc chắn rằng chủ thể của hành vi lựa chọn công cộng không thể là cá nhân. Nếu là lựa chọn của cá nhân thì hoặc việc đó thuộc phạm vi nhu cầu, sở thích cá nhân, hoặc đó là vấn đề tập thể nhưng hành vi đó xảy ra trong bối cảnh xã hội phi dân chủ. Do đó, lựa chọn công cộng phải là hành vi của tập thể, khi mà môi trường xã hội tồn tại cơ chế để mỗi cá nhân bày tỏ được mong muốn của mình, nhưng có trách nhiệm tuân thủ quyết định chung được công nhận một cách có nguyên tắc và minh bạch. Lựa chọn công cộng có thể là động lực tự phát để dẫn đến dân chủ. Tuy nhiên trong phạm vi của kinh tế học công cộng, việc nghiên cứu về Lựa chọn công cộng luôn gắn liền với môi trường xã hội dân chủ. Nếu thiếu tiên đề "dân chủ", lựa chọn công cộng không còn gắn với lĩnh vực kinh tế, mà nó thuộc về một phạm trù nghiên cứu khác, có thể liên quan tới lịch sử, đạo đức, triết học, hoặc tôn giáo.

Lựa chọn cái gì? Để cá nhân có thể tồn tại và phát triển bền vững, có một nguyên lý tối thượng là phải đồng thời làm điều tốt cho mình và cho mọi người. Tuy nhiên, không phải ai cũng dễ dàng nhận ra thế nào là tốt cho mình và đồng thời tốt cho mọi người. Hơn nữa, nhiều cá nhân có thể hiểu rõ vấn đề này nhưng không chắc chắn sẽ sẵn sàng thực hiện như vậy, khi mà bối cảnh cho phép cứ tiếp tục làm lợi cho mình và làm hại người khác mà cuối cùng không chịu tổn thất gì. Như vậy, cái được lựa chọn ở đây là một thể chế sao cho tất cả những hành vi tạo lợi ích thì được đền đáp và gây thiệt hại thì phải gánh chịu tổn thất cả trong ngắn, trung hoặc dài hạn, đi đôi với cơ chế để không ngừng hoàn thiện nó. Nội dung thể chế nói ở đây ngụ ý là khung khổ chi phối hành vi của mọi cá nhân, trong đó có các cá nhân trong khu vực công cộng với tư cách là đối tượng quản lý; và các cá nhân trong xã hội với tư cách là các đối tượng bị quản lý.

Lựa chọn như thế nào? Trong môi trường phi dân chủ thì lựa chọn công có hai phương thức, gồm: (i) diễn biến âm thầm, và (ii) cách mạng. Diễn biến âm thầm của lựa chọn công cộng liên tục xảy ra từng giây, từng phút nhưng kết quả không dễ ghi nhận được bằng những biểu hiện rõ rệt. Diễn biến âm thầm không nhất thiết luôn phát triển một chiều. Tùy thời điểm lịch sử mà có thể nó phát triển theo hướng tích cực hoặc tiêu cực. Diễn biến âm thầm có tính lan tỏa trong cộng đồng, thâm nhập vào tập quán và nhận thức xã hội, được bộc lộ qua một vài sự kiện giống như vài luồng khí nóng bốc lên theo những khe nứt của khu vực núi lửa sắp phun trào. Có nghiên cứu trình bày hình thức diễn biến âm thầm của lựa chọn công cộng bằng khái niệm "tiến hóa xã hội". Cách phân biệt này chưa rõ ràng vì cụm từ “tiến hóa xã hội” có thể hiểu là bao trùm cả hình thức âm thầm và tình huống bùng nổ.

Cách mạng là thời điểm vọt tiến của xu thế lựa chọn công cộng khi đã đạt được những điều kiện nhất định. Có thể so sánh thời điểm cách mạng như sự thay đổi về chất sau một giai đoạn tích lũy những thay đổi về lượng một cách âm thầm. Cách mạng là sự thể hiện cụ thể, nổi bật sự lựa chọn công cộng ở quy mô thay đổi hình thái thiết chế chính trị. Như các nhà lý luận Mác-xít cho biết, cách mạng là thời điểm mà tầng lớp cai trị không thể tiếp tục sự cai trị như trước được nữa, đồng thời các tầng lớp bị trị không tiếp tục chịu đựng sự bị cai trị như trước nữa. Cách mạng là sự biến đổi có tính chất bước ngoặt và căn bản về chất trong mọi lĩnh vực đời sống xã hội, là sự thay đổi hình thái kinh tế - xã hội lỗi thời bằng hình thái kinh tế - xã hội tiến bộ hơn. Cách mạng khác những cuộc khởi nghĩa thay đổi vương triều, hoặc đảo chính trong nội bộ

tầng lớp cai trị vì những hình thức đó chỉ thay đổi người hoặc nhóm cầm quyền mà không thay đổi thể chế cầm quyền.

Như trên đã đề cập, cách tiếp cận lựa chọn công cộng của kinh tế học gắn với bối cảnh xã hội dân chủ. Do đó, các nội dung trình bày trong giáo trình này sẽ không đi sâu bàn về Lựa chọn công cộng trong môi trường phi dân chủ.

Trong môi trường dân chủ, lựa chọn công cộng có hai phương thức, gồm (i) dân chủ trực tiếp, và (ii) dân chủ đại diện. Dân chủ trực tiếp là phương thức mà từng cá nhân thể hiện sự lựa chọn của mình và quyết định cuối cùng mang tính ràng buộc dựa trên tổng thể quan điểm các thành viên theo nguyên tắc minh bạch. Dân chủ đại diện là phương thức mà cá nhân gửi gắm quan điểm lựa chọn của mình thông qua các tầng nấc đại diện. Quyết định cuối cùng sẽ dựa trên quan điểm của các đại diện theo nguyên tắc hoạt động của tổ chức những người đại diện. Vấn đề đặc biệt quan trọng là trong trường hợp nào thì nên áp dụng dân chủ trực tiếp và trường hợp nào nên áp dụng dân chủ gián tiếp? Chắc chắn rằng mỗi phương thức đều có ưu và nhược điểm của chúng. Các nhà nghiên cứu đã phân tích mối quan hệ tương tác giữa phương thức ra quyết định với hiệu quả của quyết định trong những tình huống tiêu biểu theo nguyên tắc hiệu quả. Những nội dung về Lựa chọn công cộng trong môi trường dân chủ sẽ được trình bày cụ thể trong phần sau.

1.2. Sự hình thành và phát triển của chuyên ngành Lựa chọn công cộng

James Buchanan[32], và Gordon Tullock[33] là hai nhà kinh tế có đóng góp to lớn trong việc xây dựng lý thuyết Lựa chọn công cộng. Ông Buchanan quan tâm đặc biệt đến các vấn đề thuế khóa và sự lựa chọn công cộng. Một trong những kết quả đầu tiên của hướng nghiên cứu này của Buchanan là quyển sách: The calculus of consent, (cơ sở logic của dân chủ lập hiến, xuất bản năm 1962) viết cùng với Gordon Tullock. Đây là cuốn sách về chính quyền, các nhà chính trị và hệ thống biểu quyết/bỏ phiếu. Các tác giả so sánh các hình thức thông qua quyết định, đó là hình thức "đa số" (majority voting), và hình thức "nhất trí" (unanimity). Kiểu thứ nhất thì có "tổn thất ngoại ứng" (external cost) cao, còn kiểu thứ hai thì có "chi phí ra quyết định" (decision making cost) cao. Bởi vậy, trong những trường hợp có thể có tổn thất ngoại ứng (external cost) trầm trọng thì cần hình thức bỏ phiếu kiểu "nhất trí" (100%) hoặc kiểu "đa số tuyệt đối" (super majority) để ra quyết định.

Buchanan và Tullock cũng chỉ ra rằng, có thể có sự mặc cả giữa các quyền lợi công (mà theo họ, chẳng qua là tập hợp lại của các quyền lợi tư). Chẳng hạn những người muốn có bảo hiểm xã hội về sức khỏe tốt hơn, có thể mặc cả với các nhóm khác (chống lại, hoặc thờ ơ) về chuyện nhượng bộ một số điểm khác để đạt được thông qua chính sách gì đó về bảo hiểm sức khỏe. Sự mặc cả này có tính chất kinh tế, để các bên đạt được đến "tối ưu Pareto". Thế nhưng sự mặc cả này cũng đem áp dụng được trong tranh cử chính trị (các bên mặc cả về việc ai bỏ phiếu cho ai chỗ nào, đổi lại lấy cái gì, trong "thị trường phiếu bầu cử"), và qua đó lý thuyết này giải thích được hiện tượng log-rolling (mua bán phiếu) trong chính trị.

Quyển sách trên của Buchanan và Tullock, cùng với quyển sách của Anthony Down nhan đề "An economic theory of democracy" (Lý thuyết kinh tế về dân chủ)

[32] James McGill Buchanan, (1919 – 2013), nhà kinh tế học người Mỹ, nhận giải Nobel Kinh tế, năm 1986.
[33] Gordon Tullock (1922 – 2014)), nhà kinh tế học, giáo sư tại trường George Mason University School of Law.

được coi là hai công trình mở đầu cho chuyên ngành lựa chọn công cộng. Hai ông Buchanan và Tullock cũng cùng nhau sáng lập nên một tạp chí kinh tế gọi là Public Choice (đến nay vẫn xuất bản). Một trong những đóng góp quan trọng nhất của Buchanan vào kinh tế là sự phân biệt hai mức của lựa chọn công cộng: mức hiến pháp (constitutional level), và mức sau hiến pháp (postconstitutional level). Mức hiến pháp là mức đặt ra các luật lệ quy trình về việc các lựa chọn công cộng phải được quyết định như thế nào, còn mức sau hiến pháp là mức sử dụng các luật lệ qui trình (như là các luật chơi trong một trò chơi) để đạt được các lựa chọn công cộng.

Buchanan đặc biệt chú ý đến mức đầu tiên, tức là mức hiến pháp, và cũng kéo được các nhà kinh tế nghiên cứu về mức hiến pháp này: hiến pháp ảnh hưởng đến các lựa chọn công ra sao, so sánh giữa các hiến pháp có các điểm mạnh yếu của chúng thế nào, hiến pháp thế nào là tốt cho dân chủ, v.v. (còn "trò chơi chính trị dựa trên các luật lệ của hiến pháp đã có" thì nhường cho các nhà chính trị). Để thu hút mọi người quan tâm về vấn đề này, Buchanan cũng là người sáng lập tạp chí kinh tế "Kinh tế thể chế" (Constitutional Economics).

Nhiều nhà nghiên cứu cho rằng, động lực của các nhà chính trị không có gì khác so với các doanh nhân, nghĩa là họ tìm cách tối ưu hóa lợi ích của mình trong bối cảnh cụ thể. Việc làm rõ động lực, cơ chế thúc đẩy hành vi của các chính trị gia và quan chức Chính phủ là một cơ sở lý thuyết đặc biệt quan trọng. Tuy nhiên mọi quyết định của bất cứ cá nhân nào đều dựa trên nguyên lý phân tích chi phí lợi ích của chính họ trong bối cảnh cụ thể. Họ sẽ hành động khi lợi ích lớn hơn thiệt hại, và ngược lại sẽ không hành động nếu thiệt hại lớn hơn lợi ích cho bản thân. Bài toán phân tích chi phí lợi ích này không hề giản đơn bởi vì mỗi hành vi đều có vô số nhân tố tác động với mức ảnh hưởng vô cùng khó xác định.

Bài toán phân tích chi phí lợi ích này có thể xảy ra trong mọi lúc, mọi nơi. Ngoài năng lực phân tích và thông tin mà cá nhân đó có được, môi trường thể chế và pháp chế chính là dữ liệu quan trọng đầu vào của việc tính toán và ra quyết định nên làm hay không làm. "Ở bầu thì tròn, ở ống thì dài" là một câu ngạn ngữ của Việt nam. Khá nhiều dân tộc trên thế giới cũng có câu ngạn ngữ tương tự với ngụ ý môi trường thể chế và pháp chế chính là cái khuôn đúc ra hành vi phổ biến của các cá nhân trong xã hội. Nếu trong một thời điểm lịch sử tại một quốc gia xuất hiện một hành vi tương đối phổ biến nào đó, thì thể chế xã hội là nhân tố cần được xem xét đầu tiên để có thể lý giải cho tình trạng ấy.

1.3. Những vấn đề cơ bản của Lựa chọn Công cộng

Các nhà kinh tế học lựa chọn, phân loại, đi sâu nghiên cứu nhiều vấn đề khác nhau, trong đó có các vấn đề nổi bật như: Hiến pháp, Chính phủ Dân chủ, Biểu quyết/bầu cử, Cử tri trung vị, Các thao tác chính trị, Tìm kiếm đặc lợi, Các thực tiễn của tập thể, Nhóm quyền lực...

Cách tiếp cận đa chiều nêu trên có thể gây khó khăn cho những người bắt đầu nghiên cứu vấn đề LCCC. Để tiện theo dõi mang tính có hệ thống hơn, giáo trình này phân loại các vấn đề cơ bản của lựa chọn công cộng thành hai nhóm theo quan điểm của Buchanan, gồm:

(i) Các vấn đề ở mức Hiến pháp (constitutional level) bao gồm: Hiến pháp, Tam quyền phân lập, Phân quyền nghị viện, Phân quyền quản lý quốc gia theo chiều dọc và

chiều ngang, (Nằm trong khía cạnh hiệu quả và phúc lợi xã hội dài hạn), Dân chủ trực tiếp/gián tiếp (ưu nhược, hiệu quả áp dụng tổng thể). Nội dung các vấn đề ở mức Hiến pháp được tiếp tục trình bày trong Chương này.

(ii) Các vấn đề ở mức sau Hiến pháp (postconstitutional level) bao gồm: Thể chế bầu cử (bỏ phiếu), cơ chế tiết lộ nhu cầu hàng hóa công, Lựa chọn đơn đỉnh và đa đỉnh, Cử tri trung vị, Chi phối kết quả bỏ phiếu bằng quy trình bỏ phiếu... và một số vấn đề mở rộng nghiên cứu liên quan tới ảnh hưởng của nhóm lợi ích. Nội dung các vấn đề ở mức sau Hiến pháp sẽ được trình bày trong Chương 13.

Theo quan điểm của James Madison, một trong những những người có đóng góp quan trọng xây dựng nên Hiến pháp Mỹ và sau đó trở thành tổng thống thứ tư của nước Mỹ, có nói:

> *Trong việc định hình một Chính phủ do con người quản lý, trước hết khó khăn lớn nằm ở chỗ bạn phải bảo đảm Chính phủ kiểm soát được những người được quản lý; và tiếp theo phải bảo đảm Chính phủ phải tự kiểm soát được bản thân mình.*(James Madison, 1788).

Trong chừng mực nào đó, quan điểm của Madison đã khái quát hai điểm cốt lõi của LCCC. Thứ nhất, quyền lực quản lý xã hội của Chính phủ cần phải được kiểm soát. Việc kiểm soát như thế nào chính là những nội dung cơ bản của LCCC ở cấp độ Hiến pháp. Thứ hai, làm thế nào để kiểm soát được những người được quản lý. Đây chính là những nội dung cơ bản của LCCC ở cấp độ sau Hiến pháp. Điều quan trọng nhất, mục tiêu quản lý ở đây không phải là khía cạnh chính trị, mà là tối ưu hóa phúc lợi xã hội.

Hiến pháp tạo dựng cơ chế dân chủ mà bản chất là người được quản lý có thể bộc lộ mong muốn của mình và những ý kiến cá nhân đó sẽ được tổng hợp để trở thành quyết định cuối cùng mà cả tập thể phải tuân thủ; đồng thời tạo dựng khung khổ để những người được giao quyền quản lý thực hiện đúng chức năng của mình nhằm tối đa hóa phúc lợi xã hội. Tuy nhiên, một loạt vấn đề nảy sinh từ phía người quản lý và người được quản lý mang tính khách quan hoặc chủ quan có thể làm méo mó quá trình ấy.

Trong thực tế, mọi việc không dễ dàng cho Chính phủ trong quá trình thực hiện mục tiêu tối đa hóa phúc lợi xã hội. Các nhà chính trị có nhiều điều cần xem xét hơn là chỉ quan tâm tới mức độ hiệu quả xã hội hoặc điều hành phân tích chi phí – lợi ích để thông qua dự án công cộng. Hơn nữa, nhiều quyết định cần phải đưa ra trên bối cảnh thông tin không rõ ràng để có thể sử dụng các công cụ phân tích, đánh giá. Trong trường hợp ấy, những quyết định kinh tế được đưa ra trong bối cảnh của hệ thống chính trị, xã hội chỉ có thể trông chờ vào tài năng và nhân cách của các nhà chính trị mà thôi. Vấn đề đặt ra là nếu không thể loại trừ được mọi rủi ro trong điều kiện bất định ấy thì có cách gì giảm thiểu thiệt hại cho xã hội trong trường hợp có cá nhân cố tình lạm dụng sự bất định để mưu cầu lợi ích cá nhân hay không.

Trong nhiệm kỳ nhất định thì cả nhà chính trị đương quyền và hệ thống công quyền chịu trách nhiệm trước nhân dân. Khi có xung đột hoặc bất đồng giữa hệ thống công quyền và nhân dân, cách giải quyết ở tầm chính trị là cải cách, thay đổi thể chế, Hiến pháp. Thực tiễn lịch sử thế giới cho thấy có nhiều kịch bản khác nhau diễn ra.

Tuy nhiên có hai xu thế cơ bản, đó là (i) tịnh tiến, lành mạnh, hiệu quả; và (ii) nhảy vọt, bạo lực và thiếu hiệu quả.

Nguyên lý chung của sự phát triển nhân loại cho thấy sự biến động phát triển đi lên là không ngừng xảy ra. Xung đột thường trực trong quá trình này là những nhân tố tiến bộ luôn bị kìm chế bởi các nhân tố lạc hậu, tiêu cực. Nếu mâu thuẫn này có cơ chế để sớm được nhìn nhận và giải quyết kịp thời thì quá trình phát triển diễn ra theo hướng tịnh tiến, lành mạnh, hiệu quả.

Điều kiện tiên quyết ở đây là không để tích tụ xung đột xã hội đến mức bùng nổ. Van an toàn cho kịch bản này chính là một Hiến pháp phù hợp, cho phép người dân thực hiện được quyền làm chủ của mình một cách hiệu quả và an toàn, đồng thời ràng buộc được Chính phủ không thể lạm quyền và thiếu trách nhiệm. Đi đôi với điều kiện trên và các yêu cầu về minh bạch trong hoạt động của khu vực công cộng và quyền tự do ngôn luận của xã hội. Trong điều kiện ấy, các nhân tố yếu kém, thiếu hiệu quả của khu vực công cộng dễ dàng được xác định và thay thế một cách lành mạnh.

Nếu thiếu các điều kiện trên, xã hội giống như một nồi hơi thiếu van an toàn trong khi áp lực không ngừng tăng lên. Xu thế tất yếu là phát sinh tình trạng bạo lực mà hậu quả là đem lại những tổn thất lớn cho đất nước. Nhiều thành tựu kinh tế, văn hóa có thể bị xóa bỏ; cơ hội và thời điểm phát triển có thể bị bỏ lỡ. Tụt hậu là nguy cơ không thể tránh khỏi trong kịch bản phát triển mang tính nhảy vọt trong thời điểm, nhưng thiếu hiệu quả trong dài hạn.

Việc xác định nguyên nhân và tìm cách khắc phục những khiếm khuyết về thể chế là những nội dung LCCC ở cấp độ sau Hiến pháp. Trong phạm vi giáo trình này, nội dung Chương 13 tập trung giải quyết 3 vấn đề chính, gồm: Bỏ phiếu, Mưu cầu đặc lợi, và Nhóm lợi ích; và trả lời các câu hỏi: Bỏ phiếu có vai trò như thế nào đối với phúc lợi xã hội? Mọi hoạt động bỏ phiếu có chắc chắn đem lại phúc lợi xã hội cao hơn không? Làm thế nào để các quyết định công cộng ngày càng đóng góp tích cực cho việc cải thiện phúc lợi xã hội?

2. Bỏ phiếu và Dân chủ

2.1. Dân chủ gián tiếp/dân chủ trực tiếp

Hầu hết các Nhà nước dân chủ hiện đại đều vận dụng đồng thời hai hình thức dân chủ trực tiếp và gián tiếp, trong đó, dân chủ trực tiếp có xu thế được tăng cường áp dụng mạnh hơn trong vài thập kỷ gần đây. Việt Nam cũng không nằm ngoài xu thế này với những ghi nhận rõ nét thông qua quá trình sửa đổi Hiến Pháp năm 2013. Tuy nhiên, khi nào thì nên áp dụng dân chủ gián tiếp (dân chủ đại diện), khi nào thì nên áp dụng dân chủ trực tiếp là vấn đề cần xem xét dưới giác độ phúc lợi xã hội dài hạn. Việc đưa ra tiêu chí thống nhất cho việc quyết định áp dụng hình thức dân chủ gì trong bối cảnh nào là không khả thi trong vô số tình huống của đời sống chính trị xã hội, tập quán truyền thống khác nhau tại các quốc gia. Tuy vậy, có thể căn cứ vào ưu nhược điểm của từng hình thức dân chủ để đánh giá ảnh hưởng của mỗi hình thức đối với phúc lợi xã hội trong mỗi sự kiện cụ thể.

2.1.1. Ưu nhược điểm của hình thức dân chủ gián tiếp

Dân chủ gián tiếp (hay còn gọi là dân chủ đại diện) là hình thức người dân thông qua các tầng nấc đại diện (tổ chức hoặc cá nhân được nhân dân ủy quyền) để thực hiện

ý chí của mình. Mức độ gián tiếp tùy thuộc số lượng các tầng nấc trung gian giữa ý chí của người dân và kết quả ra quyết định cuối cùng. Số tầng nấc trung gian càng nhiều thì mức độ gián tiếp càng lớn và ngược lại. Trong thực tiễn sinh hoạt chính trị tại nhiều quốc gia, dân chủ đại diện là phương thức chủ yếu để thực hiện quyền lực nhân dân.

Ưu điểm của hình thức dân chủ đại diện là những mặt đối lập với nhược điểm của dân chủ trực tiếp. Dân chủ gián tiếp khi được áp dụng hợp lý có giá trị tiết kiệm chi phí giao dịch chính trị, chi phí quản lý hành chính của đất nước; giúp lựa chọn được người lãnh đạo có tầm cỡ và hình thành những quyết sách chiến lược giá trị; kịp thời xử lý các tình huống bất thường một cách hiệu quả.

Nhược điểm của hình thức dân chủ gián tiếp là có thể làm méo mó ý chí, nguyện vọng của người dân bởi nhiều lý do, trong đó có vấn đề trình độ nhận thức, quan điểm, lợi ích riêng... của các tầng nấc đại diện. Trong thể chế dân chủ tương đối phát triển, vẫn tồn tại sự câu kết lợi ích giữa người đại diện và nhóm cử tri ủng hộ họ. Tình trạng này dẫn đến áp lực buộc chi tiêu công tăng lên, có thể dẫn đến khủng hoảng tài chính công như ở một số quốc gia Châu Âu đầu Thế kỷ 21. Trường hợp xấu hơn là các phe nhóm đại diện đạt được sự câu kết lợi ích và đi ngược lại lợi ích nhân dân. Tình huống này hiếm khi xảy ra và nếu xảy ra thì chỉ có thể giải quyết bằng phong trào cách mạng.

2.1.2. Ưu nhược điểm của hình thức dân chủ trực tiếp

Dân chủ trực tiếp là việc người dân trực tiếp thực hiện quyền lực Nhà nước, tức là cá nhân mỗi công dân thể hiện một cách trực tiếp ý chí của mình (với tư cách là chủ thể quyền lực Nhà nước) về một vấn đề nào đó mà không cần thông qua bất cứ tầng nấc trung gian nào (là cá nhân hay tổ chức thay mặt họ) và ý chí đó có ý nghĩa bắt buộc phải thi hành. Hình thức biểu hiện cụ thể của dân chủ trực tiếp như: trưng cầu dân ý, chủ động thực hiện vai trò công dân trong xây dựng chính sách, ứng cử và bãi miễn các đại biểu không đáp ứng yêu cầu theo quy định.

Đến nay, đã có 167 trong số 214 quốc gia và vùng lãnh thổ có Luật hoặc các quy định pháp lý về trưng cầu dân ý. Tại Việt Nam, dân chủ trực tiếp và dân chủ gián tiếp đều được chính thức khẳng định trong Hiến Pháp. Điều 6 Hiến pháp CHXHCN Việt nam năm 2013 ghi: "*Nhân dân thực hiện quyền lực Nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước"*. Dự thảo Luật Trưng cầu ý dân do Hội Luật gia Việt Nam soạn thảo với 9 chương, 58 điều đã được trình Ủy ban Thường vụ Quốc Hội vào tháng 2/2015.

Dân chủ trực tiếp chú trọng xem xét bốn cơ chế cơ bản, bao gồm: trưng cầu dân ý; sáng kiến của công dân; sáng kiến chương trình nghị sự; và bãi miễn. Những nội dung chi tiết của bốn cơ chế này có thể được tham khảo trong cuốn: "Dân chủ trực tiếp - Sổ tay IDEA quốc tế", Chủ biên bản dịch tiếng Việt GS.TSKH Đào Trí Úc – TS Vũ Công Giao, do Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội xuất bản năm 2014.

- *Trưng cầu ý dân* (referendums): là việc các cử tri bỏ phiếu trực tiếp quyết định các vấn đề chính trị, xã hội, pháp lý quan trọng của đất nước hay địa phương, hoặc việc xây dựng, thông qua Hiến pháp mới hay Hiến pháp sửa đổi. Các vấn đề được đem ra trưng cầu ý dân có thể được quy định cụ thể trong Hiến pháp, hoặc do cơ quan lập pháp hay một số lượng Luật định thành viên của cơ quan lập pháp hoặc cử tri yêu cầu.

Tùy theo quy định trong Hiến pháp hoặc Luật của các quốc gia, kết quả trưng cầu ý dân có thể có hiệu lực ràng buộc hoặc chỉ có ý nghĩa tham vấn với cơ quan lập pháp.

- *Sáng kiến của công dân* (Citizens' initiatives): là việc công dân đề xuất và bỏ phiếu quyết định về một vấn đề chung của đất nước hay của cộng đồng. Điều kiện để thực hiện cuộc bỏ phiếu là những người đề xuất phải thu thập đủ một số lượng chữ ký ủng hộ theo Luật định. Các sáng kiến của công dân có thể là những đề xuất mới hoặc đề xuất sửa đổi một văn bản pháp luật hiện hành, hoặc các vấn đề quan trọng khác được quy định trong Hiến pháp. Tương tự như trưng cầu ý dân, kết quả của một cuộc bỏ phiếu do sáng kiến của công dân có thể có hiệu lực ràng buộc về mặt pháp lý hoặc chỉ có tính chất tham vấn với cơ quan lập pháp, tùy quy định trong pháp luật của các quốc gia.

- *Sáng kiến chương trình nghị sự* (Agenda initiatives): là việc người dân đề xuất một vấn đề cụ thể vào chương trình nghị sự của cơ quan lập pháp (quốc gia hay địa phương). Giống như sáng kiến của công dân, sáng kiến chương trình nghị sự cũng cần một lượng tối thiểu chữ ký ủng hộ theo Luật định; tuy nhiên, trong sáng kiến về chương trình nghị sự, không cần tổ chức bỏ phiếu phổ thông sau khi một sáng kiến đã được đưa vào chương trình nghị sự của cơ quan lập pháp.

- *Bãi miễn* (Recall): là việc cử tri bỏ phiếu quyết định về việc bãi miễn (chấm dứt vai trò) một đại biểu dân cử. Giống như hai dạng thức sáng kiến công dân và sáng kiến chương trình nghị sự, để tổ chức bỏ phiếu bãi miễn một đại biểu dân cử, người đề xuất phải thu thập đủ số lượng tối thiểu chữ ký ủng hộ theo Luật định, tuy nhiên, điểm khác đó là kết quả của việc bỏ phiếu bãi miễn luôn luôn có hiệu lực ràng buộc pháp lý với các chủ thể liên quan.

Ưu điểm: Nêu ra các vấn đề quan trọng với toàn thể hoặc một bộ phận dân chúng mà cơ quan Nhà nước không để ý hoặc muốn giấu đi; Cho phép nhân dân lấy lại quyền lực của mình từ các đảng phái chính trị hoặc từ những quan chức được bầu ra để bảo đảm việc thực thi quyền lực đó vì lợi ích của đa số công chúng chứ không phải vì lợi ích của một nhóm hay một cá nhân trong xã hội; Cho phép nhân dân quyết định và kiểm soát con đường phát triển của đất nước; Thúc đẩy sự tham gia của cộng đồng vào hoạt động quản lý Nhà nước, quản lý xã hội; Nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy Nhà nước, đặc biệt là của cơ quan lập pháp; Buộc các nhà chính trị phải có sự cạnh tranh (uy tín, ảnh hưởng), qua đó nâng cao trách nhiệm của họ với dân chúng; Chấm dứt tình trạng khủng hoảng chính trị, tái lập chính thể dân chủ đại nghị trong trường hợp sự lạm quyền và cấu kết chính trị tràn lan.

Nhược điểm: Tốn kém (chi phí tổ chức bỏ phiếu, trưng cầu ý dân, lấy ý kiến đóng góp của nhân dân); Các quyết định do người dân đưa ra có thể bị chi phối bởi chính quyền, các đảng phái chính trị và giới truyền thông; Có thể rất hình thức nếu không thu hút được sự quan tâm của đông đảo dân chúng; Có thể đe dọa quyền của các nhóm thiểu số và gây thêm chia rẽ trong xã hội; Làm cho quá trình ra quyết định về các vấn đề của đất nước và cộng đồng chậm lại.

Trong số những nhược điểm của dân chủ trực tiếp, rủi ro với quyền của các nhóm thiểu số được quan tâm đặc biệt. Mặc dù dân chủ trực tiếp mang lại cơ hội cho nhóm thiểu số cất lên tiếng nói và đấu tranh cho mình, song vì là nhóm yếu thế, những nỗ lực của họ thường khó thành công. Ngược lại, ở nhiều quốc gia, phe đa số thường sử dụng các dạng thức dân chủ trực tiếp để giành giật, củng cố các lợi ích của họ, tước đi

những quyền nhất định của các nhóm thiểu số. Hậu quả của điều này là khơi dậy hoặc đào sâu những mâu thuẫn, chia rẽ và xung đột trong xã hội.

Nguy cơ dân chủ trực tiếp bị lợi dụng bởi các nhóm quyền lực cũng cần được quan tâm. Công cụ dân chủ trực tiếp cũng thường được các Nhà nước, đảng phái và các nhà chính trị một số quốc gia lợi dụng để hợp pháp hóa, "chính danh hóa" những chính sách, quyết định hay luật lệ độc đoán, qua đó duy trì chế độ phi dân chủ của họ. Ngay cả ở các nước dân chủ, trưng cầu ý dân có thể được các đảng cầm quyền sử dụng để trì hoãn, lảng tránh trách nhiệm giải quyết những vấn đề phức tạp của đất nước, hoặc để đạt được lợi thế trước các đối thủ chính trị; còn các hình thức sáng kiến công dân có thể được các nhóm lợi ích sử dụng để hạn chế, phá hoại quyền lực Nhà nước nhằm mang lại những lợi ích chính trị cho nhóm mình.

Nói tóm lại, mặc dù trái ngược về nguyên lý nhưng dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện không loại trừ mà bổ sung cho nhau. Trong thực tế, không có quốc gia nào hiện chỉ áp dụng đơn nhất một hình thức hoặc dân chủ đại diện, hoặc trừ dân chủ trực tiếp. Kể từ sau cách mạng tư sản, hai hình thức dân chủ này cùng được áp dụng ở các quốc gia trên thế giới, tuy mức độ và cách thức khác nhau. Cả hai hình thức dân chủ này đều có những ưu, nhược điểm, trong đó ưu điểm của hình thức này thường là nhược điểm của hình thức kia và ngược lại. Do đó một thể chế khôn ngoan là phải đề ra nguyên tắc cho việc vận dụng hợp lý mỗi hình thức dân chủ trong đời sống sinh hoạt chính trị nhằm bảo đảm lợi ích xã hội.

Dù các nhà chính trị có lập luận và bao biện ra sao thì phúc lợi xã hội là điều mà nhân dân có thể cảm nhận rõ ràng sau mỗi quyết định chính trị. Điều quan trọng là khi người dân có thực quyền thì các nhà chính trị sẽ được đặt trong một môi trường đủ thông tin để họ có thể dự tính được những lợi ích - thiệt hại từ quyết định của chính mình. Thể chế tốt không những làm cho nhân dân được hưởng sự quản lý minh triết và đời sống hạnh phúc, mà còn góp phần tạo ra những thế hệ lãnh đạo tài năng và trách nhiệm. Thực quyền của nhân dân chính là công cụ điều chỉnh chất lượng của bộ máy lãnh đạo một cách hiệu quả. Thiếu thực quyền này, mâu thuẫn xã hội tích tụ và dẫn đến những biến động cực đoan mà hậu quả chắc chắn là những tổn thất to lớn mà không cá nhân nào không phải gánh chịu.

2.2. Bỏ phiếu

2.2.1. Bỏ phiếu và Nguyên tắc tổng hợp kết quả bỏ phiếu

- ***Tại sao lại cần bỏ phiếu***

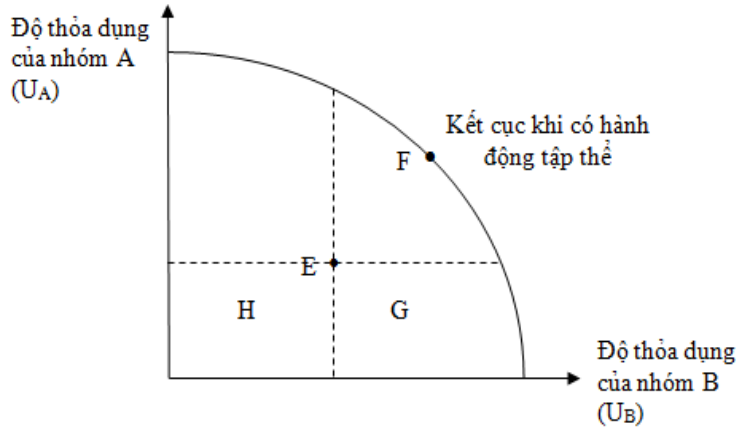
Khi xã hội tập hợp lại với nhau và cùng đưa ra các quyết định chung hợp lý (như xây dựng đường sá và trường học…) thì đời sống của cả hai nhóm được cải thiện, và có thể đạt đến điểm F – là điểm nằm trên đường giới hạn khả năng lợi ích và đạt hiệu quả Pareto. Như vậy, sự cần thiết của việc bỏ phiếu dựa trên nguyên lý đáp ứng nhu cầu cộng đồng theo nội dung Hiệu quả Pareto. Tuy vậy, không phải các hành động tập thể đều mang lại kết cục có hiệu quả. Trong thực tế, hành động tập thể có thể mang lại các kết cục sau:

- Một kết cục có thể ít xảy ra, đó là các quyết định của Chính phủ lại làm cho tất cả mọi người đều bị thiệt (lợi ích giảm). Điều này biểu thị bằng sự di chuyển từ điểm E đến điểm H trong Hình 13.1.

- Một kết cục đơn thuần chỉ là sự phân phối lại: lợi ích của nhóm này được cải thiện trong khi nhóm khác bị thiệt. Sự di chuyển từ điểm E đến điểm G trong hình phản ánh một ví dụ về kết cục này.

Kết cục này rất dễ thấy trong thực tế. Chẳng hạn như khi Chính phủ quyết định đánh thuế vào một mặt hàng nhập khẩu nào đó, những người sản xuất trong nước về hàng hóa đó sẽ được lợi, tuy nhiên người tiêu dùng lại bị thiệt do giá cả trở nên đắt hơn.

- Một kết cục là hoàn thiện Pareto so với cách phân bổ trước đó. Sự can thiệp của Chính phủ đã mang lại lợi ích lớn hơn cho tất cả mọi người (không có ai bị thiệt cả). Sự di chuyển từ điểm E đến điểm F trong hình phản ánh kết cục này.



Hình 13.1 Lợi ích do hành động tập thể mang lại

Trong thực tế, sự can thiệp của Chính phủ sẽ mang lại kết cục nào trong ba kết cục trên là điều chưa chắc chắn. Tuy nhiên, việc lựa chọn công cộng thực hiện bằng bỏ phiếu luôn có kỳ vọng đạt hiệu quả Pareto, tức là có kết cục chuyển từ E đến F.

- ***Một số hình thức tổng hợp kết quả bỏ phiếu***

Tùy yêu cầu cụ thể của mục tiêu lựa chọn mà từng trường hợp bỏ phiếu quy định cần đạt được tỷ lệ phiếu như thế nào. Có khá nhiều mức và khái niệm về tiêu chí tỷ lệ phiếu, ví dụ như: ngưỡng quy định (election threshold), đa số thường (simple majority), đa số tuyệt đối (absolute majority), đa số vượt trội (supermajority), đa số tương đối (relative majority), đa số đủ tư cách (qualified majority), đa số tổng thể (overall majority), nhất trí (unanimity). Một số khái niệm nêu trên có nội hàm chồng lấn nhau. Sau đây, cần chú ý đến 4 nguyên tắc tổng hợp kết quả bỏ phiếu cơ bản gồm: Ngưỡng quy định, Đa số tuyệt đối, Đa số tương đối, Nhất trí.

a. Nguyên tắc đạt ngưỡng quy định (election threshold). Tiêu chí này không yêu cầu đa số ủng hộ mà chỉ là một mức ủng hộ cụ thể so với tổng số thành viên cộng đồng. Ví dụ, nước Đức quy định để một đảng có ghế trong Quốc hội, mức phiếu ủng hộ tối thiểu phải đạt 5% số cử tri toàn quốc. Mức quy định này của Nga là 7% và của Thổ Nhĩ Kỳ là 10%. Nguyên tắc này thường áp dụng trong trường hợp: số người tham gia bỏ phiếu khó đạt tỷ lệ cao trong cộng đồng; yêu cầu chính trị cần tính đại diện của toàn bộ cộng đồng; bảo đảm quyền của các nhóm thiểu số.

b. Nguyên tắc đa số tuyệt đối. Nguyên tắc này có thể được thể hiện bằng nhiều cái tên khác nhau, nhưng bản chất của nguyên tắc này là để lựa chọn đối tượng được

bầu khi tỷ lệ phiếu ủng hộ ít nhất phải vượt mức quy định cụ thể và nhất thiết phải trên 50% tổng số phiếu hoặc tổng số cử tri. Mức tuyệt đối cụ thể lại chia ra làm nhiều cấp độ như sau:

- Đa số thường (simple majority) (còn được gọi là đa số quá bán hoặc Mức 50% + 1): tỷ lệ phiếu ủng hộ phải đạt trên 50% tổng số phiếu (hoặc tổng số thành viên cộng đồng, tính cả số không tham dự bỏ phiếu).

- Đa số vượt trội (supermajority): tỷ lệ phiếu ủng hộ phải đạt mức quy định và có tính vượt trội so với nhóm không ủng hộ. Ví dụ, yêu cầu đạt mức ủng hộ trên 2/3 tổng số phiếu, (hoặc tổng số thành viên cộng đồng, tính cả số không tham dự bỏ phiếu).

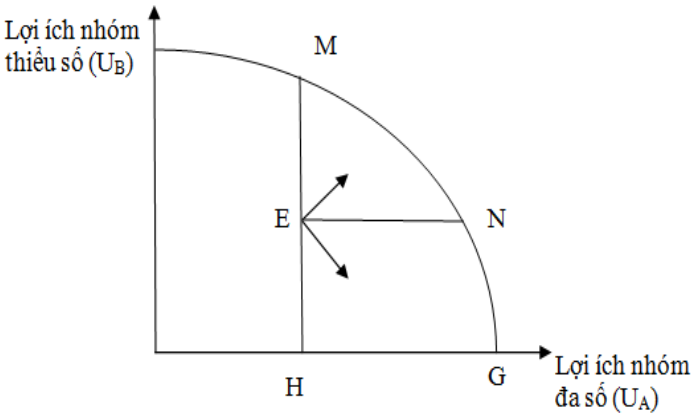
- Đa số kép (double majority): Nguyên tắc này yêu cầu việc tổng hợp kết quả bỏ phiếu căn cứ trên hai tiêu chí khác nhau. Ví dụ, Úc quy định Hiến Pháp được sửa đổi nếu yêu cầu sửa đổi được ủng hộ bởi trưng cầu dân ý tại 4/6 bang và đạt đa số trong cuộc bỏ phiếu toàn quốc.

c. Đa số tương đối (first past the post) hoặc (winner-takes-all): Nguyên tắc này thường được áp dụng với hoạt động bỏ phiếu đơn giản. Trong cuộc bầu cử chọn một trong số nhiều ứng cử viên, mỗi cử tri chỉ được phép bầu cho một ứng viên, và ứng viên thắng cuộc là người giành được nhiều số phiếu bầu nhất. Từ trước đến nay, đây là một hệ thống bầu cử hay gây tranh cãi, dẫn đến cải cách bầu cử, và nhiều hệ thống đầu phiếu khác nhau ra đời nhằm khắc phục nhược điểm của hệ thống này. Hình thức bầu cử này được dùng cho các cuộc bầu cử địa phương hoặc ở cấp quốc gia của của một số nước trên thế giới, và phổ biến đặc biệt ở Vương Quốc Anh và thuộc địa Anh trước kia.

d. Nguyên tắc nhất trí (unimanity): Nguyên tắc này còn được gọi là "Nguyên tắc đa số 100%" tức là được ủng hộ của 100% số phiếu. Vì nhiều lý do mà nguyên tắc này ít được áp dụng trong bầu cử ở quy mô lớn hoặc đối với vấn đề cấp bách. Tuy nhiên, nguyên tắc nhất trí có ý nghĩa đặc biệt trong trường hợp nhằm tránh những sai sót không thể sửa chữa hoặc để bảo vệ lợi ích các nhóm thiểu số. Ví dụ quy định kết tội hình sự bởi bồi thẩm đoàn ở một số nước Phương Tây yêu cầu phải được 100% thành viên bồi thẩm đoàn cho là có tội.

- ***Nguyên tắc đa số và quyền của các nhóm thiểu số***

Nguyên tắc biểu quyết theo đa số được áp dụng khá rộng rãi ở nhiều quốc gia trên thế giới vì nó cho phép mở rộng đáng kể khả năng ra quyết định so với nguyên tắc nhất trí tuyệt đối. Tuy nhiên, nguyên tắc đa số lại gây ra nguy cơ nhóm thiểu số bị đa số áp chế. Nói cách khác, nhóm đa số với lợi thế đa số của mình có thể buộc xã hội phải thông qua những quyết định có thể gây thiệt hại mà nhóm thiểu số phải chịu.



Hình 13.2 Miền lựa chọn của biểu quyết theo đa số

Hình 13.2 cho thấy, xuất phát từ điểm E, nếu nguyên tắc nhất trí tuyệt đối chỉ chấp nhận những lựa chọn nằm trong cung phần tư EMN thì nguyên tắc biểu quyết theo đa số cho phép mở rộng miền lựa chọn sang cả cung phần tư ENGH. Tuy nhiên những quyết định nằm trong cung ENGH sẽ chỉ làm tăng lợi ích của nhóm đa số, trong khi đó lợi ích của nhóm thiểu số đã bị giảm đi.

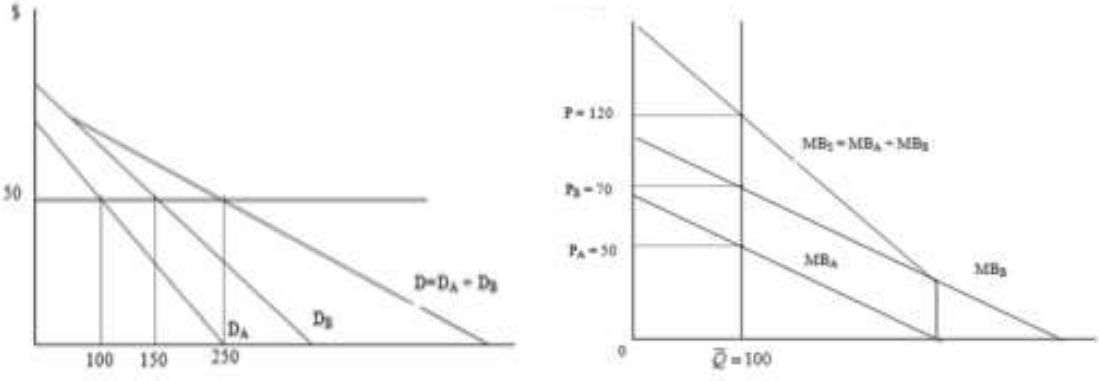
Khá nhiều người tin rằng, một trong những nhiệm vụ cơ bản của nền dân chủ là bảo vệ quyền của các nhóm thiểu số nhằm gìn giữ bản sắc văn hoá, các tập tục xã hội, lương tri cá nhân và các hoạt động tôn giáo. Tuy vậy, việc bảo vệ quyền của các nhóm thiểu số không chỉ là vấn đề đạo đức, tậm lý mà còn là một điều kiện cho sự phát triển bền vững đặt trên nền tảng lý luận kinh tế học.

Có thể không có đáp án duy nhất cho bài toán giải quyết như thế nào những khác biệt về quan điểm và các giá trị của nhóm thiểu số, nhưng có điều chắc chắn là chỉ có thông qua quá trình dân chủ khoan dung, tranh luận cởi mở và sẵn sàng mở rộng nhận thức thì các xã hội tự do mới đạt được sự nhất trí bao hàm cả hai trụ cột: nguyên tắc đa số và quyền của các nhóm thiểu số.

2.3. Bỏ phiếu và nhu cầu HHC

2.3.1. Cơ chế tiết lộ nhu cầu HHC

Chúng ta đều biết rằng, nền kinh tế thị trường có một phương pháp đơn giản và hữu hiệu để xác định mức sản xuất HHT, đó là hệ thống giá cả. Hệ thống giá thị trường khuyến khích các hãng sản xuất và là cơ sở để phân bổ hàng hóa cho người tiêu dùng. Cân bằng trên thị trường được xác định tại điểm cắt nhau của đường cung và đường cầu. Vì lý do nào đó, khi các mức cung/cầu thay đổi, điểm cân bằng mới về giá thị trường có vai trò điều tiết mọi quyết định cung/cầu của thị trường ấy một cách toàn diện, liên tục và hiệu quả cho cả nền kinh tế. Như vậy, một trong những nội dung quan trọng của kinh tế học phúc lợi hiện đại đã chỉ ra là: nền kinh tế cạnh tranh dẫn đến phân bổ các nguồn lực có hiệu quả.



a) Đường tổng cầu HHT b) Đường tổng cầu HHC

Hình 13.3 Sự khác biệt về cách xây dựng đường tổng cầu HHT và HHC

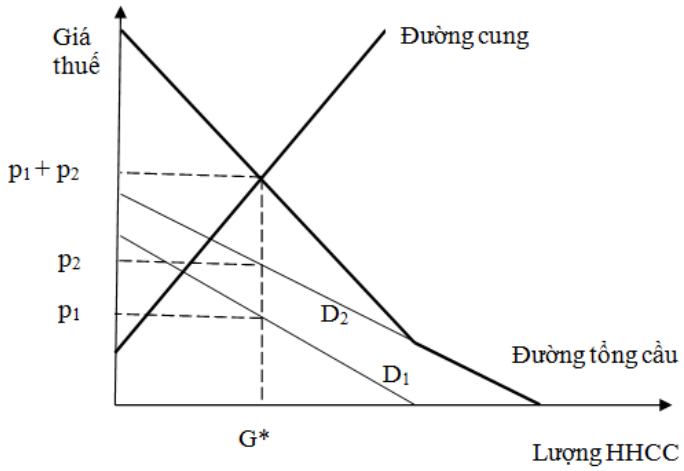
Không giống như việc cung cấp các hàng hóa cá nhân nêu trên, quyết định cung cấp HHC phức tạp hơn nhiều và được xác định thông qua một quá trình chính trị. Cần nhớ lại cách xây dựng đường cầu đối với HHC (Chương 3). Đường cầu HHC được cộng dồn theo chiều dọc về giá của các cá nhân sẵn sàng chi trả cho một lượng HHC xác định. Lý thuyết cho biết, mức cung hiệu quả của HHC đạt được khi tỉ suất chuyển đổi cận biên phải bằng tổng tỉ suất thay thế biên của tất cả các cá nhân sử dụng HHC trong xã hội. Nói cách khác, tổng lợi ích cận biên mà các cá nhân thụ hưởng được từ đơn vị HHC cuối cùng phải đúng bằng chi phí cận biên đối với xã hội cho việc cung cấp chúng. Như vậy, cơ chế tiết lộ nhu cầu HHC hoàn toàn khác biệt với HHT.

Để xác định được nhu cầu một HHC trong xã hội, cần phải biết mức sẵn sàng chi trả cho HHC ấy của mọi cá nhân. Thông tin này sẽ có được sau khi tiến hành một chương trình điều tra tổng thể, đầy đủ đối với mọi cá nhân dựa trên kỹ thuật điều tra WTP (willingness to pay). Đây là giải pháp lý tưởng nhưng ít khả thi nhất. Ngoài phương pháp này, có nhiều cách đơn giản và ít tốn kém hơn, giúp gián tiếp bộc lộ nhu cầu HHC của nhân dân, ví dụ như: sử dụng hệ thống điều tra chọn mẫu theo các phương pháp xã hội học, sử dụng hệ thống đảng phái và chính khách (dân chủ gián tiếp), căn cứ vào nhu cầu của cử tri trung vị... Điều quan trọng là các phương pháp đơn giản hơn, nhanh chóng hơn hoặc rẻ tiền hơn đều hàm chứa khía cạnh thiếu chính xác hơn hoặc dễ bị tác động làm méo mó hơn. Các nội dung sau lần lượt trình bày những giải pháp xác định nhu cầu HHC của xã hội.

2.3.2. Tổng hợp nhu cầu HHC với nguyên tắc nhất trí

Mô hình của nguyên tắc nhất trí này được nhà kinh tế học người Thụy Điển, Erik Lindahl đưa ra lần đầu vào năm 1919. Mô hình Lindahl cố gắng mô phỏng hoạt động cung cấp HHC theo nguyên tắc hiệu quả của thị trường trong việc cân bằng giữa cung và cầu. Mức HHC hữu hiệu là điểm cắt nhau của đường tổng cầu (bằng cách cộng theo chiều dọc mỗi đường cầu cá nhân) và đường cung. Các đường cầu được tạo nên bởi việc hỏi các cá nhân xem họ sẽ sẵn sàng trả mức giá bao nhiêu để có được một đơn vị HHC. Ví dụ, nếu người thứ nhất gặp mức giá p_1, người đó sẽ có cầu là G*.

Trong cân bằng Lindahl, tất cả các cá nhân đều có lượng HHC như nhau nhưng khác nhau về giá thuế phải trả. Trong Hình 13.4. cân bằng Lindahl xảy ra tại G*, người thứ nhất nộp thuế suất p_1 còn người thứ 2 là p_2.



Hình 13.4 Cân bằng Lindahl

Như vậy: cân bằng Lindahl là một cặp giá mà tại đó mỗi cá nhân đều nhất trí về một lượng HHC được cung cấp. Mô hình Lindahl cho biết sự kết hợp giữa giá thuế và lượng HHC được tất cả mọi người nhất trí. Có thể thấy rằng điểm cân bằng Lindahl là điểm đạt được sự phân bổ có hiệu quả Pareto tương ứng với khái niệm đánh thuế theo lợi ích (*benefit taxation)*, trong đó, các cá nhân bị đánh thuế phù hợp với giá trị lợi ích mà họ nhận được. Tuy nhiên, mô hình Lindahl có những hạn chế lớn nên ít được áp dụng trong thực tế:

Vấn đề tiết lộ sở thích: Mô hình này giả định rằng mọi người lựa chọn trung thực với mong muốn của mình. Tuy nhiên, trong cung cấp HHC luôn tồn tại vấn đề "kẻ ăn không". Các cá nhân có chiến lược và giả vờ sẵn lòng thanh toán thấp để bắt người khác gánh chịu chi phí lớn của HHC. Nếu một số người không bộc lộ đúng ý muốn của mình thì cân bằng Lindahl có thể không đạt được, và kết quả tổng hợp là sai lệch.

Vấn đề nắm bắt sở thích: Như nội dung về HHC (Chương 4) đã nêu, HHC là những hàng hóa không mua bán dựa theo những quy định cơ bản của thị trường. Hơn nữa, khá nhiều loại HHC có quy mô và tính chất phức tạp mà không phải cử tri nào cũng am hiểu vai trò và ý nghĩa của nó. Như vậy, sẽ khó khăn cho mọi người để đánh giá thích hợp khi được đặt trước yêu cầu đưa ra mong muốn cụ thể của họ.

Vấn đề tổng hợp sở thích: Vấn đề tổng hợp HHC đối mặt trước hai khó khăn về quy mô chủng loại HHC và số lượng cử tri. Một mặt, nếu có thể thu thập ý kiến của hàng triệu cử tri về một HHC nào đó thì việc thực hiện phải mất nhiều thời gian và tốn kém. Hơn nữa số lượng các HHC rất lớn và có thể điều chỉnh liên tục thì quy trình này hầu như không thể thực hiện được trong thực tế.

Vấn đề của sự nhất trí: Một quyết định sẽ không được thực hiện nếu tồn tại ý kiến phản đối. Một quyết định LCCC có thể mang lại lợi ích khác nhau cho mỗi nhóm hoặc cá nhân trong xã hội. Do đó khả năng tồn tại ý kiến phản đối cho một phương án là rất cao. Vì vậy hầu như bất cứ quyết định nào được đưa ra theo nguyên tắc này đều rất dễ dẫn đến nguy cơ giẫm chân tại chỗ.

2.3.3. Tổng hợp nhu cầu HHC với nguyên tắc đa số

Để tránh hạn chế của nguyên tắc *Nhất trí tuyệt đối*, người ta đưa ra nguyên tắc *Đa số* (*majority)* để tạo thuận lợi hơn trong quá trình thu thập và tổng hợp kết quả bỏ phiếu. Nội dung phân tích trong phần này bao gồm cả nguyên tắc đa số thường và đa

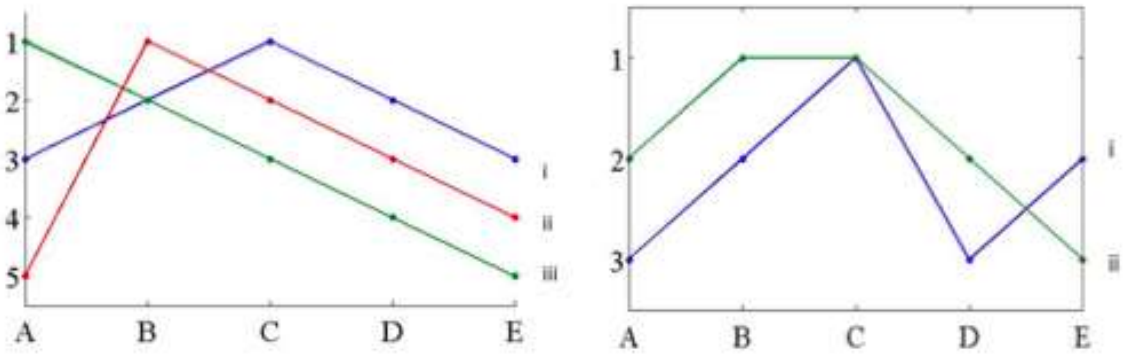
số tuyệt đối. Tuy nguyên tắc đa số hiện là một cơ chế phổ biến được sử dụng để tổng hợp nhiều loại hình bầu cử, nhưng nguyên tắc tổng hợp này có những hạn chế dẫn đến thiếu hiệu quả.

Lựa chọn đơn đỉnh và Lựa chọn đa đỉnh

Lựa chọn đơn đỉnh (single-peaked preferences) là sự lựa chọn trong một dãy các khả năng, tồn tại một điểm lý tưởng và những khả năng khác càng xa điểm lý tưởng thì sự ưa chuộng càng giảm. Nói cách khác, khi so sánh những khả năng khác dù bên phải hay bên trái của điểm lý tưởng, điểm càng gần với điểm lý tưởng luôn có mức ưa chuộng của cao hơn so với điểm cách xa hơn. Nguyên tắc này rất quan trọng đối với lý thuyết cử tri trung vị (median voter theorem).

Minh họa Hình 13.5A về lựa chọn đơn đỉnh. Nếu đường (i) có điểm lý tưởng là C thì về phía bên phải, D được ưa chuộng hơn E; đồng thời D gần C hơn E. Tương tự như vậy, về phía bên trái, B được ưa chuộng hơn A; đồng thời B gần C hơn A.

Minh họa Hình 13.5B trình bày hai ví dụ về lựa chọn đa đỉnh (multiple-peaked preferences). Lựa chọn đa đỉnh xảy ra khi trong một dãy các khả năng tồn tại một điểm lý tưởng, nhưng sự ưa chuộng của các khả năng khác không tuân thủ nguyên tắc của trật tự khoảng cách so với điểm lý tưởng. Ví dụ: đường (i) tồn tại hai đỉnh là C và E. D gần C hơn E, nhưng sự ưa chuộng thấp hơn E. Đường (ii) là chuỗi lựa chọn đa đỉnh vì có hai điểm có mức ưa chuộng như nhau là điểm B và C.



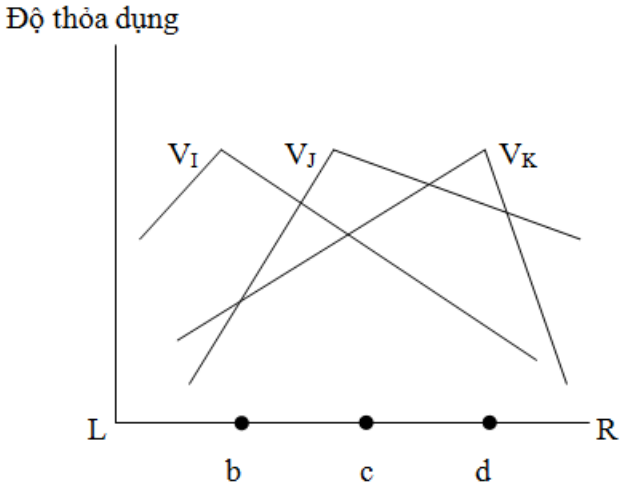
A. Lựa chọn đơn đỉnh B. Lựa chọn đa đỉnh

Hình 13.5 Lựa chọn đơn đỉnh và đa đỉnh

Lựa chọn đơn đỉnh và cử tri trung vị

a) Lựa chọn đơn đỉnh và kết quả tổng hợp theo nguyên tắc đa số

Trường hợp mọi cử tri đều có sự lựa chọn đơn đỉnh trong một cuộc bỏ phiếu, việc tổng hợp kết quả bỏ phiếu theo nguyên tắc đa số là khả thi. Ví dụ sau trình bày những điều kiện của trường hợp có thể tổng hợp kết quả bỏ phiếu theo nguyên tắc đa số:



Hình 13.6 Toàn bộ cử tri có sự lựa chọn đơn đỉnh

Có ba cử tri: V_i, V_j, V_k bỏ phiếu lựa chọn chi tiêu HHC ở ba mức: b, c, d. Các lựa chọn được xếp từ trái qua phải trên trục hoành; Mức độ ưa chuộng được thể hiện trên trục tung (Hình 13.6) gồm: Ưa chuộng thứ nhất, Ưa chuộng thứ nhì, Ưa chuộng thứ ba. Kết quả bỏ phiếu cho thấy cả ba cử tri: V_i, V_j, V_k đều có sự lựa chọn đơn đỉnh.

Bảng 13.1 Kết quả phiếu của các lựa chọn đơn đỉnh

	V_i	V_j	V_k
Lựa chọn thứ nhất	b	c	d
Lựa chọn thứ nhì	c	d	c
Lựa chọn thứ ba	d	b	b

Việc tổng hợp kết quả bỏ phiếu có thể được so sánh theo cặp. Trước hết, so sánh c với b, ta thấy c được ưa chuộng hơn b bởi vì V_j và V_k cho c ở mức lựa chọn cao hơn b (2/3 phiếu). So sánh tiếp c với d, ta thấy c được ưa chuộng hơn d bởi vì V_i và V_j cho c ở mức lựa chọn cao hơn d (2/3 phiếu). Như vậy, c là quyết định cuối cùng.

Thực tiễn cho thấy việc bỏ phiếu và có thể tổng hợp được kết quả bỏ phiếu theo đa số phải đáp ứng điều kiện: (i) *Sự vượt trội:* Nếu như một sự lựa chọn vượt trội được ưa chuộng bởi các cử tri, thì sự lựa chọn này chính là quyết định xã hội; (ii) *Tính bắc cầu:* Những lựa chọn phải thỏa mãn tính hợp lý của toán học, ví dụ A > B và B > C thì A > C; (iii) *Tính độc lập của những thay thế*: Thêm sự lựa chọn thứ ba được đưa vào không làm thay đổi thứ hạng của 2 lựa chọn đầu tiên. Với các điều kiện này, bỏ phiếu đa số có thể tạo ra sự thống nhất của các sở thích cá nhân nếu như các sở thích được giới hạn theo một hình thức nào đó.

b) Cử tri trung vị và điều kiện tồn tại của cử tri trung vị

Khái niệm cử tri trung vị

Trước khi tìm hiểu Cử tri trung vị (Median Voter), cần nhớ lại khái niệm Median trong phân phối thống kê. Median là giá trị của một phần tử đứng giữa một tập hợp các phần tử lẻ (hoặc trung bình của hai phần tử nằm giữa một tập hơn các phần tử chẵn)

xếp theo một trật tự giá trị nhất định (tăng hoặc giảm dần). Như vậy, *Cử tri trung vị (Median Voter) là cử tri có mức lựa chọn mà một nửa số cử tri có mức lựa chọn cao hơn và một nửa số cử tri còn lại có mức lựa chọn thấp hơn anh ta*.

Việc xác định được nhu cầu của Cử tri trung vị có ý nghĩa lớn. Lý thuyết Cử tri trung vị cho biết, nếu thị hiếu của các cá nhân có tính đơn đỉnh thì kết quả bỏ phiếu theo đa số sẽ được quyết định bởi thị hiếu của cử tri trung vị. Căn cứ vào quy tắc này thì tất cả những gì các chính khách hay nhà phân tích cần tìm hiểu là sở thích của cử tri trung vị. Điều này quan trọng cho cả lĩnh vực chính trị và lựa chọn công cộng. Nếu nắm bắt được mức ưa thích của cử tri trung vị, các chính khách dễ dàng tìm được sự ủng hộ tối đa và nhiều khả năng thắng cử. Mặt khác, mức ưa thích của cử tri trung vị cũng là mục tiêu xác định của các nhà kinh tế học công cộng vì nếu xác định được, đó là mức hiệu quả cho việc cung cấp HHC cho xã hội. Điều đáng tiếc rằng, trong thực tế, cử tri trung vị không phải lúc nào cũng tồn tại vì nhiều lý do. Sau đây, chúng ta sẽ tìm hiểu các điều kiện để cử tri trung vị có thể tồn tại.

Phi hiệu quả của cân bằng biểu quyết theo đa số

Cử tri trung vị có thể có thu nhập trên hoặc dưới mức trung bình. Chúng tôi tính thu nhập trung bình cách lấy tổng thu nhập chia cho số lượng người. Giả sử rằng người giàu hơn có cầu HHC lớn hơn. Như vậy, nếu tất cả đều biểu quyết, người trung vị là người có thu nhập ở giữa. Như chúng tôi đã viết, phân phối thu nhập không phải là đối xứng, nghĩa là số người có thu nhập thấp hơn số người có thu nhập cao. Số ít người có thu nhập thấp hơn số người có thu nhập cao. Số ít người có thu nhập rất cao làm cho mức thu nhập trung bình cao hơn, do đó với kiểu phân phối thu nhập này, người có thu nhập ở mức giữa sẽ có thu nhập thấp hơn thu nhập trung bình.

Lý thuyết cử tri trung vị có nghĩa rằng, nếu có sự phân phối lại thu nhập trong phạm vi công cộng để thu nhập cử tri trung vị tăng lên, từ đó cầu HHC trong cộng đồng tăng lên, mặc dù thu nhập trung bình vẫn giữ nguyên.

Tương tự như vậy, lý thuyết cử tri trung vị nói rằng sự thay đổi để cho cầu HHC của người trung vị không thay đổi sẽ làm cho chi tiêu cân bằng vào HHC không thay đổi, dù cho cầu HHC của các cá nhân khác diễn biến ra sao. Vì cử tri trung vị quyết định mức chi tiêu, cho nên để chắc chắn xem chi tiêu vào HHC quá nhiều hay quá ít, chúng ta chỉ cần xem xét cử tri trung vị bỏ phiếu như thế nào, và đối chiếu với các điều kiện về hiệu quả đã được thảo luận ở Chương 5. Cử tri trung vị được giả định là chỉ so sánh lợi ích mà người đó nhận được với chi phí phải chịu. Lợi ích của anh ta thấp hơn tổng lợi ích xã hội và chi phí của anh ta cũng thấp hơn. Việc chi tiêu quá ít hay quá nhiều vào HHC, do đó, sẽ phụ thuộc vào tổng chi phí (cận biên) mà người đó phải chịu ít hơn hay lớn hơn tổng lợi ích của anh ta.

Trước hết hãy xem xét ví dụ: tất cả các cá nhân đều giống nhau và hệ thống thuế thống nhất. Như vậy, nếu có N người thì lợi ích riêng của cá nhân là 1/N của tổng lợi ích, còn chi phí là 1/N tổng chi phí. Cân bằng biểu quyết theo đa số là có hiệu quả.

Bây giờ, hãy xem xét trường hợp: mọi cá nhân có lợi ích cận biên như nhau đối với HHC; lợi ích riêng của cá nhân trung vị là 1/N của tổng lợi ích cận biên của xã hội. Giả sử rằng có hệ thống thuế tỉ lệ thuận và phân phối thu nhập rất thiên lệch. Khi đó thu nhập trung vị sẽ thấp hơn thu nhập trung bình rất nhiều, do đó với hệ thống thuế thu nhập tỉ lệ thuận, thuế suất của cá nhân trung vị sẽ rất thấp. Người ta sẽ chịu một

phần nhỏ của tổng chi phí. Bởi vì lợi ích cận biên riêng của người đó là 1/N của tổng lợi ích cận biên xã hội, nhưng chi phí cận biên riêng lại lớn hơn 1/N của tổng chi phí cận biên xã hội, cho nên sẽ có sự cung cấp quá nhiều HHC. Lập luận này mạnh mẽ hơn nếu hệ thống thuế là lũy tiến, để các cá nhân thu nhập thấp nộp thuế theo tỉ lệ thấp hơn so với người có thu nhập cao.

Lập luận về cung cấp quá nhiều HHC này giả định rằng lợi ích cận biên của HHC không chênh lệch nhiều xét theo thu nhập. Do đó, người thu nhập cao có thể đánh giá cao truyền hình công cộng, hay hỗ trợ của công cộng đối với nghệ thuật. Do đánh giá cận biên của cử tri trung vị về những lợi ích này nhỏ hơn 1/N của tổng lợi ích cận biên xã hội HHC, cho nên có thể có thiếu cung HHC, ngay cả khi cử tri trung vị chịu trả thấp hơn 1/N tổng chi phí cận biên.

Điều kiện tồn tại của Cử tri trung vị (Định lý Cử tri trung vị)

Trong vô số trường hợp tổng hợp các kết quả bỏ phiếu, người ta phát hiện Cử tri trung vị chỉ tồn tại trong trường hợp có những điều kiện nhất định như sau:

+ Sở thích của các cử tri là sở thích đơn đỉnh;

+ Các phương án chỉ được xét trên một đặc tính duy nhất (không gian một chiều), do đó có thể sắp xếp được theo một trật tự ưu tiên từ trái sang phải (ưu tiên tăng dần hoặc giảm dần);

+ Số cử tri là lẻ và tất cả mọi người đều tham gia biểu quyết;

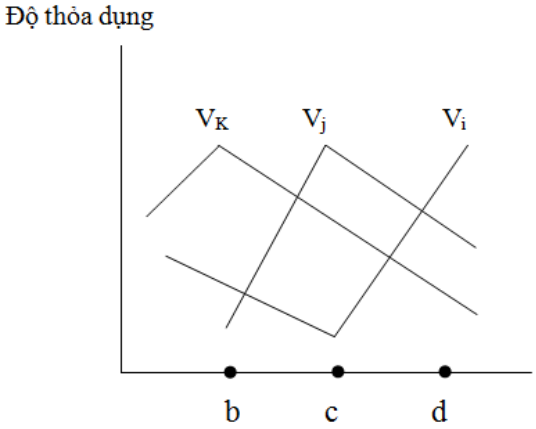
+ Nếu số cử tri tham gia biểu quyết là chẵn thì phương án được lựa chọn không rõ ràng, nằm ở khoảng mà 2 người cử tri đứng giữa ưa thích.

Như vậy, các điều kiện tồn tại của Cử tri trung vị cho thấy rằng lựa chọn công cộng theo mức lựa chọn của Cử tri trung vị không thường xuyên xuất hiện, hay nói cách khác là nó hiếm khi tồn tại. Tình trạng lựa chọn đa đỉnh (không đơn đỉnh) là điều phổ biến hơn nhiều, đặc biệt đối với khía cạnh HHC. Nội dung sau tiếp tục giải quyết các vấn đề xảy ra trong tình huống có sự lựa chọn đa đỉnh.

2.3.4. Lựa chọn đa đỉnh, biểu quyết quay vòng và Định lý bất khả thi

a) Lựa chọn đa đỉnh và kết quả tổng hợp theo nguyên tắc đa số

Ví dụ sau trình bày những điều kiện của trường hợp không thể tổng hợp kết quả bỏ phiếu theo nguyên tắc đa số. Tương tự ví dụ trên về việc bỏ phiếu của ba cử tri: V_i, V_j, V_k đối với ba mức lựa chọn b, c, d. Lựa chọn của các cử tri được mô phỏng tại Hình 13.7, và kết quả bỏ phiếu được tổng hợp trại Bảng 13.2. Tuy nhiên, kết quả bỏ phiếu tại trường hợp này cho thấy có ít nhất một cử tri (V_i) có sự lựa chọn đa đỉnh.



Hình 13.7 Có ít nhất một lựa chọn đa đỉnh, (V_i)

Việc tổng hợp kết quả bỏ phiếu có thể được so sánh theo cặp. Trước hết, so sánh b với c, ta thấy b được ưa chuộng hơn c bởi vì V_i và V_k cho b ở mức lựa chọn cao hơn c (2/3 phiếu). So sánh c với d, ta thấy c được ưa chuộng hơn d bởi vì V_j và V_k cho c ở mức lựa chọn cao hơn d (2/3 phiếu). So sánh d với b, ta thấy d được ưa chuộng hơn b bởi vì V_j và V_i cho c ở mức lựa chọn cao hơn d (2/3 phiếu). Như vậy, b > c > d > b. Kết quả này vi phạm nguyên tắc bắc cầu, dẫn đến quyết định xoay vòng và không thể tổng hợp được kết quả bỏ phiếu.

Bảng 13.2 Kết quả phiếu bầu có ít nhất một lựa chọn đa đỉnh

	V_i	V_j	V_k
Lựa chọn thứ nhất	d	c	b
Lựa chọn thứ nhì	b	d	c
Lựa chọn thứ ba	c	b	d

Trái ngược với trường hợp nêu ở Mục 2.3.2, một kịch bản khác cho thấy việc bỏ phiếu không thể tổng hợp được kết quả theo đa số đã xảy ra. Tập hợp kết quả này có vấn đề bởi vì không xác định được người thắng. Kết quả này vi phạm nguyên tắc bắt cầu dẫn đến tính quay vòng (*cycling*) khi bỏ phiếu theo đa số, không đưa ra sự tổng hợp thống nhất các sở thích cá nhân. Như vậy, việc bỏ phiếu dẫn đến tình trạng biểu quyết quay vòng khi có ít nhất một cử tri có sự lựa chọn đa đỉnh.

b) Biểu quyết quay vòng

Lý do dẫn đến thất bại của việc tổng hợp ý thích cá nhân thành kết quả cuối cùng theo nguyên tắc đa số trong bầu cử là do xuất hiện sự lựa chọn đa đỉnh của cử tri. Lựa chọn đa đỉnh vi phạm nguyên tắc bắc cầu dẫn đến không xác định được điểm có mức lựa chọn cao nhất trong một loạt các kết quả tổng hợp.

Trong trường hợp này, người ta đưa ra giải pháp loại trừ cặp đôi như một nguyên tắc tổng hợp kết quả. Các cặp đôi của sự lựa chọn được đưa ra so sánh số phiếu với nhau. Lựa chọn nào có số phiếu ít hơn thì bị bỏ qua. Lựa chọn thắng trong cặp đôi đó được đem ra so sánh tiếp với một lựa chọn khác tiếp theo. Chu trình này tiếp tục như thế cho đến khi có được lựa chọn cuối cùng.

Tiếp tục ví dụ ở Phần 2.3.3 mục a) trên đây (Xem Hình 13.7), ta có 3 tổ hợp ngẫu nhiên đưa vào loại trừ cặp đôi như sau:

(i) Trước hết, so sánh d và b: d thắng b 2/3 phiếu vì V_i và V_j đánh giá d >b. So sánh tiếp giữa d và c: c thắng d 2/3 phiếu vì V_j và V_k đánh giá c >d. Kết quả cuối cùng là c.

(ii) Nếu trước hết, so sánh b và c: b thắng c 2/3 phiếu vì V_i và V_k đánh giá b>c. So sánh tiếp giữa b và d: d thắng b 2/3 phiếu vì V_i và V_j đánh giá d>b. Kết quả cuối cùng là d.

(iii) Nếu trước hết, so sánh c và d: c thắng d 2/3 phiếu vì V_j và V_k đánh giá c >d. So sánh tiếp giữa c và b: b thắng c 2/3 phiếu vì V_i và V_k đánh giá b>c. Kết quả cuối cùng là b.

Nhìn kết quả khác nhau và tổ hợp ngẫu nhiên lựa chọn khi bắt đầu quy trình loại trừ theo cặp đôi của 3 quá trình tổng hợp kết quả bỏ phiếu nêu trên, có thể nhận thấy một quy luật quan trọng rằng khi xuất hiện tình trạng biểu quyết quay vòng và áp dụng cách tổng hợp kết quả bỏ phiếu theo quy trình loại trừ theo cặp đôi, lựa chọn được đưa ra cuối cùng luôn luôn là kết quả chiến thắng. Như vậy, kết quả không phụ thuộc vào nội dung bỏ phiếu mà là quy trình bỏ phiếu quyết định. Điều này tạo ra vấn đề: Người sắp xếp chương trình nghị sự (*agenda setter)* có thể can thiệp hoặc chi phối kết quả biểu quyết.

c) Định lý bất khả thi của Arrow

Từ phân tích ở trên có thể thấy rằng biểu quyết theo đa số có nhiều khả năng không chắc chắn mang lại các kết cục đáng có đối với LCCC. Điều này đặt ra một câu hỏi là liệu có tồn tại một cơ chế chính trị hay một hệ thống các nguyên tắc bỏ phiếu nào khác giúp xã hội có thể đưa ra được quyết định chung mà loại trừ được những khiếm khuyết nêu trên không? Cơ chế chính trị này cần có được một số ưu điểm nhất định: ví dụ nó phải dân chủ (vì nếu là một quyết định độc tài thì dễ dàng hơn rất nhiều); quyết định đó không phụ thuộc vào các phương án thay thế, bổ sung (ví dụ nếu phải lựa chọn giữa một bể bơi và một sân tennis thì kết quả không nên bị phụ thuộc vào một phương án thứ ba, một thư viện mới chẳng hạn).

Nhà kinh tế học người Mỹ, Kenneth Arrow (đạt giải Nobel năm 1951) đã tìm ra câu trả lời cho vấn đề này. Định lý bất khả thi của Arrow phát biểu như sau: "Nếu có ít nhất ba khả năng lựa chọn thì một hệ thống bầu cử có thể thỏa mãn cả nguyên tắc *Nhất trí* và nguyên tắc *Độc lập của Lựa chọn Không liên quan* (Independence of Irrelevant Alternatives) phải là sự độc tài của một cá nhân".

Nói cách khác, Arrow chỉ ra rằng: "Nếu có ít nhất ba khả năng lựa chọn thì không có một hệ thống bầu cử nào có thể thỏa mãn tất cả nguyên tắc *Nhất trí, Độc lập của Lựa chọn Không liên quan* và *yêu cầu phi độc tài*". Định lý này còn được gọi là Định lý bất khả thi của Arrow. Ngụ ý quan trọng và thú vị của định lý này là: Chính phủ không phải là một cá nhân quyền lực độc tài, vì thế không nên mong đợi rằng Chính phủ sẽ có được những hành động hợp lý như một cá nhân; Không nên nhân cách hóa, coi Chính phủ như là một cá nhân có hành vi nhất quán và có nhiều lý trí hơn là bản thân nó có thể.

2.3.5. Nghịch lý Condorcet và phương pháp Bầu cử Tức thời Khơi thông

a) Nghịch lý Condorcet

Trên thực tế, các quan điểm về các hệ thống đầu phiếu bị ảnh hưởng nhiều bởi ảnh hưởng của các hệ thống đó lên các nhóm ủng hộ hay phản đối. Mục đích dung hòa chính trị góp phần làm cho các hệ thống đầu phiếu có thể hàm chứa những nội dung bất khả thi và việc tổng hợp kết quả trở nên khó khăn. Ví dụ: yêu cầu của một hệ thống bỏ phiếu dân chủ, công bằng, rộng rãi, không bị bó buộc, tuyên truyền... trong khi yêu cầu kết quả bỏ phiếu phải đạt một tỷ lệ tuyệt đối nào đó (ví dụ 50% +1; Hoặc 2/3).

Khó có hệ thống đầu phiếu nào thỏa mãn mọi tiêu chuẩn đó. Định lý bất khả thi của Arrow (Arrow's impossibility theorem) cho thấy rằng các đặc điểm tốt của các hệ thống đầu phiếu lại trái ngược nhau, và hầu hết các tình huống đó thường dẫn đến kết cục không có người thắng cử. Chính vì lý do này, những người thiết kế thể chế bầu cử phải có giải pháp xử lý các khó khăn này nhằm bảo đảm các cuộc bầu cử thành công.

Năm 1785, Condorcet đã viết một trong hầu hết các công trình quan trọng của ông có tiêu đề: "*Tiểu luận về việc áp dụng các phân tích để các xác suất của đa số quyết định*". Công trình này cho đến ngày nay vẫn được đánh giá cao. Công trình của ông đưa ra nhiều gợi ý quan trọng cho việc hoàn thiện hơn cơ chế bầu cử của nhân loại. Condorcet cho rằng cơ chế bỏ phiếu chưa chắc giúp ích cho việc ra quyết định; Sự lựa chọn đơn thuần có thể dẫn đến bế tắc trong tổng hợp kết quả bỏ phiếu; Kết quả tổng hợp nếu có thể thực hiện có thể không đạt tiêu chí đa số tuyệt đối làm cuộc bầu cử thất bại.

Ông bất đồng mạnh mẽ với các phương pháp thay thế của việc kết hợp các ưu đãi dựa trên tổng xếp hạng của các giải pháp thay thế do Jean-Charles de Borda đề xuất. Giải pháp của Condorcet là phương án dồn phiếu, sử dụng tối đa thông tin mà cử tri đã đưa ra trong lá phiếu của họ theo một trình tự khoa học, nhất quán và minh bạch. Ông là một trong những người tiên phong áp dụng toán học trong việc giải quyết các vấn đề thuộc khoa học xã hội. Với Phương pháp Condorcet đề ra, trong bất kỳ một cuộc bầu cử nào cũng có một người chiến thắng theo phương pháp bầu cử và tổng hợp kết quả đáp ứng các tiêu chuẩn Condorcet. Phương pháp IRV là một hình mẫu bầu cử đã được áp dụng khá rộng rãi ở một số quốc gia theo nguyên tắc của Condorcet.

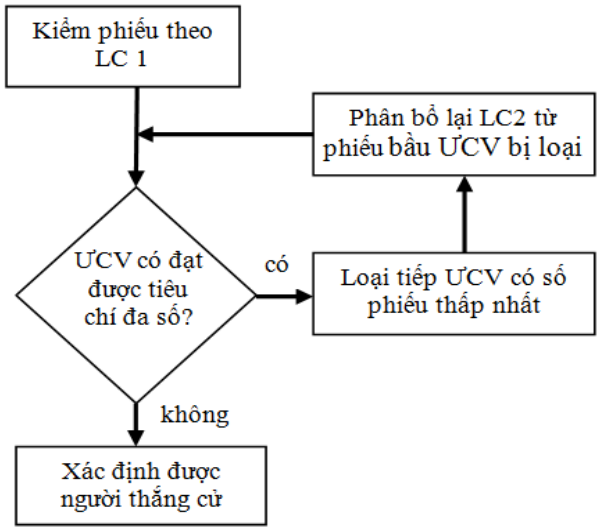
b)Phương pháp Bầu cử Tức thời Khơi thông (IRV)

Một trong những giải pháp hữu hiệu được gọi là Phương pháp Bầu cử Tức thời Khơi thông (Instant-runoff voting), viết tắt là IRV. Phương pháp IRV còn được gọi dưới nhiều tên khác như: alternative vote (AV), transferable vote, ranked choice voting, or preferential voting... Đây là một hệ thống bầu cử dạng phân hạng ưu tiên (preferential voting system) dùng cho bầu cử đối với nhiều ứng cử viên (trên hai ƯCV).

Đối với hệ thống bầu cử này, phiếu bầu được in tên các ứng cử viên kèm ô để cử tri ghi mức thứ hạng lựa chọn mà không phải là hình thức có/không (Xem Hình 13.8 minh họa dưới đây).

Hình 13.8 Minh họa Phiếu bầu cử của Phương pháp IRV

Quy trình tổng hợp kết quả theo nguyên tắc: (i) Lần lượt loại trừ ƯCV ít phiếu nhất; (ii) Cộng dồn mức đánh giá của cử tri tại phiếu của ƯCV ít phiếu nhất cho các ƯCV còn lại; (iii) Thực hiện quy trình này cho tới khi chọn được ƯCV cuối cùng cao phiếu nhất (Xem Hình 13.9)



Hình 13.9 Quy trình tổng hợp phiếu theo hệ thống IRV

Ví dụ sau minh họa cụ thể quá trình tổng hợp một cuộc bầu cử theo nguyên tắc IRV: Quốc qia X có 13.000 cử tri đi bầu chọn tổng thống từ 4 ứng cử viên: A, B, C, D. Mỗi cử tri có một phiếu ghi tên 4 ƯCV và 3 mức lựa chọn: 1 là cao nhất, 2 là trung bình, 3 là thấp nhất. Nguyên tắc tổng hợp kết quả: Đa số quá bán: tối thiểu phải đạt 6.501 phiếu (50% + 1), B thắng cử với 6.550 phiếu: B thắng cử (vòng 3). Lưu ý rằng, nếu quy định đa số tương đối: C thắng cử (vòng 1) với 3.700 phiếu.

Bảng 13.3 Minh hoạ bầu cử theo nguyên tắc IRV

Ứng cử viên	A	B	C	D	Vòng

Lựa chọn 1	3.600	3.500	3.700			2.200			1
						A	B	C	
Lựa chọn 2	4.900	4.200	3.900			1.300	700	200	2
			A	B	khác				
Lựa chọn 3			1.200	2.350	150				
	6.100	**6.550**							3

(Lưu ý: Số liệu trong Bảng 13.3 được giả định các cử tri điền đủ các ô trong phiếu bầu nhằm tạo thuận tiện cho việc suy luận. Trường hợp này hiếm khi xảy ra trong thực tế).

IRV có ưu điểm luôn luôn chọn được người đắc cử có mức phiếu đạt tiêu chí đa số tuyệt đối; bảo đảm tiết kiệm thời gian và tiền của cho hoạt động bầu cử; công bằng và khách quan trong lựa chọn. IRV hiện được áp dụng tại nhiều chương trình bầu cử trên thế giới, trong đó có chương trình bầu thành viên House of Representatives của Australia, bầu Tổng thống của Ấn Độ, Tổng thống Ireland, thành viên Quốc Hội Papua New Guinea...

3. Tìm kiếm đặc lợi (rent-seeking) và "chủ nghĩa tư bản thân hữu"

3.1. Khái niệm "Tìm kiếm đặc lợi"

Theo lý thuyết Lựa chọn Công, "tìm kiếm đặc lợi" hàm ý sự mưu cầu phần hơn cho mình trong khối tài sản hiện có mà không góp phần sản sinh thêm chút tài sản nào. Như vậy, hành vi tìm kiếm đặc lợi làm giảm hiệu quả kinh tế thông qua tác động làm méo mó việc phân bổ nguồn lực, suy giảm khả năng tạo thêm của cải vật chất, giảm hiệu quả tài chính công, tăng thêm bất bình đẳng thu nhập.

Vấn đề tìm kiếm đặc lợi đã được Gordon Tullock nêu ra từ năm 1967 và được Anne Krueger định hình khái niệm từ năm 1974. Nguồn gốc của từ "rent" gắn với cách phân loại của Adam Smith về thu nhập, trong đó thu nhập được chia làm 3 loại gồm: tiền lãi (profit), tiền lương (wage), và tiền tô (rent). Tiền tô là tiền thuê đất hoặc thuê sử dụng các nguồn lực tự nhiên khác do người thuê trả cho chủ sở hữu. Đây là một loại thu nhập hợp pháp theo ngữ nghĩa cổ điển. Tuy nhiên, theo ngụ ý của các nhà nghiên cứu hiện đại thì "tìm kiếm đặc lợi" nghĩa là hành vi mưu cầu tiền hối lộ, tham nhũng, lại quả, bôi trơn, lót tay... nghĩa là thu nhập phi pháp của các quan chức chính trị hoặc hành chính bởi vị thế của họ trong hệ thống công quyền.

3.2. Chủ nghĩa tư bản thân hữu

“Chủ nghĩa tư bản thân hữu” là một khái niệm chưa có định nghĩa rõ ràng, ngụ ý về tình trạng của một nền kinh tế trong đó hệ thống doanh nghiệp có những mối quan hệ mang tính cấu kết với các quan chức Nhà nước, qua đó tạo thành các mạng lưới “thân hữu” (mối quan hệ cá nhân thân cận) nhằm trục lợi bất chính. Theo một nghiên cứu của Surajit Mazumdar[34], mối quan hệ “thân hữu” này dẫn tới hai hệ lụy như sau:

Thứ nhất, mối quan hệ "thân hữu" này có ảnh hưởng tiêu cực tới hiệu quả phân bổ nguồn lực trong nền kinh tế. Các quan chức cấu kết với các doanh nhân sẽ đẻ ra các chính sách và quyết định chính trị liên quan đến việc phân bổ nguồn lực có lợi cho các

[34] https://mpra.ub.uni-muenchen.de/19626/

thân hữu của họ trong giới làm ăn. Thí dụ, các chính sách ưu đãi, hỗ trợ, trợ giá, lãi suất, kích cầu… có lợi cho một số doanh nghiệp nhất định. Sự ban phát các lợi ích này không phải miễn phí mà nó là kết quả của quan hệ "có đi có lại" mang tính vụ lợi. Quan chức của Chính phủ thì tìm kiếm lợi ích (rent seeking) dưới các dạng như tiền hối lộ, các đóng góp vào các quỹ tranh cử… còn giới doanh nghiệp thì tìm cách kiếm lợi bất chính dưới hình thức ưu đãi, thiên vị, ban phát thể chế tùy hứng từ bộ máy chính quyền.

Thứ hai, các quan hệ "thân hữu" giữa quan chức và doanh nhân sẽ phá hỏng chức năng của Nhà nước với tư cách là cơ quan giám sát và điều tiết các hoạt động của thị trường, như việc đóng thuế, tuân thủ các tiêu chuẩn về môi trường, các quy định về sử dụng và đối xử với người lao động… Hệ thống chính quyền bị các "thân hữu" trong hệ thống doanh nghiệp vô hiệu hoá, tạo ra một môi trường kinh doanh không dựa trên pháp luật, dung dưỡng các tổ chức kinh doanh thiếu hiệu quả, và vô hình trung, tiêu diệt năng lực cạnh tranh lành mạnh của nền kinh tế.

"Chủ nghĩa tư bản thân hữu" là một thực tế khó bị phanh phui và xử lý triệt để. Một mặt, bản thân mối quan hệ này là mờ ám, phức tạp và là thách thức chưa có giải pháp đối trị của hệ thống luật pháp. Mặt khác, hình thái chính trị của xã hội hiện đại dường như đã triệt hạ động cơ chống lại thực trạng này khi mà nhiều quan chức và đại điện dân biểu tồn tại và kiếm lợi chính từ mối quan hệ như vậy. Thí dụ như ở Mỹ, luật pháp cho phép các ứng cử viên trong cuộc tranh cử tổng thống được quyền kêu gọi tài trợ cho chương trình tranh cử của họ. Cũng tại Mỹ có câu "No free luch" (không có bữa trưa nào miễn phí). Như vậy, đóng góp tiền tài trợ cho cuộc đua vào Nhà Trắng chính là một vụ đầu tư mà nếu đầu tư đúng thì chắc chắn sẽ nhận được lợi ích sau này. Đây là cái chóp của núi băng trôi của mối quan hệ "thân hữu" to lớn nằm chìm trong xã hội.

Theo một điều tra của Rasmussen Reports[35], 66% người Mỹ được hỏi cho rằng các quan hệ thân hữu đang chi phối các hợp đồng của Chính phủ Mỹ với khối doanh nghiệp tư nhân; trong khi đó với tỉ lệ 3-1, các cử chi cho rằng các chính khách được bầu ra của Mỹ thường xuyên giúp đỡ các công ty mà họ có quan hệ gần gũi.

Khái niệm "chủ nghĩa tư bản thân hữu" đã được nêu ra từ lâu. Tuy nhiên nó chỉ thực sự được nhắc đến nhiều khi cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997 nổ ra ở Đông Á và Đông Nam Á. Trước khi khủng hoảng nổ ra, giai đoạn tăng trưởng kinh tế của các nền kinh tế mới nổi như Hàn Quốc, Đài Loan, Hồng Koong, và Singapore được coi là thành công thần kỳ. Nhiều học giả thời đó tìm cách giải thích sự thần kỳ bằng nhiều lý thuyết, trong đó có "mô hình tăng trưởng Đông Á" hoặc là "Nhà nước phát triển" với ý nghĩa về vai trò dẫn dắt của một Nhà nước thông minh nhằm định hướng cho thị trường để đạt được thành công nhanh hơn.

Tuy nhiên, cuộc khủng hoảng tài chính ở Châu Á đã làm thay đổi cách nhìn của thế giới. Rất nhiều nhà nghiên cứu cho rằng chủ nghĩa tư bản thân hữu ở Hàn Quốc và các nền kinh tế khác trong khu vực chính là thủ phạm gây ra khủng hoảng. Lập luận của giáo sư David C. Kang, Đại học Dartmouth trong cuốn sách của ông "Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philipipnes" giúp

[35]http://www.breitbart.com/big-government/2012/08/12/pollster-voters-strongly-reject-cronyism/?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%253A+BigGovernment+%2528Big+overnment%2529

làm rõ vấn đề này. Theo GS. Kang, bản chất của mối quan hệ giữa các doanh nghiệp và Nhà nước là mối quan hệ mang tính tìm kiếm lợi ích từ chính sách (rent seeking). Chính sách kiểu này tạo ra một thứ lợi ích vốn dĩ không có nếu không có chính sách này ra đời, món lợi đó được gọi là "rent" (đặc lợi). Các quan chức Nhà nước có quyền lực để tạo ra các chính sách nhất định và các chính sách này lại tạo ra đặc lợi. Các doanh nghiệp biết rõ điều này, và vì thế, họ luôn tìm cách tác động lên các quan chức Nhà nước để sinh các chính sách tạo ra đặc lợi và họ là người hưởng lợi. Các quan chức cũng tìm cách tạo ra các chính sách bóp méo để có thể phát sinh đặc lợi và phân phát cho các doanh nghiệp "thân hữu" để rồi được chia sẻ một phần lợi ích ấy.

Chủ nghĩa tư bản thân hữu có thể có nhiều hình thức bao gồm cả trói buộc bằng quy chế (nhóm lợi ích được điều chỉnh thực sự sử dụng quyền lực của Chính phủ để đè bẹp cạnh tranh), quy hoạch, cấp phép, trong một số trường hợp thậm chí cả bản quyền, và hàng trăm cách thức khác. Tuy nhiên, điểm chung là tất cả những công cụ đó đều được sử dụng bởi một số ít người có kết nối với giới chính trị để moi tiền bạc và quyền lực từ nhiều người không có có kết nối với giới chính trị.

3.3. Nhóm lợi ích

3.3.1. Khái niệm và phân loại nhóm lợi ích

Khái niệm nhóm lợi ích

Khái niệm "Nhóm lợi ích" được các nhà kinh tế học/luật học Phương Tây sử dụng phổ biến từ nửa đầu TK 20 nhưng đến nay, một số vấn đề cơ bản về lĩnh vực "Nhóm lợi ích" vẫn còn bỏ ngỏ. Trong các tài liệu chuyên ngành, khái niệm "nhóm lợi ích" thường được đề cập và xem xét dưới giác độ là một nhóm người, có mối liên kết hoạt động trong một dạng tổ chức nhất định, có mục tiêu cụ thể và có ý thức liên kết để đạt được mục tiêu ấy. Tuy nhiên, trong thực tế có những nhóm người có ảnh hưởng tới Chính phủ và xã hội ở mức nhất định mà không nhất thiết phải có liên kết hoạt động trong một dạng tổ chức cụ thể. Như vậy, những nhóm người này nằm ngoài phạm vi đề cập của các khái niệm nêu trên. Vì vậy, cần thiết phải xây dựng một khái niệm mới mang tính bao quát hơn.

Theo bản chất và động cơ vận động của vấn đề lợi ích nêu trên: ***Nhóm lợi ích là một danh từ kinh tế học dùng để chỉ một tập hợp người trong xã hội có mức lợi ích vượt trội đáng kể do ảnh hưởng của yếu tố nhóm, hình thành bởi một hoặc nhiều nguyên nhân chung và tồn tại trong một giai đoạn nhất định***.

Như vậy, cần chú ý 06 đặc thù của nhóm lợi ích như sau: (i) Nhóm lợi ích là một danh từ kinh tế học mà không nhất thiết là một tổ chức có cơ cấu tổ chức và hoạt động một cách tự giác; (ii) Nhóm lợi ích được xác định bởi mức lợi ích vượt trội của thành viên nhóm trong so sánh tương đối với giả định cá nhân ấy không có được lợi ích vượt trội nếu có tác động của nhân tố nhóm; (iii) Mức lợi ích vượt trội do ảnh hưởng của nhân tố "nhóm" phải bắt nguồn từ một hoặc nhiều nguyên nhân chung; (iv) Nhóm lợi ích là một phạm trù lịch sử, có hình thành và tan biến tùy thuộc vào sự tồn tại của mức lợi ích nhóm và những nguyên nhân dẫn đến mức lợi ích khác biệt ấy; (v) Nhóm lợi ích có thể gây ảnh hưởng tích cực hoặc tiêu cực đến sự phát triển kinh tế - xã hội; (vi) Nhóm lợi ích chỉ được quan tâm, nghiên cứu và đề ra giải pháp xử lý khi nó có thể gây ra các tổn thất phúc lợi xã hội.

Phân loại nhóm lợi íchTheo bản chất của nhóm lợi ích và nguyên tắc "công bằng phát triển"[36], các nhóm lợi ích có thể được phân làm hai loại cơ bản là *nhóm được lợi* và *nhóm chịu thiệt*. Khía cạnh thiệt hại và lợi ích ở đây mang ý nghĩa dài hạn. Trong khía cạnh so sánh với sự phân bổ lợi ích thỏa đáng đó, nổi bật nhất là lợi ích và thiệt hại trong việc phân phối thành quả lao động và phân phối nguồn lực phát triển.

Phân phối thành quả lao động không công bằng nghĩa là một số người nào đó được nhiều hơn so với công lao đóng góp cho xã hội; đây là nhóm được lợi. Phần lợi ích vượt trội đó có thể xem như là phần thiệt hại của một số người khác hoặc là thiệt hại chung của tất cả những người còn lại trong xã hội. Việc phân phối phương tiện và nguồn lực sản xuất có những nét tương đồng nhưng có tác động qua lại phức tạp hơn so với phân phối thu nhập cá nhân. Vì mục tiêu phát triển, các nguồn lực phải được phân phối phù hợp với năng lực sản xuất và hiệu quả sản xuất của mỗi doanh nghiệp, mỗi khu vực địa lý - hành chính. Ưu tiên quá nhiều cho một đối tượng có nghĩa là cắt giảm nhu cầu của các đối tượng khác. Việc lãng phí nguồn lực ở một nơi đồng thời làm khan hiếm nguồn lực chung dẫn tới giảm hiệu quả tổng thể. Nơi được ưu tiên quá nhiều đến mức lãng phí được gọi là nhóm được lợi. Những nơi thiếu hụt nguồn lực được gọi là nhóm chịu thiệt.

Nhóm chịu thiệt ở đây không chỉ là nhóm nghèo và nhóm có địa vị thấp trong xã hội, mặc dù đây là điều thường gặp và có khi bị ngộ nhận là đối tượng duy nhất phải chịu thua thiệt. Thực ra, trường hợp những người có tài năng sáng tạo hoặc có khả năng tổ chức kinh doanh mà thiếu điều kiện để phát huy năng lực của mình cũng được coi là nhóm chịu thiệt. Nhóm được lợi có thể là bất cứ ở vị thế nào trong xã hội, nếu vì điều kiện nào đó mà được phân bổ trội hơn so với khả năng đóng góp của họ cho xã hội xét về dài hạn.

Ảnh hưởng của nhóm lợi ích đến phúc lợi xã hội.

Trong quá trình phân bổ nguồn lực, mức nhận được của mỗi cá nhân hoặc mỗi nhóm phải thỏa đáng với mức độ và tiềm năng đóng góp cho xã hội. Lợi ích của nhóm có được có thể tương đương, hơn hoặc kém so với mức thoả đáng. Trong trường hợp ấy, các nhóm có lợi ích thấp hơn mức thoả đáng được coi là nhóm chịu thiệt; còn nhóm được lợi hơn mức thoả đáng được gọi là nhóm được lợi.

Mức vượt trội hoặc thua thiệt lợi ích giữa các nhóm như vậy là yếu tố quan trọng cần nghiên cứu trong mối quan hệ với động lực hành vi của nhóm lợi ích và hiệu quả phát triển đất nước. Cần lưu ý rằng, việc phân biệt mức lợi ích nhóm chỉ là tương đối. Nhóm lợi ích chỉ trở thành vấn đề khi mức lợi ích khác biệt của nhóm ấy tạo ra dư luận xã hội hoặc nguy cơ tổn hại phúc lợi xã hội đến mức cần phải giải quyết.

Ảnh hưởng tích cực: Khi nhóm lợi ích lên tiếng bảo vệ quyền lợi của mình khi bị thua thiệt và Chính phủ có hành động đáp ứng nhằm thiết lập lại sự công bằng thì khi đó nhóm lợi ích có ảnh hưởng tích cực đến phúc lợi xã hội.

Ảnh hưởng tiêu cực: Khi nhóm lợi ích vận động bằng mọi cách để có được lợi ích vượt trội so với năng lực đóng góp của mình cho xã hội. Trong trường hợp ấy, nhóm lợi ích gây ảnh hưởng tiêu cực đến phúc lợi xã hội.

3.3.2. Vai trò Chính phủ trong việc điều tiết lợi ích nhóm

[36] Bùi Đại Dũng (2012), Tr.57.

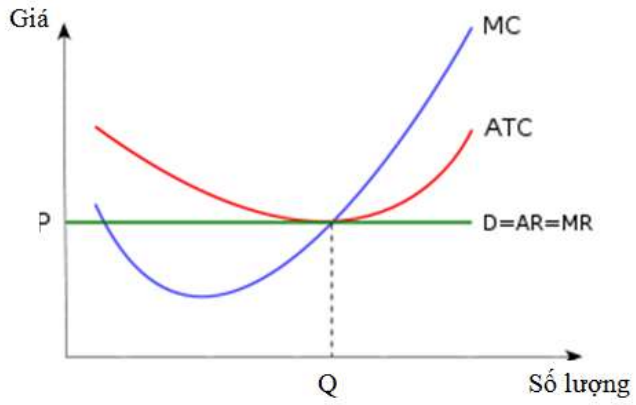
i) Lợi ích nhóm là một thất bại của thị trường

Có thể khẳng định như vậy vì cứ để cơ chế thị trường vận động thì vấn đề nhóm lợi ích không những không được khắc phục mà còn có thể trở nên trầm trọng thêm. Một mặt, cơ chế thị trường đi cùng nguyên lý nghèo sẽ nghèo thêm, và giàu sẽ giàu thêm trong ngắn và trung hạn. Phân hóa giàu/nghèo là một dạng thất bại thị trường trong trường hợp cực đoan là biểu hiện của ngoại ứng tiêu cực. Những xung đột xã hội trong đó có nguyên nhân phân cực xã hội có thể dẫn đến cùng tổn thất lớn đối với cả nhóm nghèo lẫn giàu trong dài hạn, ví dụ như trong trường hợp xảy ra bạo loạn, nội chiến.

Mặt khác, nhóm lợi ích có thể tạo ra những ngoại ứng tích cực. Ví dụ như tác động của các nhóm bảo vệ môi trường hoặc vai trò của các nhóm thiểu số phản biện để nâng cao chất lượng chính sách… Những ngoại ứng tích cực này nếu không có khung pháp lý khuyến khích và điều chỉnh sẽ dần dần bị suy giảm vai trò và xã hội mất đi những giá trị tinh thần quý báu giúp thể chế tiến nhanh hơn trong quá trình tự hoàn thiện mình. Như vậy, ảnh hưởng của nhóm lợi ích, cả tiêu cực và tích cực, nếu không được điều tiết đều dẫn đến tổn hại cho sự phát triển bền vững.

ii) Chênh lệch lợi ích nhóm là khiếm khuyết của thể chế

Điều kiện gì cho phép duy trì hoặc gia tăng chênh lệch lợi ích nhóm trong xã hội? Đó chính là những khiếm khuyết của thể chế. Chúng ta đều biết rằng trong những nhân tố có ảnh hưởng cơ bản đến thu nhập cá nhân thì vấn đề độc quyền, bất đối xứng thông tin là hai nhân tố có vai trò chủ chốt; đây là các vấn đề của thể chế kinh tế. Kinh tế học vi mô cũng cho biết rằng trong dài hạn, thị trường đầy đủ và cạnh tranh tự do, các hãng sẽ có lợi nhuận kinh tế bằng không (Xem hình 13.10).



Hình 13.10 Lợi nhuận kinh tế trong dài hạn ở thị trường đầy đủ và cạnh tranh tự do.

Tất nhiên, tình trạng này không xảy ra vì các giả định là lý tưởng. Tuy nhiên, một hệ quả quan trọng có thể rút ra từ nguyên lý trên là: thu nhập cá nhân trong xã hội càng bất bình đẳng nghĩa là thể chế kinh tế càng xa với tiêu chí thị trường đầy đủ và cạnh tranh tự do. Điều này cũng đồng nghĩa với tình trạng vai trò can thiệp của Chính phủ còn nhiều hạn chế trong việc sửa chữa các khuyết tật thị trường.

iii) Chính phủ với vai trò điều tiết lợi ích nhóm

Qua các luận cứ nêu trên, có thể thấy được sự cần thiết của Chính phủ trong việc điều tiết lợi ích nhóm như là một chức năng của Chính phủ trong việc xử lý thất bại thị trường. Chức năng này cần được thực hiện thông qua hai nhiệm vụ quan trọng là (i) Hoàn thiện thể chế, và (ii) điều tiết mức lợi ích nhóm theo tiêu chí "công bằng phát triển". Ngoài Chính phủ là một công cụ chủ yếu của việc xử lý vấn đề nhóm lợi ích, còn một số công cụ khác, đặc biệt là vai trò của xã hội dân sự. Tuy vậy, bản thân xã hội dân sự cũng cần môi trường thể chế tương thích để vận hành một cách hài hòa. Bộ phận quan trọng trong thể chế là hệ thống luật pháp, mà nhiệm vụ này cũng thuộc về vai trò của Chính phủ.

4. Một số định hướng giải pháp cho LCCC nhằm tăng cường phúc lợi xã hội

Nâng cao hiệu quả chi tiêu ngân sách là một yêu cầu sống còn và là một thách thức to lớn của các nước phát triển cuối thời kỳ chiến tranh lạnh. Yêu cầu ấy trở nên cấp thiết hơn đối với mọi quốc gia trong bối cảnh cạnh tranh ngày càng gay gắt của tiến trình hội nhập và toàn cầu hoá hiện nay. Những kết quả đáng kể trong việc nâng cao hiệu quả ngân sách được ghi nhận đầu tiên tại Anh và Mỹ từ những năm 80 của Thế kỷ 20. Các nước Bắc Âu dưới tác động của xu thế hội nhập và toàn cầu hóa cũng buộc phải xem xét lại các chính sách phúc lợi xã hội của mình trong những năm cuối Thế kỷ 20. Đặc biệt là nhóm các nước đang chuyển đổi, vì áp lực của việc chuyển hướng sang nền kinh tế thị trường đã thực hiện những cải cách lớn lao, trong đó có lĩnh vực tài chính công. Nhóm nước Châu Á chịu thiệt hại nặng nề từ cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ 1997 cũng có những bước đi tích cực trong việc cải thiện hiệu quả chi tiêu ngân sách.

Mặc dù được hậu thuẫn bởi những động lực mạnh mẽ nhưng hầu như không có cuộc cải cách nào tránh khỏi những trở ngại to lớn. Những thách thức chủ yếu đều xuất phát từ các nhóm lợi ích có nguy cơ chịu thiệt hại từ cải cách và những nhóm lợi ích ấy ra sức phản kích, chống đối tiến trình cải cách. Để vượt qua được những khó khăn này, những cuộc cải cách thành công đều bắt đầu thay đổi từ tận gốc, loại trừ những điều kiện và cơ chế dung dưỡng các đặc quyền, đặc lợi; loại trừ những động lực mà một số nhóm lợi ích sẵn sàng cấu kết, bảo vệ.

4.1. Cải cách chức năng Chính phủ và phương thức cung cấp HHC

Để nâng cao hiệu quả chi tiêu Chính phủ, một số nước đặt vấn đề xử lý những yếu tố nguồn gốc dẫn đến tình trạng này, đó là đánh giá lại chức năng của Chính phủ, giảm quy mô chi tiêu và thay đổi phương thức cung cấp HHC. Việc giảm quy mô chi tiêu của Chính phủ có trọng tâm là Chính phủ giảm bớt việc trực tiếp cung cấp những HHC không thuần tuý cho xã hội. Việc giảm quy mô chi tiêu ngân sách được đặt trên cơ sở đánh giá lại chức năng của Chính phủ, chuyển những việc không thuộc chức năng đích thực của Chính phủ cho khu vực tư nhân hoặc các tổ chức phi Chính phủ (NGO). Đối với khu vực kinh tế công cộng phải nhất thiết giữ lại, hiệu quả đã được cải thiện nhanh chóng nhờ việc đưa cơ chế cạnh tranh vào áp dụng trong khu vực công.

i) Cải cách khu vực công cộng tại Anh, Mỹ, Thụy Điển, Canada

Vào những năm 1980, vương quốc Anh khơi mào và thúc đẩy xu thế tư nhân hoá mà sau đó đã cuốn hút Mỹ và một số nước Phương Tây khác đi theo. Thủ tướng Thatcher cho rằng kết quả hoạt động kinh tế quốc gia sẽ được cải thiện khi các doanh

nghiệp Nhà nước yếu kém được chuyển giao cho khu vực tư nhân hiệu quả hơn. Hoạt động của mỗi doanh nghiệp sẽ được nâng cao khi phải tham gia cạnh tranh và chịu áp lực của thị trường. Có thể điểm qua một số cơ quan thuộc dạng này của Anh như trại tù, cơ quan bảo hiểm xã hội, sở thuế nội địa, hải quan và thuế quan, cơ quan thống kê quốc gia, tổ chức huấn luyện quân đội, cơ quan điều hành và cung ứng dịch vụ cho hải quân… Đến đầu những năm 1990, Anh có 130 cơ quan điều hành của sử dụng 386.000 nhân viên chiếm 75% tổng số nhân viên Nhà nước; 90 trong số 130 cơ quan tuyển dụng nhân viên trên cơ sở cạnh tranh và 25% số trường hợp được bổ nhiệm là người ngoài ngành công vụ. Kết quả là đến năm 1992, chương trình nâng cao chất lượng khu vực công cộng của Anh đã tiết kiệm được 20% chi phí hàng năm với 30% các hoạt động cung cấp hàng hoá và dịch vụ công được chuyển giao cho khu vực tư nhân và 70% hoạt động còn lại được cung cấp thông qua đấu thầu giữa các nhà thầu thuộc khu vực Nhà nước.

Cải cách ở Mỹ cũng tập trung vào việc tư nhân hóa và giảm vai trò Nhà nước trong việc trực tiếp tổ chức sản xuất và cung ứng các hàng hóa, dịch vụ cho xã hội, đồng thời kết hợp với một loại các giải pháp về tài chính, tiền tệ và chính sách thuế. Các chính sách này của Tổng thống Reagan đã đưa nền kinh tế Mỹ ra khỏi một giai đoạn trì trệ kéo dài và được gọi bằng một cái tên đáng tự hào trong lịch sử kinh tế Mỹ là "Reaganomic" (Chính sách kinh tế của Reagan). Reaganomic là một bước đi mạnh dạn của Chính phủ Mỹ trong việc rời bỏ một số định kiến theo lý thuyết kinh tế của Keynes[37] về vai trò Chính phủ trong việc can thiệp vào các chu kỳ kinh tế. Giai đoạn này chi tiêu của Chính phủ Mỹ nhằm điều hòa khủng hoảng được giảm thiểu, chức năng dự báo, cân đối và ổn định vĩ mô được tăng cường.

Thụy Điển có những bước cải cách triệt để hơn trong phương thức cung cấp hàng hóa và dịch vụ công. Việc quản lý Nhà nước ở Thụy Điển được thu hẹp trong khuôn khổ những việc cụ thể hóa quan điểm chính trị của đảng cầm quyền thành chính sách và định hướng ưu tiên ngân sách. Đây là công việc của các nhà chính trị và công chức cấp cao. Tất cả những việc còn lại trong khuôn khổ biến các định hướng chính sách thành sự thực đều thuộc về các cơ quan điều hành. Mô hình tổ chức, hoạt động của một cơ quan điều hành ở Thụy Điển tương tự như một doanh nghiệp. Quyền quyết định và trách nhiệm của người đứng đầu rất lớn, kể cả việc quyết định nhân sự và phân bổ ngân sách trong thẩm quyền của mình để đạt được mục tiêu đề ra theo chương trình công tác. Phạm vi công việc của các cơ quan điều hành ở Thụy Điển khá rộng. Các cơ quan này phụ trách từ những việc như quy hoạch phát triển, xây dựng đô thị, hạ tầng cho đến những việc cấp phép, đăng ký quản lý cơ sở kinh doanh, quản lý tư pháp và nhiều loại hình dịch vụ công khác nhau.

Vào năm 1997, Canada đưa ra sáng kiến đặt biệt gọi là Chương trình rà soát lại các hoạt động của các cơ quan Nhà nước với các tiêu chí và nguyên tắc sau: (i) Đối chiếu với lợi ích công để xác định xem hoạt động đó có đem lại lợi ích công cộng hay không; (ii) Đối chiếu với vai trò Chính phủ xem hoạt động ấy có chính đáng và cần thiết do Chính phủ tiến hành hay không; (iii) Đối chiếu với các cấp (bang, liên bang) xem cấp nào là phù hợp nhất để thực hiện; (iv) Đối chiếu với đối tượng chuyển giao xem nếu cần chuyển giao thì chuyển giao một phần hay toàn bộ, chuyển cho khu vực

[37]John Maynard Keynes (1883-1946).

tư nhân hay cho các tổ chức phi Chính phủ; (v) Đối chiếu với yêu cầu hiệu quả nếu tiếp tục giữ lại thì làm gì để có thể nâng cao hiệu quả hơn nữa; (vi) Đối chiếu với khả năng tài chính xem các hoạt động giữ lại có được đảm bảo khả năng tài chính hay không và xác định thứ tự ưu tiên của các hoạt động.

Chương trình cải cách của Canada dựa trên cơ sở lý luận rằng lợi ích công có thể được tăng lên với hiệu quả sử dụng nguồn lực cao hơn thông qua một Chính phủ giảm bớt ôm đồm trách nhiệm và mang tính hành động nhiều hơn. Cái gọi là trách nhiệm có khi được sử dụng như một chiêu bài để lãng phí tiền của ngân sách và phục vụ những mưu lợi cục bộ. Trong hầu hết các nỗ lực nhằm kiểm soát Chính phủ thông qua việc sử dụng các phương sách về cơ cấu và quy trình, xuất hiện một giả định rằng nếu có khiếm khuyết về cơ cấu hoặc quy trình thì bộ máy hành chính có thể lạm dụng quyền lực của mình để lừa gạt công chúng hoặc không làm gì cả. Vì thế việc rà soát lại để tinh lọc cơ cấu, minh bạch hoá quy trình có thể đưa khu vực công cộng trở nên năng động hơn, đảm bảo trách nhiệm của Chính phủ và là một giải pháp cho các vấn đề của xã hội hiện đại.

ii) Cải cách Chính phủ ở Cộng hòa Liên bang Nga

Ở Nga, quan niệm về cải cách cơ quan Công quyền Liên bang Nga được Duma Quốc gia thông qua ngày 15/8/2001 và sau đó là Chương trình Liên bang về Cải cách Công sở (2003-2005) được thông qua ngày 19/11/2002[38]. Phạm vi của chương trình cải cách này không chỉ giới hạn trong vấn đề vận hành của cơ quan hành chính mà còn đề cập đến thể chế tổ chức, chức năng và quyền hạn của các cơ quan trong hệ thống quản lý Nhà nước.

Nga xác định nguyên nhân quan trọng gây nên tình trạng kém hiệu quả của hệ thống quản lý Nhà nước Nga hiện hành là không có sự phân công tách bạch về chức năng của các cơ quan hành pháp; các cơ quan chủ quản tự mình vừa thi hành, vừa kiểm tra đã tạo tiền đề cho nạn tham nhũng. Cơ quan Chính phủ bao gồm các bộ phận quản lý Nhà nước và điều hành thực hiện; vì thế, biên chế ngành hành pháp phình ra quá mức. Chức năng và thẩm quyền của các cơ quan chủ quản nhiều và chồng chéo hình thành một cơ chế phức tạp. Chương trình cải cách cơ cấu cơ quan hành pháp Liên bang Nga đang được thực hiện với các nội dung cơ bản sau:

(1) Bộ chủ quản là cơ quan đề ra chính sách Nhà nước và phối hợp hoạt động của các cơ quan Nhà nước trong việc quản lý, thực hiện và giám sát hoạt động trong lĩnh vực tương ứng, ví dụ như bộ Tài chính, Tư pháp, Quốc phòng...

(2) Cơ quan công vụ là cơ quan đảm bảo việc thực thi quyền lực của Nhà nước và được cấp kinh phí từ ngân sách, ví dụ như cơ quan Cảnh sát, Tố tụng, Toà án, Thuế vụ, Hải quan...

(3) Cơ quan giám sát là các cơ quan thực hiện chức năng kiểm tra của Nhà nước đối với các chủ thể kinh tế và dân chúng.

(4) Cơ quan dịch vụ công là các cơ quan dịch vụ của Nhà nước hoạt động bằng tiền ngân sách và phí dịch vụ thu được, ví dụ như cơ quan Hàng không vũ trụ, Thống kê...

[38] http:/WWW.economy.gov.ru

Một số bước cải cách về quy mô và tổ chức trong cơ quan chức năng Nhà nước đã thành công; tuy nhiên việc cải cách quy trình kế hoạch ngân sách mới chưa được thực hiện. Tiến trình các bước cải cách của Nga hiện gặp nhiều khó khăn. Nhiều cá nhân và tổ chức không muốn thực hiện vì lo ngại vị thế lợi lộc của mình bị tổn hại. Một số cơ quan không muốn thực hiện công khai hoá và đặt mình vào vị thế dễ bị vạch trần những sai trái tiềm ẩn.

iii) Cải cách Chính phủ ở Cộng hòa Nhân dân Trung Quốc

Từ sau khi giành được độc lập năm 1949 đến đầu Thế kỷ 21, Trung Quốc đã nỗ lực tiến hành 7 cuộc cải cách bộ máy chính quyền. Nhìn chung, bốn cuộc cải cách đầu thất bại vì chưa thực sự chuyển hoá chức năng của chính quyền. Hai cuộc cải cách sau có một số thành tựu nổi bật nhưng chưa thoát ra vòng luẩn quẩn bởi vì không cải cách đến vấn đề chức năng thì động cơ lợi ích nhóm còn được duy trì. Nhiều cá nhân, bộ phận còn ra sức níu kéo thể chế cũ và phản kích việc cải cách, đổi mới.

Cuộc cải cách lần thứ 7 diễn ra trong bối cảnh cuộc cải cách thể chế kinh tế của Trung Quốc được tiến hành gần 20 năm, thu được nhiều thành tựu đáng kinh ngạc, là một cuộc cải cách cơ cấu quy mô lớn chưa từng có, đụng chạm đến những vấn đề trọng yếu của toàn bộ hệ thống chính trị với sự thay đổi về vai trò và chức năng Chính phủ theo những định hướng cơ bản sau:

(i) Thay đổi về quyền hạn quản lý của chính quyền, từ "chính quyền quyền lực vô hạn" sang "chính quyền quyền lực hữu hạn"; từ "chính quyền chức năng toàn diện" sang "chính quyền quyền lực cần thiết";

(ii) Thay đổi về phương thức quản lý, từ cách quản lý hành chính đơn nhất sang quản lý bằng cách kết hợp giữa các công cụ kinh tế, luật pháp và hành chính;

(iii) Thay đổi quan niệm quản lý từ "chính quyền quản lý tổng thể sẽ đạt kết quả tốt nhất" sang "chính quyền không chắc luôn đạt được cái tốt nhất, nhưng có thể tránh được cái tồi nhất". Kinh tế thị trường là một loại cơ chế phân phối nguồn lực xã hội thông qua vai trò cơ chế thị trường. Ở đây, chức năng thị trường thể hiện qua sự tự chủ, bình đẳng, mở cửa, cạnh tranh và hiệu quả.

Chính phủ Trung Quốc không áp đặt những phương pháp và cách thức cứng nhắc trong quá trình cải cách cho các địa phương. Cải cách là sự sáng tạo mà thực tiễn chưa có mô hình hoặc tiền lệ nào. Vì thế, Chính phủ Trung Quốc chủ trương nêu rõ mục tiêu cải cách và khuyến khích các địa phương phát huy sự sáng tạo của mình với phương châm “dò đá, qua sông”. Trong quá trình thực hiện, nhiều điển hình sáng tạo đã xuất hiện và được nhân rộng trong cả nước.

4.2. Cải cách cơ chế bầu cử

i) Bối cảnh và xu thế cải cách bầu cử

Thế kỷ 20 đem lại bước phát triển mạnh về dân chủ trên thế giới. Hầu hết ở các quốc gia độc lập, nhân dân đều có quyền bình đẳng chính trị, mỗi người một phiếu trong bầu cử. Tuy nhiên, việc giao quyền quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước cho từng người dân là bất khả thi. Lập chính sách không chỉ là quan điểm và ý chí mà đó còn là một chuyên ngành đòi hỏi những kiến thức chuyên sâu và kỹ năng riêng mà nhiều tầng lớp nhân dân khó tiếp cận. Một số nhà kinh tế chính trị Phương Tây cho rằng bầu cử trực tiếp là một nghịch lý khi người ta yêu cầu từng người dân

đánh giá và lựa chọn con người mà họ hoàn toàn xa lạ. Những lập luận này ủng hộ cho mô hình dân chủ đại diện.

Những năm cuối Thế kỷ 20 ở những nền dân chủ công nghiệp tiên tiến xuất hiện xu thế hoài nghi về thể chế và các hoạt động của Chính phủ đại diện. Nhiều quốc gia trong số này có biểu hiện giảm sút số lượng cử tri đi bầu cử, giảm số lượng người tham gia đảng phái, đặc biệt là giảm lòng tin vào các chính trị gia. Mối quan hệ giữa người được đại diện và người đại diện không vận hành suôn sẻ. Đây là quan hệ chịu chi phối rất lớn của tình trạng thông tin bất đối xứng. Người đại diện luôn ở thế "nắm đằng chuôi" với ưu thế trội hơn trong việc tiếp cận và sử hữu thông tin và là người chủ động trong "ván bài". Người được đại diện luôn thụ động và ở thế dễ bị phản bội. Trong bối cảnh ấy, việc cải cách bầu cử để có thể lựa chọn được người đại diện phù hợp hơn với nguyện vọng của cử tri và vấn đề thiết yếu.

ii) Cơ chế bầu cử: Lựa chọn con người hay lựa chọn giải pháp chính sách

Như đã đề cập đến trong phần trên, dân chủ trực tiếp không hẳn đã chiếm ưu thế so với dân chủ đại diện trong điều kiện hiện nay của xã hội loài người. Mục tiêu nâng cao hiệu quả hoạt động của mô hình dân chủ đại diện là một khía cạnh quan trọng trong xu thế cải cách của nhiều nước trên thế giới. Khía cạnh quan trọng nhất trong dân chủ đại diện là người đại diện. Cơ chế đại diện và cách thức lựa chọn được đặt ra như những yếu tố chủ chốt quyết định chất lượng của hoạt động đại diện. Việc lựa chọn con người theo sự hiểu biết cá nhân chỉ phù hợp với quy mô một xã hội nhỏ ở mức mà người đại diện và người được đại diện hiểu biết nhau, và kết quả của hoạt động đại diện có thể được nắm bắt và kiểm soát tương đối kịp thời.

Yêu cầu này khó có thể đặt ra cho một xã hội có quy mô lớn và tồn tại sự bất đối xứng về thông tin. Mặt khác, con người có thể thay đổi theo môi trường và điều kiện mới. Sự lựa chọn con người cụ thể với những thông tin ban đầu không bảo đảm chắc chắn người đại diện ấy kiên trì quan điểm của mình trong tương lai. Trong tình huống ấy, người ta tìm đến những giải pháp có tính tin cậy cao hơn; đó là không chỉ lựa chọn người đại diện theo các thông tin đã xác định mà còn căn cứ vào những cam kết trong tương lai thông qua các thông tin công bố trong chương trình tranh cử của họ.

Với cách đánh giá này, ứng cử viên là người đấu thầu nhiệm vụ chính trị, xã hội bằng ý tưởng chính sách hoặc giải pháp thực hiện của mình. Việc công bố ý tưởng, giải pháp như thế trong chương trình tranh cử giúp nhân dân với tư cách người chủ công trình lựa chọn những gì mà họ cho là tốt và khả thi. Những người chủ công trình ấy có quyền quyết định giao thầu với tư cách cá nhân bằng lá phiếu của mình. Nội dung bỏ thầu càng phù hợp với mong muốn của nhiều người thì càng có khả năng thắng thầu cao hơn, nghĩa là đắc cử. Chương trình tranh cử là hiện hữu, dễ tiếp cận và đánh giá hơn các yếu tố về con người và là căn cứ thuận tiện để lựa chọn cũng như là để theo dõi trách nhiệm thực hiện sau này của người đại diện. Như vậy, thể chế bầu cử dưới dạng đấu thầu chính sách là giải pháp cải cách phù hợp để minh bạch hóa trách nhiệm quan chức dân cử, gắn vai trò của người đại diện với tổng thể lợi ích xã hội và giảm thiểu những câu kết cục bộ.

4.3. Cải cách quy trình ngân sách

i) Bối cảnh của xu thế cải cách quy trình ngân sách

Từ trước những năm 1980, hầu hết các nước trên thế giới đều áp dụng quy trình lập kế hoạch ngân sách từ dưới lên. Đặc điểm nổi bật trong quá trình lập ngân sách kiểu này là thông tin cho việc xây dựng kế hoạch tài chính của năm sau phụ thuộc nặng nề vào định mức chi tiêu hiện tại, đồng thời phụ thuộc vào các đơn vị ngân sách cơ sở. Hàng năm Bộ Tài chính gửi thông báo cho các cơ quan sử dụng ngân sách yêu cầu họ gửi dự toán ngân sách cho năm sau lên Bộ Tài chính. Sau đó là quá trình thương lượng giữa Bộ Tài chính và các cơ quan này mà chủ yếu là việc co kéo, cắt giảm các khoản ngân sách trong dự trù gửi lên từ các đơn vị ngân sách cơ sở và địa phương.

Mặc dù quy trình này đã chú trọng tới việc khống chế chi tiêu theo định mức của các năm trước và chấp nhận bổ sung ngân sách theo dự án mới, nhưng quy trình này bộc lộ điểm yếu nghiêm trọng là việc ngân sách được dự trù từ dưới lên gây ra áp lực tăng quy mô chi tiêu ngân sách và thiếu sự chú ý đến các mục tiêu trung, dài hạn; thiếu sự phối hợp theo chiều ngang. Dự trù ngân sách từ dưới lên làm méo mó thông tin về nhu cầu thực của xã hội đối với hàng hoá công và các dịch vụ công.

Với quy trình ngân sách từ dưới lên, chức năng của Bộ Tài chính chủ yếu là nơi tổng hợp kế hoạch ngân sách của các đầu mối hữu quan, giải ngân định kỳ những khoản chi tiêu cho các đầu mối và theo dõi việc quyết toán hàng năm. Các khoản chi thiếu hiệu quả nếu đã được phê duyệt trong dự trù ngân sách nhiều khi vẫn tồn tại từ năm này đến năm khác như một yếu tố mang tính lịch sử mà hiếm khi được thanh tra, phát hiện và đề nghị cắt giảm vì quy trình lập ngân sách kiểu cũ cho phép tình trạng ấy tồn tại và không khuyến khích các đơn vị ngân sách cơ sở tự bộc lộ sai sót của bản thân mình.

Kế hoạch ngân sách một năm xem nhẹ vai trò của cái nhìn dài hạn đồng thời làm phát sinh những khoản bổ sung ngân sách thụ động. Kế hoạch một năm cũng khó bao quát các biến động của chu kỳ kinh tế có biên độ lớn. Quy trình ngân sách này là một điều kiện căn bản để các nhóm lợi ích có cơ sở tạo sức ép làm cho chính quyền trung ương tăng thêm quy mô chi tiêu, đồng thời là môi trường thuận lợi để các nhóm lợi ích vận động Chính phủ dẫn tới các quyết định chi tiêu thiên vị.

iii) Nội dung của quy trình MTEF

Để tránh những điểm yếu này của quy trình cũ, một quy trình mới được nhiều nước áp dụng có tên gọi là **Khung khổ Chi tiêu Trung hạn** (Medium Term Expenditure Framework, gọi tắt là MTEF). Nét đặc trưng của quy trình mới là kế hoạch ngân sách được xây dựng cho khoảng thời gian trung hạn (từ 3 đến 5 năm), được định hướng phân bổ từ chính quyền trung ương, căn cứ vào chủ trương chính trị, dự báo trung hạn và sự phối hợp hoạch định của chuyên gia đầu ngành thuộc các lĩnh vực chủ chốt.

Ngoài nội dung tiêu chuẩn hoá hệ thống ngân sách bằng việc quy định hệ thống phân loại các khoản chi tiêu theo mục tiêu và theo chức năng, MTEF nhấn mạnh yêu cầu áp dụng quy trình lập kế hoạch ngân sách hướng vào mục tiêu. Để loại trừ nhược điểm của việc chuẩn bị kế hoạch ngân sách độc lập từng năm, kế hoạch ngân sách năm theo quy trình mới phải bảo đảm các định hướng mục tiêu vĩ mô và là bộ phận khăng khít của chương trình phát triển trung hạn.

Việc xác định thế nào là trung hạn cũng gây nên nhiều tranh luận. Các nước công nghiệp phát triển có sự khác biệt trong việc quy định về trung hạn. Mỹ áp dụng kế hoạch trung hạn là 5 năm; Netherland, New Zealand, Mexico là 4 năm; Canada, Pháp, Đức, Thuỵ Điển là 3 năm; Italia là 2 năm. Hàn Quốc áp dụng kế hoạch trung hạn là 5 năm.

So sánh chiến lược cải cách quy trình xây dựng kế koạch ngân sách, có áp dụng MTEF của những nước như: Anh, Mỹ, Úc Brazil, Malaysia, Singapore, Thái Lan, Hàn Quốc, có thể thấy được những nét tương đồng nổi bật như sau: Thứ nhất, tất cả các nước này đều trao thêm quyền cho các bộ chuyên ngành và những nhà quản lý chuyên môn; Thứ hai, tất cả đều chuyển từ quy trình lập ngân sách căn cứ theo đầu vào sang quy trình ngân sách theo đầu ra; Thứ ba, tất cả đều có thay đổi cơ bản trong việc tăng cường sử dụng kiểm toán độc lập; Thứ tư, hầu hết các nước này đều nỗ lực cải thiện tính minh bạch của các quy trình và minh bạch thông tin; Cuối cùng, hầu hết các nước này đều có giải pháp tăng cường chức năng kiểm tra và cân đối của Bộ Tài chính.

Quy trình mới hạn chế được sức ép từ các nhóm lợi ích và từ các địa phương, khống chế được quy mô chi tiêu và tỷ lệ thâm hụt ngân sách, phân bổ chủ động và thỏa đáng hơn nguồn lực ngân sách theo đúng thứ tự ưu tiên. Tùy đặc điểm và điều kiện cụ thể mà mỗi nước tiến hành việc áp dụng MTEF với những trọng tâm và tiến trình khác nhau.

4.4. Khuyến khích các tổ chức "Không vụ lợi" tham gia cung cấp hàng hóa và dịch vụ công

Các khái niệm Tổ chức không vụ lợi (Non-profit organization, NPO), Tổ chức Phi Chính phủ (Non-government organization, NGO) và nhiều cách gọi khác liên quan tới nhân đạo, tôn giáo, hòa bình hoặc môi trường là những cách gọi khác nhau đối với nhiều dạng tổ chức có tính tự nguyện, từ thiện và không vụ lợi. Có nhiều nét khác biệt giữa các loại hình tổ chức này, nhưng nhìn chung các loại hình tổ chức này đều có vai trò tham gia cung cấp các hàng hóa và dịch vụ cần thiết cho xã hội mà cả khu vực tư nhân và Chính phủ đều chưa đáp ứng thỏa đáng.

Khái niệm không vụ lợi được áp dụng cho các loại hình tổ chức này là một cách phân biệt cơ bản phục vụ mục đích quản lý Nhà nước giữa vô số các loại hình tổ chức kinh tế, chính trị, tôn giáo và xã hội khác nhau. Vụ lợi hoặc lợi nhuận (profit) được phân biệt với lợi ích (interest) ở chỗ lợi ích là những kết quả đem lại với những ảnh hưởng tích cực đến mọi người có liên quan, còn vụ lợi hoặc lợi nhuận là kết quả thặng dư sau một quá trình hoạt động mang tính kinh doanh mà quyền sở hữu các kết quả này thuộc về chủ thể tiến hành hoạt động ấy. Một tổ chức không vụ lợi không có nghĩa là tổ chức ấy không có lợi nhuận. Điều quan trọng là lợi nhuận của tổ chức ấy được sử dụng như thế nào. Đây là điểm mấu chốt của việc phân loại và quản lý Nhà nước đối với các loại hình tổ chức phi lợi nhuận. Điểm cơ bản của một tổ chức phi lợi nhuận là các loại lợi nhuận (nếu có) của tổ chức ấy không được chia dưới dạng cổ tức (dividents) mà chỉ được sử dụng để phát triển hoạt động và vì các mục đích công cộng.

Chính phủ dành ưu đãi đặc biệt về thuế đối với các tổ chức không vụ lợi. Một số nước khác trong đó có Mỹ còn dành ưu đãi đặc biệt về thuế để khuyến khích mọi khoản chi vì mục đích từ thiện, nhân đạo kể cả chủ thể là các hãng hoặc công ty kinh doanh vì mục đích lợi nhuận. Có công ty ở Mỹ chi những khoản tiền từ thiện rất lớn vì theo mức thuế lũy tiến, sau khi chi từ thiện thì họ vẫn có lợi hơn. Đài Loan, Canada và

Singapore đều cho phép các tổ chức tự quyết định đăng ký hoạt động kinh doanh vì lợi nhuận hoặc hoạt động không vụ lợi. Mỗi hình thức đều có bộ luật riêng quy định cách thức đăng ký thành lập, tổ chức và hoạt động, các quyền và trách nhiệm kèm theo một cách cụ thể.

Điểm cơ bản của yêu cầu quản lý Nhà nước là khuyến khích sự đóng góp của các tổ chức không vụ lợi đối với việc nâng cao đời sống vật chất, văn hóa và tinh thần của nhân dân thông qua các ưu đãi về tài chính, trợ giúp và miễn thuế, đồng thời ngăn ngừa sự đội lốt, trốn thuế của các tổ chức kinh doanh bằng biện pháp thanh, kiểm tra và các chế tài nghiêm khắc. Đa số các nước OECD và một số nước tiên tiến khác đều giành quyền tự quyết cho các tổ chức trong việc tự nhận và cam kết hoạt động theo hình thức tổ chức kinh doanh hay tổ chức phi lợi nhuận. Để đổi lại, Nhà nước có các mức độ và hình thức ưu đãi khác nhau nhằm khuyến khích các tổ chức tham gia cung cấp những hàng hóa và dịch vụ cho nhân dân trong những lĩnh vực cần khuyến khích. Để có thể đưa khu vực các tổ chức phi lợi nhuận và phi Chính phủ vào hoạt động hài hòa, các nước OECD đã có những bước đi rất sớm trong việc kiện toàn các chức năng kiểm tra, thanh tra của cơ quan chuyên ngành về thuế, tài chính đồng thời hoàn thiện các tiêu chuẩn, quy định về kế toán, kiểm toán và môi trường pháp chế nói chung.

Việc tham gia của NPO vào các hoạt động công cộng ở nhiều nước đã có lịch sử lâu đời. Thế kỷ 16 ở Anh, trong khi các dịch vụ dân sự được Chính phủ cung cấp rất khiêm tốn thì các tổ chức nhân đạo đã tham gia nhiều hoạt động rộng rãi, có tính hợp tác như trường học, bệnh viện, đường không thu tiền, thiết bị chữa cháy, công viên, cầu, đập nước, kênh tưới tiêu, thuỷ lợi, hải cảng, thư viện, chăm sóc tù nhân, từ thiện cho người nghèo. Tầm quan trọng của các tổ chức này ngày một tăng ở các nước trên thế giới. Mỹ có tới 900.000 tổ chức phi lợi nhuận, được hưởng các ưu đãi đặc biệt, hàng năm đóng góp tới 4% thu nhập quốc dân. Anh có khoảng 120.000 tổ chức từ thiện được miễn thuế. Nhiều tổ chức không vụ lợi khác có hình thức khác nhau ở nhiều nước, đó là các tổ chức môi trường ở Ý, Nhật Bản và Ba Lan; các bệnh viện ở Israel; trung tâm chăm sóc ban ngày, chăm sóc người tàn tật và dịch vụ xã hội ở Hà Lan; hiệp hội người tiêu dùng ở Pháp và Malaysia; trường học ở Hà Lan, ấn Độ, Nhật Bản, Sri Lanka và Thuỵ Điển.

NPO là một dạng tổ chức lai ghép, kết hợp đặc tính tối đa hoá lợi nhuận của doanh nghiệp và đặc tính phục vụ lợi ích công của Chính phủ. Việc tổ chức và quản lý được thực hiện thông qua các sáng kiến cá nhân mà không phải là quá trình chính trị và các tổ chức này hầu hết không xin tài trợ từ ngân sách. Do đó, NPO vừa có thể phát huy đặc điểm hiệu quả và nhạy cảm với yêu cầu xã hội của các tổ chức tư nhân vừa có chức năng như một tổ chức của Chính phủ trong việc cung cấp các hàng hóa hoặc dịch vụ công cho nhân dân, thậm chí trong cả những việc nhạy cảm, chi tiết mà khó có cơ quan Nhà nước nào thực hiện được như việc trợ giúp những nhóm dân chúng dễ bị tổn thương.

Các tổ chức không vụ lợi có vai trò lớn đối với các thất bại của Chính phủ. Chính phủ thường thiếu thông tin đầy đủ về mức sẵn sàng chi trả của cá nhân người tiêu dùng cho việc bảo vệ người tiêu dùng. Đối với các hàng hoá công cộng khác thì khó mà xác định được mức thuế cá nhân (giá Lindahl) tức là mức giá tương đương với lợi ích cận biên. Chính phủ cung cấp số lượng và chất lượng đầu ra theo quyết định mang tính chất chính trị và tài trợ thông qua hệ thống thuế chung mà hầu như không ước tính đến

lợi ích cận biên. Kết quả là chất lượng và số lượng đầu ra có thể vượt quá mức cầu của một số người tiêu dùng và ít hơn nhiều so với mức cầu của số người khác.

Vì nhu cầu người tiêu dùng không được đáp ứng thoả đáng bởi cơ chế hành chính trong khu vực Chính phủ và cơ chế thị trường trong khu vực tư nhân cho nên xã hội phát sinh yêu cầu tìm kiếm các hình thức tổ chức khác có thể đáp ứng được mong muốn của người tiêu dùng. Mô hình tổ chức không vụ lợi chính là một phương thức cung cấp hàng hóa và dịch vụ công hiệu quả hơn cho xã hội trong một số lĩnh vực nhất định.

Tuy NPO có vai trò đáng kể trong việc tăng cường hiệu quả cung cấp hàng hóa và dịch vụ công cho xã hội nhưng hình thức không vụ lợi không phải là một kiểu thuốc bách bệnh. Bản thân hình thức NPO cũng có những vấn đề nghiêm trọng về tài chính mà chưa có giải pháp tài chính hữu hiệu nào được nêu ra và áp dụng.

TÓM TẮT CHƯƠNG 13

Lựa chọn công cộng là một chuyên ngành khoa học, sử dụng các phương pháp và công cụ kinh tế học nhằm nghiên cứu sự vận động của khu vực chính trị và Chính phủ để phát hiện những nguyên nhân dẫn đến tình trạng thiếu hiệu quả, hiệu lực và đề xuất cơ sở điều chỉnh thể chế nhằm tối ưu hóa phúc lợi xã hội. Thành tựu của lựa chọn công cộng của một xã hội chính là thể chế hiện hành của xã hội ấy, và là môi trường, điều kiện cho sự tồn tại và hoạt động của khu vực công.

James Buchanan và Gordon Tullock là hai nhà kinh tế có đóng góp to lớn trong việc xây dựng lý thuyết Lựa chọn công cộng. Lựa chọn công cộng được Buchanan phân loại thành hai cấp độ, gồm: Các vấn đề ở mức Hiến pháp; Các vấn đề ở mức mức sau Hiến pháp. Giáo trình này chỉ đề cập đến các vấn đề thuộc mức sau Hiến pháp, gồm: Thể chế bầu cử (bỏ phiếu), cơ chế tiết lộ nhu cầu HHC, Lựa chọn đơn đỉnh và đa đỉnh, Cử tri trung vị, quy trình tổng hợp kết quả bỏ phiếu.

Sự cần thiết của việc bỏ phiếu dựa trên nguyên lý đáp ứng nhu cầu cộng đồng theo nội dung Hiệu quả Pareto. Việc lựa chọn công cộng thực hiện bằng bỏ phiếu luôn có kỳ vọng đạt hiệu quả Pareto. Lý tưởng là có sự đồng ý 100% (nhất trí) (Mô hình Lindahl) nhưng điều này hiếm khi đạt được. Vì thế, nguyên tắc đa số được đưa ra dưới nhiều hình thức khác nhau như: Ngưỡng quy định, Đa số tuyệt đối, Đa số tương đối, đa số đủ tư cách, đa số tổng thể. Tuy vậy, không phải các hành động tập thể đều mang lại hiệu quả.

Lý thuyết Cử tri trung vị cho biết kết quả bỏ phiếu theo đa số sẽ được quyết định bởi thị hiếu của cử tri trung vị. Trong thực tế, cử tri trung vị không phải lúc nào cũng tồn tại vì Cử tri trung vị chỉ tồn tại khi: Sở thích của các cử tri là đơn đỉnh; Các phương án chỉ được xét trên một đặc tính duy nhất; Số cử tri tham gia biểu quyết là lẻ.

Lựa chọn đa đỉnh và kết quả tổng hợp theo nguyên tắc đa số. Kết quả này vi phạm nguyên tắc bắc cầu, dẫn đến quyết định qoay vòng và không thể tổng hợp được. Trong trường hợp này, người ta đưa ra giải pháp loại trừ cặp đôi. Nhưng điều này tạo ra vấn đề: Người sắp xếp chương trình nghị sự có thể can thiệp hoặc chi phối kết quả biểu quyết vì lựa chọn đưa ra cuối cùng luôn luôn là kết quả chiến thắng.

Định lý bất khả thi của Arrow cho biết mục đích dung hòa chính trị góp phần làm cho các hệ thống đầu phiếu có thể hàm chứa những nội dung bất khả thi và việc tổng

hợp kết quả trở nên khó khăn. Các đặc điểm tốt của các hệ thống đầu phiếu lại trái ngược nhau, và hầu hết các tình huống đó thường dẫn đến kết cục không có người thắng cử.

Condorcet gợi ý cho việc hoàn thiện hơn cơ chế bầu cử giúp ích cho việc ra quyết định trong trường hợp các lựa chọn đơn thuần có thể dẫn đến bế tắc trong tổng hợp kết quả bỏ phiếu làm cuộc bầu cử thất bại. Gợi ý này hình thành Phương pháp Bầu cử Tức thời Khơi thông (IRV) là giải pháp hữu hiệu có thể khắc phục xung đột các giữa các tiêu chí bầu cử.

Tìm kiếm đặc lợi hàm ý sự mưu cầu phần hơn cho mình trong khối tài sản hiện có mà không góp phần sản sinh thêm chút tài sản nào. Vấn đề tìm kiếm đặc lợi đã được Gordon Tullock nêu ra năm 1967 hàm ý về động lực chi phối hành vi các chính trị gia và quan chức Chính phủ. “Chủ nghĩa tư bản thân hữu” ngụ ý về tình trạng của một nền kinh tế trong đó hệ thống doanh nghiệp có những mối quan hệ mang tính cấu kết với các quan chức Nhà nước, qua đó tạo thành các mạng lưới “thân hữu” (mối quan hệ cá nhân thân cận) nhằm trục lợi bất chính. Mối quan hệ “thân hữu” này dẫn tới hai hệ lụy: ảnh hưởng tiêu cực tới hiệu quả phân bổ nguồn lực trong nền kinh tế; phá hỏng chức năng của Nhà nước với tư cách là cơ quan giám sát và điều tiết các hoạt động của thị trường,

Vấn đề “Nhóm lợi ích” được đề cập từ nửa đầu TK 20 nhưng một số vấn đề cơ bản còn bỏ ngỏ. Theo giáo trình này: *Nhóm lợi ích là một danh từ kinh tế học dùng để chỉ một tập hợp người trong xã hội có mức lợi ích vượt trội đáng kể do ảnh hưởng của yếu tố nhóm, hình thành bởi một hoặc nhiều nguyên nhân chung và tồn tại trong một giai đoạn nhất định.*

Các nhóm lợi ích có thể được phân làm hai loại cơ bản là *nhóm được lợi* và *nhóm chịu thiệt*. Khía cạnh chịu thiệt và được lợi mang ý nghĩa dài hạn. Hai cơ chế gây tổn hại từ vấn đề “nhóm lợi ích” gồm: (i) Việc lãng phí nguồn lực ở nơi dư thừa đồng thời làm khan hiếm nguồn lực ở nơi thiếu hụt đều dẫn tới giảm hiệu quả tổng thể. (ii) Cử tri và người đại diện trong môi trường dân chủ hình thành các nhóm lợi ích. Các nhóm này vì lợi ích cục bộ, vô hình trung gây sức ép làm tăng quy mô chi tiêu công, khi quá mức tối ưu dẫn đến tổn hại lợi ích cả xã hội.

Lợi ích nhóm là một thất bại của thị trường. Chính phủ phải có vai trò can thiệp. Nguyên nhân dẫn đến sự duy trì hoặc gia tăng chênh lệch lợi ích nhóm trong xã hội chính là những khiếm khuyết của thể chế. Chính phủ cần được thực hiện các nhiệm vụ quan trọng là (i) Hoàn thiện thể chế; (ii) điều tiết mức lợi ích nhóm theo tiêu chí “công bằng phát triển”; (iii) Phát huy vai trò tích cực của xã hội dân sự.

Thành tựu của lựa chọn công cộng của một xã hội chính là thể chế hiện hành của xã hội. Như vậy, định hướng giải pháp cho LCCC nhằm tăng cường phúc lợi xã hội cần tập trung vào những điểm cơ bản: Cải cách chức năng Chính phủ và phương thức cung cấp HHC; Cải cách cơ chế bầu cử; Cải cách quy trình ngân sách; Khuyến khích các tổ chức "Không vụ lợi" tham gia cung cấp hàng hóa và dịch vụ công.

CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP

Câu hỏi

Lưu ý: Bản thảo Giáo trình KTCC UEB VNU HN, Lưu hành nội bộ.

1. Lựa chọn công cộng là gì?
2. Ba vấn đề chủ chốt của LCCC?
3. Tại sao nói LCCC là môi trường, điều kiện cho sự tồn tại và hoạt động của khu vực công?
4. LCCC được phân loại thành mấy cấp độ? Bao gồm những nội dung cơ bản nào?
5. Dân chủ gián tiếp là gì? Nêu ví dụ?
6. Dân chủ trực tiếp là gì? Nêu 4 hình thức cơ bản của dân chủ trực tiếp?
7. Tại sao một xã hội dân chủ cần bỏ phiếu?
8. Tại sao nói các hành động tập thể không chắc chắn luôn mang lại kết cục có hiệu quả?
9. Nêu các khái niệm và tiêu chí tỷ lệ phiếu: ngưỡng quy định, đa số thường, đa số tuyệt đối, đa số tương đối, đa số vượt trội, đa số đủ tư cách, đa số tổng thể, nhất trí?
10. Bạn hiểu thế nào về "Nguyên tắc đa số và quyền của các nhóm thiểu số"?
11. Mô hình Lindahl có ý nghĩa và hạn chế gì?
12. Lý thuyết Cử tri trung vị có ý nghĩa và hạn chế gì?
13. Thế nào là lựa chọn đơn đỉnh? Lựa chọn đa đỉnh?
14. Nguyên nhân và hệ quả của biểu quyết quay vòng?
15. Nêu nội dung và ý nghĩa của Định lý bất khả thi của Arrow?
16. Nêu nội dung và ý nghĩa của Phương pháp Bầu cử Tức thời Khơi thông (IRV)?
17. "Tìm kiếm đặc lợi" là gì và có quan hệ như thế nào với "Chủ nghĩa tư bản thân hữu"?
18. Nêu các hệ lụy do "Chủ nghĩa tư bản thân hữu" dẫn đến?
19. Nhóm lợi ích là gì?
20. Tại sao nói "nhóm lợi ích" là một thất bại thị trường?
21. Tại sao nói "chênh lệch lợi ích nhóm là khiếm khuyết của thể chế"?
22. Chính phủ cần làm gì để điều tiết lợi ích nhóm?
23. Ý nghĩa và nội dung của việc cải cách chức năng Chính phủ?
24. Ý nghĩa và nội dung của việc cải cách cơ chế bầu cử?
25. Bầu cử theo phương thức "Đấu thầu chính sách" là gì?
26. Ý nghĩa và nội dung của việc cải cách quy trình ngân sách?
27. Tại sao MTEF có thể cải thiện hiệu quả chi tiêu công?
28. Tại sao cần khuyến khích các tổ chức "Không vụ lợi" tham gia cung cấp hàng hóa và dịch vụ công?

Lưu ý: Bản thảo Giáo trình KTCC UEB VNU HN, Lưu hành nội bộ.

Bài tập

1. Một cuộc bầu cử theo nguyên tắc IRV: Quốc gia X có 13.000 cử tri đi bầu chọn tổng thống từ 4 ứng cử viên: A, B, C, D. Mỗi cử tri có một phiếu ghi tên 4 ƯCV và 3 mức lựa chọn: 1 là cao nhất, 2 là trung bình, 3 là thấp nhất.

Thống kê kết quả bỏ phiếu cho biết:

Mức lựa chọn 1: A được 3.600 phiếu; B được 3.500 phiếu; C được 3.700 phiếu; D được 2.200 phiếu.

Mức lựa chọn 2 (từ phiếu của ƯCV "D" bị loại): A được 1.300 phiếu; B được 700 phiếu; C được 200 phiếu.

Mức lựa chọn 3 (từ phiếu của ƯCV "C" bị loại): A được 1.200 phiếu; B được 2.500 phiếu.

1. Số phiếu ƯCV cần đạt để thắng cử theo nguyên tắc quá bán?
2. ƯCV nào thắng cử? Số phiếu là bao nhiêu?
3. Nếu quy định tổng hợp phiếu theo nguyên tắc đa số tương đối thì ƯCV nào thắng? Số phiếu là bao nhiêu?
4. Nếu quy định tổng hợp phiếu theo nguyên tắc "vượt ngưỡng" với "ngưỡng" là 4.300 phiếu thì ƯCV nào thắng? Số phiếu là bao nhiêu?

2. Trả lời đúng sai và giải thích các phát biểu sau

1. Cử tri Trung vị (median voter) là người có lựa chọn bằng trung bình của cử tri có mức ưa thích mức thấp nhất và cử tri có mức ưa thích cao nhất.
2. Điều kiện để định lý cử tri trung vị có hiệu lực là sở thích của các cử tri là sở thích đỉnh đơn.
3. Nếu tất cả các cử tri đều có lựa chọn đơn đỉnh thì kết quả biểu quyết phản ánh đúng sự lựa chọn của cử tri trung vị (median voter).
4. Nguyên nhân của biểu quyết quay vòng là cử tri có sự lựa chọn đa đỉnh.
5. Do đặt trọng số người giàu và người nghèo như nhau nên thuyết vị lợi không chấp nhận phân phối lại từ người giàu sang người nghèo, vì điều đó không làm thay đổi tổng thu nhập.
6. Kết cục của LCCC theo nguyên tắc nhất trí tuyệt đối luôn luôn tạo ra một hoàn thiện Pareto.
7. Nếu một cử tri có lựa chọn đa đỉnh thì LCCC theo nguyên tắc biểu quyết theo đa số tương đối sẽ xuất hiện hiện tượng biểu quyết quay vòng.
8. Nghịch lý biểu quyết thể hiện ở chỗ người sắp xếp lịch trình bỏ phiếu sẽ thao túng kết quả bỏ phiếu.

9. LCCC theo nguyên tắc biểu quyết theo đa số chắc chắn dẫn đến tình trạng nhóm đa số áp chế nhóm thiểu số.
10. Cân bằng Lindahl là một cặp giá mà tại đó các cá nhân nhất trí trả một giá thuế như nhau cho một lượng HHCC như nhau.
11. Nếu tất cả các cá nhân đều tuân theo quy luật độ thỏa dụng biên giảm dần thì sẽ không xuất hiện lựa chọn đa đỉnh.
12. Nếu tất cả các cá nhân đều có lựa chọn đơn đỉnh thì kết quả của LCCC sẽ phản ánh đúng ý muốn của cử tri trung gian.
13. Đỉnh trong lựa chọn của cá nhân là điểm cao nhất trong biểu đồ lựa chọn của cá nhân đó.
14. Công chức hành pháp luôn có động cơ xác định quy mô ngân sách để tối đa hóa PLXH do hoạt động của cơ quan, tổ chức mình mang lại.
15. Do bị giới hạn bởi nhiệm kỳ bầu cử, người đại diện thường có xu hướng lựa chọn những chính sách mang về lợi ích ngắn hạn.
16. Trong Chính phủ đại diện, nhóm có lợi ích tập trung luôn thắng thế so với những nhóm có lợi ích phân tán trong quyết định công cộng.
17. Hành vi tìm kiếm đặc lợi không phải lúc nào cũng mang lại đặc lợi cho những người có hành vi đó.
18. Vấn đề "thủ trưởng - nhân viên" là một quan hệ của thất bại về thông tin không đối xứng trong quản lý.
19. Tất cả các chính khách dân cử đều có động cơ đại diện cho quyền lợi của đông đảo quần chúng trong xã hội nói chung.
20. Tư duy nhiệm kỳ có nghĩa là các chính khách đều mong muốn những người kế nhiệm của mình ở các nhiệm kỳ sau sẽ tiếp tục định hướng phát triển dài hạn do mình vạch ra.

3. Giả sử 5 cá nhân (1, 2, 3, 4 và 5) xếp hạng các phương án A, B, C và D như sau:

1	2	3	4	5
A	A	D	C	B
D	C	B	B	C
C	B	C	D	D
B	D	A	A	A

a. Vẽ biểu đồ mô tả lựa chọn của cử tri như hình

b. Có phương án nào trong số các phương án trên có thể thắng phiếu dựa trên nguyên tắc biểu quyết theo đa số hay không? Nếu có thì đó là phương án nào? Nếu không thì giải thích tại sao?

4. Có ba cá nhân A, B và C đang bỏ phiếu cho việc thuê người bảo vệ và bắn pháo hoa. Chi phí cho mỗi người lính gác và cho mỗi cuộc bắn pháo hoa đều là 300 đồng/tuần. Họ nhất trí với nhau rằng, nếu phương án nào được thông qua thì chi phí cho phương án đó sẽ được chia đều cho cả ba.

Tuy nhiên, đối với phương án pháo hoa, người C có MB = 250 đồng khi có một cuộc bắn pháo hoa tổ chức một tuần, còn cả A và B đều có lợi ích biên = 0. Còn với phương án thuê người bảo vệ, chỉ có A có MB của mình khi một người bảo vệ được thuê là 250 đồng, còn B và C cũng có MB = 0.

a. Có phương án nào được thông qua trên nguyên tắc biểu quyết theo đa số và không cho phép mua bán phiếu bầu hay không? Mô tả bằng đồ thị.

b. Nếu được phép liên minh thì kết quả biểu quyết thay đổi ra sao? Kết quả đó có hiệu quả không? Mô tả bằng đồ thị.

c. Nếu để đi tới một thỏa thuận về việc bỏ phiếu, mỗi cử tri tham gia liên minh đều phải chi thêm 60 đồng gọi là chi phí giao dịch thì liên minh có diễn ra hay không? Giải thích vì sao?

d. Nếu lợi ích biên khi có một cuộc bắn phao hoa của người C là 150 đồng và chi phí giao dịch bằng 0 thì liên minh có diễn ra hay không, tại sao?

5. Xem xét sự lựa chọn chi tiêu công cho 4 phương án: xây thư viện, bể bơi, sân vận động và bãi chứa rác thải ở một thành phố. Thành phố quyết định trưng cầu dân ý theo hình thức biểu quyết nhiều phương án cùng một lúc. Hãy đưa ra ví dụ mà kết quả cuối cùng là thư viện nếu bỏ phiếu bỏ phiếu cho ba phương án đầu tiên, nhưng kết quả lại là sân vận động nếu bỏ phiếu cho cả 4 được không? Kết quả này có vi phạm vào tiêu chuẩn nào trong Định lý bất khả thi của Arrow?

Tài liệu tham khảo tiếng Anh

1. Alesina, A., & Perotti, R. (1996). Fiscal discipline and the budget process. The American Economic Review, 86(2), 401-407.
2. Alexiou, C. (2009). Government spending and economic growth: econometric evidence from South Eastern Europe (SEE. Journal of Economic and Social Research, 11 (1), 1-16.
3. Alimi, R. S. (2014). Does Optimal Government Size Exist for Developing Economies? The Case of Nigeria. MPRA Paper 56073.
4. Alt, J. E., & Dreyer Lassen, D. (2003). Fiscal transparency and fiscal policy outcomes in OECD countries: EPRU Working Paper Series.
5. Anderson, D. (1990). Investment and Economic Growth. World Development, 18, 1057-1079.
6. Armey, D. (1995). The Freedom Revolution: The New Republican House Majority Leader Tells Why Big Government Failed, Why Freedom Works, and How We Will Rebuild America,.
7. Arrow, K. J. (2012). Social choice and individual values (Vol. 12): Yale university press.
8. Aschauer, D. A. (1989). Is public expenditure productive? Journal of Monetary Economics, 23(2), 177-200.
9. Atkinson, A. B., & Stiglitz, J. E. (2015). Lectures on public economics: Princeton University Press.
10. Barro, R. J. S.-i.-M., X. (1995). Economic Growth.
11. Bentham, J. (1996). The collected works of Jeremy Bentham: An introduction to the principles of morals and legislation: Clarendon Press.
12. Bird, R. M., & Wallich, C. (1993). Fiscal decentralization and intergovernmental relations in transition economies: Towards a systematic framework of analysis (Vol. 1122): World Bank Publications.
13. Blanchard, O. J., & Fischer, S. (1989). Lectures on macroeconomics: MIT press.
14. Buchanan, J. M., & Tollison, R. D. (1984). The Theory of public choice--II: University of Michigan Press.
15. Butler, E. (2012). Public Choice-A Primer. Institute of Economic Affairs Occasional Paper, 147.
16. Calderón, C., & Servén, L. (2004). The effects of infrastructure development on growth and income distribution: World Bank Publications.
17. Calderón, C., & Servén, L. (2008). Infrastructure and economic development in Sub-Saharan Africa. World Bank Policy Research Working Paper Series.
18. Campbell, H. F., & Brown, R. P. (2003). Benefit-cost analysis: financial and economic appraisal using spreadsheets: Cambridge University Press.

19. Carr, D., & Littman, I. (1993). Excellence in government: Total quality management in the 1990s Coopers & Lybrand. Arlington, VA.
20. Central Intelligence Agency (2009). The CIA World Factbook 2010: Skyhorse Publishing Inc.
21. Coase, R. H. (1960). The problem of social cost: Springer.
22. Cohen, S., & Brand, R. (1993). Total quality management in government: Jossey-Bass.
23. Dalton, H. (2003). Principles of public finance (Vol. 1): Psychology Press.
24. Devarajan, S., Swaroop, V., & Zou, H.-f. (1996). The composition of public expenditure and economic growth. Journal of Monetary Economics, 37(2), 313-344.
25. Driesen, D. M., & Ghosh, S. (2005). Functions of Transaction Costs: Rethinking Transaction Cost Minimization in a World of Friction, The. Ariz. L. Rev., 47, 61.
26. Glomm, G., & Ravikumar, B. (1997). Productive government expenditures and long-run growth. Journal of Economic Dynamics and Control, 21(1), 183-204.
27. Grossman, P. J. (1990). Government and Growth: Cross-Sectional Evidence. Public Choice, 65(3), 217-227.
28. Holmes, M. (1998). Public expenditure management handbook: The World Bank.
29. Kang, D. C. (2002). Crony capitalism: Corruption and development in South Korea and the Philippines: Cambridge University Press.
30. Keefer, P., & Knack, S. (2007). Boondoggles, rent-seeking, and political checks and balances: public investment under unaccountable governments. The Review of Economics and Statistics, 89(3), 566-572.
31. Keynes, J. M. (1936). The general theory of interest, employment and money: London: Macmillan.
32. Kopits, G., & Craig, J. D. (1998). Transparency in Government Operations: INTERNATIONAL MONETARY FUND.
33. Krueger, A. O. (1974). The political economy of the rent-seeking society. The American economic review, 64(3), 291-303.
34. Laffer, A. (2004). The Laffer Curve: Past, Present, and Future. Heritage Foundation Backgrounder# 1765.
35. Laffont, J.-J. (1987). Incentives and the allocation of public goods.
36. Laffont, J.-J. (1988). Fundamentals of public economics. MIT Press Books, 1.
37. Lindahl, E. (1958). Just taxation—a positive solution Classics in the theory of public finance (pp. 168-176): Springer.
38. Lorenz, M. O. (1905). Methods of measuring the concentration of wealth. Publications of the American statistical association, 9(70), 209-219.
39. Lucas, R. E. (1988). On the mechanics of economic development. Journal of monetary economics, 22(1), 3-42.

40. Mankiw, N. G. (1985). Small menu costs and large business cycles: A macroeconomic model of monopoly. The Quarterly Journal of Economics, 100(2), 529-537.
41. Marx, K., & Engels, F. (1867). Das Kapital: kritik der politischen ökonomie (Vol. 1): Meissner.
42. Mueller, D. C. (2003). Public choice: an introduction. The encyclopedia of public choice, 32-48.
43. Oates, W. E. (1993). Fiscal decentralization and economic development. National tax journal, 46(2), 237-243.
44. Olken, B. A. (2005). Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment. Paper presented at the in Indonesia." NBER Working Paper# 11753.
45. Pareto, V. (1971). Manual of political economy.
46. Peacock, A. T., & Wiseman, J. (1961). The growth of government expenditures in the United Kingdom: Princeton: Princeton University Press.
47. Posner, R. A. (2004). Transaction costs and antitrust concerns in the licensing of intellectual property. J. Marshall Rev. Intell. Prop. L., 4, i.
48. Pradhan, S. (1996). Evaluating Public Spending: A Framework for Public Expenditure Reviews: World Bank.
49. Rago, W. V. (1996). Struggles in transformation: A study in TQM, leadership, and organizational culture in a government agency. Public Administration Review, 227-234.
50. Rahn, R. F., H. (1996). What Is the Optimum Size of Government. Vernon K. Krieble Foundation.
51. Ram, R. (1986). Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data. The American Economic Review, 76(1), 191-203.
52. Rawls, J. (2005). Political liberalism: Columbia University Press.
53. Rousseau, J. J., & Cole, G. D. H. (2008). The Social Contract: Cosimo, Incorporated.
54. Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. The Review of Economics and Statistics, 36(4), 387-389.
55. Sen, A. K. (2014). Collective choice and social welfare (Vol. 11): Elsevier.
56. Smith, A. (2015). The wealth of nations (Vol. 1): JSTOR.
57. Spence, A. M. (1974). Market signaling: Informational transfer in hiring and related screening processes (Vol. 143): Harvard Univ Pr.
58. Stiglitz, J. E. (2000). Economics of the Public Sector: W. W. Norton.
59. Tanzi, V., & Davoodi, H. (1997). Corruption, public investment. & Growth.
60. Wagner, A. (1883). Finanzwissenschaft (Vol. 4): CF Winter.

61. World Bank East Asia and Pacific Economic Update, April 2015: Adjusting to a Changing World. World Bank Publications.

Tài liệu tham khảo tiếng Việt

1. Báo cáo số 93/BC-KTNN ngày 05-7-2011 của Kiểm toán Nhà nước: Kiểm toán quyết toán ngân sách Nhà nước năm 2009.
2. Báo cáo số 817/BC-UBTCNS12 của Ủy ban Tài chính - Ngân sách của Quốc hội về quản lý, sử dụng vốn kích cầu có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước góp phần ngăn chặn suy giảm kinh tế, duy trì tăng trưởng kinh tế, bảo đảm an sinh xã hội.
3. Báo cáo số 1962/BC-UBTCNS12 ngày 19-7-2011 của Uỷ ban Tài chính - Ngân sách thẩm tra về quyết toán Ngân sách Nhà nước (2009).
4. Dũng, B. Đ. (2007). Hiệu quả chi tiêu ngân sách dưới tác động của vấn đề nhóm lợi ích ở một số nước trên thế giới. Hà Nội: Nxb. Chính trị quốc gia.
5. Dũng, B. Đ. (2009). Tăng trưởng kinh tế và công bằng xã hội. Tạp chí Kinh tế và Kinh doanh, 25(02), 82-91.
6. Dũng, B. Đ. (2012). Chi tiêu công và phát triển bền vững. Tạp chí Khoa học ĐHQGHN, Kinh tế và Kinh doanh(Số 28 (2012)), 217-230.
7. Dũng, B. Đ., & Nam, N. M. (2016). Mối quan hệ giữa tăng trưởng của nền kinh tế và tỷ trọng hàng hoá công thuần tuý trong tổng chi tiêu công của Chính phủ. Những vấn đề Kinh tế và Chính trị thế giới(Số 01/2016).
8. Lân, N. P. (2009). Phân cấp quản lý tài khóa và tăng trưởng kinh tế địa phương tại Việt Nam. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.
9. Luật thuế giá trị gia tăng số 13/2008/QH12.
10. Luật thuế sử dụng đất nông nghiệp, Nghị quyết số 15/2003/QH11.
11. Luật thuế thu nhập cá nhân số 04/2007/QH12.
12. Luật thuế thu nhập doanh nghiệp số 14/2008/QH12.
13. Luật thuế tiêu thụ đặc biệt số 27/2008/QH12.
14. Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu số 45/2005/QH11.
15. Nam, P. X. (2007). Tăng trưởng kinh tế và công bằng xã hội trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Tạp chí Cộng sản, 1.
16. Nghị định số 05/2009/NĐ-CP về Quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh thuế tài nguyên và Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung Điều 6 Pháp lệnh thuế tài nguyên.
17. Nhơn, B. V. (2007). Công bằng xã hội - mục tiêu cốt lõi trong chính sách xã hội của Đảng ta. Tạp chí Cộng sản, số 10 tháng 5.
18. Thon, H. T. C. (2010). Tác động của chi tiêu công tới tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam. VEPR, ĐHKT - ĐHQGHN.
19. Tổng cục thống kê, Điều tra Mức sống hộ gia đình Việt Nam năm 2002, 2004, 2006, 2008, 2010.

Lưu ý: Bản thảo Giáo trình KTCC UEB VNU HN, Lưu hành nội bộ.

20. Viện quản lý Kinh tế trung ương (CIEM) - Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI) (2004). Kết hợp tăng trưởng kinh tế với công bằng xã hội nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội bền vững ở Việt Nam.