

**TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ QUỐC DÂN
KHOA KẾ HOẠCH VÀ PHÁT TRIỂN
BỘ MÔN KINH TẾ CỘNG ĐỒNG**

Đồng chủ biên: PGS. TS. PHẠM VĂN VẬN - TH.S. VŨ CƯỜNG

GIÁO TRÌNH

KINH TẾ CỘNG ĐỒNG



**NHÀ XUẤT BẢN
THỐNG KÊ**

**TRƯỜNG ĐẠI HỌC
KINH TẾ QUỐC DÂN**



TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ QUỐC DÂN
KHOA KẾ HOẠCH VÀ PHÁT TRIỂN
BỘ MÔN KINH TẾ CÔNG CỘNG

Đồng chủ biên: PGS. TS. PHẠM VĂN VẬN - ThS. VŨ CƯƠNG

GIÁO TRÌNH
KINH TẾ CÔNG CỘNG
TẬP I

NHÀ XUẤT BẢN THỐNG KÊ
HÀ NỘI - 2005

LỜI MỞ ĐẦU

Từ khi chuyển từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, trong nền kinh tế nước ta đã tồn tại sự vận hành song song của hai cơ chế: Cơ chế thị trường và phi thị trường. Nếu như cơ chế thị trường điều tiết nền kinh tế chủ yếu thông qua các biến số kinh tế của thị trường (như cung, cầu, giá cả...) thì thực chất của cơ chế phi thị trường lại là sự can thiệp, điều tiết của chính phủ đối với nền kinh tế ở những lĩnh vực, bộ phận, không gian, thời điểm mà thị trường không thể điều tiết hoặc điều tiết không có hiệu quả. Vì lẽ đó, việc trang bị cho sinh viên kinh tế những kiến thức cơ bản về vai trò của Chính phủ trong nền kinh tế thị trường, cách thức can thiệp và phương pháp đánh giá các tác động của những công cụ chính sách mà Chính phủ sử dụng để điều tiết nền kinh tế là hết sức cần thiết. Và điều này càng trở nên cần thiết hơn khi Đảng ta đã xác định mô hình phát triển của nền kinh tế nước ta là nền kinh tế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước, theo định hướng XHCN.

Để đáp ứng yêu cầu cấp bách đó, môn học Kinh tế Công cộng đã ra đời và bắt đầu được giảng dạy ở Đại học Kinh tế Quốc dân từ năm 1993. Cho đến nay, môn học này đã được giảng trong hầu hết các ngành kinh tế của các trường đại học ở nước ta. Cùng với quá trình giảng dạy, môn học ngày càng được hoàn thiện cả về nội dung và kết cấu.

Giáo trình Kinh tế Công cộng của Đại học Kinh tế Quốc dân xuất bản lần đầu tiên vào năm 1995, do GVC. Lê Hữu Khi làm chủ biên, cùng tập thể tác giả của Khoa Kinh tế Phát triển (nay là Khoa Kế hoạch và Phát triển) biên soạn, sau đó được bổ sung, sửa chữa và tái bản vào năm 1997 và 1999. Lần xuất bản này, chúng tôi kế thừa các nội dung của giáo trình Kinh tế Công cộng được xuất bản từ các lần trước, đồng thời có bổ sung thêm một số chương, mục và có thay đổi kết cấu theo hướng nâng cao tính khoa học, tính hiện đại và tính Việt Nam của giáo trình.

Chúng tôi xin chân thành cảm ơn các tác giả đã đặt nền móng đầu tiên cho giáo trình Kinh tế Công cộng: GVC. Lê Hữu Khi, GS. Tôn Tích Thạch, GS. TS. Vũ Thị Ngọc Phùng, PGS. Trần Văn Định, GVC. Trần Đại, TS. Phạm Văn Vận và ThS. Nguyễn Thanh Hà.

"Giáo trình Kinh tế Công cộng" xuất bản lần này được chia làm hai tập. Tập I, trình bày các vấn đề về Kinh tế Công cộng. Tập II, đi sâu vào các vấn đề thu, chi ngân sách nhà nước và tác động của các chính sách thu, chi đến sự phát triển kinh tế - xã hội. Kết cấu tập I bao gồm các chương sau:

Chương I: Tổng quan về vai trò của Chính phủ trong nền kinh tế thị trường và đối tượng nghiên cứu của môn học Kinh tế Công cộng;

Chương II: Chính phủ với vai trò phân bổ nguồn lực nhằm nâng cao hiệu quả kinh tế;

Chương III: Chính phủ với vai trò phân phối lại thu nhập và đảm bảo công bằng xã hội;

Chương IV: Chính phủ với vai trò ổn định kinh tế vĩ mô trong điều kiện toàn cầu hóa;

Chương V: Lựa chọn công cộng;

Chương VI: Các công cụ chính sách can thiệp chủ yếu của Chính phủ trong nền kinh tế thị trường.

Giáo trình do PGS. TS. Phạm Văn Vận và ThS. Vũ Cương đồng chủ biên.

Tham gia biên soạn gồm có:

- ThS. Vũ Cương viết các chương I, II và tham gia viết chương VI;

- TS. Nguyễn Tiến Dũng viết chương III;

- ThS. Nguyễn Thị Hoa viết chương IV;

- PGS. TS. Phạm Văn Vận viết chương V;

- TS. Trần Văn Hoa tham gia viết chương VI.

Mặc dù đã có nhiều cố gắng, nhưng chắc chắn giáo trình không tránh khỏi thiếu sót. Các tác giả mong nhận được những ý kiến đóng góp quý báu của các bạn đồng nghiệp, anh chị em sinh viên và của tất cả bạn đọc. Chúng tôi xin chân thành cảm ơn sự đóng góp ý kiến quý báu của GVC. Lê Hữu Khi và TS. Nguyễn Thanh Hà cho lần xuất bản này. Cuốn sách cũng nhận được sự giúp đỡ nhiệt tình của ThS. Đặng Thị Lê Xuân và CN. Phạm Xuân Hoà để đính chính các sai

sót trong khâu trình bày. Cuối cùng, xin cảm ơn Ban chủ nhiệm Khoa, Hội đồng Khoa học - Khoa Kế hoạch và Phát triển, Phòng Quản lý Đào tạo Đại học và Sau đại học - Trường Đại học Kinh tế Quốc dân đã tạo điều kiện thuận lợi cho cuốn giáo trình này được xuất bản.

BỘ MÔN KINH TẾ CÔNG CỘNG

BẢNG KÝ HIỆU CHỮ VIẾT TẮT

AC	Chi phí trung bình
ASXH	An sinh xã hội
BHXH	Bảo hiểm xã hội
BoP	Cán cân thanh toán
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
DNTN	Doanh nghiệp tư nhân
ĐBQ	Đường bàng quan
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
PLXH	Phúc lợi xã hội
HCSN	Hành chính sự nghiệp
HĐND	Hội đồng nhân dân
HHCC	Hàng hoá công cộng
HHCN	Hàng hoá cá nhân
HTX	Hợp tác xã
KCHT	Kết cấu hạ tầng
KNSX	Khả năng sản xuất
KVCC	Khu vực công cộng
KVTN	Khu vực tư nhân
LĐTBXH	Lao động Thương binh và Xã hội
LCCC	Lựa chọn công cộng

LT/TP	Lương thực thực phẩm
MB	Lợi ích biên
MC	Chi phí biên
MEB	Lợi ích ngoại ứng biên
MEC	Chi phí ngoại ứng biên
MPB	Lợi ích tư nhân biên
MPC	Chi phí tư nhân biên
MRS	Tỉ suất thay thế biên
MRT	Tỉ suất chuyển đổi biên
MRTS	Tỉ suất thay thế kỹ thuật biên
MSB	Lợi ích xã hội biên
MSC	Chi phí xã hội biên
MU	Độ thoả dụng biên
NHTG	Ngân hàng Thế giới
NHTW	Ngân hàng trung ương
NSNN	Ngân sách nhà nước
NXB	Nhà xuất bản
TCTK	Tổng cục Thống kê
TNHH	Trách nhiệm hữu hạn
TPKT	Thành phần kinh tế
XĐGN	Xoá đói giảm nghèo
XHCN	Xã hội chủ nghĩa

Chương I

TỔNG QUAN VỀ VAI TRÒ CỦA CHÍNH PHỦ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ ĐỐI TƯỢNG NGHIÊN CỨU CỦA MÔN HỌC KINH TẾ CÔNG CỘNG

Cả thị trường và chính phủ đều cần thiết cho một nền kinh tế vận hành lành mạnh. Thiếu một trong hai điều này thì hoạt động của nền kinh tế hiện đại chẳng khác gì vỗ tay bằng một bàn tay.

- Paul A. Samuelson, 1967 -

1. CHÍNH PHỦ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

1.1. Quá trình phát triển nhận thức về vai trò của Chính phủ

Trong cuộc sống hàng ngày, mỗi cá nhân đều có những quan hệ tương tác nhất định với tự nhiên và xã hội xung quanh. Một trong những mối quan hệ đó là sự tương tác qua lại và gắn bó chặt chẽ với hệ thống các cơ quan, tổ chức nhà nước mà chúng ta quen gọi là **khu vực công cộng (KVCC)**, mà đứng đầu và chịu trách nhiệm điều hành hoạt động của khu vực ấy là một bộ máy gọi chung là **chính phủ**. Vậy, chính phủ là ai? Chính phủ có chức năng gì trong nền kinh tế và ai trao cho chính phủ những chức năng như vậy?

Khái niệm về chính phủ được hiểu rất khác nhau, tùy vào góc độ xem xét của người nghiên cứu. Chẳng hạn, trong khoa học hành chính nhà nước, chính phủ được xem như bộ máy hành pháp, là một trong ba nhánh quyền lực cơ bản của nhà nước (lập pháp, hành pháp và tư pháp). Trong khuôn khổ của môn học Kinh tế Công cộng, chúng ta chỉ xem xét vai trò điều tiết kinh tế của chính phủ. Theo quan điểm đó, ***chính phủ** là một tổ chức được thiết lập để thực thi những quyền lực nhất định, điều tiết hành vi của các cá nhân sống trong xã hội nhằm phục vụ cho lợi ích chung của xã hội đó và tài trợ cho việc cung cấp những hàng hóa, dịch vụ thiết yếu mà xã hội đó có nhu cầu.* Vấn đề chính phủ được làm những gì, chi tiêu bao nhiêu, làm cách nào để có được những phương tiện trang trải cho hoạt động của mình là do các cá nhân trong xã hội cùng nhau lựa chọn thông qua một quá trình gọi là **lựa chọn tập thể**. Thông qua quá trình này, những **thể chế chính trị** sẽ được hình thành. Đó là *hệ thống các nguyên tắc và qui trình được đồng ý của quần chúng chấp nhận để qui định phạm vi chức năng, quyền hạn của chính phủ cũng như cách thức trang trải các khoản chi tiêu của chính phủ.* Thông qua những thể chế này, nguyện vọng của quần chúng nhân dân sẽ được phản ánh hoặc đề cập đến trong các quyết định của chính phủ.

Ngay từ khi nhà nước ra đời thì chính phủ, với tư cách là một thể chế điều hành quốc gia, đã có những vai trò không thể phủ nhận như xây dựng và bảo vệ các khuôn khổ pháp lý, đánh thuế và chi tiêu... Tuy nhiên, chính phủ có nên có một vai trò tích cực, chủ động trong điều tiết kinh tế quốc dân hay không thì còn là một vấn đề gây tranh cãi từ nhiều thế kỷ nay. Tùy theo quan điểm có chấp nhận vai trò kinh tế

của chính phủ hay không mà các mô hình kinh tế khác nhau đã ra đời. Ở đây, chúng ta sẽ đi sâu xem xét ba mô hình kinh tế điển hình. Đó là nền kinh tế thị trường thuần túy, nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung và nền kinh tế hỗn hợp.

Có thể nói, mô hình kinh tế thị trường thuần túy được xây dựng xuất phát từ quan điểm *bàn tay vô hình* của Adam Smith, người được coi là sáng lập viên của kinh tế học hiện đại. Trong tác phẩm *Của cải của các dân tộc*, Smith đã ủng hộ một vai trò hết sức hạn chế của chính phủ. Ông cho rằng, mỗi cá nhân, trong khi theo đuổi các lợi ích của riêng mình trong một môi trường cạnh tranh, thì cũng sẽ phục vụ luôn cho lợi ích của xã hội. Động cơ lợi nhuận sẽ khiến người này cung cấp hàng hóa cho người khác. Còn cạnh tranh sẽ đảm bảo rằng, chỉ có hãng nào đáp ứng đúng nhu cầu của xã hội với chất lượng cao và giá thành rẻ mới có thể tồn tại. Như vậy, cơ chế bàn tay vô hình của thị trường sẽ dẫn dắt việc sản xuất ra những hàng hóa mà mọi người mong muốn theo cách tốt nhất.

Quan điểm này đã đưa đến sự ra đời của một mô hình kinh tế, **nền kinh tế thị trường thuần túy**. Đó là một nền kinh tế mà mọi hàng hóa và dịch vụ đều do khu vực tư nhân (KVTN) sản xuất và mọi hoạt động mua bán giao dịch đều diễn ra trên thị trường, với giá cả là sản phẩm của sự tương tác giữa cung và cầu. Mọi cá nhân đều có thể tự do mua bán mọi loại hàng hóa, tùy theo sở thích và năng lực kinh tế (thu nhập) của họ. Trong một nền kinh tế như thế, vai trò của chính phủ là tối thiểu.

Tuy nhiên, lập luận của Adam Smith lại không giúp gì, thích được cho rất nhiều trường hợp mà thị trường thất bại, không thể tự khắc phục được, như sự bất bình đẳng ngày

càng gay gắt giữa một bên là giới chủ tư bản và bên kia là đông đảo người dân lao động. Nó cũng không giải thích được cho những đợt khủng hoảng kinh tế diễn ra triền miên trong thế kỷ 19 và đỉnh cao của nó là cuộc Đại Suy thoái vào những năm 30 của thế kỷ 20, trong đó sản lượng của cả khối tư bản chủ nghĩa sụt giảm 1/4, còn hơn 25% lực lượng lao động không có việc làm.

Đứng trước thực trạng đó, nhiều nhà tư tưởng đã tỏ ra hoài nghi về sức mạnh vạn năng của kinh tế thị trường. Thậm chí, nhiều người cho rằng, nguyên nhân sâu xa của những căn bệnh khủng hoảng kinh niên trong nền kinh tế đó chính là do nó hoạt động hoàn toàn tự phát theo các qui luật của thị trường, thay vì có sự chỉ đạo tự giác và có ý thức của chính phủ, thông qua một cơ quan kế hoạch tập trung. Nếu có một cơ quan như vậy và cơ quan này có khả năng tính toán, điều phối có kế hoạch mọi cân đối trong nền kinh tế quốc dân thì nền kinh tế sẽ vận hành một cách nhịp nhàng, ăn khớp và đảm bảo sử dụng hiệu quả nhất các nguồn lực. Đó là nền tảng tư tưởng của mô hình **nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung** đã được áp dụng ở Liên Xô cũ và các nước XHCN. Trong mô hình này, mọi quyết định về sản xuất và phân phối sản phẩm đều do một cơ quan trung ương của chính phủ quyết định, thay vì các lực lượng thị trường. Điều này đã gây ra một sự tùy tiện, chủ quan rất lớn trong việc áp đặt giá cả và sản lượng, thủ tiêu động lực phấn đấu của cá nhân và gây ra sự lãng phí, phi hiệu quả nghiêm trọng trong xã hội.

Đứng trước nguy cơ đó, nhiều quốc gia trước đây đi theo mô hình kế hoạch hóa tập trung, trong đó có Việt Nam, đã phải tiến hành cải cách mạnh mẽ nền kinh tế của mình theo hướng chấp nhận sự vận hành của cơ chế thị trường, nhưng

phải có sự điều tiết có ý thức của nhà nước. Như vậy, ngoại trừ một số trường hợp ngoại lệ, cho đến nay ở hầu hết các quốc gia trên thế giới, chúng ta đều thấy sự vận hành song song, tương tác và hỗ trợ lẫn nhau của cả thị trường và chính phủ. Đó là mô hình nền kinh tế hỗn hợp. Trong nền kinh tế đó, vai trò của chính phủ không phải là cạnh tranh hoặc thay thế cho KVTN. Trái lại, chính phủ thúc đẩy, hỗ trợ và điều tiết hoạt động của khu vực này.

Tuy cùng là nền kinh tế hỗn hợp, nhưng vai trò của chính phủ trong mỗi nền kinh tế nhất định lại mạnh yếu khác nhau. Theo đánh giá của các nhà kinh tế, chính phủ ở các nước đang phát triển và chuyển đổi như Việt Nam, Ấn Độ, Trung Quốc... can thiệp vào nền kinh tế mạnh hơn nhiều so với các nước Tây Âu hoặc Bắc Mỹ. Vì sao lại có sự khác nhau như vậy về vai trò của chính phủ? Đó là do quan điểm khác nhau về mức độ nghiêm trọng mà mỗi nước nhận thức về các dạng thất bại của thị trường và khả năng khắc phục chúng của chính phủ.

Đến đây, chúng ta có thể điểm qua những thay đổi căn bản trong việc lựa chọn một vai trò thích hợp của chính phủ trong nền kinh tế thị trường mà các quốc gia trên thế giới đã lần lượt trải nghiệm. Điều này sẽ giúp chúng ta hiểu rõ thêm những vấn đề gì đang được coi là vấn đề thời sự được đặt trên diễn đàn tranh luận chính sách về vai trò chính phủ trong những thập niên vừa qua.

1.2. Sự thay đổi vai trò chính phủ trong thực tiễn phát triển của thế kỷ 20

Thập kỷ 50-70. Trong thời kỳ này, nhiều quốc gia có tham vọng xây dựng cho mình một nền kinh tế tự chủ, tự

cường và vững mạnh. Vì thế, họ cho rằng chính phủ có vai trò quan trọng trong việc chỉ đạo con đường phát triển. Thông qua chức năng kế hoạch hoá và các chính sách bảo hộ, nhiều nước đã xây dựng nền công nghiệp hướng nội với hy vọng có thể giảm bớt sự phụ thuộc vào nước ngoài. Khi đó, chính phủ được coi là người phân bổ các nguồn lực trong xã hội, xác định các ngành công nghiệp ưu tiên chiến lược để bảo hộ phát triển. Thậm chí, hàng loạt các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) đã ra đời để làm chức năng cung cấp hàng hoá và dịch vụ cho nền kinh tế quốc dân. Tuy nhiên, thành tích phát triển đáng buồn của nhiều nước theo chiến lược hướng nội với khu vực công nghiệp phi hiệu quả, ngoại tệ thiếu hụt lớn và một nền nông nghiệp què quặt đã khiến người ta hoài nghi về vai trò này của chính phủ. Trong khi đó, một số nước công nghiệp mới (như các con hổ châu Á) lại chuyển hướng chiến lược hướng ngoại với giả thiết rằng tự do hoá nền kinh tế sẽ thúc đẩy tăng trưởng và những nước này đã có được tốc độ tăng trưởng rất ngoạn mục. Điều đó khiến quan điểm về vai trò chính phủ trong thập kỷ 80 đã có một bước ngoặt lớn theo chiều ngược lại.

Thập kỷ 80. Sau cuộc khủng hoảng dầu lửa lần thứ hai năm 1979 và cuộc khủng hoảng nợ ở nhiều nước châu Mỹ La tinh đầu thập kỷ 80, nhiều nhà kinh tế đã chỉ trích sự can thiệp quá sâu của chính phủ vào việc phân bổ nguồn lực, do đó đã gây ra sự phi hiệu quả lớn. Quan điểm lúc này là thu hẹp sự can thiệp của chính phủ, tạo điều kiện cho thị trường vận hành tự do hơn. Nhiều lúc, sự can thiệp của chính phủ được coi là không cần thiết, thậm chí cản trở sự phát triển. Tất cả những thay đổi trong nhận thức đó được phản ánh trong các chính sách điều chỉnh kinh tế và nội dung chính đều là để thị trường quyết định nhiều hơn. Hàng loạt các

chính sách như giảm sự đình giá quá cao đồng bản tệ, tự do hoá lãi suất, thu hẹp KVCC, giảm điều tiết thị trường, xoá bỏ sự can thiệp trực tiếp đối với thương mại và đầu tư... đã được ban hành và nhiều khi còn trở thành điều kiện tiên quyết để các tổ chức tài trợ quốc tế chấp nhận viện trợ cho các nước đang phát triển. Có thể nói, trong thời kỳ này, mục tiêu hiệu quả kinh tế đã được đưa lên hàng đầu, còn mục tiêu công bằng bị đẩy xuống hàng thứ yếu.

Đáng tiếc, chiến lược này cũng không mang lại được nhiều kết quả như mong muốn, thậm chí còn gây ra những hậu quả xã hội nghiêm trọng. Việc thu hẹp KVCC đã kéo theo sự cắt giảm chi tiêu ngân sách, nhất là cho những dịch vụ thiết yếu đối với người nghèo như giáo dục và y tế. Vì thế, nó đã làm dấy lên phong trào chỉ trích mạnh mẽ quan điểm này. Nhiều người cho rằng cần phải kết hợp giữa điều chỉnh cơ cấu và bảo vệ những người yếu thế, cũng như khôi phục tăng trưởng kinh tế.

Thập kỷ 90. Quan điểm về vai trò của chính phủ trong thập kỷ này được phản ánh rõ nét trong Báo cáo Phát triển Thế giới năm 1991 của Ngân hàng Thế giới (NHTG). Theo Báo cáo này, sự tác động qua lại giữa chính phủ và thị trường hay KVTN không phải là vấn đề "can thiệp hay tự do kinh doanh" mà cả hai khu vực đều có vai trò quan trọng trong quá trình phát triển. Nếu KVTN được coi là có nhiệm vụ sản xuất và cung cấp hàng hoá và dịch vụ một cách hiệu quả nhất thì chính phủ lại có nhiệm vụ phải xây dựng một môi trường thể chế, pháp lý và kinh doanh thuận lợi, đồng thời đảm bảo những dịch vụ thiết yếu cho người nghèo. Theo quan điểm này, chính phủ phải có vai trò tăng cường thể chế và khung pháp lý trong nền kinh tế, tôn trọng và bảo vệ

quyền sở hữu tư nhân, xây dựng kết cấu hạ tầng (KCHT) và bảo vệ giúp đỡ người nghèo. Tất cả những yêu cầu đó được gọi chung trong thuật ngữ "*quản trị quốc gia*", hay "*điều hành nhà nước*".

1.3. Chính phủ và khu vực công cộng

Khái niệm chính phủ thường đi liền với một khái niệm khác nữa là *khu vực công cộng*. Trong nhiều tài liệu, KVCC được sử dụng như một thuật ngữ tương đương với khái niệm về khu vực của chính phủ. Để xem xét KVCC, có thể dựa vào nguyên tắc hoạt động của khu vực này so với KVTN. Điều này sẽ được làm rõ hơn khi chúng ta bàn về đối tượng nghiên cứu của môn học. Nhưng có thể thấy một cách đơn giản là, trong nền kinh tế hỗn hợp ngày nay, luôn có sự đan xen kết hợp giữa hai hình thức phân bổ nguồn lực: Phân bổ nguồn lực theo cơ chế thị trường và phân bổ nguồn lực theo cơ chế phi thị trường.

Phân bổ nguồn lực theo cơ chế thị trường phải tuân theo các qui luật của thị trường như qui luật về sự khan hiếm, qui luật cung - cầu, qui luật giá trị... để phân bổ một cách có hiệu quả các nguồn lực của xã hội. Phương thức này sẽ lấy động cơ tối đa hoá lợi ích làm mục tiêu phân bổ. Nguồn lực sẽ được phân bổ vào những ngành, lĩnh vực hay địa bàn nào mang lại lợi ích tối đa cho người chủ sở hữu nguồn lực đó. Đây cũng chính là *bàn tay vô hình* theo cách gọi của Adam Smith và là cơ sở để hình thành KVTN.

Mặc dù vậy, cơ chế thị trường không thể bao quát hết toàn bộ nền kinh tế quốc dân, vì vẫn còn những mục tiêu khác mà xã hội muốn theo đuổi chứ không chỉ tối đa hoá lợi ích cá nhân, ví dụ như mục tiêu công bằng hay ổn định kinh

tế vĩ mô. Về mặt này, cơ chế thị trường không thể phân bổ hoặc phân bổ nguồn lực không đạt được mức như xã hội mong muốn. Do đó, cần phải có phương thức thứ hai, là phân bổ phi thị trường. Phương thức này thường sử dụng các công cụ can thiệp phổ biến của chính phủ để điều tiết cách phân bổ của thị trường, như thuế, trợ cấp, mệnh lệnh hành chính, DNNN... (xem chương VI). Chỉ có chính phủ mới có khả năng sử dụng các phương thức phân bổ phi thị trường, vì chính phủ có quyền năng cưỡng chế mà KVTN không có. Như chúng ta sẽ thấy trong các chương sau, chính nhờ quyền năng này mà chính phủ đã khắc phục được rất nhiều thất bại của thị trường. Bộ phận của nền kinh tế cần phải và có thể được phân bổ nguồn lực bằng cơ chế phi thị trường được gọi là KVCC.

Theo cách hiểu như vậy, có thể nêu một số lĩnh vực cơ bản sau đây được xếp vào KVCC:

- Hệ thống các cơ quan quyền lực của nhà nước như Quốc hội, Hội đồng nhân dân (HDND) các cấp, các cơ quan hành pháp (bộ máy chính phủ, các bộ, viện, Ủy ban nhân dân các cấp), các cơ quan tư pháp (toà án, viện kiểm sát)...
- Hệ thống quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội...
- Hệ thống KCHT kỹ thuật và xã hội (đường sá, bến cảng, cầu cống, mạng lưới thông tin đại chúng, hệ thống cung cấp dịch vụ công, trường học, bệnh viện công, các công trình bảo vệ môi trường...).
- Các lực lượng kinh tế của chính phủ (DNNN, tập đoàn kinh tế nhà nước, lực lượng dự trữ quốc gia...). Điểm cần lưu ý là KVCC bao gồm cả các DNNN, mặc dù các doanh nghiệp này ngày càng phải hoạt động theo những nguyên tắc, qui

luật của thị trường, nhưng chúng vẫn là một công cụ điều tiết kinh tế của chính phủ, thuộc sở hữu của chính phủ và chịu sự chỉ đạo trực tiếp của chính phủ (xem chương VI).

- Hệ thống an sinh xã hội (ASXH) (bảo hiểm xã hội (BHXH), bảo hiểm y tế, trợ cấp xã hội như trợ giúp khẩn cấp, trợ cấp cứu đói, trợ cấp thất nghiệp...).

1.4. Khu vực công cộng ở Việt Nam

Quá trình hình thành và phát triển của KVCC ở Việt Nam có thể khái quát lại thành hai giai đoạn lớn: Giai đoạn nước ta còn trong cơ chế kế hoạch hoá tập trung và giai đoạn từ khi chúng ta chuyển sang cơ chế thị trường, với mốc thời gian tương đối là trước và sau khi Đảng đề xướng đường lối Đổi mới năm 1986.

1.4.1. Trước năm 1986

Có thể nói, trong giai đoạn này, KVCC là khu vực chủ đạo, chi phối mọi mặt của đời sống xã hội. Chính phủ phát triển kinh tế quốc doanh trên tất cả các lĩnh vực, bao cấp cho kinh tế tập thể, hạn chế kinh tế tư nhân và gia đình, lập kế hoạch sản xuất, thu mua và phân phối sản phẩm chi tiết đến từng người dân. Trên thực tế, quan hệ hành chính đã thay thế cho phần lớn quan hệ thị trường.

Nhà nước qui định giá chi tiết cho các loại sản phẩm, sử dụng một phần quan trọng trong ngân sách để trợ giá cho các hàng tiêu dùng thiết yếu và giữ giá cả ổn định. Do đó, giá cả không phản ánh đúng giá trị và cũng không cho phép cạnh tranh giữa các doanh nghiệp. DNNN giữ vị trí độc quyền trong sản xuất, mua bán. Hệ thống ngân hàng thực chất chỉ là một kênh khác của ngân sách nhà nước (NSNN). Ngoài

thương bị hạn chế và kiểm soát gắt gao, đầu tư nước ngoài không được khuyến khích và trên thực tế cũng khó thu hút được. DNNN và cơ quan nhà nước dựa vào nhau trong mối quan hệ phức tạp về lợi ích và quyền lực.

Trong điều kiện đó, KVTN không những nhỏ bé, mà còn bị bóp nghẹt. Thị trường và người tiêu dùng không có tiếng nói có hiệu lực đối với doanh nghiệp và cơ quan nhà nước là người quyết định quan trọng nhất đối với hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, thông qua các quan hệ mang tính hành chính, mệnh lệnh. Có thể nói, trong bối cảnh đó, KVCC ở Việt Nam đã thay thế, lấn át KVTN.

1.4.2. Sau năm 1986

Cùng với việc chuyển nền kinh tế sang vận hành theo cơ chế thị trường, dần dần đã có sự phân định ngày càng rõ nét trong vai trò của KVCC và KVTN. Chính phủ không cần thiết phải xuất hiện như một lực lượng kinh doanh nữa, mà chuyển sang là người định mục tiêu, tổ chức, điều tiết, hỗ trợ, hướng dẫn và tạo môi trường kinh tế và pháp luật thuận lợi cho hoạt động sản xuất kinh doanh.

Đứng trước vai trò mới, KVCC của Việt Nam đã có những chuyển biến sâu sắc. Chính phủ đã thúc đẩy hàng loạt cải cách về thể chế kinh tế để tạo điều kiện thúc đẩy sự phát triển của KVTN, như khoán sản phẩm, phát triển các thành phần kinh tế (TPKT), mở rộng quyền tự chủ cho DNNN, đổi mới công tác kế hoạch hoá, xuất nhập khẩu, giá cả tín dụng... Đầu tư của ngân sách cũng có chuyển biến mạnh, giảm dần bao cấp qua vốn đầu tư và tín dụng cho DNNN, hướng mạnh sang phát triển KCHT và xoá đói giảm nghèo (XĐGN). Cải cách hành chính đã có những bước tiến ban đầu theo hướng

đơn giản hoá thủ tục hành chính, tinh giản bộ máy, xoá bỏ các văn bản pháp luật bất hợp lý, mâu thuẫn, chồng chéo... Hệ thống DNNN đã và đang có những cải biến sâu sắc. Số lượng DNNN giảm dần thông qua quá trình cổ phần hoá và sắp xếp lại, song hiệu quả sản xuất kinh doanh lại không ngừng gia tăng. Điều này được thể hiện rõ qua tốc độ tăng trưởng cao và đóng góp lớn của khu vực này cho nền kinh tế quốc dân (Biểu 1.1). DNNN đang phấn đấu thực sự đảm nhận tốt vai trò chủ đạo của mình, không phải ở số lượng mà là chất lượng hoạt động, là công cụ sắc bén để chính phủ can thiệp vào nền kinh tế, là lực lượng mở đường cho các TPKT khác phát triển và đi đầu trong nghiên cứu và triển khai công nghệ mới. Hệ thống ASXH đã bước đầu được hình thành và phát triển. Cho đến nay, hệ thống này bao gồm hai thành phần chính là BHXH và trợ cấp xã hội.

Biểu 1.1: Tốc độ tăng trưởng và tỷ trọng của DNNN trong GDP

Đơn vị tính: %

Năm	1990	1991	1992	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003
Chỉ tiêu											
1. Tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế (GDP)	5,32	6,0	8,3	9,5	9,3	8,2	5,8	6,8	6,84	7,04	7,24
2. Tốc độ tăng trưởng của các doanh nghiệp	2,27	7,71	12,8	13,6	14,5	12,6	8,4	7,7	10,0	10,2	11,2
3. Tốc độ tăng trưởng của DNNN	15,4	12,2	20,2	9,4	11,3	9,7	5,7	7,7	7,8	7,50	7,7
4. Tỷ trọng của DNNN trong GDP	34,0	36,5	40,0	40,2	39,9	40,5	40,0	38,5	38,6	38,4	38,0

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám thống kê hàng năm.

Tuy nhiên, đánh giá chung thì KVCC Việt Nam vẫn còn bộc lộ rõ những yếu kém, chưa theo kịp yêu cầu của đổi mới. Sự yếu kém đó thể hiện trên các mặt sau:

- Về bộ máy hành chính, "...nền hành chính nhà nước còn mang nặng dấu ấn của cơ chế tập trung quan liêu bao cấp... [cụ thể là]... chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước... chưa được xác định thật rõ và phù hợp...; hệ thống thể chế hành chính chưa đồng bộ, còn chồng chéo và thiếu thống nhất, thủ tục hành chính... còn rườm rà, phức tạp, trật tự kỷ cương chưa nghiêm; tổ chức bộ máy còn chồng chéo, nhiều tầng nấc...; đội ngũ cán bộ công chức còn nhiều điểm yếu về phẩm chất, tinh thần trách nhiệm, năng lực chuyên môn, kỹ năng hành chính...; bộ máy hành chính ở các địa phương và cơ sở chưa thực sự gần gũi với dân, không nắm chắc được những vấn đề nổi cộm trên địa bàn, lúng túng, bị động khi xử lý các tình huống phức tạp..."⁽¹⁾

- Hệ thống KCHT đã có những chuyển biến tích cực nhưng vẫn chưa đáp ứng được mục tiêu đề ra. Hệ thống đó vừa thiếu về số lượng, vừa yếu về chất lượng. Tình trạng mất cân đối nghiêm trọng vẫn diễn ra trong phát triển KCHT ở thành thị so với nông thôn, miền xuôi so với miền núi, khu vực miền Bắc và miền Nam so với miền Trung. Đầu tư vào lĩnh vực này vẫn chủ yếu từ NSNN, chưa huy động được nguồn lực của các TPKT khác tham gia vào phát triển KCHT. Nguy cơ tụt hậu so với các nước trong khu vực vẫn còn lớn. Điều này có thể thấy rõ qua Biểu 1.2.

⁽¹⁾ Chính phủ CHXNCN Việt Nam, *Chương trình Tổng thể Cải cách Hành chính Nhà nước giai đoạn 2001-2010*.

**Biểu 1.2: Tình hình kết cấu hạ tầng ở Việt Nam
so với các nước trong khu vực**

Chỉ tiêu	Việt Nam	Các nước thu nhập thấp (trừ Ấn Độ và Trung Quốc)	Các nước Đông Á và Thái Bình Dương
Tỉ lệ thất thoát chuyển tải và phân phối điện (%)*	16	19	9
Sản lượng điện trên đầu người (kwh), 1996	225	238	902
Được cung cấp nước sạch (%)*	47	55	77
Cước phí trung bình cuộc gọi nội hạt (USD/3 phút) 1996	0,108	0,098	0,110
Số máy điện thoại thuê bao trên 1.000 người, 1996	21	16	60
Tỉ lệ đường đã được phủ mặt (%), 1996	10-15	18	Không có
Tỉ lệ đường đã được phủ mặt trong tình trạng kém (%), 1996	91	20**	Không có
Đường sắt (km/1.000 dân), 1995	0,039	0,106	Không có

* Số liệu của Việt Nam là cho năm 1998, còn các nước khác là cho năm 1996.

** Thực tiễn tốt nhất đối với các nước đang phát triển.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, Việt Nam: Giải pháp đưa khu vực tư nhân tham gia vào lĩnh vực cơ sở hạ tầng: Các cơ hội cho Việt Nam, 1999.

- Hệ thống DNNN vẫn bộc lộ rõ những yếu kém chưa khắc phục được như: Hiệu quả sản xuất kinh doanh, sức

cạnh tranh của các DNNN còn thấp, tốc độ phát triển chưa cao; không ít DNNN vẫn còn ỷ lại vào sự bảo hộ, bao cấp của nhà nước. Quy mô các DNNN vẫn còn nhỏ, cơ cấu còn nhiều bất hợp lý, dàn trải, chồng chéo về ngành nghề và tổ chức quản lý. Công nợ của các DNNN ngày càng tăng; lao động thiếu việc làm và dôi dư còn lớn; trình độ quản lý phân lớn còn yếu kém. Trình độ kỹ thuật, công nghệ của DNNN còn hết sức lạc hậu.

- Hệ thống ASXH chủ yếu mới chỉ tiếp cận được các DNNN, khu vực có vốn đầu tư nước ngoài và các doanh nghiệp tư nhân (DNTN) lớn. Phạm vi bao phủ hẹp (đối với hệ thống BHXH chỉ có khoảng 15% lực lượng lao động tham gia). Chế độ bảo hiểm còn đơn điệu, không linh hoạt nên kém hấp dẫn. Nhiều hình thức bảo hiểm quan trọng như bảo hiểm thất nghiệp hay hình thức bảo hiểm tự nguyện chưa được xây dựng. Các tỉ lệ đóng góp, hưởng lợi và nguyên tắc tham gia đều chưa được xác định phù hợp.

Thực trạng trên xuất phát từ những nguyên nhân cơ bản sau đây:

- Xuất phát điểm nước ta quá thấp, NSNN nhỏ bé, mất cân đối nghiêm trọng và kéo dài. Vì vậy, trong bố trí ngân sách chủ yếu cho việc giải quyết các nhu cầu thiết yếu, chủ yếu đầu tư cho khu vực sản xuất hàng hoá cá nhân, chưa có điều kiện đầu tư nhiều cho KVCC, nhất là lĩnh vực KCHT.

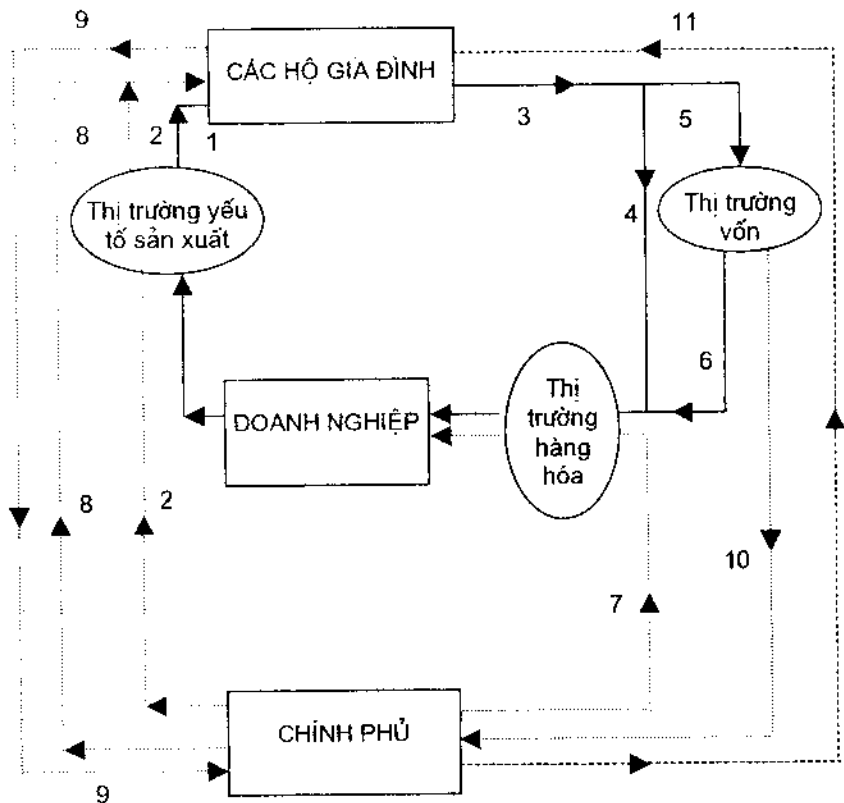
- Bộ máy hành chính một thời gian dài đã quá quen với cung cách vận hành của nền kinh tế tập trung quan liêu bao cấp, do đó chưa có sự thích nghi đồng bộ, kịp thời với cơ chế mới. Cải cách hành chính đi chậm so với cải cách kinh tế và thể chế.

• Cơ chế thu hút vốn đầu tư của các TPKT khác vào những lĩnh vực trước đây được coi là của KVCC chưa được định hình rõ nét. Tâm lý thụ động, trông chờ vào nhà nước và chính quyền cấp trên vẫn còn nặng nề. Thói quen được bao cấp, bảo hộ vẫn chưa giải quyết triệt để.

Tình hình trên cho thấy, sự kém cỏi của KVCC đang ảnh hưởng đến phát triển kinh tế. Tuy nhiên, để KVCC ở Việt Nam thực sự đảm nhiệm được vai trò mới của mình trong nền kinh tế thị trường thì khu vực này còn phải đi tiếp một chặng đường dài, khó khăn và phức tạp, cùng với hàng loạt những cuộc cải cách toàn diện, triệt để trên nhiều lĩnh vực. Trong đó, cải cách hành chính nhà nước, cải cách khu vực DNNN và cải cách tài chính ngân hàng đang được coi là những đột phá khâu quan trọng từ nay đến năm 2010.

1.5. Chính phủ trong vòng tuần hoàn kinh tế

Từ những phân tích trên đây, chúng ta đã thấy rõ rằng KVCC và KVTN có những chức năng khác nhau trong nền kinh tế thị trường. Tuy nhiên, hoạt động của chúng lại có sự tác động qua lại với nhau và cùng liên kết với nhau trong một quá trình kinh tế chung. Để hiểu rõ hơn về sự liên kết này, chúng ta hãy cùng xem xét sự có mặt của KVCC, hay chính phủ, trong vòng tuần hoàn kinh tế sẽ làm thay đổi bức tranh kinh tế nói chung như thế nào. Trước tiên, chúng ta hãy xét những mối quan hệ cơ bản nhất khi chưa có chính phủ, tức là thị trường chỉ hoàn toàn bao gồm các tác nhân của KVTN hoạt động, đó là hộ gia đình và doanh nghiệp. Để đơn giản, hãy tạm giả định là không có tiết kiệm doanh nghiệp và hoạt động ngoại thương. Hình 1.1 mô tả những mối quan hệ đó.



Hình 1.1: Chính phủ trong vòng tuần hoàn kinh tế

Khi chưa có chính phủ, doanh nghiệp mua các yếu tố đầu vào từ các hộ gia đình (đường 1) để sản xuất các đầu ra. Còn các hộ gia đình sử dụng thu nhập từ việc bán các yếu tố nguồn lực mà mình sở hữu để mua các đầu ra đó trên thị trường hàng hoá (đường 4). Như vậy, vòng tuần hoàn đơn giản nhất đã khép kín.

Đến đây, chúng ta đưa thêm chính phủ vào vòng tuần hoàn này. Khi đó, Hình 1.1 mô tả các luồng thu nhập - chi tiêu và nhân tố - sản phẩm khác nhau của hai khu vực. Các đường liền nét là chỉ những luồng chu chuyển trong KVTN, còn các đường đứt nét thể hiện luồng chu chuyển của KVCC.

Khi có thêm chính phủ, cần nhớ rằng KVCC cũng mua các yếu tố sản xuất (đường 2) như KVTN và cũng mua hàng hóa đầu ra như các hộ gia đình (đường 7). Ngoài việc mua các yếu tố đầu vào và đầu ra, chính phủ còn tiến hành các khoản thanh toán chuyển nhượng (đường 8). Chính phủ tạo nguồn thu bằng cách đánh thuế (đường 9) và đi vay (đường 10).

Trong hình vẽ này, có thể thấy KVCC và KVTN có quan hệ bện xoắn vào nhau. Lưu ý rằng, KVCC tham gia với tư cách là người mua trên cả thị trường đầu vào lẫn đầu ra. Nó hoạt động như một bộ phận không thể tách rời trong hệ thống định giá. Chính vì vậy, khi hoạch định các chính sách tài khóa, chính phủ cần dự kiến trước những phản ứng của KVTN. Đánh thuế vào bất kỳ điểm nào trong hệ thống cũng có thể dẫn đến những phản ứng rất khác nhau, khiến cho gánh nặng thuế có thể được chuyển đến những điểm rất xa so với điểm ban đầu trong vòng tuần hoàn. Ngoài ra, chính phủ không chỉ chuyển một phần thu nhập của KVTN sang sử dụng công cộng, mà thông qua việc mua sắm trên thị trường yếu tố sản xuất và thị trường hàng hóa, chính phủ cũng tạo thêm luồng thu nhập cho các hộ gia đình. Vì thế, sẽ hoàn toàn hiểu sai nếu cho rằng KVCC là một khu vực "thống trị hoàn toàn" KVTN. Trái lại, chúng liên kết với nhau và tác động qua lại với nhau trong mô hình mà chúng ta gọi là nền kinh tế hỗn hợp.

Hình 1.1 không chỉ có thể phân tích dưới dạng các luồng

thu nhập và chi tiêu, mà còn có thể được xem xét dưới góc độ luồng nhân tố và sản phẩm. Quay ngược chiều các mũi tên trong hình và di chuyển theo hướng ngược chiều kim đồng hồ, chúng ta thấy các đường 1 và 2 thể hiện luồng các yếu tố đầu vào được "chảy vào" KVTN và công cộng, còn các đường 4, 6, 7 là luồng sản phẩm đầu ra của các doanh nghiệp được chuyển lần lượt đến người mua tư nhân và chính phủ⁽¹⁾. Còn đường 11 cho biết luồng hàng hóa và dịch vụ công cộng được cung cấp miễn phí hoặc thu phí trực tiếp người sử dụng. Cần lưu ý rằng các hàng hóa và dịch vụ mà chính phủ cung cấp (đường 11) chỉ một phần là do chính phủ sản xuất (từ các yếu tố đầu vào huy động được ở đường 2); phần còn lại là do các DNTN sản xuất nhưng bán cho chính phủ để chính phủ cung cấp (như đã thể hiện qua đường 7).

Như vậy, đến đây chúng ta đã có những hình dung ban đầu về vị trí và vai trò của chính phủ trong một nền kinh tế thị trường. Vậy tại sao lại cần có chính phủ can thiệp vào nền kinh tế thị trường và khi nào cần có sự can thiệp đó? Đó là nội dung của mục nghiên cứu dưới đây.

2. CƠ SỞ KHÁCH QUAN CHO SỰ CAN THIỆP CỦA CHÍNH PHỦ VÀO NỀN KINH TẾ

Nhắc lại quan điểm của Adam Smith rằng, cạnh tranh có thể dẫn dắt con người theo đuổi lợi ích công cộng trong khi đang theo đuổi lợi ích cá nhân (tối đa hoá lợi nhuận). Lập luận đứng đằng sau quan điểm này của Smith rất đơn giản:

⁽¹⁾ Tất nhiên, còn có hoạt động bán hàng hóa và dịch vụ của các DNNN ra thị trường. Trong hình vẽ này, sự đóng góp đó của các DNNN được gộp chung với luồng sản phẩm từ các doanh nghiệp.

Nếu có một hàng hoá hay dịch vụ nào mà các cá nhân ưa chuộng nhưng hiện tại chưa được sản xuất ra, thì họ sẵn sàng trả giá cho việc có hàng hoá và dịch vụ đó. Những người có đầu óc kinh doanh thì luôn tìm mọi cơ hội để tạo ra thêm lợi nhuận cho mình. Nếu giá trị của một hàng hoá nào đó đối với người tiêu dùng cao hơn chi phí sản xuất chúng thì sản xuất hàng hoá này sẽ mang lại lợi nhuận cho các hãng. Vì thế, các hãng sẽ không bỏ qua cơ hội đó. Tương tự như vậy, nếu có cách sản xuất nào rẻ hơn cách hiện có thì người kinh doanh nào phát hiện ra cách đó sẽ đánh gục các hãng cạnh tranh khác. Kết quả, quá trình tìm kiếm lợi nhuận của các hãng đã giúp cung cấp cho người tiêu dùng những hàng hoá có nhu cầu bằng một phương thức sản xuất hiệu quả nhất. Theo cách lập luận này, rõ ràng không cần có một cơ quan hay tổ chức nào của chính phủ đứng ra quyết định xem có nên sản xuất một loại hàng hoá nào đó hay không.

Nói chung, tất cả các nhà kinh tế đều nhất trí cho rằng cạnh tranh sẽ dẫn đến hiệu quả cao và đó là một động lực kích thích sự đổi mới và sáng tạo. Tuy vậy, không phải lúc nào thị trường cạnh tranh cũng đưa lại những kết quả đạt hiệu quả như thế. Vậy những trường hợp đó là trường hợp nào? Đây là vấn đề trọng tâm của nhiều nghiên cứu lý luận về kinh tế học trong vài thập kỷ qua trong một nhánh lý thuyết kinh tế gọi là kinh tế học phúc lợi.

Kinh tế học phúc lợi là một nhánh của lý thuyết kinh tế quan tâm đến sự mong muốn của xã hội đối với các trạng thái kinh tế khác nhau. Lý thuyết về kinh tế học phúc lợi được sử dụng để phân biệt các trường hợp trong đó thị trường được coi là hoạt động có hiệu quả với các trường hợp mà thị trường thất bại, không thể đưa ra được kết quả mong muốn.

2.1. Các tiêu chuẩn về hiệu quả sử dụng nguồn lực

2.1.1. Hiệu quả Pareto và hoàn thiện Pareto

Hiện nay, khi nói đến hiệu quả, các nhà kinh tế thường dùng khái niệm **hiệu quả Pareto**, mang tên nhà kinh tế - xã hội học người Italia Vilfredo Pareto (1848 - 1923). Một sự phân bổ nguồn lực được gọi là đạt hiệu quả Pareto nếu như không có cách nào phân bổ lại các nguồn lực để làm cho ít nhất một người được lợi hơn mà không phải làm thiệt hại đến bất kỳ ai khác. Khái niệm hiệu quả Pareto thường được dùng như một tiêu chuẩn để đánh giá mức độ đáng có của các cách phân bổ nguồn lực khác nhau. Nếu sự phân bổ chưa đạt hiệu quả Pareto có nghĩa là vẫn còn sự "lãng phí" theo nghĩa còn có thể cải thiện lợi ích cho người nào đó mà không phải làm giảm lợi ích của người khác.

Một khái niệm khác có liên quan chặt chẽ đến hiệu quả Pareto là khái niệm **hoàn thiện Pareto**. Nếu còn tồn tại một cách phân bổ lại các nguồn lực làm cho ít nhất một người được lợi hơn mà không phải làm thiệt hại cho bất kỳ ai khác thì cách phân bổ lại các nguồn lực đó là hoàn thiện Pareto so với cách phân bổ ban đầu.

Như vậy, hiệu quả và hoàn thiện Pareto có quan hệ chặt chẽ với nhau. Một sự phân bổ mà chưa hiệu quả thì còn có thể hoàn thiện nó bằng cách phân bổ lại nguồn lực giữa các bên. Tuy nhiên, không có gì chắc chắn là một cách phân bổ hiệu quả Pareto sẽ "tốt hơn" một cách phân bổ chưa hiệu quả.

Khái niệm về hiệu quả Pareto dường như xa lạ với cách hiểu thông thường của chúng ta về tính hiệu quả, theo đó hiệu quả có nghĩa là đưa ra được một kết quả mong muốn với chi phí hoặc nỗ lực tối thiểu. Nói cách khác, không có nỗ lực

hoặc chi phí nào bỏ ra một cách lãng phí, không mang lại kết quả hữu ích gì. Tuy nhiên, nếu để ý kỹ thì có thể thấy rằng, khái niệm hiệu quả Pareto của các nhà kinh tế tuy chính xác hơn cách hiểu thông thường, nhưng chúng đều hàm ý giống nhau.

Giả sử rằng, mức lợi ích của mỗi cá nhân tùy thuộc vào lượng hàng hoá và dịch vụ mà họ tiêu dùng mỗi năm. Với tổng nguồn lực có hạn và điều kiện công nghệ kỹ thuật cho trước, nếu tránh được sự lãng phí thì có thể sản xuất thêm được hàng hoá. Sản lượng tăng thêm này có thể giúp một số cá nhân tiêu dùng nhiều hơn mà không phải giảm lượng tiêu dùng của người khác. Điều này sẽ chỉ dừng lại khi không thể tăng thêm sản xuất được nữa, tức là đã đạt được hiệu quả trong sản xuất.

Tương tự, mọi người có thể làm tăng lợi ích của mình mà không phải giảm lợi ích của người khác bằng cách tiến hành những sự trao đổi đôi bên cùng có lợi. Nếu cá nhân trong nền kinh tế được tự do trao đổi thì họ có thể tự tạo thêm lợi ích cho mình bằng cách trao đổi những hàng hoá mình có nhưng không thiết yếu với mình bằng với người khác lấy những hàng hoá khác mà mình cần hơn người kia. Quá trình này sẽ chỉ dừng lại khi không còn khả năng tiến hành những sự trao đổi như vậy nữa, tức là đã đạt hiệu quả trong trao đổi.

Như vậy, tiêu chuẩn hiệu quả Pareto dựa trên một quan điểm cho rằng, cá nhân phải được tự do theo đuổi lợi ích cá nhân, với điều kiện sự theo đuổi đó không làm phương hại đến lợi ích của người khác.

2.1.2. Điều kiện đạt hiệu quả Pareto

Trước tiên, hãy xét một mô hình đơn giản nhất về một

nền kinh tế chỉ có hai người là A và B, sử dụng hai loại đầu vào có lượng cung cố định là vốn (K) và lao động (L), để sản xuất và tiêu dùng hai loại hàng hóa là lương thực (X) và quần áo (Y). Điều kiện công nghệ là cho trước. Những câu hỏi cần được làm rõ ở đây là:

(1) Làm thế nào để phân bổ các đầu vào cố định của nền kinh tế vào một phương án sản xuất có hiệu quả, tức là làm thế nào để đạt hiệu quả trong sản xuất?

(2) Khi nền kinh tế đã sản xuất ra được một mức sản lượng nhất định về lương thực và quần áo, làm thế nào để phân phối chúng một cách hiệu quả giữa các thành viên trong xã hội, tức là đạt hiệu quả phân phối?

(3) Nếu có nhiều phương án phân phối đạt hiệu quả thì phương án nào là tối ưu nhất, với nghĩa nó vừa đảm bảo khả thi về mặt kỹ thuật, vừa thỏa mãn tối đa lợi ích của dân cư, tức là đạt hiệu quả kết hợp (sản xuất - phân phối)?

Theo phân tích về mô hình cân bằng tổng quát của Kinh tế học Vi mô, để một nền kinh tế đạt hiệu quả Pareto toàn diện, trong cả lĩnh vực sản xuất, phân phối và hỗn hợp, cần có ba điều kiện như sau (xem Phụ lục chương I).

(1) Điều kiện hiệu quả sản xuất: Tỷ suất thay thế kỹ thuật biên giữa 2 loại đầu vào bất kỳ của tất cả các hãng sản xuất phải như nhau: $MRTS_{LK}^X = MRTS_{LK}^Y$.

(2) Điều kiện hiệu quả phân phối: Tỷ suất thay thế biên giữa 2 loại hàng hóa bất kỳ của tất cả các cá nhân tiêu dùng phải như nhau: $MRS_{XY}^A = MRS_{XY}^B$.

(3) Điều kiện hiệu quả hỗn hợp: Tỷ suất chuyển đổi biên giữa 2 hàng hóa bất kỳ phải bằng tỷ suất thay thế biên giữa chúng của tất cả các cá nhân: $MRT_{XY} = MRS_{XY}^A = MRS_{XY}^B$.

2.1.3. Điều kiện biên về hiệu quả

Mặc dù điều kiện hiệu quả Pareto rất hữu ích trong lý thuyết kinh tế, nhưng các tiêu chí mà nó đưa ra lại quá nặng về kỹ thuật. Không phải lúc nào chúng ta cũng dễ dàng tính được các tỉ suất thay thế hay tỉ suất chuyển đổi của hàng hoá. Do đó, khả năng áp dụng điều kiện này trong thực tế rất hạn chế. Để khắc phục điều đó, các nhà kinh tế đưa ra một nguyên tắc đơn giản hơn tiêu chuẩn hiệu quả Pareto, đó là điều kiện biên về hiệu quả.

Điều kiện cần thiết để có mức sản lượng hiệu quả về một hàng hoá nào đó trong một thời gian nhất định có thể dễ dàng suy ra từ tiêu chuẩn Pareto. Để xác định xem liệu các nguồn lực phân bổ cho việc sản xuất một hàng hoá nào đó đã hiệu quả hay chưa, người ta thường so sánh giữa lợi ích tận thu thêm khi sản xuất thêm một đơn vị hàng hoá (hay còn gọi là **lợi ích biên**, ký hiệu là **MB**) với chi phí phát sinh thêm để sản xuất đơn vị hàng hoá đó (hay còn gọi là **chi phí biên**, ký hiệu là **MC**). Lợi ích biên này có thể được đo bằng lượng tiền tối đa mà một người tiêu dùng sẵn sàng từ bỏ để có thêm đơn vị hàng hoá. Chẳng hạn, nếu một cá nhân sẵn sàng từ bỏ 2.000 đồng tiền mua hàng hoá khác để chuyển sang mua một ổ bánh mì mà không cảm thấy được lợi hơn hay bị thiệt đi thì lợi ích biên của ổ bánh mì là 2.000 đồng. Còn chi phí biên để sản xuất ổ bánh mì đó là số tiền tối thiểu cần thiết để thù lao cho những người sở hữu yếu tố sản xuất mà không làm họ cảm thấy thiệt thòi. Nếu chi phí biên của ổ bánh mì là 1.000 đồng thì có nghĩa là người chủ các yếu tố sản xuất (người lao động, chủ sở hữu máy móc, nhà xưởng, nguyên vật liệu...) sẽ thấy được lợi hơn khi được trả hơn 1.000 đồng và sẽ thấy thiệt hơn khi được trả thấp hơn 1.000 đồng.

Điều kiện biên về hiệu quả nói rằng, nếu lợi ích biên để sản xuất một đơn vị hàng hoá lớn hơn chi phí biên thì đơn vị hàng hoá đó cần được sản xuất thêm. Trái lại, nếu lợi ích biên nhỏ hơn chi phí biên thì sản xuất đơn vị hàng hoá đó là sự lãng phí nguồn lực. Mức sản xuất hiệu quả nhất về hàng hoá này sẽ đạt khi lợi ích biên bằng chi phí biên:

$$MB = MC \quad (1.1)$$

hay **lợi ích biên ròng** (hiệu số giữa MB và MC) bằng 0.

Nguyên tắc biên về hiệu quả thực chất là một cách phát biểu khác đi của tiêu chuẩn hiệu quả Pareto và được áp dụng rất rộng rãi trong phân tích các quyết định về chính sách công. Đó cũng là cơ sở để cân nhắc các quyết định đầu tư. Trong suốt các chương sau của cuốn sách này, nó cũng được dùng như một nguyên tắc chủ đạo để đánh giá tính hiệu quả trong hoạt động của chính phủ.

2.2. Định lý cơ bản của Kinh tế học Phúc lợi

2.2.1. Nội dung Định lý cơ bản của Kinh tế học Phúc lợi

Định lý cơ bản của Kinh tế học Phúc lợi phát biểu rằng⁽¹⁾:

Chừng nào nền kinh tế còn là cạnh tranh hoàn hảo, tức

⁽¹⁾ Nội dung của Định lý cơ bản về Kinh tế học Phúc lợi bàn đến ở đây còn được gọi là Định lý thứ nhất của Kinh tế học Phúc lợi. Ngoài ra, còn Định lý thứ hai là định lý đảo của Định lý thứ nhất. Định lý này phát biểu rằng, trong một nền kinh tế tuân thủ các qui luật kinh tế thông thường và với những điều kiện nhất định, chính phủ có thể đạt tới bất kỳ một cách phân bổ hiệu quả nào bằng cách tiến hành phân phối lại thu nhập ban đầu (bằng các công cụ phân phối lại lý tưởng, không gây tổn thất cho xã hội), sau đó để nền kinh tế cạnh tranh hoàn hảo tự hướng dẫn nền kinh tế đi tới điểm mong muốn đó.

là những người sản xuất và tiêu dùng còn chấp nhận giá, thì chừng đó, trong những điều kiện nhất định (sẽ được bàn đến sau), nền kinh tế sẽ tất yếu chuyển tới một cách phân bổ nguồn lực đạt hiệu quả Pareto.

Như vậy, nền kinh tế cạnh tranh sẽ "tự động" phân bổ các nguồn lực một cách hiệu quả nhất mà không cần bất kể một sự định hướng tập trung hóa nào. Để thấy được tại sao Định lý này lại đúng, cần nhớ rằng, khi nền kinh tế cạnh tranh hoàn hảo thì mọi cá nhân đều đứng trước những mức giá như nhau và họ không có khả năng thay đổi giá cả thị trường.

Nhắc lại từ kiến thức Kinh tế Vi mô rằng, tất cả các hãng sản xuất đều chọn phương án sản xuất có tổng chi phí nhỏ nhất bằng cách để đường đẳng lượng của họ tiếp xúc với đường đẳng phí. Khi đó, độ dốc của các đường đẳng lượng ($MRTS_{LK}$) sẽ bằng độ dốc đường đẳng phí (P_L/P_K , với P_L và P_K lần lượt là giá lao động và giá vốn). Vì P_L và P_K không đổi nên hiển nhiên $MRTS^A_{LK} = MRTS^Y_{LK} = P_L/P_K$, hay điều kiện hiệu quả sản xuất được thỏa mãn.

Tương tự, tất cả các cá nhân đều tối đa hóa lợi ích tiêu dùng bằng cách để đường bàng quan tiếp xúc với đường ngân sách, hay để độ dốc đường bàng quan (MRS_{XY}) bằng độ dốc đường ngân sách (P_X/P_Y , với P_X và P_Y lần lượt là giá lương thực và quần áo). Vì P_X , P_Y không đổi nên $MRS^A_{XY} = MRS^B_{XY} = P_X/P_Y$ hay điều kiện hiệu quả phân phối được thỏa mãn.

Mặt khác, cũng vì cạnh tranh hoàn hảo nên các hãng tối đa hóa lợi nhuận sẽ sản xuất tại điểm chi phí biên bằng giá, tức là $MC_X = P_X$ và $MC_Y = P_Y$. Thay kết quả này vào điều kiện thứ 3 ở trên sẽ thấy:

$$MRS_{XY}^A = MRS_{XY}^B = P_X/P_Y = MC_X/MC_Y = MRT_{XY}$$

Hay điều kiện hỗn hợp được thoả mãn.

Như vậy, chừng nào các cá nhân còn theo đuổi động cơ tối đa hóa lợi ích thì kết quả phân bổ nguồn lực sẽ đạt hiệu quả. Hiệu quả Pareto đòi hỏi tỉ số giá giữa các hàng hóa phải đúng bằng tỉ suất chi phí biên giữa chúng và thị trường cạnh tranh sẽ đảm bảo điều đó. Lưu ý rằng, Định lý cơ bản của Kinh tế học Phúc lợi này về cơ bản chính là luận điểm *bàn tay vô hình* của Adam Smith.

2.2.2. Hạn chế của tiêu chuẩn Pareto và Định lý cơ bản của Kinh tế học Phúc lợi

Mặc dù là một chỉ dẫn quan trọng cho sự phân bổ nguồn lực có hiệu quả, nhưng tiêu chuẩn Pareto nói chung và Định lý cơ bản của Kinh tế học Phúc lợi nói riêng đã bộc lộ rõ bốn hạn chế chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, Định lý cơ bản của Kinh tế học Phúc lợi chỉ đúng trong môi trường cạnh tranh hoàn hảo. Như ta đã thấy, nền kinh tế trong thực tế không phải lúc nào cũng đảm bảo được điều kiện này. Vì thế, khi sự không hoàn hảo của thị trường xuất hiện cũng đồng nghĩa với việc hiệu quả Pareto không được đảm bảo. Do đó, cần có chính phủ can thiệp.

Thứ hai, hiệu quả chỉ là một tiêu chuẩn để quyết định xem một sự phân bổ nguồn lực cụ thể là tốt hay xấu, chứ không phải tiêu chuẩn duy nhất. Nó chỉ quan tâm đến mức lợi ích tuyệt đối của từng cá nhân chứ không quan tâm đến mức lợi ích tương đối giữa các cá nhân với nhau. Nói cách khác, nó không quan tâm đến sự bất bình đẳng. Một sự thay đổi làm người giàu càng giàu thêm nhưng không giúp gì cho

người nghèo vẫn được coi là hoàn thiện Pareto, tuy nó làm sự bất bình đẳng trong xã hội thêm sâu sắc. Tuy nhiên, một xã hội công bằng, dân chủ, văn minh thì không thể chấp nhận cách phân bổ nguồn lực bất công như vậy. Do đó, đảm bảo công bằng xã hội trở thành một sứ mệnh quan trọng của chính phủ.

Thứ ba, tiêu chuẩn Pareto chỉ đưa ra một dấu hiệu tốt về hiệu quả phân bổ nguồn lực trong điều kiện nền kinh tế ổn định. Nhưng khi nền kinh tế đứng trước tỉ lệ lạm phát cao, bản thân giá cả cũng đưa ra tín hiệu sai lệch về tính hiệu quả này. Vì thế, đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô lại trở thành một nhiệm vụ khác nữa của chính phủ. Bằng các công cụ chủ yếu như chính sách tài khoá, chính sách tiền tệ, chính phủ cần thiết và có khả năng đảm nhiệm tốt chức năng này.

Thứ tư, Định lý cơ bản của Kinh tế học Phúc lợi được nghiên cứu trong bối cảnh một nền kinh tế đóng. Tuy nhiên, khi nền kinh tế tham gia vào thương mại quốc tế, đặc biệt trong xu thế toàn cầu hoá hiện nay, thì tính hiệu quả kinh tế không chỉ được xem xét *tĩnh*, mà phải được đặt trong một mối quan hệ *động* với các bạn hàng thương mại quốc tế. Do đó, chính phủ còn có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc đại diện cho quyền lợi quốc gia trong đàm phán quốc tế.

Chính những lý do nêu trên đã tạo nên một cơ sở khách quan cho sự can thiệp của chính phủ vào nền kinh tế. Đó là:

- Chính phủ can thiệp để khắc phục thất bại thị trường, nhằm nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực.
- Chính phủ can thiệp để phân phối lại thu nhập và nguồn lực, nhằm đảm bảo công bằng xã hội.
- Chính phủ can thiệp để ổn định nền kinh tế vĩ mô,

nhằm tạo ra một môi trường cạnh tranh lành mạnh cho các chủ thể trong nền kinh tế quốc dân.

- Chính phủ đại diện cho quyền lợi quốc gia trên trường quốc tế.

Những chức năng cơ bản đó sẽ được nêu chi tiết hơn trong mục 3.1 dưới đây.

2.3. Thất bại thị trường - cơ sở để chính phủ can thiệp vào nền kinh tế

Thất bại của thị trường là những trường hợp mà thị trường cạnh tranh không thể sản xuất ra hàng hóa và dịch vụ ở mức như xã hội mong muốn.

Những trường hợp thất bại thị trường chủ yếu là:

2.3.1. Độc quyền thị trường

Khi thị trường chỉ do một hay một số ít các hãng thống trị thì nguy cơ tồn tại một thể lực độc quyền, chi phối thị trường là rất lớn. Các hãng có quyền lực độc quyền có thể tạo thêm lợi nhuận siêu ngạch cho mình bằng cách tăng giá mà không sợ có những đối thủ mới gia nhập thị trường. Để ngăn chặn nguy cơ này, chính phủ cần kiểm soát chặt chẽ thị trường để đảm bảo rằng các rào cản đối với sự gia nhập thị trường không trở thành những phương tiện khuyến khích quyền lực độc quyền.

2.3.2. Ngoại ứng

Đây là trường hợp xảy ra khi tác động của một giao dịch trên thị trường có ảnh hưởng đến một đối tượng thứ ba, ngoài người bán và người mua, nhưng những tác động này không được tính đến. Trong những trường hợp như vậy, cân bằng

thị trường sẽ không đạt hiệu quả xã hội, vì hoặc lợi ích biên hoặc chi phí biên của tư nhân không nhất quán với lợi ích hoặc chi phí biên mà xã hội chấp nhận. Ví dụ, khói xả từ các phương tiện giao thông hoặc nhà máy có thể gây ô nhiễm môi trường, nhưng những tổn hại cho môi trường đó không được tính thành chi phí đối với chủ các phương tiện và nhà máy, do vậy họ không có ý thức giảm bớt hoạt động của mình vì lợi ích chung. Trong những trường hợp này, chính phủ phải can thiệp để buộc các bên tham gia giao dịch thị trường phải tính đến tác động mà mình gây ra cho đối tượng thứ ba, nhờ đó có thể điều chỉnh các hoạt động của thị trường đạt tới mức tối ưu xã hội.

2.3.3. Hàng hóa công cộng

Trong nhiều trường hợp, thị trường không thể cung cấp những hàng hóa hoặc dịch vụ hữu ích cho xã hội, đơn giản là vì không thể hoặc rất khó khăn để chia nhỏ hàng hóa đó thành từng đơn vị tiêu dùng. Lợi ích tiêu dùng hàng hóa này chỉ có thể được thụ hưởng chung giữa tất cả mọi người. Những hàng hóa đó được gọi là hàng hóa công cộng (HHCC), để phân biệt chúng với những hàng hóa cá nhân (HHCN) là hàng hóa mà lợi ích tiêu dùng chúng không được chia sẻ với những người không bỏ tiền ra mua chúng. Đặc điểm nổi bật của HHCC là cùng một lượng hàng hóa này có thể do nhiều người cùng thụ hưởng, mà không làm giảm lợi ích thụ hưởng của những người tiêu dùng hiện có. Quốc phòng là một trường hợp điển hình về HHCC vì biến động dân số hàng ngày không làm giảm lợi ích an ninh mà những công dân hiện tại đang được hưởng. Một đặc điểm khác của hàng hóa này là không dễ gì ngăn cản những cá nhân không đóng góp tài chính để cung cấp chúng tiêu dùng chung. Ngay cả khi ai

đó từ chối không góp tiền cho ngân sách quốc phòng thì anh ta vẫn được bảo vệ, chừng nào hệ thống quốc phòng của quốc gia còn hoạt động. Điều đó có nghĩa rằng, các DNTN nếu sản xuất và cung cấp HHCC thì sẽ gặp khó khăn rất lớn trong việc tạo doanh thu để bù đắp chi phí. Đây được coi là luận cứ mạnh nhất, chứng minh cho sự cần thiết phải có chính phủ đứng ra cung cấp HHCC.

2.3.4. Thông tin không đối xứng

Người tiêu dùng và người sản xuất thường yêu cầu chính phủ phải can thiệp vào thị trường vì họ không có đủ thông tin về việc mua sắm hoặc sản xuất hàng hóa và tham gia những công việc nhất định. Đôi khi, trong thị trường xuất hiện trường hợp một bên nào đó tham gia thị trường (người mua hoặc người bán) có thông tin đầy đủ về các đặc tính sản phẩm hơn so với bên kia. Chẳng hạn, trong thị trường y tế, người bán (bác sĩ) có nhiều thông tin về sản phẩm mà anh ta bán hơn là người mua (bệnh nhân). Trong thị trường bảo hiểm, người mua (những khách hàng tìm đến mua bảo hiểm) biết rõ về xác suất xảy ra tình huống rủi ro hơn là người bán (công ty bảo hiểm). Hiện tượng này được gọi là hiện tượng *thông tin không đối xứng*. Khó khăn trong việc thu thập đủ thông tin đã có ảnh hưởng tiêu cực đến hoạt động của nhiều thị trường, khiến các nguồn lực được phân bổ quá nhiều hoặc quá ít cho thị trường đó so với mức hiệu quả xã hội. Ngoài ra, nó còn tạo động cơ cho bên có thông tin đầy đủ hơn lợi dụng lợi thế này để thu lợi cho mình trên sự thiệt thòi của bên kia. Sự can thiệp của chính phủ trong các thị trường như vậy sẽ giúp bổ sung thông tin cho thị trường, hoặc kiểm soát hành vi của những bên có lợi thế về thông tin để đảm bảo thị trường hoạt động suôn sẻ.

2.3.5. Bất ổn định kinh tế

Sự vận hành mang tính chất chu kỳ của nền kinh tế đã khiến lạm phát và thất nghiệp trở thành những căn bệnh kinh niên của nền kinh tế thị trường và gây rất nhiều tổn thất cho xã hội. Việc chính phủ chủ động sử dụng các chính sách tài khóa và tiền tệ để cố gắng ổn định hóa nền kinh tế chính là những nỗ lực để đạt đến trạng thái toàn dụng nhân công. Mặc dù các chính sách ổn định hóa của chính phủ nhiều khi không tiêu hao nhiều nguồn lực của xã hội, nhưng đó lại là sự trợ giúp đắc lực để giúp thị trường hoạt động hiệu quả hơn. Vì các chính sách ổn định hóa thường được tiếp cận dưới góc độ kinh tế vĩ mô nên trong Giáo trình này sẽ được trình bày thành một chương tách biệt, chương IV.

Những cơ sở khác cho sự can thiệp của chính phủ vào nền kinh tế

Những nguyên nhân trên đây về các dạng thất bại của thị trường cho thấy, bản thân thị trường có thể đưa đến những kết cục phi hiệu quả, nếu không có sự can thiệp của chính phủ. Nhưng ngay cả khi nền kinh tế đã vận hành có hiệu quả thì vẫn còn hai lý do nữa để chính phủ có thể can thiệp, đó là phân phối lại thu nhập và hàng hóa khuyến dụ.

2.3.6. Mất công bằng xã hội

Nhiều người cho rằng, sự không hoàn hảo của thị trường thường dẫn đến những kết cục thiếu công bằng. Chính phủ phải có trách nhiệm phân phối lại thu nhập giữa các tầng lớp dân cư, đồng thời trợ giúp cho các đối tượng dễ bị tổn thương như người già, người nghèo, trẻ em, người tàn tật. Thông

thường, chính phủ có thể tiến hành các chương trình trợ cấp trực tiếp cho từng cá nhân để giúp họ thoát khỏi cảnh nghèo đói. Nhiều khi, các chương trình phân phối lại còn được thực hiện dưới dạng cung cấp các phương tiện, dịch vụ cho cả cộng đồng, như chương trình xây dựng điện, đường, trường học, trạm xá ở nông thôn, góp phần XDGN.

Tương tự, việc sử dụng quyền lực của chính phủ để tạo ra sự bình đẳng về cơ hội cho mọi công dân, không phân biệt tình trạng cá nhân, có thể làm lợi cho xã hội nói chung vì nó sẽ giúp các cá nhân có nhiều cơ hội hơn để đặt năng lực của mình vào công việc phù hợp nhất, có năng suất cao nhất.

2.3.7. Hàng hóa khuyến dụng, phi khuyến dụng

Lý do thứ hai để chính phủ can thiệp vào nền kinh tế có hiệu quả Pareto nảy sinh từ việc cá nhân có thể không hành động vì mục tiêu tốt nhất của mình. Nhiều nhà kinh tế cho rằng, cá nhân nói chung đôi khi khá thiếu cẩn, không nhận thức được đầy đủ lợi ích hoặc tác hại của việc tiêu dùng một hàng hóa hay dịch vụ nào đó, ngay kể cả khi họ có đầy đủ thông tin. Nhiều người đều biết đội mũ bảo hiểm khi đi xe máy sẽ giảm bớt nguy cơ tử vong khi không may gặp tai nạn, nhưng không thiếu người vẫn tiếp tục lái xe đầu trần. *Những hàng hóa hay dịch vụ mà việc tiêu dùng chúng có lợi cho cá nhân và xã hội, nhưng cá nhân không tự nguyện tiêu dùng, khiến chính phủ phải bắt buộc họ sử dụng gọi là hàng hóa khuyến dụng.*

Tất nhiên, có thể đưa ra trường hợp đối ngược với hàng hoá khuyến dụng, mà có thể được gọi là ***hàng hoá phi khuyến dụng***. Đó là trường hợp những hàng hoá hay dịch vụ mà việc tiêu dùng chúng có hại cho cá nhân và xã hội,

nhưng cá nhân lại không tự nguyện từ bỏ, khiến chính phủ phải có biện pháp không khuyến khích hoặc ngăn cấm việc sử dụng những hàng hoá và dịch vụ đó. Ở Việt Nam, rượu, thuốc lá là loại hàng hoá phi khuyến dụng mà chính phủ hạn chế sử dụng; còn cờ bạc, ma túy, vũ khí là những loại bị ngăn cấm.

Cơ sở ủng hộ sự can thiệp của chính phủ trong trường hợp hàng hóa khuyến dụng bắt nguồn từ một chức năng được gọi là chức năng **phụ quyền** của chính phủ. Nhiều người cho rằng, vai trò của chính phủ ở đây cũng giống như vai trò người cha trong gia đình. Khi người cha thấy con cái mình chỉ hành động vì lợi ích trước mắt, mà không nghĩ đến tương lai lâu dài, thì người cha phải can thiệp để điều chỉnh hành vi của con cái. Sự can thiệp này có thể chỉ ở mức độ giáo dục, giải thích, nhưng nếu cần thì có thể biến thành mệnh lệnh bắt buộc.

Mặc dù vai trò phụ quyền của chính phủ trong một số trường hợp tỏ ra hoạt động tốt như đối với thị trường được phẩm hay giáo dục, nhưng việc lạm dụng chức năng này có thể khiến chính phủ trở thành độc đoán hoặc vi phạm thô bạo vào quyền tự do cá nhân. Vì thế, nhiều nhà kinh tế cho rằng, cần giới hạn phạm vi thực hành vai trò phụ quyền của chính phủ.

3. CHỨC NĂNG, NGUYÊN TẮC VÀ NHỮNG HẠN CHẾ TRONG SỰ CAN THIỆP CỦA CHÍNH PHỦ VÀO NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

Đến đây, chúng ta đã có những cơ sở quan trọng để luận chứng cho sự cần thiết phải có mặt chính phủ trong những trường hợp cụ thể, giúp thị trường hoạt động có hiệu quả hơn

và các kết quả kinh tế tạo ra công bằng hơn. Phần này sẽ làm rõ những chức năng và nguyên tắc chủ yếu của chính phủ để can thiệp vào thị trường và cả những hạn chế mà chính phủ gặp phải khi thực hiện các chức năng đó.

3.1. Chức năng của chính phủ

Ngoài chức năng muôn thuở của chính phủ là xây dựng và bảo vệ các khuôn khổ pháp luật, chính phủ còn có bốn chức năng kinh tế cơ bản sau đây:

3.1.1. Phân bổ nguồn lực nhằm nâng cao hiệu quả kinh tế

Mục tiêu kinh tế trọng tâm của chính phủ là hỗ trợ việc phân bổ nguồn lực để nâng cao hiệu quả kinh tế đạt mức như xã hội mong muốn. Giải quyết vấn đề này chính là chính phủ đã tập trung trả lời cho câu hỏi *cái gì và như thế nào* trong đời sống kinh tế. Chính sách kinh tế ở các nước khác nhau sẽ không giống nhau, tùy thuộc vào phong tục tập quán và tư tưởng chính trị của nước đó. Biểu hiện của việc thực hiện chức năng này là việc chính phủ đứng ra cung cấp các loại HHCC, điều tiết các luồng đầu tư vào các ngành, các vùng theo qui hoạch chung, khắc phục các thất bại của thị trường như độc quyền, ngoại ứng hay thông tin không đối xứng.

3.1.2. Phân phối lại thu nhập và đảm bảo công bằng xã hội

Ngay cả khi bàn tay vô hình của thị trường có hiệu quả thì nó vẫn có thể tạo ra những sự phân phối thu nhập rất bất bình đẳng. Khi quốc gia còn ở mức phát triển thấp, những nguồn lực sẵn có dành cho việc phân phối lại còn rất hạn chế.

Nhưng khi đã phát triển cao hơn thì cùng với sự thịnh vượng chung, chính phủ cũng sẽ có khả năng dành nhiều nguồn lực hơn để cung cấp các dịch vụ cho người nghèo. Đây được coi là chức năng kinh tế lớn thứ hai của chính phủ. Phân phối lại thu nhập thường được thực hiện thông qua chính sách thuế khóa và chi tiêu. Mặc dù vậy, đôi khi chính phủ vẫn điều tiết trực tiếp bằng các mệnh lệnh hành chính.

3.1.3. Ổn định hoá kinh tế vĩ mô

Ngày nay, khi khoa học kinh tế đã phát triển mạnh, loài người đã có nhận thức đầy đủ hơn về nguyên nhân gây ra lạm phát, thất nghiệp và các bất ổn định kinh tế khác, cũng như khả năng can thiệp chủ động của chính phủ để khắc phục các hiện tượng đó. Vì thế, chính phủ hiện nay có trách nhiệm không để tái diễn các cuộc suy thoái hoặc khủng hoảng trầm trọng như những năm 30 nữa. Công cụ để chính phủ thực hiện chức năng này là các chính sách tài khóa, tiền tệ và sự giám sát chặt chẽ thị trường tài chính. Ngoài ra, chính phủ còn tập trung vào việc hoạch định các chính sách thúc đẩy tăng trưởng dài hạn.

3.1.4. Đại diện cho quốc gia trên trường quốc tế

Trong những năm gần đây, thương mại và tài chính quốc tế đã trở nên hết sức quan trọng. Do đó, chính phủ đóng vai trò là đại diện cho quyền lợi quốc gia trên các diễn đàn quốc tế và đàm phán các hiệp định cùng có lợi với quốc gia khác trên thế giới. Các lĩnh vực thường xuất hiện trên các diễn đàn kinh tế quốc tế ngày nay là:

Tự do hóa thương mại. Một phần trong các chính sách kinh tế là đàm phán giảm dần các rào cản thương mại,

khuyến khích chuyên môn hóa và phân công lao động quốc tế. Trong những năm gần đây, Việt Nam cũng đã tham gia đàm phán về hàng loạt các hiệp định tự do hóa thương mại song phương và đa phương như Khu vực Thương mại Tự do ASEAN (AFTA) và đang chuẩn bị để xin gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO).

Các chương trình hỗ trợ quốc tế. Các nước giàu thường có nhiều chương trình hỗ trợ, giúp cải thiện cuộc sống cho người nghèo ở các nước khác. Những chương trình này có thể tiến hành dưới dạng viện trợ nước ngoài trực tiếp, cứu trợ thiên tai và hỗ trợ kỹ thuật, cho vay ưu đãi, ưu đãi đối với hàng xuất khẩu từ các nước nghèo...

Phối hợp các chính sách kinh tế vĩ mô. Các quốc gia đều nhận thức được sự phụ thuộc lẫn nhau và xu hướng toàn cầu hóa nền kinh tế thế giới đang ngày một gia tăng. Điều đó có nghĩa là các nước phải có sự phối hợp với nhau trong các chính sách vĩ mô để chống lại lạm phát, thất nghiệp và khủng hoảng. Sự ra đời của đồng tiền chung châu Âu vừa qua là một bằng chứng rõ nét về sự phối hợp chính sách của các nước trong Liên minh châu Âu.

Bảo vệ môi trường thế giới. Khía cạnh gần đây nhất trong các chính sách kinh tế quốc tế là sự phối hợp giữa các nước để bảo vệ môi trường ở những khu vực mà nhiều nước cùng sử dụng hay cùng chịu ảnh hưởng lan tỏa của ô nhiễm. Lĩnh vực hoạt động tích cực nhất từ trước đến nay là bảo vệ ngư trường và chất lượng nước ở các con sông. Gần đây hơn, các nhà khoa học còn nhấn mạnh đến các vấn đề môi trường thế giới như suy thoái tầng ô zôn, hiện tượng sa mạc hóa, suy thoái rừng, sự mất dần đa dạng sinh học...

3.2. Nguyên tắc cơ bản cho sự can thiệp của chính phủ vào nền kinh tế thị trường

Có nhiều nguyên tắc chi phối sự hoạt động của chính phủ trong nền kinh tế. Dưới đây xin giới thiệu hai nguyên tắc có tính đặc trưng đối với sự can thiệp của chính phủ vào nền kinh tế thị trường.

3.2.1. Nguyên tắc hỗ trợ

Nội dung của nguyên tắc này là: Sự can thiệp của chính phủ phải nhằm mục đích cuối cùng, dài hạn là hỗ trợ, tạo điều kiện cho thị trường hoạt động hiệu quả hơn. Điều đó đòi hỏi phải có quan điểm dứt khoát về vai trò của KVCC trong nền kinh tế thị trường. Khác với nền kinh tế kế hoạch hoá trước đây, KVCC trong nền kinh tế thị trường không phải là để cạnh tranh nhằm lấn át KVTN, mà phải là chất xúc tác, tạo thuận lợi cho sự phát triển của khu vực đó, vì lợi ích chung của toàn xã hội. Muốn vậy, chính phủ phải tôn trọng và bảo vệ quyền sở hữu tư nhân, thúc đẩy môi trường cạnh tranh lành mạnh trong khuôn khổ pháp luật, đảm bảo sự ổn định kinh tế, an ninh chính trị và trật tự, công bằng xã hội.

3.2.2. Nguyên tắc tương hợp

Nếu nguyên tắc hỗ trợ chủ yếu nhằm xác định xem khi nào chính phủ cần can thiệp vào thị trường thì nguyên tắc tương hợp lại nhằm lựa chọn hình thức can thiệp tối ưu. Nội dung chính của nguyên tắc này là, trong hàng loạt các cách thức có thể có để can thiệp vào thị trường, chính phủ cần ưu tiên sử dụng những biện pháp nào tương hợp với thị trường, hay nói cách khác là không làm méo mó thị trường.

Tuy nhiên, trong thực tế, khó có thể tìm được cách can

thiệp nào không gây méo mó. Ví dụ, đánh thuế sẽ làm giá người mua phải trả cho hàng hoá và giá người bán nhận được có sự chênh lệch. Người mua thường phải trả giá cao hơn, còn người bán nhận được giá thấp hơn so với khi chưa đánh thuế. Do đó, nó làm cho cả lượng cầu và cung về hàng hoá đều giảm thấp hơn mức hiệu quả xã hội, dẫn đến những tổn thất vô ích mà xã hội phải gánh chịu. Vì thế, áp dụng nguyên tắc này trong thực tế có nghĩa là phải lựa chọn hình thức can thiệp nào ít gây méo mó nhất cho thị trường.

Thông thường, các hình thức can thiệp trực tiếp bằng mệnh lệnh hành chính không cho phép các đối tượng bị điều tiết có bất cứ cách lựa chọn nào khác hơn là phục tùng. Ngược lại, việc can thiệp gián tiếp thông qua các đòn bẩy kinh tế như thuế, lãi suất... là hình thức làm thay đổi mức giá mà các đối tượng đó nhận được, khiến họ phải điều chỉnh hành vi theo cách có lợi nhất cho mình. Bằng cách điều chỉnh hành vi như vậy mà mục tiêu can thiệp của chính phủ sẽ đạt được. Vì thế, cách can thiệp này được coi là tương hợp với thị trường hơn là cách can thiệp trực tiếp. Đây chính là hạn chế lớn nhất của mô hình kế hoạch hoá tập trung và việc chuyển từ kế hoạch hoá mệnh lệnh sang kế hoạch hoá định hướng ở nước ta từ sau thời kỳ Đổi mới chính là một nỗ lực phấn đấu nhằm thực hiện nguyên tắc tương hợp với thị trường.

3.3. Những hạn chế của chính phủ khi can thiệp

Mặc dù thất bại của thị trường và công bằng xã hội là những lý do tốt để chính phủ can thiệp vào nền kinh tế, nhưng điều đó không có nghĩa là sự can thiệp của chính phủ luôn có hiệu quả. Chính phủ không phải là liều thuốc vạn năng cho tất cả các khó khăn của thị trường, bởi lẽ bản thân chính phủ cũng có những hạn chế của riêng mình.

3.3.1. Hạn chế do thiếu thông tin

Một chính sách can thiệp muốn thực sự hữu hiệu thì cần có đầy đủ thông tin về thị trường. Tuy nhiên, chính phủ cũng đứng trước tình trạng thông tin không đầy đủ, khiến cho nhiều khi sự can thiệp của chính phủ không chính xác hoặc thiếu tính thực tiễn. Chẳng hạn, khi chính phủ quyết định trợ cấp cho người nghèo, nhưng do không có đầy đủ thông tin về tình trạng nghèo đói ở từng địa phương hoặc những nhu cầu bức thiết của họ nên kết quả có thể trợ cấp không đúng đối tượng, vừa làm lãng phí ngân sách quốc gia vừa có thể làm trầm trọng hơn sự phân hóa thu nhập trong xã hội.

3.3.2. Hạn chế do thiếu khả năng kiểm soát phản ứng của cá nhân

Chính phủ nhiều khi không thể lường hết được cá nhân sẽ phản ứng như thế nào trước những thay đổi về chính sách do chính phủ đề ra. Một khi sự phản ứng của tư nhân đi theo chiều hướng mà người hoạch định chính sách chưa dự kiến được thì chính sách có thể không đạt được hiệu quả mong muốn, hoặc thất bại. Chẳng hạn, việc cấm nhập khẩu thuốc lá ngoại của chính phủ là một chính sách nhằm hạn chế việc tiêu dùng một thứ hàng hoá *phi khuyến dụng*, bảo hộ sản xuất thuốc lá trong nước và tiết kiệm ngoại tệ. Tuy nhiên, với một quốc gia có hàng nghìn cây số bờ biển và biên giới đất liền như Việt Nam, việc kiểm soát buôn lậu thuốc lá ngoại dường như là một điều không khả thi. Kết quả, thuốc lá ngoại vẫn tràn ngập thị trường, còn chính phủ thì mất đi một khoản thuế nhập khẩu đáng lẽ thu được nếu cho phép nhập khẩu thuốc lá chính thức, nhưng đánh thuế.

3.3.3. Hạn chế do thiếu khả năng kiểm soát bộ máy hành chính

Việc ra quyết định trong KVCC thường phải trải qua một quá trình phức tạp, qua nhiều khâu nấc trung gian. Ví dụ, một đạo luật do Quốc hội thông qua, muốn thực sự được thực thi trong thực tiễn cần phải qua các bộ hoặc các cơ quan chuyên trách để cụ thể hóa thành các văn bản hướng dẫn thi hành luật. Ngoài ra, cần có hệ thống các cơ quan chấp pháp của nhà nước để đảm bảo các văn bản đó có hiệu lực. Nhiều khi, do sự phối hợp thiếu đồng bộ giữa các cơ quan này hoặc do sự không nhất quán về phương hướng hành động của các cơ quan nhà nước đã khiến các chính sách của chính phủ không có sức sống trong thực tiễn. Câu nói *nhiều chính sách thất bại của chính phủ được lát bằng những ý tưởng tốt đẹp* là một bằng chứng về hạn chế này của chính phủ.

3.3.4. Hạn chế do quá trình ra quyết định công cộng

Việc ra quyết định công cộng là một quá trình phức tạp, phải tuân theo những qui tắc bỏ phiếu nhất định mà không phải lúc nào cũng đem lại một kết quả có hiệu quả (xem chương V). Hành động của chính phủ sẽ ảnh hưởng đến nhiều người, nhưng lại được quyết định bởi một số những đại diện được bầu ra. Những người ra quyết định, vì thế, chịu sự chi phối của các cử tri, mà không phải lúc nào những cử tri đó cũng có lợi ích thống nhất với nhau. Điều này đặt người ra quyết định trước tình thế khó khăn khi phải điều hoà những lợi ích này. Đó cũng là lý do vì sao quá trình ra các quyết định công cộng thường mất thời gian, khó khăn, thậm chí bế tắc.

4. ĐỐI TƯỢNG, NỘI DUNG VÀ PHƯƠNG PHÁP LUẬN NGHIÊN CỨU MÔN HỌC

4.1. Đối tượng nghiên cứu của môn học

Kinh tế học nghiên cứu sự khan hiếm nguồn lực và cách thức xã hội lựa chọn việc phân bổ và sử dụng các nguồn lực khan hiếm đó. Cũng giống như các nhánh kinh tế học khác, Kinh tế Công cộng xem xét việc trả lời bốn câu hỏi cơ bản của kinh tế học: Sản xuất cái gì? Sản xuất như thế nào? Sản xuất cho ai? Và các quyết định kinh tế được đưa ra như thế nào? nhưng cách tiếp cận là từ góc độ chính phủ, hay vai trò của KVCC nhằm giải quyết các câu hỏi đó.

4.1.1. Sản xuất cái gì?

Hầu hết các hàng hoá và dịch vụ trên thị trường đều do KVTN sản xuất, dựa trên tín hiệu giá cả, phản ánh quan hệ cung cầu. Khi giá tăng, đồng nghĩa với việc người mua sẵn sàng trả giá cao hơn để có được hàng hoá, thì đó là dấu hiệu để các nhà sản xuất tư nhân tăng lượng cung ứng cho thị trường và qua đó sẽ nhận được mức lợi nhuận cao hơn. Điều ngược lại sẽ đúng khi giá giảm.

Tuy nhiên, còn có nhiều loại hàng hoá và dịch vụ khác không có thị trường, mà điển hình là các HHCC. Trong trường hợp này, rõ ràng không thể dựa vào tín hiệu giá cả được nữa và do đó KVTN sẽ không tham gia cung cấp. (Điều này sẽ được lý giải kỹ hơn ở chương II). Nhưng xã hội thì không thể thiếu đường sá, sân bay, hải cảng được. Vì thế, chính phủ sẽ phải quyết định có nên cung cấp những hàng hoá, dịch vụ này hay không. Quyết định đó của chính phủ, về

lý thuyết, phải dựa trên sự cân nhắc về lợi ích và chi phí xã hội biên (chứ không phải lợi ích và chi phí tư nhân biên) của việc có thêm hàng hoá, dịch vụ đó. Nếu lợi ích xã hội biên lớn hơn chi phí xã hội biên thì chính phủ sẽ quyết định **cần phải** sản xuất hàng hoá hoặc dịch vụ đó, còn sản xuất như thế nào thì sẽ được trả lời tiếp ở câu hỏi thứ hai.

4.1.2. Sản xuất như thế nào?

Ngay cả khi chính phủ thấy rằng, một loại hàng hoá hoặc dịch vụ nào đó cần phải được sản xuất vì lợi ích xã hội, thì cũng không nhất thiết chính phủ phải trực tiếp đứng ra sản xuất những hàng hoá hoặc dịch vụ đó. Thậm chí, nhiều học giả còn cho rằng, đó là phương cách cuối cùng, khi những biện pháp khuyến khích tư nhân sản xuất không mang lại tác động như mong muốn.

Để giải quyết câu hỏi này, chính phủ có thể có những cách tiếp cận như sau:

- Tạo lập những cơ chế, chính sách đặc biệt để thu hút tư nhân tham gia sản xuất và khai thác, thu lợi nhuận. Chẳng hạn, có thể bằng những chính sách khuyến khích như miễn giảm thuế, trợ cấp một phần, nhà nước và nhân dân cùng làm... để thu hút tư nhân đầu tư vào KCHT ở nông thôn, vùng sâu, vùng xa. Hoặc chính phủ có thể sử dụng các hình thức BOT (sản xuất, khai thác, chuyển giao) để thu hút đầu tư tư nhân, cách làm này thường có hiệu quả đối với những loại hàng hoá mà tư nhân có khả năng thu lợi nhuận bằng cách khai thác dịch vụ của chúng. Bằng cách đó, chính phủ vẫn có được những hàng hoá như mong muốn, nhưng lại đa dạng hoá được nguồn vốn đầu tư và giảm bớt gánh nặng cho ngân sách quốc gia.

- Ký hợp đồng với KVTN để sản xuất theo đơn đặt hàng của chính phủ. Khác với trường hợp trên, ở đây tư nhân không chịu trách nhiệm khai thác hàng hoá dịch vụ đã sản xuất ra mà chỉ là người sản xuất theo đơn hàng của chính phủ. Nhiều nước đã sử dụng hình thức này, chẳng hạn như thuê tư nhân sản xuất quân trang, quân dụng cho quân đội. Hình thức này vẫn sử dụng kinh phí từ NSNN, nhưng sẽ có hiệu quả cao hơn, nếu những hàng hoá mà chính phủ ký hợp đồng thuộc những lĩnh vực mà tư nhân tỏ ra sản xuất có hiệu quả hơn DNNN (dệt may, lương thực...).

- Cuối cùng là việc chính phủ trực tiếp đứng ra sản xuất, thông qua các DNNN. Trường hợp này nên áp dụng khi KVCC tỏ ra có ưu thế hơn so với KVTN (như thuộc những lĩnh vực độc quyền nhà nước), hoặc không thể để tư nhân sản xuất (chẳng hạn do liên quan đến bí mật quốc gia).

Việc lựa chọn cách thức sản xuất nào là tùy quan điểm và hoàn cảnh cụ thể của từng quốc gia. Tuy nhiên, xét về góc độ kinh tế, nguyên tắc chung là chính phủ không nên làm thay hoặc làm tranh những trường hợp mà KVTN có thể tự giải quyết, nếu có một cơ chế thoả đáng. Điều đó cũng phù hợp với vai trò của KVCC trong nền kinh tế thị trường là hỗ trợ, thúc đẩy sự phát triển của KVTN.

4.1.3. Sản xuất cho ai?

Như trên đã nói, nếu nhìn nhận câu hỏi này dưới góc độ phân phối thì thị trường tư nhân không quan tâm đến vấn đề này, một khi công bằng xã hội không trực tiếp làm tăng lợi nhuận cho họ. Một DNTN nếu có thể sản xuất được thuốc chữa HIV/AIDS thì đó cũng không phải vì nó có thể cứu được nhiều mạng sống cho người nghèo, mà là vì câu về lợi được

phẩm này trên thế giới đang rất lớn và người ta sẵn sàng trả giá cao để có nó. Chính vì thế, một trong những khuyến nghị của các tổ chức phòng chống HIV/AIDS trên thế giới là phải sản xuất được thuốc, nhưng với giá rẻ, để người nghèo có thể tiếp cận được.

Trái lại, đảm bảo công bằng xã hội lại là một sứ mệnh của chính phủ. Đó là lý do vì sao, trong nhiều chính sách của chính phủ, vấn đề công bằng luôn được đặt ra như lý do quan trọng nhất. Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và XDGN của Việt Nam giai đoạn 2001-2010 là một ví dụ điển hình về sự quan tâm này.

4.1.4. Các quyết định kinh tế được đưa ra như thế nào?

Quyết định kinh tế trong KVTN là do chủ sở hữu doanh nghiệp (tức là các cổ đông), hoặc người được chủ sở hữu doanh nghiệp ủy quyền (giám đốc doanh nghiệp) đưa ra. Vì thế, có thể thấy các quyết định này về cơ bản là mang tính cá nhân, hoặc nếu có mang tính tập thể thì cũng chỉ ở một qui mô rất nhỏ, trong đó các thành viên cổ đông có một quyền lợi giống nhau, đó là lợi nhuận.

Cũng tương tự như vậy, quyết định của KVCC là do chủ sở hữu xã hội (người dân) hoặc đại diện được bầu của họ (các nhà chính trị điều hành chính phủ hoặc những người được các nhà chính trị đó chỉ định) đưa ra. Nhưng khác với KVTN, tính chất tập thể của những quyết định này rất cao. Các nhóm người do chính phủ đại diện lại rất khác nhau về quyền lợi, mục đích theo đuổi. Do đó, quyết định của KVCC là một quá trình lựa chọn công cộng (LCCC) rất phức tạp, thường xuyên có sự xung đột về lợi ích, đòi hỏi phải có cơ chế

... cầu hoà. Điều đó làm quá trình ra quyết định trong KVCC khó khăn, phức tạp hơn nhiều so với KVTN.

Những phân tích trên đây đã cho thấy rõ đối tượng nghiên cứu mang tính chất đặc thù của môn học Kinh tế Công cộng. Đó là, *môn học này nghiên cứu hành vi của KVCC, hay của chính phủ, khi can thiệp vào nền kinh tế thị trường, nhằm giải quyết các câu hỏi cơ bản của kinh tế học từ góc độ lợi ích xã hội.*

4.2. Nội dung nghiên cứu môn học

Kinh tế công cộng thường tập trung vào ba khía cạnh chính:

1. *Tìm hiểu xem KVCC tham gia những hoạt động kinh tế nào và chúng được tổ chức ra sao?* Chuyển sang nền kinh tế thị trường có sự điều tiết của nhà nước, chính phủ thường xuyên đứng trước câu hỏi cần tham gia những hoạt động nào trong nền kinh tế hoặc cần điều tiết đến đâu. Vì thế, có thể nói, trung tâm của môn học này là phân tích các hình thức can thiệp của chính phủ và đánh giá sự hợp lý của chúng trong nền kinh tế thị trường.

2. *Tìm hiểu và dự đoán trước tác động mà một chính sách của chính phủ có thể gây ra.* Vì chính sách của chính phủ sẽ ảnh hưởng đến toàn bộ các hoạt động khác nhau trong đời sống xã hội nên việc dự kiến trước phản ứng của các thành viên trong xã hội trước sự thay đổi môi trường luật pháp như thế nào sẽ rất quan trọng. Tất nhiên, hậu quả của một chính sách rất khó đánh giá. Ngay cả khi chính sách đã ban hành được một thời gian dài thì vẫn còn sự tranh cãi về tác động của chính sách đó là gì.

3. *Đánh giá các phương án chính sách.* Để làm được việc này, không chỉ cần hiểu biết về tác động của các chính sách mà còn cần đưa ra được các tiêu chuẩn đánh giá. Trước hết, cần nắm được mục tiêu của chính sách, sau đó là mức độ đạt được mục tiêu của các phương án đề xuất. Ngoài ra, còn cần dự kiến cả những tác động phụ mà mỗi phương án chính sách có thể gây ra nữa. Những yêu cầu này cũng không kém phần khó khăn so với hai nội dung trên, nhưng cũng chính vì thế mà nó làm môn học này luôn luôn mới lạ và thú vị.

4.3. Phương pháp luận nghiên cứu

Cũng giống như nhiều môn khoa học xã hội khác, môn Kinh tế Công cộng lấy phương pháp duy vật biện chứng và duy vật lịch sử làm các phương pháp nghiên cứu chủ đạo của mình. Ngoài ra, đây là một môn học nặng về phân tích nên các phương pháp phân tích của nó thường được chia làm hai loại:

4.3.1. Phương pháp phân tích thực chứng

Phân tích thực chứng là một phương pháp phân tích khoa học nhằm tìm ra mối quan hệ nhân quả giữa các biến số kinh tế. Phương pháp này mang tính khách quan, người phân tích không áp đặt trước quan điểm của mình về cái gì là tốt hoặc xấu, hoặc cái gì cần phải làm. Nó chỉ đơn thuần là tạo ra những giả thuyết dưới dạng "nếu... thì...", mà những giả thuyết đó có thể kiểm chứng được bằng thực tế.

Ví dụ: Khi phân tích tác động của chính sách mở một con đường mới, người phân tích thực chứng sẽ cố gắng tìm hiểu xem con đường mới sẽ có lợi cho người sử dụng như thế nào khi nó giúp giảm bớt thời gian và chi phí lưu thông giữa hai

dầu con đường. Còn khi xem xét tác động của một chính sách trợ cấp lương thực cho người thu nhập thấp thì phân tích thực chứng lại cố gắng tìm hiểu tác động của chương trình này đến giá cả và lượng tiêu dùng thực phẩm của các đối tượng nhận trợ cấp. Tất cả những dự báo này đều có thể kiểm định lại bằng thực tiễn để xem lý thuyết có đúng vững hay không.

4.3.2. Phương pháp phân tích chuẩn tắc

Phân tích chuẩn tắc là phương pháp phân tích dựa trên những nhận định chủ quan cơ bản về điều gì đáng có hoặc cần làm để đạt được những kết quả mong muốn. Người phân tích chuẩn tắc sẽ dựa trên các tiêu chuẩn, giá trị cho trước để lập luận xem có những chính sách nào tốt nhất có thể đạt các tiêu chuẩn đó. Như vậy, sản phẩm của phân tích chuẩn tắc sẽ là kiến nghị về những chính sách hay giải pháp cần thực hiện. Vì mỗi cá nhân dựa trên những chuẩn mực chủ quan nên phân tích chuẩn tắc khác nhau nên có thể đưa ra những nhận định chuẩn tắc không giống nhau, thậm chí trái ngược nhau.

Ví dụ: Khi xem xét dự án mở đường nói trên, người phân tích chuẩn tắc sẽ cố gắng trả lời những câu hỏi như: Nếu việc mở đường là nhằm tạo điều kiện thuận lợi hơn cho việc phát triển kinh tế nông thôn thì liệu có phương án chính sách nào có hiệu quả cao hơn việc mở đường hay không? Còn trong chương trình trợ cấp thực phẩm, họ sẽ xem xét xem việc trợ cấp bằng thực phẩm như vậy có hiệu quả bằng việc trợ cấp trực tiếp bằng tiền hay không?

Hai phương pháp phân tích trên có mối quan hệ bổ sung, hỗ trợ lẫn cho nhau. Phân tích thực chứng sẽ tạo thêm những

cơ sở lập luận vững chắc để các nhận định chuẩn tắc đưa ra có thêm căn cứ. Còn phân tích chuẩn tắc lại hữu ích đối với phân tích thực chứng ở chỗ nó xác định các vấn đề và những khía cạnh mà phân tích thực chứng cần tập trung nghiên cứu để kiểm định tác động của các thay đổi chính sách dự kiến đến mục tiêu đề ra. Chẳng hạn, nếu Bộ Tài chính đang dự kiến quy định giá trần đối với tiền thuê nhà của người nghèo, với hy vọng người nghèo có thể thuê được những căn hộ với giá phải chăng. Nếu các nhà phân tích thực chứng dự báo với những bằng chứng thuyết phục rằng, việc kiểm soát tiền thuê nhà sẽ dẫn đến tình trạng thiếu cung và chất lượng nhà cho thuê sẽ rất tồi, khiến người nghèo sẽ chịu thiệt chứ không phải được lợi như chính sách mong muốn thì Bộ Tài chính có thể sẽ phải xem xét lại đề xuất này.

CÂU HỎI ĐÚNG/SAI

Cho biết những nhận định dưới đây là đúng hay sai và giải thích vì sao?

1. Nền kinh tế hỗn hợp là nền kinh tế có sự điều tiết của cả hai bàn tay vô hình của thị trường và hữu hình của chính phủ, nhưng bàn tay của chính phủ mạnh hơn.
2. Vì KVCC là khu vực của chính phủ nên chính phủ cần có những chính sách ưu đãi cho khu vực này để cạnh tranh thắng thế KVTN.
3. Trong điều kiện nền kinh tế không ổn định thì phân bổ nguồn lực theo cơ chế thị trường không đảm bảo đạt được hiệu quả Pareto.
4. Chính sách ưu đãi tín dụng cho các DNNN đang thua

lỗ để duy trì công ăn việc làm cho người lao động là một chính sách tương hợp với thị trường.

5. Bản thân chính phủ cũng là một nguy cơ đe dọa cạnh tranh và sở hữu tư nhân.

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

7. Chương trình "Tấm lòng vàng" giúp đỡ người nghèo và người gặp hoàn cảnh khó khăn là một hoàn thiện Pareto.

8. Câu "*Nạn dịch SARS đã làm lượng khách du lịch đến nhiều nước châu Á trong năm 2003 giảm mạnh*" là một nhận định thực chứng.

9. Khi trả lời câu hỏi *sản xuất cái gì* trong KVCC, chính phủ chỉ dựa vào những quyết định chủ quan của mình chứ không căn cứ vào qui luật cung - cầu.

10. Nguyên tắc hỗ trợ yêu cầu chính phủ can thiệp vào nền kinh tế khi đảm bảo chắc chắn rằng sự can thiệp đó có hiệu quả hơn so với sự điều tiết của thị trường.

BÀI TẬP

1. Xuân sẵn sàng đổi ba chiếc áo lấy một hộp thực phẩm mà vẫn thấy thoả mãn như cũ. Thu lại sẵn sàng đánh đổi hai hộp thực phẩm lấy ba chiếc áo. Cách phân bố giữa áo và thực phẩm giữa hai người này đã đạt hiệu quả Pareto chưa? Nếu chưa thì vì sao? Bạn có thể gợi ý một cách trao đổi nào giữa hai người này để Xuân được lợi hơn mà không làm Thu bị thiệt? Để Thu được lợi hơn mà Xuân không bị thiệt? Đã cả hai đều có lợi?

2. 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 giảm sản lượng của ngành này thì lại phải bù đắp lại 1/4 đơn vị vốn. Làm thế nào để tăng sản lượng ô tô mà không ảnh hưởng đến sản lượng bông của nền kinh tế?

3. Một nhà kinh tế nhận xét: "Tiêu dùng bia dường như đã bão hòa. Trước đây, muốn có thêm một hộp bia phải đổi lấy 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 như thế nào sẽ có lợi hơn?

4. Chi phí xã hội biên về tiền lương trên thị trường lao động biến thiên theo hàm $W = 100.000 + 200L$, trong đó W là mức lương, tính bằng đồng/tháng, còn L là số giờ công/tháng. Đường cầu hàng tháng về nhân công là $W = 200.000 - 300L$.

a. Nếu thị trường lao động là cạnh tranh hoàn hảo thì có 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 một đạo luật qui định mức tiền lương tối thiểu là 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.

5. Chính phủ rất muốn các công ty tư nhân đầu tư vào vùng Tây Bắc, vì nó sẽ góp phần XDGN, tạo công ăn việc làm

và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế cho vùng này. Tuy nhiên, các công ty thì cho rằng, chi phí tư nhân cho việc đầu tư vào vùng Tây Bắc quá lớn, khiến họ thấy đầu tư vào đây không có lãi. Dùng đồ thị mô tả tình huống này và cho biết, nếu chính phủ muốn khuyến khích đầu tư tư nhân vào vùng này thì có thể sử dụng những biện pháp gì?

6. Dưới đây là nội dung một báo cáo về kết quả chương trình XĐGN của tỉnh X:

Trong 5 năm qua, tỉnh ta đã thực hiện thành công chương trình XĐGN do HĐND tỉnh đề ra, với mục tiêu là giảm bớt tình trạng thất nghiệp và tăng thu nhập cho người dân trong tỉnh. Theo điều tra mức sống, so với 5 năm trước, tỉnh ta đã tạo thêm được 8.000 việc làm mới. Thu nhập bình quân của một hộ gia đình đã tăng từ 120.000 đồng/hộ/tháng lên 150.000 đồng/hộ/tháng. Điều này cho thấy, các biện pháp do HĐND đề ra đã có tác dụng hữu hiệu. Để phát huy hơn nữa thành công này, trong thời gian tới cần tăng ngân sách cho chương trình XĐGN này thêm 20% nữa.

Trong các câu thảo luận trên, câu nào dựa trên phương pháp phân tích thực chứng, câu nào dựa trên phương pháp phân tích chuẩn tắc? Vì sao? Bằng kiến thức kinh tế của mình, anh (chị) hãy nêu lên các lập luận chuẩn tắc khác phản đối nhận định của báo cáo nói trên?

PHỤ LỤC CHƯƠNG I:

**CHỨNG MINH ĐIỀU KIỆN HIỆU QUẢ PARETO
QUA MÔ HÌNH CÂN BẰNG TỔNG THỂ**

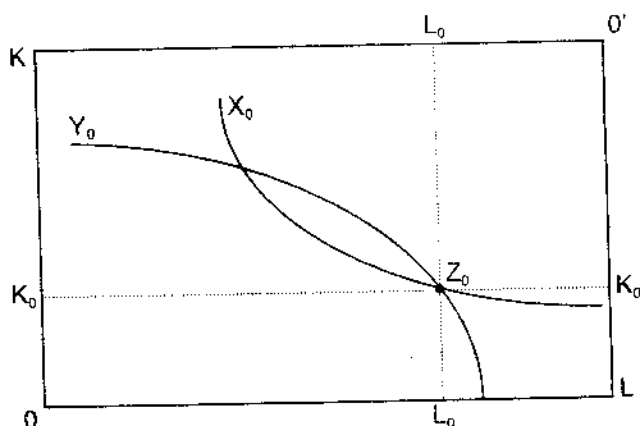
Hiệu quả Pareto đạt được khi nền kinh tế thỏa mãn các điều kiện hiệu quả trong sản xuất, trong phân phối và hiệu quả hỗn hợp. Phụ lục chương I sẽ trình bày chi tiết cách chứng minh cho những điều kiện hiệu quả đó.

1. Hiệu quả sản xuất

Hiệu quả sản xuất đạt được khi không thể phân bổ lại các đầu vào giữa các cách sử dụng khác nhau sao cho có thể tăng sản lượng của bất kỳ một hàng hóa nào mà không phải giảm sản lượng của hàng hóa khác. Trong mô hình hai hàng hóa, điều kiện này được thỏa mãn khi không thể tăng sản lượng X hoặc Y mà không phải giảm sản lượng của hàng hóa còn lại, cho trước điều kiện công nghệ của quốc gia.

Để tìm ra điều kiện hiệu quả sản xuất, cần phải sử dụng một mô hình có tên **Hộp Edgeworth**, mang tên nhà kinh tế học nổi tiếng người Anh cuối thế kỷ 19 F. Y. Edgeworth, như đã minh họa trong Hình 1A.1. Chiều dài của chiếc hộp này là tổng lượng lao động có thể có trong nền kinh tế trong một năm. Chiều cao của chiếc hộp là tổng lượng vốn mà nền kinh tế có được cũng trong năm đó. Lượng lao động và vốn được sử dụng cho ngành sản xuất lương thực được tính từ gốc O sang phải và lên trên. Ngược lại, lượng lao động và vốn được sử dụng cho ngành sản xuất quần áo lại được tính từ gốc O' sang

trên và xuống dưới. Nếu tất cả các nguồn lực trong nền kinh tế đều được sử dụng hết, thì bất kể một đầu vào nào nếu không được sử dụng trong ngành lương thực thì sẽ được sử dụng trong ngành quần áo. Như vậy, bất kể một điểm nào trong hộp Edgeworth này đều phản ánh một cách phân bổ đầu vào nhất định cho hai ngành sản xuất.



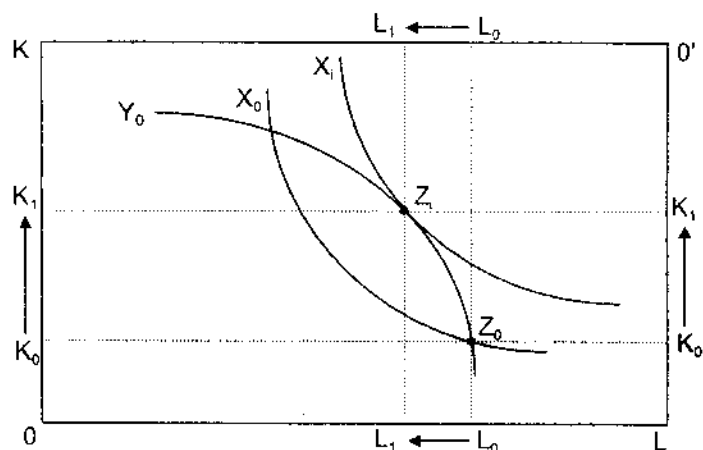
Hình 1A.1: Hộp Edgeworth

Ví dụ: Điểm Z_0 trong Hình 1A.1 cho biết nền kinh tế đã phân bổ OL_0 lao động và OK_0 vốn cho ngành lương thực, còn $O'L_0$ lao động và $O'K_0$ vốn cho ngành quần áo. Với cách phân bổ như vậy thì có thể sản xuất được bao nhiêu lương thực vào quần áo? Lưu ý là các đường X_0 và Y_0 trong hộp Edgeworth đều là các đường đẳng lượng.

Vì các đầu vào của ngành lương thực đều được tính từ gốc O nên khi đặt các đường đẳng lượng về hàng hóa X vào hộp Edgeworth, các đường đẳng lượng đó sẽ lõm về phía gốc O và càng di chuyển theo hướng đông bắc thì đường đẳng

lượng càng ứng với những mức sản lượng cao hơn. Trái lại, vì các đầu vào dành cho ngành quần áo được tính từ O' nên các đường đẳng lượng về hàng hóa Y sẽ lõm về phía O' và càng tiến về hướng tây nam thì càng ứng với các mức sản lượng cao hơn của Y. Tại Z_0 , đường đẳng lượng X_0 cắt đường đẳng lượng Y_0 chứng tỏ với cách phân bổ nguồn lực tại Z_0 thì nền kinh tế có thể sản xuất được X_0 lương thực và Y_0 quần áo.

Vấn đề đặt ra là cách sản xuất như ở Z_0 đã hiệu quả hay chưa? Hay nói cách khác, có thể tăng sản lượng X mà không phải giảm sản lượng Y hay không?

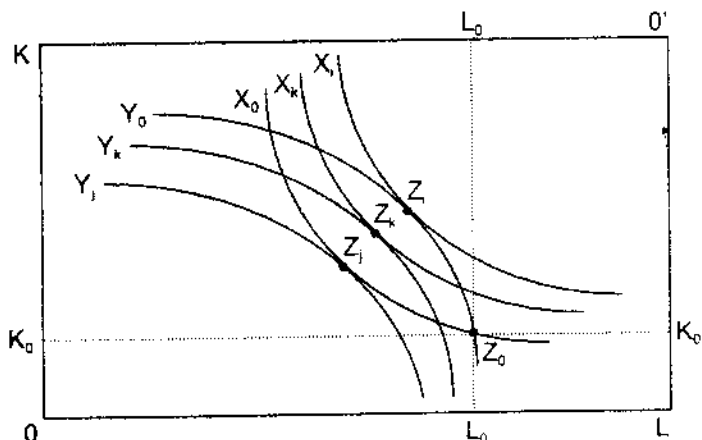


Hình 1A.2: Phân bổ lại các đầu vào để đạt hiệu quả sản xuất

Trong Hình 1A.2 có thể thấy, chừng nào các đường đẳng lượng của X còn có điểm chung với đường Y_0 thì chừng đó sản lượng của ngành Y còn không bị ảnh hưởng. Trong khi đó, đường đẳng lượng của X càng được dịch lên cao thì sản lượng của ngành X càng được cải thiện. Điều này sẽ dừng lại

khi đường đẳng lượng cao nhất của X tiếp xúc với Y_0 như đường X_0 .

Cách phân bổ đầu vào ở Z_1 có đặc điểm là không thể tăng sản lượng của một trong hai ngành này mà không phải giảm sản lượng của ngành kia. Vì thế, phương án sản xuất tại Z_1 đã đạt hiệu quả sản xuất.



Hình 1A.3: Các phương án đạt hiệu quả sản xuất xây dựng từ phương án Z_0

Như vậy, chỉ cần phân bổ lại các nguồn lực của nền kinh tế theo cách chuyển một phần L từ ngành X sang ngành Y và ngược lại, chuyển một phần K từ ngành Y sang ngành X là chúng ta đã tăng được sản lượng của ngành X mà không phải giảm sản lượng của ngành Y. Lưu ý rằng Z_1 không phải là điểm sản xuất hiệu quả duy nhất được cải thiện từ điểm Z_0 .

Nếu giữ nguyên sản lượng X_0 và ta di chuyển đường đẳng lượng của Y theo hướng tây nam cho đến khi nó tiếp

xúc với đường X_0 như tại điểm Z_1 trong Hình 1A.3 thì sản lượng Y đã tăng mà không làm giảm sản lượng X. Do vậy, Z_1 cũng là một điểm hiệu quả sản xuất. Tương tự, nếu đồng thời di chuyển các đường đẳng lượng của X và Y theo hướng ngược chiều nhau cho đến khi chúng tiếp xúc với nhau như tại điểm Z_k trong Hình 1A.3 thì đây cũng là một điểm hiệu quả sản xuất khác. Như vậy, từ một điểm sản xuất chưa hiệu quả có thể tạo thành vô số các điểm sản xuất hiệu quả khác nhau chỉ bằng cách phân bổ lại các đầu vào cho hợp lý giữa các ngành sản xuất. Tất cả các điểm sản xuất hiệu quả đó đều có chung một đặc điểm là tại đó, *các đường đẳng lượng tiếp xúc với nhau, tức là độ dốc của chúng bằng nhau.*

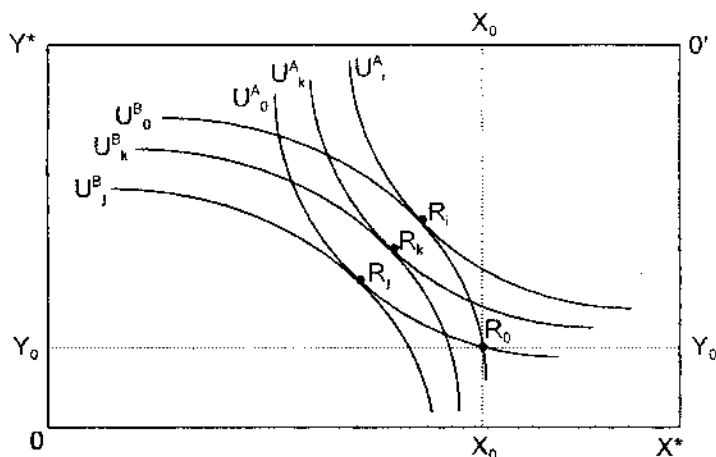
Nhắc lại kiến thức Kinh tế học Vi mô rằng, độ dốc của các đường đẳng lượng cho biết **tỉ suất thay thế kỹ thuật biên của lao động cho vốn** của mỗi loại hàng hóa, hay lượng vốn mà mỗi đơn vị lao động có thể thay thế được mà không làm thay đổi sản lượng đầu ra. Vì vậy, điều kiện để một phương án sản xuất đạt hiệu quả là tỉ suất thay thế kỹ thuật biên giữa hai loại đầu vào bất kỳ phải như nhau đối với tất cả các hàng hóa, hay:

$$MRTS^X_{LK} = MRTS^Y_{LK} \quad (1A.1)$$

2. Hiệu quả phân phối

Khi nền kinh tế đạt hiệu quả sản xuất thì mới chỉ đảm bảo sẽ sản xuất ở một điểm trên đường khả năng sản xuất (KNSX). Nhưng với mỗi điểm trên đường này, nền kinh tế sẽ sản xuất được một lượng lương thực và quần áo nhất định. Vậy làm thế nào để phân phối lượng đầu ra đó một cách hiệu quả nhất giữa các cá nhân? **Hiệu quả phân phối** ở đây chính là hiệu quả Pareto trong phân phối, tức là *tình trạng*

phân phối những lượng hàng hóa nhất định giữa các cá nhân theo cách không thể tăng thêm lợi ích cho người này mà không phải giảm lợi ích của người khác.



Hình 1A.4: Các phương án đạt hiệu quả phân phối xây dựng từ phương án R_0

Hình 1A.4 tách riêng hộp $OX^*O'Y^*$ ra khỏi đường KNS^V . Hàng hóa dành cho người A được tính từ gốc 0 sang phải và lên trên, còn của người B được tính từ gốc O' sang trái và xuống dưới. Tương tự như Hình 1A.1, điểm R_0 trong Hình 1A.4 thể hiện một cách phân phối 2 hàng hóa X và Y cho 2 cá nhân A và B. Tại R_0 , người A có X_0 đơn vị lương thực và Y_0 đơn vị quần áo.

Còn người B được $(X^* - X_0)$ đơn vị lương thực và $(Y^* - Y_0)$ đơn vị quần áo. Nếu đặt các đường bàng quan (ĐBQ) của cả hai cá nhân vào hộp Edgeworth này thì ta có thể biết mức độ lợi ích mà mỗi cá nhân có được từ cách phân phối này. Chỉ

cần nhớ là ĐBQ của A sẽ lồi về gốc 0 và lợi ích của A tăng dần theo hướng đông bắc. Còn ĐBQ của B sẽ lồi về gốc 0' và lợi ích của B tăng dần theo hướng tây nam. Rõ ràng cách phân phối sản phẩm tại R_0 chưa hiệu quả, với nghĩa còn có thể tăng lợi ích cho một trong hai người mà không phải giảm lợi ích của người kia.

Chẳng hạn, nếu chuyển bớt lương thực từ A sang B và quần áo từ B sang A tương ứng với việc giữ nguyên ĐBQ U^B , và dịch chuyển ĐBQ của A lên trên thì ta sẽ được hàng loạt những cách phân bổ hoàn thiện Pareto, cho tới khi đường này tiếp xúc với U^B_0 thì ta sẽ được một phân bổ hiệu quả Pareto như tại điểm R_1 . Trái lại, nếu giữ nguyên U^A_0 và dịch chuyển U^B xuống dưới cho đến khi tiếp xúc với U^A_0 tại R_1 thì ta lại được một phân bổ hiệu quả Pareto mới. Cuối cùng, nếu dịch chuyển cả U^A và U^B cùng một lúc theo hướng ngược chiều nhau cho đến khi chúng tiếp xúc nhau thì phân bổ hiệu quả kiểu R_k sẽ xuất hiện. Hình 1A.4 mô tả một số cách dịch chuyển các ĐBQ để tạo ra những hoàn thiện Pareto từ cách phân bổ R_0 ban đầu.

Tất cả các điểm phân phối đạt hiệu quả Pareto, do đó, cũng có một tính chất chung là tại đó, ĐBQ của các cá nhân tiếp xúc với nhau, tức là có độ dốc bằng nhau. Mà độ dốc của ĐBQ lại phản ánh *tỉ suất thay thế biên giữa hai hàng hóa của mỗi cá nhân, hay lượng hàng hóa Y có thể thay thế cho mỗi đơn vị hàng hóa X mà không làm lợi ích tiêu dùng của cá nhân thay đổi*. Như vậy, điều kiện để một phương án phân phối đạt hiệu quả Pareto là *tỉ suất thay thế biên giữa hai hàng hóa bất kỳ phải như nhau đối với tất cả các cá nhân*, hay:

$$MRS^A_{XY} = MRS^B_{XY} \quad (1A.2)$$

3. Hiệu quả hỗn hợp sản xuất - phân phối

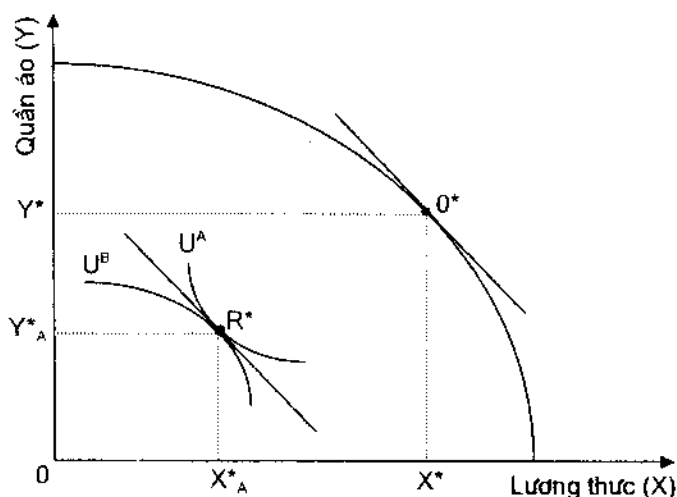
Khi cả đầu vào và các sản phẩm đầu ra đều được phân bổ theo cách không thể làm cho bất kể ai đó được lợi hơn mà không phải làm thiệt hại cho người khác thì đạt được phân bổ nguồn lực *tối ưu Pareto*. *Khi đạt đến tình trạng tối ưu Pareto thì không thể tạo thêm bất kỳ một lợi ích ròng nào bằng cách phân bổ lại việc sử dụng các đầu vào giữa các ngành sản xuất hay trao đổi các đầu ra giữa những người tiêu dùng.*

Dễ dàng có thể tìm ra điều kiện để đạt hiệu quả hỗn hợp qua một ví dụ đơn giản bằng số. Giả sử $MRS^A_{XY} = MRTS^B_{XY} = 1$, có nghĩa là nền kinh tế đã đạt hiệu quả phân phối và tại cách phân phối này, người tiêu dùng sẵn sàng đổi 1 đơn vị lương thực lấy 1 đơn vị quần áo. Nhưng giả sử khi đó, $MRT_{XY} = 5$, tức là nguồn lực mà nền kinh tế sử dụng để sản xuất ra 1 đơn vị lương thực tương đương với nguồn lực cần thiết để sản xuất 5 đơn vị quần áo. Như vậy, nếu giảm bớt tiêu dùng lương thực của A hoặc B đi 1 đơn vị và dùng các đầu vào trước đây cần để sản xuất ra đơn vị lương thực ấy chuyển sang sản xuất quần áo thì sẽ tạo ra được 5 đơn vị quần áo. Tuy nhiên, cá nhân bị giảm bớt tiêu dùng lương thực chỉ đòi hỏi được bù lại bằng 1 đơn vị quần áo mà thôi. Do đó, 4 đơn vị quần áo còn thừa sẽ cải thiện được lợi ích cho bất kỳ cá nhân nào được nhận chúng mà không phải làm giảm lợi ích của cá nhân khác.

Chừng nào tỉ suất chuyển đổi biên giữa lương thực và quần áo còn chưa bằng tỉ suất thay thế biên giữa chúng thì ngay cả khi các đầu ra đã được phân phối hiệu quả rồi, tối ưu Pareto vẫn chưa đạt được. Vì vậy, *hiệu quả hỗn hợp sản xuất - phân phối, hay tối ưu Pareto sẽ đạt được khi tỉ suất chuyển*

đổi biên giữa hai hàng hóa bất kỳ đúng bằng tỉ suất thay thế biên giữa chúng của tất cả các cá nhân:

$$MRT_{XY} = MRS^A_{XY} = MRS^B_{XY} \quad (1A.3)$$



Hình 1A.5: Tối ưu Pareto

Hình 1A.5 mô tả điều kiện hiệu quả hỗn hợp này. Điểm R^* trong hộp Edgeworth phân phối $OX^*O^*Y^*$ là điểm mà tại đó, độ dốc ĐBQ (MRS) của cả hai cá nhân đúng bằng độ dốc của đường KNSX (MRT) tại điểm O^* (tiếp tuyến giữa hai ĐBQ song song với tiếp tuyến của đường KNSX tại O^*). Đó chính là điểm tối ưu Pareto.

Tại điểm này, nền kinh tế sản xuất X^* đơn vị lương thực, Y^* đơn vị quần áo, đồng thời phân phối cho cá nhân A là X^*_A đơn vị lương thực và Y^*_A đơn vị quần áo. Phần còn lại dành cho cá nhân B. Với mỗi điểm trên đường KNSX sẽ vẽ

được một hộp Edgeworth phân phối và trong hộp đó sẽ tìm được ít nhất một điểm như R^* . Từ các đẳng thức (1A.1), (1A.2) và (1A.3) có thể kết luận rằng, để một nền kinh tế đạt hiệu quả Pareto toàn diện, trong cả lĩnh vực sản xuất, phân phối và hỗn hợp, cần có ba điều kiện như sau:

- Điều kiện hiệu quả sản xuất: $MRTS_{LK}^X = MRTS_{LK}^Y$.
- Điều kiện hiệu quả phân phối: $MRS_{XY}^A = MRS_{XY}^H$.
- Điều kiện hiệu quả hỗn hợp: $MRT_{XY} = MRS_{XY}^A = MRS_{XY}^H$.

Chương II

CHÍNH PHỦ VỚI VAI TRÒ PHÂN BỐ NGUỒN LỰC NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ KINH TẾ

Trong tất cả sức mạnh của con người thể hiện qua các hoạt động của mình thì cạnh tranh là sức mạnh ghê gớm nhất.

- Henry Clay, 1832 -

Không ai có thể cho rằng một nhà độc quyền bị "bàn tay vô hình" buộc phải phục vụ lợi ích công cộng.

- R. H. Tawney, 1921 -

Như nội dung chương I đã giới thiệu, trong ba chương tiếp theo, kể từ chương này, chúng ta sẽ lần lượt xem xét các chức năng can thiệp của chính phủ vào nền kinh tế thị trường. Mở đầu là chức năng can thiệp nhằm khắc phục các dạng thất bại của thị trường, qua đó cải thiện tính hiệu quả trong phân bổ nguồn lực. Khái niệm về thất bại thị trường và các dạng thất bại thị trường cơ bản đã được nêu cụ thể trong chương trước. Vì thế, từ đây sẽ trực tiếp phân tích lần lượt bốn dạng thất bại thị trường cơ bản nhất, đó là độc quyền, ngoại ứng, HHCC và thông tin không đối xứng.

1. ĐỘC QUYỀN

1.1. Độc quyền thường

Ở dạng thuần túy nhất, **độc quyền thường** là trạng thái thị trường chỉ có duy nhất một người bán và sản xuất ra sản phẩm không có loại hàng hóa nào thay thế gần gũi. Mặc dù trên thực tế không có độc quyền thuần túy, vì các hàng hóa nói chung đều ít nhiều có sản phẩm thay thế, nhưng những gì phân tích cho mô hình độc quyền này sẽ giúp làm sáng tỏ tính phi hiệu quả của nó và sự cần thiết của các biện pháp can thiệp của chính phủ.

1.1.1. Nguyên nhân xuất hiện độc quyền

Độc quyền có thể xuất hiện do nhiều nguyên nhân, chủ yếu là:

Độc quyền xuất hiện là kết quả của quá trình cạnh tranh. Quá trình cạnh tranh sẽ làm cho những doanh nghiệp nào kém hiệu quả, có những quyết định kinh doanh sai lầm sẽ bị những doanh nghiệp khác làm ăn hiệu quả hơn thôn tính, chiếm lĩnh thị phần và rốt cuộc sẽ bị đào thải ra khỏi cuộc chơi. Trong trường hợp cực đoan nhất, nếu tất cả các doanh nghiệp khác đều bị một doanh nghiệp duy nhất đánh bại thì rốt cuộc, cạnh tranh tự do đã để lại một doanh nghiệp duy nhất trên thương trường và doanh nghiệp đó đương nhiên có được vị thế độc quyền.

Do được chính phủ nhượng quyền khai thác thị trường. Nhiều hãng trở thành độc quyền là nhờ được chính phủ nhượng quyền khai thác một thị trường nào đó, ví dụ các địa phương cho phép một công ty duy nhất cung cấp nước sạch trên địa bàn địa phương mình. Ngoài ra, với những ngành

được coi là chủ đạo của quốc gia, chính phủ thường tạo cho nó một cơ chế có thể tồn tại dưới dạng độc quyền nhà nước. Có lẽ không có ai phản đối rằng, quốc phòng hay công nghiệp sản xuất vũ khí nên do chính phủ nắm giữ, vì nó liên quan đến an ninh đất nước. Nhưng có nhiều ngành khác thì sự độc quyền của nhà nước lại không dễ thuyết phục đến như vậy. Ví dụ, ngành hàng không ở Việt Nam gần như độc quyền trong thị trường nội địa (nếu không kể đến sự có mặt rất mờ nhạt của Pacific Airlines), trong khi ở nhiều nước khác nó lại có sự góp mặt của nhiều hãng lớn cạnh tranh gay gắt với nhau.

Do chế độ bản quyền đối với phát minh, sáng chế và sở hữu trí tuệ. Chế độ bản quyền là một cơ chế bảo vệ quyền lợi của những nhà phát minh, khuyến khích họ đầu tư công sức, thời gian và tiền của vào hoạt động nghiên cứu và triển khai, góp phần nâng cao năng suất lao động và đời sống tinh thần cho xã hội. Nhưng chính những qui định này đã tạo cho người có bản quyền một vị thế độc quyền lớn, tuy không phải vĩnh cửu (vị thế này còn tùy thuộc vào thời hạn giữ bản quyền được qui định ở từng nước).

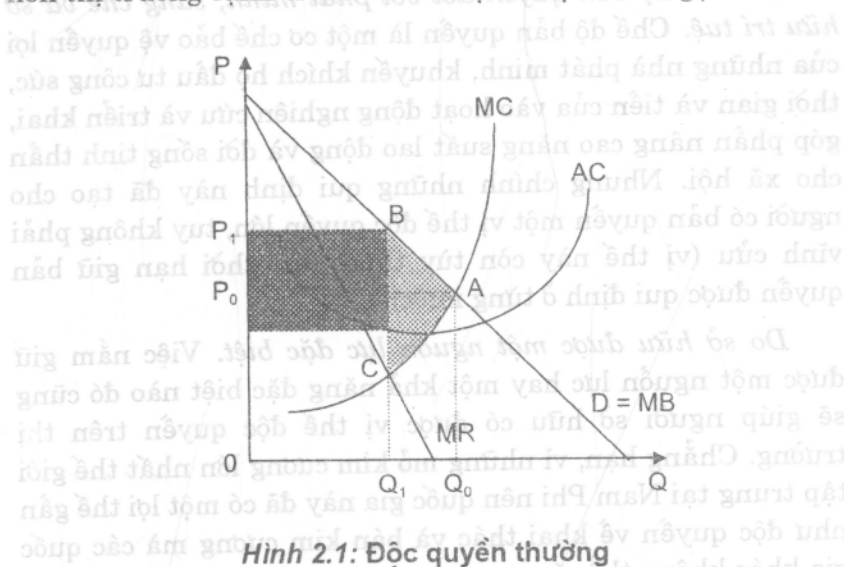
Do sở hữu được một nguồn lực đặc biệt. Việc nắm giữ được một nguồn lực hay một khả năng đặc biệt nào đó cũng sẽ giúp người sở hữu có được vị thế độc quyền trên thị trường. Chẳng hạn, vì những mỏ kim cương lớn nhất thế giới tập trung tại Nam Phi nên quốc gia này đã có một lợi thế gần như độc quyền về khai thác và bán kim cương mà các quốc gia khác không thể có.

Do có khả năng giảm giá thành khi mở rộng sản xuất. Do tính chất đặc biệt của ngành có lợi tức tăng dần theo qui mô đã khiến việc có nhiều hãng cùng cung cấp một dịch vụ trở

nên không hiệu quả và hãng nào đã có mặt trong thị trường từ trước thì có thể liên tục giảm giá khi mở rộng sản xuất, biến đó thành một hàng rào hữu hiệu ngăn cản sự xâm nhập thị trường của những hãng mới. Trường hợp này còn được gọi là *độc quyền tự nhiên* (Xem mục 1.2).

1.1.2. Tổn thất phúc lợi do độc quyền thường gây ra

Nhắc lại nguyên tắc tối đa hóa lợi nhuận trong độc quyền là hãng sẽ sản xuất tại điểm $MR = MC$ thay vì tại $P = MC$ như trong thị trường cạnh tranh. Điều đó đã giúp độc quyền có thể bán được với mức giá cao hơn và mức sản lượng thấp hơn thị trường cạnh tranh để thu lợi nhuận siêu ngạch.



Hình 2.1: Độc quyền thường

Hình 2.1 mô tả thị trường độc quyền về một sản phẩm. Như đã thấy, khi không có điều tiết của nhà nước, hãng độc quyền sẽ quyết định sản xuất tại mức sản lượng Q_1 và bán ở

giá P_1 , thu lợi nhuận siêu ngạch là diện tích hình chữ nhật tô đậm. Rõ ràng, theo điều kiện biên về tính hiệu quả thì mức sản lượng này chưa hiệu quả. Lý do là tại Q_1 , $MB > MC$.

Để thấy tại sao, cần nhắc lại rằng đường cầu thể hiện mức giá tối đa mà người tiêu dùng sẵn sàng trả cho một đơn vị hàng hóa cung cấp thêm. Nói cách khác, đó là số tiền tối đa mà họ sẵn sàng trả cho thêm một đơn vị hàng hóa mà không cảm thấy bị thiệt. Theo định nghĩa về lợi ích biên, đó cũng chính là MB mà việc tiêu dùng hàng hóa đã tạo ra. Vì thế, đường cầu chính là đường lợi ích biên xã hội (MSB). Vậy, điểm sản xuất hiệu quả phải là Q_0 , tại đó $MB = MC$. Đây cũng chính là mức sản lượng sẽ được sản xuất nếu thị trường này là cạnh tranh hoàn hảo.

Vậy, sản xuất tại Q_1 đã khiến xã hội bị tổn thất một mức lợi ích ròng là tam giác ABC. Người ta còn gọi diện tích này là *mất trắng* hay *tổn thất vô ích do độc quyền* (Hãy thử áp dụng các điều kiện hiệu quả Pareto để chứng minh rằng độc quyền không hiệu quả).

1.1.3. Các giải pháp can thiệp của chính phủ

Để tận dụng được phần lợi ích ròng bị mất do độc quyền, rõ ràng chính phủ cần phải có những giải pháp can thiệp để buộc các nhà độc quyền phải hành động như những người cạnh tranh hoàn hảo, tức là phải tăng sản lượng đến Q_0 hoặc giảm giá bán xuống P_0 . Sau đây, chúng ta điểm lại một số phương thức can thiệp của chính phủ.

Ban hành luật pháp và chính sách chống độc quyền.
Biện pháp chủ yếu để đấu tranh với các nguy cơ xuất hiện hành vi độc quyền trên thị trường là sử dụng các chính sách

chống độc quyền. Đó là các điều luật nhằm ngăn cấm những hành vi nhất định (như cấm các hãng cấu kết để cùng nhau nâng giá), hoặc hạn chế một số cơ cấu thị trường nhất định. Biện pháp này thường được sử dụng phổ biến ở các nước có thị trường phát triển, nhằm điều tiết những hãng lớn, chiếm một thị phần rất lớn.

Nhiều quốc gia còn đưa ra các qui định cho phép các cơ quan chức năng của chính phủ được thường xuyên kiểm tra việc định giá và cung ứng sản lượng của các hãng, chẳng hạn trong các ngành phục vụ công cộng. Khác với các chính sách chống độc quyền xác định những điều mà các hãng không được làm, những qui định này lại nói rõ doanh nghiệp cần làm gì và định giá như thế nào. Đây là cách phổ biến chính phủ sử dụng để kiểm soát những hãng không thuộc sở hữu nhà nước.

Ngoài ra, chính phủ còn đề ra nhiều chính sách khuyến khích sự cạnh tranh quyết liệt giữa các hãng, kể cả những hãng lớn với nhau. Để làm được điều này, chính phủ có thể tìm cách hạ thấp các hàng rào ngăn cản sự xâm nhập thị trường, thúc đẩy sự phát triển của doanh nghiệp vừa và nhỏ, dỡ bỏ sự ngăn cách giữa thị trường trong nước và thị trường quốc tế.

Sở hữu nhà nước đối với độc quyền cũng là một giải pháp thường được áp dụng với những ngành trọng điểm quốc gia như khí đốt, điện năng... Trong nhiều trường hợp, vẫn còn sự tranh cãi lớn giữa các nhà kinh tế là chính phủ nên sở hữu hay chỉ cần có qui định điều tiết những ngành này là đủ.

Kiểm soát giá cả đối với các hàng hóa và dịch vụ do hãng độc quyền cung cấp là một giải pháp phổ biến khác. Mục đích

của nó là buộc hãng độc quyền phải bán sản phẩm ở mức giá cạnh tranh, tức là P_0 trong Hình 2.1. Về mặt lý thuyết, nếu có thể định giá trần ở P_0 thì hãng độc quyền sẽ phải sản xuất ở Q_0 và giải pháp của chính phủ là triệt để. Tuy nhiên, trong thực tế có một khó khăn là không thể xác định được P_0 . Do đó, việc định giá trần chỉ dựa vào nhận định chủ quan của cơ quan điều tiết. Nếu chính phủ định giá trần không chính xác thì có thể dẫn đến tình trạng thiếu hụt hàng hóa, như hiện tượng khan hiếm xăng dầu, thịt bò đã xảy ra ở Mỹ trong thập kỷ 70 khi chính phủ quyết định kiểm soát giá trong những ngành này.

Đánh thuế được sử dụng để giảm bớt lợi nhuận siêu ngạch do độc quyền, góp phần phân phối lại của cải trong xã hội. Nhưng như sẽ thấy trong chương VI, thuế là một công cụ gây méo mó nền kinh tế. Nếu thuế làm đường chi phí biên của độc quyền dịch chuyển lên trên thì độc quyền sẽ tiếp tục giảm sản lượng và tăng giá. Do đó, thực chất người tiêu dùng sẽ phải san sẻ một phần gánh nặng thuế đối với hãng độc quyền.

Trên đây là những giải pháp lớn mà chính phủ thường áp dụng đối với độc quyền. Nói chung, không có một giải pháp nào là hoàn hảo theo nghĩa nó có thể khắc phục hết mọi sự phi hiệu quả của thị trường, mà không gây méo mó đối với nền kinh tế. Vì thế, khi quyết định kiểm soát độc quyền, chính phủ cần cân nhắc mọi khía cạnh lợi hại của chính sách để có sự can thiệp hợp lý nhất.

1.2. Độc quyền tự nhiên - trường hợp của các ngành dịch vụ công

Một luận cứ vững chắc cho việc điều tiết độc quyền là để ngăn chặn việc định giá của độc quyền tự nhiên. **Độc quyền**

tự nhiên là tình trạng trong đó các yếu tố hàm chứa trong quá trình sản xuất đã cho phép hãng có thể liên tục giảm chi phí sản xuất khi qui mô sản xuất mở rộng, do đó đã dẫn đến cách tổ chức sản xuất hiệu quả nhất là chỉ thông qua một hãng duy nhất.

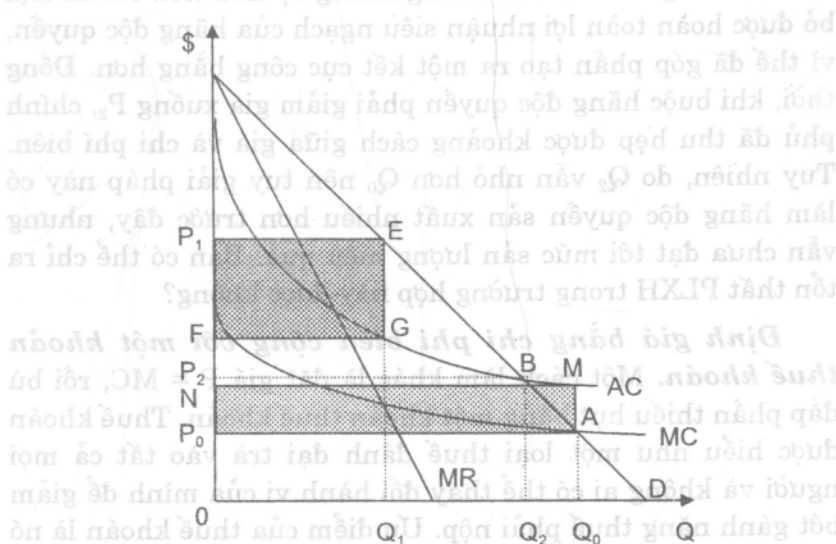
Hình thức tổ chức sản xuất này thường hay thấy trong các ngành dịch vụ công như điện, nước, đường sắt... Chẳng hạn, sẽ hết sức lãng phí nếu có hai hãng đường sắt cùng hoạt động trên cùng một tuyến, vì khi đó sẽ cần hai hệ thống đường ray. Tương tự như thế, hai công ty cấp nước với hai mạng lưới đường ống khác nhau cùng phục vụ cho một địa bàn dân cư là một sự bố trí sản xuất phi lý. Khi đó, chính phủ có thể quyết định chỉ để một hãng cung cấp cho toàn bộ thị trường.

1.2.1. Sự phi hiệu quả của độc quyền tự nhiên khi chưa bị điều tiết

Để thấy hiện tượng độc quyền tự nhiên này quan trọng như thế nào đối với các nhà điều tiết, trước hết hãy nhắc lại hành vi độc quyền tự nhiên, như minh họa trong Hình 2.2. Theo định nghĩa, đường chi phí trung bình AC của hãng độc quyền tự nhiên sẽ giảm dần khi qui mô sản xuất mở rộng, do đó đường chi phí biên MC cũng đi xuống và luôn nằm dưới đường AC. Nếu nhà độc quyền tự nhiên không bị điều tiết, họ sẽ sản xuất tại Q_1 là nơi $MR = MC$ theo nguyên tắc thông thường và đặt giá tại P_1 . Lợi nhuận siêu ngạch mà hãng nhận được là hình chữ nhật P_1EGF .

Cũng giống trường hợp độc quyền thường, mức sản lượng Q_1 này không hiệu quả. Mức hiệu quả phải đạt tại Q_0 , ở đó $P = MC$ hay $MB = MC$. Nhưng nếu đặt giá ở P_0 thì một khó

khả năng đặt ra là tại Q_0 , mức giá (P_0) thấp hơn chi phí sản xuất trung bình (ON). Như vậy, hãng không đủ bù đắp các chi phí sản xuất và không thể tồn tại được trong thị trường. Tổng mức lỗ của hãng khi sản xuất tại mức sản lượng này sẽ bằng chênh lệch giữa chi phí trung bình và giá (NP_0) nhân với mức sản lượng (Q_0), tức là diện tích hình chữ nhật P_0NMA .



Hình 2.2: Độc quyền tự nhiên

Vậy, chính phủ làm thế nào để giải quyết nghịch lý này?

1.2.2. Các chiến lược điều tiết độc quyền tự nhiên của chính phủ

Định giá bằng chi phí trung bình. Theo cách này, hãng sẽ phải tính tất cả mọi chi phí sản xuất của mình (cả chi phí cố định và biến đổi), rồi chia bình quân chúng cho từng đơn

vị sản phẩm. Chi phí trên mỗi đơn vị lúc này gọi là *chi phí bình quân đã phân bổ hoàn toàn*. Khách hàng sẽ phải trả giá đúng bằng mức chi phí bình quân đã phân bổ hoàn toàn này.

Giải pháp này tốt đến đâu? Về mặt kinh tế, nó là một sự cải tiến đáng kể so với khi hãng không bị điều tiết. Nó đã loại bỏ được hoàn toàn lợi nhuận siêu ngạch của hãng độc quyền, vì thế đã góp phần tạo ra một kết cục công bằng hơn. Đồng thời, khi buộc hãng độc quyền phải giảm giá xuống P_2 , chính phủ đã thu hẹp được khoảng cách giữa giá và chi phí biên. Tuy nhiên, do Q_2 vẫn nhỏ hơn Q_0 , nên tuy giải pháp này có làm hãng độc quyền sản xuất nhiều hơn trước đây, nhưng vẫn chưa đạt tới mức sản lượng hiệu quả. Bạn có thể chỉ ra tồn thất PLXH trong trường hợp này được không?

Định giá bằng chi phí biên cộng với một khoản thuế khoán. Một cách làm khác là đặt giá $P = MC$, rồi bù đắp phần thiếu hụt bằng một khoản thuế khoán. Thuế khoán được hiểu như một loại thuế đánh đại trà vào tất cả mọi người và không ai có thể thay đổi hành vi của mình để giảm bớt gánh nặng thuế phải nộp. Ưu điểm của thuế khoán là nó không gây ra những méo mó của thuế, vì vậy nó sẽ không tạo ra thêm sự phi hiệu quả cho nền kinh tế. Tuy nhiên, có một vấn đề nảy sinh.

Thuế khoán rất khó áp dụng trong thực tế. Vì nó không phân biệt giữa mọi cá nhân nên thuế này thường bị chỉ trích là không công bằng. Nếu theo nguyên tắc lợi ích, tức là ai tiêu dùng hàng hóa thì mới phải trả thuế, thì có thể sẽ công bằng hơn nếu phân thâm hụt đó được trang trải bằng một thứ thuế chỉ đánh vào người tiêu dùng sản phẩm độc quyền. Nhưng tất cả những loại thuế có phân biệt đối tượng như vậy

đều gây ra sự phi hiệu quả và tổn thất này có thể lớn không kém gì sự phi hiệu quả của độc quyền mà chính phủ đang tìm cách khắc phục.

Định giá hai phần. Định giá hai phần sẽ gồm một khoản phí để được quyền sử dụng dịch vụ của hãng độc quyền (mức phí này sẽ bằng NP_0), cộng với mức giá bằng chi phí biên với mỗi đơn vị dịch vụ mà người tiêu dùng sử dụng. Cách làm này thường hay được áp dụng trong các công ty điện thoại. Chẳng hạn, nếu có 1.000 người sử dụng dịch vụ điện thoại của hãng thì mỗi người sử dụng trước hết sẽ phải trả một mức phí bằng $1/1.000$ tổng khoản lỗ mà hãng phải chịu khi sản xuất tại $P = MC$ để được phép sử dụng dịch vụ của hãng. Sau đó, tùy theo thời gian gọi điện mà cá nhân sẽ phải thanh toán theo mức giá bằng MC . Tuy vậy, một vấn đề đặt ra là người tiêu dùng phải trả trước một khoản phí để được phép sử dụng dịch vụ. Điều này có thể làm một số người sử dụng ngần ngại, khiến mức tiêu dùng thực tế đạt thấp hơn mức hiệu quả.

2. NGOẠI ỨNG

2.1. Khái niệm và đặc điểm

Một trường hợp phi hiệu quả khác của thị trường đòi hỏi có sự can thiệp của chính phủ là các ngoại ứng. Khi hành động của một đối tượng (có thể là cá nhân hoặc hãng) có ảnh hưởng trực tiếp đến phúc lợi của một đối tượng khác, nhưng những ảnh hưởng đó lại không được phản ánh trong giá cả thị trường thì ảnh hưởng đó được gọi là các **ngoại ứng**⁽¹⁾. Ngoại ứng có thể là ngoại ứng tiêu cực hoặc tích cực.

⁽¹⁾ Trong một số tài liệu khác, ngoại ứng còn được gọi là ảnh hưởng ngoại sinh hay ngoại lai.

Ngoại ứng tiêu cực là những chi phí áp đặt lên một đối tượng thứ ba (ngoài người mua và người bán trên thị trường), nhưng chi phí đó lại không được phản ánh trong giá cả thị trường. Ví dụ truyền thống về ngoại ứng tiêu cực là các trường hợp gây ô nhiễm môi trường. Khi một nhà máy trong quá trình hoạt động xả chất thải xuống một chiếc hồ, nó sẽ gây tổn hại đến sức khỏe cho người dân vùng hồ và giảm lợi nhuận thu được từ hoạt động đánh cá trên hồ, nhưng nhà máy lại không phải đền bù cho những thiệt hại mà mình gây ra, vì thế khi tính toán chi phí, họ không đưa những tổn hại này vào giá thành của sản phẩm.

Ngoại ứng tích cực là những lợi ích mang lại cho bên thứ ba (không phải là người mua và người bán) và lợi ích đó cũng không được phản ánh vào giá bán. Ví dụ, sự tiến bộ nhanh chóng của công nghệ thông tin không chỉ mang lại lợi nhuận khổng lồ cho các công ty máy tính và sự tiện lợi cho người sử dụng, mà nó còn góp phần cải tiến năng suất lao động hoặc tạo ra những cuộc cách mạng trong mọi mặt đời sống của nhân dân.

Ngoại ứng, dù tích cực hay tiêu cực, đều có chung nhưn ; đặc điểm sau:

- *Chúng có thể do cả hoạt động sản xuất lẫn tiêu dùng gây ra. Một nhà máy gây ô nhiễm là ngoại ứng tiêu cực của sản xuất. Một cá nhân hút thuốc lá làm nguy hiểm đến sức khỏe những người ngồi xung quanh là ngoại ứng tiêu cực do tiêu dùng.*

- *Trong ngoại ứng, việc ai là người gây tác hại (hay lợi ích) cho ai nhiều khi chỉ mang tính tương đối. Trong ví dụ về nhà máy xả chất thải ở trên, ngoại ứng không chỉ có thể nhìn dưới góc độ nhà máy gây thiệt hại cho người dân, mà trái lại*

cũng có thể phân tích dưới góc độ ngư trường của nông dân đã thu hẹp địa bàn hoạt động của nhà máy. Điều này sẽ thấy rõ hơn khi chúng ta phân tích về định lý Coase ở phần sau.

- *Sự phân biệt giữa tính chất tích cực và tiêu cực của ngoại ứng chỉ là tương đối.* Cùng một hoạt động ngoại ứng, nhưng nó được đánh giá là tốt hay xấu còn tùy thuộc vào quan điểm của những người chịu ảnh hưởng. Ví dụ, một lò nướng bánh có thể tạo ra ngoại ứng tích cực cho hàng xóm, nếu người bên cạnh có thể lợi dụng hơi nóng của lò cho hoạt động kinh doanh tẩy hấp quần áo của mình. Nhưng nó cũng có thể là ngoại ứng tiêu cực nếu nhà bên kinh doanh hàng đông lạnh.

- *Tất cả các ngoại ứng đều phi hiệu quả, nếu xét dưới quan điểm xã hội.* Khi xuất hiện ngoại ứng, hoặc chi phí biên hoặc lợi ích biên của tư nhân không nhất trí với chi phí biên hoặc lợi ích biên xã hội. Do đó, mức sản xuất tối ưu thị trường cũng khác với mức hiệu quả xã hội. Điều này sẽ được phân tích kỹ khi đi sâu vào từng trường hợp ngoại ứng.

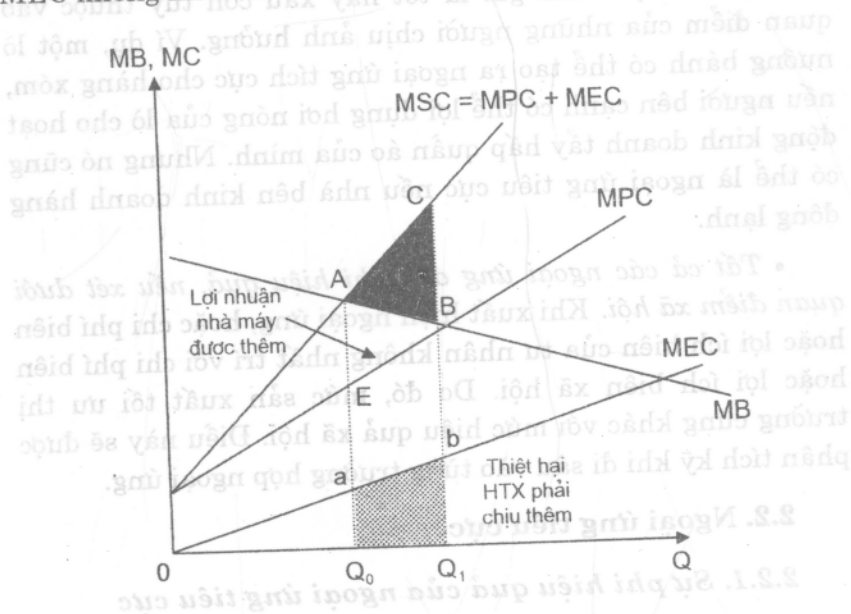
2.2. Ngoại ứng tiêu cực

2.2.1. Sự phi hiệu quả của ngoại ứng tiêu cực

Hãy xét kỹ hơn ví dụ về nhà máy gây ô nhiễm nêu trên. Giả sử nhà máy và một hợp tác xã (HTX) đánh cá đang sử dụng chung một cái hồ. Nhà máy dùng chiếc hồ làm nơi xả thải. Nhưng việc có nhiều chất thải được xả xuống hồ lại làm chết cá, gây ảnh hưởng đến hoạt động đánh bắt thủy sản của HTX.

Nhưng vì hoạt động của nhà máy gây ra ngoại ứng tiêu cực cho HTX đánh cá nên đi kèm với đường MPC này còn có

một đường MEC (chi phí ngoại ứng biên) nữa cho biết tổng thiệt hại mà HTX phải gánh chịu khi nhà máy sản xuất thêm một đơn vị sản lượng. Mức thiệt hại này được giả định tăng dần khi sản xuất của nhà máy mở rộng. Vì thế, đường MEC có chiều đi lên giống như đường MPC (Lưu ý: Đường MEC không nhất thiết lúc nào cũng phải song song với MPC).



Hình 2.3: Ngoại ứng tiêu cực

Hình 2.3 mô tả hoạt động của nhà máy. Trục hoành cho biết sản lượng mà nhà máy sản xuất ra, trục tung đo lường chi phí và lợi ích mà hoạt động này tạo ra, tính bằng tiền. Đường MB cho biết lợi ích biên mà nhà máy thu được, ứng với từng mức sản lượng. Đường MPC thể hiện chi phí tư nhân biên, tức là mọi khoản chi phí mà nhà máy thực sự

phải chi ra để sản xuất thêm một đơn vị sản lượng, thí dụ như chi phí nhân công, nguyên vật liệu, máy móc, thiết bị...

Đứng trên quan điểm xã hội, đường chi phí biên đối với xã hội (MSC) sẽ gồm cả hai bộ phận cấu thành: thứ nhất là chi phí mua sắm đầu vào của nhà máy mà giá trị của chúng được phản ánh trên đường MPC; thứ hai là chi phí thiệt hại mà HTX phải gánh chịu được thể hiện bằng đường MEC. Vì thế, MSC sẽ bằng MPC cộng với MEC.

Nếu nhà máy là người tối đa hóa lợi nhuận thì họ sẽ sản xuất hiệu quả nhất tại điểm $MB = MC$. Nhưng vì MC mà nhà máy quan tâm là MPC nên họ sẽ sản xuất tại điểm B, tại đó $MB = MPC$. Điểm này còn gọi là mức sản lượng tối ưu thị trường. Trái lại, cũng theo nguyên tắc biên về hiệu quả, nhưng vì quan tâm đến chi phí của cả xã hội nên mức sản lượng tối ưu theo quan điểm xã hội phải đặt tại A, khi $MB = MSC$. Như vậy, nhà máy gây ngoại ứng tiêu cực đã sản xuất quá nhiều so với mức tối ưu xã hội.

Nếu chính phủ không có biện pháp buộc nhà máy cắt giảm sản lượng thì thiệt hại gây ra cho xã hội sẽ là bao nhiêu? Có thể thấy ngay tổng tổn thất phúc lợi ròng của xã hội là tam giác ABC. Điều này được phân tích như sau:

Vì lợi ích ròng (hay lợi nhuận) mà nhà máy thu được khi sản xuất thêm một đơn vị sản lượng là khoảng cách dọc giữa đường MB và MPC nên tổng lợi nhuận tăng thêm khi nhà máy duy trì mức sản lượng từ Q_0 đến Q_1 là tam giác ABE. Trong khi đó, HTX sẽ bị thiệt do ô nhiễm nhà máy thải ra. Với mỗi đơn vị sản lượng do nhà máy sản xuất, HTX sẽ chịu thiệt một khoản bằng MEC. Vì thế, khi sản lượng tăng từ Q_0 đến Q_1 thì tổng thiệt hại gây ra cho HTX sẽ là hình

thang abQ_1Q_0 . Vì hình thang này có diện tích đúng bằng hình thang ACBE nên sau khi bù đắp phần lợi nhuận tăng thêm của nhà máy, xã hội vẫn bị thiệt tam giác ABC. Nếu xã hội có thể buộc nhà máy cắt giảm sản lượng từ Q_1 xuống Q_0 thì sẽ tiết kiệm được khoản tổn thất phúc lợi xã hội (PLXH) nói trên.

Cũng từ phân tích trên có thể thấy rằng, mức sản lượng hiệu quả xã hội không có nghĩa là một mức sản lượng không gây ô nhiễm, bởi lẽ yêu cầu như vậy cũng đồng nghĩa với việc chấm dứt sản xuất. Cái mà xã hội yêu cầu là phải tìm ra một mức ô nhiễm chấp nhận được, theo nghĩa lợi ích của sản xuất mang lại phải đủ bù đắp những chi phí mà xã hội phải gánh chịu khi tiến hành sản xuất, trong đó tính đến cả chi phí do ô nhiễm.

2.2.2. Giải pháp khắc phục ngoại ứng tiêu cực

a. Các giải pháp tư nhân đối với ngoại ứng

Tư nhân cũng có thể tự hành động để khắc phục tác động của ngoại ứng tiêu cực. Giải pháp điển hình nhất là trao quyền sở hữu tài sản cho một trong các bên tham gia thị trường. Điều đó xuất phát từ định lý nổi tiếng Coase do nhà kinh tế học người Mỹ Ronald Coase đề xuất.

Quy định quyền sở hữu tài sản. Coase cho rằng sự xuất hiện ngoại ứng bắt nguồn từ việc thiếu một quy định rõ ràng về quyền sở hữu đối với các nguồn lực được các bên sử dụng chung. **Định lý Coase** phát biểu rằng, 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. Để thấy rõ định lý này hoạt động như thế nào, hãy quay lại với ví dụ về nhà máy và HTX đánh cá nói trên.

Theo Coase, cái hồ là nguồn lực chung của nhà máy và HTX đánh cá. Vì việc sử dụng cái hồ này không gây thêm chi phí cho bên nào nên cả hai bên đều cố gắng tận dụng tối đa cái hồ vì lợi ích riêng của mình. Chính điều đó đã dẫn đến tình trạng sử dụng quá mức nguồn lực này. Nếu cái hồ đó thuộc quyền sở hữu của một trong hai bên thì lập tức hiện tượng ngoại ứng sẽ biến mất thông qua quá trình đàm phán giữa hai bên.

Trước tiên, giả sử quyền sở hữu cái hồ được trao cho nhà máy. Nhà máy sẽ sẵn sàng không sản xuất thêm hàng hoá nếu HTX đánh cá đền bù cho họ một lượng tiền không thấp hơn lợi ích ròng mà họ nhận được từ việc tiếp tục sản xuất, tức là $MB - MPC$. Còn HTX sẵn sàng đền bù nếu số tiền mà HTX phải bỏ ra đền bù không lớn hơn mức thiệt hại mà họ phải gánh chịu từ việc sản xuất của nhà máy (hay MEC). Như vậy, giao dịch đền bù giữa hai bên sẽ thực hiện được tại các đơn vị sản lượng j nào đó thoả mãn điều kiện:

$$MEC \text{ tại } j \geq \text{Mức đền bù} \geq MB - MPC \text{ tại } j \quad (2.1)$$

Nhìn trên Hình 2.3 có thể thấy, bắt đầu từ mức sản lượng Q_1 , điều kiện này được thoả mãn với tất cả các mức sản lượng j nằm trong khoảng từ Q_1 đến Q_0 . Do đó, nhà máy sẵn sàng cắt giảm sản lượng trong khoảng $Q_1 Q_0$. Quá trình đàm phán đền bù giữa hai bên sẽ dừng lại đúng tại mức sản lượng Q_0 và đó cũng chính là mức sản lượng tối ưu xã hội.

Bây giờ, lại giả sử cái hồ thuộc quyền sở hữu của HTX

đánh cá. Đến đây, người phải đền bù là nhà máy và bên được đền bù là HTX đánh cá. Nhà máy sẽ sẵn sàng đền bù cho HTX để HTX cho phép họ được xả thải xuống hồ, chừng nào mức đền bù ấy không lớn hơn lợi ích ròng do sản xuất (MB – MPC). Còn HTX sẵn sàng chấp nhận đền bù nếu mức đền bù không nhỏ hơn thiệt hại mà họ phải chịu từ hoạt động sản xuất của nhà máy (MEC). Và kết quả của sự đàm phán lần này cũng sẽ diễn ra tương tự như khi cái hồ thuộc sở hữu của nhà máy, nhưng bất đẳng thức (2.1) sẽ đảo ngược chiều như sau:

$$\text{MEC tại } j \leq \text{Mức đền bù} \leq \text{MB} - \text{MPC tại } j \quad (2.2)$$

Bắt đầu từ mức sản lượng của nhà máy bằng 0, HTX sẽ cho phép nhà máy xả thải cho đến mức thải tương đương với sản lượng Q_0 thì dừng lại, vì vượt qua đó, bất đẳng thức (2.2) sẽ không còn được thoả mãn nữa. Và quá trình đàm phán giữa hai bên cũng kéo dài từ 0 đến Q_0 , tức là mức sản lượng tối ưu xã hội.

Từ sự phân tích này, có thể rút ra một số nhận xét như sau:

- Thứ nhất, nếu biện pháp này thành công thì ngoại ứng có thể giải quyết được thông qua một sự đàm phán tư nhân. Cái mà chính phủ phải làm ở đây chỉ là quyết định trao quyền sở hữu các nguồn lực chung cho một bên nhất định. Mặc dù kết quả không phụ thuộc vào việc bên nào được nhận quyền sở hữu, nhưng ý nghĩa phân phối của quyết định trao quyền sở hữu lại rất khác nhau. Bên nào được chính phủ cho sở hữu thì lợi ích của bên đó sẽ tăng thêm qua quá trình đền bù.

• *Thứ hai*, định lý Coase chỉ có thể thực hiện được nếu chi phí đàm phán không đáng kể. Còn những trường hợp như ô nhiễm không khí thì tác động ngoại ứng của nó liên quan đến hàng triệu người, kể cả bên gây ô nhiễm và bên chịu ô nhiễm. Khi đó, sẽ không thực tế nếu hy vọng rằng họ có thể ngồi lại với nhau để đàm phán.

• *Thứ ba*, định lý này cũng ngầm định là chủ sở hữu nguồn lực có thể xác định được nguyên nhân gây thiệt hại cho tài sản của họ và có thể ngăn chặn điều đó bằng luật pháp. Với ví dụ về ô nhiễm không khí nói trên, ngay cả khi có thể trao quyền sở hữu không khí sạch cho ai đó (!) thì chủ sở hữu cũng không thể biết được ai trong số hàng vạn nhà máy đang hoạt động phải chịu trách nhiệm về việc gây ô nhiễm không khí và nếu có thì với mức độ như thế nào.

Vì vậy, định lý Coase chỉ phù hợp với những ngoại ứng nhỏ, có liên quan đến một số ít đối tượng và nguyên nhân gây ra ngoại ứng có thể xác định dễ dàng.

Sáp nhập. Một cách để giải quyết vấn đề là "nội hoá" ngoại ứng bằng cách sáp nhập các bên có liên quan lại với nhau. Trong ví dụ trên, nếu nhà máy và HTX liên kết lại với nhau trong một công ty chung thì lợi nhuận của liên doanh này sẽ cao hơn tổng mức lợi nhuận đơn lẻ của từng bên khi họ chưa liên kết. Khi đó, liên doanh sẽ phải cân nhắc lợi ích của cả hai hoạt động và dừng lại ở mức sản lượng tối ưu xã hội, vì đó cũng là điểm mà lợi nhuận của liên doanh là lớn nhất. Thật vậy, khi giảm sản lượng của nhà máy từ Q_1 xuống Q_0 , tuy lợi nhuận của chi nhánh sản xuất công nghiệp giảm, nhưng lợi nhuận của chi nhánh đánh cá lại tăng nhanh hơn (cách lập luận tương tự như sự đánh đổi giữa tam giác ABE lấy hình thang abQ_1Q_0 ở phần trên). Do đó, tổng lợi nhuận

của liên doanh sẽ tăng. Về một mặt nào đó, sáp nhập cũng chính là một hình thức áp dụng định lý Coase, vì thế nó cũng chịu những hạn chế như giải pháp trao quyền sở hữu tài sản.

Dùng dư luận xã hội. Tuy vậy, không phải lúc nào việc sáp nhập cũng có thể diễn ra suôn sẻ, nhất là khi ngoại ứng có ảnh hưởng đến rất đông đối tượng (như cộng đồng dân cư chẳng hạn), chứ không chỉ là một HTX như trên. Khi đó, người ta có thể sử dụng dư luận hoặc tập tục, lễ thói xã hội làm một công cụ để buộc cá nhân phải lưu tâm đến ngoại ứng mà mình gây ra. Ví dụ, trẻ em được giáo dục là không gây mất vệ sinh nơi công cộng, không chặt cây bẻ cành. Với các doanh nghiệp sản xuất gây ô nhiễm, các tổ chức bảo vệ môi trường có thể dùng sức ép dư luận để buộc các doanh nghiệp này phải chú trọng đến việc sử dụng công nghệ "sạch" như bằng cách vận động người tiêu dùng tẩy chay sản phẩm gây ô nhiễm. Ngày nay, biện pháp này đã tỏ ra khá hữu hiệu, góp phần cải thiện môi trường sinh thái.

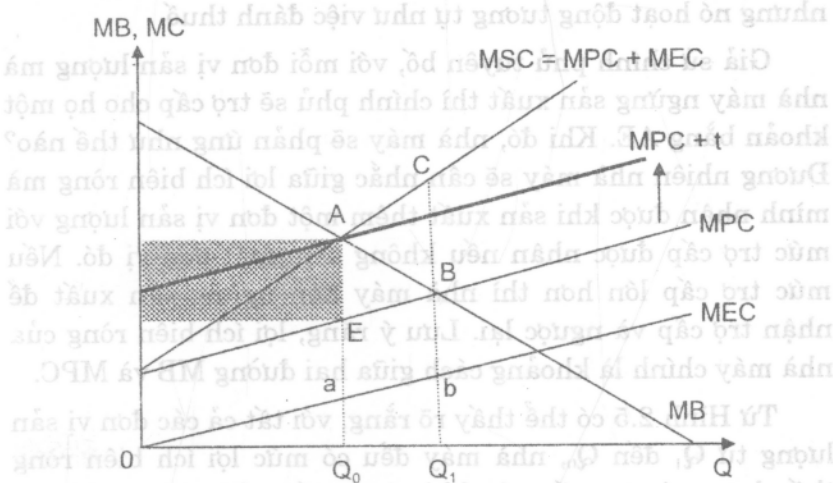
b. Các giải pháp của chính phủ

Trong những trường hợp mà giải pháp tư nhân không đủ hiệu lực để tạo ra một kết cục đạt hiệu quả, chính phủ sẽ phải can thiệp vào bằng nhiều cách.

Đánh thuế. Nguyên nhân khiến nhà máy sản xuất không hiệu quả là do giá cả các đầu vào mà nhà máy phải trả để sản xuất đã không phản ánh đúng chi phí xã hội biên. Vì thế, một giải pháp rất tự nhiên được nhà kinh tế học người Anh A. C. Pigou đề nghị là đánh thuế ô nhiễm đối với nhà máy này. *Thuế Pigou là loại thuế đánh vào mỗi đơn vị sản phẩm đầu ra của hãng gây ô nhiễm, sao cho nó đúng bằng chi phí ngoại ứng biên tại mức sản lượng tối ưu xã hội.*

Hình 2.4 thể hiện lại các đường chi phí và lợi ích trong Hình 2.3. Trong hình này, MEC tại mức sản lượng tối ưu xã hội chính là đoạn aQ_0 , hay cũng chính là đoạn AE. Khi chịu thuế này, đường MPC của nhà máy sẽ dịch chuyển song song lên trên thành đường $MPC + t$. Khi đó, để tối đa hoá lợi nhuận, nhà máy sẽ đặt $MB = MPC + t$, tức là sản xuất đúng tại điểm Q_0 như xã hội mong muốn. Khi đó, chính phủ sẽ thu được một doanh thu thuế bằng thuế t nhân với sản lượng Q_0 , hay diện tích tô đậm trong Hình 2.4. Chính phủ sẽ sử dụng thuế này để bồi thường cho HTX đánh cá.

Tuy nhiên, cũng có những khó khăn nhất định trong việc đánh thuế Pigou. Thứ nhất, để có được một kết cục hiệu quả đòi hỏi phải xác định chính xác thuế suất. Nhưng điều này không phải dễ dàng. Tuy vậy, người ta có thể sử dụng những cách đánh thuế gián tiếp vào những hàng hoá bổ sung đi kèm với hoạt động gây ô nhiễm.



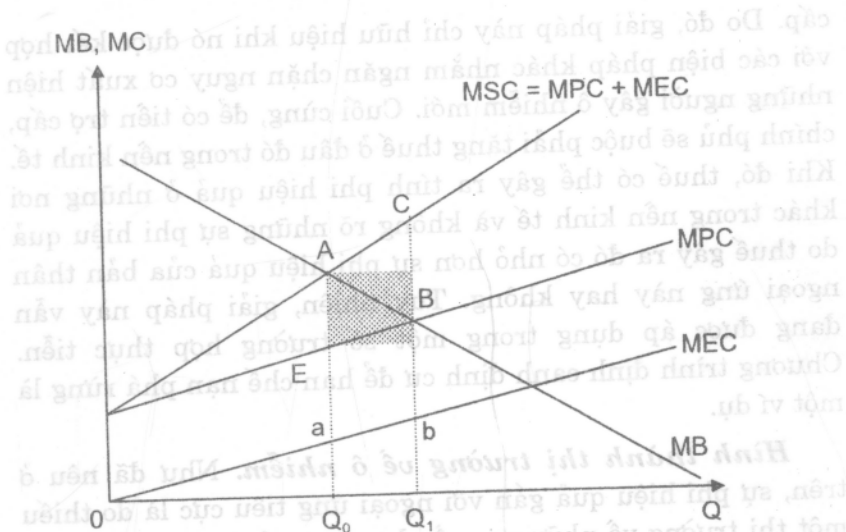
Hình 2.4: Đánh thuế đối với ngoại ứng tiêu cực

Ví dụ: Nếu các phương tiện giao thông xả khí thải làm ô nhiễm môi trường thì thuế Pigou gợi ý rằng, cần đánh thuế vào chủ phương tiện theo độ dài quãng đường mà họ đã đi và mức độ gây ô nhiễm của phương tiện giao thông. Cả hai điều này đều rất khó thực hiện trong thực tế. Nhưng có thể dự kiến hợp lý rằng, quãng đường đi càng dài và phương tiện giao thông càng cũ kỹ thì mức độ tiêu thụ xăng dầu càng nhiều. Vì thế, có thể đánh thuế vào xăng dầu, coi đó là một thước đo gián tiếp cho mức độ gây ô nhiễm. Cách làm này tuy có thể chưa thực sự tạo ra mức sản lượng hiệu quả xã hội, nhưng chắc chắn đã là một sự cải tiến đáng kể từ tình trạng ban đầu.

Trợ cấp. Trong điều kiện số lượng người gây ô nhiễm là cố định thì có thể đạt được mức sản lượng hiệu quả bằng cách trả cho người gây ô nhiễm để họ giảm bớt mức độ gây ô nhiễm môi trường. Tuy mới đầu cách làm này có vẻ kỳ quặc, nhưng nó hoạt động tương tự như việc đánh thuế.

Giả sử chính phủ tuyên bố, với mỗi đơn vị sản lượng mà nhà máy ngừng sản xuất thì chính phủ sẽ trợ cấp cho họ một khoản bằng AE. Khi đó, nhà máy sẽ phản ứng như thế nào? Đương nhiên nhà máy sẽ cân nhắc giữa lợi ích biên ròng mà mình nhận được khi sản xuất thêm một đơn vị sản lượng với mức trợ cấp được nhận nếu không sản xuất đơn vị đó. Nếu mức trợ cấp lớn hơn thì nhà máy nên ngừng sản xuất để nhận trợ cấp và ngược lại. Lưu ý rằng, lợi ích biên ròng của nhà máy chính là khoảng cách giữa hai đường MB và MPC.

Từ Hình 2.5 có thể thấy rõ rằng, với tất cả các đơn vị sản lượng từ Q_1 đến Q_m , nhà máy đều có mức lợi ích biên ròng thấp hơn mức trợ cấp nên khi có trợ cấp, nhà máy sẽ không sản xuất những đơn vị sản lượng này nữa.



Hình 2.5: Trợ cấp đối với ngoại ứng tiêu cực

Trái lại, với những đơn vị sản lượng từ Q_0 trở xuống thì lợi ích biên ròng lại lớn hơn nên chính sách trợ cấp không còn hấp dẫn đối với nhà máy nữa. Kết quả, nhà máy sẽ dừng sản xuất tại Q_0 . Tuy hai giải pháp này mang lại kết cục giống nhau, nhưng ý nghĩa phân phối của chúng lại hoàn toàn trái ngược nhau. Trong trường hợp đánh thuế, nhà máy là người phải trả tiền. Ngược lại, trong trường hợp trợ cấp, họ lại là người được nhận. Diện tích phần tô đậm trong Hình 2.5 là toàn bộ số tiền trợ cấp họ được nhận.

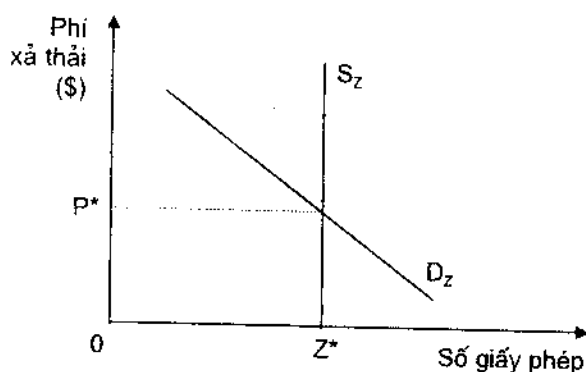
Vì thế, giải pháp này có vẻ đi ngược lại với quan điểm chung của xã hội là người gây tác hại cho xã hội phải bị trừng phạt (bồi thường) chứ không phải được thưởng (trợ cấp). Hơn nữa, điều này có thể sẽ khuyến khích những nhà máy khác cũng đến hoạt động bên bờ hồ để được nhận trợ

cấp. Do đó, giải pháp này chỉ hữu hiệu khi nó được kết hợp với các biện pháp khác nhằm ngăn chặn nguy cơ xuất hiện những người gây ô nhiễm mới. Cuối cùng, để có tiền trợ cấp, chính phủ sẽ buộc phải tăng thuế ở đâu đó trong nền kinh tế. Khi đó, thuế có thể gây ra tính phi hiệu quả ở những nơi khác trong nền kinh tế và không rõ những sự phi hiệu quả do thuế gây ra đó có nhỏ hơn sự phi hiệu quả của bản thân ngoại ứng này hay không. Tuy nhiên, giải pháp này vẫn đang được áp dụng trong một số trường hợp thực tiễn. Chương trình định canh định cư để hạn chế nạn phá rừng là một ví dụ.

Hình thành thị trường về ô nhiễm. Như đã nêu ở trên, sự phi hiệu quả gắn với ngoại ứng tiêu cực là do thiếu một thị trường về những nguồn lực được sử dụng chung như hồ nước, không khí sạch... Điều này đã gợi ra một cách khác phục ngoại ứng nữa của chính phủ - bán giấy phép gây ô nhiễm, hay còn gọi là giấy phép xả thải. Theo kế hoạch này, chính phủ sẽ bán giấy phép cho phép các nhà sản xuất được xả một lượng phế thải Z_0 (tương đương với lượng phế thải khi sản xuất tại Q_0). Các hãng sẽ tiến hành đấu giá để mua những giấy phép này và hãng nào trả giá cao nhất sẽ được nhận. Mức giá của những giấy phép này sẽ là mức giá cân bằng thị trường, sao cho lượng ô nhiễm sẽ đúng bằng mức mà chính phủ mong muốn. Mức giá cân bằng đối với các giấy phép xả thải được gọi là **phí xả thải**.

Phương pháp sử dụng phí xả thải được minh họa trong Hình 2.6. Trục hoành là số lượng giấy phép xả thải được chính phủ cấp, còn trục tung là giá của các giấy phép đó. Chính phủ sẽ tuyên bố bán đấu giá Z^* giấy phép xả thải. Cung về giấy phép xả thải là đường thẳng đứng tại Z^* , hàm ý

số giấy phép được cấp là cố định. Đường cầu về giấy phép này là đường dốc xuống. Mức giá cân bằng cho mỗi đơn vị ô nhiễm đạt tại P^* .



Hình 2.6: Thiết lập thị trường về giấy phép xả thải

Những hãng nào không sẵn sàng trả mức giá P^* cho mỗi đơn vị ô nhiễm gây ra sẽ phải giảm sản lượng hoặc lựa chọn một công nghệ sản xuất "sạch" hơn.

Tương tự, nếu chính phủ thay biện pháp đấu giá giấy phép xả thải bằng việc cấp không giấy phép xả thải cho các hãng, rồi cho phép các hãng được trao đổi, mua bán các giấy phép này với nhau thì kết quả tạo ra cũng hoàn toàn như nhau. Đường cung về giấy phép vẫn thẳng đứng tại Z^* và giá vẫn cân bằng ở P^* . Kết quả tạo ra không thay đổi vì với những hãng có biện pháp nào giảm ô nhiễm rẻ tiền hơn sẽ trị giá giấy phép xả thải này thấp hơn P^* , do đó họ sẵn sàng bán lại cho những hãng cần giấy phép này hơn. Tuy nhiên, ý nghĩa phân phối trong hai trường hợp này lại rất khác nhau. Với cơ chế đấu giá, chính phủ sẽ thu được tiền. Còn với cơ chế

cho phép chuyển nhượng các giấy phép đã được cấp thì số tiền chuyển nhượng sẽ thuộc về những hãng nào may mắn được chính phủ cấp cho giấy phép.

Nói tóm lại, biện pháp đánh thuế hay phí xả thải đều tạo ra kết cục hiệu quả như nhau, với điều kiện phải xác định chính xác từ đầu ai là người gây ô nhiễm và gây ô nhiễm với mức độ bao nhiêu. Theo một số nhà kinh tế, biện pháp phí xả thải có một số lợi thế hơn biện pháp đánh thuế. *Thứ nhất*, biện pháp đánh thuế đòi hỏi phải xác định chính xác thuế suất. Điều này đòi hỏi nhà hoạch định chính sách phải biết khá rõ về các đường chi phí biên và lợi ích biên trong Hình 2.3. Nhưng như đã nêu, điều này vấp phải nhiều khó khăn. Nếu việc thiếu thông tin buộc các nhà chính sách phải lựa chọn một tiêu chuẩn ô nhiễm nào đó một cách chủ quan thì hệ thống giấy phép xả thải có nhiều khả năng thành công hơn. *Thứ hai*, nếu các hãng đều có động cơ tối đa hoá lợi nhuận thì trong cơ chế giấy phép, họ sẽ phải tìm ra những công nghệ rẻ nhất để đạt tiêu chuẩn do chính phủ đề ra. *Thứ ba*, nếu có lạm phát thì hệ thống thuế đòi hỏi phải điều chỉnh liên tục để đảm bảo mức thuế phản ánh đúng giá trị thực của chi phí ngoại ứng biên. Còn trong cơ chế giấy phép xả thải, mức phí xả thải sẽ tự động điều chỉnh theo lạm phát vì nó do sự cân bằng cung cầu về giấy phép trên thị trường tạo ra. Tất nhiên, một nguy cơ đối với hệ thống giấy phép là những hãng lớn có thể coi đây là một công cụ để chặn đứng mọi cơ hội xâm nhập thị trường của các hãng mới, bằng cách bỏ tiền ra mua hết các giấy phép xả thải. Nếu như vậy, tính cạnh tranh trên thị trường sẽ bị đe dọa.

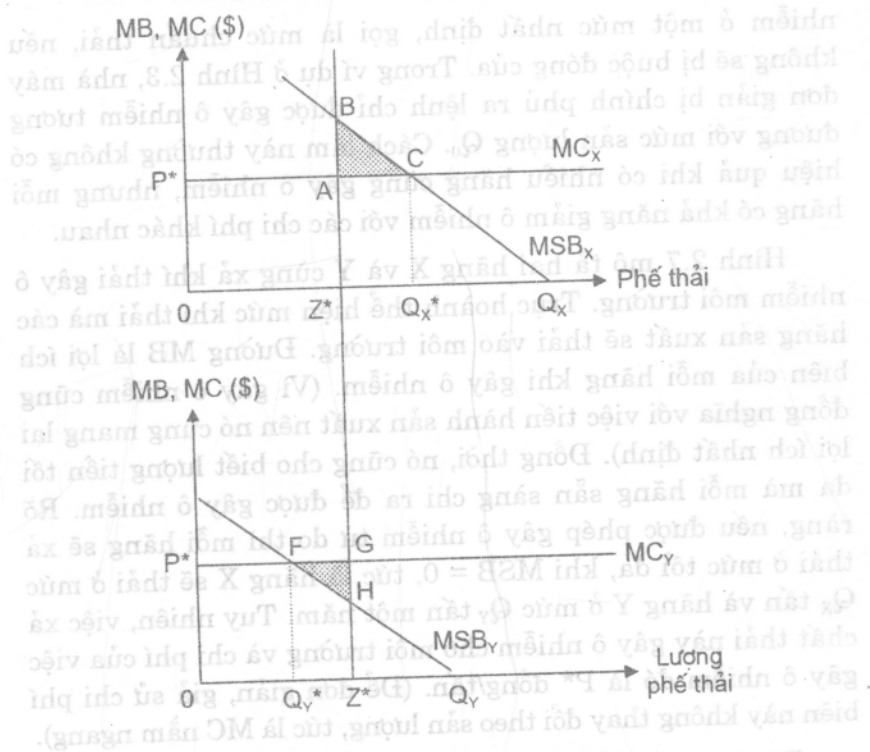
Kiểm soát trực tiếp bằng mức chuẩn thải. Theo cách này, mỗi hãng gây ô nhiễm sẽ bị yêu cầu chỉ được gây ô

nhằm ở một mức nhất định, gọi là mức chuẩn thải, nếu không sẽ bị buộc đóng cửa. Trong ví dụ ở Hình 2.3, nhà máy đơn giản bị chính phủ ra lệnh chỉ được gây ô nhiễm tương đương với mức sản lượng Q_0 . Cách làm này thường không có hiệu quả khi có nhiều hãng cùng gây ô nhiễm, nhưng mỗi hãng có khả năng giảm ô nhiễm với các chi phí khác nhau.

Hình 2.7 mô tả hai hãng X và Y cùng xả khí thải gây ô nhiễm môi trường. Trục hoành thể hiện mức khí thải mà các hãng sản xuất sẽ thải vào môi trường. Đường MB là lợi ích biên của mỗi hãng khi gây ô nhiễm. (Vì gây ô nhiễm cũng đồng nghĩa với việc tiến hành sản xuất nên nó cũng mang lại lợi ích nhất định). Đồng thời, nó cũng cho biết lượng tiền tối đa mà mỗi hãng sẵn sàng chi ra để được gây ô nhiễm. Rõ ràng, nếu được phép gây ô nhiễm tự do thì mỗi hãng sẽ xả thải ở mức tối đa, khi $MSB = 0$, tức là hãng X sẽ thải ở mức Q_X tấn và hãng Y ở mức Q_Y tấn một năm. Tuy nhiên, việc xả chất thải này gây ô nhiễm cho môi trường và chi phí của việc gây ô nhiễm đó là P^* đồng/tấn. (Để đơn giản, giả sử chi phí biên này không thay đổi theo sản lượng, tức là MC nằm ngang).

Rõ ràng, mức xả thải tối ưu của hãng X là Q_X^* tấn, của hãng Y là Q_Y^* tấn một năm. Đây cũng chính là mức xả thải mà mỗi hãng sẽ thực hiện nếu sử dụng hệ thống phí xả thải với mức phí P^* đồng/tấn.

Lưu ý rằng $Q_X^* > Q_Y^*$ vì lợi ích biên của việc xả thải đối với mọi đơn vị sản xuất của hãng X đều lớn hơn lợi ích biên của đơn vị sản xuất tương ứng của hãng Y. Lợi ích biên của việc xả thải có thể khác nhau giữa các hãng và giữa các vùng là do sự khác nhau trong chi phí giảm mức gây ô nhiễm hoặc trong giá đầu ra được các hãng sản xuất bằng các đầu vào gây ô nhiễm.



Hình 2.7: Kiểm soát ngoại ứng tiêu cực bằng qui định chuẩn thải

Nếu chính phủ áp đặt một mức chuẩn thải, chỉ cho phép các hãng được xả thải "tự do" đến mức Z^* , hãng nào xả nhiều hơn mức đó sẽ bị đóng cửa. Như vậy, hãng X sẽ phải giảm mức xả thải từ Q_x^* xuống Z^* , còn hãng Y lại được "tăng" mức xả thải từ Q_y^* lên đến Z^* .

Mức chuẩn thải này không hiệu quả vì nó đã khiến hãng X giảm mức gây ô nhiễm (cũng đồng nghĩa với việc giảm sản xuất) xuống dưới mức hiệu quả. Tại Z^* , $MC_x < MSB_x$ nên gây

ra tổn thất phúc lợi là tam giác ABC. Nếu áp dụng phí xả thải ở mức P^* thì hãng sẽ chọn xả thải ở điểm C và sự phi hiệu quả sẽ biến mất. Tương tự, hãng Y sẽ xả thải nhiều hơn mức hiệu quả vì tại Z^* , $MC_Y > MSB_Y$. Tổn thất phúc lợi về phía hãng Y là tam giác FGH. Tam giác này sẽ không còn nếu thay hệ thống chuẩn thải bằng phí xả thải $P^*/tấn$.

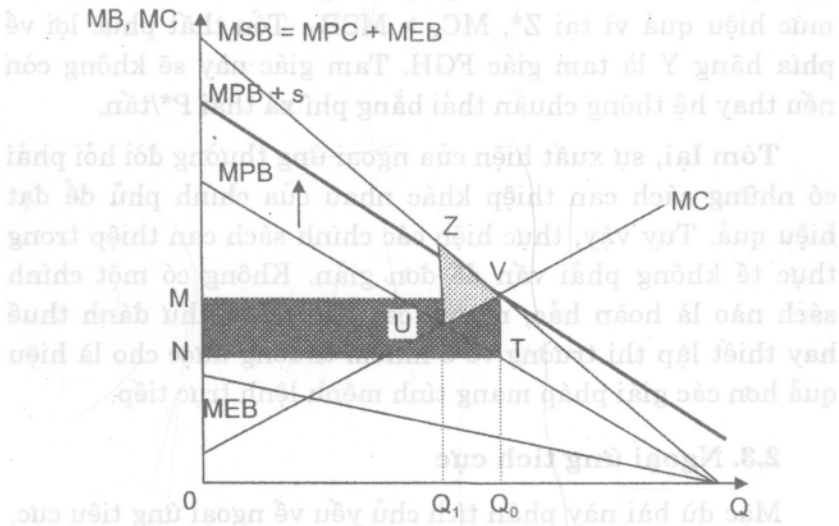
Tóm lại, sự xuất hiện của ngoại ứng thường đòi hỏi phải có những cách can thiệp khác nhau của chính phủ để đạt hiệu quả. Tuy vậy, thực hiện các chính sách can thiệp trong thực tế không phải vấn đề đơn giản. Không có một chính sách nào là hoàn hảo, nhưng các giải pháp như đánh thuế hay thiết lập thị trường về ô nhiễm thường được cho là hiệu quả hơn các giải pháp mang tính mệnh lệnh trực tiếp.

2.3. Ngoại ứng tích cực

Mặc dù bài này phân tích chủ yếu về ngoại ứng tiêu cực, điển hình nhất là hiện tượng gây ô nhiễm môi trường, nhưng cũng phải thấy rằng nhiều khi ảnh hưởng lan tỏa của một hoạt động lại có lợi chứ không phải gây thiệt hại cho người khác. Chẳng hạn, tiêm chủng phòng bệnh thường được coi là tạo ra ngoại ứng tích cực, vì ngoài việc những người được trực tiếp tiêm chủng sẽ giảm được nguy cơ bị nhiễm bệnh, cả những người không được tiêm chủng cũng được lợi vì khả năng lây lan sang họ sẽ giảm đi nếu số người nhiễm bệnh giảm. Do đó, lợi ích của việc tiêm chủng đã "vượt ra ngoài" những đối tượng được trực tiếp tiêm chủng. Trước khi chuyển sang vấn đề khác, chúng ta hãy lướt qua trường hợp ngoại ứng tích cực này.

Hình 2.8 minh họa vì sao nếu việc tiêm chủng phòng

bệnh được "bán" trên thị trường cạnh tranh thì kết quả mà thị trường tạo ra không hiệu quả.



Hình 2.8: Ngoại ứng tích cực

Cân bằng thị trường cạnh tranh diễn ra tại U, với Q₁ trường hợp tiêm chủng được thực hiện trong một năm vì tại đó đường lợi ích tư nhân biên (MPB) đối với các cơ sở y tế bằng chi phí biên (MC). Tuy nhiên, như đã nói ở trên, hoạt động tiêm chủng mang lại lợi ích ngoại ứng biên cho cả những đối tượng không được tiêm chủng (MEB) và lợi ích này không được các cơ sở y tế tính đến. Nếu xét trên góc độ xã hội thì lợi ích biên xã hội (MSB) phải là MPB + MEB. Như vậy, mức tiêm chủng tối ưu xã hội là Q₀ đạt tại điểm V khi MSB = MC, chứ không phải Q₁.

Tóm lại, khi xuất hiện ngoại ứng tích cực thì thị trường

luôn tạo ra một mức sản lượng thấp hơn mức tối ưu xã hội. Khi không có sự điều chỉnh của chính phủ, xã hội sẽ bị tổn thất một khoản phúc lợi bằng tam giác UVZ trên Hình 2.8. Vậy làm thế nào để có thể đẩy mức sản lượng của thị trường lên ngang bằng mức tối ưu xã hội?

Cách thông dụng nhất là tiến hành **trợ cấp**. Khoản trợ cấp này sẽ được trao cho người sản xuất để đưa đường MPB của họ lên thành đường $MPB + s$ (s là mức trợ cấp, còn gọi là mức trợ cấp Pigou). **Trợ cấp Pigou** là mức trợ cấp trên mỗi đơn vị sản phẩm đầu ra của hãng tạo ra ngoại ứng tích cực, sao cho nó đúng bằng lợi ích ngoại ứng biên tại mức sản lượng tối ưu xã hội. Khi đó, tổng số tiền trợ cấp mà chính phủ phải chi ra trong trường hợp này là hình chữ nhật MVTN trong Hình 2.8.

Kết quả của chính sách trợ cấp này là làm mức giá mà người tiêu dùng thực sự phải trả cho dịch vụ tiêm chủng giảm, còn mức giá mà người sản xuất thực sự được nhận tăng so với mức giá cân bằng trước khi có sự can thiệp. Nói cách khác, người tiêu dùng và người sản xuất sẽ chia nhau khoản trợ cấp của chính phủ.

Trong thực tế, chính phủ đã nhiều lần tiến hành trợ cấp cho ngoại ứng tích cực bằng cách cung cấp những dịch vụ công cộng nhất định với mức giá thấp hơn chi phí biên để cung cấp dịch vụ đó. Chẳng hạn, nhiều công ty môi trường đô thị tiến hành thu nhặt rác thải thành phố, nhưng người dân chỉ phải trả một mức phí vệ sinh thấp hơn chi phí thực để vận hành hệ thống thu nhặt rác thải đó. Mức chênh lệch này sẽ được chính phủ bù lỗ - tức là một dạng trợ cấp - nhằm giảm bớt sự tổn động của rác thải gây mất mỹ quan chung.

Tuy nhiên, khi chính phủ dự định trợ cấp cho ngoại ứng tích cực, cần lưu ý một số điểm như sau:

- *Thứ nhất*, dù bằng cách này hay cách khác, trợ cấp cũng sẽ tạo thêm gánh nặng cho những người trả thuế. Vì thế, tiến hành trợ cấp sẽ tạo ra một sự phân phối lại từ người trả thuế sang người được nhận. Do đó, cần cân nhắc cả tác động về mặt hiệu quả cũng như công bằng xã hội.

- *Thứ hai*, việc một hoạt động nào đó tạo ra lợi ích cho xã hội chưa đủ để đề nghị trợ cấp cho hoạt động đó. Trợ cấp chỉ có ý nghĩa khi thị trường không cho phép người tạo ra lợi ích này được thù lao đầy đủ cho những lợi ích mà họ tạo nên. Ví dụ, một bác sĩ phẫu thuật có thể cứu sống nhiều người nhưng hoạt động của anh ta lại không tạo ra ngoại ứng tích cực, chừng nào tiền lương của anh ta đã phản ánh đúng giá trị của sự phục vụ đó.

3. HÀNG HÓA CÔNG CỘNG

Trong phần trên, chúng ta đã thấy thị trường thất bại như thế nào trong việc cung ứng các hàng hóa hoặc dịch vụ tạo ra ngoại ứng. Rất nhiều hàng hóa và dịch vụ do chính phủ cung cấp, như quốc phòng, sẽ tạo ra ngoại ứng tích cực, một khi nó đã được cung cấp. Phần này sẽ bàn kỹ hơn về những hàng hóa tạo ra ngoại ứng tích cực đó, mà kinh tế học công cộng gọi đó là hàng hóa công cộng (HHCC).

3.1. Khái niệm và thuộc tính cơ bản của HHCC

3.1.1. Khái niệm chung về HHCC

Những hàng hóa và dịch vụ được sản xuất và cung cấp trong xã hội có thể được chia làm hai loại chính là HHCC và

HHCN. *Hàng hóa công cộng* là những loại hàng hóa mà việc một cá nhân này đang hưởng thụ lợi ích do hàng hóa đó tạo ra không ngăn cản những người khác cùng đồng thời hưởng thụ lợi ích của nó. Điều này giúp phân biệt HHCC với HHCN là những loại hàng hoá khi một người đã tiêu dùng rồi thì người khác không thể tiêu dùng được nữa.

3.1.2. Thuộc tính cơ bản của HHCC

HHCC có hai thuộc tính:

Thứ nhất, HHCC không có tính cạnh tranh trong tiêu dùng. Nói như vậy có nghĩa là, khi có thêm một người sử dụng HHCC sẽ không làm giảm lợi ích tiêu dùng của những người tiêu dùng hiện có. Chẳng hạn, các chương trình truyền thanh và truyền hình không có tính cạnh tranh trong tiêu dùng. Chúng có thể được rất nhiều người cùng theo dõi một lúc. Việc có thêm ai đó mở hoặc tắt đài hoặc vô tuyến không ảnh hưởng đến mức độ tiêu dùng của người khác. Tương tự như vậy, an ninh quốc gia do quốc phòng mang lại cũng không có tính cạnh tranh. Khi dân số của một quốc gia tăng lên thì không vì thế mà mức độ an ninh mà mỗi người dân được hưởng từ quốc phòng bị giảm xuống.

Việc định giá đối với những hàng hóa không có tính cạnh tranh trong tiêu dùng là điều vô nghĩa vì suy cho cùng, việc có thêm một cá nhân tiêu dùng những hàng hóa này không ảnh hưởng gì đến việc tiêu dùng của những người khác. Nói cách khác, chi phí biên để phục vụ thêm một người sử dụng HHCC là bằng 0.

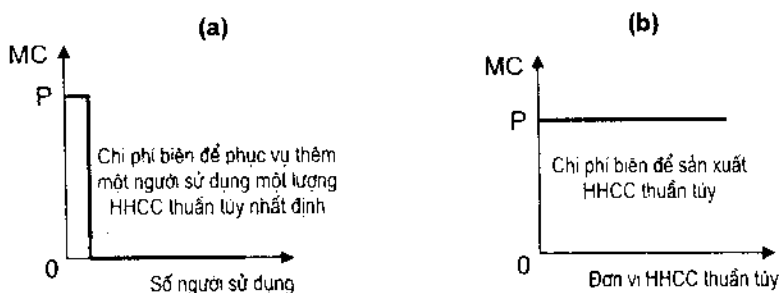
Thuộc tính thứ hai của HHCC là không có tính loại trừ trong tiêu dùng, có nghĩa là không thể loại trừ hoặc rất tốn kém nếu muốn loại trừ những cá nhân từ chối không

chịu trả tiền cho việc tiêu dùng của mình. Chẳng hạn, không ai có thể ngăn cản những người không chịu trả thuế để duy trì bộ máy quốc phòng khỏi việc hưởng thụ an ninh do quốc phòng mang lại. Thậm chí có tổng họ vào tù thì họ vẫn được hưởng những lợi ích của quốc phòng. Tương tự, khi các chương trình truyền thanh đã phát sóng thì bất kể ai có phương tiện thu thanh đều có thể thưởng thức các chương trình này, cho dù họ không trả một đồng nào cho đài phát thanh.

3.1.3. HHCC thuần túy và HHCN thuần túy

Trên đây đã giới thiệu hai thuộc tính cơ bản của HHCC là không có tính cạnh tranh và không có tính loại trừ trong tiêu dùng. HHCC nào mang đầy đủ hai thuộc tính nêu trên là ***HHCC thuần túy***. Một lượng HHCC nhất định, một khi đã được cung cấp cho một cá nhân thì lập tức nó có thể được tiêu dùng bởi tất cả các cá nhân khác trong cộng đồng. Thuộc về loại này gồm có quốc phòng, chương trình phát thanh hay đèn hải đăng v.v... Ngược lại, ***HHCN thuần túy*** lại là những thứ hàng hóa mà sau khi đã để người sản xuất nhận lại đầy đủ chi phí cơ hội sản xuất của mình, thì nó chỉ tạo ra lợi ích cho người nào đã mua nó mà không cho bất kỳ ai khác. Nói cách khác, HHCN thuần túy vừa có tính cạnh tranh trong tiêu dùng, vừa dễ dàng loại trừ tất cả những ai không sẵn sàng thanh toán theo mức giá thị trường.

Vì HHCC thuần túy không có tính cạnh tranh trong tiêu dùng nên với một lượng HHCC thuần túy nhất định, chi phí biên để phục vụ thêm một người sử dụng bằng 0. Điều này được thể hiện trong Hình 2.9 (a).



Hình 2.9: Chi phí biên sản xuất và tiêu dùng HHCC thuần túy

Giả sử chi phí biên để cung cấp một ngọn đèn hải đăng là P đồng. Như vậy, một khi ngọn đèn này đã được xây dựng và bật sáng thì chi phí để phục vụ cho một hay nhiều con tàu đi lại trên vùng biển đó đều như nhau.

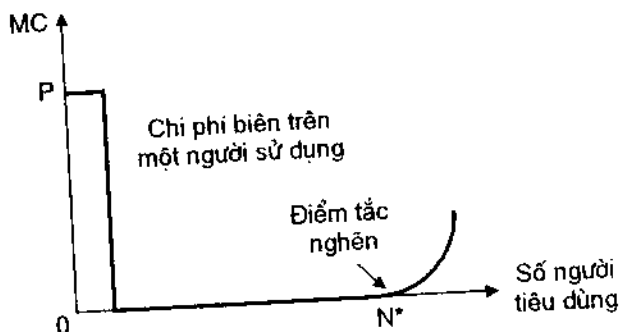
Tuy vậy, cần tránh lẫn lộn giữa chi phí biên để *phục vụ thêm người tiêu dùng* với chi phí biên để *sản xuất thêm một đơn vị HHCC*. Chi phí biên để sản xuất HHCC vẫn lớn hơn 0, giống như mọi hàng hóa khác, vì việc sản xuất thêm HHCC đòi hỏi tốn thêm nguồn lực xã hội. Nếu cần phải xây thêm một ngọn đèn hải đăng nữa thì lại tốn thêm P đồng và chi phí biên để xây dựng đèn được thể hiện trong Hình 2.9 (b).

3.1.4. HHCC thuần túy và không thuần túy

Trong thực tế, có rất ít HHCC thỏa mãn một cách chặt chẽ cả hai thuộc tính nói trên, tức là có rất ít những loại HHCC được coi là thuần túy. Đa số các HHCC được cung cấp chỉ có một trong hai thuộc tính nói trên và có ở những mức độ khác nhau. Những HHCC đó được gọi là **HHCC không thuần túy**. Chúng được coi là những trường hợp trung gian, nằm giữa hai thái cực là HHCC thuần túy và HHCC không thuần túy.

túy. Tùy theo mức độ tạo ra ngoại ứng trong sản xuất hoặc tiêu dùng hàng hóa và tùy theo khả năng có thể thiết lập được một cơ chế để mua bán quyền sử dụng những hàng hóa này mà HHCC không thuần túy có thể được chia làm hai loại:

HHCC có thể tắc nghẽn là những hàng hóa mà khi có thêm nhiều người cùng sử dụng chúng thì có thể gây ra sự ùn tắc hay tắc nghẽn khiến lợi ích của những người tiêu dùng trước đó bị giảm sút. Chi phí biên để phục vụ cho những người tiêu dùng tăng thêm sau một giới hạn nhất định này không còn bằng 0 nữa mà bắt đầu tăng dần, như được thể hiện trong Hình 2.10. Điểm giới hạn đó được gọi là **điểm tắc nghẽn**.



Hình 2.10: Hàng hóa công cộng có thể tắc nghẽn

Trong Hình 2.10, điểm N^* là điểm tắc nghẽn. Ví dụ, hãy xét những con đường dẫn vào trung tâm thành phố trong giờ cao điểm. Nói chung, con đường này không có tính loại trừ vì nếu muốn dùng các trạm thu phí để hạn chế bớt số người đi vào trung tâm từ tất cả các ngã đường thì rất tốn kém.

Nhưng rõ ràng chúng có tính cạnh tranh vì càng có thêm nhiều người đi vào các tuyến đường đó càng làm tốc độ lưu thông giảm, tăng nguy cơ tai nạn, tăng mức tiêu hao nhiên liệu và ô nhiễm... Tất cả những điều đó đều làm giảm lợi ích của người đang tham gia giao thông.

HHCC có thể loại trừ bằng giá, hay gọi tắt là HHCC có thể loại trừ, là những thứ hàng hóa mà lợi ích do chúng tạo ra có thể định giá. Việc đi lại qua cầu có thể loại trừ bằng giá, bằng cách đặt các trạm thu phí ở hai đầu cầu. Các câu lạc bộ tư nhân thường chỉ cung cấp các dịch vụ cho một nhóm nhỏ các hội viên. Thẻ hội viên của các câu lạc bộ này có thể được trao đổi trên thị trường. Bằng cách tham gia câu lạc bộ và trả hội phí, các hội viên cùng chia nhau gánh chịu chi phí duy trì các dịch vụ và trang thiết bị của câu lạc bộ mà họ đang cùng sử dụng. Mức phí và số hội viên tối đa sẽ được quyết định bởi các hội viên hiện tại để tránh khả năng tắc nghẽn.

3.2. Cung cấp hàng hóa công cộng

3.2.1. Cung cấp hàng hóa công cộng thuần túy

a. Cân bằng về HHCC thuần túy

Một câu hỏi trọng tâm về HHCC là nên cung cấp HHCC ở mức độ nào cho có hiệu quả. Muốn như vậy, trước hết cần xây dựng các đường cầu và cung về hàng hóa đó, rồi sau đó sẽ xác định điểm cân bằng. Đường cầu tổng hợp về HHCC cũng được xây dựng bằng cách tổng hợp từ các đường cầu cá nhân về hàng hóa đó. Vì thế, chúng ta sẽ xuất phát từ việc xem xét các đường cầu cá nhân về HHCC.

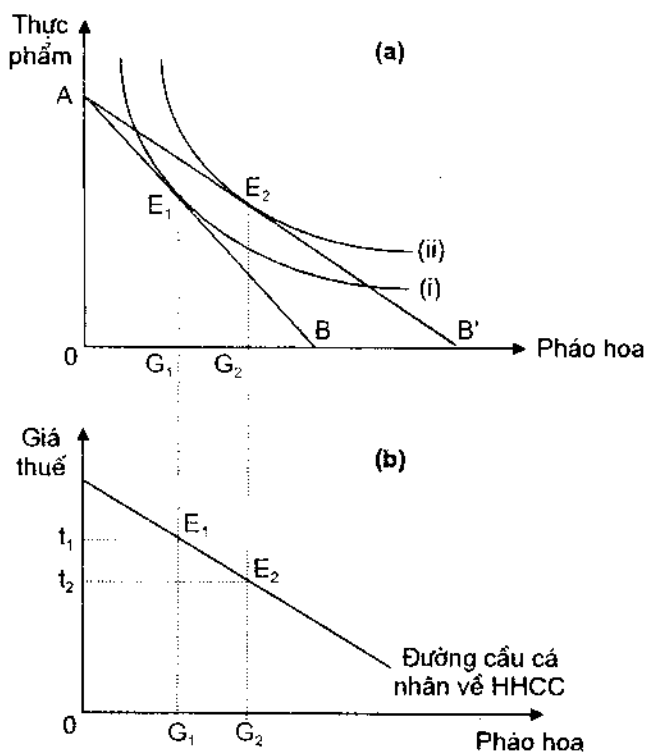
Xác định đường cầu cá nhân về HHCC. Xét một cá nhân có tổng ngân sách I được sử dụng để tiêu dùng hai loại hàng hóa là thực phẩm (X) và pháo hoa (G). Trong hai hàng hóa này, X là HHCCN mà cá nhân đó có thể mua tại mức giá thị trường. Còn G là HHCC mà cá nhân sẽ tiêu dùng chung với những người khác. Tuy nhiên, các cá nhân không mua HHCC, mà họ sẽ góp tiền chung với nhau để lượng HHCC đó có thể được cung cấp. Mức thuế mà mỗi cá nhân phải trả thêm cho mỗi đơn vị HHCC tăng thêm được gọi là *giá thuế* của từng cá nhân. Trong phần này, chúng ta giả định rằng chính phủ có thể buộc các cá nhân phải trả các giá thuế khác nhau, đúng bằng lợi ích biên mà họ nhận được từ HHCC.

Giả định giá thuế các cá nhân phải trả là t_1 , tức là với mỗi cuộc pháo hoa được thực hiện, cá nhân đó phải đóng góp một lượng bằng t_1 . Nếu giá thực phẩm bằng p và mức tiêu dùng cho thực phẩm của cá nhân là X thì đường ngân sách của anh ta có dạng:

$$I = pX + t_1G$$

Đường ngân sách này được mô tả trong Hình 2.11 (a) là đường AB, với trục tung thể hiện lượng thực phẩm, trục hoành thể hiện lượng pháo hoa mà cá nhân có thể "mua" được với ngân sách đã cho.

Rõ ràng, cá nhân sẽ lựa chọn phương án kết hợp giữa tiêu dùng thực phẩm và pháo hoa tối đa hóa lợi ích tiêu dùng của anh ta tại điểm E_1 là tiếp điểm giữa đường ngân sách và ĐBQ (i) trong Hình 2.11 (a). Tại đó, cá nhân có cầu G_1 cuộc pháo hoa được trình diễn. Giống từ G_1 xuống đồ thị ở Hình 2.11 (b) ta xác định được điểm E_1 trên đường cầu cá nhân về pháo hoa, cho biết tại giá thuế t_1 , cá nhân có cầu G_1 về pháo hoa.



Hình 2.11: Xây dựng đường cầu cá nhân về HHCC

Nếu chính phủ giảm giá thuế của cá nhân xuống t_2 thì với đường ngân sách như cũ, ứng với mỗi mức tiêu dùng thực phẩm trước đây, bây giờ cá nhân có thể có cầu cao hơn về pháo hoa. Do đó đường ngân sách xoay ra ngoài từ đường AB sang đường AB'. Đường AB' tiếp xúc với một ĐBQ (ii) cao hơn tại điểm E_2 với lượng cầu về pháo hoa là G_2 .

Điểm E_2 này tương ứng với điểm E_2 trong phần (b) của Hình 2.11, thể hiện tại mức giá thuế t_2 , cá nhân có lượng cầu

G_2 về pháo hoa. Cứ tiếp tục tăng hoặc giảm thuế, chúng ta có thể vẽ được đường cầu cá nhân về HHCC hoàn toàn giống như khi xác định đường cầu về HHCN.

Tuy nhiên, có một điểm cần lưu ý là tại điểm cân bằng, các cá nhân cũng đặt *tỉ suất thay thế biên của G cho X* (độ dốc của ĐBQ) *đúng bằng tỉ số giữa giá thuế và giá thực phẩm* (độ dốc của đường ngân sách)⁽¹⁾, tức là:

$$MRS_{GX}^i = t^i/p \quad (2.2)$$

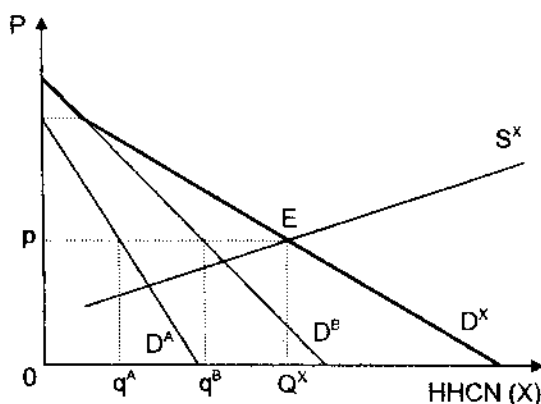
với t^i là giá thuế của cá nhân i . Vì mỗi cá nhân có một giá thuế khác nhau nên tại điểm cân bằng không nhất thiết tỉ suất thay thế biên của các cá nhân phải như nhau.

Xác định đường cầu tổng hợp. Để tìm ra điều kiện cung cấp hiệu quả HHCC qua việc phân tích đường cầu tổng hợp về nó, chúng ta nên nhắc lại cách tổng hợp cầu cá nhân về HHCN thành cầu thị trường. Hãy xét một nền kinh tế gồm hai cá nhân A và B tiêu dùng hai loại HHCN là X và Y. Giả sử chúng ta muốn xác định cầu thị trường về hàng hóa X. Cần lưu ý rằng cả hai cá nhân A và B đều đứng trước những mức giá như nhau của X. Nếu giá một đơn vị X là p thì đó cũng là giá mà mỗi người phải trả. Tuy nhiên, tại mức giá đó, mỗi người sẽ có một lượng cầu khác nhau. Hình 2.12 mô tả trường hợp này.

Cá nhân A sẽ có lượng cầu là q^A và B có lượng cầu là q^B . Muốn biết lượng cầu tổng hợp Q^X của cả thị trường, chỉ cần lấy q^A cộng với q^B . Tương tự, để tìm đường cầu tổng hợp về

⁽¹⁾ Xem lại Điều kiện đạt hiệu quả Pareto và Định lý cơ bản của Kinh tế học Phúc lợi ở Chương I.

HHCN, chỉ cần cộng khoảng cách theo chiều ngang từ các đường cầu cá nhân đến trục tung tại mọi mức giá. Quá trình này được gọi là nguyên tắc **cộng ngang** các đường cầu cá nhân của HHCN.



Hình 2.12: Cộng ngang đường cầu HHCN

Điểm cân bằng E trên đường cầu tổng hợp có một tính chất quan trọng: Phân bổ hàng hóa X đạt hiệu quả Pareto. Người tiêu dùng tối đa hóa lợi ích luôn đặt tỉ suất thay thế biên của X cho Y của mình bằng tỉ số giá giữa hai hàng hóa, hay $MRS_{XY} = P_X/P_Y$. Vì tỉ suất này chỉ phụ thuộc vào giá tương đối của 2 hàng hóa nên để đơn giản, ta chọn đơn vị tính của Y như thế nào đó để giá của một đơn vị Y bằng 1 đồng.

Khi đó, điều kiện tối đa hóa lợi ích tiêu dùng trở thành $MRS_{XY} = P_X$. Mà đường cầu của mỗi cá nhân lại cho biết mức giá tối đa mà cá nhân sẵn sàng trả tại mỗi mức tiêu dùng X nhất định, nên đường cầu cá nhân cũng đồng thời cho biết MRS_{XY} của cá nhân tương ứng với từng lượng cầu. Tương tự,

đường cung về HHCC S^A cho biết tỉ suất chuyển đổi biên của X cho Y tại từng mức sản xuất X nhất định⁽¹⁾. Do đó, tại điểm cân bằng, cả A và B đều đặt MRS_{XY} của mình bằng p, đồng thời người sản xuất cũng đặt $MRT_{XY} = p$, tức là:

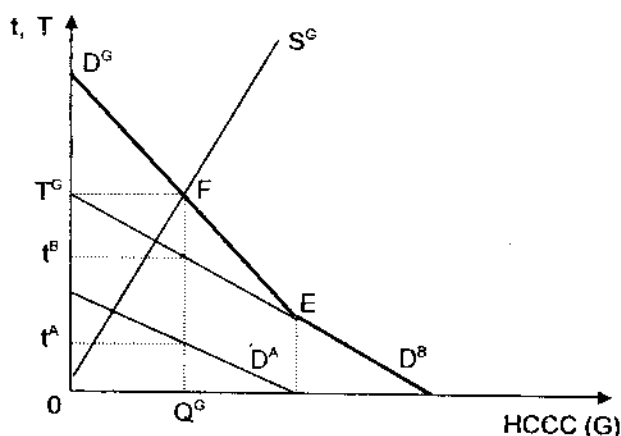
$$MRS^A_{XY} = MRS^B_{XY} = MRT_{XY} \quad (2.3)$$

Đẳng thức này hoàn toàn giống với điều kiện đạt hiệu quả hỗn hợp trong Chương I, tức là điểm cân bằng trên thị trường HHCC là điểm hiệu quả Pareto.

Bây giờ chuyển sang xét trường hợp HHCC thuần túy. Hãy tiếp tục xét nền kinh tế gồm 2 cá nhân A và B, nhưng hàng hóa mà họ tiêu dùng bây giờ là pháo hoa (G), một thứ HHCC thuần túy đối với họ. Giả sử cả hai đều thích nhiều pháo hoa hơn là ít, nhưng lợi ích biên mà họ nhận được từ các cuộc bắn pháo hoa sẽ giảm dần. Hình 2.13 mô tả trường hợp của HHCC.

Tại mức HHCC Q^G , người A sẵn sàng trả giá thuê bằng t^A , người B sẵn sàng trả giá thuê bằng t^B . Tổng mức sẵn sàng trả của các cá nhân là $t^A + t^B$ hay T^G , tương ứng với điểm F trên đường cầu tổng hợp. Lập lại cách cộng này tại mọi mức sản lượng, chúng ta có đường cầu tổng hợp về HHCC là tổng các khoảng cách dọc từ các đường cầu cá nhân đến trục hoành. Nguyên tắc này được gọi là nguyên tắc **cộng dọc** các đường cầu cá nhân của HHCC.

⁽¹⁾ Để thấy rõ điều này, cần nhớ rằng trong thị trường cạnh tranh hoàn hảo, các hãng sản xuất cho đến khi giá bằng chi phí biên. Vì thế, đường cung cũng chính là đường MC ứng với từng mức sản xuất. Đồng thời, Chương I cũng cho biết $MRT_{XY} = MC_X/MC_Y$, trong đó $MC_Y = P_Y = 1$. Vì thế, $MRT_{XY} = MC_X$ hay nói cách khác, đường cung vừa thể hiện chi phí biên vừa thể hiện tỉ suất chuyển đổi biên.



Hình 2.13: Cộng dọc các đường cầu HHCC

Điều cần nhớ là khác với HHCN, HHCC được tất cả các cá nhân tiêu dùng với số lượng như nhau, nhưng lợi ích biên mà họ nhận được từ đơn vị HHCC cuối cùng đó không giống nhau. Mỗi cá nhân sẵn sàng trả giá thuế tương ứng với lợi ích biên mà HHCC mang lại cho họ. Vì thế MB mà cả xã hội nhận được (hay đường cầu tổng hợp của xã hội) sẽ là tổng lợi ích biên của các cá nhân.

Nhắc lại từ đẳng thức (2.2) là dọc theo các đường cầu cá nhân về HHCC, cá nhân luôn đặt MRS^i_{GX} của họ bằng t^i/p . Nếu giá của X được chọn sao cho $p = 1$ đồng thì $MRS^i_{GX} = t^i$. Tại điểm F, cũng như tại tất cả các điểm khác trên đường cầu tổng hợp:

$$T^G = t^A + t^B = MRS^A_{GX} + MRS^B_{GX} \quad (2.4)$$

Đường cung và mức cân bằng hiệu quả về HHCC.
Đến đây, ta đặt thêm đường cung về HHCC S^G vào Hình 2.13

và giả sử nó cắt đường cầu tại điểm F. Đường cung về HHCC cũng thể hiện chi phí biên mà xã hội phải bỏ ra để sản xuất thêm một đơn vị HHCC, nên giống như đối với HHCN, nó cũng đồng thời thể hiện tỉ suất chuyển đổi biên của G cho X, hay MRT_{GX} . Như vậy, tại điểm cân bằng:

$$MRT_{GX} = MRS^A_{GX} + MRS^B_{GX} \quad (2.5)$$

Tóm lại, điều kiện để đạt mức cung cấp hiệu quả HHCC thuần túy là tổng tỉ suất thay thế biên của các cá nhân phải bằng tỉ suất chuyển đổi biên. Vì mọi người đều sử dụng một mức HHCC thuần túy như nhau nên để cung cấp chúng một cách hiệu quả, yêu cầu tổng giá trị mà các cá nhân đánh giá đối với đơn vị HHCC cuối cùng phải bằng chi phí tăng thêm đối với xã hội để cung cấp chúng.

Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, nếu như trong thị trường HHCN, mức sản lượng tại điểm cân bằng chắc chắn sẽ được thị trường cạnh tranh cung cấp thì đối với HHCC, điểm cân bằng này lại không chắc chắn thể hiện mức sản lượng HHCC được chính phủ cung cấp. Nó chỉ nói lên rằng, nếu cung cấp tại đó sẽ hiệu quả nhất. Việc sản xuất bao nhiêu HHCC còn phụ thuộc vào các quá trình lựa chọn tập thể, mà quá trình đó không phải lúc nào cũng đưa ra được một kết cục hiệu quả.

b. Cung cấp HHCC thuần túy và vấn đề "kẻ ăn không"

Để đạt được mức cung cấp HHCC thuần túy theo cơ chế nói trên, đòi hỏi tất cả các thành viên trong xã hội đều phải nhất trí và tự nguyện đóng góp. Tuy nhiên, áp dụng nguyên tắc *đóng góp tự nguyện* có nghĩa là tất cả các cá nhân đều phải bỏ phiếu một cách trung thực theo đúng lợi ích biên mà

họ nhận được từ HHCC. Đây là một khó khăn rất lớn đối với việc ra quyết định về cung cấp HHCC (Xem thêm Mô hình cân bằng Lindahl trong Chương V).

Ở một mức độ cực đoan, nếu cá nhân nhận thấy rằng việc mình có trả tiền để được quyền tiêu dùng HHCC thuần túy hay không không ảnh hưởng đến việc hưởng thụ lợi ích của HHCC đó thì lúc đó họ đã trở thành những kẻ ăn không. *Kẻ ăn không là những người tìm cách hưởng thụ lợi ích của HHCC mà không đóng góp một đồng nào cho chi phí sản xuất và cung cấp HHCC đó.* Ví dụ, nếu anh A biết rằng chỉ cần pháo hoa được bắn lên là anh ta có thể thưởng thức nó một cách dễ dàng, bất kể anh ta có trả tiền hay không, thì anh ta sẽ có động cơ tỏ ra không quan tâm chút nào đến pháo hoa với hy vọng có thể được xem pháo hoa mà không phải trả tiền và buộc người B phải gánh chịu toàn bộ chi phí để bắn pháo hoa. Nếu người B cũng có động cơ tương tự thì kết cục có thể không có pháo hoa nào được bắn lên.

Nếu chỉ có một số ít người muốn trở thành kẻ ăn không thì thị trường có thể vẫn cung cấp được hàng hóa này, thông qua áp lực của dư luận xã hội, mà không cần chính phủ. Vì thế, tại các thôn xóm nhỏ hoặc các khu tập thể, chúng ta vẫn thấy cá nhân có thể tự thỏa thuận với nhau về việc đóng góp cho các công trình công cộng như đường làng, ngõ xóm, sân chơi cho trẻ em, đường điện, đường nước v.v... Hoặc ở các tổ chức nhân đạo, do áp lực về mặt đạo đức khiến các cá nhân đều sẵn sàng đóng góp tự nguyện để xây dựng các công trình từ thiện như nhà dưỡng lão, trại trẻ mồ côi v.v...

Tuy nhiên, khi cộng đồng càng lớn thì việc che giấu ý muốn thực sự của cá nhân càng dễ dàng, sự phát hiện và trừng phạt của xã hội đối với những kẻ ăn không càng khó

khẩn và động cơ trở thành kẻ ăn không càng lớn. Khi đó, KVTN không thể cung cấp hàng hóa này vì họ không có khả năng cưỡng chế cá nhân phải trả tiền sử dụng HHCC mà họ cung cấp.

Đối với chính phủ có thể phần nào khắc phục được vấn đề ăn không này bằng cách buộc các cá nhân phải *đóng góp bắt buộc* thông qua đóng thuế, rồi sử dụng thuế thu được để tài trợ cho việc sản xuất và cung cấp HHCC. HHCC, một khi đã được sản xuất xong, sẽ được cung cấp miễn phí cho tất cả mọi người. Sở dĩ nói rằng chính phủ có thể khắc phục được phần nào vấn đề ăn không này là vì muốn để việc cung cấp HHCC có hiệu quả, chính phủ vẫn cần có những cơ chế tìm hiểu lợi ích đích thực của các cá nhân khi sử dụng HHCC.

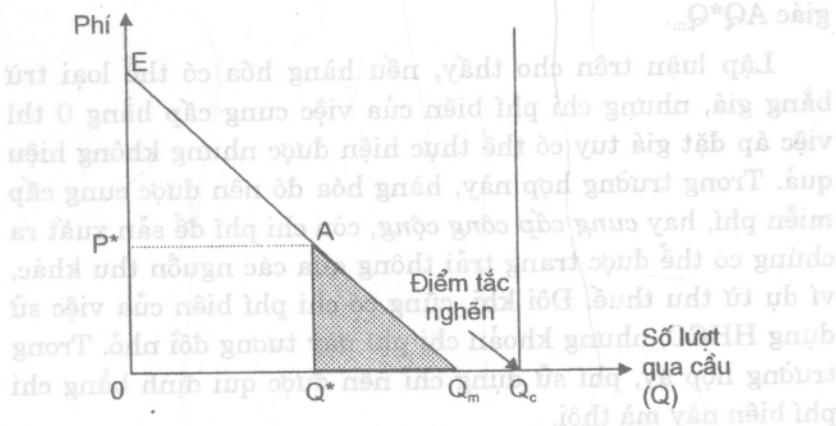
3.2.2. Cung cấp HHCC không thuần túy

Có rất nhiều hình thức cung cấp HHCC không thuần túy khác nhau và rất khó tổng quát hóa xem phương thức nào là thích hợp nhất. Chúng có thể do KVTN sản xuất và cung cấp theo cơ chế thị trường như trường hợp dịch vụ giải trí được cung cấp qua hình thức các câu lạc bộ tư nhân, truyền hình... Nhiều loại HHCC không thuần túy khác có thể vừa được cung cấp theo thị trường vừa được chính phủ cung cấp miễn phí như giáo dục tiểu học. Trong phần này, chúng ta chỉ nêu một số luận cứ có thể là cơ sở để chính phủ có thể tiến hành cung cấp công cộng một số HHCC không thuần túy.

a. Đối với HHCC có thể loại trừ bằng giá

Với những HHCC có thể loại trừ bằng giá thì quan điểm chung là nên dùng giá cả để loại trừ bớt việc tiêu dùng HHCC. Tuy nhiên, giải pháp này có thể vẫn gây tổn thất

PLXH nếu việc tiêu dùng hàng hóa đó chưa đạt đến điểm tắc nghẽn. Lý do là, khi hàng hóa đó không bị tắc nghẽn, tức là việc tiêu dùng chúng không có tính cạnh tranh, thì chúng sẽ tạo ra những ngoại ứng tích cực. Cơ chế giá sẽ làm xã hội không được hưởng đầy đủ những lợi ích ngoại ứng này.



Hình 2.14: Tồn thất phúc lợi khi thu phí qua cầu

Hình 2.14 mô tả ví dụ về việc qua lại một chiếc cầu. Trục hoành là số lượt qua cầu và trục tung là mức phí. Nhu cầu qua lại chiếc cầu này sẽ phụ thuộc vào mức phí. Nếu phí càng cao thì các cá nhân càng hạn chế việc qua lại cầu và số lượt qua cầu sẽ giảm. Vì thế, đường cầu về việc qua lại cây cầu này có chiều dốc xuống như bình thường. Vì công suất thiết kế của chiếc cầu là Q_c nên Q_c là điểm tắc nghẽn. Nếu số lượt qua cầu tối đa là Q_m thì sẽ không có hiện tượng tắc nghẽn, tức là chi phí phục vụ thêm một lượt qua cầu bằng 0.

Nếu việc qua cầu được thực hiện miễn phí thì số lượt qua cầu sẽ đạt Q_m và lợi ích xã hội nhận được nhờ cây cầu là toàn

bộ tam giác OEQ_m . Nhưng nếu một hãng tư nhân đứng ra xây dựng và thu phí qua cầu tại mức P^* thì số lượt qua cầu sẽ chỉ còn Q^* . Một số lượt qua cầu mà lợi ích biên của chúng lớn hơn chi phí xã hội biên ($= 0$) sẽ không được thực hiện ($Q_m - Q^*$), cho dù hãng tư nhân thu được một doanh thu từ phí bằng diện tích OP^*AQ^* . Tổn thất PLXH là diện tích tam giác AQ^*Q_m .

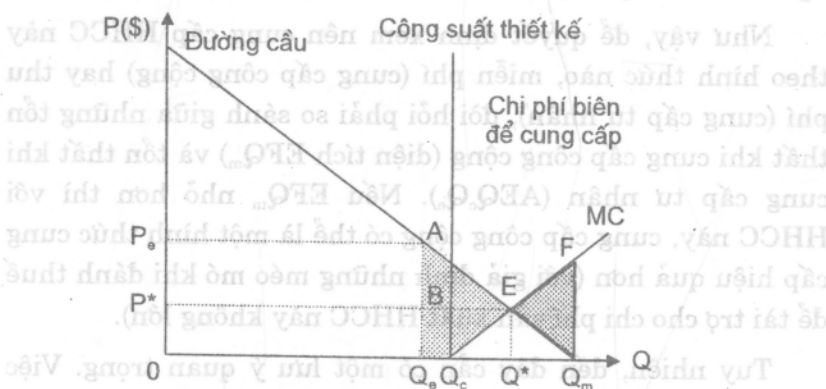
Lập luận trên cho thấy, nếu hàng hóa có thể loại trừ bằng giá, nhưng chi phí biên của việc cung cấp bằng 0 thì việc áp đặt giá tuy có thể thực hiện được nhưng không hiệu quả. Trong trường hợp này, hàng hóa đó nên được cung cấp miễn phí, hay *cung cấp công cộng*, còn chi phí để sản xuất ra chúng có thể được trang trải thông qua các nguồn thu khác, ví dụ từ thu thuế. Đôi khi, cũng có chi phí biên của việc sử dụng HHCC, nhưng khoản chi phí này tương đối nhỏ. Trong trường hợp ấy, phí sử dụng chỉ nên được qui định bằng chi phí biên này mà thôi.

b. Đối với những hàng hóa mà việc loại trừ rất tốn kém

Trường hợp thứ hai ta xét ở đây là với những HHCC có thể tắc nghẽn, do đó nên loại trừ bớt việc tiêu dùng để tránh tình trạng tắc nghẽn, nhưng chi phí để thực hiện việc loại trừ lại quá lớn khiến chính phủ phải chấp nhận cung cấp công cộng hàng hóa này. Gọi tất cả các chi phí liên quan đến việc điều hành một hệ thống giá cả để loại trừ việc tiêu dùng HHCC là *chi phí giao dịch*. Đó là toàn bộ những chi phí cần thiết để hoàn thành một giao dịch kinh tế, chẳng hạn để duy trì hệ thống trạm thu phí trên đường cao tốc. Khi chi phí giao dịch này là quá cao so với chi phí biên của việc cung cấp thì có thể sẽ hiệu quả hơn nếu chính phủ cung cấp miễn phí các

hàng hóa đó và trang trải hàng hóa đó qua nguồn thu chung từ thuế.

Xét một ví dụ về việc đi lại trên đường cao tốc. Trường hợp này được mô tả trong Hình 2.15. Trục hoành thể hiện số lượt người tham gia giao thông trên tuyến đường đó trong một ngày. Trục tung thể hiện các mức giá. Việc đi lại trên đường cao tốc có thể gây tắc nghẽn, tức là chi phí biên của việc cung cấp sẽ lớn hơn 0 trước khi đạt mức tiêu dùng tối đa. Điều này được mô tả bằng việc Q_c (công suất thiết kế của con đường) nhỏ hơn Q_m (mức tiêu dùng tối đa khi việc đi lại trên đường là miễn phí).



Hình 2.15: Cung cấp HHCC mà việc loại trừ tổn kém

Như vậy, lượng tiêu dùng hiệu quả nhất nên dừng lại ở mức Q^* khi chi phí biên bằng lợi ích biên. Mức phí sử dụng tối ưu là P^* .

Nếu chính phủ cung cấp công cộng dịch vụ này thì số lượt đi lại sẽ tăng lên đến Q_m và xã hội sẽ phải gánh chịu một

tổn thất do tiêu dùng quá mức bằng diện tích tô đậm EFQ_m . Để tránh tổn thất này, cần áp dụng một cơ chế loại trừ nào đó bằng giá, chẳng hạn đặt các trạm thu phí tại tất cả các ngã dẫn vào con đường này. Tuy nhiên, chi phí giao dịch để làm điều đó rất cao, làm mức phí tăng lên tới P_c và số lượt đi lại trên tuyến đường này sẽ giảm xuống đến Q_c .

Việc loại trừ bằng phí sử dụng đã áp đặt thêm cho xã hội một khoản tổn thất. Đó là diện tích AEQ_cQ_c . Đây là phần lợi ích xã hội có thể tăng thêm nếu tiêu dùng tăng từ Q_c lên Q^* vì chi phí biên đối với xã hội vẫn còn thấp hơn lợi ích biên mà người tiêu dùng nhận được.

Như vậy, để quyết định xem nên cung cấp HHCC này theo hình thức nào, miễn phí (cung cấp công cộng) hay thu phí (cung cấp tư nhân), đòi hỏi phải so sánh giữa những tổn thất khi cung cấp công cộng (diện tích EFQ_m) và tổn thất khi cung cấp tư nhân (AEQ_cQ_c). Nếu EFQ_m nhỏ hơn thì với HHCC này, cung cấp công cộng có thể là một hình thức cung cấp hiệu quả hơn (với giả định những méo mó khi đánh thuế để tài trợ cho chi phí sản xuất HHCC này không lớn).

Tuy nhiên, đến đây cần có một lưu ý quan trọng. Việc HHCC nên được cung cấp theo hình thức nào không liên quan gì đến việc ai sẽ cung cấp nó. Ngay cả khi chúng ta nói rằng HHCC nên được cung cấp công cộng thì cũng chỉ có nghĩa rằng hàng hoá đó không nên hoặc không thể thu phí sử dụng. Còn chính phủ không nhất thiết phải đứng ra sản xuất hoặc cung cấp trực tiếp hàng hoá này, mà có thể tài trợ cho KVTN sản xuất. Ở nhiều nước, chính phủ vẫn đặt hàng KVTN sản xuất HHCC (thí dụ hãng Boeing sản xuất máy

bay quân sự cho chính phủ Mỹ), hoặc có những cơ chế đặc biệt cho phép tư nhân tham gia xây dựng KCHT và kinh doanh một thời gian trên những KCHT đó để thu hồi vốn. Đứng trước sức ép về khả năng tài chính hạn hẹp của chính phủ và nhu cầu về KCHT rất lớn, ngày càng có nhiều nước tìm kiếm các giải pháp để thu hút sự tham gia của tư nhân vào lĩnh vực này.

3.3. Cung cấp công cộng HHCN

Không phải chỉ có HHCC mới được cung cấp công cộng, mà đôi khi, trong những trường hợp đặc biệt, HHCN cũng được cung cấp công cộng, tức là cung cấp miễn phí hoặc không định giá ngang bằng chi phí biên như trong cung cấp cá nhân.

3.3.1. Lý do HHCN được cung cấp công cộng

Có hai lý do chính khiến một HHCN có thể được cung cấp công cộng. *Thứ nhất*, do mục đích từ thiện, nhân đạo. Nếu việc cung cấp cá nhân một số HHCN thiết yếu cho người nghèo (lương thực, thuốc men, nhu yếu phẩm...) sẽ khiến người nghèo không được hưởng thụ những hàng hoá này do họ không có khả năng chi trả, thì chính phủ có thể quyết định cấp miễn phí hoặc trợ giá cho người nghèo. *Thứ hai*, nếu việc cung cấp cá nhân một số hàng hoá tỏ ra quá tốn kém so với cung cấp công cộng thì chính phủ cũng có thể quyết định chuyển sang cung cấp hàng hoá đó theo kiểu miễn phí hoặc khoán mức tiêu thụ. Cách giải thích cho trường hợp này hoàn toàn tương tự như trường hợp HHCC có thể tắc nghẽn (Hình 2.15). Ví dụ về HHCN được cung cấp công cộng là việc cấp

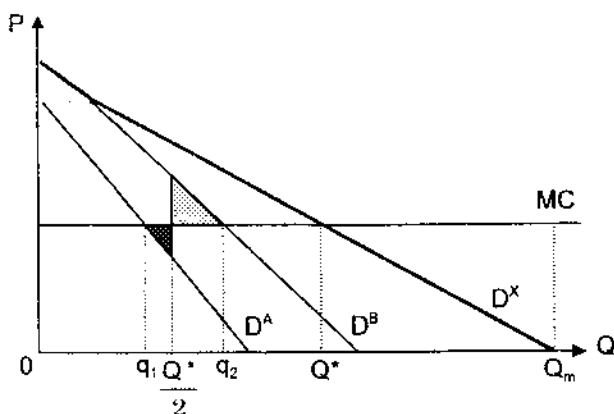
nước sạch theo hình thức khoán. Tuy nhiên, khi mức độ sử dụng HHCN tăng lên, khiến tổn thất do cung cấp công cộng ngày một lớn và vượt quá tổn thất do cung cấp cá nhân thì chính phủ có thể xem xét để chuyển việc cung cấp HHCN đó quay trở lại hình thức cung cấp cá nhân.

3.3.2. Tổn thất phúc lợi do cung cấp công cộng HHCN và giải pháp khắc phục

Một điểm cần lưu ý là chi phí biên đối với việc tiêu dùng HHCN không bằng 0 như HHCC. Vì thế, nếu lượng tiêu dùng quá mức HHCN được cung cấp công cộng càng lớn thì gánh nặng về chi phí sản xuất và cung cấp hàng hoá đó đối với xã hội càng cao. Rõ ràng, cần phải có một hình thức nào đó để hạn chế bớt việc tiêu dùng quá mức. *Tất cả các biện pháp dùng để hạn chế việc tiêu dùng hàng hoá của cá nhân đều được gọi là cơ chế định suất.* Nếu là cung cấp cá nhân thì giá cả là cơ chế định suất tốt nhất. Nhưng khi cung cấp công cộng, $P = 0$, nên không thể sử dụng giá được nữa. Để khắc phục tình trạng này, chính phủ có thể buộc phải sử dụng các hình thức định suất phi thị trường. Ở đây, xin giới thiệu hai cơ chế khá phổ biến.

a. Định suất đồng đều

Định suất đồng đều là hình thức cung cấp một lượng HHCN như nhau cho tất cả mọi người, không căn cứ vào cầu cụ thể của họ. Trong thời kỳ bao cấp, định suất đồng đều được thực hiện thông qua chế độ tem phiếu hoặc phân chia khẩu phần. Sự vận hành của cơ chế này được mô tả của Hình 2.16.



Hình 2.16: Định suất đồng đều

Trước hết, hình vẽ này được sao lại từ Hình 2.12, chỉ có khác là đường cung S^X được giả thiết là đường nằm ngang tại MC. Giả thiết này chỉ nhằm giúp cho việc phân tích đơn giản hơn, chứ không làm thay đổi bản chất vấn đề. Rõ ràng, nếu không hạn chế việc sử dụng thì cá nhân sẽ tiêu dùng cho đến khi MB bằng với MC mà họ phải bỏ ra. Nhưng khi hàng hoá được cung cấp miễn phí thì MC của việc cung cấp bằng 0, nên tiêu dùng sẽ đạt ở Q_m .

Tuy nhiên, do MC của việc sản xuất HHCN là dương (chứ không bằng 0) nên tiêu dùng ở Q_m sẽ gây ra tổn thất do tiêu dùng quá mức. Để tránh tổn thất này, chính phủ có thể qui định mỗi cá nhân chỉ được sử dụng $Q^*/2$ đơn vị hàng hoá, nhờ đó, tổng lượng hàng hoá tiêu dùng trên thị trường chỉ là Q^* , thay vì Q_m , như trước. Để đảm bảo cá nhân được cung cấp đúng lượng hàng hoá đã định suất, chính phủ thường sử dụng

bộ thống *tem phiếu*, trong đó cá nhân được cấp một số tem phiếu trong đó ghi rõ lượng hàng hoá được phép mua.

Mặc dù định suất đồng đều trông có vẻ khắc phục được tổn thất khi xét trên tổng thể, nhưng nếu nhìn kỹ vào lợi ích của từng cá nhân thì giải pháp này đã gây ra tổn thất do tiêu dùng quá nhiều cho cá nhân thứ nhất (diện tích tô đậm trong Hình 2.16) và tổn thất do tiêu dùng quá ít cho cá nhân thứ hai (diện tích chấm chấm trong hình vẽ đó). Và không có gì chắc chắn là tổng hai diện tích tổn thất đó có nhỏ hơn tổn thất khi tiêu dùng tại Q_m hay không.

Ngoài ra, giải pháp này còn nhiều nguy cơ thất bại khi các cá nhân có mức định suất nhiều hơn cầu của họ sẵn sàng trao đổi bên ngoài thị trường chính thức với các cá nhân có mức định suất thấp hơn mức cầu. Kết quả, một **thị trường chợ đen** xuất hiện và cái mà chính phủ cung cấp miễn phí sẽ lại có giá thị trường bình thường như trong các giao dịch chợ đen.

b. Xếp hàng

Một cách định suất phổ biến thứ hai là **xếp hàng**. Đó là việc thực hiện nguyên tắc *ai đến trước được phục vụ trước* hay *buộc cá nhân phải trả giá cho hàng hoá được cung cấp miễn phí bằng thời gian chờ đợi*. Biện pháp này không hiệu quả, vì nó buộc cá nhân phải dùng thời gian vào một công việc không có hiệu suất. Đồng thời, nó sẽ hình thành nên một đối tượng trung gian tuy cầu về hàng hoá không cao, nhưng lại nhiều thời gian rồi nên sẵn sàng xếp hàng để có hàng hoá, rồi bán lại cho những người có cầu nhưng không có thời gian xếp hàng. Kết quả, cơ chế thị trường không chính thức đã tồn tại bên cạnh cơ chế định suất chính thức của chính phủ.

3.3.3. Cân bằng giữa cung cấp công cộng và cung cấp cá nhân HHCN

Như vậy, nhiều HHCN có thể vừa được cung cấp công cộng, vừa được cung cấp cá nhân. Tuy nhiên, cân bằng giữa hai hình thức này không bất biến, mà nó có thể thay đổi theo thời gian, tùy thuộc vào những nhân tố sau đây.

Công nghệ. Khi trình độ công nghệ thấp, chi phí giao dịch của việc cung cấp cá nhân cao nên buộc chính phủ phải chấp nhận hình thức cung cấp công cộng. Nhưng khi điều kiện công nghệ cho phép giảm dần chi phí giao dịch cho đến khi nó nhỏ hơn tổn thất khi cung cấp công cộng thì chính phủ sẽ chuyển sang cung cấp cá nhân. Việc nhiều thành phố chuyển từ việc cấp nước theo hình thức khoán sang cấp nước theo đồng hồ là một minh chứng cho điều này.

Thu nhập. Khi thu nhập thấp, cá nhân có thể lựa chọn các hình thức cung cấp công cộng, mặc dù phải chấp nhận những bất tiện do hình thức này gây ra như đông đúc, dịch vụ không thực sự đáp ứng đúng nhu cầu cụ thể của từng cá nhân..., vì được miễn phí hoặc hưởng giá rẻ. Khi thu nhập cao hơn, cá nhân có thể sẵn sàng trả tiền để được hưởng những dịch vụ có chất lượng hơn, đáp ứng đúng nhu cầu hơn. Khi đó, họ sẽ chuyển dần sang cung cấp cá nhân.

Sở thích. Yếu tố này làm cho cá nhân có thể lựa chọn hình thức cung cấp công cộng hoặc cá nhân tại những thời điểm khác nhau, giống như một sự lặp đi lặp lại trong thị hiếu tiêu dùng.

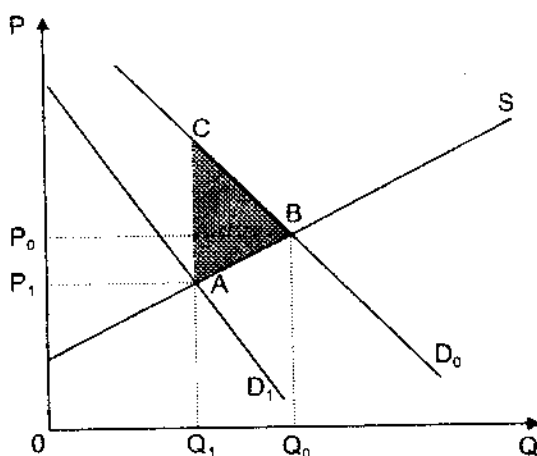
4. THÔNG TIN KHÔNG ĐỐI XỨNG

Thất bại về thông tin của thị trường gồm có hai dạng. *Thứ nhất*, thông tin mang tính chất của HHCC. Việc tiêu dùng thông tin không mang tính cạnh tranh - việc sử dụng thông tin của người này không cản trở lợi ích từ việc sử dụng thông tin của người khác. Mặc dù tính chất không loại trừ của thông tin còn chưa rõ ràng (vì nhiều thông tin chỉ những người sẵn sàng bỏ tiền ra mua mới có thể tiếp cận được), nhưng như vậy cũng chứng tỏ là thông tin có những tính chất giống như một HHCC không thuần túy. Việc xét thông tin như một thất bại thị trường về HHCC được phân tích giống như mọi HHCC khác. Ở đây, chúng ta xét đến dạng *thất bại thứ hai* của thông tin, đó là tình trạng mà lượng thông tin về tính chất của hàng hoá không được chia sẻ đồng đều như nhau giữa các đối tác tham gia thị trường. Đó là thất bại về *thông tin không đối xứng*, hay *tình trạng xuất hiện trên thị trường khi một bên nào đó tham gia giao dịch thị trường có được thông tin đầy đủ hơn bên kia về các đặc tính của sản phẩm*. Như vậy trong trường hợp này, thông tin không được xem xét như một hàng hoá, mà là thông tin về hàng hoá được chia sẻ giữa người mua và người bán, hoặc giữa người tạo ra ngoại ứng với các bên chịu tác động của ngoại ứng.

4.1. Tính phi hiệu quả của thị trường do thông tin không đối xứng

Hình 2.17 minh họa tổn thất PLXH do thông tin không đối xứng gây ra trên thị trường về rau sạch. Nếu người tiêu dùng có được những thông tin cần thiết để tin chắc rau được bán là rau sạch thì cầu của họ sẽ là D_0 , với lượng rau tối ưu xã hội là Q_0 và giá cân bằng ở P_0 . Tuy nhiên, khi không có đủ

thông tin để biết chắc rau bán trên thị trường là rau sạch thì cá nhân chỉ sẵn sàng mua một lượng rau thể hiện trên đường cầu D_1 tại các mức giá khác nhau. Cân bằng thị trường lúc đó đạt tại điểm A, với lượng rau cung cấp là Q_1 và mức giá là P_1 .



Hình 2.17: Thông tin không đối xứng về phía người mua làm thị trường cung cấp dưới mức hiệu quả

Diện tích tô đậm ABC là tổn thất PLXH do việc tiêu dùng dưới mức hiệu quả gây ra. Nếu người sản xuất có thể cung cấp thông tin về chất lượng đích thực của sản phẩm cho người tiêu dùng với chi phí nhỏ hơn phần mất trắng này thì cần xúc tiến việc cung cấp thông tin đó và xã hội sẽ được lợi thêm bằng chênh lệch giữa phần mất trắng ABC với chi phí cung cấp thông tin.

Hình này minh họa trường hợp thất bại về thông tin không đối xứng làm cho việc cung cấp hàng hoá của thị

trường đạt mức thấp hơn mức tối ưu xã hội. Tuy nhiên, cũng có khi thông tin không đối xứng làm thị trường cung cấp nhiều hơn mức tối ưu xã hội. Hơn nữa, không phải chỉ người mua mới nhận được thông tin không đối xứng so với người bán. Có những trường hợp người bán lại nhận được thông tin không đối xứng bằng người mua. Thí dụ điển hình nhất là trong thị trường bảo hiểm. Nếu các công ty bảo hiểm có thể phân loại được khách hàng theo mức độ rủi ro của họ và áp đặt những mức phí bảo hiểm khác nhau một cách chính xác cho từng đối tượng, thì thị trường bảo hiểm sẽ hoạt động hiệu quả giống như thị trường về nhiều loại hàng hoá khác. Đáng tiếc, cho dù đã cố gắng sử dụng nhiều biện pháp khác nhau để phân loại khách hàng, thí dụ như yêu cầu giám định trước khi bảo hiểm, chỉ bảo hiểm trong những giới hạn nhất định, đồng bảo hiểm..., các công ty bảo hiểm vẫn không thể biết rõ về khách hàng của mình như chính người khách hàng đó. Kết quả, công ty bảo hiểm sẽ phải định mức phí bảo hiểm đồng loạt, dựa vào xác suất rủi ro trung bình của tất cả khách hàng. Mức phí đó sẽ cao hơn so với mức phí đáng lẽ sẽ thu đối với đối tượng rủi ro thấp hơn mức trung bình nếu có đầy đủ thông tin và cao hơn mức phí dành cho đối tượng có mức độ rủi ro cao hơn mức trung bình. Kết quả, cung bảo hiểm dành cho đối tượng thứ nhất sẽ thấp xa so với mức hiệu quả, trong khi với đối tượng thứ hai, cung bảo hiểm lại lớn hơn mức hiệu quả xã hội. Tất nhiên, điều đó sẽ gây tổn thất PLXH. Sinh viên có thể tự vẽ hình và chỉ ra phần tổn thất đó trên hình vẽ cho trường hợp này.

4.2. Nguyên nhân gây ra hiện tượng thông tin không đối xứng

Việc một thị trường có chịu những thất bại nghiêm trọng

liên quan đến thông tin không đối xứng hay không phụ thuộc vào tương quan giữa chi phí và lợi ích tiềm tàng của người tiêu dùng khi thu thập thông tin về chất lượng hàng hoá. Nếu mọi thứ khác nhau thì chi phí này sẽ phụ thuộc vào các nhân tố chủ yếu sau: *Chi phí thẩm định hàng hoá, tính đồng nhất trong mối quan hệ giữa giá cả và chất lượng hàng hoá và mức độ thường xuyên mua sắm hàng hoá của người tiêu dùng.*

4.2.1. Chi phí thẩm định hàng hoá

Để biết rõ về chất lượng của một hàng hoá, người tiêu dùng phải bỏ ra một chi phí để thẩm định nó, được ký hiệu là C^* . Lý tưởng nhất là họ có thể chọn ra một mẫu đại diện gồm những đơn vị hàng hoá để thử trước, rồi mới quyết định có mua hàng hoá hay không. Thí dụ, khi mua một chiếc ghế, người tiêu dùng có thể đánh giá chất lượng của nó một cách dễ dàng trước khi quyết định mua sắm. Những hàng hoá có thể thử trước như vậy được gọi là những *hàng hoá có thể thẩm định trước*. Tuy nhiên, không phải hàng hoá nào cũng có tính chất như vậy. Một số hàng hoá khác chỉ xác định được chất lượng khi đã qua sử dụng. Thí dụ về loại hàng hoá này là bữa ăn, làm dầu, nghe hoà nhạc, mua xe cũ... Nhóm hàng hoá này được gọi là những *hàng hoá chỉ thẩm định được khi dùng*. Còn nhóm thứ ba là những *hàng hoá không thẩm định được*, tức là những hàng hoá không thể hoặc rất khó biết rõ về chất lượng của nó, ngay cả sau khi đã sử dụng một thời gian. Chẳng hạn, bệnh nhân rất khó biết được những hiệu ứng phụ có hại cho sức khoẻ của mình có thật là do việc dùng thuốc gây ra hay không và nếu có thì là vì loại thuốc nào. Sự khác biệt về chi phí thẩm định sẽ khiến các hàng hoá thuộc những nhóm khác nhau và ngay cả hàng hoá

trong cùng một nhóm, có thể gây ra mức độ nghiêm trọng khác nhau về thất bại do thông tin không đối xứng. Điều này sẽ được phân tích kỹ hơn ở mục sau.

4.2.2. Mức độ đồng nhất trong mối quan hệ giữa giá cả và chất lượng

Mức độ đồng nhất trong mối quan hệ giữa giá cả và chất lượng thể hiện ở chỗ với chất lượng cho trước thì giá cả có dao động mạnh hay không, hoặc với mức giá như nhau thì chất lượng có sự khác biệt lớn hay không. Nếu giữa giá cả và chất lượng có sự biến thiên mạnh thì người tiêu dùng sẽ phải chọn một mẫu thử rất lớn để có thể biết chắc về chất lượng của hàng hoá. Điều này có thể khiến người tiêu dùng ngần ngại khi muốn thẩm định hàng hoá và nguy cơ thất bại do thông tin không đối xứng sẽ rất lớn. Ngược lại, tuy mẫu chọn hàng nhỏ nhưng nếu sự kết hợp giữa giá và chất lượng tương đối đồng nhất thì chưa chắc đã dẫn đến thông tin không đối xứng. Một khi người tiêu dùng thấy rằng, với chất lượng tương tự nhau, giá cả khá thống nhất, thì anh ta chỉ cần chọn một mẫu nhỏ là đủ.

4.2.3. Mức độ thường xuyên mua sắm

Mức độ thường xuyên mua sắm cũng đóng vai trò quan trọng để quyết định có hiện tượng thông tin không đối xứng hay không. Nếu mức độ thường xuyên mua sắm tương đối lớn so với sự biến thiên của giá cả và chất lượng thì người tiêu dùng sẽ tích tụ được thông tin qua các lần mua sắm và hiện tượng thông tin không đối xứng sẽ giảm. Nếu điều ngược lại xảy ra thì mức độ thất bại này có thể sẽ khá lớn. Tất nhiên, việc mua sắm thường xuyên cũng sẽ giúp người tiêu dùng

thành thạo hơn, nhờ đó chi phí thẩm định sẽ giảm và anh ta có thể chọn mẫu thử lớn hơn.

Tóm lại, nếu chi phí thẩm định nhỏ so với giá mua dự kiến của hàng hoá, hoặc các cặp giá cả và chất lượng là đồng nhất, hoặc mức độ thường xuyên mua sắm tương đối lớn so với sự biến thiên về chất lượng thì sự không đối xứng về thông tin sẽ không gây ra hậu quả nghiêm trọng về tính hiệu quả. Trái lại, nếu chi phí thẩm định lớn, chất lượng hàng hoá biến thiên mạnh và mức độ mua sắm không thường xuyên thì tổn thất do thông tin không đối xứng gây ra sẽ rất cao.

4.3. Mức độ nghiêm trọng của thất bại về thông tin không đối xứng đối với các loại hàng hoá

4.3.1. Hàng hoá có thể thẩm định trước

Với loại hàng hoá này, người tiêu dùng sẽ trả một chi phí thử trước C_t để xem xét một cặp giá và chất lượng hàng. Nếu sau khi thử, người tiêu dùng thấy rằng giá lớn hơn lợi ích biên thì anh ta sẽ quyết định không mua hàng nữa, hoặc chấp nhận trả một giá C_t khác để tìm một cặp giá - chất lượng khác. Còn nếu lợi ích biên lớn hơn giá mua thì người tiêu dùng sẽ quyết định mua đơn vị hàng hoá đó, hoặc chấp nhận trả giá C_t để tiếp tục chọn hàng, với hy vọng có thể tìm được một cặp khác vừa ý hơn. Trong trường hợp này, chi phí thẩm định C bằng tổng các chi phí thử trước mà người tiêu dùng đã bỏ ra cho đến khi chọn được một cặp giá - chất lượng ưng ý. Như vậy, khi C_t xấp xỉ bằng 0 thì người tiêu dùng sẽ chọn một mẫu có qui mô lớn và cùng với nó là mức độ thường xuyên mua sắm sẽ nhiều hơn, nên sẽ khảo sát được nhiều cặp giá và chất lượng hàng hoá hơn. Nhờ đó, sự không đối xứng về thông tin trước khi mua hàng sẽ biến mất. Tuy

nhiên, nếu C_i lớn thì anh ta sẽ phải chọn mẫu nhỏ hơn và khi đó hiện tượng không đối xứng về thông tin có thể sẽ xuất hiện.

Như vậy, nhìn chung, hàng hoá có thể thẩm định trước rất hiếm khi gắn với thất bại về thông tin không đối xứng để gây ra sự phi hiệu quả lớn. Do đó, đứng về góc độ chính sách, những hàng hoá này thường không đòi hỏi phải có sự can thiệp của chính phủ.

4.3.2. Hàng hoá chỉ thẩm định được khi dùng

Đối với loại hàng hoá này, người tiêu dùng chỉ có thể thẩm định được chất lượng của nó khi sử dụng. Điều đó có nghĩa là, chi phí thẩm định C không chỉ bao gồm những chi phí liên quan đến chọn mẫu, mà còn gồm cả chi phí thực để mua hàng hoá (P^*) và chi phí kỳ vọng cho những thiệt hại có thể phát sinh khi sử dụng hàng hoá (C_e). Tổng của chi phí thực và chi phí thiệt hại kỳ vọng còn được gọi là *giá đầy đủ* ($= P^* + C_e$) của loại hàng hoá này. Chẳng hạn, giá đầy đủ của một bữa ăn tại nhà hàng không bao gồm giá của bữa ăn đó (được xác định theo thực đơn) cộng với chi phí kỳ vọng tương ứng với mọi tác hại nào mà bữa ăn có thể gây ra cho sức khoẻ (thí dụ bị đầy bụng hoặc ngộ độc). Tất nhiên, nếu bữa ăn đó có chất lượng tốt thì $C_e = 0$, nhưng ngay cả khi đó thì người tiêu dùng vẫn không thể biết chắc lợi ích biên mà mình nhận được là bao nhiêu nếu không ăn bữa ăn đó.

Nếu chất lượng và giá cả của loại hàng hoá này có mối quan hệ tương đối đồng nhất thì người tiêu dùng có thể chỉ cần một vài phép thử là có thể dự kiến được lợi ích biên mà mình nhận được trong lần mua tiếp theo, trong đó có tính đến cả mức chi phí kỳ vọng nếu hàng hoá đó có chất lượng

kém. Trái lại, nếu chất lượng hàng hoá không đồng nhất và không ổn định thì họ sẽ phải qua nhiều lần thử mua hàng và cùng với nó là chi phí thẩm định sẽ rất lớn.

Xét về mức độ thường xuyên mua sắm, khác với hàng hoá có thể thẩm định trước là người tiêu dùng có xu hướng chọn mẫu thử lớn khi gặp những hàng hoá đắt tiền, trong trường hợp hàng hoá chỉ thẩm định được khi dùng, họ lại có xu hướng chọn mẫu nhỏ. Vì thế, việc chọn mẫu thường phụ thuộc vào độ bền của hàng hoá. Thí dụ, nếu hàng hoá cần thẩm định là bữa ăn thì mức độ thường xuyên mua sắm sẽ nhiều hơn so với việc chọn một chiếc xe hơi cũ.

Tóm lại, nếu các yếu tố khác như nhau thì chi phí thẩm định đối với loại hàng hoá chỉ có thể thẩm định khi dùng lớn hơn so với loại hàng hoá có thể thẩm định trước. Điều đó sẽ làm cho khoảng cách giữa đường D_0 và D_1 trong Hình 2.17 đối với hàng hoá chỉ có thể thẩm định khi dùng sẽ lớn hơn khoảng cách đó đối với hàng hoá có thể thẩm định từ trước. Kết quả là, nguy cơ thất bại do thông tin không đối xứng của loại hàng hoá này sẽ lớn hơn.

4.3.3. Hàng hoá không thể thẩm định được

Như trên đã nói, với loại hàng hoá này thì việc tiêu dùng không thể cho biết một cách hoàn hảo về chất lượng, vì cá nhân từng người tiêu dùng rất khó nhận biết được mối quan hệ nhân quả giữa việc tiêu dùng và hiệu ứng của nó. Thí dụ, nhiều người tiêu dùng có thể không biết là sử dụng phẩm màu thực phẩm không đúng quy cách có hại cho sức khoẻ, chỉ vì họ không nghĩ là nó có hiệu ứng đó. Thường thì những hiệu ứng này chỉ xuất hiện rất lâu sau khi sử dụng nên người tiêu dùng không thể liên hệ được nó với sản phẩm đã dùng.

Chính điều đó khiến họ không thể ước tính hợp lý mức giá đầy đủ của sản phẩm, kể cả sau nhiều lần sử dụng. Do đó, mức độ *mua sắm thường xuyên* không làm giảm sự phi hiệu quả do thông tin không đối xứng gây ra đối với loại hàng hoá này, ngay cả khi chúng có *chất lượng đồng nhất so với giá cả*. Chính vì thế, nguy cơ thất bại do thông tin không đối xứng trong trường hợp này là lớn nhất.

4.4. Các giải pháp khắc phục thông tin không đối xứng

Để đối phó với thất bại này, bản thân các hãng sản xuất đã tìm nhiều giải pháp khác nhau. Tuy nhiên, những giải pháp đó nhiều khi không đủ hiệu lực, đặc biệt là đối với những loại hàng hoá mà thất bại này rất nghiêm trọng. Khi đó, sự can thiệp của chính phủ trở nên vô cùng quan trọng.

4.4.1. Các giải pháp tư nhân

Xây dựng thương hiệu và quảng cáo. Nếu người sản xuất có thể phân biệt sản phẩm của mình với các sản phẩm khác bằng thương hiệu riêng, thì họ sẽ có động cơ để tiến hành quảng cáo nhằm cung cấp thêm thông tin và giảm chi phí thẩm định cho người tiêu dùng. Còn nếu rất khó xác lập thương hiệu riêng, chẳng hạn như trong trường hợp nông sản, thì người bán lẻ sẽ làm thay công việc đó để quảng cáo cho giá cả và chất lượng hàng hoá. Vì người tiêu dùng có thể dễ dàng xác nhận độ trung thực của quảng cáo và vì người sản xuất có thương hiệu nổi tiếng đều mong muốn giữ uy tín cho sản phẩm của mình nên chúng ta có thể cho rằng, quảng cáo sẽ truyền tải những thông tin chính xác và hữu ích.

Thương hiệu và uy tín của người sản xuất có thể giúp họ

phân loại chất lượng hàng hoá một cách khá ổn định. Thí dụ, khách hàng sẽ thấy tự tin khi bước chân vào mua hàng tại một cửa hàng bất kỳ nằm trong tổ hợp của hàng đã chuẩn hoá của một hãng hơn là mua tại một cửa hàng không tên tuổi.

Nói chung, việc các DNTN có thể dựa vào hình thức quảng bá thương hiệu để giảm bớt tác động của thông tin không đối xứng chỉ có tác dụng nếu khách hàng tin rằng người bán thực sự muốn bảo vệ hình ảnh trung thực của mình nên sẽ đưa ra các thông tin chuẩn xác. Một hãng đầu tư mạnh vào việc quảng bá thương hiệu với một uy tín lớn sẽ có nhiều động cơ để cung cấp thông tin đầy đủ và chính xác hơn so với một hãng không có tên tuổi khi bán sản phẩm mới, hoặc so với một người kinh doanh cá thể bán một chiếc xe hơi cũ. Trái lại, nếu người tiêu dùng cho rằng người bán không có động cơ gì đáng kể để giữ gìn uy tín của mình, thì anh ta sẽ dự đoán mức giá đầy đủ dựa vào chất lượng trung bình của các sản phẩm cùng loại. Nếu chất lượng hàng hoá có xu hướng tăng lên theo chi phí cung cấp biên thì điều này sẽ dẫn đến việc chỉ những người bán các sản phẩm có chất lượng dưới mức trung bình mới có thể có lãi. Còn những người bán sản phẩm chất lượng cao hơn mức trung bình cũng sẽ có chi phí biên cao hơn mức độ sẵn sàng trả của người tiêu dùng, do đó không thể tồn tại trên thị trường. Trong trường hợp cực đoan, thị trường chỉ còn lại những sản phẩm với chất lượng thấp.

Nếu sự tin cậy là một yếu tố quan trọng phản ánh chất lượng sản phẩm thì các hãng tư nhân có thể dùng biện pháp **bảo hành sản phẩm**, đó là cam kết bồi thường một phần hay toàn bộ chi phí thay thế, sửa chữa hay hoàn lại tiền cho khách hàng. Tuy thế, bảo hành nhiều khi cũng không có tác

dụng, nếu người mua không tin cậy nhiều vào khả năng người bán sẽ thực hiện nghiêm chỉnh lời hứa của mình. Hơn nữa, về phía người bán cũng có thể do dự không muốn đưa ra những lời bảo hành quá hào phóng, vì họ không thể kiểm soát được sự thận trọng trong việc sử dụng hàng hoá của người mua. Trong trường hợp đó, doanh nghiệp có thể không đưa ra được những biện pháp triệt để nhằm tự giải quyết thất bại do thông tin không đối xứng.

Khi tình huống trên xảy ra, cả người mua và người bán có thể phải *dựa vào bên thứ ba* để khắc phục thất bại này. Dịch vụ chứng nhận chất lượng, sử dụng tổ chức đại diện, đặt mua thông tin qua báo chí và bảo hiểm là những hình thức phổ biến để giải quyết tình trạng thông tin không đối xứng.

Dịch vụ chứng nhận chất lượng sẽ "bảo đảm" tiêu chuẩn chất lượng tối thiểu về quá trình sản xuất hay sản phẩm. Thí dụ, các hiệp hội ngành nghề thường đề ra tiêu chuẩn chuyên môn tối thiểu cho các thành viên của mình, thể hiện qua những văn bằng, chứng chỉ được cấp. *Các tổ chức đại diện* có thể tư vấn về chất lượng của các loại hàng hoá đắt tiền, không đồng nhất và được mua sắm không thường xuyên. *Đại lý bất động sản*, chuyên gia giám định đồ cổ, văn phòng tư vấn luật... là các dịch vụ thuộc loại này. Người tiêu dùng cũng có thể tự trang bị thêm thông tin cho mình bằng cách *mua các thông tin* được công bố thông qua việc *đặt mua báo chí* chuyên ngành. Nhưng những thông tin này thường mang tính chất HHCC thuần túy, tức là những người không đặt mua thông tin vẫn có thể tiếp cận tự do đến các thông tin đó thông qua bạn bè, mượn hoặc sao chụp thông tin. Vì thế, hình thức này có nhiều khả năng chỉ được cung cấp dưới tác hiệu quả xã hội. Cuối cùng, các công ty *bảo hiểm* thường

xuân cung cấp thông tin cho khách hàng, coi đó là một cách giảm thiểu thiệt hại cho mình. Thí dụ, các công ty bảo hiểm sức khoẻ có thể phân phát các bản tin định kỳ cho khách hàng để giáo dục cách giữ vệ sinh trong ăn uống và sinh hoạt hàng ngày.

4.4.2. Các giải pháp của chính phủ

Mặc dù thị trường đã tự tìm ra nhiều giải pháp để khắc phục, nhưng nhiều khi vẫn chưa đủ. Đặc biệt, nếu chất lượng hàng hoá không đồng nhất, việc phân nhóm chất lượng không ổn định, việc xây dựng thương hiệu hoặc bảo hành không đáng tin cậy, hoặc khi việc cung cấp thông tin qua đối tượng thứ ba không tồn tại hay quá đắt so với mức giá đầy đủ thì thị trường có thể không tự khắc phục được hết thất bại của thông tin không đối xứng và sự can thiệp của chính phủ là cần thiết.

Chính phủ có thể tăng cường thêm độ tin cậy và hiệu lực cho các giải pháp tư nhân như ban hành các điều luật qui định tính trung thực của quảng cáo, xây dựng và đảm bảo hiệu lực thực thi của luật về bản quyền và sở hữu trí tuệ nhằm qua đó bảo vệ thương hiệu của các doanh nghiệp làm ăn chân chính, chống hàng giả, hàng nhái... Các qui định về bao bì, nhãn mác sản phẩm cũng là một phần trong những nỗ lực của chính phủ để giúp phân biệt và đảm bảo chất lượng của hàng hoá trên thị trường.

Chính phủ cũng có thể hỗ trợ cho những cơ quan, tổ chức đóng vai trò "bên thứ ba" của tư nhân hoạt động có hiệu quả, hoặc trực tiếp đứng ra đảm nhận vai trò đó. Với uy tín và tính trung lập của mình, các tổ chức giám định chất lượng hàng hoá, cấp chứng chỉ, tư vấn tiêu dùng... của chính phủ

thường được người tiêu dùng coi là những địa chỉ đáng tin cậy để tham khảo.

Bên cạnh việc bảo vệ người sản xuất, chính phủ cũng có những biện pháp bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Thí dụ, chính phủ khuyến khích và đỡ đầu cho sự hoạt động của các hiệp hội người tiêu dùng, thành lập các toà án xét xử các tranh chấp thương mại giữa người mua và người bán...

Cuối cùng, chính phủ có thể trực tiếp đứng ra cung cấp thêm thông tin để hỗ trợ thị trường. Trong những năm qua, hoạt động xúc tiến thương mại của chính phủ Việt Nam, với nhiệm vụ quan trọng là cung cấp thêm thông tin cho các doanh nghiệp, nhất là các doanh nghiệp xuất khẩu, đã được cộng đồng doanh nghiệp đánh giá cao. Đó cũng là một thí dụ về việc chính phủ hỗ trợ cung cấp thêm thông tin cho thị trường.

Kết luận

Hiệu quả là một khái niệm liên quan đến việc sử dụng nguồn lực khan hiếm để nâng cao lợi ích cho mọi người. Hiệu quả đạt được khi lợi ích biên mà một đơn vị hàng hóa tăng thêm mang lại đúng bằng chi phí biên để tạo ra nó. Khi giá cả trên thị trường cạnh tranh phản ánh đúng chi phí và lợi ích xã hội biên thì trao đổi trên thị trường đạt hiệu quả. Trong những trường hợp khác, cân bằng thị trường là không hiệu quả dưới quan điểm của xã hội. Khi đó, chính phủ cần can thiệp để nâng cao tính hiệu quả của thị trường. Tuy vậy, các chính sách của chính phủ thường không hoàn hảo và gặp nhiều khó khăn khi áp dụng trong thực tế. Vì vậy, bất kể khi nào cần có sự can thiệp của chính phủ thì đều phải cân nhắc đầy đủ cái lợi và hại của từng chính sách can thiệp.

CÂU HỎI ĐÚNG/SAI

Cho biết những nhận định dưới đây là đúng hay sai và giải thích vì sao?

1. Vì độc quyền gây tổn thất PLXH nên chính phủ cần có những chính sách xoá bỏ độc quyền.
2. Việc định giá bằng chi phí trung bình sẽ khiến lợi nhuận siêu ngạch của thị trường độc quyền tự nhiên bằng 0.
3. Ngoại ứng gây ra tổn thất PLXH là 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.
4. Giải pháp trợ cấp ngoại ứng tích cực sẽ không hiệu quả nếu số tiền mà chính phủ phải chi ra để trợ cấp lớn hơn tổn thất PLXH tiết kiệm được.
5. Đã là HHCC thì không thể cung cấp cá nhân.
6. Mọi HHCC đều tạo ra ngoại ứng tích cực.
7. Định suất đồng đều khắc phục được hiện tượng tiêu dùng quá mức một HHCN, vì thế đây là một giải pháp hiệu quả.
8. Vấn đề kẻ ăn không chỉ xuất hiện đối với HHCC thuần túy.
9. Mức sản lượng tối ưu thị trường lớn hơn mức sản lượng tối ưu xã hội trong ngoại ứng tiêu cực và nhỏ hơn trong ngoại ứng tích cực.
10. Thông tin không đối xứng được coi là một dạng thất bại của thị trường vì thông tin có các tính chất giống như một HHCC.

BÀI TẬP

1. Đường sắt hiện đang là ngành độc quyền nhà nước. Trong những năm qua, ngành đã được chính phủ quan tâm đầu tư rất nhiều và, mặc dù hiệu quả hoạt động của ngành đã được cải thiện đáng kể, ngành vẫn hoạt động trong tình trạng lỗ. Hãy dùng lý thuyết độc quyền tự nhiên giải thích trường hợp trên.

2. Dùng các tiêu chuẩn về hiệu quả Pareto để chứng minh rằng độc quyền là phi hiệu quả (Gợi ý: Hãy giả sử nền kinh tế gồm hai ngành sản xuất thực phẩm và quần áo, trong đó ngành thực phẩm là độc quyền, còn ngành quần áo là cạnh tranh hoàn hảo).

3. Những hàng hóa sau đây có thể xếp vào loại hàng hóa công cộng hay cá nhân? Vì sao?

- Bãi biển nghỉ mát
- Y tế
- Giáo dục
- Nghiên cứu cơ bản
- Nghiên cứu ứng dụng
- Chiếu sáng đô thị

4. Nhà của An và Bình cùng có một hành lang chung và cả hai nhà 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. Hãy

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

5. Đường cầu về lưu lượng giao thông trên một tuyến đường trong những ngày bình thường là $Q^{BT} = 40.000 - 2P$, còn trong những ngày cao điểm là $Q^{CD} = 100.000 - 2P$ với Q là số lượt đi lại trong ngày và P là mức phí giao thông (tính bằng đồng). Con đường này sẽ có hiện tượng tắc nghẽn khi số lượt tham gia giao thông trong ngày vượt quá 50.000 lượt. Đồng thời khi có sự tắc nghẽn thì chi phí biên của việc sử dụng con đường bắt đầu tăng theo hàm số $MC = 2Q$, trong đó MC là chi phí biên để phục vụ thêm một lượt xe đi lại, tính bằng đồng, còn Q là số lượt xe vượt quá điểm tắc nghẽn.

a. Trong những ngày bình thường có nên thu phí giao thông hay không? Tại sao?

b. Trong những ngày cao điểm có nên thu phí giao thông hay không? Nếu có thì mức thu tối ưu là bao nhiêu?

c. Nếu không thu phí thì tổn thất phúc lợi trong những ngày cao điểm sẽ là bao nhiêu?

d. Nếu để thu phí, phải tốn những chi phí nhất định để vận hành các trạm thu phí, trả lương cho nhân viên thu phí v.v..., ước tính khoảng 16.000 đồng/lượt xe thì có nên thu phí hay không? Tại sao?

6. Hãy phân loại các thị trường hàng hoá, dịch vụ dưới đây thành hàng hoá có thể thẩm định trước, chỉ thẩm định

được khi sử dụng và không thể thẩm định được. Cho biết nguy cơ xuất hiện thất bại về thông tin không đối xứng (thất bại về phía người sản xuất hay người tiêu dùng, làm tăng hay giảm mức cung ứng so với mức tối ưu xã hội) và khả năng can thiệp của chính phủ.

- a. Xe hơi cũ
- b. Muối i-ốt
- c. Giáo dục đại học
- d. Dược phẩm
- e. Điện, nước.

Chương III

CHÍNH PHỦ VỚI VAI TRÒ PHÂN PHỐI LẠI THU NHẬP VÀ ĐẢM BẢO CÔNG BẰNG XÃ HỘI

*Không sợ thiếu, chỉ sợ phân phối không
công bằng.*

Không sợ nghèo, chỉ sợ lòng dân không yên.

- Hồ Chí Minh, 1966 -

Trong chương III, chúng ta sẽ đề cập đến một khía cạnh quan trọng không kém, đó là vai trò phân phối lại của Chính phủ để đảm bảo công bằng xã hội và góp phần XDGN. Đây là hai khía cạnh không thể tách rời nhau khi bàn về phúc lợi của người dân. Nếu như XDGN phản ánh mặt tuyệt đối của đối nghèo thì đảm bảo công bằng xã hội (hoặc tương ứng với nó là giảm bớt sự bất bình đẳng) lại phản ánh mặt tương đối của vấn đề này. Do đó, chương III trước hết sẽ phân tích cơ sở lý luận và phương pháp luận về công bằng xã hội, sau đó chuyển qua vấn đề đối nghèo và công tác XDGN ở Việt Nam.

1. CÔNG BẰNG XÃ HỘI TRONG PHÂN PHỐI THU NHẬP

1.1. Khái niệm công bằng

Khái niệm về công bằng xã hội mang tính chuẩn tắc, nghĩa là tùy thuộc vào quan điểm của mỗi người. Có hai cách hiểu khác nhau về công bằng xã hội.

Thứ nhất, khái niệm **công bằng ngang** là sự đối xử như nhau đối với những người có tình trạng kinh tế như nhau. Theo quan điểm này, nếu hai cá nhân có tình trạng kinh tế như nhau (được xét theo một số tiêu thức nào đó như thu nhập, hoàn cảnh gia đình, tôn giáo, dân tộc...) thì chính sách của chính phủ không được phân biệt đối xử.

Thứ hai, khái niệm **công bằng dọc** là đối xử khác nhau với những người có khác biệt bẩm sinh hoặc có tình trạng kinh tế ban đầu khác nhau nhằm khắc phục những khác biệt sẵn có. Theo cách hiểu này, chính sách của chính phủ được phép đối xử có phân biệt với những người có tình trạng kinh tế khác nhau, với điều kiện sau khi chịu tác động của chính sách thì những khác biệt đó phải được giảm bớt. Việc chính phủ có những chính sách ưu tiên cho các đối tượng là nạn nhân chiến tranh, những người yếu thế nên gặp khó khăn trong việc hoà nhập với cộng đồng... là biểu hiện của việc thực hiện nguyên tắc công bằng dọc. Nó cũng nói lên trình độ văn minh của một xã hội vì con người và lo cho con người.

Nếu như công bằng ngang có thể được thực hiện bởi cơ chế thị trường, thì công bằng dọc cần có sự điều tiết của nhà nước. Chính phủ thực thi chính sách phân phối theo công bằng dọc nhằm giảm chênh lệch về phúc lợi giữa các cá nhân. Điều này được thể hiện rõ nhất trong chính sách thuế và trợ cấp, đặc biệt là thuế lũy tiến (hoặc trợ cấp lũy thoái), trong đó người có thu nhập càng cao thì thuế suất phải chịu càng cao (hoặc tương ứng là suất trợ cấp càng thấp, thậm chí âm) và ngược lại.

Mặc dù về mặt nhận thức, việc phân biệt giữa công bằng

ngang và công bằng dọc có vẻ rất rõ ràng, nhưng việc áp dụng các tiêu chuẩn này trong thực tiễn lại rất mơ hồ. Đó là vì không ai đưa ra được một định nghĩa chuẩn về thế nào được coi là có tình trạng kinh tế như nhau. Liệu tình trạng đó nên được đo bằng thu nhập hay mức của cải của cá nhân? Có nên tính đến cả hoàn cảnh gia đình của họ (như số người ăn theo, khu vực địa lý...) hay không. Và ngay cả khi đã thống nhất sử dụng thu nhập làm thước đo về tình trạng kinh tế thì vẫn không rõ thu nhập đó nên được đo theo tháng, năm hay thu nhập cả đời. Tất cả những điều này đã khiến cho nghiên cứu về công bằng xã hội vẫn là một trong những lĩnh vực gây nhiều tranh cãi nhất.

1.2. Thước đo mức độ bất bình đẳng trong phân phối thu nhập

Để xác định xem một phân phối thu nhập có công bằng hay không, trong thực tế người ta thường hay sử dụng các thước đo phản ánh sự bất bình đẳng. Các thước đo bất bình đẳng phụ thuộc vào mức thu nhập hoặc tiêu dùng trung bình trong một nước và sự phân phối thu nhập hoặc tiêu dùng đó. Có rất nhiều thước đo bất bình đẳng khác nhau. Trong chương này, chúng ta sẽ giới thiệu những thước đo phổ biến nhất.

1.2.1. Đường Lorenz

Một trong những công cụ biểu đạt mức độ bất bình đẳng trong phân phối thu nhập được sử dụng trong kinh tế học là **đường Lorenz** mang tên nhà kinh tế học người Mỹ Coral Lorenz (1905).

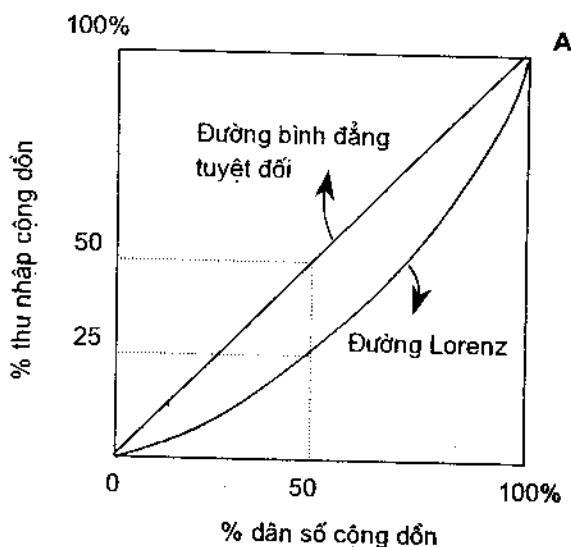
Đường cong Lorenz được biểu thị trong một hình vuông

mà cạnh bên là tỷ lệ phần trăm thu nhập cộng dồn, còn cạnh đáy biểu thị tỷ lệ phần trăm cộng dồn các nhóm dân cư được sắp xếp theo thứ tự mức thu nhập tăng dần. Như vậy, để xây dựng được đường Lorenz, cần tiến hành qua các bước sau:

Trước hết, cần sắp xếp thu nhập của dân cư theo thứ tự tăng dần.

Sau đó, chia dân số thành các nhóm có số dân bằng nhau, mỗi nhóm được gọi là một *phân vị*. Thông thường, người ta hay chia dân số thành 5 nhóm, mỗi nhóm chứa 20% dân số và được gọi là *ngũ phân vị*. Vì trước khi phân nhóm, thu nhập của cá nhân đã được sắp xếp theo thứ tự tăng dần nên các *ngũ phân vị* khi đã hình thành cũng đương nhiên được sắp xếp thành *ngũ phân vị* nghèo nhất, nghèo thứ nhì, trung lưu, giàu thứ nhì và giàu nhất. Tất nhiên, nếu có đủ thông tin, chúng ta có thể chia dân số thành các nhóm 1/10 (*thập phân vị*) hay 1/100 (*bách phân vị*). Dân số càng được chia nhỏ thì việc đo lường bất bình đẳng càng chính xác, tuy nhiên kèm theo đó là yêu cầu về thông tin càng phải cao.

Bước thứ ba là xếp các *phân vị* dân cư này dọc theo cạnh đáy và phần trăm thu nhập tương ứng của các nhóm đổ vào cạnh bên của hình vuông Lorenz. Cần lưu ý là cả hai cạnh này đều đo *tỷ lệ cộng dồn*, thí dụ nó cho biết tỷ lệ phần trăm thu nhập của 20% số dân nghèo nhất (*ngũ phân vị* nghèo nhất), rồi 40% (tổng thu nhập của *ngũ phân vị* thứ nhất và thứ hai), 60% (tổng thu nhập của ba *ngũ phân vị* đầu tiên)... Nối các điểm kết hợp giữa phần trăm cộng dồn dân số và phần trăm cộng dồn thu nhập, chúng ta sẽ có được đồ thị về đường Lorenz có dạng như dưới đây.



Hình 3.1: Đường Lorenz

Như vậy, đường Lorenz phản ánh tỷ lệ phần trăm của tổng thu nhập quốc dân cộng dồn được phân phối tương ứng với tỷ lệ phần trăm cộng dồn của các nhóm dân số đã biết. Tất cả các đường Lorenz đều bắt đầu từ gốc 0 của hình vuông và kết thúc ở điểm A đối diện của hình. Điều đó cho biết 0% dân số được nhận tương ứng với 0% thu nhập và 100% dân số sẽ có 100% thu nhập.

Trong trường hợp thu nhập được phân phối tuyệt đối bình đẳng thì bao nhiêu phần trăm dân số sẽ có tương ứng với bấy nhiêu phần trăm thu nhập. Khi đó, đường Lorenz sẽ trùng vào đường chéo OA của hình vuông và đường này được gọi là đường bình đẳng tuyệt đối. Còn nếu một người nhận toàn bộ thu nhập và những người khác thì không có chút thu nhập nào, đường Lorenz sẽ chạy theo cạnh đáy và cạnh bên

phải của hình vuông, đó là trường hợp bất bình đẳng tuyệt đối. Nhìn chung, đường Lorenz thường nằm ở khoảng giữa đường chéo và đường bất bình đẳng tuyệt đối. Đường Lorenz càng nằm gần đường chéo thì mức độ công bằng càng cao (hay mức độ bất bình đẳng càng thấp) và càng nằm xa đường chéo thì mức độ công bằng càng giảm (hay mức độ bất bình đẳng càng cao). Thí dụ, phân phối thu nhập phản ánh trong Hình 3.1 cho biết 50% dân số nghèo nhất chỉ nhận được có 25% thu nhập.

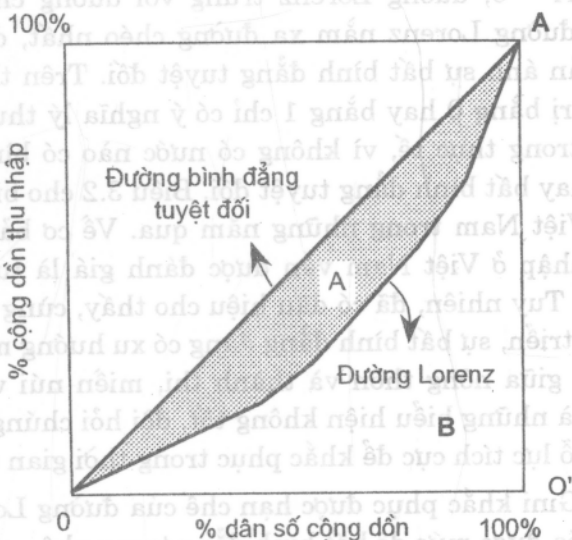
Đường Lorenz là một công cụ tiện lợi, giúp đánh giá tác động của các chính sách đến mức độ công bằng trong phân phối thu nhập của các nhóm dân cư. Nó cho phép hình dung được mức độ bất bình đẳng trong phân phối thu nhập thông qua việc quan sát hình dạng của đường cong. Nó cũng cho phép so sánh mức độ bất bình đẳng trong phân phối giữa các quốc gia hay giữa các thời kỳ phát triển.

Tuy nhiên sử dụng phương pháp này có những hạn chế. Đó là, phương pháp này chưa lượng hóa được mức độ bất bình đẳng bằng một chỉ số, do đó mà mọi sự so sánh chỉ mang tính chất định tính. Nó cũng không thể có kết luận chính xác khi các đường Lorenz giao nhau và rất phức tạp khi phải so sánh quá nhiều nước trong cùng một lúc. Dưới đây sẽ giới thiệu một số thước đo khác hoàn thiện hơn hoặc bổ sung cho đường Lorenz trong việc đo lường sự bất bình đẳng về phân phối thu nhập.

1.2.2. Hệ số Gini

Hệ số Gini, mang tên nhà thống kê học người Italia (C. Gini), là thước đo bất bình đẳng được sử dụng phổ biến nhất. Về mặt hình học, hệ số này được xác định bằng cách

lấy diện tích hình A (Hình 3.2), được xác định bởi đường Lorenz và đường chéo OA, chia cho diện tích nửa hình vuông có chứa đường Lorenz đó (A + B).



Hình 3.2: Minh họa cách tính hệ số Gini

Về công thức, hệ số Gini (g) được tính như sau:

$$g = \frac{A}{A+B} \quad (3.1)$$

trong đó, B là diện tích phần còn lại nằm dưới đường Lorenz.

Nếu coi mỗi cạnh của hình vuông là 1 đơn vị thì diện tích (A + B) luôn bằng 1/2, khi đó hệ số Gini có thể tính bằng:

$$g = 2A \quad (3.2)$$

Từ công thức trên cho thấy nếu khoảng cách giữa đường Lorenz và đường chéo càng lớn thì hệ số Gini càng cao. Vì đường Lorenz chỉ nằm giữa đường chéo OA và đường $OO'A$, nên $0 \leq g \leq 1$. Nếu $g = 0$ là bình đẳng tuyệt đối vì lúc này diện tích $A = 0$, đường Lorenz trùng với đường chéo. Nếu $g = 1$ thì đường Lorenz nằm xa đường chéo nhất, diện tích $B = 0$, phản ánh sự bất bình đẳng tuyệt đối. Trên thực tế g nhận giá trị bằng 0 hay bằng 1 chỉ có ý nghĩa lý thuyết chứ không có trong thực tế, vì không có nước nào có bình đẳng tuyệt đối hay bất bình đẳng tuyệt đối. Biểu 3.2 cho biết hệ số Gini của Việt Nam trong những năm qua. Về cơ bản, phân phối thu nhập ở Việt Nam vẫn được đánh giá là tương đối công bằng. Tuy nhiên, đã có dấu hiệu cho thấy, cùng với quá trình phát triển, sự bất bình đẳng đang có xu hướng mở rộng, đặc biệt là giữa nông thôn và thành thị, miền núi và miền xuôi. Đây là những biểu hiện không tốt, đòi hỏi chúng ta cần có những nỗ lực tích cực để khắc phục trong thời gian tới.

Hệ số Gini khắc phục được hạn chế của đường Lorenz là nó lượng hóa được mức độ bất bình đẳng trong phân phối thu nhập. Tuy vậy, việc sử dụng phương pháp này cũng có những hạn chế bởi vì diện tích hình A có thể như nhau (nghĩa là nhận được hệ số Gini giống nhau) nhưng độ phân bố các nhóm dân cư có mức thu nhập khác nhau là không giống nhau, do đó hình dạng của đường Lorenz là khác nhau. Điều này đặc biệt đúng khi các đường Lorenz giao nhau, làm cho hệ số Gini trở thành một thước đo không hoàn toàn nhất quán. Điểm thứ hai là không cho phép phân tách hệ số Gini theo các phân nhóm (chẳng hạn như nông thôn, thành thị hay các vùng trong một nước) rồi sau đó "tổng hợp lại" để rút ra hệ số Gini quốc gia.

1.2.3. Chỉ số Theil L

Một thước đo khác về sự bất bình đẳng cũng hay được nhắc đến do Henri Theil đưa ra là **chỉ số Theil L**, đại lượng xác định sự bất bình đẳng dựa trên lý thuyết thông tin/xác suất. Chỉ số Theil L được xác định theo công thức sau:

$$L = \sum_{i=1}^n \ln \frac{Y}{y_i N} \quad (3.3)$$

trong đó, y_i là thu nhập (hoặc chi tiêu) của cá nhân thứ i trong nhóm, N là số lượng người có trong nhóm và Y là tổng thu nhập (hoặc chi tiêu) của cả nhóm.

Chỉ số Theil L biến thiên từ 0 (bình đẳng tuyệt đối) đến ∞ (bất bình đẳng tuyệt đối), song trong thực tế chỉ số này ít khi lớn hơn 1. Cũng giống như hệ số Ginin, chỉ số Theil L càng lớn thì sự bất bình đẳng trong phân phối thu nhập càng cao. Sử dụng chỉ số Theil L có hai lợi thế là (i) làm tăng trọng số của những người có thu nhập thấp; (ii) khác với hệ số Gini, nó cho phép chúng ta phân tách sự bất bình đẳng chung thành bất bình đẳng trong từng nhóm nhỏ (nói một cách chính xác thì chỉ số Theil L quốc gia là bình quân gia quyền của các chỉ số của các phân nhóm, với quyền số là tỉ trọng số người có trong mỗi phân nhóm trong tổng dân số). Điều này khiến cho chỉ số Theil L đặc biệt hữu ích vì nó cho phép xem xét các yếu tố dẫn tới những thay đổi trong sự bất bình đẳng ở cấp quốc gia.

Để minh họa cho chỉ số này, chúng ta có thể xem xét chỉ số Theil L ở nông thôn và thành thị Việt Nam qua hai cuộc điều tra khảo sát mức sống dân cư năm 1992 - 1993 và 1997 - 1998 như đã nêu trong Biểu 3.1 dưới đây.

Biểu 3.1: Tình trạng phát triển không đều giữa nông thôn và thành thị 1993 - 1998 ở Việt Nam phản ánh qua chỉ số Theil L

Chỉ số bất bình đẳng Theil L	1993	1998	Mức chênh lệch tuyệt đối giữa 1998 và 1993
Nông thôn	0,128	0,126	- 0,002
Thành thị	0,187	0,197	+ 0,010
Phân tích tình trạng phát triển không đều			
Mức chênh lệch chung ở Việt Nam, trong đó:	0,177 (100%)	0,201 (100%)	+ 0,024 (100%)
+ Sự phát triển không đều giữa nông thôn và thành thị	0,037 (21%)	0,060 (30%)	+ 0,023 (96%)
+ Sự phát triển không đều trong nội bộ từng vùng nông thôn và thành thị	0,140 (79%)	0,141 (70%)	+ 0,001 (4%)

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, Báo cáo Phát triển Việt Nam: *Việt Nam tấn công nghèo đói*, 2000.

Biểu này cho thấy, bất bình đẳng ở khu vực nông thôn Việt Nam thấp hơn so với thành thị. Đồng thời, trong giai đoạn 1993 - 1998, sự bất bình đẳng trong khu vực nông thôn đã giảm chút ít, còn bất bình đẳng trong nội bộ khu vực thành thị lại tăng lên. Nếu đánh giá tình trạng bất bình đẳng chung thì chỉ số Theil L đã tăng, trong đó 96% sự phát

triển không đều ở Việt Nam là do chênh lệch giữa nông thôn và thành thị, còn 4% là do sự phát triển không đều trong nội bộ từng khu vực. Tác động tổng hợp trong nội bộ các khu vực là rất nhỏ bởi lẽ trong từng khu vực, sự phát triển không đều diễn ra ngược chiều nhau nên khi kết hợp lại, chúng đã phần nào triệt tiêu lẫn nhau.

1.2.4. Các chỉ số khác

Tỉ số Kuznets. Nhà kinh tế học Simon Kuznets là người đã đưa những tỉ số này vào một nghiên cứu tiên phong của ông về phân phối thu nhập ở các nước phát triển và đang phát triển. Những tỉ số này là *tỉ số giữa tỉ trọng thu nhập của x% người giàu nhất chia cho y% người nghèo nhất*, trong đó x và y có thể nhận các giá trị như 10, 20 hoặc 40. Những tỉ số này thực chất là những "mẫu" nằm trên đường Lorenz. Rõ ràng, đây là những thước đo khá thô. Nó không quan tâm đến những người nằm giữa các phân vị giàu nhất và nghèo nhất được xét đến trong các tỉ số này. Chẳng hạn, một sự chuyển giao thu nhập từ nhóm trung lưu sang nhóm giàu thứ nhì sẽ không làm tỉ số giữa thu nhập của 40% người nghèo nhất với thu nhập của 10% người giàu nhất thay đổi, mặc dù điều đó chắc chắn làm tăng sự bất bình đẳng. Tuy nhiên, các tỉ số này thường được dùng như một thước đo thô hữu ích, khi thiếu những thông tin chi tiết về phân phối thu nhập. Biểu 3.2 minh họa hai trong số những chỉ số Kuznets đó của Việt Nam. Các chỉ số này cũng cho thấy dấu hiệu về sự bất bình đẳng tăng lên ở nước ta, giống như những gì mà hệ số Gini đã phản ánh.

Biểu 3.2: Một số thước đo bất bình đẳng thu nhập ở Việt Nam qua các năm

Chỉ tiêu	Đ. vị	1996	1999	2001-2002
1. Hệ số chênh lệch thu nhập giữa:	Lần			
+ 20% dân số thu nhập cao nhất và 20% dân số thu nhập thấp nhất		7,5	9,5	10,5
+ 10% dân số thu nhập cao nhất và 10% dân số thu nhập thấp nhất		10,6	12	12,5
+ 5% dân số thu nhập cao nhất và 5% dân số thu nhập thấp nhất		19,85	15,1	17,1
2. Hệ số Gini	—	0,33	0,35	0,391
3. Tỷ lệ thu nhập của 40% dân số nghèo nhất trong tổng thu nhập	%	20,09	19,69	19

Nguồn: Tổng cục Thống kê, tổng hợp từ số liệu Điều tra Mức sống Hộ gia đình năm 2002.

Tỉ trọng thu nhập/tiêu dùng của x% dân số nghèo nhất. Một nhược điểm của cả hệ số Gini lẫn chỉ số Theil L là chúng biến thiên khi sự phân phối thay đổi, bất kể sự thay đổi đó diễn ra ở đỉnh, đáy hay ở giữa (bất kỳ sự chuyển giao thu nhập nào giữa hai cá nhân đều làm ảnh hưởng đến các chỉ số này, cho dù nó diễn ra trong nội bộ nhóm giàu, nhóm nghèo hay giữa người giàu và người nghèo). Nếu xã hội quan tâm nhiều nhất đến tỉ trọng thu nhập của những người sống ở đáy thì có thể dùng một thước đo trực tiếp sẽ tốt hơn, như tỉ trọng thu nhập dành cho 10% hay 20% dân số nghèo nhất. Thước đo như vậy sẽ không biến thiên; chẳng hạn, theo sự

thay đổi của thuế suất, là công cụ làm giảm thu nhập khả dụng của 20% những người giàu nhất và mang lại lợi thế cho tầng lớp trung lưu chứ không phải người nghèo. Hiện nay, theo tiêu chuẩn của NHTG, nếu tỉ trọng thu nhập/tiêu dùng của 40% dân số nghèo nhất trong tổng thu nhập dân cư dưới 15% thì được coi là hết sức bất bình đẳng, từ 15 - 17% là tương đối bất bình đẳng và trên 17% là chấp nhận được. Theo đó, tỉ số này ở Việt Nam trong những năm qua là ở mức chấp nhận được (Biểu 3.2). Điều đó cũng nhất quán với nhận xét từ hệ số Gini là tình trạng bất bình đẳng trong phân phối thu nhập ở Việt Nam tuy có tăng nhưng vẫn ở mức tương đối công bằng so với bình diện chung của thế giới.

1.3. Nguyên nhân gây ra sự bất bình đẳng trong phân phối thu nhập

Để có giải pháp cho công bằng xã hội, trước tiên ta tìm hiểu những nguyên nhân dẫn đến bất bình đẳng trong phân phối thu nhập.

Bất bình đẳng trong phân phối thu nhập vừa là vấn đề của lịch sử để lại, vừa là vấn đề của sự phát triển mà quốc gia nào cũng vấp phải. Một vấn đề đặt ra là tại sao có người nghèo và người giàu? Nguồn gốc của sự giàu có và nghèo đói là ở đâu? Có nhiều nguyên nhân và các nguyên nhân có thể đan xen, thâm nhập vào nhau, nhưng quy tụ lại có hai nhóm nguyên nhân chủ yếu là bất bình đẳng trong phân phối thu nhập từ tài sản và từ lao động.

1.3.1. Bất bình đẳng trong phân phối thu nhập từ tài sản

Trong nền kinh tế thị trường, một bộ phận thu nhập của

các cá nhân được phân phối theo sở hữu các nguồn lực. Tùy theo các yếu tố sản xuất mà mỗi người có được cũng như việc định giá của các yếu tố đó trên thị trường cạnh tranh mà chúng có ảnh hưởng đến mức thu nhập của mỗi cá nhân. Cách phân phối như vậy gọi là phân phối theo sở hữu các nguồn lực hay còn gọi là phân phối thu nhập từ tài sản. Tài sản của mỗi cá nhân có được là do những nguồn hình thành khác nhau.

Do được thừa kế tài sản. Nhiều cá nhân sinh ra đã là người giàu vì họ được thừa kế một cơ nghiệp lớn. Sự bất công về thu nhập do của cải thừa kế tập trung vào tay một số ít người đã gây nhiều sự phản đối và một cách được chính phủ áp dụng để hạn chế sự bất bình đẳng này là đánh thuế cao vào tài sản thừa kế và quà tặng.

Do hành vi tiêu dùng và tiết kiệm khác nhau của các cá nhân ảnh hưởng lớn đến sự khác nhau về của cải tích lũy được. Có những người tiết kiệm nhiều để tích lũy một lượng của cải khi về hưu. Trái lại, có những người sẵn sàng tiêu dùng hết những gì mình kiếm được mà không lo nghĩ cho tương lai.

Do kết quả kinh doanh. Thực tế cho thấy nhiều người giàu là do họ dám chấp nhận rủi ro, bỏ tiền kinh doanh, gây dựng những doanh nghiệp mới hoặc may mắn đầu tư được vào các chứng khoán có lãi cao.

Trong số các nguyên nhân nêu trên thì sản xuất kinh doanh là một cách quan trọng nhất để tăng thu nhập và tăng tài sản của mỗi cá nhân.

1.3.2. Bất bình đẳng trong phân phối thu nhập từ lao động

Lao động là điều kiện cơ bản tạo ra thu nhập. Tuy nhiên, với kỹ năng lao động, điều kiện lao động và tính chất nghề nghiệp khác nhau sẽ dẫn đến thu nhập khác nhau. Dưới đây sẽ phân tích một số nguyên nhân dẫn đến bất bình đẳng trong phân phối thu nhập từ lao động.

Do khác nhau về khả năng và kỹ năng lao động dẫn đến khác nhau về thu nhập. Xu hướng chung là những người có thể lực khỏe mạnh, có khát vọng, có trí tuệ được giáo dục và có trình độ học vấn cao thì nhận được mức thu nhập cao hơn, những người nghèo là những người có trình độ học vấn thấp nên ít cơ hội kiếm được việc làm tốt, ổn định. Học vấn thấp ảnh hưởng đến các quyết định có liên quan đến đầu tư, kinh doanh, giáo dục, sinh đẻ, nuôi dưỡng con cái... Như vậy, không những học vấn ảnh hưởng đến thể hệ hiện tại mà cả thể hệ tương lai.

Do khác nhau về cường độ làm việc. Ngay cả khi cơ hội làm việc của các cá nhân là như nhau nhưng cường độ làm việc của họ khác nhau thì cũng sẽ dẫn đến mức thu nhập không bằng nhau.

Do khác nhau về nghề nghiệp và tính chất công việc. Đây là một yếu tố quan trọng quyết định sự khác biệt về tiền lương. Những công việc phổ thông đòi hỏi ít kỹ năng thường được trả lương thấp, còn công việc chuyên môn có hàm lượng chất xám nhiều sẽ được hưởng mức lương cao hơn.

Do những nguyên nhân khác. Ngoài các nguyên nhân nói trên còn có thể có nhiều nguyên nhân khác ảnh hưởng đến sự bất bình đẳng trong thu nhập từ lao động, như sự phân biệt

đối xử trong xã hội, xuất phát điểm của các cá nhân hay sự không hoàn hảo của thị trường lao động, ảnh hưởng của thiên tai và các rủi ro khác đều có liên quan đến sự khác biệt về tiền lương của các cá nhân.

1.4. Lý do can thiệp của chính phủ nhằm đảm bảo công bằng xã hội

Thứ nhất trong nền kinh tế thị trường có sự quản lý của nhà nước, thị trường có thể tác động đến phân bổ nguồn lực để nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực xã hội, nhưng nó lại không tác động được gì để xã hội có công bằng hơn, trong khi đó thì công bằng và hiệu quả là hai mục tiêu cao nhất trong suốt quá trình phát triển của xã hội loài người. Điều này đã thể hiện rất rõ qua những hạn chế của tiêu chuẩn hiệu quả Pareto và Định lý cơ bản của Kinh tế học Phúc lợi (xem chương I). Vì vậy, Chính phủ phải can thiệp thông qua các công cụ và chính sách về phân phối lại thu nhập mới có khả năng giảm bớt sự bất bình đẳng thu nhập xã hội.

Thứ hai, phân phối lại thu nhập tuy không làm tăng mức của cải chung của xã hội nhưng nó có khả năng làm tăng mức PLXH. Đó là vì nếu mỗi cá nhân đều tuân theo qui luật độ thoả dụng biên giảm dần thì việc chuyển giao một đồng thu nhập từ người giàu sang cho người nghèo sẽ khiến người giàu mất đi một độ thoả dụng nhất định và người nghèo có thêm một độ thoả dụng khác từ đồng thu nhập đó. Tuy nhiên, do thu nhập của người nghèo thấp nên độ thoả dụng mà anh ta có thêm sẽ lớn hơn độ thoả dụng mà người giàu (đang ở mức thu nhập cao) mất đi. Kết quả, tổng thoả dụng của xã hội (và tương ứng là tổng PLXH) sẽ tăng lên. Điều này sẽ được phân tích kỹ hơn qua mô hình ở Hình 3.6.

Chương III: Chính phủ với vai trò phân phối lại thu nhập...

Thứ ba, phân phối lại thu nhập có tác dụng động viên giúp đỡ người nghèo, qua đó giải tỏa tâm lý bất mãn, nghi ngờ chính phủ và giảm bớt các tệ nạn xã hội. Do đó, phân phối lại thu nhập có thể được coi như đã tạo ra một ngoại ứng tích cực.

Từ những lý do cơ bản nêu trên, việc chính phủ phải can thiệp để nâng cao sự bình đẳng trong phân phối thu nhập trở thành một điều cần thiết. Tuy nhiên, một câu hỏi là cần phân phối lại như thế nào để nâng cao được sự bình đẳng? Nói cách khác, xã hội quan niệm ra sao về một phân phối thu nhập công bằng. Đây là một vấn đề chuẩn tắc và nó phụ thuộc rất lớn vào các quan điểm về phân phối thu nhập mà một xã hội theo đuổi. Phần tiếp theo sẽ trình bày một số lý thuyết cơ bản về vấn đề này.

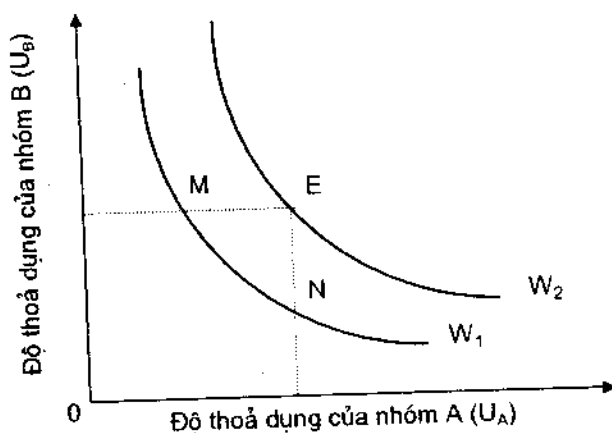
2. CÁC LÝ THUYẾT VỀ PHÂN PHỐI LẠI THU NHẬP

Các chính sách phân phối lại đều nhằm mục đích tối đa hoá PLXH. Tuy nhiên, PLXH được hình thành như thế nào? Nó phụ thuộc ra sao vào độ thoả dụng của các cá nhân? Làm thế nào để tối đa hoá PLXH đó? Các trường phái tư tưởng và kinh tế khác nhau thường thể hiện những cách hiểu khác nhau về những câu hỏi trên, từ đó hình thành nên các lý thuyết khác nhau về phân phối lại. *Mối quan hệ giữa mức PLXH và độ thoả dụng của từng cá nhân trong xã hội được biểu hiện về mặt toán học dưới dạng các hàm phúc lợi xã hội.* Như vậy, chỉ cần xem xét hàm PLXH của các lý thuyết đó là chúng ta có thể hiểu hàm ý phân phối lại đứng sau mỗi lý thuyết là gì.

Nếu trong lý thuyết hành vi người tiêu dùng của Kinh tế vi mô, chúng ta coi tiếp điểm giữa ĐBQ cá nhân và đường

ngân sách là điểm tối đa hoá độ thoả dụng cá nhân, thì trong phân tích về PLXH, người ta cũng coi tiếp điểm giữa ĐBQ xã hội và đường khả năng thoả dụng của xã hội là điểm tối ưu hoá PLXH và mọi xã hội đều cố gắng tìm cách đạt được điểm tối ưu đó. Tuy vậy, do mỗi xã hội có quan niệm khác nhau về ĐBQ xã hội nên mục tiêu và chính sách phân phối lại của họ cũng không giống nhau.

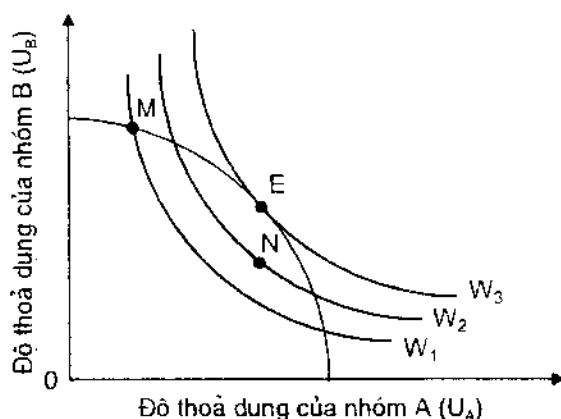
Đường bàng quan xã hội là quỹ tích của tất cả các điểm kết hợp giữa độ thoả dụng của mọi thành viên trong xã hội mà những điểm đó mang lại mức PLXH bằng nhau. Như vậy, nếu giả định xã hội chỉ có hai nhóm dân cư A và B (có thể nhóm A là nhóm giàu, còn nhóm B là nhóm nghèo), trong đó độ thoả dụng của nhóm A được thể hiện trên trục hoành, của nhóm B trên trục tung thì ĐBQ xã hội có hình dạng tương tự như ĐBQ cá nhân, tức là cong và lõm về phía gốc 0 như trong Hình 3.3.



Hình 3.3: Đường bàng quan xã hội

ĐBQ xã hội thể hiện thái độ của xã hội trước mức PLXH của các nhóm dân cư. Đường này có tính chất tương tự như ĐBQ cá nhân. Đó là: Các điểm trên cùng một ĐBQ (như điểm M và N) mang lại một mức PLXH như nhau (W_i), còn điểm trên ĐBQ cao hơn (E) phản ánh mức PLXH lớn hơn ($W_j > W_i$). Lưu ý rằng, ĐBQ xã hội và hàm PLXH thể hiện một nội dung kinh tế như nhau, nhưng ĐBQ xã hội là sự biểu diễn bằng đồ thị, còn hàm PLXH là sự biểu diễn bằng hàm số.

Cuối cùng, cần giới thiệu thêm khái niệm về **đường khả năng thoả dụng**, là đường biểu thị mức thoả dụng tối đa mà một cá nhân (hay nhóm người) có thể đạt được trong xã hội khi cho trước mức thoả dụng của những cá nhân (hay nhóm người) khác. Tính chất của đường khả năng thoả dụng của xã hội cũng tương tự như đường khả năng sản xuất, chỉ có khác là hai trục đồ thị sẽ đo độ thoả dụng của các cá nhân chứ không phải là những hàng hoá được sản xuất. Hình 3.4 mô tả một đường khả năng thoả dụng kết hợp với ĐBQ xã hội để xác định phân phối thu nhập tối ưu xã hội.



Hình 3.4: Đường khả năng thoả dụng và phân phối PLXH tối ưu

Như vậy, mọi điểm nằm trên đường khả năng thoả dụng xã hội đều là những điểm đạt hiệu quả Pareto, điểm nằm ngoài là vượt quá khả năng phúc lợi của xã hội nên không thể đạt tới và những điểm nằm bên trong là chưa đạt hiệu quả. Rõ ràng, khi có thêm ĐBQ xã hội, có thể thấy rõ một điểm hiệu quả như M sẽ không được xã hội ưa thích bằng một điểm chưa hiệu quả N vì điểm N nằm trên ĐBQ cao hơn tức là phản ánh mức PLXH lớn hơn.

Tất nhiên, điểm tối đa hoá PLXH là điểm E vì tại đó, đường khả năng thoả dụng của xã hội đã tiếp xúc với ĐBQ cao nhất có thể đạt tới. Rõ ràng, một điểm phân phối PLXH tối ưu chắc chắn phải là một điểm hiệu quả Pareto.

Đến đây, chúng ta đã có đủ các công cụ để phân tích một số lý thuyết nổi bật về phân phối lại thu nhập và tối đa hoá PLXH.

2.1. Thuyết vị lợi

Thuyết vị lợi coi PLXH suy cho cùng chỉ phụ thuộc vào độ thoả dụng cá nhân, được định nghĩa là một thước đo về một số tính cách và sở thích của cá nhân như sự thỏa mãn, hài lòng hay mong muốn. Thuyết này được xây dựng dựa trên quan điểm triết học về phúc lợi do Jeremy Bentham đề xướng đầu thế kỷ 19.

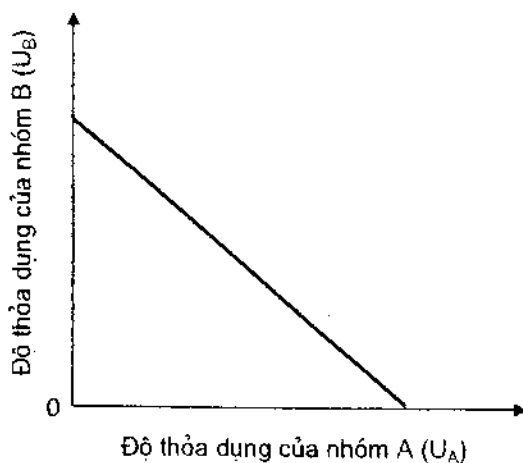
Khi nghiên cứu phân phối thu nhập theo quan điểm của thuyết vị lợi ta dựa trên các giả định sau:

- Các cá nhân có hàm thoả dụng biên đồng nhất và chỉ phụ thuộc vào mức thu nhập của họ.
- Các hàm thoả dụng biên này tuân theo qui luật mức thoả dụng biên theo thu nhập giảm dần.

- Tổng mức thu nhập sẵn có là cố định và không thay đổi khi tiến hành phân phối lại.

Nội dung thuyết vị lợi cho rằng: PLXH chỉ phụ thuộc vào độ thỏa dụng của các cá nhân. PLXH là tổng đại số độ thỏa dụng của tất cả các thành viên trong xã hội và mục tiêu của xã hội là phải tối đa hóa tổng số đó. Nói cách khác, nếu có n cá nhân trong xã hội mà mức thỏa dụng của người thứ i là U_i thì PLXH W là tổng mức thỏa dụng của các cá nhân. Nó còn được gọi là hàm PLXH tổng.

$$W = U_1 + U_2 + \dots + U_n = \sum_{i=1}^n U_i \quad (3.4)$$

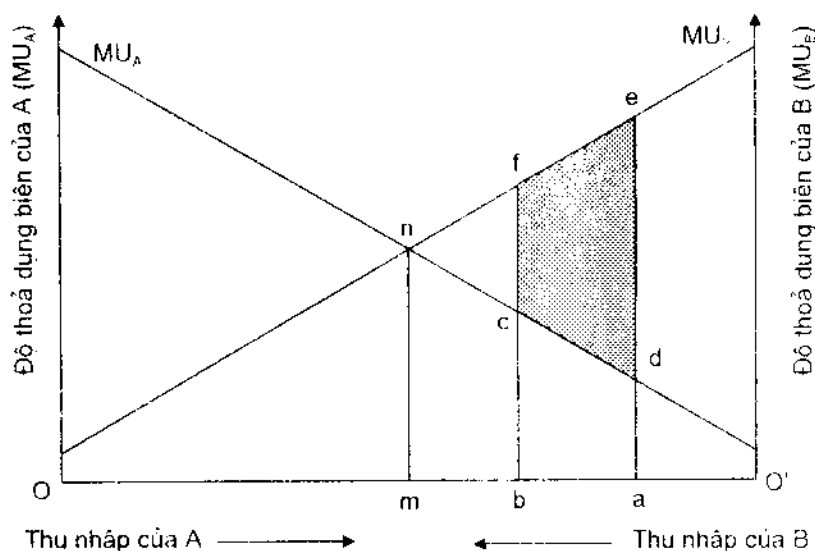


Hình 3.5: Đường bàng quan xã hội theo thuyết vị lợi

Từ hàm PLXH (3.4) có thể thấy rằng, thuyết vị lợi coi lợi ích của người giàu và người nghèo có trọng số như nhau. Vì

thế, xã hội hoàn toàn bàng quan trước việc độ thoả dụng của người nghèo giảm xuống, nếu từ đó độ thoả dụng của người giàu tăng lên một mức tương đương. Do đó, ĐBQ xã hội của thuyết vị lợi là một đường thẳng có độ dốc bằng (-1) như đã thấy trong Hình 3.5. Như vậy, theo thuyết vị lợi thì chính phủ có nên phân phối lại thu nhập xã hội không?

Để thấy rõ điều này, giả sử với mức thu nhập sẵn có cho trước là OO' (Hình 3.6) được phân phối cho hai người tiêu dùng là A và B. Thu nhập của A được tính từ O sang phía phải, còn thu nhập của B được tính từ O' sang phía trái. Bất kỳ một điểm nào nằm trên OO' đều biểu thị một cách phân phối thu nhập nào đó giữa A và B. Vấn đề là tìm ra điểm tối ưu xã hội.



Hình 3.6: Phân phối thu nhập tối ưu theo thuyết vị lợi

Độ thỏa dụng biên của A được xác định trên trục tung bắt đầu từ O, của B được xác định từ O'. Theo giả định thứ hai, độ thỏa dụng biên của A và B chỉ phụ thuộc vào thu nhập và có chiều dốc xuống, được ký hiệu là MU_A và MU_B .

Giả sử điểm phân phối thu nhập ban đầu là a. Tại đây, A là người giàu và B là người nghèo. Nếu chuyển ab đồng thu nhập từ A sang B thì tổng độ thỏa dụng mà người A bị giảm đi là diện tích nằm bên dưới đường MU_A , hay diện tích *abcd*. Tuy nhiên, khi lượng thu nhập này được chuyển cho người B thì độ thỏa dụng của anh ta sẽ tăng thêm được diện tích nằm bên dưới MU_B , tức là diện tích *abfe*. Do cả hai đều có hàm thỏa dụng biên giống nhau và tuân theo qui luật độ thỏa dụng biên giảm dần, đồng thời tại điểm a, thu nhập của người A lớn hơn người B nên chắc chắn đường MU_A tại đây nằm bên dưới đường MU_B , có nghĩa là việc chuyển giao thu nhập từ A sang B sẽ làm tổng PLXH tăng thêm được diện tích tô đậm *cdef*. Lập luận trên gợi ý rằng: Chứng nào mà thu nhập còn chưa bằng nhau thì độ thỏa dụng biên cũng không bằng nhau và tổng thỏa dụng (hay tổng PLXH) còn có thể được tăng lên bằng cách phân phối lại thu nhập cho người nghèo hơn. Chỉ tại điểm m, tại đó thu nhập và độ thỏa dụng biên của cả hai đều bằng nhau thì tổng PLXH mới đạt tối đa. Phân phối lại từ a đến m sẽ làm tổng PLXH tăng thêm được diện tích *ned*.

Vậy, điều kiện để tạo ra được sự phân phối thu nhập tối ưu nhất theo thuyết vị lợi là chính phủ nên tiến hành phân phối lại cho đến khi:

$$MU = MU_2 = \dots = MU_n \quad (3.5)$$

Tuy nhiên, cần lưu ý rằng kết luận trên đây hoàn toàn

phụ thuộc vào các giả định đã nêu. *Thứ nhất*, nếu các cá nhân được phép có các hàm thỏa dụng biên khác nhau thì không có gì đảm bảo điểm phân phối thu nhập tối ưu lại chính là điểm giữa đoạn OO' . Tức là, phân phối thu nhập theo thuyết vị lợi chưa chắc đã mang lại sự bình đẳng tuyệt đối. *Thứ hai*, mặc dù qui luật độ thỏa dụng biên giảm dần đúng với đa số các hàng hóa nhưng chưa chắc đã đúng với thu nhập. Nếu mức thỏa dụng biên theo thu nhập của các cá nhân đều không đổi, tức là đường MU_A và MU_B đều nằm ngang thì mỗi đồng lấy đi từ người B sẽ làm anh ta mất đi một mức thỏa dụng đúng bằng mức thỏa dụng tăng thêm khi A có đồng thu nhập ấy. Khi đó, chính sách phân phối lại của chính phủ không có ý nghĩa gì đối với việc cải thiện PLXH. *Thứ ba*, mô hình trên giả định tổng thu nhập xã hội là cố định, nhưng trên thực tế việc phân phối lại thường kèm theo sự thất thoát về nguồn lực, có nghĩa là nếu càng cố gắng phân phối lại thì kích thước của "chiếc bánh" dùng để chia cho hai người càng giảm. Phân phối lại thu nhập cần tính đến cả những khoản mất mát về tính hiệu quả này. Như vậy, ngay cả khi chấp nhận giả định là các cá nhân có hàm thỏa dụng biên như nhau thì cũng chưa thể kết luận rằng, mục tiêu của chính sách phân phối thu nhập sẽ đạt đến sự bình đẳng tuyệt đối về thu nhập. Câu trả lời còn phụ thuộc vào phương pháp được sử dụng để phân phối lại thu nhập và tác động của chúng đến hành vi cá nhân.

Ngoài ra, như đã nêu, thuyết vị lợi bị nhiều nhà triết học và kinh tế học chỉ trích, vì họ cho rằng xã hội cần tổ ra coi trọng việc tăng phúc lợi cho người nghèo hơn là người giàu. Trên cơ sở đó, nhiều nhà nghiên cứu đã cố gắng tìm cách gán cho độ thỏa dụng của người nghèo một trọng số lớn hơn độ

thỏa dụng của người giàu, do vậy đã tạo ra nhiều dạng hàm phúc lợi vị lợi mới và vì thế, thuyết vị lợi ban đầu coi độ thỏa dụng của người giàu và người nghèo bằng nhau còn được gọi là *thuyết vị lợi giản đơn*. Tuy nhiên, cũng không có sự nhất trí chung về việc nên dành cho người nghèo trọng số bằng bao nhiêu.

2.2. Quan điểm bình quân đồng đều

Quan điểm này cho rằng sự bằng nhau trong phúc lợi của tất cả các thành viên là một mục tiêu mà xã hội cần phấn đấu, vì giá trị của tất cả các thành viên trong xã hội là ngang nhau. Như vậy, với một lượng thu nhập quốc dân cố định, quan điểm này cho rằng phải phân phối lượng thu nhập đó sao cho tổng độ thỏa dụng của mọi người là như nhau.

Theo quan điểm này, hàm PLXH có dạng:

$$W = U_1 = U_2 = \dots = U_n \quad (3.6)$$

Dễ dàng nhận thấy nếu hàm thỏa dụng biên của mọi cá nhân là như nhau thì thỏa mãn điều kiện này cũng là thỏa mãn điều kiện (3.5) của thuyết vị lợi. Cả hai quan điểm đều dẫn đến một kết quả là phân phối thu nhập hoàn toàn bằng nhau cho tất cả mọi người. Nhưng nếu hàm thỏa dụng biên của mọi cá nhân là khác nhau thì hình thái chênh lệch thu nhập mà thuyết bình quân đồng đều đề nghị sẽ khác với hình thái chênh lệch mà thuyết vị lợi đề nghị.

Điều cần chú ý là quan điểm bình quân đồng đều này chỉ chấp nhận sự khác biệt về mức thỏa dụng do những nhân tố khách quan tạo ra (như qui mô gia đình, tình trạng sức khỏe...), chứ không chấp nhận những khác biệt do sở hữu tài sản hay các nhân tố chủ quan khác. Hơn nữa, khi tổng thu

nhập không cố định thì quan điểm bình quân đồng đều này cũng sẽ cho phép phân phối lại thu nhập có tác động đáng kể đến mức thu nhập của từng người. Nếu đánh thuế A để chuyển giao cho B gây ra sự mất mát nguồn lực thì việc phân phối lại thu nhập này tuy có thể giảm bớt khoảng cách thu nhập giữa hai người, nhưng đồng thời cũng làm giảm thu nhập của cả hai. Như vậy, nguyên tắc bình quân đồng đều này có thể dẫn đến một thái cực phải hy sinh tính hiệu quả rất nhiều và rất khó chấp nhận điều này, trừ phi xã hội sẵn sàng đánh đổi tính hiệu quả lấy sự công bằng với cái giá rất cao.

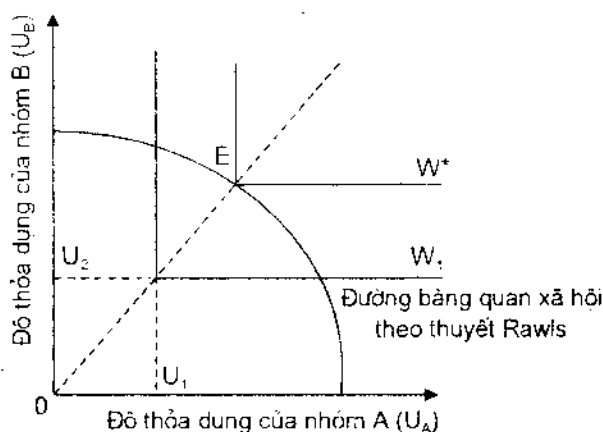
2.3. Thuyết cực đại thấp nhất (Thuyết Rawls)

Khó khăn này có thể được giải quyết bằng cách tiến hành một chính sách phân phối lại sao cho có thể tối đa hóa thu nhập cho những người ở đáy thang thu nhập xã hội. Nguyên tắc này do nhà triết học Mỹ John Rawls (1971) đưa ra, trong đó ông chỉ đặt trọng số bằng 1 đối với người có mức thỏa dụng thấp nhất, còn những người khác có trọng số bằng 0. Khi đó, hàm PLXH có dạng:

$$W = \text{minimum } \{U_1, U_2, \dots, U_n\} \quad (3.7)$$

Theo thuyết này, PLXH chỉ phụ thuộc vào lợi ích của người nghèo nhất. Vì vậy, muốn có PLXH đạt tối đa thì phải cực đại hóa độ thỏa dụng của người nghèo nhất. Đó là lý do vì sao thuyết này có tên thuyết cực đại thấp nhất.

Rõ ràng là theo thuyết Rawls thì xã hội chỉ quan tâm đến phúc lợi của người nghèo, nên bất kể sự phân phối lại thu nhập nào chỉ làm tăng lợi ích của người giàu mà không làm thay đổi lợi ích của người nghèo thì không có ý nghĩa gì trong việc nâng cao PLXH.



Hình 3.7: Phân phối thu nhập tối ưu theo thuyết cực đại thấp nhất

Xã hội sẽ phân phối lại thu nhập chừng nào sự phân phối đó còn làm tăng độ thỏa dụng của người nghèo nhất. Vì vậy, phân phối lại thu nhập chỉ dừng lại khi độ thỏa dụng của mọi cá nhân bằng nhau hoặc độ thỏa dụng của người nghèo nhất đạt tối đa. ĐBQ xã hội theo thuyết Rawls có dạng chữ L, có độ dốc bằng 0 hoặc bằng 1 và đỉnh của chữ L nằm trên đường phân giác góc 0 (Hình 3.7).

Trong hình này, nếu chỉ tăng lợi ích của nhóm A và giữ cho nhóm B không đổi thì chúng ta vẫn giữ nguyên trên ĐBQ xã hội, có nghĩa là không tốt hơn. Sẽ không có sự từ bỏ bất kỳ lợi ích nào của nhóm A để thu lại bất kỳ lợi ích nào của nhóm B. Nếu cả hai nhóm ban đầu có cùng độ thỏa dụng thì PLXH chỉ tăng khi độ thỏa dụng của cả hai nhóm A và B cùng tăng. Nếu đưa thêm đường khả năng thỏa dụng vào hình vẽ này thì có thể thấy, cho dù đường khả năng thỏa dụng có hình

đáng ra sao thì ĐBQ xã hội cao nhất cũng tiếp xúc với đường khả năng thoả dụng đó tại đỉnh chữ L (điểm E trong hình vẽ). Điều đó có nghĩa là, điều kiện tối đa hoá PLXH theo thuyết cực đại thấp nhất là:

$$W = U_1 = U_2 = \dots = U_n$$

Đẳng thức này cũng chính là đẳng thức (3.6), chứng tỏ nếu quá trình phân phối lại không làm thay đổi tổng thu nhập quốc dân thì thuyết này sẽ đưa đến một kết cục hoàn toàn giống như quan điểm bình quân đồng đều nói trên, tức là một sự *phân phối thu nhập tuyệt đối bình đẳng*, nhưng phải bắt đầu từ việc nâng cao phúc lợi cho người thấp nhất.

Tuy nhiên, nếu nói lỏng gắ định về tổng thu nhập xã hội cố định, thì thuyết cực đại thấp nhất sẽ không còn đồng nhất với quan điểm bình quân đồng đều nữa. Hãy xét một trường hợp trong đó người giàu A đang thuê người nghèo B làm việc cho mình. Nếu chính phủ định thuế A để chuyển giao thu nhập cho B, nhưng điều đó lại khiến A đóng cửa sản xuất và sa thải B và nếu thu nhập từ lương người B trả cao hơn trợ cấp nhận được từ chính phủ thì chính sách thuế này đã làm B bị thiệt. Vì B là đối tượng quan tâm duy nhất của thuyết cực đại thấp nhất nên thuyết này sẽ không đồng ý với một chương trình đánh thuế như vậy và sẵn sàng chấp nhận để A không bị đánh thuế. Nói cách khác, thuyết cực đại thấp nhất vẫn có thể chấp nhận tồn tại một sự phân hóa thu nhập nào đó trong xã hội, nếu nó còn góp phần làm tăng mức thu nhập của những người bần cùng nhất

2.4. Các quan điểm không dựa trên độ thoả dụng cá nhân

Trong phần trên khi giới thiệu các lý thuyết về phân

phối lại thu nhập, chúng ta đã bàn tới những quan điểm coi PLXH là một hàm số nào đó của các mức thoả dụng cá nhân và tính chất của các chính sách phân phối lại tối ưu đều được suy ra từ hàm PLXH đó. Song đi cùng với những quan điểm này, một số nhà kinh tế học khác cho rằng, phân phối thu nhập không nên phụ thuộc vào sở thích của các cá nhân. Những quan điểm này được gọi là *quan điểm không dựa trên độ thoả dụng cá nhân*, hay *quan điểm phi cá nhân chủ nghĩa*. Nội dung cốt yếu của quan điểm này cho rằng cần quan tâm đến một mức sống tối thiểu mà tất cả mọi cá nhân trong xã hội có quyền được hưởng. Mức sống đó không phải được xác định trực tiếp bằng thu nhập mà bằng những hàng hoá tiêu dùng được coi là thiết yếu như thực phẩm, quần áo, học hành, chữa bệnh, nhà ở... Chi phí cho những khoản tiêu dùng tối thiểu này sẽ được tập hợp lại để tính ra mức thu nhập tối thiểu mà những ai có thu nhập dưới mức tối thiểu sẽ được chính phủ giúp đỡ qua các chương trình trợ cấp và ASXH. Đây là cách đặt vấn đề phổ biến đối với nhiều chương trình XĐGN mà chúng ta sẽ bàn kỹ ở phần sau.

Trên đây là một số quan điểm lý thuyết nổi bật về phân phối lại thu nhập. Trên thực tế, bất kỳ một chính sách phân phối lại nào cũng đều hàm chứa một quan điểm nhất định về hàm PLXH và cách thức phân phối lại để tối đa hoá PLXH. Vì vậy, trước khi phân tích hay đánh giá một chính sách phân phối lại, cần làm rõ chính phủ tiến hành phân phối lại dựa trên quan điểm nào.

3. QUAN HỆ GIỮA HIỆU QUẢ KINH TẾ VÀ CÔNG BẰNG XÃ HỘI

Trong các lý thuyết về phân phối lại, người ta thường

ngầm giả định rằng việc phân phối lại không làm thất thoát nguồn lực xã hội. Tuy nhiên, trên thực tế, phân phối lại thường gây ra những mất mát to lớn về tính hiệu quả khiến người ta thường xuyên phải đặt câu hỏi, liệu giữa công bằng và hiệu quả có mâu thuẫn hay không. Dưới đây, chúng ta sẽ xem xét những lập luận chính về vấn đề này.

3.1. Quan điểm cho rằng hiệu quả và công bằng có mâu thuẫn

Theo quan điểm này, nếu ưu tiên hiệu quả phải chấp nhận bất công và ngược lại, nếu muốn cải thiện công bằng thì phải hi sinh hiệu quả. Điều này được giải thích bởi những lý do chính như sau:

Thứ nhất là quá trình phân phối lại thu nhập từ người giàu sang người nghèo sẽ làm tăng chi phí hành chính để vận hành bộ máy thực hiện chức năng phân phối lại. Chính phủ phải tăng chi phí cho việc tuyển dụng các nhân viên thuế vụ, cán bộ làm công tác chính sách, hệ thống lưu trữ hồ sơ, đội ngũ thanh tra kiểm soát v.v... Đây là những khoản chi phí không hiệu quả, nhưng không thể tránh khỏi, trong các chương trình chi tiêu của chính phủ.

Thứ hai là do giảm động cơ làm việc. Khi thuế thu nhập ngày càng tăng có thể sẽ gây ra tâm lý bất mãn của người lao động, khiến cho họ muốn làm việc ít đi. Điều đó sẽ làm kích thước chiếc "bánh thu nhập" còn để phân phối lại sẽ giảm đi.

Thứ ba là giảm động cơ tiết kiệm. Các chương trình phân phối lại từ cấu thành tiết kiệm của thu nhập quốc dân sẽ dẫn đến sự thất thoát, bởi lẽ thuế cao sẽ làm giảm tiết kiệm và giảm đầu tư, điều đó sẽ dẫn đến giảm lãi suất thực sau thuế của các khoản tiết kiệm.

Thứ tư là do những tác động về mặt tâm lý xã hội. Các chương trình phúc lợi quá hào phóng một mặt có thể gây ra sự nản lòng đối với những người phải đóng góp nhiều, mặt khác có thể hình thành lên một tầng lớp ăn bám, ỷ lại, không có ý thức tự vươn lên để thoát khỏi cuộc sống phụ thuộc.

3.2. Quan điểm cho rằng hiệu quả và công bằng không nhất thiết phải có mâu thuẫn

Không phải nhà kinh tế nào cũng tán thành những quan điểm cho rằng để tăng cường tính hiệu quả thì phải chấp nhận làm tổn hại đến công bằng xã hội. Một số nhà kinh tế cho rằng chính phủ nên nỗ lực giải quyết vấn đề phân phối thu nhập để giảm bớt bất công xã hội và chính khi sự bất bình đẳng được giảm bớt sẽ tạo động lực để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, tức là làm nâng cao tính hiệu quả. Lập luận đó dựa trên những lý do sau đây:

Thứ nhất, tăng thu nhập cho người nghèo sẽ kích cầu trong nước đối với các nhu yếu phẩm, điều này sẽ kích thích sản xuất phát triển tạo thêm việc làm và đầu tư trong nước tạo điều kiện cho nền kinh tế phát triển nhanh và đông đảo quần chúng tham gia vào sự tăng trưởng đó.

Thứ hai, một sự phân phối thu nhập công bằng hơn giảm được mức độ nghèo đói của dân chúng sẽ kích thích phát triển lành mạnh, tạo tâm lý và khuyến khích vật chất để mở rộng sự tham gia của quần chúng vào quá trình phát triển. Ngược lại, chênh lệch thu nhập quá lớn và nghèo đói phổ biến sẽ là một cản trở lớn về vật chất và tâm lý đối với tiến bộ kinh tế.

Thứ ba, thu nhập thấp và mức sống thấp của người nghèo sẽ ảnh hưởng đến sức khỏe, dinh dưỡng và giáo dục.

làm tăng nguy cơ ốm đau bệnh tật và thất học, có thể làm giảm năng suất lao động của họ. Vì thế, sẽ trực tiếp hoặc gián tiếp làm chậm tiến trình phát triển chung.

Thứ tư, thực tế cho thấy không có gì để chứng tỏ người giàu ở các nước đang phát triển lại có xu hướng tiết kiệm một phần lớn trong thu nhập của mình để đầu tư vào nền kinh tế, ngược lại họ thường sử dụng thu nhập vào việc mua các hàng hóa tiêu dùng xa xỉ. Điều này cho thấy, tăng trưởng kinh tế dựa trên sự bất công là một cơ hội để giữ lại đặc quyền, đặc lợi cho những tầng lớp thượng lưu mà cái giá là do tuyệt đại đa số người dân phải trả.

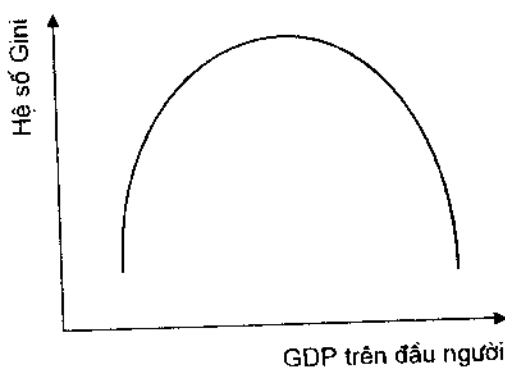
Nội dung trên cho thấy không có mâu thuẫn trong mối quan hệ giữa hiệu quả kinh tế và công bằng xã hội. Một quốc gia muốn phát triển nhanh và ổn định thì không thể để tình trạng phân phối thu nhập quá bất công, khiến nó trở thành một lực cản đối với tiến trình phát triển. Trái lại, nếu quá nhấn mạnh đến sự công bằng, quyết tâm đạt được nó bằng mọi giá thì có thể sẽ gây những méo mó nghiêm trọng động cơ và hành vi hoạt động của từng cá nhân. Vấn đề là làm thế nào để có được một sự kết hợp hài hòa giữa hiệu quả kinh tế và công bằng xã hội.

3.3. Quan hệ giữa hiệu quả và công bằng trong thực tế

Kết quả tác động của chính sách phân phối lại thu nhập sẽ làm tăng hay giảm bất bình đẳng xã hội? Câu hỏi này đặt ra trong suốt quá trình phát triển và được xã hội quan tâm. Thực tế ở các nước có thu nhập trung bình như Brazil, Panama, Peru, Vênezuela... cho thấy nền kinh tế càng phát triển thì bất bình đẳng thu nhập càng tăng. Tại các nước

này, 20% dân số nghèo nhất chỉ được sở hữu chưa đến 2% thu nhập, trong khi 10% dân số giàu nhất lại chiếm hữu tới 40% đến 50% tổng thu nhập quốc dân. Nhà kinh tế học Simon Kuznets là người đi tiên phong trong việc nghiên cứu mối quan hệ giữa tăng trưởng và bất bình đẳng. Công trình đầu tiên năm 1955 của ông đã so sánh mối quan hệ này trong một mẫu nhỏ gồm các nước đang phát triển (Ấn Độ, Sri Lanka và Puécô Ricô) và các nước phát triển (Anh, Mỹ). Năm 1963, ông mở rộng mẫu nghiên cứu gồm 18 nước phát triển và đang phát triển.

Các công trình nghiên cứu đó đã đưa Kuznets đến một giả thuyết về sự phát triển: Đó là tiến bộ kinh tế, được đo bằng thu nhập bình quân đầu người, lúc đầu sẽ đi kèm với sự gia tăng bất bình đẳng, nhưng những sự phân hoá đó cuối cùng sẽ mất dần khi lợi ích của sự phát triển được chia sẻ rộng rãi hơn.



Hình 3.8: Đường Kuznets hình chữ U ngược

Vì thế, nếu đặt thu nhập bình quân đầu người vào trục hoành và một thước đo bất bình đẳng nào đó (thệ số Gini chẳng hạn) vào trục tung thì giả thuyết này cho rằng, đồ thị phản ánh mối quan hệ đó sẽ có dạng chữ U ngược (Hình 3.8). Vì thế, nó còn được gọi là *giả thuyết chữ U ngược*.

Khi giả thuyết này đưa ra, nhiều người đã tìm cách kiểm định lại nó bằng cách khảo sát nhiều mẫu nghiên cứu và chuỗi số liệu khác nhau và cho đến nay các nghiên cứu vẫn chưa đưa ra được một kết luận nhất quán về việc có thực sự tồn tại một mối quan hệ hình chữ U ngược như vậy trong thực tế hay không. Nếu như bất bình đẳng thể hiện mặt tương đối của việc đảm bảo công bằng xã hội thì đói nghèo lại là mặt tuyệt đối của vấn đề nêu trên. Và như đã nói từ đầu chương, hai vấn đề này luôn có quan hệ mật thiết và đan xoắn vào nhau. Vì thế, phần tiếp theo sẽ đi sâu vào khía cạnh đói nghèo và các chính sách XDGN.

4. ĐÓI NGHÈO VÀ GIẢI PHÁP XÓA ĐÓI GIÀM NGHÈO

4.1. Quan niệm về đói nghèo và thước đo đói nghèo

4.1.1. Đói nghèo và các khía cạnh của đói nghèo

Đói nghèo là một vấn đề mang tính chất toàn cầu và đang thu hút nỗ lực chung của cả cộng đồng quốc tế nhằm từng bước xoá bỏ đói nghèo và nâng cao phúc lợi của người dân. Tuy nhiên, rất khó có thể đưa ra một khái niệm chung, thống nhất về thế nào là đói nghèo. Rất nhiều công trình nghiên cứu về vấn đề này đã cố gắng đưa ra các khái niệm khác nhau về đói nghèo, nhưng tựu trung đều coi 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. Sự khác nhau về việc xác định "cái gì đó" đã tạm chia thành ba trường phái chính trong quan niệm về đói nghèo.

Trường phái thứ nhất, được gọi là **trường phái phúc lợi**, coi một xã hội có hiện tượng đói nghèo khi *một hay nhiều cá nhân trong xã hội đó không có được một mức phúc lợi kinh tế được coi là cần thiết để đảm bảo một cuộc sống tối thiểu hợp lý theo tiêu chuẩn của xã hội đó*⁽¹⁾. Cách hiểu này coi "cái gì đó" là phúc lợi kinh tế của cá nhân, hay độ thoả dụng cá nhân. Tuy nhiên, vì độ thoả dụng vốn là một khái niệm mang tính ước lệ, không thể đo lường hay lượng hoá được, nên người ta thường đồng nhất nó với một khái niệm khác cụ thể hơn, đó là *mức sống*. Khi đó, tăng thu nhập được xem là điều quan trọng nhất để nâng cao mức sống hay độ thoả dụng cá nhân. Theo cách hiểu này, các chính sách XĐGN sẽ phải tập trung vào việc tăng năng suất, tạo việc làm... qua đó nâng cao thu nhập cho người dân để họ có thể có được mức phúc lợi kinh tế cần thiết như xã hội mong muốn. Đây là quan điểm phổ biến nhất, là cơ sở cho thước đo đói nghèo theo thu nhập sẽ được trình bày sau.

Quan niệm về đói nghèo như vậy tuy được coi là cần, nhưng chưa đủ vì đói nghèo còn bao hàm nhiều khía cạnh khác chứ không chỉ riêng thu nhập. Vì thế, trường phái thứ hai, **trường phái nhu cầu cơ bản**, coi "cái gì đó" mà người nghèo thiếu là *một tập hợp những hàng hoá và dịch vụ được xác định cụ thể mà việc thoả mãn chúng là điều kiện tiên quyết để đảm bảo chất lượng cuộc sống*. Những nhu cầu cơ

⁽¹⁾ Ravallion, *So sánh đói nghèo*, Harwood Academic Publishers, 1994, trang 4.

bản đó bao gồm LTTP, nước, điều kiện vệ sinh, nhà ở, quần áo, giáo dục, y tế cơ sở và giao thông công cộng. Trong những nhu cầu cơ bản đó, nhu cầu về dinh dưỡng là quan trọng nhất. Điểm khác biệt chính của trường phái này so với trường phái phúc lợi là nó không đi vào xác định mức sống hay độ thoả dụng cá nhân, mà là một hệ thống các hàng hoá cơ bản được coi là mọi cá nhân có quyền được hưởng. Trường phái này bắt nguồn từ những nghiên cứu đầu tiên của nhà kinh tế người Anh Seebom Rowntree trong những năm 1900 và trở nên phổ biến từ thập niên 70. Theo trường phái này, để XDGN cần có chính sách cụ thể đối với từng loại nhu cầu cơ bản, chứ không chỉ tập trung vào mỗi việc tăng thu nhập cho cá nhân. Thí dụ, nếu giáo dục và y tế cơ sở có thể được cung cấp tốt nhất qua các cơ sở công cộng thì chính sách cần tập trung vào việc tăng cường khả năng tiếp cận các dịch vụ công này của người nghèo. Quan niệm này về đói nghèo được phản ánh rất rõ qua định nghĩa về đói nghèo mà Hội nghị Quốc tế về vấn đề này tại Thái Lan năm 1993 đã đưa ra, theo đó *đói nghèo là tình trạng một bộ phận dân cư không được hưởng và thoả mãn những nhu cầu cơ bản của con người đã được xã hội thừa nhận tùy theo trình độ phát triển kinh tế - xã hội và phong tục tập quán của từng địa phương.*

Một khó khăn lớn nhất đối với quan niệm đói nghèo theo trường phái nhu cầu cơ bản là nhu cầu cơ bản cũng thay đổi tùy theo tuổi tác, giới tính... và các đặc điểm nhân khẩu khác, cũng như mức độ tham gia các hoạt động của từng cá nhân. Vì thế, trường phái thứ ba không quan tâm đến những gì thiếu để thoả mãn độ thoả dụng cá nhân hay nhu cầu cơ bản của con người, mà chú trọng đến khả năng nạy nạng lực của con người. Do vậy, trường phái này còn được gọi là

trường phái năng lực, mới nổi lên từ những năm 80 với người đi tiên phong là nhà kinh tế học người Mỹ gốc Ấn Độ Amartya Sen. Theo ông, giá trị cuộc sống của con người không chỉ phụ thuộc duy nhất vào độ thoả dụng hay thoả mãn các nhu cầu cơ bản, mà đó là *khả năng mà một con người có được, là quyền tự do đáng kể mà họ được hưởng, để vươn tới một cuộc sống mà họ mong muốn*⁽¹⁾. Theo cách hiểu này, điều mà các chính sách XĐGN cần làm là phải tạo điều kiện để người nghèo có được năng lực thực hiện các chức năng cần thiết, đi từ những thứ rất cơ bản như đủ dinh dưỡng, có sức khoẻ tốt, tránh được nguy cơ tử vong sớm... đến những nhu cầu cao hơn như được tôn trọng, được tham gia vào đời sống xã hội, có tiếng nói và quyền lực. Như vậy, trường phái này khác cơ bản so với các trường phái trên ở chỗ nó chú trọng đến việc tạo cơ hội cho người nghèo để họ có thể phát huy năng lực theo cách mà họ tự chọn.

Từ sự phân tích trên có thể thấy, tuy chúng ta không thể tìm được một khái niệm duy nhất đầy đủ về đói nghèo, nhưng có thể chỉ ra những biểu hiện cơ bản hay những khía cạnh chủ yếu của đói nghèo. Việc chỉ ra được những khía cạnh như vậy rất quan trọng, vì nó quyết định các thước đo đói nghèo cũng như định hướng cho chính sách XĐGN.

Ngày nay, hầu hết các tổ chức quốc tế như NHTG, Liên Hiệp Quốc đều đã mở rộng khái niệm đói nghèo để bao hàm cả những khía cạnh về năng lực như Sen đã đề xuất. Theo đó, đói nghèo gồm những khía cạnh cơ bản như sau⁽²⁾:

⁽¹⁾ Amartya Sen, *Phát triển là Tự do*, New York, 1999.

⁽²⁾ Ngân hàng Thế giới, *Báo cáo Phát triển Thế giới 2000: Tấn công đói nghèo*, NXB. Chính trị Quốc gia, 2000.

- Trước tiên và trên hết là sự khốn cùng về vật chất, được đo lường theo một tiêu chí thích hợp về thu nhập hoặc tiêu dùng.

- Đi kèm với sự khốn cùng về vật chất là sự hưởng thụ thiếu thốn về giáo dục và y tế.

- Nguy cơ dễ bị tổn thương và dễ gặp rủi ro, tức là khả năng một hộ gia đình hay cá nhân bị rơi vào cảnh đói nghèo về thu nhập hoặc về sức khỏe.

- Cuối cùng là tình trạng không có tiếng nói và quyền lực của người nghèo.

4.1.2. *Thuốc đo đói nghèo*

Để tính toán một thuốc đo đói nghèo, cần có ba yếu tố. Thứ nhất, cần lựa chọn một tiêu chí nghiên cứu và chỉ số phản ánh phúc lợi. Thứ hai, cần lựa chọn một **ngưỡng nghèo**, đó là mức giới hạn mà cá nhân hay hộ gia đình nằm dưới mức đó sẽ bị coi là nghèo. Cuối cùng, phải chọn ra một thuốc đo đói nghèo được sử dụng để phản ánh cho tổng thể hoặc một nhóm dân cư.

a. Xác định các chỉ số phúc lợi

Những khía cạnh cơ bản của đói nghèo được nêu trên có thể chia làm khía cạnh tiền tệ và phi tiền tệ. Khía cạnh tiền tệ của đói nghèo được phản ánh chủ yếu qua mức chi tiêu bình quân đầu người, vì chỉ số này tổng hợp được rất nhiều yếu tố có thể làm cải thiện chất lượng cuộc sống, như chi cho ăn uống, học hành, thuốc thang và các dịch vụ y tế. Ngoài ra, thuốc đo chi tiêu còn bao gồm cả tính toán về "giá trị sử dụng" hàng năm của những hàng hoá lâu bền và nhà ở.

Ngoài việc sử dụng số liệu về chi tiêu, người ta còn có thể sử dụng số liệu về thu nhập. Tuy vậy, số liệu về chi tiêu thường được xem là ưu việt hơn số liệu về thu nhập vì hai lý do. Thứ nhất, thu nhập chỉ làm tăng phúc lợi khi nó được sử dụng cho tiêu dùng chứ không phải tiết kiệm hay trả nợ. Điều đó có nghĩa là chi cho tiêu dùng của hộ gia đình có liên quan chặt chẽ đến phúc lợi hơn là thu nhập. Thứ hai, số liệu về thu nhập thường không chính xác, đặc biệt ở những nước như Việt Nam, khi mà phần lớn lao động là tự hành nghề. Tuy vậy, sử dụng thước đo thu nhập cũng có những lợi thế riêng nhất định. Nó cho phép phân tách được các nguồn thu nhập khi phân tích đói nghèo và việc so sánh số liệu từ các nguồn khác nhau dễ dàng hơn. Vì thế, nếu có điều kiện thì cần tính toán các thước đo đói nghèo theo cả hai chỉ số phúc lợi này rồi so sánh với nhau.

Các khía cạnh phi tiền tệ của đói nghèo được dùng để đo tình trạng thiếu thốn về y tế, giáo dục, các mối quan hệ xã hội, sự bất an, kém tự tin hay thiếu quyền lực... Trong một số trường hợp, có thể ước tính giá trị của các chỉ số phi tiền tệ này, nhưng đa phần phải dựa trên các đánh giá chủ quan do cá nhân tự khai báo qua các cuộc điều tra.

b. Lựa chọn và ước tính ngưỡng nghèo

Ngưỡng nghèo (hay còn gọi là chuẩn nghèo) là ranh giới để phân biệt giữa người nghèo và người không nghèo. Nó có thể là một ngưỡng tính bằng tiền (thí dụ, một mức tiêu dùng hay thu nhập nào đó), hay phi tiền tệ (ví dụ, một trình độ học vấn nhất định). Có hai cách chính để xác định ngưỡng nghèo:

- **Ngưỡng nghèo tuyệt đối:** Là chuẩn tuyệt đối về mức sống được coi là tối thiểu cần thiết để cá nhân hoặc hộ gia

định có thể tồn tại khoẻ mạnh. Phương pháp chung để xác định ngưỡng nghèo này sử dụng một rổ các loại lương thực được coi là cần thiết để đảm bảo mức độ dinh dưỡng tốt cho con người. Rổ lương thực đó sẽ tính đến cả cơ cấu tiêu dùng lương thực của các hộ gia đình đặc thù của một nước. Trên cơ sở đó, hai ngưỡng nghèo tuyệt đối sẽ được tính toán. Ngưỡng nghèo thứ nhất là số tiền cần thiết để mua một rổ lương thực hàng ngày, gọi là *ngưỡng nghèo lương thực thực phẩm (LTTP)*. Ngưỡng nghèo này thường thấp vì nó không tính đến chi tiêu cho các sản phẩm phi lương thực khác. Ngưỡng nghèo thứ hai là *ngưỡng nghèo chung*, bao gồm cả phần chi tiêu cho các sản phẩm phi lương thực.

• **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* (thí dụ, ngưỡng nghèo tương đối có thể là 50% mức thu nhập trung bình của cả nước).

Do đặc thù của một nước đang phát triển có điểm xuất phát thấp, Việt Nam chúng ta còn đưa ra khái niệm về *đói và thiếu đói*, để đảm bảo tính chất ưu tiên hoá chính xác hơn trong các chính sách XĐGN của chính phủ. Đó là *tình trạng của một bộ phận dân cư có mức sống dưới mức tối thiểu, chỉ đủ khả năng đảm bảo có được mức lương thực cần thiết để tồn tại*. Trong bộ phận này có những người *đói gay gắt*, là *tình trạng của một bộ phận dân cư có mức sống cách xa dưới mức tối thiểu, phải đói ăn chịu đói bữa theo những thời gian nhất định*.

Trên bình diện quốc tế, để tiện so sánh mức độ đói nghèo giữa các nước, NHTG đã tính toán ngưỡng nghèo tuyệt đối quốc tế cho các nước thu nhập thấp (có GNP trên đầu người

từ 755 đôla/năm trở xuống, tính theo giá năm 1999) là 1 đôla/ngày và cho các nước thu nhập trung bình thấp (GNP trên đầu người theo giá năm 1999 từ 756 - 2.995 đôla/năm) là 2 đôla/ngày. Để đảm bảo tính so sánh được giữa các nước, những ngưỡng nghèo này được tính theo ngang giá sức mua. Theo cách tính này, với mặt bằng giá cả của Mỹ hiện nay cao gấp khoảng 5 lần so với ở Việt Nam thì chỉ cần khoảng 20 xen ở Việt Nam là mua được một hàng hoá giá trị tương đương với 1 đôla ở Mỹ. Do đó, hai ngưỡng nghèo quốc tế trên khi qui đổi ra điều kiện của Việt Nam thì nó tương đương với các ngưỡng 20 xen và 40 xen một ngày. Theo Báo cáo của Ngân hàng Thế giới năm 2003, tỷ lệ dân số sống dưới mức 1 đôla/ngày theo ngang giá sức mua ở Việt Nam là 9,9%, trong đó của In-đô-nê-xi-a là 7,2%, Trung Quốc 16,1%, Phi-li-pin 14,6% và Ấn Độ 34,7%. Như vậy, từ năm 1993 đến 2002, tỷ lệ dân số sống dưới ngưỡng nghèo quốc tế 1 đôla/ngày ở nước ta đã giảm khoảng 2/3, một thành tích hết sức to lớn so với bình diện chung của thế giới.

Còn ở Việt Nam hiện tại chưa có ngưỡng nghèo thống nhất. Trên thực tế, việc phân tích, đánh giá đói nghèo vẫn sử dụng một trong hai ngưỡng nghèo tuyệt đối:

Thứ nhất, ngưỡng nghèo của Tổng cục Thống kê (TCTK), xác định dựa theo cách tiếp cận của NHTG như đã nêu. Theo hướng này, TCTK đưa ra hai ngưỡng:

- Nghèo đói LTTP là những người có mức thu nhập không bảo đảm cho lượng dinh dưỡng tối thiểu (bù đắp 2100 calori/người/ngày đêm).
- Nghèo đói chung: Được xác định trên cơ sở ngưỡng nghèo LTTP và coi đó là tương ứng với 70% nhu cầu cơ bản

tối thiểu, 30% còn lại là các nhu cầu cơ bản tối thiểu khác. Nghèo đói chung là những người không bảo đảm thu nhập để đáp ứng cả hai yêu cầu trên.

Theo cách tiếp cận này, căn cứ vào giá cả chung, TCTK đã đưa ra ngưỡng nghèo áp dụng từ năm 1998 ở Việt Nam như sau: Ngưỡng nghèo LTTP là 107.234 đồng/người/tháng và ngưỡng nghèo chung là 149.156 đồng/người/tháng (tính tại thời điểm tháng 1 năm 1998).

Thứ hai, ngưỡng nghèo của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (Bộ LĐTBXH). Cách xác định ngưỡng nghèo của Bộ LĐTBXH mang tính chất tương đối hơn và tiếp cận từ khía cạnh thu nhập, dựa chủ yếu vào khả năng của những tư liệu sản có, cụ thể là khả năng tài chính hỗ trợ cho chương trình XDGN, trên cơ sở đó xác định ngưỡng nghèo là mức thu nhập tối thiểu của từng khu vực căn cứ vào nhu cầu chi tiêu và tình trạng giá cả hàng hoá tiêu dùng ở các khu vực khác nhau. Trong giai đoạn 1996 - 2000, Bộ LĐTBXH đã đưa ra ngưỡng nghèo cho từng khu vực như sau: Nông thôn miền núi, hải đảo 55.000 đồng/người/tháng; nông thôn đồng bằng 70.000 đồng/tháng; và vùng thành thị 90.000 đồng/tháng. Sang năm 2000, căn cứ vào thành tích XDGN rất khả quan trong giai đoạn trước, Bộ LĐTBXH đã quyết định thay đổi ngưỡng nghèo theo hướng nâng ngưỡng nghèo của các khu vực đó lần lượt lên 80, 100 và 150 nghìn đồng/người/tháng. Ngưỡng nghèo mới của Bộ LĐTBXH cao hơn ngưỡng nghèo LTTP của TCTK và thấp hơn ngưỡng nghèo chung, điều đó thể hiện sự tiếp cận ngày càng gần với các chuẩn nghèo đói quốc tế của Việt Nam. Bộ LĐTBXH cũng đề nghị thêm rằng, mức nêu trên chỉ là mức sàn, các địa phương có thể vận dụng đưa ra mức cao hơn trên cơ sở khả năng của mình.

Đến hết giai đoạn 2001 - 2005, do mức sống của nhân dân nói chung ngày càng tăng, cùng với chủ trương chung là từng bước tiếp cận các nước đang phát triển trong khu vực về XĐGN, nên ngưỡng nghèo này không còn phù hợp nữa. Do vậy, ngày 8/7/2005 Thủ tướng Chính phủ đã ra Quyết định 170/2005/QĐ-TTg về việc ban hành chuẩn nghèo áp dụng cho giai đoạn 2006 - 2010. Theo qui định mới sẽ chỉ có 2 ngưỡng nghèo là:

- Ngưỡng nghèo dành cho khu vực nông thôn, áp dụng cho các hộ có mức thu nhập bình quân đầu người từ 200.000 đ/người/tháng (2.400.000 đồng/người/năm) trở xuống.

- Ngưỡng nghèo dành cho khu vực thành thị, áp dụng cho các hộ có mức thu nhập bình quân đầu người từ 260.000 đ/người/tháng (3.120.000 đồng/người/năm) trở xuống.

Theo chuẩn này, ước tính vào cuối năm 2005, cả nước có khoảng 4,6 triệu hộ nghèo, chiếm 26-27% số hộ toàn quốc. Vùng có tỷ lệ hộ nghèo cao nhất vẫn là vùng Tây Bắc (62,3%) và Tây Nguyên (52,2%), thấp nhất là vùng Đông Nam Bộ (10,2%) (Xem biểu 3.5).

c. Các thước đo đối nghèo thông dụng

Sau khi xác định được ngưỡng nghèo, có thể tính toán một số thước đo để mô tả qui mô, độ sâu và độ nghiêm trọng của đối nghèo. Ba thước đo thông dụng nhất phản ánh các khía cạnh đó lần lượt là chỉ số đếm đầu (hay còn gọi là tỷ lệ đối nghèo), khoảng nghèo và bình phương khoảng nghèo. Ba thước đo đó đều có thể được tính bằng công thức chung như sau:

$$P^u = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^M \left[\frac{(z - y_i)}{z} \right]^u \quad (3.8)$$

trong đó, y_i là mức chi tiêu (hoặc thu nhập) tính trên đầu người, tính cho người thứ i , z là ngưỡng nghèo, N là tổng dân số, M là số người nghèo và α là đại lượng đo mức độ quan tâm đến sự bất bình đẳng giữa những người nghèo.

Khi $\alpha = 0$, đẳng thức (3.8) trở thành M/N , tức là tỷ lệ những người nằm dưới ngưỡng nghèo. Chỉ số này được gọi là **chỉ số đếm đầu** hay **tỷ lệ đói nghèo**. Thông thường, chỉ số này được biểu diễn dưới dạng phần trăm. Nó cho biết quy mô đói nghèo (hay diện nghèo) của một quốc gia. Thí dụ, tỷ lệ đói nghèo hiện nay ở Việt Nam là như sau (xem Biểu 3.3).

Biểu 3.3: Tỷ lệ đói nghèo của các hộ gia đình ở Việt Nam

(Đơn vị: %)

Chỉ tiêu	Thời kỳ 1993-1999	Thời kỳ 2000-2002
I. Nghèo đói chung (TCTK)		
Cả nước	38	32
+ Thành thị	9	6
+ Nông thôn	45	38
II. Nghèo đói LTTP (TCTK)		
Cả nước	15	13,5
+ Thành thị	3,5	0
+ Nông thôn	18	13,5
III. Nghèo đói (Bộ LĐTBXH)		
Cả nước	17,5	14,3
+ Thành thị	7,8	2
+ Nông thôn	19,7	15,2

Nguồn: Tổng hợp từ số liệu Điều tra Thu nhập (2002).

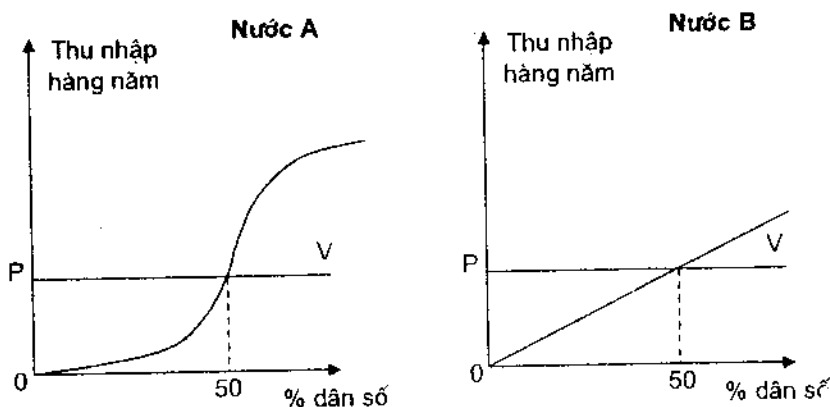
Mặc dù tỷ lệ đói nghèo là một thước đo cho biết tình trạng nghèo đói của một quốc gia nhưng nó có những hạn chế nhất định. *Thứ nhất*, việc xác định ngưỡng nghèo giữa các quốc gia là không thống nhất. Vì thế, người sống dưới ngưỡng nghèo ở một nước phát triển có thể có mức chi tiêu hoặc thu nhập cao hơn rất nhiều so với những người thuộc diện này ở các nước đang phát triển khác. *Thứ hai*, chỉ số này không chú ý đến mức độ mà các cá nhân ở dưới hay trên ngưỡng nghèo mà chỉ tính đến tỷ lệ dân số nằm bên dưới giới hạn đó. Vì thế, nếu chỉ dựa vào chỉ số này thì chính phủ khó có thể xác định mức độ nghèo đói của các nhóm dân cư sống dưới mức tối thiểu, do đó khó có chính sách XĐGN phù hợp cho từng nhóm đối tượng. Chính phủ có thể sẽ chú trọng đến việc làm thế nào chuyển những người ở dưới ngưỡng nghèo lên trên đường đó để cải thiện tỷ lệ này chứ không quan tâm đến việc xóa bỏ nguồn gốc sự nghèo đói. Những chính sách như vậy chỉ cải thiện được rất ít đời sống của người nghèo nói chung.

Khi $\alpha = 1$, đẳng thức trên cho biết sự thiếu hụt trong chi tiêu của các hộ nghèo so với ngưỡng nghèo và nó được biểu hiện như mức trung bình của tất cả mọi người trong dân cư. **Khoảng nghèo** được tính là tổng các mức thiếu hụt của tất cả người nghèo trong nền kinh tế. Nó cho biết chi phí tối thiểu để đưa tất cả người nghèo lên mức sống ngang bằng với ngưỡng nghèo, trong điều kiện mọi khoản chuyển giao đều được chuyển đến đúng đối tượng. Tuy nhiên, trong thực tế, việc chuyển giao thu nhập thường đi kèm với những khoản thất thoát và chi phí hành chính nên chi phí thực tế để XĐGN bao giờ cũng lớn hơn khoảng nghèo.

Thí dụ: Số liệu điều tra ở vùng A cho biết khoảng đói nghèo của vùng theo ngưỡng nghèo 100.000 đồng/người/tháng

là 5,6% có nghĩa là trung bình một người dân vùng A còn thiếu 5.600 đồng/tháng hoặc 67.200 đồng/năm để đạt tới mức thu nhập bằng ngưỡng nghèo.

Sự khác nhau giữa tỷ lệ đói nghèo và khoảng nghèo được minh họa qua Hình 3.9. Trong hình này, ta thấy hai nước A và B có ngưỡng nghèo bằng nhau và tỷ lệ đói nghèo đều là 50%. Tuy nhiên, khoảng nghèo của nước A (diện tích nằm giữa ngưỡng nghèo và đường phản ánh mức thu nhập hàng năm ứng với từng tỷ lệ dân số khác nhau) lớn hơn khoảng nghèo của nước B. Điều đó có nghĩa là quy mô nghèo đói ở nước A diễn ra sâu sắc hơn nước B.



Hình 3.9: So sánh khoảng nghèo giữa các nước

Khi $\alpha = 2$, ta có chỉ số **bình phương khoảng nghèo**. Chỉ số này thể hiện mức độ nghiêm trọng (hay cường độ) của đói nghèo vì nó đã làm tăng thêm trọng số cho những nhóm người có khoảng nghèo lớn hơn trong số những người nghèo

(tức là tăng thêm trọng số cho những nhóm nghèo nhất trong dân số).

Cả ba thước đo đói nghèo này đều có một tính chất hữu ích chung là nó cho phép phân tách các thước đo tổng hợp theo vùng hoặc nhóm dân cư. Thí dụ, chỉ số đếm đầu quốc gia sẽ bằng bình quân gia quyền của chỉ số đếm đầu ở các vùng. Ở Việt Nam, qua hai cuộc Điều tra Mức sống Dân cư năm 1992 - 1993 và 1997 - 1998 và Điều tra Mức sống Hộ gia đình năm 2002, cả ba thước đo này đều cho thấy đã có sự cải thiện đáng kể về phúc lợi (xem Biểu 3.4).

**Biểu 3.4: Các chỉ số đói nghèo của Việt Nam
giai đoạn 1993-2002**

Chỉ số	1993	1998	2002
1. Chỉ số đếm đầu (chuẩn TCTK) (%)	58	37	28,9
2. Khoảng nghèo (%)	19	10	6,9
3. Bình phương khoảng nghèo (%)	8	4	-

Nguồn: Ngân hàng Thế giới: Báo cáo Phát triển của Việt Nam 2000: Tấn công nghèo đói và Báo cáo Phát triển của Việt Nam 2004: Nghèo.

Cả ba thước đo trên mới chỉ tập trung đo lường khía cạnh thiếu thốn về điều kiện vật chất của người nghèo. Bên cạnh đó còn có các thước đo định tính khác để phản ánh sự thiếu thốn về y tế và giáo dục, nguy cơ dễ bị tổn thương và tình trạng không có tiếng nói, không có quyền lực của người nghèo. Chẳng hạn, chúng ta có thể so sánh tỷ lệ nhập học tiểu học hoặc tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh và trẻ em dưới 5 tuổi

giữa các nhóm thu nhập khác nhau để xem xét sự thiệt thòi về giáo dục và y tế mà người nghèo phải gánh chịu. Việc đo lường nguy cơ tổn thương khó khăn hơn, vì đây là một khái niệm động. Chỉ thông qua việc theo dõi tình hình của cùng một hộ gia đình qua các năm, chúng ta mới có thể nắm bắt và lượng hoá được tính biến động về nguy cơ tổn thương của người nghèo. Hơn nữa, việc đánh giá nguy cơ tổn thương đòi hỏi phải xem xét rất nhiều vấn đề, từ tình hình tài sản vật chất, vốn con người, nguồn sống của hộ gia đình, mối liên hệ với mạng lưới ASXH... mà cho đến nay chưa có một chỉ số duy nhất nào có thể phản ánh toàn diện khía cạnh này. Cuối cùng, đối với tình trạng không có tiếng nói và không có quyền lực, cách tiếp cận chủ yếu là dựa vào phỏng vấn trực tiếp người nghèo về hàng loạt các thể chế có liên quan đến cuộc sống của họ. Từ đó, đưa ra các nhận định về mức độ nhạy bén, minh bạch, dân chủ của các thể chế và tác động của chúng đến người nghèo.

4.2. Tình hình đói nghèo ở Việt Nam và định hướng chính sách XDCN

4.2.1. Thực trạng đói nghèo ở Việt Nam

Theo chuẩn đói nghèo của TCTK thì tỷ lệ hộ đói nghèo của Việt Nam đã giảm từ 70% năm 1990 xuống còn 32% năm 2000 và đến năm 2002, tỷ lệ này chỉ còn 28,9%. So với mục tiêu giảm 1/2 tỷ lệ đói nghèo giai đoạn 1990 - 2015 thì Việt Nam đã về trước mục tiêu này và được cộng đồng quốc tế đánh giá là nước giảm tỷ lệ hộ đói nghèo tốt nhất. Tuy nhiên, Việt Nam vẫn là một trong những nước nghèo - đứng hàng thứ 133/174 nước trên thế giới theo GDP bình quân đầu người.

Theo chuẩn đói nghèo của Bộ LĐTBXH là hộ có thu nhập bình quân một người một tháng ở vùng miền núi hải đảo, trung du, đồng bằng đô thị lần lượt dưới 55-70-90 nghìn đồng áp dụng cho thời kỳ 1996 - 2000 và dưới 80-100-150 nghìn đồng cho thời kỳ 2001 - 2005 thì thực trạng đói nghèo được thể hiện qua Biểu 3.5.

Thực trạng nghèo đói ở nước ta những năm qua đã nêu bật một số đặc điểm chính như sau:

(1) Tỷ lệ hộ nghèo giảm nhanh.

Biểu 3.5 cho thấy, tỷ lệ hộ đói nghèo ở nước ta giảm từ 19,23% năm 1996 xuống khoảng 10% năm 2000. Năm 2001, do thay đổi chuẩn nghèo đói nên cả nước có 2,8 triệu hộ nghèo chiếm 17,2% tổng số hộ trong cả nước, đến cuối năm 2002 còn 11,7% giảm từ 2,8 triệu hộ xuống còn 1,97 triệu hộ. Tỷ lệ hộ đói nghèo đến năm 2004 tiếp tục giảm chỉ còn 8,3%, trong đó vùng Đông Nam Bộ có tốc độ giảm nghèo nhanh nhất (từ 6,9% năm 2002 còn 7,4% năm 2004).

(2) Tốc độ giảm nghèo không đồng đều.

Các vùng núi cao, vùng sâu vùng xa, có tỷ lệ đói nghèo khá cao. Có tới 64% số hộ đói nghèo tập trung tại các vùng miền núi phía Bắc, Bắc Trung bộ, Tây Nguyên và Duyên hải miền Trung. Tỷ lệ hộ nghèo ở những vùng này cao gấp từ 1,7 - 2 lần so với cả nước. Đó là những vùng tài nguyên thiên nhiên rất nghèo nàn, điều kiện tự nhiên khắc nghiệt, KCHT kém phát triển và thiếu đồng bộ nhất là KCHT thiết yếu như: Nước sạch, y tế, giáo dục và đường dân sinh đến trung tâm xã.

Trong những năm gần đây, tỷ lệ đói nghèo ở nước ta có được cải thiện nhưng mức cải thiện ở nhóm người nghèo chậm hơn so với mức chung. Cụ thể là sự gia tăng chênh lệch thu nhập giữa nhóm 20% giàu nhất và 20% nghèo nhất (từ 7,3 lần năm 1995 lên 9,1 lần năm 2002) cho thấy hố ngăn cách giàu nghèo đang có xu hướng ngày càng gia tăng.

**Biểu 3.5: Tỷ lệ hộ đói nghèo theo chuẩn 2001-2005
của Bộ LĐTBXH, giai đoạn 1996-2004**

Đơn vị: %

Các vùng	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2004	2005*
Đông Bắc	27,2	25,4	22,4	15,5	13,5	22,3	14,5	10,4	36,1
Tây Bắc	27,2	25,4	22,4	15,5	13,5	33,9	21,8	14,9	62,3
Đồng bằng sông Hồng	11,0	9,8	8,4	6,5	5,3	9,7	8,6	6,1	19,8
Bắc Trung bộ	30,8	27,8	24,6	20,2	16,0	25,6	17,0	13,2	39,7
Duyên Hải miền Trung	23,1	24,4	17,8	15,9	11,2	22,3	13,2	9,6	23,3
Tây Nguyên	29,4	27,8	25,6	15,7	13,1	24,9	19,4	11,0	52,2
Đông Nam bộ	6,4	5,5	4,7	4,0	3,5	8,8	6,9	2,3	10,2
ĐB sông Cửu Long	16,2	15,6	15,4	13,7	11,1	14,2	10,3	7,4	20,8
Cả nước	19,23	17,7	15,6	13,0	10,0	17,2	11,7	8,3	26,7

* Ước tính theo chuẩn mới từ giai đoạn 2006 - 2010.

Nguồn: Bộ LĐTBXH, Chiến lược Xóa đói Giảm nghèo 2001 - 2010.

Văn kiện Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo giai đoạn 2006 - 2010.

(3) Kết quả XĐGN chưa bền vững.

Nghèo đói ở nước ta phổ biến là trong những hộ có thu nhập thấp và bấp bênh. Phần lớn thu nhập của người nghèo là từ nông nghiệp với điều kiện nguồn lực rất hạn chế (đất đai, lao động...). 90% số người đói nghèo ở nước ta sinh sống ở nông thôn, trình độ tay nghề thấp, ít có khả năng tiếp cận các nguồn lực trong sản xuất như vốn kỹ thuật, công nghệ... không có điều kiện tiếp cận với hệ thống thông tin nên rất khó có khả năng chuyển đổi việc làm sang các ngành nghề phi nông nghiệp để có thu nhập cao hơn. Hiện vẫn còn một tỷ lệ khá lớn hộ gia đình nằm sát cận ngưỡng nghèo và nếu gặp rủi ro hay sự thay đổi chính sách thì nguy cơ tái nghèo của nhóm này rất cao.

(4) Tốc độ giảm nghèo của nhóm dân tộc thiểu số còn chậm.

Mặc dù số lượng hộ nghèo là dân tộc thiểu số đã giảm nhưng tỷ lệ trong tổng số hộ nghèo của cả nước vẫn tăng lên. Nhóm dân tộc có tỷ lệ nghèo cao là Vân Kiều (60,3%), Pakó (58,5%) và H'mông (35%) vào năm 2003.

4.2.2. Nguyên nhân đói nghèo

Theo điều tra của Chương trình quốc gia về XĐGN kết hợp với TCTK có sự hỗ trợ của UNDP, SIDA và NHTG qua các năm 1997 - 1999 - 2001 thì đói nghèo ở Việt Nam là do các nguyên nhân và yếu tố ảnh hưởng chủ yếu sau:

Thứ nhất, do nguồn lực bị hạn chế. Thiếu nguồn lực nên người nghèo bị rơi vào vòng luẩn quẩn nghèo đói không thể đầu tư vào nguồn vốn nhân lực, điều này cản trở họ thoát khỏi đói nghèo, các hộ nghèo có rất ít đất đai và tình trạng

này đang có xu hướng tăng. Người nghèo thiếu khả năng tiếp cận các nguồn tín dụng, một mặt do không có tài sản thế chấp họ phải dựa vào tín chấp để có các khoản vay nhỏ hiệu quả thấp. Mặt khác, đa số người nghèo không có kế hoạch sản xuất cụ thể hoặc sử dụng nguồn vốn vay không đúng mục đích. Người nghèo có nguồn thu nhập thấp, bấp bênh, tích lũy kém nên họ khó có khả năng chống chọi với các biến cố xảy ra trong cuộc sống. Điều đó khiến họ có nguy cơ tổn thương cao và dễ chịu rủi ro.

Hàng năm số người phải cứu trợ đột xuất do thiên tai từ 1 - 1,2 triệu người. Số hộ tái nghèo trong tổng số hộ vừa thoát khỏi đói nghèo còn lớn do không ít hộ đang sống ngay sát ngưỡng nghèo và rất dễ bị tác động bởi các rủi ro như thiên tai, mất việc làm, ốm đau...

Thứ hai, do trình độ học vấn thấp, việc làm thiếu và không ổn định. Người nghèo là những người có trình độ học vấn thấp, ít có cơ hội kiếm được việc làm tốt nên mức thu nhập thấp chỉ đảm bảo nhu cầu dinh dưỡng tối thiểu, không có điều kiện để nâng cao trình độ của mình trong tương lai để thoát nghèo. Học vấn thấp ảnh hưởng đến các quyết định về giáo dục, sinh đẻ, nuôi dưỡng con cái... Điều đó không chỉ ảnh hưởng đến thế hệ hiện tại mà cả thế hệ trong tương lai.

Do trình độ học vấn thấp nên người nghèo chưa có nhiều cơ hội tiếp cận với các dịch vụ sản xuất như khuyến nông, khuyến ngư, bảo vệ động thực vật, nhiều yếu tố đầu vào sản xuất như điện, nước, giống cây trồng, vật nuôi, phân bón... Điều này đã làm tăng chi phí, giảm thu nhập trên một đơn vị sản phẩm. Học vấn thấp, không có khả năng tự giải quyết các vấn đề vướng mắc có liên quan đến pháp luật, thiếu cơ hội thực hiện các phương án sản xuất mang lợi nhuận cao

nên họ khó có điều kiện tiếp cận các nguồn vốn và như vậy làm cho họ càng nghèo hơn.

Thứ ba, do bệnh tật sức khỏe yếu kém và bất bình đẳng giới. Bệnh tật, sức khỏe kém ảnh hưởng đến thu nhập và chi tiêu của người nghèo, họ phải gánh chịu hai gánh nặng: Một là mất đi thu nhập từ lao động, hai là gánh nặng chi phí y tế cao đẩy họ đến chỗ vay mượn, cầm cố tài sản để có trang trải chi phí, dẫn đến càng có ít cơ hội thoát nghèo. Theo số liệu điều tra năm 2001, số ngày ốm bình quân của nhóm 20% người nghèo nhất là 3,1 ngày/năm so với khoảng 2,4 ngày/năm của nhóm 20% giàu nhất. Bất bình đẳng giới làm sâu sắc hơn tình trạng nghèo đói. Phụ nữ có ít cơ hội tiếp cận với công nghệ mới, tín dụng và đào tạo, họ thường gặp nhiều khó khăn do gánh nặng công việc gia đình, thiếu quyền quyết định trong hộ gia đình và thường được trả công thấp hơn nam giới ở cùng một loại công việc. Phụ nữ có học vấn thấp dẫn tới tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh và bà mẹ cao, sức khỏe của gia đình bị ảnh hưởng xấu. Bất bình đẳng giới còn là yếu tố làm gia tăng tỷ lệ lây truyền HIV do phụ nữ thiếu tiếng nói và khả năng tự bảo vệ trong quan hệ tình dục.

Thứ tư, do các nguyên nhân về nhân khẩu, quy mô hộ gia đình. Quy mô hộ gia đình là "mẫu số" quan trọng có ảnh hưởng đến mức thu nhập bình quân của các thành viên trong hộ. Đông con vừa là nguyên nhân vừa là hệ quả của đói nghèo, tỷ lệ sinh trong các hộ gia đình nghèo còn cao. Năm 2001, số con bình quân từ một phụ nữ của nhóm 20% nghèo nhất là 3,5 con so với mức 2,1 con của nhóm 20% giàu nhất. Hộ nghèo không có kiến thức cũng như điều kiện tiếp cận với các biện pháp sức khỏe sinh sản, chưa ý thức đầy đủ về công tác kế hoạch hóa gia đình. Quy mô hộ gia đình lớn làm cho tỷ lệ

người ăn theo cao và điều này đồng nghĩa với việc rất thiếu nguồn lực lao động nên dẫn đến thiếu thu nhập.

Thứ năm, do những tác động của đổi mới chính sách. Tốc độ tăng trưởng kinh tế cao và ổn định trong thời gian qua là một trong những nhân tố ảnh hưởng lớn tới mức giảm nghèo. Chúng ta đã đạt được những thành tích giảm đói nghèo rất đa dạng và trên diện rộng. Tuy nhiên, quá trình phát triển và mở cửa nền kinh tế cũng có những tác động tiêu cực đến người nghèo.

Cơ cấu đầu tư chưa hợp lý, tỷ lệ đầu tư cho nông nghiệp và nông thôn còn thấp. Chưa chú trọng đầu tư các ngành công nghiệp thu hút nhiều lao động. Nhiều chính sách trợ cấp (lãi suất tín dụng, trợ giá, trợ cước...) không đúng đối tượng làm ảnh hưởng xấu đến việc hình thành thị trường nông thôn, thị trường ở những vùng sâu, vùng xa.

Cải cách DNNN cùng với những khó khăn về tài chính của một số doanh nghiệp đã dẫn tới việc mất đi gần 800.000 việc làm trong giai đoạn đầu tiến hành cải cách. Nhiều công nhân bị mất việc đã gặp rất nhiều khó khăn khi tìm việc làm mới và bị rơi vào nghèo đói, phần lớn số người này là phụ nữ, người có trình độ học vấn thấp và người lớn tuổi.

Tình trạng thiếu thông tin, trang thiết bị sản xuất lạc hậu, khả năng cạnh tranh của sản phẩm thấp và năng lực sản xuất hạn chế đã làm không ít các doanh nghiệp nhỏ và vừa bị phá sản và đẩy công nhân vào cảnh thất nghiệp.

Có thể kết luận rằng, đói nghèo ở nước ta là do nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan đan xen với các yếu tố tất nhiên và ngẫu nhiên. XĐGN đang trở thành điểm nóng trong các chính sách của nhà nước ta.

4.2.3. Định hướng cho các giải pháp xóa đói giảm nghèo

Xuất phát từ những khía cạnh cơ bản của đói nghèo như đã trình bày, NHTG đã đề xuất một chiến lược XĐGN nhằm vào những nội dung sau:

- **Mở rộng cơ hội cho người nghèo.** Người nghèo rất cần được trao những cơ hội vật chất như việc làm, tín dụng, đường sá, điện nước, thị trường tiêu thụ, trường học, dịch vụ y tế - vì đó là những cơ hội để tăng cường sức khỏe, học vấn và những kỹ năng cần thiết cho cuộc sống của họ. Đồng thời, cần có những cơ chế để tạo thêm cơ hội mới và đền bù cho những người bị thua thiệt. Trong những xã hội có sự bất bình đẳng cao, tăng cường sự bình đẳng là yếu tố đặc biệt quan trọng để có được tiến bộ nhanh chóng trong việc giảm đói nghèo. Điều đó đòi hỏi chính phủ phải có những chính sách hỗ trợ việc gây dựng tài sản về con người, đất đai hoặc KCHT mà người nghèo có khả năng tiếp cận. Những chính sách và thể chế mà chính phủ có thể hỗ trợ cho việc mở rộng cơ hội bao gồm (i) khuyến khích đầu tư tư nhân có hiệu quả; (ii) mở rộng sang thị trường quốc tế để tìm kiếm cơ hội lớn tạo công ăn việc làm và tăng thu nhập; (iii) gây dựng các tài sản con người, vật chất, tự nhiên và tài chính cho người nghèo bằng cách can thiệp trên ba lĩnh vực: *Một là* hướng đầu tư công cộng mạnh hơn vào việc phục vụ người nghèo, mở rộng nguồn cung ứng các dịch vụ kinh tế xã hội cơ bản và nới lỏng các quy định hạn chế cầu; *hai là* đảm bảo việc cung ứng dịch vụ đạt chất lượng cao và *ba là* đảm bảo người nghèo và cộng đồng nghèo được tham gia vào việc lựa chọn, thực hiện và giám sát cung ứng các dịch vụ; (iv) chú trọng giải

quyết bất bình đẳng về tài sản theo giới, dân tộc và địa vị xã hội; (v) đưa KCHT và kiến thức đến các vùng nghèo ở cả thành thị và nông thôn.

- *Tăng cường quyền lực cho người nghèo.* Việc mở rộng cơ hội cho người nghèo phụ thuộc rất lớn vào các thể chế nhà nước và xã hội, vì thế những thể chế này phải rất nhạy bén và có trách nhiệm với người nghèo. Muốn vậy, người nghèo phải có tiếng nói và quyền tham gia vào các quyết định liên quan đến họ, nhất là ở cấp địa phương. Để làm được điều đó, chính phủ cần (i) xây dựng cơ sở chính trị và pháp lý cho quá trình phát triển có sự tham gia của quần chúng; (ii) xây dựng bộ máy công quyền vững mạnh, có tác dụng thúc đẩy tăng trưởng và đảm bảo công bằng; (iii) thúc đẩy quá trình phân cấp để phát huy dân chủ ở cấp cơ sở và đẩy mạnh phát triển cộng đồng; (iv) thúc đẩy bình đẳng giới; (v) khắc phục những rào cản xã hội đang phân biệt đối xử với người nghèo; và (vi) hỗ trợ vốn xã hội cho người nghèo.

- *Tăng cường ASXH:* ASXH là các chương trình giúp giảm bớt nguy cơ người nghèo bị tổn thương trước những cú sốc kinh tế, thiên tai, ốm đau, bệnh tật và bị ngược đãi. Muốn vậy, các chính phủ phải (i) xây dựng những phương thức mẫu mực để giúp người nghèo quản lý rủi ro; (ii) triển khai các chương trình quốc gia để phòng ngừa, chuẩn bị ứng phó và ứng phó với các cú sốc vĩ mô, cả về kinh tế lẫn tự nhiên; (iii) xây dựng hệ thống quốc gia để quản lý những rủi ro xã hội hỗ trợ cho tăng trưởng; giải quyết các xung đột nội bộ; và (iv) đấu tranh với nạn dịch HIV/AIDS.

Tuy nhiên, NHTG cũng khuyến cáo rằng, từ chiến lược đến hành động là cả một quãng đường dài và không đâu có

một khuôn mẫu giản đơn và thống nhất để thực hiện chiến lược đó. Mỗi nước cần hoạch định một hệ thống chính sách đặc thù của riêng mình để giảm đói nghèo và hệ thống chính sách đó phải phản ánh được mục tiêu ưu tiên của mỗi quốc gia, đồng thời phù hợp với mục tiêu chung của quốc tế. Là một trong những nước đi đầu trong công cuộc XDGN, từ chiến lược chung của thế giới, chúng ta đã cụ thể hoá thành hàng loạt các chính sách thiết thực, phản ánh rõ nét tình hình thực tiễn của Việt Nam và quyết tâm XDGN của chính phủ. Giải pháp do chính phủ đề ra tập trung vào những mảng chính sau:

Phát triển nông nghiệp và kinh tế nông thôn để XDGN trên diện rộng. Theo số liệu từ Chiến lược XDGN giai đoạn 2001 - 2010 của Bộ LĐTBXH thì hiện tại trên 77% cư dân nước ta sống ở nông thôn, 70% thu nhập và đời sống của cư dân nông thôn dựa vào nông nghiệp, 90% người nghèo sống ở nông thôn. Do đó, việc phát triển nông nghiệp và nông thôn là mấu chốt của Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng Kinh tế và XDGN, trước mắt cần tập trung vào các giải pháp:

- Nghiên cứu thị trường, nghiên cứu các lợi thế so sánh nhằm điều chỉnh cơ cấu kinh tế nông nghiệp và nông thôn. Tiến hành điều chỉnh cơ cấu kinh tế, điều chỉnh lại quy hoạch đất đai, bảo đảm sản xuất phù hợp với nhu cầu và khả năng tiêu thụ của thị trường, xây dựng các vùng sản xuất tập trung thâm canh gắn với phát triển công nghiệp chế biến nhằm nâng cao chất lượng nông sản phẩm, đáp ứng nhu cầu tiêu dùng và xuất khẩu để tăng thêm thu nhập cho nông dân và cho người nghèo.

- Mở rộng công tác đào tạo nghề cho nam nữ thanh niên nông thôn, nhà nước đầu tư xây dựng KCHT trong ngành giáo dục đào tạo và hỗ trợ một phần kinh phí cho các cơ sở dạy nghề tại các địa phương giúp làm giảm gánh nặng kinh phí cho người nghèo đi học.

- Thực hiện chính sách tín dụng phù hợp với các đối tượng chính sách, tạo điều kiện cho người nghèo, người yếu thế, người bị rủi ro và ưu tiên cho phụ nữ có nhu cầu cần được vay vốn tín dụng với lãi suất hợp lý, kịp thời và đúng thời vụ để phát triển sản xuất. Trước mắt, vẫn áp dụng chính sách lãi suất thấp cho người nghèo. Về lâu dài sẽ chuyển sang tăng khả năng tiếp cận của người nghèo với hệ thống tín dụng được đơn giản hóa thủ tục gắn với đào tạo hơn là áp dụng các chế độ ưu đãi về lãi suất, nhằm đáp ứng nhu cầu vốn cho người nghèo, tạo việc làm mới, chuyển đổi cơ cấu sản xuất, cải thiện thu nhập.

Phát triển công nghiệp tạo việc làm và nâng cao mức sống cho người nghèo. Phát triển mạnh công nghiệp sẽ đóng góp tích cực vào sự tăng trưởng kinh tế, tạo thêm việc làm, tăng thêm thu nhập cho người lao động, nhất là người nghèo ở thành thị và nông thôn. Cụ thể là:

- Phát triển các ngành công nghiệp có lợi thế cạnh tranh, ngành công nghiệp mũi nhọn, có công nghệ cao. Kết hợp với phát triển các ngành công nghiệp chế biến, công nghiệp sử dụng nguyên liệu tại chỗ, công nghiệp chế biến nông, lâm, thủy sản sử dụng nhiều lao động để thu hút lao động, tạo việc làm.

- Khuyến khích người nghèo ở đô thị tự thoát nghèo với sự hỗ trợ của nhà nước và cộng đồng dân cư. Không phân biệt

giữa người nghèo địa phương và người nghèo nhập cư. Nhà nước đầu tư cho các khu vực kinh tế, có tính đến nhóm người nghèo, tạo việc làm thông qua phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa, phát triển khu vực dịch vụ để người nghèo tự tạo việc làm cho họ.

- Tăng cường hệ thống dịch vụ giới thiệu việc làm, tạo cho người nghèo cơ hội tìm việc làm phù hợp, đáp ứng yêu cầu của người sử dụng lao động.

- Xây dựng các tiêu chuẩn quy phạm trong thiết kế quy hoạch đô thị, trong đó ưu tiên dành quỹ đất để xây dựng nhà ở cho người nghèo, bảo đảm điều kiện phát triển cân bằng đô thị với yêu cầu cảnh quan vệ sinh môi trường, có tính đến nhu cầu và khả năng chi trả của người nghèo đô thị.

Phát triển KCHT tạo cơ hội cho các xã nghèo, vùng nghèo, người nghèo tiếp cận các dịch vụ công.

- Nhà nước đầu tư xây dựng và phát triển mạng lưới các công trình KCHT kinh tế như điện nước, giao thông, thông tin liên lạc và các công trình KCHT xã hội như trường học, các công trình y tế, chăm sóc sức khỏe, nhà văn hóa thể thao... Trước mắt cần tập trung ưu tiên đầu tư xây dựng các công trình **KCHT thiết yếu** như công trình cấp nước sạch, y tế, giáo dục và giao thông đường bộ đến các trung tâm xã nghèo.

- Nhà nước hỗ trợ vốn hoặc cho vay tín dụng với lãi suất thấp hoặc không có lãi, giúp các xã nghèo xây dựng các công trình KCHT và đào tạo tập huấn cán bộ nhân viên làm nhiệm vụ quản lý và vận hành, duy tu, bảo dưỡng các công trình một cách có hiệu quả.

- Công khai hoá quy hoạch và kế hoạch đầu tư của nhà nước để phát huy sự tham gia của người dân ở các xã nghèo,

cộng đồng nghèo, nhằm lựa chọn đúng quyết định xây dựng những công trình KCHT thiết yếu nhất. Thực hiện nghiêm chỉnh quy chế dân chủ ở cơ sở, gắn bó quyền lợi, trách nhiệm của người dân địa phương vào đầu tư khai thác sử dụng công trình.

Xây dựng nền giáo dục công bằng hơn, chú trọng nâng cao chất lượng giáo dục cho người nghèo. Muốn vậy, cần:

- Tiếp tục hoàn thiện các thể chế chính sách nhằm tạo điều kiện công bằng hơn trong giáo dục, đào tạo, nâng cao chất lượng giáo dục cho người nghèo và các nhóm yếu thế trong xã hội là một trong những trọng tâm của quá trình phát triển và mang tính quyết định đối với công cuộc XDGN.

- Đầu tư cho hệ thống giáo dục của các xã nghèo, vùng nghèo, xây dựng trường kiên cố cho các vùng thường xảy ra thiên tai. Duy trì và mở rộng hệ thống trường nội trú cho vùng sâu, vùng xa, vùng cao để tăng số lượng và chất lượng giáo viên, học sinh ở các vùng nghèo.

- Miễn giảm hoặc hỗ trợ cho trẻ em các hộ gia đình nghèo trong lĩnh vực giáo dục các khoản đóng góp mà người nghèo ít có khả năng đóng góp, như tiền học phí, tiền sách giáo khoa, tiền xây dựng trường, tiền ăn ở đi lại, để giảm bớt khó khăn cho các gia đình và hạn chế tình trạng con em họ bỏ học.

- Tăng cường nguồn tài chính cho giáo dục đào tạo. Một mặt tăng tỷ lệ chi NSNN cho giáo dục đào tạo mặt khác mở rộng quỹ khuyến học, quỹ bảo trợ giáo dục. Khuyến khích các cá nhân và tập thể đầu tư cho giáo dục, phát triển các trung tâm giáo dục cộng đồng.

Phát triển mạng lưới ASXH giúp đỡ người nghèo.

- Xây dựng và hoàn thiện hệ thống chính sách trợ giúp của nhà nước đối với các nhóm người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn không có cơ hội tự tạo việc làm hoặc đi làm thuê để họ có thu nhập đủ nuôi sống bản thân và tham gia vào các hoạt động cộng đồng.

- Tăng cường mạng lưới ASXH thông qua phát triển và củng cố các quỹ của xã hội và đoàn thể. Trợ giúp nhân đạo thường xuyên đối với người nghèo, người không có sức lao động và không nơi nương tựa. Triển khai hoạt động của các quỹ này tại những cộng đồng làng xã, nơi tập trung nhiều người nghèo, trong đó chú trọng các hình thức trợ cấp bằng hiện vật (gạo, thực phẩm, quần áo...) đối với các đối tượng rơi vào hoàn cảnh đặc biệt khó khăn.

- Phát triển trung tâm bảo trợ xã hội ở những vùng nghèo, vùng gặp rủi ro thường xuyên để nuôi dưỡng các đối tượng mất khả năng cơ hội kiếm sống. Điều chỉnh lại cơ cấu phân bổ ngân sách để thực hiện các chính sách xã hội theo hướng trao quyền chủ động cho các địa phương, đặc biệt là cấp xã huyện để đẩy mạnh phát triển quỹ cộng đồng ở làng xóm và cấp xã.

- Xây dựng hệ thống cứu trợ xã hội đột xuất nhằm đảm bảo sự hoạt động hữu hiệu hơn của hệ thống. Đối với người nghèo, người dễ bị tổn thương khi gặp rủi ro như thiên tai, tai nạn và các hoạt động xã hội không thuận lợi, cần có giải pháp giúp đỡ cứu trợ đột xuất, đồng thời phải giúp đỡ phòng chống có hiệu quả khi gặp thiên tai. Hỗ trợ một phần kinh phí để cải thiện tình trạng nhà ở tránh bão, tránh lụt.

- Quy hoạch lại các vùng dân cư có KCHT kinh tế và xã

hội không thuận lợi cho việc phòng chống và cứu trợ khi thiên tai xảy ra.

Kết luận

Đảm bảo công bằng xã hội và XDGN đã và đang là trọng tâm trong các chính sách phát triển của Việt Nam. Điều đó được phản ánh rõ nét qua các mục tiêu của Chiến lược Tăng trưởng và XDGN toàn diện giai đoạn 2000 - 2010. Điều đó cũng thể hiện cam kết mạnh mẽ của Việt Nam nhằm thực hiện các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ của Liên Hiệp Quốc mà Việt Nam đã long trọng ký kết. Chính phủ đã nhận thức sâu sắc rằng đây là một công cuộc lâu dài, bền bỉ và đòi hỏi những quyết tâm rất lớn của trung ương, địa phương, các tổ chức xã hội và người dân. Thực hiện thành công công cuộc đó là nền tảng để xây dựng một xã hội công bằng, văn minh.

CÂU HỎI ĐÚNG/SAI

Cho biết những nhận định dưới đây là đúng hay sai và giải thích vì sao?

1. Giáo viên cho điểm cao đối với bài làm tốt và cho điểm xấu đối với bài làm kém là cách đối xử theo nguyên tắc công bằng ngang.

2. Chương trình trợ cấp cho các đối tượng thuộc diện nghèo đói ở các vùng sâu vùng xa là nhằm thực hiện nguyên tắc công bằng dọc.

3. 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.

4. Đường Lorenz có thể nằm bên trên, trùng hoặc bên dưới đường phân giác.

5. 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.

6. Chỉ số Theil L cho phép phân tách tình trạng bất bình đẳng chung theo các yếu tố cấu thành nên sự bất bình đẳng đó.

7. Từ năm 2000, ngưỡng nghèo của Việt Nam đã được điều chỉnh lên ngang bằng ngưỡng nghèo quốc tế do NHTG xác định.

8. Nếu hai nước có ngưỡng nghèo như nhau và tỷ lệ đối nghèo bằng nhau thì khoảng nghèo cũng sẽ bằng nhau.

9. Phân phối thu nhập theo thuyết Rawls là cách phân phối tối ưu nhất vì nó luôn đưa đến kết cục cuối cùng là tình trạng bình đẳng hoàn toàn về phúc lợi dân cư.

10. Hiểu theo nghĩa đầy đủ nhất thì đối nghèo là tình trạng cá nhân không có đủ thu nhập để đảm bảo mức sống tối thiểu.

BÀI TẬP

1. Giả sử một xã hội chỉ có hai cá nhân R và S cùng chia nhau một mức thu nhập quốc dân là 100 đôla. Hàm lợi ích của hai bên cá nhân này lần lượt như sau:

$$MU_R = 400 - 2I_R \text{ và } MU_S = 400 - 6I_S$$

trong đó: MU là độ thỏa dụng biên theo thu nhập của từng người và I là mức thu nhập của họ.

a. Phân phối thu nhập tối ưu theo thuyết vị lợi giản đơn là gì?

b. Phân phối thu nhập tối ưu của xã hội sẽ như thế nào nếu xã hội chỉ quan tâm đến lợi ích của R? Chỉ quan tâm đến lợi ích của S?

c. Câu trả lời của bạn thay đổi như thế nào nếu $MU_R = MU_S = 400$?

2. Một nền kinh tế gồm hai cá nhân A và B cùng chia nhau 8 quả cam. Độ thỏa dụng có được của các cá nhân ứng với mỗi lượng cam được nhận là như nhau và được thể hiện trong bảng dưới đây:

Số cam được chia (Quả)	1	2	3	4	5	6	7	8
Tổng thỏa dụng (TU)	11	21	30	38	45	48	50	51

a. Hãy xác định phương án phân phối cam tối ưu xã hội theo thuyết vị lợi giản đơn?

b. Hãy xác định phương án phân phối cam tối ưu xã hội theo thuyết cực đại thấp nhất?

c. So sánh kết quả phân phối theo hai phương án nói trên (Giả định là quá trình phân phối lại cam không làm thất thoát số cam hiện có).

3. Một quốc gia có 10 người, với mức thu nhập hàng năm của họ (tính bằng triệu đồng) lần lượt là 3, 6, 2, 8, 4, 9, 1, 7, 10 và 5.

a. Lập bảng 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. Giải thích vì sao đường Lorenz không thể nằm trên đường phân giác. Tính hệ số Gini của phân phối thu nhập này.

c. Nếu quốc gia đó xác định ngưỡng nghèo là 4 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.

4. Qua các số liệu thống kê, hãy xác định tốc độ tăng trưởng và hệ số Gini của Việt Nam từ năm 1996 đến nay và đặt những con số đó vào hệ trục tọa độ với hệ số Gini ở trục tung và tốc độ tăng trưởng ở trục hoành. Cho biết, hình thái tăng trưởng của Việt Nam từ năm 1996 đến nay có mang hình dáng chữ U ngược như Kuznets đã gợi ý hay không? Bình luận về hình thái tăng trưởng đó.

Chương IV

CHÍNH PHỦ VỚI VAI TRÒ ỔN ĐỊNH KINH TẾ VĨ MÔ TRONG ĐIỀU KIỆN TOÀN CẦU HOÁ

Kẻ thua thiệt chính trong thế giới còn nhiều bất bình đẳng hiện nay không phải là những nước cò xát nhiều với quá trình toàn cầu hoá, mà là những nước không tham gia vào quá trình đó.

- Kofi Anan, Tổng Thư ký Liên Hợp Quốc -

Nền kinh tế thường xuyên trải qua các cú sốc tác động vào tổng cầu và tổng cung. Các cú sốc này phá vỡ sự ổn định kinh tế, đẩy sản lượng và việc làm ra khỏi mức tự nhiên của chúng. Khi đó, chính phủ phải can thiệp bằng cách sử dụng hệ thống các *chính sách ổn định kinh tế*, đó là các chính sách nhằm giữ cho sản lượng và việc làm ở mức tự nhiên. Có thể kể ra một số các chính sách cơ bản như: Chính sách tài khoá, chính sách tiền tệ, chính sách kinh tế đối ngoại, chính sách công nghiệp, chính sách thu nhập... Trong đó, hai chính sách tài khoá và tiền tệ giữ vai trò chủ đạo trong việc giảm tác động của các cú sốc và ổn định nền kinh tế một cách có hiệu quả. Chính vì vậy, nội dung chương này tập trung xem xét việc sử dụng hai chính sách này để thực hiện chức năng ổn định kinh tế vĩ mô của chính phủ. Vì cả hai chính sách đều nhằm tác động vào phía cầu của nền kinh tế nên chúng

còn được gọi là *chính sách quản lý cầu*. Nhưng do chính sách tài khoá và tiền tệ đã được nghiên cứu kỹ trong môn Kinh tế học Vĩ mô, nên chương này chỉ nhắc lại những kết luận quan trọng đã nêu trong môn học đó nhằm nêu bật vai trò của chính phủ trong ổn định kinh tế vĩ mô và xem xét việc vận dụng chúng vào ổn định nền kinh tế Việt Nam trong thời gian qua.

1. CHÍNH SÁCH TÀI KHOẢ VÀ TIỀN TỆ VỚI CHỨC NĂNG ỔN ĐỊNH KINH TẾ VĨ MÔ TRONG ĐIỀU KIỆN NỀN KINH TẾ ĐÓNG

1.1. Chính sách tài khoá

1.1.1. Khái niệm và công cụ của chính sách tài khoá

Chính sách tài khoá là quyết định của chính phủ về chi tiêu và thuế để hướng nền kinh tế vào mức sản lượng và việc làm mong muốn.

Trong điều kiện bình thường, chính sách này được sử dụng để tác động vào tăng trưởng kinh tế. Trong điều kiện nền kinh tế có dấu hiệu của suy thoái hay sự phát triển quá mức (còn gọi là phát triển nóng) thì nó lại được sử dụng như là một công cụ để giúp đưa nền kinh tế về trạng thái cân bằng.

Công cụ của chính sách tài khoá. Chính sách tài khoá có hai công cụ chủ yếu là chi tiêu của chính phủ và thuế. Để thấy được tác động của các công cụ chính sách tài khoá đến tổng cầu, cần nhắc lại cấu thành cơ bản của tổng cầu như sau:

$$AD = C + I + G \quad (4.1)$$

Trong đó, AD là tổng cầu, C là tiêu dùng tư nhân, I là đầu tư và G là chi tiêu của chính phủ cho hàng hoá và dịch vụ. Trong Đẳng thức (4.1) chưa có xuất khẩu ròng vì hiện tại chúng ta đang phân tích trong nền kinh tế đóng.

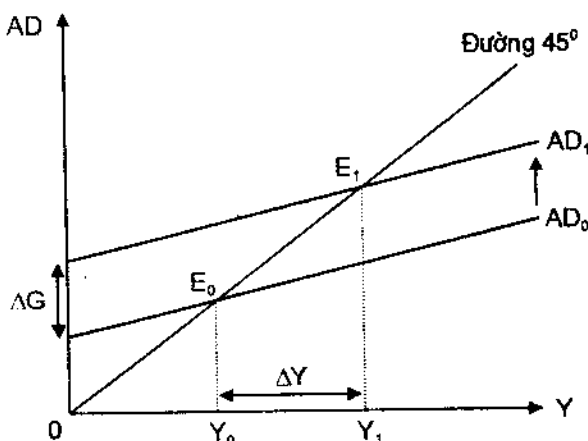
Cần phân biệt chi tiêu của chính phủ gồm hai loại: Chi mua sắm hàng hoá dịch vụ (G) và chi chuyển nhượng (TR). Nếu chi mua sắm hàng hoá dịch vụ của chính phủ (G) tăng hay giảm sẽ trực tiếp làm tổng cầu AD tăng hay giảm theo. Khác với chi mua sắm hàng hoá dịch vụ, chi chuyển nhượng TR có tác động gián tiếp đến tổng cầu thông qua việc ảnh hưởng đến thu nhập và tiêu dùng cá nhân. Vì thế, chi chuyển nhượng thường được xem xét với thuế (T) trong một khái niệm chung là thuế ròng (NT), tức là thuế sau khi đã trừ đi chi chuyển nhượng của chính phủ, hay $NT = T - TR$. Tăng thuế ròng làm giảm các khoản thu nhập, do đó làm giảm tiêu dùng tư nhân (C), từ đó tác động đến tổng cầu và sản lượng.

1.1.2. Cơ chế hoạt động của chính sách tài khoá

Giả sử nền kinh tế đang lâm vào tình trạng suy thoái. Các hãng tư nhân không muốn đầu tư thêm, còn người tiêu dùng không muốn chi tiêu thêm. Lúc này, để mở rộng tổng cầu, chính phủ áp dụng *chính sách tài khoá mở rộng* bằng cách tăng chi tiêu hoặc giảm thuế, qua đó nâng cao mức chi tiêu chung của nền kinh tế.

Hình 4.1 minh họa trường hợp này, với điểm cân bằng ban đầu trên thị trường là E_0 . Mức tổng cầu Y_0 ở đây rất thấp, vì thế chính phủ muốn kích cầu bằng cách tăng G thêm một lượng bằng ΔG . Khi đó, đường $A'Y_0$ sẽ dịch chuyển lên

đến đường AD_1 . Điểm cân bằng của thị trường dịch chuyển đến E_1 và mức tổng cầu tương ứng tăng từ Y_0 đến Y_1 . Cần lưu ý mức tăng sản lượng ΔY lớn hơn mức tăng chi tiêu ΔG . Vì sao vậy?



Hình 4.1: Chính sách tài khoá mở rộng làm tăng tổng cầu

Đó là do hiệu ứng số nhân của tổng cầu, làm cho khi chi tiêu mua sắm hàng hoá dịch vụ của chính phủ tăng một đồng thì tổng cầu tăng với tốc độ nhanh hơn và tốc độ đó chính bằng *số nhân của tổng cầu* (sinh viên nên tự xem lại kiến thức Kinh tế vĩ mô về số nhân tổng cầu). Trong Hình 4.1, điều đó được thể hiện bằng độ dài đoạn Y_0Y_1 (hay ΔY) bằng α nhân với ΔG (trong đó α là số nhân tổng cầu).

$$\Delta Y = \alpha \cdot \Delta G \quad (4.2)$$

Đây chính là cơ sở để chính phủ có thể dùng chi tiêu như một công cụ kích cầu. Tuy nhiên, chính phủ cũng có thể dùng

thuế để mang đến một tác dụng tương tự. Để đơn giản, hãy giả sử thuế ròng mà chính phủ đánh là một lượng cố định, không phụ thuộc vào thu nhập của cá nhân (trường hợp thuế đánh theo một tỉ lệ trong thu nhập cá nhân chỉ làm thay đổi số nhân tổng cầu, còn không làm thay đổi bản chất của khả năng sử dụng thuế làm công cụ của chính sách tài khoá để điều tiết tổng cầu, vì thế sẽ không được nhắc lại ở đây).

Hiển nhiên, thay vì tăng chi tiêu, chính phủ cũng có thể giảm thuế, qua đó làm tăng thu nhập và tiêu dùng tư nhân và điều đó sẽ mang lại sự dịch chuyển của đường AD trong Hình 4.1 giống hệt trường hợp trên.

Tuy nhiên, khác với G, không phải toàn bộ thu nhập cá nhân đều dùng để tiêu dùng, mà còn có một phần để tiết kiệm. Nếu gọi c là xu hướng tiêu dùng biên của cá nhân, tức là hệ số cho biết nếu thu nhập tăng một đồng thì tiêu dùng cá nhân tăng lên bao nhiêu (c luôn nhỏ hơn 1), thì khi giảm thuế cá nhân một đồng, thu nhập của họ sẽ tăng lên một đồng, nhưng trong đó chỉ có c đồng được chuyển thành tăng tiêu dùng C . Đến đây, tương tự như yếu tố G, nếu tiêu dùng cá nhân C tăng thêm c đồng thì sẽ làm tổng cầu tăng αc đồng. Vậy, ta có:

$$\Delta Y = \alpha c. \Delta NT \quad (4.3)$$

Điều thú vị khi so sánh Đẳng thức (4.2) và (4.3) là ở chỗ, một đồng chi tiêu của chính phủ G làm tổng cầu thay đổi nhiều hơn một đồng thuế, vì $\alpha > \alpha c$ (do $c < 1$). Điều đó có nghĩa là, nếu tăng G và tăng NT lên cùng một mức thì không ảnh hưởng đến trạng thái thâm hụt ngân sách (được đo bằng $G - NT$), nhưng mức sản lượng tăng thêm nhờ G tăng lớn hơn mức sản lượng giảm đi do NT tăng. Vì vậy, kết quả cuối

cùng là tổng cầu đã tăng lên mà không ảnh hưởng đến thâm hụt ngân sách.

Trong trường hợp nền kinh tế đang ở trạng thái phát đạt quá mức, hay còn gọi là phát triển quá nóng, thì chính phủ có thể phải áp dụng *chính sách tài khoá thắt chặt* để kiềm chế bớt, bằng cách giảm chi tiêu hoặc tăng thuế. Khi đó, mô hình trên sẽ vận động theo chiều ngược lại.

Như vậy, chính sách tài khoá giống như một núm điều chỉnh có thể dùng để kiểm soát tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế. Cần lưu ý rằng, nếu không có chính sách tài khoá thì nền kinh tế vẫn có cơ chế tự điều chỉnh để đưa về trạng thái cân bằng. Nhưng nếu để nền kinh tế tự làm điều đó thì sẽ tốn nhiều thời gian và có thể không đạt được mức độ như chính phủ mong muốn. Vì thế, các chính phủ đều sử dụng chính sách tài khoá để chủ động điều tiết kinh tế vĩ mô.

1.1.3. Hạn chế của chính sách tài khoá

Việc sử dụng chính sách tài khoá tuy có tác dụng như đã nêu, nhưng bản thân nó cũng có những hạn chế nhất định.

Thứ nhất, phải kể đến sự tồn tại khách quan của *độ trễ về thời gian*. Sau một thời gian nhất định, chính phủ mới có thể nhận biết được sự thay đổi của tổng cầu, có thể phải mất đến sáu tháng mới có thể thu thập được những số liệu thống kê đáng tin cậy về nền kinh tế vĩ mô. Và sau đó, việc ra những quyết định về chính sách cũng phải mất một thời gian. Thêm vào đó, các kế hoạch chi tiêu cho đầu tư công cộng như đầu tư xây dựng trường học, bệnh viện... cũng khó có thể thay đổi ngay được. Khi các quyết định về chính sách đã được thực hiện thì cũng cần phải có thời gian để tác dụng của nó có thể đến được với cá nhân, hộ gia đình và doanh

ngiệp, nhằm thay đổi hành vi của họ và cuối cùng làm thay đổi các biến số kinh tế vĩ mô như đã dự tính.

Thứ hai, trong khi quyết định về chính sách tài khoá, chính phủ luôn gặp phải hai vấn đề cơ bản. Trước hết, chính phủ không biết được qui mô tác động cụ thể của việc điều chỉnh chi tiêu lên các biến số kinh tế vĩ mô dự tính. Sau nữa, nếu có thể ước tính được về qui mô tác động, thì sự ước tính đó cũng chỉ dựa trên cơ sở số liệu quá khứ. Những sai sót trong việc ước tính qui mô tác động cụ thể nêu trên sẽ khiến chính sách tài khoá không được hữu hiệu như lý thuyết đã phân tích.

Thứ ba, khi kinh tế suy thoái, tức là sản lượng thực tế thấp xa so với sản lượng tiềm năng và tỷ lệ thất nghiệp ở mức cao, thì thâm hụt ngân sách thường lớn. Trong trường hợp này, tăng thêm chi tiêu của chính phủ sẽ làm cho thâm hụt ngân sách trở nên lớn hơn. Điều này đến lượt nó, không chỉ dẫn đến nguy cơ gia tăng lạm phát mà còn làm gia tăng thêm nợ của chính phủ và gây ra những tác động không thuận lợi đối với ổn định kinh tế vĩ mô nói chung.

Thứ tư, việc tăng hay giảm chi tiêu ngân sách luôn là một nhiệm vụ khó khăn đối với tất cả các chính phủ. Bởi vì nó ảnh hưởng trực tiếp đến lợi ích của các tầng lớp dân cư và điều đó có thể gây nên làn sóng phản đối chính phủ. Rõ ràng, việc tăng hay giảm các loại thuế nào hay khoản chi nào trong các khoản chi của chính phủ là những cân nhắc dựa trên các yếu tố kinh tế, chính trị và xã hội... chứ không thể hoàn toàn dựa trên các vấn đề kinh tế thuần túy.

Tóm lại, chính sách tài khoá có tác dụng tốt trong ổn định kinh tế vĩ mô. Tuy nhiên, chính phủ không chỉ sử dụng

chính sách này để ổn định nền kinh tế vì bản thân nó cũng có những hạn chế nhất định. Và chính do những hạn chế như đề cập trên mà nhiều nước có xu hướng can thiệp bằng một chính sách kinh tế vĩ mô khác có phản ứng mau lẹ hơn chính sách tài khoá, đó là chính sách tiền tệ.

1.2. Chính sách tiền tệ

1.2.1. Khái niệm và công cụ của chính sách tiền tệ

Chính sách tiền tệ là chính sách sử dụng các công cụ của hoạt động tín dụng và ngoại hối để ổn định tiền tệ, từ đó ổn định nền kinh tế và thúc đẩy tăng trưởng và phát triển.

Ngân hàng trung ương (NHTW) là cơ quan tổ chức thực hiện các chính sách tiền tệ. Mục tiêu của chính sách tiền tệ là ổn định giá cả, tăng trưởng GNP, giảm thất nghiệp. Vì chính sách tiền tệ có khả năng tác động vào thị trường tiền tệ, qua đó tác động đến tổng cầu và sản lượng nên nó trở thành một công cụ ổn định kinh tế hữu hiệu của chính phủ.

Công cụ của chính sách tiền tệ bao gồm các công cụ chủ yếu để điều chỉnh mức cung tiền như: Tỷ lệ dự trữ bắt buộc, nghiệp vụ thị trường mở và lãi suất cho vay tái chiết khấu. Các công cụ chính sách này sẽ tác động vào cung tiền và lãi suất, rồi nhờ ảnh hưởng của lãi suất đến đầu tư mà tác động vào tổng cầu, từ đó đưa nền kinh tế về trạng thái cân bằng. Trong đó:

- *Tỷ lệ dự trữ bắt buộc* là tỷ lệ lượng tiền cần phải dự trữ so với tổng số tiền huy động. Đó là tỷ lệ mà NHTW yêu cầu các ngân hàng thương mại phải bảo đảm. Khi tỉ lệ dự trữ bắt buộc thay đổi thì cung tiền sẽ thay đổi. Trường hợp tỷ lệ dự trữ bắt buộc tăng, cung tiền sẽ giảm. Do đó, bằng cách thay

đổi tỷ lệ dự trữ bắt buộc, NHTW có thể điều tiết được cung tiền.

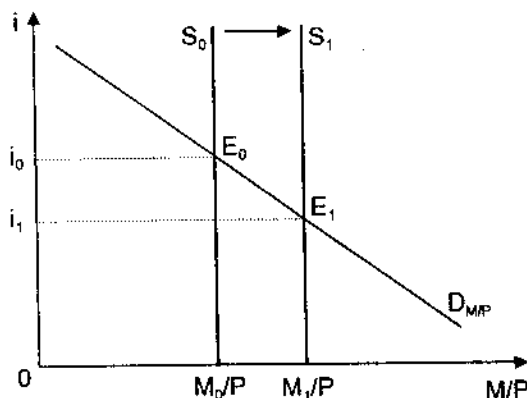
- *Lãi suất cho vay tái chiết khấu* là lãi suất mà NHTW cho các ngân hàng thương mại vay để đáp ứng những nhu cầu tiền mặt bất thường của các ngân hàng này. Khi lãi suất tái chiết khấu cao, các ngân hàng thương mại thấy rằng việc ngân hàng thương mại dự trữ tiền mặt quá ít để đáp ứng những nhu cầu rút tiền bất thường của khách hàng sẽ khiến những ngân hàng này phải trả lãi suất cao khi phải vay NHTW trong trường hợp thiếu dự trữ. Điều ấy sẽ khiến ngân hàng thương mại phải dè chừng và tự nguyện dự trữ nhiều hơn. Điều này cũng sẽ giúp làm giảm cung tiền.

- *Nghiệp vụ thị trường mở*. Nghiệp vụ thị trường mở hoạt động khi NHTW mua vào hoặc bán ra các chứng khoán tài chính trên thị trường mở. Ví dụ, nếu ngân hàng in thêm một triệu đồng và dùng chúng để mua các trái phiếu của chính phủ trên thị trường tự do. Như vậy, các ngân hàng thương mại và tư nhân bị mất đi lượng chứng khoán trị giá một triệu đồng nhưng đổi lại, họ có thêm một triệu đồng tiền mặt, điều đó làm cung tiền tăng. Ngược lại, nếu NHTW bán ra một triệu đồng trái phiếu chính phủ thì qui trình sẽ đảo ngược và cung tiền sẽ giảm.

1.2.2. Cơ chế hoạt động của chính sách tiền tệ

Giả định cơ bản trong lý thuyết về chính sách tiền tệ là coi cung tiền hoàn toàn nằm trong tay điều tiết của NHTW. Khi nền kinh tế có dấu hiệu bất ổn định, chính phủ thông qua NHTW, sẽ sử dụng các công cụ của chính sách tiền tệ để điều chỉnh mức cung tiền. Thí dụ, nếu chính phủ muốn tăng tổng cầu, nhưng không muốn tác động qua kênh chính sách tài

khoá thì có thể sử dụng chính sách tiền tệ mở rộng để giảm lãi suất, kích thích đầu tư và qua đó làm tăng tổng cầu. Hình 4.2 mô tả cơ chế hoạt động của chính sách tiền tệ mở rộng.



Hình 4.2: Chính sách tiền tệ mở rộng

Giả sử thị trường tiền tệ ban đầu cân bằng tại E_0 với mức lãi suất i_0 . Để giảm lãi suất, chính phủ quyết định giảm tỉ lệ dự trữ bắt buộc hoặc tỉ lệ cho vay tái chiết khấu, hoặc NHTW thực hiện nghiệp vụ mua trên thị trường mở. Trong hai trường hợp đầu, các ngân hàng thương mại sẽ thấy ít có áp lực phải dự trữ hơn và họ sẽ giảm dự trữ của mình tại NHTW. Điều đó sẽ làm cung tiền tăng từ S_0 đến S_1 và lãi suất sẽ giảm tương ứng xuống i_1 .

Trong trường hợp thứ ba, để mua trái phiếu chính phủ từ công chúng và các ngân hàng thương mại hay tổ chức tài chính, NHTW sẽ phải tung thêm một lượng tiền nhất định vào lưu thông. Điều đó cũng có tác dụng làm tăng cung tiền giống như hai trường hợp trên.

Khi lãi suất giảm, lượng tín dụng sẽ gia tăng, chi tiêu đầu tư, một thành phần của tổng cầu rất nhạy cảm với lãi suất, sẽ gia tăng. Đồng thời, lãi suất giảm cũng làm người dân giảm bớt nhu cầu tiết kiệm và tăng nhu cầu chi tiêu. Kết hợp cả hai điều đó sẽ là thành phần I và C trong Đẳng thức (4.1) tăng lên và qua đó, tổng cầu sẽ tăng.

Tóm lại, chính sách tài khoá và tiền tệ là hai chính sách chủ yếu được các chính phủ sử dụng để thực hiện chức năng ổn định kinh tế vĩ mô. Chúng có thể được sử dụng độc lập với nhau. Thí dụ như ở Mỹ, chính sách tài khoá do chính phủ Mỹ điều hành, còn chính sách tiền tệ do Ngân hàng Dự trữ Liên bang, hay NHTW của Mỹ, thực hiện hoàn toàn độc lập với chính sách tài khoá. Tuy nhiên, thường thì các quốc gia phải kết hợp hai chính sách này với nhau, như dưới đây sẽ phân tích.

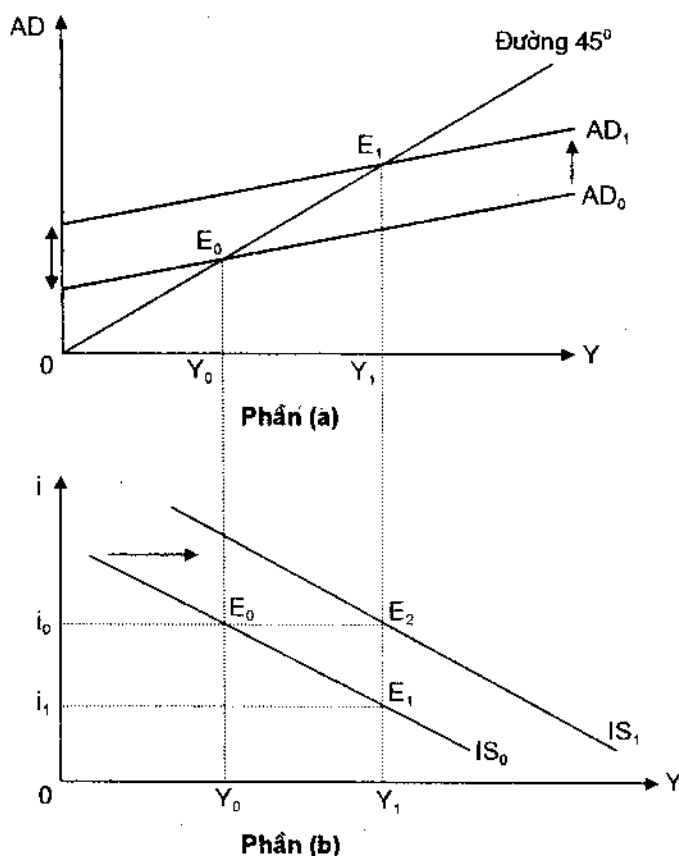
1.3. Kết hợp chính sách tài khoá và tiền tệ để ổn định kinh tế vĩ mô

1.3.1. Ổn định kinh tế vĩ mô trong ngắn hạn

Trong phần trên, chúng ta đã phân tích sự tương tác của sản lượng và lãi suất khi sử dụng đường tổng cầu và đường 45° . Mặc dù mô hình này có thể sử dụng để phân tích tác động của cả chính sách tài khoá lẫn tiền tệ, nhưng nó không cho thấy tác động đồng thời của các chính sách đó đến cả lãi suất và sản lượng, đồng thời cũng không thuận tiện khi cần phân tích sự phối hợp cả hai chính sách. Trong phần này, chúng ta nhắc lại mô hình IS - LM, một mô hình phổ biến để xem xét tác động điều tiết kinh tế vĩ mô trong ngắn hạn, khi mức giá chung được giả thiết là cố định.

Đường IS là tập hợp tất cả những cách kết hợp giữa thu nhập và lãi suất khiến cho thị trường hàng hoá trong điều kiện cân bằng.

Đường IS được xây dựng từ mô hình tổng cầu và đường 45° của Keynes, sau khi đã thay trục tung AD của mô hình đó bằng trục lãi suất i như Hình 4.3.



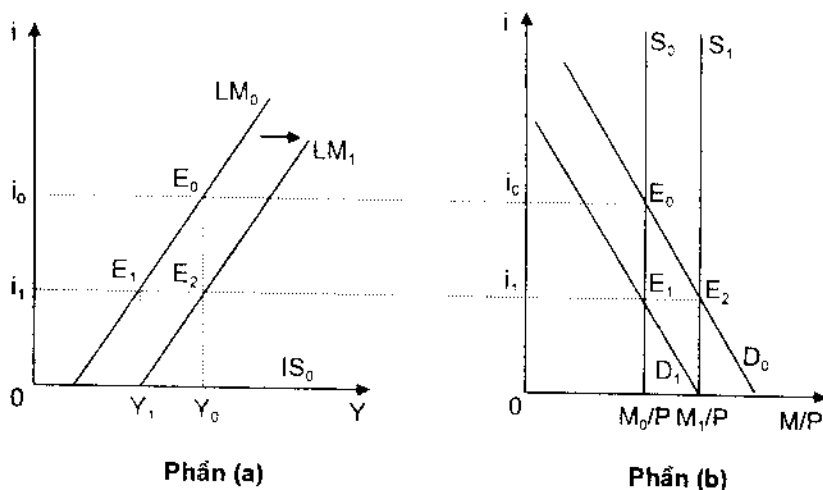
Hình 4.3: Đường IS

Giả sử thị trường hàng hoá lúc đầu cân bằng tại lãi suất i_0 . Khi đó, nhu cầu đầu tư I và tiêu dùng tư nhân C của nền kinh tế được xác định và trạng thái cân bằng được xác định tại điểm E_0 với mức sản lượng Y_0 ở phần (a) của hình vẽ. Trong phần (b), chúng ta xác định điểm E_0 tương ứng, với toạ độ (Y_0, i_0) . Nếu lãi suất giảm xuống i_1 , cầu đầu tư sẽ tăng hơn và hàm tổng cầu sẽ dịch chuyển lên AD_1 ở phần (a). Tương ứng với sự dịch chuyển đó là việc nền kinh tế chuyển đến điểm cân bằng E_1 và chúng ta cũng xác định điểm kết hợp giữa lãi suất i_1 và mức sản lượng Y_1 ở phần (b). Bằng cách lặp lại qui trình này đối với tất cả các mức lãi suất có thể có, chúng ta sẽ tìm được tất cả những cách kết hợp giữa lãi suất và sản lượng làm thị trường hàng hoá cân bằng. Tập hợp của tất cả những cách kết hợp đó là đường IS. Đường này có độ dốc đi xuống, thể hiện mối quan hệ nghịch biến giữa lãi suất và sản lượng.

Lưu ý, nếu sự dịch chuyển của đường AD ở phần (a) là do những yếu tố khác gây ra chứ không phải sự thay đổi lãi suất, thì điều đó được thể hiện ở phần (b) bằng sự dịch chuyển sang trái hoặc sang phải của đường IS, chứ không phải trượt dọc theo đường IS như trước. Thí dụ, nếu trong phần (a), đường AD dịch chuyển từ AD_0 đến AD_1 là do chính phủ tăng chi tiêu cho hàng hoá và dịch vụ G thì điểm cân bằng E_1 trong phần (a) thể hiện mức sản lượng Y_1 lớn hơn, nhưng vẫn tại lãi suất ban đầu i_0 . Khi đó, nó sẽ tương ứng với điểm cân bằng E_2 ở phần (b) chứ không phải E_1 như trước. Điểm E_2 đó sẽ nằm trên đường IS_1 là sự dịch chuyển của IS_0 sang phải. Tổng quát hơn, chính sách tài khoá mở rộng sẽ làm đường IS dịch sang phải, còn chính sách tài khoá thắt chặt làm đường đó dịch sang trái.

Đường LM là tập hợp tất cả những cách kết hợp giữa thu nhập và lãi suất khiến cho thị trường tiền tệ trong điều kiện cân bằng.

Đường LM được xây dựng dựa trên mô hình thị trường tiền tệ, sau khi thay trục hoành là lượng tiền thực tế bằng mức sản lượng Y , như thể hiện trong Hình 4.4.



Hình 4.4: Đường LM

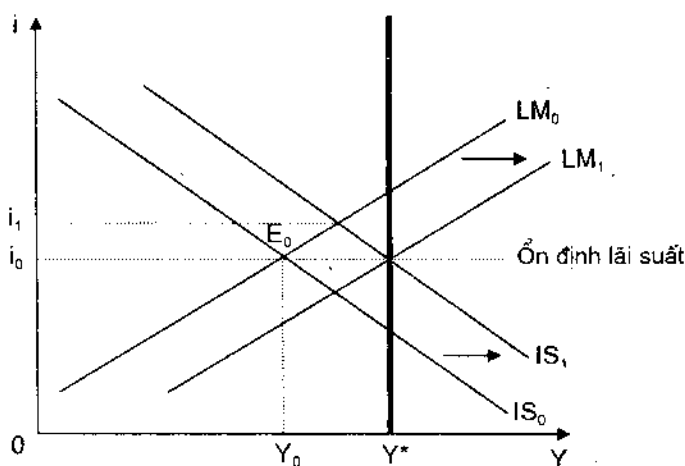
Phần (b) của hình mô tả thị trường tiền tệ cân bằng lúc đầu tại E_0 , tương ứng với cầu về lượng tiền thật tại D_0 . Với mỗi mức sản lượng cho trước đều có một lượng cầu nhất định về tiền, vì thế đường cầu về tiền D_0 cũng tương ứng với mức sản lượng ban đầu Y_0 . Điểm này tương ứng với điểm E_0 trong phần (a), tại đó mô tả sự kết hợp giữa mức sản lượng Y_0 và mức lãi suất ban đầu i_0 . Khi mức sản lượng giảm từ Y_0 đến Y_1 , cầu về tiền sẽ giảm xuống ở từng mức lãi suất. Kết quả,

đường cầu tiền dịch từ D_0 xuống D_1 và thị trường tiền tệ chuyển từ điểm cân bằng E_0 xuống E_1 . Trong phần (a), điểm E_1 tương ứng sẽ phải thể hiện sự kết hợp giữa mức sản lượng Y_1 và lãi suất i_1 . Bằng cách lặp lại qui trình trên với các mức sản lượng khác nhau có thể có, chúng ta xác định được tất cả các điểm kết hợp giữa sản lượng và lãi suất làm thị trường tiền tệ cân bằng. Đường nối tất cả những điểm kết hợp đó là đường LM. Đường này có chiều dốc lên, thể hiện mối quan hệ đồng biến giữa sản lượng và cầu về tiền, do đó là quan hệ đồng biến giữa sản lượng và lãi suất.

Tương tự như với đường IS, nếu sự giảm lãi suất trên thị trường tiền tệ do những nguyên nhân nào khác mà không phải là do sản lượng giảm thì điều đó được chuyển sang phần (a) bằng sự dịch chuyển vị trí của cả đường LM, chứ không trượt dọc đường LM cũ. Thí dụ, nếu NHTW mở rộng cung tiền làm đường cung tiền chuyển đến S_1 . Khi đó, lãi suất i_1 tương ứng với điểm cân bằng E_2 chứ không phải E_1 trong phần (b) và đến lượt nó, điểm này tương ứng với điểm E_2 nằm trên đường LM_1 trong phần (a). Đường LM_1 chính là sự dịch chuyển của đường LM_0 sang phải. Tổng quát hơn, bất kể khi nào chính phủ thực hiện chính sách tiền tệ mở rộng (tăng cung tiền) thì đường LM dịch chuyển sang phải. Còn khi chính phủ thực hiện chính sách tiền tệ thắt chặt thì đường LM dịch chuyển sang trái.

Đến đây, chúng ta đã có thể kết hợp cả hai đường IS và LM để phân tích tác động của các chính sách ổn định kinh tế vĩ mô trong quản lý tổng cầu. Sự kết hợp này được thể hiện trong Hình 4.5. Giả sử nền kinh tế cân bằng ban đầu ở điểm E_0 tương ứng với đường IS_0 và LM_0 . Mục tiêu của chính phủ là muốn đưa mức sản lượng cân bằng tới Y^* , nhưng không

muốn ảnh hưởng đến lãi suất. Một phương án là ban đầu chính phủ dùng chính sách tài khoá mở rộng để tăng tổng cầu, khiến đường IS_0 dịch chuyển sang đường IS_1 (bằng cách tăng chi tiêu hoặc giảm thuế). Tuy nhiên, khi đó thì mục tiêu ổn định lãi suất lại không đạt được vì lãi suất đã tăng đến i_1 . Để đưa lãi suất về mức cũ, cần kết hợp với một chính sách tiền tệ mở rộng (tăng cung tiền bằng cách giảm tỉ lệ dự trữ bắt buộc, giảm lãi suất cho vay tái chiết khấu hoặc thực hiện nghiệp vụ mua trên thị trường mở). Điều đó sẽ làm LM_0 dịch sang phải đến LM_1 và mục tiêu ổn định lãi suất thực hiện được.



Hình 4.5: Kết hợp chính sách tài khoá và tiền tệ để tăng sản lượng và ổn định lãi suất

Tuy nhiên, áp dụng các chính sách trọng cầu theo trường phái Keynes như thế này cần lưu ý ba điểm.

Thứ nhất, khả năng tiên đoán được những hiệu ứng khi xem xét chính sách tài khoá và tiền tệ. Trên thực tế, cả hai chính sách này đều chưa thực sự có những hiệu ứng đúng như chính phủ mong muốn.

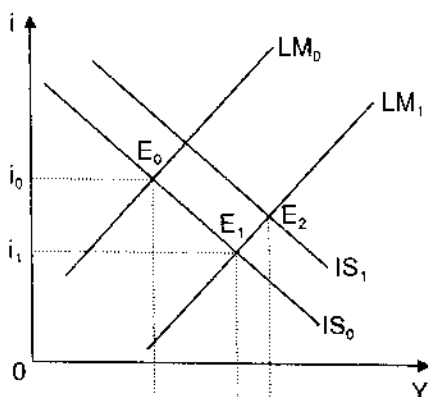
Thứ hai, sự phân tích của chúng ta đã nêu dựa trên giả định là mức giá được cho trước. Nhưng việc thực hiện chính sách tiền tệ mở rộng có thể dẫn đến lạm phát khiến giá tăng tương ứng với mức tăng cung tiền danh nghĩa và cung tiền thực tế vì vậy sẽ không thay đổi. Nếu thế thì chính sách tiền tệ mở rộng không làm tăng tổng cầu, thu nhập và việc làm mà chỉ đơn thuần là làm tăng giá. Vấn đề này sẽ tiếp tục được phân tích khi chúng ta chuyển qua xem xét trong thời kỳ dài hạn.

Thứ ba, khi quyết định chính sách tài khoá thích hợp, chính phủ không chỉ quan tâm đến tác động của chính sách này tới tổng cầu mà còn các tác động kinh tế vĩ mô khác như vấn đề phân phối thu nhập, hiệu quả sử dụng nguồn lực... Điều này cần lưu ý khi đánh giá hiệu lực của chính sách tài khoá.

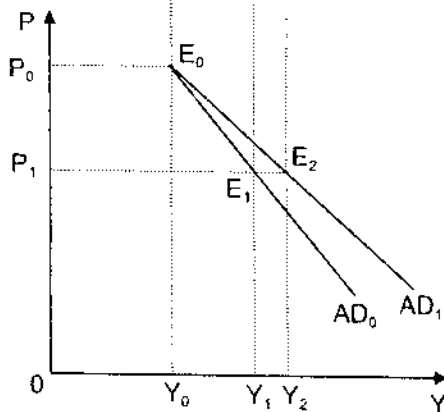
1.3.2. Ổn định kinh tế vĩ mô trong dài hạn

Trong dài hạn, giá cả và tiền lương không còn cố định nữa, mà chuyển sang trạng thái hoàn toàn linh hoạt. Trong dài hạn, nền kinh tế luôn ở mức sản lượng tiềm năng Y^* , khi tất cả các yếu tố sản xuất đều được sử dụng hết. Vì thế, đường tổng cung dài hạn AS luôn được mô tả là đường thẳng đứng tại Y^* . Bất kể khi nào nền kinh tế chệch ra khỏi mức sản lượng tiềm năng thì nó sẽ có những cơ chế tự điều chỉnh để quay trở về mức sản lượng tiềm năng đó. Nhưng nếu chính phủ có thể sử dụng các chính sách quản lý cầu để tác

động vào thì quá trình đó sẽ diễn ra nhanh hơn và theo được ý đồ của chính phủ.



Phần (a)



Phần (b)

Hình 4.6: Đường tổng cầu trong dài hạn

Để thấy được điều đó, trước hết cần nhắc lại nguyên tắc xây dựng đường tổng cầu AD trong mô hình dài hạn, hay còn gọi là mô hình AS-AD. Đường tổng cầu AD được xây dựng trực tiếp từ mô hình IS-LM trên Hình 4.6 (a). Ở phần (b), trục tung được thay bằng trục giá P .

Đó là mức giá trung bình của tất cả các loại hàng hoá và dịch vụ được sản xuất trong nền kinh tế. Để xét riêng ảnh hưởng của giá cả đến tổng cầu, tất cả các yếu tố khác có ảnh hưởng đến tổng cầu, ngoài giá, đều được giả định là không đổi.

Nhắc lại trong thị trường tiền tệ cung và cầu về tiền được phân tích là cung cầu về tiền thực tế, tức là bằng mức cung tiền danh nghĩa chia cho mức giá. Khi mức giá là cố định thì cung tiền thực tế tăng (giảm) phụ thuộc vào sự tăng (giảm) của cung tiền danh nghĩa. Nhưng khi mức giá thay đổi, còn mức cung tiền danh nghĩa không đổi thì cung tiền thực tế sẽ tăng (giảm) nếu giá giảm (tăng).

Giả sử nền kinh tế bắt đầu với mức giá P_0 . Với mức cung tiền danh nghĩa cố định thì P_0 qui định mức cung tiền thực tế và do vậy, xác định vị trí của đường LM tại LM_0 . Với đường IS_0 cho trước, ta có E_0 là điểm cân bằng ban đầu của cả thị trường hàng hoá và tiền tệ trong phần (a). Điểm này tương ứng với điểm E_0 ở phần (b), tại đó xác định mức sản lượng ban đầu Y_0 tại mức giá P_0 .

Bây giờ, xét một mức giá P_1 thấp hơn. Với mức cung tiền danh nghĩa không đổi, mức giá thấp hơn đó kéo theo mức cung tiền thực tế cao hơn và dịch chuyển đường LM sang phải, từ LM_0 đến LM_1 . Kết quả, thị trường cân bằng tại điểm E_1 , tương ứng với mức sản lượng Y_1 . Việc này cho phép

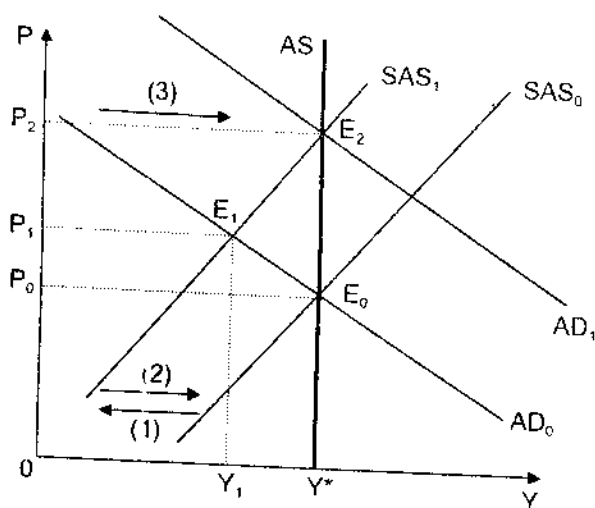
chúng ta vẽ điểm E_1 trong phần (b). Cứ tiếp tục qui trình như vậy, chúng ta sẽ xác định được tất cả các điểm kết hợp giữa các mức giá và mức sản lượng tương ứng. Đường nối tất cả các điểm đó là đường tổng cầu AD, hay còn gọi là đường cầu kinh tế vĩ mô.

Đường tổng cầu này có dạng dốc xuống, cho biết tại mức giá thấp hơn, cung tiền thực tế sẽ tăng, lãi suất giảm làm kích thích đầu tư và tăng tổng cầu. Tuy nhiên, nếu sự thay đổi trạng thái cân bằng trong mô hình IS-LM vì những lý do khác với sự thay đổi mức giá thì đường tổng cầu AD sẽ dịch chuyển, chứ không trượt dọc đường tổng cầu ban đầu. Thí dụ, trong Hình 4.6 cũng minh họa trường hợp sau khi mức giá giảm xuống P_1 , chính phủ thực hiện chính sách tài khoá mở rộng làm IS dịch chuyển sang phải và nền kinh tế chuyển đến điểm cân bằng E_2 (nhưng mức giá vẫn giữ ở P_1). Điểm E_2 tương ứng trong phần (b) sẽ nằm trên đường tổng cầu AD_1 mới, là sự dịch chuyển sang phải của đường AD_0 , chứ không còn nằm trên AD_0 như điểm E_1 trước đây.

Tới đây, chúng ta đã có thể hoàn thiện phần phân tích tác động của chính sách ổn định kinh tế vĩ mô của chính phủ trong nền kinh tế đóng bằng cách xem xét cơ chế tác động đến đường tổng cầu trong mô hình AS-AD. Hình 4.7 mô tả trường hợp nền kinh tế ban đầu đang ở vị trí cân bằng dài hạn E_0 tương ứng với mức sản lượng tiềm năng Y^* .

Giả sử nền kinh tế bị một cú sốc về cung (khủng hoảng giá dầu chẳng hạn). Chi phí sản xuất tăng lên làm đường tổng cung ngắn hạn dịch chuyển từ SAS_0 đến SAS_1 theo chiều mũi tên (1). Khi đó, nền kinh tế vừa chịu lạm phát (vì giá tăng từ P_0 đến P_1), vừa bị suy giảm sản lượng (sản lượng giảm từ Y^* xuống Y_1). Hiện tượng này còn gọi là sự *đình lạm*,

tức là trạng thái vừa đình trệ vừa lạm phát. Giá cả cao hơn làm cung tiền thực tế giảm, lãi suất tăng, sản lượng giảm xuống đến Y_1 .



Hình 4.7: Sử dụng chính sách quản lý cầu để đưa nền kinh tế về cân bằng dài hạn

Tuy nhiên, khi sản lượng giảm xuống dưới mức tiềm năng thì các yếu tố sản xuất, trong đó có lao động, sẽ không ở trạng thái toàn dụng. Nếu không có chính phủ can thiệp thì tình trạng thất nghiệp tăng sẽ làm giảm tiền lương. Nhờ đó, mức giá chung sẽ giảm dần và quay trở lại P_0 . Đường cung ngắn hạn SAS quay trở về vị trí ban đầu theo chiều mũi tên (2). Quá trình nền kinh tế tự điều chỉnh như trên sẽ kéo dài, vì phải mất một thời gian thì tiền lương danh nghĩa mới được điều chỉnh.

Vì những tác động đình trệ kéo dài có thể gây những hậu

quả nghiêm trọng, nên chính phủ sẵn sàng sử dụng các chính sách quản lý cầu để nhanh chóng đưa sản lượng quay về mức tiềm năng. Muốn vậy, bằng các chính sách tài khoá hoặc tiền tệ mở rộng, chính phủ có thể đẩy đường cầu AD_0 dịch sang phải thành đường AD_1 theo chiều mũi tên (3). Khi đó, nền kinh tế quay về mức sản lượng tiềm năng, nhưng lúc này ở một điểm cân bằng khác (E_2), tại đó mức giá chung lại tăng cao hơn nữa.

Tóm lại, trong dài hạn, việc mở rộng tài khoá và tiền tệ không thể tăng được sản lượng, nhưng chúng lại làm tăng giá cho đến khi cung tiền thực tế giảm đến mức đủ phục hồi tổng cầu ở mức sản lượng tiềm năng mà các hãng muốn cung ứng.

2. CHÍNH SÁCH ỔN ĐỊNH KINH TẾ VĨ MÔ CỦA CHÍNH PHỦ TRONG BỐI CẢNH TOÀN CẦU HOÁ

Trong phần trước, việc ổn định hoá nền kinh tế mới chỉ được nghiên cứu trong điều kiện nền kinh tế đóng, có nghĩa là việc thực hiện các chính sách vĩ mô của nước này hoàn toàn độc lập với các nước khác. Tuy nhiên, thế giới hiện đang đứng trước một xu thế không thể đảo ngược, đó là các nước phải ngày càng mở cửa nền kinh tế của mình trước các xu thế tự do hoá. Vì thế, các chính sách ổn định kinh tế vĩ mô nhất thiết phải được đặt trong bối cảnh nền kinh tế mở, hay nói một cách khái quát hơn là bối cảnh toàn cầu hoá.

2.1. Tác động của toàn cầu hoá đến sự ổn định của nền kinh tế

2.1.1. Khái niệm về toàn cầu hoá

Toàn cầu hoá, theo nghĩa rộng, là các hoạt động vượt

qua biên giới quốc gia, với qui mô và quá trình thể hiện mang ý nghĩa toàn thế giới. Toàn cầu hoá được phản ánh trên tất cả các khía cạnh của đời sống nhân loại: Kinh tế, xã hội, chính trị, văn hoá...

Với ý nghĩa là một nội dung trong sự gắn kết với các khía cạnh khác của toàn cầu hoá, *toàn cầu hoá kinh tế* thể hiện sự liên kết quốc tế ngày càng sâu sắc các quá trình sản xuất, kinh doanh và các loại hình thị trường giữa các nền kinh tế. *Toàn cầu hoá kinh tế* chính là sự phản ánh các quá trình hội nhập kinh tế của các quốc gia. Tiến trình hội nhập kinh tế thể hiện qua các biện pháp tự do hoá và mở cửa kinh tế đơn phương (nhất là về thương mại và nới lỏng kiểm soát các luồng vốn), hay qua việc tham gia các cam kết, thoả thuận song phương, khu vực và đa phương ở phạm vi toàn cầu như Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Các hình thức liên kết song phương và khu vực có thể bao gồm việc nới lỏng/xoá bỏ rào cản đối với thương mại hoặc sự luân chuyển các nhân tố sản xuất (như vốn, lao động) cho đến việc thống nhất chính sách kinh tế.

2.1.2. Những cấp độ liên kết kinh tế quốc tế - biểu hiện của mức độ hội nhập quốc tế

Việc hình thành và phát triển của các liên kết kinh tế được diễn ra dưới những mức độ khác nhau. Các hình thức liên kết được biểu hiện ở những mức độ và phạm vi khác nhau với cấp độ tiểu khu vực, khu vực và liên khu vực hoặc hoạt động dưới hình thức khu vực buôn bán tự do, đồng minh thuế quan, thị trường chung, đồng minh kinh tế, đồng minh tiền tệ. Sự liên kết còn có thể diễn ra giữa các công ty hoặc tập đoàn kinh doanh trong hoạt động nghiên cứu phát triển,

sản xuất, tiêu thụ. Dưới góc độ liên kết kinh tế quốc tế, các cấp độ liên kết kinh tế gồm có khu vực mậu dịch tự do, đồng minh thuế quan, thị trường chung, liên minh tiền tệ, liên minh kinh tế. Các loại hình liên kết kinh tế khu vực được thể hiện như sau:

- *Khu vực mậu dịch tự do*: Là hình thức và mức độ hội nhập đầu tiên và thấp nhất của quá trình liên kết kinh tế khu vực. Đây là cơ sở hình thành một liên minh kinh tế quốc tế giữa các quốc gia trên cơ sở dỡ bỏ các hàng rào thuế quan và phi thuế quan để hàng hoá, dịch vụ được di chuyển tự do giữa các nước. Các nước thành viên trong khu vực áp dụng một biểu thuế quan thống nhất. Những khu vực mậu dịch tự do đã được thành lập trên thế giới là Khu vực Thương mại Tự do châu Âu, Hiệp định Thương mại Tự do Bắc Mỹ với sự tham gia của ba nước: Mỹ, Canada, Mêhicô (NAFTA) và Khu vực Mậu dịch Tự do ASEAN (AFTA)...

- *Đồng minh thuế quan*: Là hình thức liên kết cao hơn so với khu vực mậu dịch tự do. Trình độ liên kết cao hơn không chỉ thể hiện ở việc loại bỏ các hạn chế thuế quan và các hạn chế về mậu dịch khác giữa các nước thành viên giống như khu vực mậu dịch tự do mà còn thiết lập biểu thuế quan chung của khối với các nước ngoài liên minh. Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) là một ví dụ cho hình thức liên kết này.

- *Thị trường chung*: Là một hình thức liên kết kinh tế quốc tế cao hơn so với các hình thức kể trên. Các nước tham gia thị trường chung ngoài việc áp dụng các biện pháp giống như đồng minh thuế quan trong buôn bán quốc tế còn cho phép vốn và lao động được tự do di chuyển giữa các nước, thông qua việc hình thành một thị trường thống nhất. Việc các nước Tây Âu thành lập Thị trường chung châu Âu, các

nước vùng Trung Mỹ thành lập Thị trường chung Trung Mỹ là biểu hiện của hình thức này.

- *Liên minh tiền tệ*: Là hình thức chủ yếu của liên kết kinh tế trên lĩnh vực tiền tệ. Khi tham gia vào liên minh này, các nước phải phối hợp các chính sách tiền tệ với nhau và thực thi một chính sách tiền tệ thống nhất trong toàn khối. Thống nhất đồng tiền dự trữ khu vực; thống nhất NHTW và các giao dịch tiền tệ và thanh toán quốc tế với các tổ chức tài chính thế giới. Thí dụ điển hình là Liên minh Tiền tệ châu Âu.

- *Liên minh kinh tế*: Hình thức liên minh kinh tế được thực hiện ở trình độ cao của liên kết quốc tế, thể hiện ở việc hàng hoá, dịch vụ, sức lao động và vốn được di chuyển tự do giữa các quốc gia thành viên. Các nước thực hiện một chính sách thuế quan với các nước ngoài liên minh. Ngoài ra, các nước thành viên còn thực hiện các chính sách kinh tế - tài chính thống nhất, phối hợp cân cân thanh toán quốc tế giữa các nước và hình thành cơ cấu kinh tế mới có tính chất khu vực, thí dụ như Liên minh châu Âu.

2.1.3. Những cơ hội và thách thức của toàn cầu hoá

Toàn cầu hoá vừa mang lại cơ hội vừa tạo ra những thách thức lớn cho các quốc gia, nhất là các nước đang phát triển. Một mặt, toàn cầu hoá giúp các nước gia tăng được các hoạt động thương mại quốc tế và tham gia vào phân công lao động quốc tế, do đó có thể đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng của mình. Tự do hoá tài chính cũng giúp các nước có thể huy động nhanh chóng một khối lượng vốn khổng lồ vượt quá khả năng cung cấp nội địa để phục vụ cho quá trình phát triển của mình. Nó cũng mở ra cơ hội hợp tác và phát triển giữa các nước.

a. Cơ hội

Toàn cầu hoá đã và đang mang lại những cơ hội to lớn cho nền kinh tế thế giới và cho mỗi quốc gia tham gia vào quá trình hội nhập. Dưới đây là những cơ hội và lợi ích mà toàn cầu hoá tạo ra.

Thứ nhất, toàn cầu hoá tạo điều kiện để phát huy lợi thế so sánh, thúc đẩy việc tham gia vào phân công lao động quốc tế, tranh thủ được lợi ích của việc phân bổ nguồn lực hợp lý trên bình diện quốc tế, từ đó phát huy cao độ các nhân tố sản xuất hữu dụng cho từng quốc gia.

Thứ hai, tự do hoá luân chuyển hàng hoá, dịch vụ và vốn với việc hạ thấp hàng rào thuế quan, đơn giản hoá trong khâu thủ tục, cắt giảm kiểm soát hành chính sẽ góp phần giảm chi phí sản xuất, đầu tư. Từ đó, thúc đẩy đầu tư, tăng sản lượng, giảm thất nghiệp và tăng thêm lợi ích cho người tiêu dùng.

Thứ ba, toàn cầu hoá tạo ra nhiều cơ hội đầu tư mới, tăng nhanh vòng quay vốn và tạo điều kiện để đa dạng hoá các loại hình đầu tư, nhờ đó vừa nâng cao hiệu quả vừa hạn chế rủi ro đầu tư.

Thứ tư, toàn cầu hoá thúc đẩy quá trình chuyển giao công nghệ, chuyển giao vốn, kỹ năng quản lý, qua đó mở rộng địa bàn đầu tư cho các nước phát triển, đồng thời giúp các nước tiếp nhận đầu tư có thêm nhiều cơ hội phát triển.

b. Thách thức

Bên cạnh những cơ hội trên, toàn cầu hoá cũng đặt ra những thách thức lớn. Đi kèm với tự do hoá thương mại và tự do hoá tài chính là sự bất ổn kinh tế ngày càng gia tăng. Với

sự bùng nổ thông tin và giao dịch trên thị trường thế giới như hiện nay, không một quốc gia nào có thể kiểm soát hết được tất cả các luồng giao dịch và trao đổi đó. Vì thế, nguy cơ lây lan các cuộc khủng hoảng từ nước này sang nước khác trở nên mạnh mẽ hơn. Toàn cầu hoá cũng gây ra sự chênh lệch giàu nghèo ngày càng sâu sắc giữa các quốc gia và trong nội bộ từng quốc gia. Các mối đe dọa về tình trạng tội phạm quốc tế, vấn đề an ninh và chủ quyền dân tộc cũng đã được đặt ra. Như vậy có thể nói, toàn cầu hoá đặt ra nhiều thách thức và gây ra không ít rủi ro cho từng quốc gia cũng như cho kinh tế và hệ thống tài chính thế giới. Cụ thể là:

Thứ nhất là sự bất ổn định của thị trường tài chính quốc tế. Tính chất bất ổn xét ở dạng tiềm năng tỷ lệ thuận với qui mô phát triển của thị trường tài chính. Nói khác đi, toàn cầu hoá tạo cơ sở thúc đẩy chu chuyển vốn quốc tế, đẩy mạnh quá trình phát triển thị trường tài chính, đồng thời cũng có thể phá vỡ hệ thống có tính cấu trúc của thị trường tài chính quốc tế nếu sự liên kết giữa các nhân tố cấu thành trở nên quá lỏng lẻo.

Thứ hai là nguy cơ tụt hậu của một số quốc gia. Trong khi một số quốc gia tranh thủ được lợi ích của hội nhập quốc tế và thị trường tài chính quốc tế, phát huy được lợi thế so sánh, nhờ đó thúc đẩy tăng trưởng, mở rộng thương mại, thu hẹp dần khoảng cách với các nước phát triển, thì một quốc gia khác không có khả năng hội nhập sẽ chịu nguy cơ là bị tụt hậu xa hơn nữa.

Thứ ba là nguy cơ chính sách của các nước yếu bị phụ thuộc vào chính sách của các nước mạnh. Sự hình thành các trung tâm thương mại, tài chính lớn và trực tiếp chi phối

đạo có thể dẫn tới tình trạng chính sách tiền tệ - tài khoá của các quốc gia ngoại vi bị phụ thuộc vào chính sách tiền tệ - tài khoá của các quốc gia trung tâm.

Thứ tư là xu hướng hình thành độc quyền, tập trung quyền lực vào một số tập đoàn đầu sỏ quốc tế. Xu hướng sáp nhập đang diễn ra mạnh mẽ chưa từng có trong lịch sử phát triển kinh tế thế giới cận đại. Một câu hỏi được đặt ra đây là điểm dừng của xu thế sáp nhập này? Và xu thế sáp nhập tiếp tục gia tăng chắc chắn sẽ dẫn tới nguy cơ tác động xấu tới thị trường cạnh tranh hoàn hảo, nhân tố đã góp phần thúc đẩy quá trình phát triển kinh tế trong suốt hàng thế kỷ qua.

Đứng trước tình hình đó, đòi hỏi các nước phải có những biện pháp để tranh thủ được cơ hội và giảm bớt những nguy cơ do toàn cầu hoá đem lại... Trong tình hình thế giới ngày càng liên kết chặt chẽ và sự bùng nổ thông tin, không một quốc gia nào có thể thành công trong chính sách kinh tế vĩ mô của mình nếu không có sự hợp tác và phối hợp chính sách với các nước khác trong khu vực. Vì thế, vai trò ổn định kinh tế vĩ mô của chính phủ trong bối cảnh toàn cầu hoá đòi hỏi tăng cường sự hợp tác lẫn nhau trong tất cả các vấn đề mang tính toàn cầu như kiểm soát luồng vốn và thị trường tài chính, phối hợp chính sách tài khoá và tiền tệ.

2.2. Chính sách ổn định kinh tế vĩ mô trong điều kiện toàn cầu hoá

Trong phần trên, chúng ta đã sơ lược trình bày tác động của các chính sách ổn định kinh tế vĩ mô áp dụng cho một nền kinh tế mở, nhưng chưa xét đến các hoạt động trao đổi thương mại về tài sản tài chính của một nước với các nước

khác trên thế giới. Tuy nhiên, toàn cầu hoá kinh tế gắn liền với việc nền kinh tế nội địa phải tham gia vào các quan hệ với thị trường vốn quốc tế. Khi đó, chính sách ổn định kinh tế vĩ mô không còn chỉ phụ thuộc vào những biến số trong nước nữa, mà nó còn phụ thuộc vào các yếu tố bên ngoài, mà điều đó được thể hiện thông qua tác động của sự chu chuyển vốn quốc tế và chế độ tỉ giá hối đoái của mỗi nước.

Nếu không có các giao dịch trên thị trường vốn quốc tế thì mọi khoản thâm hụt ngoại thương của một nước phải được bù đắp bằng sự giảm sút dự trữ quốc tế. Nhưng nếu quốc gia đó tham gia vào thị trường vốn quốc tế thì nó có thể bù đắp bằng việc thu hút các luồng vốn vào, tức là bằng việc vay nợ ròng từ nước ngoài. Tất nhiên, điều đó còn phụ thuộc vào những giả định về mức độ chu chuyển của vốn. Có hai dạng chu chuyển vốn là chu chuyển vốn hoàn hảo và không hoàn hảo. *Chu chuyển vốn hoàn hảo diễn ra khi các nhà đầu tư có thể mua hoặc bán tài sản ở bất kỳ nước nào một cách nhanh chóng, với chi phí thấp và số lượng không hạn chế tại mức lãi suất quốc tế hiện hành.* Điều này phụ thuộc vào việc vốn phải được chu chuyển tự do giữa các nước và các tài sản đầu tư trong và ngoài nước phải thay thế được cho nhau. Bất kể khi nào lãi suất trong nước tăng cao hơn lãi suất quốc tế thì sẽ xuất hiện một luồng vốn vào khổng lồ cho đến khi lãi suất trong nước cân bằng với lãi suất quốc tế. Điều ngược lại sẽ xảy ra khi lãi suất trong nước ban đầu thấp hơn lãi suất quốc tế. Còn *chu chuyển vốn không hoàn hảo diễn ra khi các tài sản trong và ngoài nước không hoàn toàn thay thế được cho nhau hoặc việc chu chuyển của các luồng vốn bị hạn chế.* Trong điều kiện toàn cầu hoá, chúng ta giả định vốn sẽ được chu chuyển hoàn hảo. Vì thế, phần này chỉ

trình bày tác động của các chính sách ổn định kinh tế vĩ mô trong điều kiện đó. Hơn nữa, chúng ta cũng chỉ tập trung phân tích với trường hợp một nền kinh tế nhỏ, tức là nền kinh tế không có khả năng ảnh hưởng đến lãi suất quốc tế, vì điều đó tương đồng với điều kiện của Việt Nam. Do vậy, trong mô hình phân tích, lãi suất quốc tế được coi là một biến ngoại sinh.

Khi một nền kinh tế nhỏ tham gia vào thị trường chung của thế giới, lãi suất trong nước có xu hướng dao động xung quanh mức lãi suất của thế giới. Nói cách khác, giả sử rằng mức lãi suất của thế giới là i_p . Khi lãi suất trong nước tăng cao hơn mức lãi suất của thế giới ($i_d > i_p$), sẽ có nhiều công dân và các nhà đầu tư nước ngoài muốn đầu tư để có thể thu được một khoản tiền lãi cao hơn. Một luồng vốn sẽ “chảy” vào quốc gia đó cho đến khi nào lãi suất trong nước cân bằng với mức lãi suất của thế giới ($i_d = i_p$). Trong trường hợp ngược lại, khi lãi suất trong nước thấp hơn lãi suất thế giới ($i_d < i_p$), một số vốn sẽ “khoác áo ra đi” cho tới khi cân bằng về lãi suất được lập lại.

Để đưa thêm tác động của các luồng chu chuyển vốn quốc tế vào một nền kinh tế nhỏ, mở cửa, cần bắt đầu với sự mô tả sơ qua về thị trường ngoại hối. Cung về ngoại hối của một nước do xuất khẩu (X) của nước đó và các luồng vốn vào (CI) tạo ra, còn cầu về ngoại hối do nhập khẩu (IM) và các luồng vốn ra (CO) hợp thành. Do đó, chênh lệch cung - cầu ngoại hối, hay còn gọi là **cán cân thanh toán** (BoP), là:

$$\text{BoP} = (X + \text{CI}) - (\text{IM} + \text{CO}) = (X - \text{IM}) + (\text{CI} - \text{CO}) \quad (4.4)$$

Trong đó, $(X - \text{IM})$ là xuất khẩu ròng, hay còn gọi là cán cân tài khoản vãng lai. Cán cân này phụ thuộc vào giá cả nội

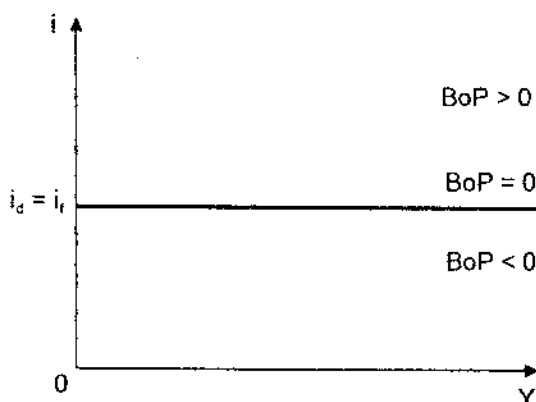
địa, giá nước ngoài và tỉ giá thực hữu hiệu⁽¹⁾. Khi đồng nội tệ lên giá so với ngoại tệ (hay tỉ giá đồng nội tệ giảm), để mua một lượng ngoại tệ như cũ sẽ cần ít nội tệ hơn. Kết quả, giá hàng nhập khẩu tính bằng nội tệ sẽ giảm và cầu về nhập khẩu tăng. Đồng thời, cũng do tỉ giá giảm nên giá tính bằng ngoại tệ của hàng xuất khẩu sẽ tăng khiến cầu nước ngoài về hàng xuất khẩu sẽ giảm. Kết hợp lại, X giảm và IM tăng sẽ làm xấu đi cán cân tài khoản vãng lai.

Còn (CI - CO) là chu chuyển vốn ròng, hay cán cân tài khoản vốn. Nó phụ thuộc vào chênh lệch giữa lãi suất trong nước và ngoài nước. Nếu lãi suất trong nước cao hơn lãi suất quốc tế sẽ thu hút thêm luồng vốn vào nên CI tăng và cán cân tài khoản vốn sẽ được cải thiện. Điều ngược lại xảy ra khi lãi suất trong nước giảm.

Gọi đường BoP là đường cân bằng cán cân thanh toán, hay quỹ tích tất cả mọi sự kết hợp giữa lãi suất (i) và sản lượng (Y) làm thị trường ngoại hối cân bằng.

Như đã phân tích ở trên, khi vốn chu chuyển hoàn hảo, đường BoP không phụ thuộc vào lãi suất trong nước, Vì thế, nó có dạng nằm ngang và cắt trục tung tại mức lãi suất quốc tế như trong Hình 4.8. Nếu cân bằng của nền kinh tế nằm ở dưới BoP sẽ có thâm hụt cán cân thanh toán, vì lãi suất trong nước thấp hơn lãi suất quốc tế sẽ kích thích các luồng vốn ra khiến $CO > CI$. Ngược lại, nếu nền kinh tế nằm trên BoP sẽ có thặng dư cán cân thanh toán.

⁽¹⁾ Có hai cách định nghĩa tỉ giá, đó là giá đồng nội tệ so với ngoại tệ (ví dụ VND/USD) hoặc giá ngoại tệ so với nội tệ (USD/VND). Để thống nhất, trong chương này chúng ta định nghĩa tỉ giá theo cách thứ nhất.



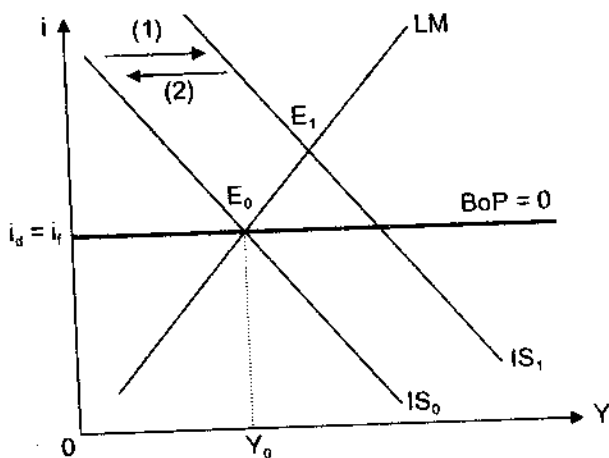
Hình 4.8: Đường BoP

Đến đây, chúng ta có thể kết hợp đường BoP với mô hình IS-LM ở phần trước để xem xét toàn diện hiệu lực của chính sách tài khoá và tiền tệ trong điều kiện toàn cầu hoá. Tuy nhiên, tác động của hai chính sách này còn phụ thuộc vào chế độ tỉ giá mà một quốc gia theo đuổi. Ở hai thái cực là chế độ tỉ giá cố định và thả nổi. Trong chế độ tỉ giá cố định, chính phủ cam kết duy trì một tỉ giá định trước. Bất cứ khi nào sự biến động của nền kinh tế có nguy cơ đe dọa phá vỡ tỉ giá cam kết thì chính phủ sẽ mua vào (hoặc bán ra) dự trữ ngoại tệ để đưa tỉ giá quay về mức ban đầu. Còn trong chế độ tỉ giá thả nổi, tỉ giá sẽ do thị trường tự điều tiết và chính phủ không can thiệp. Trên thực tế, nhiều nước còn áp dụng một chế độ tỉ giá ít cực đoan hơn hai chế độ trên, như tỉ giá cố định có điều chỉnh hay tỉ giá thả nổi có kiểm soát. Trong khuôn khổ chương này, chúng ta không xét đến chế độ tỉ giá như vậy.

2.2.1. Đối với nền kinh tế nhỏ và áp dụng tỷ giá hối đoái thả nổi

Trong phần này, chúng ta đi sâu phân tích tác động của chính sách tài khoá và tiền tệ mở rộng. Kết luận này không chỉ khi áp dụng cho các chính sách thắt chặt.

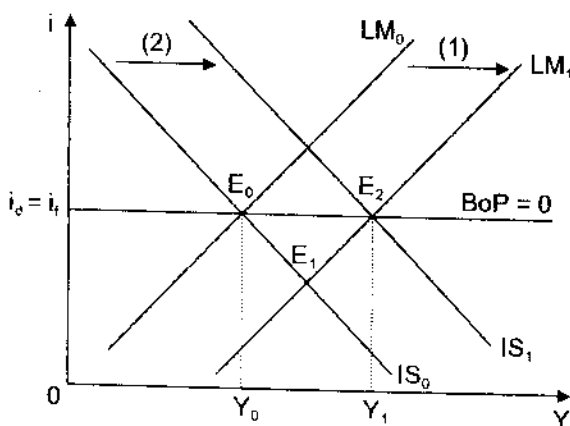
Chính sách tài khoá mở rộng. Giả sử nền kinh tế lúc đầu ở trạng thái cân bằng cán cân thanh toán E_0 . Chính phủ muốn tăng chi tiêu trong nước bằng cách tăng mua sắm của chính phủ hoặc cắt giảm thuế. Chính sách tài khoá mở rộng này đã làm dịch chuyển đường IS sang phải như mũi tên (1) trong Hình 4.9 đã thể hiện. Nền kinh tế lúc này cân bằng tại điểm E_1 , tại đó lãi suất trong nước đã cao hơn lãi suất quốc tế.



Hình 4.9: Tác động của chính sách tài khoá mở rộng dưới chế độ tỷ giá thả nổi

Điều này sẽ kích thích một luồng vốn vào mới để cân bằng lại lãi suất. Tuy nhiên, khi đó, cung ngoại hối sẽ lớn hơn cầu ngoại hối. Hiện tượng này khiến cho đồng nội tệ lên giá. Do đó, xuất khẩu giảm và nhập khẩu tăng. Kết hợp cả hai xu hướng này sẽ làm tổng cầu giảm và đường IS dịch chuyển sang trái như mũi tên (2). Quá trình này tiếp diễn cho tới khi lãi suất trong nước trở lại vị trí cũ và nền kinh tế trở lại điểm cân bằng E_0 . Như vậy, dưới chế độ tỷ giá hối đoái thả nổi và vốn chu chuyển hoàn hảo, chính sách tài khoá vô hiệu. Điều này hoàn toàn ngược với trường hợp nền kinh tế đóng: sự mở rộng tài khoá làm tăng sản lượng.

Chính sách tiền tệ mở rộng. Khác với chính sách tài khoá, chính sách tiền tệ trong điều kiện nền kinh tế nhỏ có vốn lưu chuyển hoàn toàn tự do và áp dụng chế độ tỷ giá linh hoạt sẽ có tác dụng lớn nhất. Điều này được phân tích qua Hình 4.10.



Hình 4.10: Tác động của chính sách tiền tệ mở rộng dưới chế độ tỷ giá thả nổi

Giả sử nền kinh tế ở trạng thái cân bằng tại điểm E_0 . Nếu chính phủ áp dụng chính sách tiền tệ mở rộng, sẽ làm cung tiền tăng lên. Đường LM dịch chuyển sang phải theo mũi tên (1) và cân bằng mới là E_1 . Tại điểm E_1 , với tỷ giá như cũ, thị trường hàng hoá và tiền tệ đều ở trạng thái cân bằng, nhưng lãi suất đã giảm dưới mức cân bằng quốc tế. Kết quả, luồng vốn bằng ngoại tệ sẽ chảy ra khỏi quốc gia, làm xấu đi cán cân tài khoản vốn. Nếu các yếu tố khác không đổi thì điều này làm thiếu cung ngoại hối và tỉ giá danh nghĩa sẽ tăng.

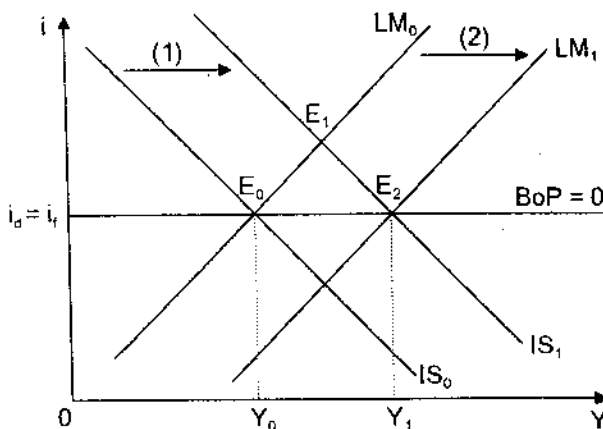
Tỉ giá tăng (hay đồng nội tệ mất giá) sẽ kích thích xuất khẩu và hạn chế nhập khẩu, điều đó làm tổng cầu tăng, đường IS dịch chuyển sang phải theo chiều mũi tên (2) và quá trình này tiếp diễn cho đến khi lãi suất trong nước quay về vị trí cân bằng với lãi suất quốc tế. Nền kinh tế sẽ cân bằng ở E_2 . Kết quả của biện pháp tăng cung tiền làm sản lượng tăng và tăng tỷ giá hối đoái.

Mặc dù trong nền kinh tế mở, chính sách tiền tệ ảnh hưởng đến sản lượng như trong nền kinh tế đóng, nhưng cơ chế tác động tiền tệ lại khác nhau. Trong nền kinh tế đóng, biện pháp tăng cung tiền làm giảm lãi suất và thúc đẩy đầu tư. Trong nền kinh tế nhỏ và mở cửa, lãi suất được cố định ở mức lãi suất thế giới. Ngay sau khi tăng cung tiền tạo áp lực làm giảm lãi suất trong nước, vốn sẽ chảy ra khỏi nền kinh tế. Luồng vốn chảy ra này sẽ làm tỷ giá hối đoái tăng, điều đó làm tăng xuất khẩu ròng. Do vậy, trong nền kinh tế nhỏ và mở cửa, chính sách tiền tệ tác động tới sản lượng thông qua việc làm thay đổi tỷ giá hối đoái, chứ không phải lãi suất.

2.2.2. Đối với nền kinh tế nhỏ và áp dụng tỷ giá hối đoái cố định

Đến đây, chúng ta chuyển qua xem xét trường hợp quốc gia đó áp dụng chế độ tỉ giá hối đoái cố định.

Chính sách tài khoá mở rộng. Giả sử chính phủ quyết định sử dụng chính sách tài khoá mở rộng như đã minh hoạ trong Hình 4.11. Chính sách này làm dịch chuyển đường IS sang phải theo mũi tên (1).

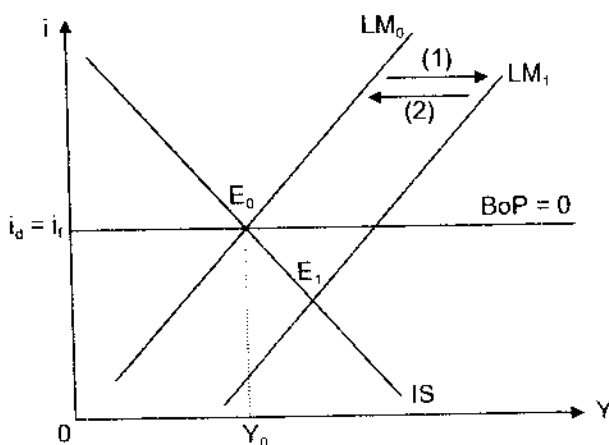


Hình 4.11: Tác động của chính sách tài khoá mở rộng dưới chế độ tỉ giá cố định

Nền kinh tế trong nước có sự gia tăng sản lượng cùng với lãi suất. Lãi suất trong nước cao hơn lãi suất quốc tế sẽ thu hút các nhà đầu tư, vốn nước ngoài chảy vào trong nước, gây ra hiện tượng dư cung ngoại hối. Đồng nội tệ trở nên có giá non và tỷ giá hối đoái giảm. Cho đến lúc này, mọi việc không có gì khác trường hợp tỉ giá thả nổi. Tuy nhiên, do chính phủ

đã cam kết cố định tỷ giá nên lúc này, NHTW phải tung tiền nội tệ ra để mua ngoại tệ. Điều đó làm đường LM dịch chuyển sang phải theo chiều mũi tên (2).

Điều này làm cho sản lượng tăng, lãi suất giảm xuống. Điểm cân bằng mới sẽ được xác lập tại điểm E_1 khi lãi suất trong nước bằng lãi suất quốc tế. Như vậy, ngược lại với trường hợp tỷ giá thả nổi, sự mở rộng tài khoá trong điều kiện tỷ giá cố định làm tăng tổng cầu và *chính sách tài khoá đã phát huy tác dụng lớn nhất*.



Hình 4.12: Tác động của chính sách tiền tệ mở rộng dưới chế độ tỷ giá cố định

Chính sách tiền tệ mở rộng. Nếu chính phủ quyết định thực hiện chính sách tiền tệ mở rộng, như trong Hình 4.12, cung tiền tăng làm đường LM dịch chuyển sang phải theo chiều mũi tên (1) tới điểm cân bằng mới E_1 lãi suất trong nước giảm xuống dưới mức lãi suất quốc tế. Lúc này, lãi suất

giảm đã khiến vốn chuyển ra nước ngoài, gây ra hiện tượng thiếu cung ngoại hối, đồng nội tệ mất giá. Để duy trì tỷ giá cố định, NHTW phải can thiệp bằng cách bán ra ngoại tệ.

Do vậy, cung tiền giảm, đường LM dịch chuyển sang trái theo chiều mũi tên (2). Quá trình này tiếp diễn cho đến khi trở lại trạng thái cân bằng cũ. Như vậy, *dưới chế độ tỷ giá cố định chính sách tiền tệ hoàn toàn vô hiệu.*

Hiệu lực của các chính sách ổn định kinh tế vĩ mô trong điều kiện nền kinh tế mở, nhỏ có vốn chu chuyển hoàn hảo được tổng kết lại trong Biểu 4.1.

Biểu 4.1: Tác dụng của các chính sách tài khoá và tiền tệ mở rộng trong điều kiện một nền kinh tế nhỏ, mở cửa và vốn chu chuyển hoàn hảo

Chế độ tỷ giá	Chính sách tài khoá mở rộng	Chính sách tiền tệ mở rộng
Tỷ giá thả nổi	Sản lượng không đổi Lãi suất không đổi Tỷ giá giảm	Sản lượng tăng Lãi suất không đổi Tỷ giá tăng
Tỷ giá cố định	Sản lượng tăng Lãi suất không đổi Tỷ giá cố định	Sản lượng không đổi Lãi suất không đổi Tỷ giá cố định

Tóm lại, khi hội nhập kinh tế, các quốc gia sẽ phải đương đầu với rất nhiều yếu tố gây ra sự bất ổn định cho nền kinh tế. Và đặc biệt việc kiểm soát các yếu tố này còn khó khăn hơn nhiều so với trong nền kinh tế đóng. Chính phủ các quốc gia này vẫn có thể tiếp tục sử dụng chính sách tài khoá và tiền tệ để ổn định và phát triển kinh tế. Tuy nhiên, khi áp dụng cần phải lưu ý hai vấn đề:

Thứ nhất, không thể đồng thời cùng một lúc thực hiện 3 mục tiêu đó là duy trì tỷ giá hối đoái cố định, chu chuyển vốn tự do và duy trì chính sách tiền tệ độc lập. Vì thế, bộ ba mục tiêu vĩ mô này còn được gọi là *bộ ba bất khả thi*.

Thứ hai, khi mức độ liên kết ở cấp cao, các quốc gia không thể độc lập trong việc sử dụng các công cụ chính sách tài khoá và tiền tệ để ổn định nền kinh tế mà phải có sự phối hợp với nhau trong việc thực thi các chính sách.

3. CHÍNH PHỦ VIỆT NAM VỚI VIỆC SỬ DỤNG CHÍNH SÁCH TÀI KHOẢ, TIỀN TỆ ĐỂ ỔN ĐỊNH KINH TẾ VĨ MÔ TRONG ĐIỀU KIỆN HỘI NHẬP

Bước vào thập niên 80, nền kinh tế Việt Nam vẫn phải đương đầu với nhiều khó khăn. Chính vì vậy, Đảng và Chính phủ Việt Nam đã tiến hành công cuộc đổi mới bắt đầu từ năm 1986. Để đáp ứng yêu cầu ổn định và phát triển kinh tế, Việt Nam đã chú trọng nhiều hơn đến hệ thống chính sách kinh tế vĩ mô. Trong đó, chính sách tiền tệ và tài khoá được đánh giá là có vai trò quan trọng hơn cả. Phần này sẽ tóm lược lại việc sử dụng hai chính sách đó của Việt Nam kể từ sau năm 1986 đến nay, đồng thời chỉ ra những tồn tại cần khắc phục trong giai đoạn phát triển tới.

3.1. Thời kỳ từ khi bắt đầu đổi mới đến trước khủng hoảng châu Á (1986 - 1996)

3.1.1. Giai đoạn 1986 - 1990

Bước vào giai đoạn này, tình hình kinh tế - xã hội vẫn còn rất nhiều khó khăn: Sản xuất tăng chậm, lưu thông không thông suốt, phân phối rối ren làm cho nền kinh tế tài

chính mất cân đối nghiêm trọng. Cơ cấu giá cả không tương thích và sự rối loạn trong lưu thông vốn đã gây nhiều tác động xấu cho nền kinh tế. Mặc dù Việt Nam đã từng bước tiến hành tự do hoá giá cả một số mặt hàng chủ chốt nhằm thúc đẩy kinh tế phát triển thông qua thị trường và đã thu được một số kết quả nhất định, nhưng việc tự do hoá giá cả này cũng dẫn đến sự rối loạn cơ cấu và mặt bằng giá cả chung, trong đó có lãi suất. Hậu quả là tình trạng rối loạn trong lưu thông vốn. Chính điều này đã làm cho nền kinh tế mất cân đối trầm trọng hơn nữa, đặc biệt tạo điều kiện cho lạm phát leo thang.

Bên cạnh đó, hậu quả đi ngay sau sự rối loạn lưu thông vốn là các DNNN gặp khó khăn trong việc huy động vốn cho nhu cầu đầu tư trung và dài hạn nhằm điều chỉnh cơ cấu và đổi mới công nghệ. Ngoài ra, khu vực này đang phải chịu sự tác động lớn do nguồn viện trợ nước ngoài bị cắt giảm đột ngột nên gặp nhiều khó khăn trong việc tìm kiếm thị trường cung ứng nguyên vật liệu thay thế. Để tránh những cú sốc đột ngột đối với các DNNN, việc bao cấp trực tiếp từ ngân sách đối với loại hình doanh nghiệp này tiếp tục được duy trì. Điều này đã làm cho tình trạng thâm hụt ngân sách trầm trọng hơn. Chính vì vậy, Ngân hàng Nhà nước có nhiệm vụ tăng cung tín dụng bù đắp bội chi ngân sách, kết quả là lạm phát tiếp tục gia tăng.

Có thể nói, vấn đề nổi cộm trong giai đoạn này của nền kinh tế Việt Nam chính là lạm phát. Tỷ lệ lạm phát tăng nhanh qua các năm đã ảnh hưởng rất lớn đến hoạt động sản xuất và đời sống dân cư. Cũng như các quốc gia khác, Việt Nam đã nhận thức được hậu quả nghiêm trọng của lạm phát. Tuy nhiên, do không xác định được chính xác nguyên nhân

nên giải pháp đưa ra không những không giải quyết được vấn đề mà còn làm nó trầm trọng hơn. Ví dụ như có quan điểm cho rằng nguyên nhân lạm phát của Việt Nam là sản xuất kém phát triển và mất cân đối cung cầu hiện vật nên các biện pháp kinh điển được áp dụng là tìm cách đẩy mạnh sản xuất và phân phối, sao cho cân bằng quỹ hàng hoá ít ỏi. Chính vì vậy xảy ra hiện tượng tỷ lệ lạm phát đang ở mức rất cao nhưng vẫn phải tiếp tục tăng cung tiền để đáp ứng nhu cầu lớn về tiền của nền kinh tế. Hậu quả làm cho lạm phát nghiêm trọng hơn. Thực tế, lạm phát ở Việt Nam là do “cầu kéo” nên để kiềm chế lạm phát cần phải áp dụng chính sách tài khoá và tiền tệ thắt chặt. Chính vì đã nhận thức được nguyên nhân trực tiếp của lạm phát là do có quá nhiều tiền trong lưu thông nên chính phủ Việt Nam đã sử dụng chính sách tài khoá và tiền tệ làm giải pháp chủ yếu để chống và kiểm soát lạm phát. Cụ thể như sau:

Đối với chính sách tài khoá. Bên cạnh việc đổi mới trong công tác thu và nguồn thu để tăng cường nguồn thu cho NSNN, Chính phủ Việt Nam đã liên tục cắt giảm các khoản chi tiêu bất hợp lý nhằm giảm bớt tình trạng thâm hụt NSNN. Đặc biệt kiên quyết xoá bỏ dần bao cấp đối với DNNN. Điều này có ý nghĩa rất quan trọng vì trước đây, để bù đắp thâm hụt ngân sách, hàng năm Việt Nam đã phải sử dụng đến biện pháp phát hành tiền, khiến cho lạm phát trầm trọng hơn.

Đối với chính sách tiền tệ. Bên cạnh việc đổi mới tổ chức hệ thống và cơ chế hoạt động kinh doanh của các ngân hàng, Việt Nam đã từng bước sử dụng các công cụ của chính sách tiền tệ để điều hành nền kinh tế, đặc biệt là công cụ lãi

suất tín dụng để kiểm soát cung tiền. Kết quả bước đầu đã điều chỉnh hợp lý khối lượng tiền tệ lưu thông, góp phần tích cực vào việc lập lại cân đối tiền - hàng, ổn định sức mua của đồng tiền, đáp ứng nhu cầu về tiền để mở rộng sản xuất và lưu thông hàng hoá.

Chính sách tín dụng đã được đổi mới theo hướng xoá bỏ dần bao cấp qua tín dụng và thu hút tiền gửi vào ngân hàng bằng cách xác định lãi suất dương. Với việc qui định mức lãi suất tiền gửi rất cao nhằm huy động vốn tiền mặt, rút bớt tiền ra khỏi lưu thông, lạm phát đã được kiểm soát. Có thể nói, chính sách lãi suất được sử dụng như là công cụ chủ đạo trong việc kiềm chế lạm phát. Tuy nhiên, chính sách lãi suất này không được điều chỉnh kịp thời cho phù hợp với thực tế nên đã gây ra tình trạng rối loạn thị trường vốn như sự sụp đổ hàng loạt quỹ tín dụng trong năm 1990. Ngoài ra, chính sách tiền tệ ở giai đoạn này chưa thể hiện được là công cụ sắc bén vừa có hiệu lực về pháp lý, vừa có hiệu quả về mặt kinh tế để điều tiết lưu thông tiền tệ, ổn định giá trị đồng tiền. Tín dụng ngân hàng mới chỉ được coi như công cụ cấp tiền, vốn cho các tổ chức kinh tế quốc doanh và tập thể sản xuất kinh doanh.

Mặc dù còn có hạn chế nhất định trong việc sử dụng các công cụ của chính sách tài khoá và tiền tệ nhưng không thể phủ nhận được vai trò quan trọng của hai chính sách này, đặc biệt là chính sách tiền tệ trong việc khống chế lạm phát ở Việt Nam. Kết quả, lạm phát đã giảm từ 774,7% năm 1986 xuống còn 34,7% năm 1989 và nền kinh tế bước đầu đạt tốc độ tăng trưởng đáng khích lệ (Biểu 4.2).

Biểu 4.2: Tăng trưởng kinh tế và lạm phát của Việt Nam, giai đoạn 1986 - 1990

Đơn vị tính: %

Năm	1986	1987	1988	1989	1990
Tốc độ tăng trưởng	2,8	3,6	6,0	4,7	5,1
Tốc độ lạm phát	774,7	223,1	393,8	34,7	67,1

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám hàng năm.

3.1.2. Giai đoạn 1991-1997

Mặc dù đã kiểm chế và đẩy lùi được lạm phát nhưng nền kinh tế vẫn còn trong tình trạng khó khăn, thể hiện ở tốc độ tăng trưởng của giai đoạn trước đó thấp và không ổn định, diễn biến lạm phát thất thường. Trước thực tế đó, chính phủ Việt Nam đã quyết tâm đẩy mạnh công cuộc đổi mới, trong đó sử dụng linh hoạt hơn các chính sách tài khoá và tiền tệ để ổn định nền kinh tế vĩ mô.

Đối với chính sách tài khoá. Tiếp tục thực hiện chính sách tài khoá thắt chặt. Các công cụ của chính sách tài khoá được sử dụng hiệu quả hơn đã góp phần rất lớn trong việc đẩy lùi lạm phát ở Việt Nam. Cụ thể:

Thuế đã được sử dụng như là một công cụ để ổn định và phát triển nền kinh tế. Bằng việc áp dụng thuế ưu đãi đã thu hút được một lượng vốn đầu tư để đáp ứng nhu cầu đầu tư phát triển kinh tế. Đặc biệt, các dự án vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đã góp phần giải quyết được tình trạng thiếu vốn đầu tư và phải bù đắp bằng phát hành tiền.

Về vấn đề chi ngân sách, chủ trương là hạn chế và tiến tới xoá bỏ hình thức chi bao cấp cho khu vực kinh tế nhà nước từ nguồn chi ngân sách. Trong giai đoạn 1991-1994, mục tiêu này được thực hiện khá tốt, nhưng sau đó do hiệu quả hoạt động của khu vực này có xu hướng giảm sút nên chi cho khu vực kinh tế nhà nước lại được hồi phục dưới dạng hỗ trợ đầu tư, tín dụng đầu tư nhà nước, khoan nợ xoá nợ, trợ cấp bù lỗ... Do đó, mục tiêu cân đối ngân sách trong giai đoạn này khó được thực hiện hơn.

Đối với chính sách tiền tệ. Việc xây dựng và thực hiện chính sách tiền tệ như là một công cụ ổn định kinh tế vĩ mô đã thực sự phát huy. Các công cụ như lãi suất tín dụng, hạn mức tín dụng, lãi suất vay chiết khấu đã được sử dụng hữu hiệu để kiểm soát và điều tiết lưu thông tiền tệ. Trong đó, việc chính phủ Việt Nam từng bước chuyển dần từ thực hiện chính sách lãi suất âm sang thực hiện lãi suất dương (tháng 6/1991 đã thực hiện triệt để lãi suất dương) đã góp phần quan trọng vào công cuộc ổn định và phát triển kinh tế.

Có thể nói, so với giai đoạn trước, vai trò của chính sách tài khoá và tiền tệ trong ổn định kinh tế vĩ mô rõ nét hơn. Đặc biệt đối với chính sách tiền tệ, các công cụ của chính sách đã được chính phủ Việt Nam sử dụng khá hiệu quả. Sự phối kết hợp các công cụ của hai chính sách này đã kích thích đầu tư, góp phần thúc đẩy nền kinh tế phát triển. Kết quả, tốc độ tăng trưởng giai đoạn này đạt được cao nhất từ trước đến nay, đặc biệt đã kiềm chế được sự gia tăng của lạm phát (Biểu 4.3).

Biểu 4.3: Tăng trưởng kinh tế và lạm phát của Việt Nam, giai đoạn 1991-1997

Đơn vị tính: %

Năm	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Tốc độ tăng trưởng	5,8	8,7	8,1	8,8	9,5	9,3	8,2
Lạm phát	67,6	17,5	5,2	14,4	12,7	4,5	3,6

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám hàng năm.

3.2. Thời kỳ sau khủng hoảng tài chính - tiền tệ châu Á đến nay (1998 đến nay)

Bước vào giai đoạn này, Việt Nam phải đương đầu với sự tác động của cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ trong khu vực. Mặc dù không bị rơi vào vòng xoáy của cuộc khủng hoảng nhưng nền kinh tế cũng phải chịu sự tác động khá nặng nề. Hoạt động xuất, nhập khẩu gặp nhiều khó khăn vì tốc độ tăng trưởng kinh tế của các nước trong khu vực giảm mạnh do đang phải chịu sự tác động của khủng hoảng. Một số nước trong khu vực tiến hành phá giá đồng tiền nên cũng làm cho sức cạnh tranh của hàng hoá Việt Nam trên thị trường quốc tế giảm, dẫn đến xuất khẩu giảm.

Bên cạnh đó, việc huy động vốn đầu tư trong nước cũng trở nên khó khăn hơn do biến động của tỷ giá đồng Việt Nam so với đôla Mỹ và do tác động của khủng hoảng khu vực, nên các nhà đầu tư trong nước có biểu hiện co cụm lại, làm cho đầu tư trong nước vốn đã kém sôi động lại càng bị nguội lạnh hơn. Các nguồn tiền gửi tiết kiệm có xu hướng chuyển nhanh thành ngoại tệ mạnh và các tài sản quý khác để tích trữ. Điều

đó càng gây khó khăn thêm cho việc huy động vốn của các ngân hàng.

Ngoài ra, vốn FDI bị ảnh hưởng nhiều vì các nước có vốn đầu tư đứng đầu ở Việt Nam lại là các nước đang chịu tác động của khủng hoảng. Do đó, các nhà đầu tư gặp nhiều khó khăn về tài chính. Kết quả, có rất nhiều dự án đầu tư phải giảm tiến độ thực hiện hoặc tạm hoãn đầu tư vào Việt Nam.

Nền kinh tế có dấu hiệu bất ổn định lớn, thể hiện ở tốc độ tăng trưởng kinh tế giảm sút, đặc biệt là giá cả liên tục giảm, kéo dài và đạt mức âm vào năm 2000. Đây là một hiện tượng không chấp nhận được ở một quốc gia đang trong giai đoạn đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá và tăng trưởng nhanh. Chính vì vậy, để thực hiện mục tiêu ổn định và phát triển kinh tế, chính phủ Việt Nam đã sử dụng một loạt các giải pháp. Trong đó giải pháp kích cầu bắt đầu thực hiện từ năm 1999 được coi là giải pháp chủ yếu giúp nền kinh tế thoát khỏi tình trạng suy thoái. Trong đó, hai công cụ là lãi suất và chi tiêu của chính phủ đóng vai trò trọng tâm. Cụ thể:

Mặc dù thu ngân sách bị giảm, gây khó khăn lớn cho việc bảo đảm nhu cầu chi tiêu của chính phủ, nhưng chính phủ vẫn quyết định tăng chi tiêu để giúp nền kinh tế thoát khỏi tình trạng suy thoái. Các kế hoạch chi tiêu lớn như chi cho các chương trình, dự án XĐGN, đầu tư xây dựng phát triển mạng lưới giao thông, bê tông hoá hệ thống kênh mương... đã được thực hiện.

Cùng với việc tăng chi tiêu, chính phủ đã liên tục điều chỉnh lãi suất để kích thích đầu tư. Khác với các giai đoạn trước, chính phủ áp dụng chính sách tiền tệ thắt chặt để kiềm chế lạm phát, trong giai đoạn này, chính sách tiền tệ đã

được nói lỏng dần. Trước năm 1999, Ngân hàng Nhà nước điều hành lãi suất thông qua qui định trần lãi suất. Vào năm 1999, để thực hiện chủ trương kích cầu, Ngân hàng Nhà nước đã 5 lần điều chỉnh trần lãi suất cho vay bằng đồng Việt Nam. Và đến ngày 2 tháng 8 năm 2000, Ngân hàng Nhà nước quyết định chuyển từ cơ chế điều hành trần lãi suất sang cơ chế điều hành theo lãi suất cơ bản đối với cho vay bằng đồng Việt Nam và cơ chế lãi suất thị trường có quản lý đối với cho vay bằng ngoại tệ. Vào năm 2001, để tiếp tục thực hiện chủ trương kích cầu, Ngân hàng Nhà nước đã 4 lần điều chỉnh lãi suất cơ bản đối với các khoản cho vay bằng đồng nội tệ. Đến năm 2003, Ngân hàng Nhà nước quyết định áp dụng lãi suất tự do. Việc chuyển từ lãi suất trần sang lãi suất cơ bản cùng với biên độ dao động được ấn định và sang lãi suất tự do như hiện nay đã có tác động rất lớn để khuyến khích các thành phần kinh tế phát triển. Nhờ đó mà nhanh chóng giúp nền kinh tế thoát khỏi tình trạng suy thoái và tiếp tục phát triển.

Đi kèm với việc thay đổi lãi suất để kiểm soát lượng cung tiền, các công cụ khác của chính sách tiền tệ cũng được sử dụng như hạn mức tín dụng, lãi suất vay chiết khấu liên tục điều chỉnh để thực hiện chính sách tiền tệ nói lỏng. Đặc biệt vào năm 2000, Ngân hàng Nhà nước đã đưa hoạt động thị trường mở vào vận hành như một công cụ để kiểm soát cung tiền. Tuy nhiên, công cụ này chưa thực sự phát huy được vai trò trong thời gian qua.

Kết quả sự phối hợp trong điều hành chính sách tài khoá và tiền tệ đã giúp cho nền kinh tế ổn định và phát triển thể hiện ở tốc độ tăng trưởng kinh tế được hồi phục và tình trạng giảm phát đã dần được khắc phục (Biểu 4.4).

Biểu 4.4: Tăng trưởng kinh tế và lạm phát của Việt Nam, giai đoạn 1998-2003

Đơn vị tính: %

Năm	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Tốc độ tăng GDP thực tế	5,8	4,8	6,7	6,8	7,0	7,2
Tốc độ lạm phát	9,2	0,1	-0,6	0,8	4,0	3**

* Số ước tính

** Chỉ số CPI

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê hàng năm; Báo cáo tình hình kinh tế - xã hội năm 2003 của Chính phủ tại Kỳ họp thứ 4 Quốc hội khoá XI.

Như vậy, chính sách điều tiết kinh tế vĩ mô nổi bật nhất trong giai đoạn từ sau khủng hoảng đến nay của Việt Nam là kết hợp giữa chính sách tài khoá và tiền tệ để “kích cầu”. Bên cạnh những thành tựu đáng kể nêu trên, chính sách kích cầu cũng đã bộc lộ những hạn chế nhất định:

Thứ nhất, đa số các biện pháp kích cầu đều mang tính tình thế, ngắn hạn, chủ yếu tập trung vào việc tăng cầu để cân bằng với cung về hàng loạt sản phẩm đang bị ứ đọng (như xi măng, sắt thép...). Trong khi đó, chúng ta lại thiếu hẳn những biện pháp kiên quyết để xử lý nguyên nhân sâu xa của hiện tượng thiếu phát, đó là sự bất hợp lý trong cơ cấu cung, hay cơ cấu sản xuất.

Thứ hai, các biện pháp kích cầu nếu nhìn riêng lẻ có thể là hợp lý, nhưng nếu đặt trong tổng thể thì lại thiếu một sự nhất quán, đồng bộ, khiến nhiều khi chúng trở nên vận hành trái chiều và triệt tiêu lẫn nhau.

Chính vì thế, chính sách kích cầu đã không được những hiệu quả như mong muốn. Điều đó cho thấy chất lượng tăng trưởng của nước ta chưa vững chắc, xu thế giảm sút tốc độ tăng trưởng thực tế đã xuất hiện từ trước khủng hoảng, mà nguyên nhân sâu xa là do những yếu kém cơ cấu trong nội bộ nền kinh tế. Có thể kể đến những yếu kém cơ cấu nổi bật như: (i) cơ cấu xuất nhập khẩu chuyển dịch chậm, những mặt hàng xuất khẩu chủ lực vẫn chủ yếu là sản phẩm thô (nông khoáng sản thô) hoặc sản phẩm có hàm lượng công nghệ kỹ thuật thấp (dệt may, giày dép, lắp ráp điện tử...), còn các sản phẩm nhập khẩu chủ yếu vẫn là nguyên liệu phục vụ sản xuất thay thế nhập khẩu hoặc hàng tiêu dùng; (ii) cơ cấu sản xuất đang có xu hướng ưu tiên phát triển những ngành sử dụng nhiều vốn, ít lao động trong một đất nước có lợi thế so sánh về lao động dồi dào, giá rẻ; (iii) chính sách ngành cũng có xu hướng thiên về những ngành thay thế nhập khẩu, chậm nâng cao hiệu quả và năng lực cạnh tranh; (iv) KVTN được xem là một khu vực có hiệu quả cao trong việc tạo công ăn việc làm và XĐGN thì còn chưa được tạo đầy đủ các điều kiện thuận lợi để phát triển; (v) cơ cấu đầu tư có xu hướng thiên về các dự án cần nhiều vốn trong một quốc gia đang thiếu vốn, nhưng hiệu quả đầu tư không cao và thất thoát đầu tư lớn. Tất cả những yếu kém đó đòi hỏi phải có một tư duy phát triển mới và những biện pháp cải cách mạnh dạn hơn nữa trong giai đoạn tới.

Về tư duy phát triển, trong thời gian tới cần chuyển từ quan niệm chú trọng các mục tiêu nặng về kết quả định lượng sang nhấn mạnh các mục tiêu về chất, trong đó nâng cao sức cạnh tranh của nền kinh tế và sự bền vững của quá trình tăng trưởng là mục tiêu ưu tiên hàng đầu. Đồng thời,

Chương IV: Chính phủ với vai trò ổn định kinh tế vĩ mô...

mọi chính sách ổn định kinh tế của chính phủ phải xuất phát từ lợi ích phát triển tổng thể, dài hạn để giải quyết những vấn đề mang tính cục bộ, ngắn hạn.

Như vậy, chính sách tài khoá và tiền tệ trong những năm tới cần được hoàn thiện một cách nhất quán theo những phương hướng sau:

- Kiên quyết điều chỉnh cơ cấu đầu tư gắn liền với chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng phát huy lợi thế so sánh và lợi thế cạnh tranh. Muốn vậy, cần chấm dứt tư duy phát triển nghiêng về mô hình thay thế nhập khẩu, chuyển sang ưu tiên phát triển những ngành sử dụng nhiều lao động, có năng lực xuất khẩu. Với một số các dự án phát triển ngành thay thế nhập khẩu cần thiết, cần có luận cứ khoa học xác đáng và tầm nhìn dài hạn khi quyết định đầu tư.

- Thay đổi mạnh mẽ cơ chế đầu tư từ NSNN trên cơ sở phân định rõ chức năng chủ yếu của chính phủ là hỗ trợ phát triển và tạo lập cơ sở xã hội cho sự phát triển. Để làm được điều này, cơ cấu đầu tư từ vốn ngân sách phải giảm dần tỉ trọng đầu tư cho sản xuất kinh doanh và tăng dần tỉ trọng đầu tư cho các công trình KCHT kinh tế - xã hội và các dịch vụ công cộng khác.

- Giảm nỗ lực tối đa cho việc tạo lập đồng bộ hệ thống thể chế kinh tế thị trường theo định hướng XHCN.

Những năm tới là giai đoạn bản lề, có ý nghĩa quyết định đến việc đạt được các mục tiêu của công cuộc công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước và sự thành công của quá trình hội nhập nền kinh tế nước ta với nền kinh tế khu vực và thế giới. Vì thế, những nỗ lực cải cách theo hướng chú trọng vào chất lượng tăng trưởng là điều kiện tiên quyết và điều đó cần

được quán triệt đầy đủ trong việc hoạch định và thực thi các chính sách ổn định kinh tế vĩ mô.

CÂU HỎI ĐÚNG/SAI

Cho biết những nhận định dưới đây là đúng hay sai và giải thích vì sao?

1. Chính phủ có thể sử dụng chính sách tài khoá để làm tăng sản lượng nhưng không ảnh hưởng đến tình trạng thâm hụt NSNN.

2. Nếu chính phủ đồng thời sử dụng chính sách tài khoá mở rộng và tiền tệ mở rộng trong ngắn hạn thì có thể làm thay đổi lãi suất mà không ảnh hưởng đến mức sản lượng.

3. Khi nền kinh tế suy thoái, nếu chính phủ không can thiệp bằng các chính sách ổn định kinh tế vĩ mô thì nền kinh tế không thể tự điều chỉnh để quay về trạng thái cân bằng dài hạn.

4. Dưới chế độ tỉ giá cố định và vốn chu chuyển hoàn hảo, nền kinh tế nhỏ sẽ tái lập lại trạng thái cân bằng hoàn toàn thông qua sự thay đổi trong cán cân tài khoản vãng lai.

5. Dưới chế độ tỉ giá thả nổi và vốn chu chuyển hoàn hảo, nền kinh tế nhỏ tái lập lại trạng thái cân bằng hoàn toàn thông qua sự thay đổi trong cán cân tài khoản vốn.

6. Trong điều kiện vốn chu chuyển hoàn hảo, nếu lãi suất trong nước lớn hơn lãi suất quốc tế thì có thặng dư cán cân thanh toán.

7. Các chính sách ổn định kinh tế vĩ mô (tài khoá và tiền tệ) có tác dụng đến cả tổng cung và tổng cầu của nền kinh tế.

8. Chính sách tài khoá hoàn toàn không có tác dụng trong điều kiện nền kinh tế nhỏ, vốn chu chuyển hoàn hảo và thực hiện chế độ tỉ giá thả nổi.

9. Chính sách tiền tệ hoàn toàn không có tác dụng trong điều kiện nền kinh tế nhỏ, vốn chu chuyển hoàn hảo và thực hiện chế độ tỉ giá thả nổi.

10. Chính sách tiền tệ tác động đến tổng cầu qua cơ chế tác động đến đầu tư trong nền kinh tế đóng và qua cơ chế tác động đến tỉ giá trong nền kinh tế mở.

BÀI TẬP

1. Theo lý thuyết tổng cầu của Keynes, chính sách nào sau đây sẽ phù hợp với mục tiêu giảm tỉ lệ thất nghiệp của Chính phủ?

a. Giảm thuế và tăng chi tiêu của Chính phủ.

b. Phá giá đồng tiền, tăng thuế và giảm chi tiêu của Chính phủ.

c. Chỉ tăng thuế thu nhập và tăng chi tiêu của Chính phủ.

d. Phá giá đồng tiền, giảm thuế và giảm chi tiêu của Chính phủ.

2. Giả sử nền kinh tế đang ở mức sản lượng toàn dụng nhân công (tức là mức sản lượng trong đó tất cả các nguồn lực đã sử dụng hết). Chính phủ muốn giảm lãi suất để kích thích đầu tư, nhưng không muốn làm mức sản lượng thay đổi. Kết hợp chính sách nào dưới đây sẽ thoả mãn được mục tiêu đó?

- a. Chính phủ tăng thuế và NHTW tăng tỉ lệ dự trữ bắt buộc.
 - b. Chính phủ giảm chi tiêu ngân sách và NHTW mua trái phiếu chính phủ trên thị trường.
 - c. Chính phủ phá giá đồng tiền và NHTW giảm lãi suất tái cho vay chiết khấu.
 - d. Chính phủ tăng chi cho các chương trình trợ cấp và NHTW giảm lãi suất cho vay tái chiết khấu.
3. Hãy sử dụng mô hình IS-LM-BoP để giải thích tác động của chính sách tài khoá và tiền tệ thắt chặt trong điều kiện một nền kinh tế nhỏ, mở cửa và vốn chu chuyển hoàn hảo.
4. Vì sao chế độ tỉ giá cố định, chu chuyển vốn hoàn toàn tự do và chính sách tiền tệ độc lập lại được gọi là *bộ ba bất khả thi*? (Gợi ý: Bất khả thi ở đây được hiểu theo nghĩa không thể thoả mãn đồng thời cả ba mục tiêu trên).

Chương V

LỰA CHỌN CÔNG CỘNG

Trong việc định hình một chính phủ do con người quản lý, khó khăn lớn nằm ở chỗ trước hết, bạn phải đảm bảo chính phủ kiểm soát được những người được quản lý; và tiếp theo, phải đảm bảo chính phủ tự kiểm soát được bản thân mình.

- James Madison, 1788 -

Ở các chương trước, chúng ta đã biết đến hai loại hàng hoá - đó là HHCH và HHCC. Đối với HHCH, người ta thường sử dụng cơ chế thị trường để phân bổ nguồn lực, thông qua hệ thống giá cả thị trường. Giả sử thị trường của một HHCH lúc đầu cân bằng tại một điểm. Vì lý do nào đó, cầu về hàng hoá này tăng lên, đường cầu dịch chuyển lên phía trên, làm giá cả tăng lên, do đó các hãng sẽ sản xuất nhiều hơn. Như vậy, giá cả phản ánh thị hiếu của người tiêu dùng và truyền tín hiệu cho hãng sản xuất. Tương tự, nếu vì lý do nào đó mà hàng hoá được sản xuất với chi phí rẻ hơn, dẫn đến tăng cung, thì đường cung dịch chuyển sang phải, giá cả hạ xuống, do đó người tiêu dùng tăng cầu. Ở đây một lần nữa, giá cả truyền thông tin từ hãng sản xuất đến người tiêu dùng. Nhờ vậy, nguồn lực được phân bổ đạt hiệu quả Pareto.

Đối với HHCC thì hoàn toàn khác. Các cá nhân trực tiếp

bỏ phiếu hoặc bầu ra các đại diện của mình để bỏ phiếu cho một ngân sách công. Ở đây, có sự khác nhau lớn giữa cá nhân quyết định chi tiêu tiền của mình và một tổ chức đại diện cho cộng đồng quyết định chi tiêu tiền của xã hội. Vấn đề đặt ra là làm thế nào để đưa ra một quyết định tập thể đúng? Để trả lời câu hỏi này, chúng ta phải xem xét các nguyên tắc lựa chọn công cộng (LCCC).

1. LỢI ÍCH CỦA LỰA CHỌN CÔNG CỘNG

1.1. Khái niệm lựa chọn công cộng

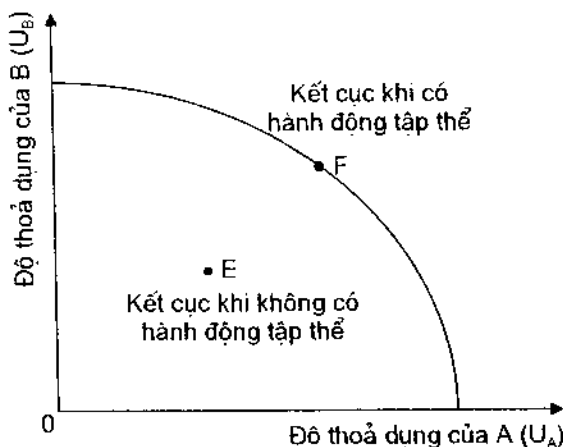
Lựa chọn công cộng là một quá trình mà trong đó ý muốn của các cá nhân được kết hợp lại trong một quyết định tập thể. Khác với lựa chọn cá nhân, LCCC có các đặc điểm sau:

- Nếu trong lựa chọn cá nhân, mỗi người tự đưa ra quyết định thì trong LCCC, quyết định của cá nhân lại được kết hợp trong một quyết định tập thể.
- Nếu trong lựa chọn cá nhân, quyết định của anh ta chỉ có tác dụng đối với bản thân anh ta thì trong LCCC, quyết định tập thể mang tính chất cưỡng chế, bắt buộc mọi người phải tuân thủ.

1.2. Lợi ích của LCCC

Một câu hỏi được đặt ra là: LCCC có lợi ích gì không? Để trả lời câu hỏi này, chúng ta hình dung một xã hội chỉ có hai nhóm người: A và B. Đó có thể là nhóm người giàu và nhóm người nghèo, nhóm ở thành thị và nhóm ở nông thôn... và giả định rằng mỗi nhóm đều có sở thích và lợi ích thống nhất với nhau. Hình 5.1 sau đây mô tả kết cục kinh tế khi có và khi

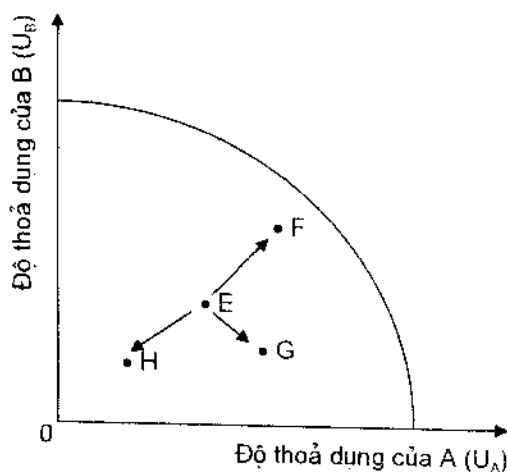
không có các hành động tập thể. Điểm E biểu thị một tình trạng "tự do vô chính phủ", trong đó các hàng hoá và dịch vụ công cộng (như đường sá, giáo dục, tiêm chủng cho trẻ em...) không được chính phủ cung cấp. Khi đó cuộc sống cộng đồng của dân cư rất nghèo nàn và lạc hậu.



Hình 5.1: Lợi ích của hành động tập thể

Trái lại, khi xã hội tập hợp lại với nhau và đưa ra các quyết định tập thể hợp lý (như chính phủ xây dựng đường cao tốc, hỗ trợ cho giáo dục và đào tạo, triển khai các chương trình y tế cộng đồng...) sẽ góp phần thúc đẩy sự gia tăng nhanh chóng của năng suất lao động, góp phần đạt được hiệu quả Pareto. Điều này được biểu thị bằng sự di chuyển từ điểm E nằm bên trong đến một điểm F nằm trên đường khả năng thoả dụng như Hình 5.1.

Tuy nhiên, không phải khi nào LCCC cũng có hiệu quả như mong muốn.



Hình 5.2: Các kết cục có thể xảy ra khi có hành động tập thể

Trong thực tế, LCCC thường mang lại các kết cục sau:

Thứ nhất và có lẽ là hiếm thấy, là các kết cục có hại nảy sinh khi chính phủ tiến hành các hành động gây thiệt hại cho mọi người. Điều này biểu thị bằng sự di chuyển từ điểm E đến điểm H trong Hình 5.2.

Thứ hai, các kết cục đơn thuần chỉ mang tính chất phân phối lại như được minh hoạ bằng sự di chuyển từ điểm E đến điểm G trong Hình 5.2.

Trong trường hợp này, chính phủ có thể đánh thuế một nhóm người để làm lợi cho nhóm kia, hoặc đánh thuế quan đối với một số sản phẩm hàng hoá làm lợi cho người sản xuất trong nước nhưng lại có hại đối với người tiêu dùng. Trong hình vẽ, độ thoả dụng của nhóm A tăng nhưng đổi lại, độ thoả dụng của nhóm B giảm.

Thứ ba, hành động tập thể có thể tạo ra hoàn thiện Pareto, làm tất cả mọi người cùng được lợi và không ai bị thiệt. Hoàn thiện Pareto được thể hiện bằng sự di chuyển từ điểm E đến điểm F (như trong Hình 5.2).

Khi nào các quyết định tập thể rơi vào một trong ba trường hợp trên là một câu hỏi thực tiễn. Phần tiếp theo của chương sẽ lần lượt bàn về các nguyên tắc và những vấn đề nảy sinh liên quan đến LCCC khi các cá nhân được trực tiếp biểu đạt ý nguyện của mình qua lá phiếu (cơ chế biểu quyết trực tiếp) và khi họ phản ánh những ý nguyện đó qua những cá nhân hay tổ chức trung gian đại diện cho họ (cơ chế biểu quyết đại diện).

2. LỰA CHỌN CÔNG CỘNG TRONG CƠ CHẾ BIỂU QUYẾT TRỰC TIẾP

2.1. Các nguyên tắc lựa chọn công cộng

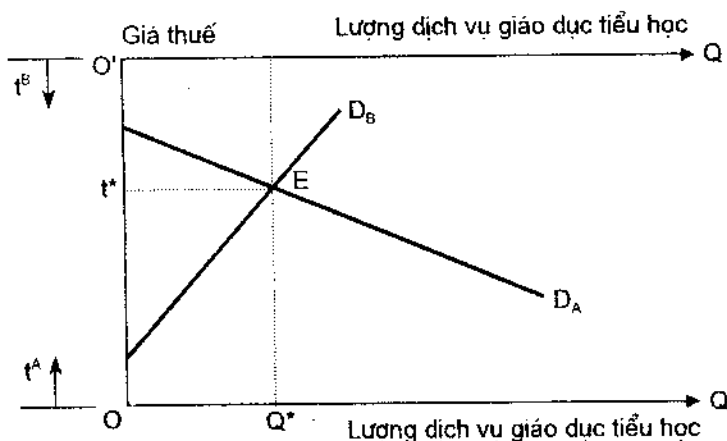
2.1.1. Nguyên tắc nhất trí tuyệt đối

Nguyên tắc nhất trí tuyệt đối là một nguyên tắc quy định: Một quyết định chỉ được thông qua khi và chỉ khi có sự thống nhất (đồng ý) của tất cả các thành viên trong một cộng đồng nào đó. Có nhiều nhà kinh tế, toán học đã mô hình hóa nguyên tắc này, một trong số đó là nhà kinh tế học người Thụy Điển Erik Lindahl (1919-1958) và người ta gọi mô hình của ông là mô hình Lindahl.

a. Nội dung của mô hình Lindahl

Để đơn giản, chúng ta giả sử có 2 cá nhân A và B cùng tiêu dùng một hàng hóa công cộng là giáo dục tiểu học, gọi là A^A

là giá thuế mà người A phải trả cho giáo dục tiểu học và tương tự, t^B là giá thuế của người B phải trả. Vì chỉ có 2 người tiêu dùng giáo dục nên $t^A + t^B = 1$. Điều này được mô tả bằng Hình 5.3. Trong hình vẽ này, trục hoành thể hiện số lượng dịch vụ giáo dục tiểu học, trục tung OO' mô tả giá thuế cho mỗi đơn vị dịch vụ giáo dục tiểu học. Giá thuế của người A (t^A) được tính từ gốc tọa độ O và giá thuế của người B (t^B) được tính từ gốc O' . Đường D_A biểu thị đường cầu của người A về dịch vụ giáo dục tiểu học xuất phát từ gốc O và đường D_B biểu thị đường cầu của người B về hàng hóa này xuất phát từ gốc O' .



Hình 5.3: Mô hình Lindahl

Đến đây, cần nhắc lại một tính chất sử dụng HHCC đã được đề cập ở chương II là cả xã hội cùng tiêu dùng chung một lượng HHCC như nhau. Vì vậy, đòi hỏi nhất thiết phải đi đến một mức sản lượng được tất cả mọi người nhất trí thì mới đạt cân bằng giữa cung và cầu về HHCC.

Thật vậy, nhìn vào Hình 5.3 ta nhận thấy: Nếu t^A lớn hơn t^* (hay tương ứng là t^B nhỏ hơn $1-t^*$) thì người A sẽ lựa chọn lượng dịch vụ giáo dục tiểu học nhỏ hơn Q^* , còn người B lựa chọn lượng giáo dục tiểu học lớn hơn Q^* . Ngược lại, nếu t^A nhỏ hơn t^* (tức là t^B lớn hơn $1-t^*$) thì người A lựa chọn lượng dịch vụ giáo dục tiểu học lớn hơn và người B lựa chọn lượng dịch vụ nhỏ hơn Q^* . Khi đó hai cá nhân đều chưa nhất trí chung về một lượng dịch vụ giáo dục tiểu học cần được cung cấp.

Nhưng nếu t^A của người A tăng dần cho đến t^* và t^B của người B giảm dần cho đến $1-t^*$ thì cả hai cá nhân A và B đều nhất trí lựa chọn dịch vụ giáo dục tiểu học là Q^* . Ở đây, có một sự tương tự khá lớn giữa vai trò của giá thuế trong mô hình Lindahl với vai trò của giá cả thị trường đối với HHCN. Nhưng có một điều khác quan trọng: Nếu trong thị trường HHCN, cả A và B cùng phải trả một giá như nhau thì ở đây, mỗi người trả giá thuế khác nhau, anh A trả giá thuế O^A , anh B trả giá thuế O^B . Giá thuế đó còn được gọi là giá Lindahl và cân bằng trong mô hình này còn gọi là cân bằng Lindahl. *Cân bằng Lindahl là một cặp giá Lindahl mà tại cặp giá đó, mỗi cá nhân đều nhất trí về một lượng HHCC như nhau. Đó là bản chất của nguyên tắc nhất trí tuyệt đối.*

b. Tính khả thi của mô hình Lindahl

Mô hình Lindahl cho biết sự phân chia giá thuế và mức cung cấp HHCC được tất cả mọi người đồng ý. Vậy làm thế nào đạt được trạng thái cân bằng Lindahl? Để đạt được điều này, người ta phải từ từ công bố từng cặp giá thuế, giả sử người ta tuyên bố cặp giá thuế thứ nhất (t^A là bao nhiêu, t^B là bao nhiêu), căn cứ vào đường cầu của mình mà mỗi người lựa

chọn (bỏ phiếu) cho lượng dịch vụ giáo dục tiểu học của mình. Nếu sự lựa chọn là không nhất trí, người ta sẽ tuyên bố cấp giá thứ hai. Quá trình cứ tiếp diễn cho đến khi tất cả mọi người đều nhất trí một lượng dịch vụ giáo dục tiểu học cần được cung cấp. Sự quyết định ở đây cũng gần tương tự như quá trình thị trường, do đó *có thể đạt được sự phân bổ có hiệu quả Pareto*.

Tuy nhiên, sử dụng mô hình Lindahl có ba hạn chế lớn:

- Mô hình Lindahl giả sử mọi người lựa chọn rất trung thực với mong muốn của mình. Nhưng trong thực tế, mỗi người có thể không thật thà trong khi bỏ phiếu. Nếu người A dự đoán (biết trước) được giá thuế tối đa mà người B sẵn sàng chi trả thì người A có thể ép người B phải chi trả đúng như thế. Và người B cũng sẽ có hành động tương tự như vậy. Cách xử sự có tính toán này có thể ngăn cản việc đạt được cân bằng Lindahl. Kết quả là không có HHCC nào được cung cấp, vì tất cả mọi người đều không nhất trí hoặc xuất hiện "kẻ ăn không" như đã trình bày trong chương II. Đây là hạn chế lớn nhất của nguyên tắc nhất trí tuyệt đối. Để khắc phục hạn chế này, các nhà kinh tế tìm cách làm cho các cá nhân bộc lộ ý muốn của mình về lượng cầu HHCC và mức chi phí đóng góp. Để hiểu thêm vấn đề này, xem thêm Phụ lục chương V.

- Có thể phải mất nhiều thời gian để lựa chọn cấp giá thuế được tất cả mọi người đồng ý, do đó chi phí quyết định thường là cao, ít hiệu quả.

- Chính do biểu quyết theo nguyên tắc nhất trí tuyệt đối sẽ không thực hiện được nếu chỉ cần có một người phản đối nên nguyên tắc này rất khó áp dụng trong thực tế. Thực vậy,

hầu như bất cứ quyết định nào được đưa ra theo nguyên tắc này đều rất dễ dẫn đến nguy cơ giảm chân tại chỗ.

2.1.2. Nguyên tắc biểu quyết theo đa số (hay nguyên tắc biểu quyết theo đa số tương đối)

a. Nội dung của nguyên tắc biểu quyết theo đa số

Nguyên tắc biểu quyết theo đa số là một nguyên tắc quy định: Một vấn đề chỉ được thông qua khi và chỉ khi có hơn một nửa số người bỏ phiếu cùng nhất trí. Để hiểu rõ hơn nguyên tắc này, chúng ta có thể xem xét ví dụ sau: Một cộng đồng có 3 cử tri (cử tri 1, cử tri 2, cử tri 3) và họ phải lựa chọn 3 mức chi tiêu cho quốc phòng (A là mức chi tiêu ít nhất, B là mức chi tiêu trung bình, C là mức chi tiêu lớn nhất). Để đơn giản, chúng ta phải giả định rằng, dù mức chi tiêu nào được lựa chọn thì chi phí của nó cũng sẽ được chia sẻ đều cho các cá nhân. Căn cứ vào mức độ ưa thích của mình, sự lựa chọn của mỗi cá nhân được thể hiện ở Biểu 5.1 dưới đây.

Biểu 5.1: Lựa chọn của các cử tri

Lựa chọn	Cử tri 1	Cử tri 2	Cử tri 3
Ưu tiên 1	A	C	B
Ưu tiên 2	B	B	C
Ưu tiên 3	C	A	A

Biểu 5.1 cho thấy: Mỗi cột cho biết các cá nhân xếp hạng các phương án chi tiêu của mình. Cách biểu quyết ở đây là sẽ chọn 2 phương án chi tiêu bất kỳ cho đấu với nhau. Phương án nào thắng sẽ được tiếp tục đấu với phương án còn lại,

phương án thắng cử cuối cùng sẽ là phương án được lựa chọn. Cách biểu quyết như vậy còn gọi là *biểu quyết đầu cặp*.

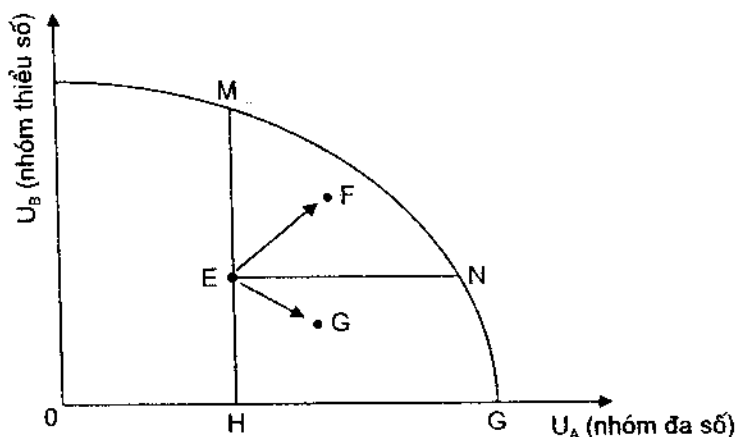
Giả sử trước tiên, người ta lựa chọn giữa 2 phương án A và B. Nhìn Biểu 5.1 ta thấy: Cử tri 1 bỏ phiếu cho phương án A, cử tri 2 và 3 bỏ phiếu cho phương án B. Vì thế, phương án B sẽ thắng với tỷ lệ phiếu 2/1. Tương tự, nếu lựa chọn giữa phương án B và C thì phương án B vẫn thắng với tỷ lệ phiếu 2/1 vì cử tri 2 bỏ phiếu cho C, còn cử tri 1 và 3 lại bỏ phiếu cho B. Như vậy, phương án B là phương án thắng tất cả các phương án còn lại và nó là phương án được lựa chọn theo nguyên tắc biểu quyết theo đa số. Chú ý rằng B thắng hoàn toàn không phụ thuộc vào việc sắp xếp thứ tự bỏ phiếu giữa cặp phương án nào trước. Điều đó có nghĩa là, cho dù chọn B và C hay A và C cho đấu cặp trước thì kết cục cuối cùng vẫn không thay đổi.

b. Hạn chế của nguyên tắc biểu quyết theo đa số

Sự áp chế của đa số. Nguyên tắc biểu quyết theo đa số cho phép mở rộng đáng kể khả năng ra quyết định công cộng so với nguyên tắc nhất trí tuyệt đối. Tuy nhiên, nó lại gây ra nguy cơ nhóm đa số áp chế lựa chọn của mình lên nhóm thiểu số. Nói cách khác, nhóm đa số có thể lợi dụng lợi thế đa số của mình để buộc xã hội phải thông qua những quyết định mà toàn bộ thiệt hại do nhóm thiểu số phải chịu.

Hình 5.4 cho thấy, xuất phát từ điểm E, nếu nguyên tắc nhất trí tuyệt đối chỉ chấp nhận những lựa chọn nào nằm trong cung phản tư MEN thì nguyên tắc biểu quyết theo đa số cho phép mở rộng miền lựa chọn sang cả cung phản tư ENGH. Tuy nhiên, những quyết định nằm trong cung này sẽ làm tăng độ thoả dụng của nhóm đa số A và làm giảm độ

thoả dụng của nhóm thiểu số B. Điều này sẽ thấy rõ hơn khi chúng ta phân tích kỹ nguyên tắc biểu quyết theo đa số ở phần sau.



Hình 5.4: Miền lựa chọn của biểu quyết theo đa số

Hiện tượng quay vòng trong biểu quyết. Biểu quyết theo đa số không phải lúc nào cũng đưa đến một kết cục rõ ràng và nhất quán như vậy. Nhiều trường hợp tỏ ra không thành công. Để minh họa điều này, chúng ta quay trở lại xem xét ví dụ trên, nhưng với giả thiết ý thích của các cử tri thay đổi và được thể hiện ở Biểu 5.2 sau đây.

Biểu 5.2: Lựa chọn các cử tri dẫn đến biểu quyết quay vòng

Lựa chọn	Cử tri 1	Cử tri 2	Cử tri 3
Ưu tiên 1	A	C	B
Ưu tiên 2	B	A	C
Ưu tiên 3	C	B	A

Tương tự như trên, ta tiến hành bỏ phiếu cho từng cặp phương án: Nếu lựa chọn giữa phương án A và B thì A sẽ thắng với tỷ lệ phiếu 2/1. Nếu biểu quyết giữa phương án B và C thì phương án B sẽ thắng cùng tỷ số. Nếu biểu quyết giữa phương án C và A thì C thắng với số phiếu như vậy. Đây là một kết cục phi logic vì nếu A đã thắng B và B đã thắng C thì theo logic thông thường phương án A sẽ là phương án thắng cuối cùng theo nguyên tắc đa số. Nhưng kết cục trong lần bỏ phiếu thứ ba lại hoàn toàn ngược lại. Mặc dù lựa chọn của các cá nhân đều nhất quán, nhưng của cả cộng đồng lại không như vậy. Hiện tượng này gọi là *ngịch lý biểu quyết* hay *biểu quyết quay vòng*.

Trở lại ví dụ này, nếu lựa chọn đầu tiên là giữa B và C, sau đó phương án thắng (B) được tiếp tục đấu với A thì A sẽ là kết quả lựa chọn cuối cùng. Điều này có nghĩa là kết cục cuối cùng *hoàn toàn phụ thuộc vào trật tự tiến hành bỏ phiếu*. Ai có khả năng kiểm soát được trật tự bỏ phiếu thì người đó chi phối kết quả cuối cùng.

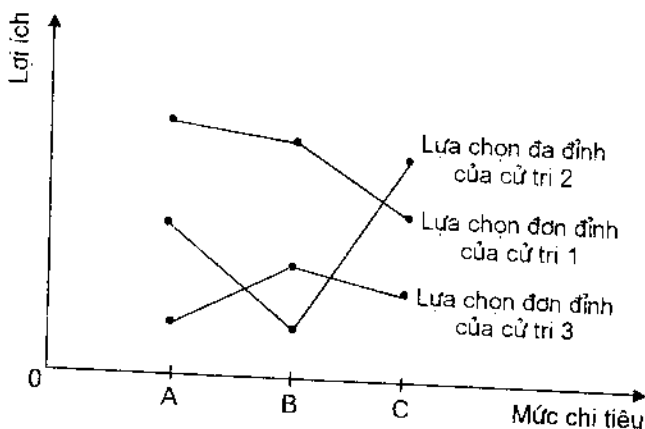
Nguyên nhân của hiện tượng quay vòng. Để thấy rõ vì sao lại xuất hiện hiện tượng biểu quyết quay vòng, chúng ta xem xét một số khái niệm sau:

- *Đỉnh* trong sự lựa chọn của cá nhân là điểm mà tất cả các điểm lựa chọn khác ở xung quanh đều thấp hơn nó.

- *Lựa chọn đơn đỉnh* là lựa chọn chỉ có một điểm ưu tiên nhất, mà rời điểm ưu tiên nhất theo bất kỳ hướng nào thì lợi ích của cá nhân đều giảm xuống.

- *Lựa chọn đa đỉnh* là sự lựa chọn nếu như rời khỏi điểm ưu tiên nhất thì lợi ích của cá nhân lúc đầu giảm, sau đó lại tăng lên nếu vẫn di chuyển theo cùng một hướng.

Sự lựa chọn của các cử tri ở Biểu 5.2 có thể được mô tả bằng Hình 5.5 dưới đây:



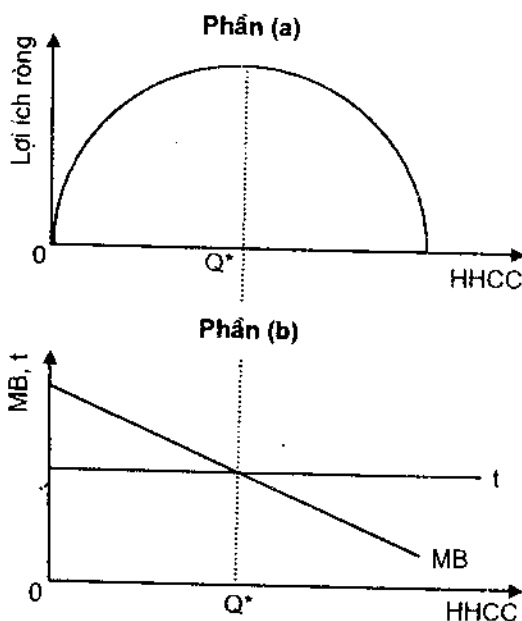
Hình 5.5: Biểu đồ mô tả sự lựa chọn của các cử tri

Dựa vào các khái niệm trên, chúng ta nhận thấy cử tri 1 có lựa chọn đơn đỉnh tại A, cử tri 3 có lựa chọn đơn đỉnh tại B, còn cử tri 2 có lựa chọn hai đỉnh tại C và A. Sự lựa chọn đa đỉnh của cử tri 2 là nguyên nhân dẫn đến hiện tượng quay vòng nói ở trên. Vậy, nếu tất cả các cử tri đều có lựa chọn đơn đỉnh thì nguyên tắc biểu quyết theo đa số sẽ đạt được cân bằng biểu quyết và sẽ không có nghịch lý biểu quyết.

Đến đây, một câu hỏi đặt ra là tại sao lại có lựa chọn đa đỉnh? Chúng ta biết trong kinh tế học có tính quy luật lợi ích biên giảm dần, tức là lợi ích biên (MB) của bất kỳ hàng hóa nào đều giảm dần khi lượng hàng hóa đó được cung cấp càng nhiều.

Hiện tượng đa đỉnh hoàn toàn không nhất quán với tính quy luật này. Điều đó có thể chứng minh qua Hình 5.6. Hình 5.6 (a) mô tả tổng lợi ích ròng mà cử tri nhận được từ

một HHCC, còn Hình 5.6 (b) lại cho biết quan hệ giữa giá thuế và MB mà HHCC đó mang lại cho cá nhân. Khi MB lớn hơn mức thuế cá nhân phải đóng cho mỗi đơn vị HHCC thì lợi ích ròng của cá nhân đó tăng. Lợi ích ròng của cử tri đạt tối đa tại điểm Q^* . Nếu lượng HHCC được cung cấp lớn hơn Q^* thì MB sẽ nhỏ hơn giá thuế và tổng lợi ích ròng của cá nhân bắt đầu giảm. Như vậy, đường lợi ích ròng của các cử tri luôn có dạng hình chữ U ngược như trong Hình 5.6 (a). Đó cũng là hàm lợi ích ròng đơn đỉnh với đỉnh đạt tại mức sản lượng có $MB = t$.



Hình 5.6: Quy luật lợi ích biên giảm dần đảm bảo sự lựa chọn là đơn đỉnh.

Tuy nhiên, trong thực tế không phải lúc nào hàm lợi ích của các cử tri cũng có dạng như vậy. Thực vậy, giả sử HHCC đang bàn đến không phải là quốc phòng mà là dịch vụ giáo dục - một hàng hóa có thể được thay thế bởi tư nhân cung cấp. Cử tri 2 lựa chọn cho con vào trường tư. Khi đó cử tri này muốn ngân sách dành cho giáo dục công càng nhỏ càng tốt vì anh ta không được hưởng trực tiếp từ giáo dục công mà vẫn phải đóng thuế. Tuy nhiên, nếu mức thuế phải đóng cho ngân sách giáo dục công ở mức trung bình nhưng đối với anh ta là khá cao, khiến anh ta khó lòng cho con theo học trường tư, khi đó anh ta ủng hộ chi tiêu nhiều cho giáo dục công vì anh ta sẽ cho con theo học ở trường công. Như vậy, nếu còn một khả năng thay thế bằng các hàng hóa do KVTN cung cấp thì cử tri rất có thể có lựa chọn đa đỉnh. Hơn nữa, nếu các phương án đưa ra không dựa trên một tiêu chí chung thống nhất thì khả năng xuất hiện lựa chọn đa đỉnh còn lớn hơn.

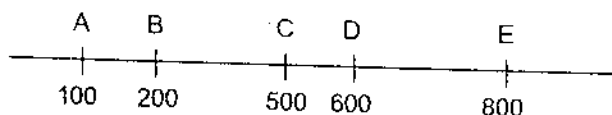
c. Cử tri trung gian và định lý cử tri trung gian

Cử tri trung gian là người có sự lựa chọn giữa tập hợp các lựa chọn của tất cả các cử tri, tức là một nửa số cử tri ưa thích mức chi tiêu thấp hơn và một nửa số cử tri còn lại ưa thích mức chi tiêu nhiều hơn anh ta. Khi đó, **định lý cử tri trung gian** phát biểu rằng, nếu tất cả các cử tri đều có lựa chọn đơn đỉnh thì kết quả biểu quyết theo đa số phản ánh đúng sự lựa chọn của cử tri trung gian.

Để minh họa định lý này, xét thí dụ sau: Có 5 sinh viên A, B, C, D, E đang bàn nhau cùng góp tiền tổ chức một buổi liên hoan kết thúc khóa học. Vấn đề lựa chọn ở đây là nên tổ chức bữa tiệc có quy mô như thế nào? Giả sử tất cả các cá nhân đều có lựa chọn đơn đỉnh và mức chi tiêu mà mỗi cá nhân ưa thích nhất được thể hiện ở Biểu 5.3 sau đây.

Biểu 5.3. Lựa chọn về mức chi tiêu cho buổi liên hoan

Cử tri	A	B	C	D	E
Mức chi tiêu (Nghìn đồng)	100	200	500	600	800

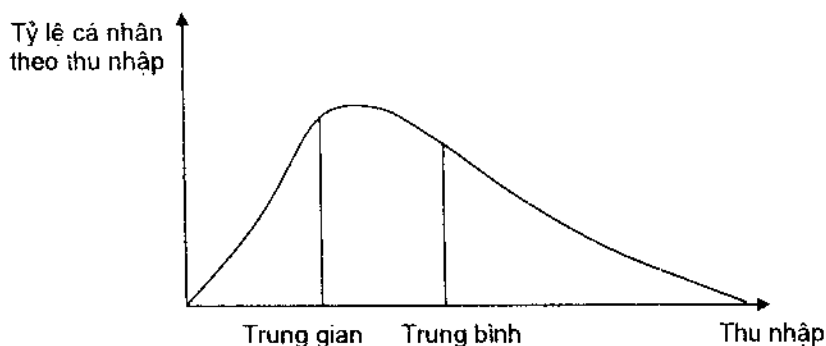


Hình 5.7: Sắp xếp lựa chọn của các cử tri

Vì các cá nhân đều có lựa chọn đơn đỉnh nên mức chi tiêu nào càng gần đỉnh của anh ta thì sẽ được anh ta ưu tiên hơn. Biểu 5.3 cũng có thể được sắp xếp như trong Hình 5.7. Hình này cho thấy nếu so sánh giữa mức chi 100 nghìn đồng với 200 nghìn đồng thì cử tri A ủng hộ mức 100 nghìn đồng, còn mức chi 200 nghìn đồng được các cử tri còn lại ủng hộ, nên mức chi tiêu này sẽ thắng. Nếu tiếp tục lựa chọn giữa mức 200 nghìn đồng với mức 500 nghìn đồng thì mức chi tiêu 500 nghìn đồng sẽ thắng nhờ sự chấp nhận của cả 3 cử tri C, D, E. Tuy nhiên, các mức chi tiêu còn lại vượt quá 500 nghìn đồng sẽ bị ít nhất 3 cử tri A, B, C phản đối nên không được thông qua. Vì vậy, mức chi tiêu 500 nghìn đồng sẽ là cân bằng biểu quyết cuối cùng. Nói cách khác, kết quả lựa chọn tập thể phản ánh đúng sự lựa chọn của cử tri C, cử tri trung gian. Tuy nhiên, nếu có sự lựa chọn đa đỉnh thì *có thể* (nhưng *không nhất thiết*) dẫn đến nghịch lý biểu quyết.

Khi nói về Định lý Cử tri Trung gian, chúng ta cần phân biệt hai khái niệm: Thu nhập trung gian và thu nhập bình quân. Thu nhập trung gian là mức thu nhập mà 50% dân số

có mức thu nhập thấp hơn nó và 50% dân số có mức thu nhập cao hơn nó. Còn thu nhập bình quân là tỉ số giữa tổng thu nhập của cả cộng đồng so với số dân trong cộng đồng đó. Vì thế nếu phân phối thu nhập càng mất công bằng, tức là số người có mức thu nhập thấp càng lớn thì mức thu nhập trung gian càng nhỏ hơn nhiều so với mức thu nhập bình quân. Điều đó có thể được minh họa qua Hình 5.8.



Hình 5.8: Thu nhập trung gian và thu nhập trung bình

Vì cử tri trung gian quyết định mức chi tiêu công cộng nên để xem xét chi tiêu công cộng có hiệu quả hay không theo quan điểm của xã hội, chỉ cần xem xét cách lựa chọn của cử tri trung gian. Cũng như các cử tri khác, sự lựa chọn của cử tri trung gian cũng dựa trên sự so sánh giữa lợi ích cá nhân mà họ nhận được từ HHCC với chi phí mà họ phải bỏ ra.

Giả sử tất cả các cử tri đều giống nhau và hệ thống thuế là đồng hạng. Nếu có N cử tri thì lợi ích tư nhân biên (MPB) của từng người bằng $1/N$ tổng lợi ích xã hội biên (MSB), còn chi phí tư nhân biên (MPC) bằng $1/N$ tổng chi phí xã hội biên (MSC). Khi đó mức HHCC mà tại đó $MPB = MPC$ cũng chính

là mức làm cho $MSB = MSC$. Cân bằng biểu quyết theo đa số trong trường hợp này là có hiệu quả.

Nhưng trong thực tế, phân phối thu nhập thường không công bằng. Do đó, mặc dù mọi cá nhân đều có MB như nhau đối với HHCC, tức là bằng $1/N$ của MSB, nhưng thu nhập trung gian sẽ thấp hơn nhiều so với thu nhập bình quân. Vì thế, kể cả hệ thống thuế tỉ lệ thuận thì mức thuế tuyệt đối mà cử tri trung gian phải đóng góp cũng thấp hơn mức thuế trung bình (T/N với T là doanh thu thuế cần thiết để cung cấp HHCC). Kết quả là, trong khi MPB của cử tri trung gian bằng $1/N$ của MSB thì chi phí đối với anh ta (mức thuế mà anh ta phải đóng) lại nhỏ hơn $1/N$ MSC. Vì thế, sẽ có quá nhiều HHCC được cung cấp. Điều này còn mạnh hơn nữa nếu hệ thống thuế là lũy tiến.

Lập luận trên dựa trên một giả định là MPB của cá nhân không thay đổi theo mức thu nhập. Trên thực tế, có một số HHCC mà lợi ích sử dụng chúng lại tăng dần theo thu nhập (chẳng hạn như hoạt động văn hoá nghệ thuật). Khi đó, MPB của cử tri trung gian có thể thấp hơn $1/N$ của MSB và điều này có thể khiến cho HHCC được cung cấp quá ít, dưới mức hiệu quả xã hội, ngay cả khi cử tri trung gian phải chịu MPC nhỏ hơn $1/N$ của MSC.

Tóm lại, LCCC nhiều khi không hiệu quả vì nó chỉ phản ánh lợi ích của cử tri trung gian, thay vì thể hiện lợi ích của toàn xã hội. Đây cũng là lý do khiến nhiều nhà kinh tế cố công đi tìm một hệ thống các nguyên tắc biểu quyết tập thể để đảm bảo đưa ra những kết cục đạt hiệu quả xã hội. Nhưng như chúng ta sẽ thấy trong phần sau, Kenneth Arrow đã chứng minh rằng không có một hệ thống biểu quyết nào trong thực tế hiện nay vừa đảm bảo tính công bằng (dân chủ), vừa đảm bảo tính hiệu quả xã hội.

2.1.3. Nguyên tắc biểu quyết theo đa số tuyệt đối

Nguyên tắc biểu quyết theo đa số tuyệt đối yêu cầu: Một vấn đề chỉ được thông qua khi và chỉ khi được sự nhất trí của nhiều hơn mức đa số tương đối, chẳng hạn phải đạt được hai phần ba số phiếu thuận.

Trong thời gian gần đây, có xu hướng chuyển từ nguyên tắc đa số tương đối sang nguyên tắc đa số tuyệt đối, nhất là khi biểu quyết các vấn đề liên quan đến ngân sách của chính phủ, liên quan đến sửa đổi hiến pháp, luật pháp v.v... Nguyên tắc này là sự dung hoà giữa hai nguyên tắc nói trên, vì nó không quá cực đoan như nguyên tắc nhất trí tuyệt đối, nhưng cũng hạn chế bớt được nhược điểm của nguyên tắc biểu quyết theo đa số tương đối.

2.2. Các phiên bản của nguyên tắc biểu quyết theo đa số

2.2.1. Nguyên tắc biểu quyết cùng lúc và biểu quyết cho điểm

Một hạn chế đối với nguyên tắc biểu quyết đầu cặp là nó buộc phải lựa chọn từng cặp phương án khác nhau cho đấu với nhau, rồi từ đó tìm ra một phương án thắng cử lọt vào vòng sau. Cách làm này, trong nhiều trường hợp, đã dẫn đến hiện tượng quay vòng biểu quyết và kết quả bỏ phiếu cuối cùng lại phụ thuộc rất lớn vào sự sắp xếp lịch trình bỏ phiếu của cơ quan có trách nhiệm tổ chức bỏ phiếu.

Để khắc phục nhược điểm này, nhiều khi người ta tiến hành *biểu quyết* nhiều phương án *cùng lúc*. Theo nguyên tắc này, mỗi cử tri sẽ xếp hạng các phương án theo thứ tự ưu tiên. Nếu có 10 phương án thì phương án nào được cử tri ưa thích nhất sẽ được xếp vị trí thứ 1, còn phương án nào kém

hấp dẫn nhất thì xếp vị trí thứ 10. Tất cả các con số xếp hạng đó của các cử tri được cộng lại và phương án nào có con số tổng nhỏ nhất sẽ là phương án được chọn. Hoặc người ta có thể sử dụng các nguyên tắc khác được điều chỉnh từ nguyên tắc này. Chẳng hạn, sau khi xếp hạng 10 phương án, người ta có thể chọn lấy 5 phương án có số điểm thấp nhất, rồi lại tiến hành biểu quyết lại vòng 2, vòng 3... Tất nhiên, biểu quyết qua càng nhiều vòng thì chi phí cho việc tìm được một quyết định công cộng càng lớn, về cả thời gian, công sức và tiền của. Kết cục biểu quyết theo nguyên tắc biểu quyết cùng lúc sẽ giống hệt như nguyên tắc đa số tương đối khi chỉ có hai phương án lựa chọn, nhưng chúng có thể khác nếu có nhiều hơn hai phương án được đưa ra.

Một nhược điểm khác của nguyên tắc bầu cặp là nó không cho phép cá nhân được bộc lộ rõ mức độ cảm nhận của họ về giá trị của các lựa chọn. Việc cá nhân chỉ thích phương án A hơn phương án B một chút hay thích hơn rất nhiều không ảnh hưởng đến kết quả bỏ phiếu. Để khắc phục điều này, trong nhiều trường hợp, người ta tiến hành **biểu quyết cho điểm**. Ở đây, mỗi cá nhân có một số điểm nhất định mà họ có thể phân phối giữa các phương án khác nhau tùy ý thích. Vì thế, có người có thể cho phương án ưa thích nhất toàn bộ số điểm, còn các phương án khác có số điểm bằng 0. Hoặc cử tri khác có thể có cách phân bổ riêng số điểm đó cho các phương án khác nhau. Kết quả bỏ phiếu lúc này sẽ phụ thuộc vào mức độ đánh giá các phương án của từng cá nhân và kết quả ấy có thể khác xa với những gì có được từ nguyên tắc biểu quyết bầu cặp hay biểu quyết cùng một lúc nói trên.

Để thấy rõ sự khác biệt hai nguyên tắc biểu quyết này, hãy xét một ví dụ sau. Giả sử ba cử tri X, Y, Z được yêu cầu cho điểm giữa các phương án A, B, C. Mỗi cử tri có trong tay

10 điểm. Biểu 5.4 phản ánh kết quả cho điểm của từng cử tri.

Nguyên tắc biểu quyết đầu cặp sẽ kết luận phương án B thắng cử (giữa A và B, cử tri X sẽ chọn A còn cử tri Y và Z chọn B nên phương án B thắng với số phiếu 2/1, sau đó giữa B và C thì phương án B sẽ thắng với số phiếu 2/1 vì nó được cử tri X và Z chọn).

Biểu 5.4: Kết quả cho điểm giữa các phương án

Lựa chọn	Cử tri X		Cử tri Y		Cử tri Z	
	Cùng lúc	Cho điểm	Cùng lúc	Cho điểm	Cùng lúc	Cho điểm
A	1	5	3	1	3	1
B	2	3	2	3	1	5
C	3	2	1	6	2	4

Với nguyên tắc biểu quyết cùng lúc, các cử tri sẽ xếp hạng phương án từ 1 (với phương án ưu tiên nhất) đến 3 (với phương án ít hấp dẫn nhất). Kết quả, phương án B vẫn thắng vì có tổng số điểm xếp hạng nhỏ nhất (bằng 5). Còn nếu biểu quyết cho điểm thì phương án C sẽ thắng do nhận được tổng số điểm cao nhất (bằng 12). Kết quả này đại diện tốt hơn cho ý thích của các cử tri về từng phương án.

2.2.2. Sử dụng chiến lược biểu quyết

Tuy nhiên, nguyên tắc biểu quyết cho điểm cũng có nhược điểm. Ở phần trên, chúng ta tạm thời giả định không có cử tri nào sử dụng chiến lược biểu quyết. Nhưng thực tế lại không đơn giản như vậy. Các cử tri khi biểu quyết sẽ tính đến cả động thái, hành vi của các cử tri khác và họ sẽ không

bỏ phí lá phiếu của mình cho những phương án không thể thắng cử, cho dù đó là phương án mà cá nhân họ ưa thích. Cụ thể hơn, họ sẵn sàng bỏ phiếu cho lựa chọn tốt thứ nhì đối với họ để tránh việc phải chấp nhận phương án tồi nhất.

Trong ví dụ trên, cử tri X biết rằng, nếu cho điểm khách quan thì phương án C, phương án mà anh ta ghét nhất, sẽ thắng. Khi đó, X có thể phóng đại sự lựa chọn của mình đối với phương án A bằng cách cho hết phương án A 10 điểm, còn hai phương án kia 0 điểm. Phương án A khi ấy sẽ được 12 điểm, còn phương án B và C lần lượt được 8 và 10 điểm và A sẽ thắng. Tất nhiên, những cử tri khác cũng hoàn toàn có thể sử dụng các chiến lược tương tự và kết quả cuối cùng chỉ phụ thuộc vào kỹ năng chính trị của từng người. Thực tế cho thấy, quy tắc ra quyết định công cộng nào càng hoàn hảo khi không có hiện tượng sử dụng chiến lược biểu quyết (tức càng nhạy cảm với mức độ đánh giá của các cử tri) thì nó lại càng tạo ra nhiều nguy cơ để người ta lợi dụng nó trong các chiến lược biểu quyết. Cuối cùng, một nguyên tắc thô sơ hơn như nguyên tắc biểu quyết theo đa số tương đối lại có thể là một cách lựa chọn hợp lý hơn trong thực tiễn.

2.2.3. Liên minh trong biểu quyết theo đa số

Liên minh là một hệ thống cho phép các cá nhân được trao đổi phiếu bầu với nhau và do đó có thể bộc lộ được mức độ quan tâm khác nhau của cá nhân đối với từng vấn đề được biểu quyết.

Việc liên minh trong bầu cử để mua bán phiếu bầu là vấn đề còn gây nhiều tranh cãi. Những người ủng hộ quan điểm này cho rằng mua bán phiếu bầu có thể dẫn đến sự cung cấp hiệu quả HHCC. Trái lại, quan điểm phản đối cho rằng sự liên minh sẽ dẫn đến nguy cơ xã hội phải chấp nhận

những quyết định chỉ có lợi cho một số nhóm lợi ích đặc biệt, còn xã hội nói chung thì bị thiệt thòi. Những thí dụ sau đây sẽ minh họa rõ nét cho hai quan điểm nói trên.

a. Liên minh bầu cử làm tăng phúc lợi xã hội

Giả sử một cộng đồng đang xem xét ba dự án xây dựng bệnh viện, trường học hay thư viện. Cộng đồng này có ba cử tri X, Y và Z. Lợi ích của các cử tri từ mỗi dự án được phản ánh trong Biểu 5.5 (dấu âm để chỉ những tổn thất lợi ích cá nhân do chi phí đối với họ vượt quá lợi ích mà họ nhận được). Ở đây, mỗi cử tri được quyền cho điểm tự do từng phương án mà không bị giới hạn bởi tổng số điểm được phép.

Điều nhận xét đầu tiên về Biểu 5.5 là tổng lợi ích ròng của ba dự án đều dương. Điều đó có nghĩa là cộng đồng, xét trên tổng thể, sẽ có lợi nếu bất kể dự án nào được thông qua. Nhưng điều gì sẽ xảy ra nếu từng dự án được biểu quyết riêng rẽ? X sẽ bỏ phiếu cho bệnh viện vì lợi ích ròng của anh ta dương, nhưng Y và Z sẽ phủ quyết vì lợi ích ròng của họ âm. Nếu biểu quyết theo đa số thì dự án bệnh viện không được thông qua. Tương tự, cả dự án trường học và thư viện đều bị bác bỏ. Kết quả là cộng đồng sẽ không được hưởng bất kỳ HHCC nào trong số nói trên, mặc dù xét tổng thể, cộng đồng đều có lợi từ cả ba dự án.

Biểu 5.5: Liên minh bầu cử làm tăng phúc lợi xã hội

Dự án	Cử tri			Tổng lợi ích ròng
	X	Y	Z	
Bệnh viện	200	-50	-55	95
Trường học	-40	150	-30	80
Thư viện	-120	-60	400	220

Mua bán phiếu bầu có thể giúp khắc phục được tình trạng này. Giả sử X đồng ý bỏ phiếu cho trường học, Y đồng ý bỏ phiếu cho bệnh viện. X sẵn sàng chấp nhận sự thương lượng này vì nếu cả hai dự án được thông qua thì anh ta vẫn được hưởng một mức lợi ích ròng nhất định bằng 160 ($= 200 - 40$). Còn Y cũng vậy vì anh ta vẫn được hưởng lợi ích ròng bằng 100 ($= 150 - 50$). Như vậy, sự liên minh giữa X và Y đã cho phép cả hai dự án bệnh viện và trường học được thông qua. Hoàn toàn tương tự, nếu Y và Z liên minh với nhau thì dự án trường học và thư viện đều được chấp nhận và nếu Z và X liên minh với nhau thì hai dự án thư viện và bệnh viện đều được thông qua. Tóm lại, liên minh bầu cử đã giúp cả ba dự án được thông qua, một kết cục không thể có được nếu tiến hành biểu quyết theo đa số tương đối.

b. Liên minh bầu cử làm giảm phúc lợi xã hội

Tuy nhiên, không phải lúc nào sự liên minh giữa các cử tri cũng mang lại kết quả mong muốn đối với xã hội. Biểu 5.6 thể hiện các lựa chọn của ba cử tri trên, nhưng với mức độ đánh giá lợi ích của ba dự án này khác đi.

Biểu 5.6: Liên minh bầu cử làm giảm phúc lợi xã hội

Dự án	Cử tri			Tổng lợi ích ròng
	X	Y	Z	
Bệnh viện	200	-110	-105	-15
Trường học	-40	150	-120	-10
Thư viện	-270	-140	400	-10

Lần này, cả ba dự án đều có tổng lợi ích ròng âm nên

cộng đồng nói chung sẽ không được lợi gì nếu một trong ba dự án trên được thông qua. Biểu quyết theo đa số tương đối sẽ đảm bảo kết cục đó. Nhưng nếu có sự liên minh thì một số trong những dự án phi hiệu quả trên có thể được thông qua. Giả sử X vẫn sẵn sàng bỏ phiếu cho trường học vì lợi ích ròng của anh ta vẫn dương 160 ($= 200 - 40$) nếu Y sẵn sàng bỏ phiếu cho bệnh viện. Mà điều này cũng sẽ được Y chấp nhận vì anh ta vẫn thu được lợi ích ròng bằng 40 ($= 150 - 110$). Tương tự, Y và Z cũng có thể liên minh với nhau để dự án trường học và bệnh viện được thông qua.

Để thấy rõ hậu quả của sự liên minh này, lưu ý rằng nếu Y và Z liên minh với nhau để thông qua dự án trường học và thư viện thì X là người phải chịu toàn bộ tổn thất lợi ích bằng -315 ($= -40 - 270$). Khi đó, cho dù phương án bệnh viện có được thông qua đi nữa cũng không đủ bù đắp tổn thất lợi ích mà anh ta phải chịu khi Y và Z liên minh với nhau. Điều này đã minh họa một khả năng là, với sự liên minh trong bầu cử, đa số cử tri sẽ hình thành nên một liên minh để bỏ phiếu cho các dự án mà họ ưa thích, với toàn bộ gánh nặng chi phí sẽ đè lên vai của nhóm thiểu số. Vì thế, mặc dù lợi ích của các dự án lớn hơn chi phí của chúng đối với đa số cử tri nhưng điều đó chưa chắc đã đúng với toàn xã hội.

Đến đây, có thể kết luận rằng, tuy liên minh bầu cử đôi khi có thể làm cải thiện PLXH, nhưng kết cục đó không phải luôn luôn đúng. Ngoài ra, các liên minh này thường không ổn định vì còn tùy thuộc vào năng lực thương lượng của các bên.

2.3. Định lý bất khả thi của Arrow

Như trên đã phân tích, cả biểu quyết theo đa số tương đối lẫn liên minh bỏ phiếu đều không đảm bảo mang lại

những kết cục đáng có đối với LCCC. Từ đó nảy sinh ra một câu hỏi quan trọng là liệu có tồn tại một cơ chế hay một hệ thống các nguyên tắc bỏ phiếu nào giúp xã hội có thể đưa ra được quyết định chung mà loại trừ được những khiếm khuyết nêu trên hay không? Nhà kinh tế học người Mỹ được giải thưởng Nobel năm 1951 Kenneth Arrow đã tìm ra được một hệ thống lý tưởng các tiêu chuẩn mà bất kỳ nguyên tắc ra quyết định tập thể nào trong xã hội hiện đại cũng cần thỏa mãn. Theo ông, để đảm bảo công bằng, một nguyên tắc LCCC cần thỏa mãn ít nhất các điều kiện sau:

1. Nguyên tắc ra quyết định tập thể đó phải có tính chất bắc cầu, có nghĩa là nếu phương án A được ưu tiên hơn B, B ưu tiên hơn C thì phương án A phải được ưu tiên hơn phương án C.

2. Nguyên tắc ra quyết định phải theo đúng sự lựa chọn của các cá nhân. Nói cách khác, nếu tất cả các cá nhân đều ưu tiên phương án A so với B thì thứ tự ưu tiên mà xã hội sắp xếp cũng phải đặt phương án A lên trên phương án B.

3. Nguyên tắc ra quyết định phải đảm bảo tính khách quan, theo nghĩa nguyên tắc ấy phải luôn lựa chọn một phương án như nhau nếu được áp dụng vào một tập hợp các phương án như nhau và một tập hợp như nhau về sự lựa chọn của cá nhân.

4. Không cho phép tồn tại sự độc tài, tức là lựa chọn của xã hội không chỉ phản ánh ý thích của một cá nhân duy nhất nào đó và bất chấp sự lựa chọn của người khác.

Tất cả các tiêu chuẩn trên về cơ bản đều rất hợp lý đối với một quá trình ra quyết định tập thể công bằng. Về cơ bản, nó yêu cầu rằng cơ chế lựa chọn của xã hội phải logic và tôn trọng sự lựa chọn của các thành viên. Đáng tiếc, định lý

của Arrow đã chứng minh rằng, bất kể một nguyên tắc LCCC công bằng nào (tức là thoả mãn cả bốn điều kiện trên) đều không đảm bảo được việc sắp xếp trình tự các phương án của xã hội cũng có tính bắc cầu. Nói cách khác, hiện tượng biểu quyết quay vòng giống như những gì đã xảy ra trong phân trình bày về nghịch lý biểu quyết đều có khả năng xuất hiện từ bất kỳ nguyên tắc ra quyết định tập thể công bằng nào hiện nay. Vì thế, định lý này được gọi là Định lý Bất khả thi của Arrow.

Định lý Bất khả thi Arrow có ý nghĩa quan trọng khi nghiên cứu các vấn đề về LCCC. *Thứ nhất*, nếu hiện tượng quay vòng có thể nảy sinh từ bất kỳ nguyên tắc LCCC công bằng nào thì ai có khả năng kiểm soát lịch trình bỏ phiếu, người đó sẽ có nhiều cơ hội thao túng lựa chọn của xã hội. *Thứ hai*, việc đưa ra các lựa chọn chính sách có thể nảy sinh hiện tượng quay vòng đôi khi cũng có ý nghĩa tích cực đối với cử tri trong trường hợp nếu không có sự bỏ phiếu thì có thể dẫn đến một kết cục không đáng có. Thí dụ, những người có nhiều khả năng thua thiệt khi một chính sách mới được ban hành sẽ cố gắng đưa ra thêm một vấn đề mới có khả năng tạo ra hiện tượng quay vòng vào chương trình nghị sự, rồi nhờ vào khả năng sắp xếp lịch trình bỏ phiếu để đưa vấn đề đó trở thành lựa chọn của xã hội. Bằng cách đó, họ có thể tránh được sự áp chế của đa số hoặc những nhóm có quyền lực mạnh khác.

3. LỰA CHỌN CÔNG CỘNG TRONG CƠ CHẾ BIỂU QUYẾT ĐẠI DIỆN

Trong thực tế, không phải bất cứ quyết định công cộng nào cũng đều phải đưa ra lấy ý kiến của tất cả các cử tri

thông qua quá trình bỏ phiếu. Trái lại, người dân sẽ bầu ra người đại diện⁽¹⁾ quyền lợi cho mình và chính những người này mới là người trực tiếp hoạch định và thực thi nhiều chính sách công khác nhau. Mặc dù việc điều hành thông qua người đại diện sẽ làm các quyết định được đưa ra nhanh chóng và ít tốn kém hơn, nhưng vì người đại diện cũng có những lợi ích riêng để theo đuổi và lợi ích đó không phải lúc nào cũng nhất trí với lợi ích chung của xã hội nên LCCC trong một cơ chế đại diện càng có nhiều khả năng không đưa ra những quyết định tối ưu hoá PLXH. Điều này diễn ra không chỉ đối với người đại diện ở cấp chính phủ trung ương, mà nó xuất hiện trong bất cứ tổ chức nào có tính chất công cộng. Đối với Việt Nam, nghiên cứu vấn đề này càng có ý nghĩa quan trọng, vì chính phủ đang quyết tâm cải cách hệ thống hành chính nhà nước để tạo đà mới thúc đẩy quá trình phát triển.

3.1. Những hạn chế của một chính phủ đại diện

Tuy mỗi quốc gia có một hệ thống tổ chức pháp lý và thể chế khác nhau, nhưng trong hầu hết tất cả các chính phủ hiện đại, người dân đều bầu đại diện của mình vào các cơ quan từ lập pháp đến hành pháp và tư pháp. Những người đại diện này luôn phải đứng trước một sự lựa chọn khó khăn giữa những quyết định mà họ cho là có lợi với xã hội nói chung với những quyết định phản ánh đúng ý muốn của những cử tri bầu họ làm người đại diện. Thí dụ, một người đại diện cho quyền lợi của ngành thép có thể hiểu rất rõ về

⁽¹⁾ Khái niệm người đại diện ở đây được hiểu theo nghĩa rộng. Nó không chỉ bao hàm cá nhân mà còn cả các tổ chức đại diện cho quyền lợi của người dân, mà trước hết là các cơ quan hành chính nhà nước.

mặt kinh tế rằng, giảm bớt hàng rào bảo hộ sản xuất thép nội địa sẽ làm tăng PLXH, nhưng sẽ làm ngành thép của họ chịu thiệt hại. Vì thế, việc có nên ủng hộ thương mại tự do trong ngành thép hay không là một quyết định rất khó khăn đối với người đại diện.

Có hai yếu tố chi phối hành vi của người đại diện. *Thứ nhất*, người đại diện cũng có những lợi ích riêng của họ và gia đình họ. Động cơ để họ làm việc có thể là địa vị trong xã hội hoặc những ưu đãi mà người đại diện được hưởng, vì thế họ cũng mong muốn được tái đắc cử trong nhiệm kỳ sau, hoặc được cất nhắc lên vị trí cao hơn. Do đó, nếu người tiêu dùng có động cơ tối đa hoá độ thoả dụng thì người đại diện cũng có động cơ tối đa hoá phiếu bầu, mà trước hết là lá phiếu của những người mong muốn bầu ra người đại diện đó để bảo vệ quyền lợi của họ. Vì thế, người đại diện sẽ có xu hướng quan tâm nhiều đến lợi ích cử tri của họ, hơn là lợi ích xã hội chung chung.

Thứ hai, để giám sát được hành vi của người đại diện, cử tri cần tốn thời gian và chi phí. Qui mô tổ chức công càng lớn thì chi phí để đề đạt nguyện vọng và giám sát hành vi người đại diện càng tốn kém. Do đó, những cử tri sẵn sàng giám sát nhất sẽ là những người mà lợi ích của họ phụ thuộc trực tiếp vào việc thông qua một quyết định chính sách. Họ cùng nhau hình thành nên những *nhóm lợi ích*. Kết quả, hành vi của người đại diện thường bị đánh giá sát sao nhất bởi những nhóm lợi ích này, mà quyền lợi của họ có thể sẽ rất khác với quyền lợi của đông đảo cử tri.

Tất nhiên, không phải người đại diện nào cũng có lợi ích cá nhân bị chi phối bởi hai yếu tố trên. Nhiều người có quan điểm chính sách rất rõ ràng và sẵn sàng bảo vệ quan điểm đó

mà không chịu sự chi phối của các nhóm lợi ích. Vì thế, những yếu tố phân tích ở đây chỉ nên xem như một xu hướng chung cần được phân tích khi đánh giá các quyết định chính sách công. Phần tiếp theo sẽ trình bày một số hạn chế chính khi người đại diện được giả định là theo đuổi lợi ích cá nhân.

3.1.1. Hành vi tìm kiếm đặc lợi: Lợi ích phân tán và tập trung

Như trên đã nói, một số cá nhân có thể thấy rằng, họ phải có nghĩa vụ phấn đấu vì lợi ích chung của xã hội, do phải bày tỏ quan điểm nhất quán của mình về các vấn đề chính sách công, bất kể điều đó có ảnh hưởng như thế nào đến lợi ích riêng của họ. Tuy nhiên, nhìn chung lợi ích cá nhân đều đóng vai trò quan trọng chi phối hành vi của mọi người, kể cả trong việc tham gia vào các vấn đề chính sách. Nếu mọi cá nhân đều hợp lý về mặt kinh tế thì lợi ích ròng dự kiến thu được từ việc tham gia càng lớn, họ càng có động lực để làm điều đó. Chính sách nào có lợi ích dàn trải và đồng đều cho tất cả các cử tri thì chính sách đó càng khó tạo nên sự hậu thuẫn chính trị tích cực, vì với từng cá nhân, chi phí tham gia vào hoạt động hậu thuẫn chính sách này sẽ lớn hơn lợi ích mà họ có thể nhận được nếu chính sách đó được thông qua. Tương tự, mỗi cá nhân có thể cũng thấy không có lợi ích gì nhiều nếu phản đối một chính sách mà chi phí của nó được dàn trải rộng.

Trái lại, nếu chính sách tạo ra những lợi ích hoặc chi phí tập trung thì ít nhất sẽ có những nhóm người thấy rằng, vì lợi ích của mình cần tham gia vào quá trình lựa chọn chính sách. Như vậy, nếu người đại diện hành xử theo phản ứng chính sách từ phía cử tri thì họ có xu hướng sẽ ủng hộ cho

những chính sách có lợi ích tập trung và phản đối những chính sách có chi phí tập trung. Điều đó dẫn đến nguy cơ LCCC có thể thông qua những chính sách có tổng chi phí lớn hơn tổng lợi ích.

Lợi ích kinh tế tập trung (và chi phí kinh tế phân tán) thường nảy sinh khi chính phủ can thiệp vào thị trường. Sự can thiệp đó có thể vô tình hay hữu ý tạo ra những đặc lợi - tức là những lợi ích thu về cho chủ sở hữu nguồn lực vượt quá lợi ích mà họ có được nếu sử dụng nguồn lực vào các phương án thay thế khác. Vận động hậu trường để có được những đặc lợi đó được gọi là *hành vi tìm kiếm đặc lợi*. Thí dụ, các nhóm lợi ích có thể vận động để duy trì các chính sách hạn chế cạnh tranh như phân bổ hạn ngạch nhập khẩu, qui định các loại giấy phép hay chứng chỉ hành nghề, đặt ra những tiêu chuẩn hạn chế sự gia nhập ngành... Tuy nhiên, không phải lúc nào việc tìm kiếm đặc lợi này cũng mang lại lợi ích ròng cho những người vận động hậu trường. Nếu chi phí để vận động quá lớn, nó có thể lấy đi hết giá trị của những đặc lợi mà họ được hưởng. Trong trường hợp đó, người tìm kiếm đặc lợi có thể chẳng nhận được gì nhiều hơn những thứ mà họ có khi không tham gia vận động hậu trường.

Mặc dù lợi ích tập trung thường có lợi thế khi cần huy động nguồn lực tham gia vận động chính sách, nhưng nếu những lợi ích phân tán biết tập hợp lại với nhau trong một tổ chức nhất định thì họ có thể sử dụng cơ cấu tổ chức hiện có để giúp họ khắc phục được vấn đề kẻ ăn không, vốn sẽ nảy sinh nếu họ phải bộc lộ ý muốn của mình một cách riêng lẻ. Các hiệp hội ngành nghề, tổ chức công đoàn... là những thí dụ về tổ chức kiểu này. Trong một số trường hợp đặc biệt, lợi ích phân tán không có tổ chức vẫn có thể "thắng" lợi ích tập

trung, nếu đại bộ phận dân chúng đều quan tâm đến một vấn đề chính sách chung và họ có rất ít lòng tin vào những vấn đề gắn với lợi ích tập trung. Thí dụ, việc tăng giá được phẩm đột ngột có ảnh hưởng bất lợi đến tất cả người dân, buộc chính phủ phải có những biện pháp để ổn định giá cả, mặc dù điều đó có thể không có lợi cho các nhà cung ứng được phẩm.

Việc hình thành và phát triển các tổ chức tìm kiếm đặc lợi này có ảnh hưởng tiêu cực đến tăng trưởng kinh tế. Trước hết, nó làm xã hội tốn nguồn lực vào việc vận động hậu trường, trong khi những nguồn lực đó có thể được sử dụng có hiệu quả hơn vào sản xuất. Hơn nữa, nếu sự vận động của các nhóm lợi ích thành công thì nó có nguy cơ kìm hãm khả năng ứng dụng công nghệ mới và tái phân bổ nguồn lực của xã hội để phù hợp với những điều kiện mới.

3.1.2. Hạn chế của tính chất đại diện theo vùng

Vấn đề lớn nhất đối với LCCC trong cơ chế biểu quyết gián tiếp là người đại diện thường quan tâm đấu tranh cho lợi ích hẹp của một nhóm cử tri hơn là lợi ích chung của cả xã hội. Điều này càng đúng khi một tỉ lệ lớn người đại diện trong chính phủ được lựa chọn theo vùng. Khi đó, những người đại diện này khi tham gia biểu quyết thường có xu hướng nhấn mạnh đến những lợi ích xã hội mà địa phương họ được hưởng. Thí dụ, họ có thể ủng hộ những dự án tốn kém và không hiệu quả xét trên quan điểm cả xã hội, bởi vì dự án đó mang lại việc làm và sự tăng trưởng cho địa phương họ. Các chính sách này thường khiến ngân sách nhà nước phải đầu tư dàn trải, cào bằng mà không thể tập trung cho các mục tiêu hoặc các vùng trọng điểm, chiến lược.

3.1.3. Hạn chế của nhiệm kỳ bầu cử

Người đại diện thường phải ra các quyết định mà hậu quả của nó kéo dài trong nhiều năm. Xét về hiệu quả kinh tế, họ nên lựa chọn những chính sách nào mang lại lợi ích ròng dài hạn cho xã hội. Tuy nhiên, vì cử tri thường không có khả năng giám sát toàn diện hành vi của người đại diện nên anh ta rất khó thuyết phục cử tri rằng, quyết định của anh ta có lợi cho lợi ích dài hạn của cử tri. Ngược lại, nếu quyết định của anh ta mang lại ngay những lợi ích ngắn hạn, cụ thể, quan sát được ngay cho cử tri thì anh ta sẽ dễ được cử tri tín nhiệm hơn và có nhiều khả năng tái đắc cử trong nhiệm kỳ sau hơn. Kết quả là, do hạn chế của nhiệm kỳ bầu cử, họ có xu hướng ủng hộ cho những chính sách công thiện cận, ngắn hạn. Điều này có thể thấy rõ trong thực tế nhiều nước, khi các chính phủ đương nhiệm cố gắng cải thiện tình hình kinh tế trong nước bằng mọi giá trước mỗi kỳ bầu cử, cho dù những giải pháp đó chỉ là tình thế và phải trả bằng một giá không nhỏ trong tương lai.

3.2. Những khó khăn trong quản lý các cơ quan hành chính nhà nước

Một trong những công cụ chính sách mà chính phủ thường sử dụng là dùng các cơ quan hành chính nhà nước để cung ứng dịch vụ (xem chương 6). Quân đội, toà án và hàng loạt các tổ chức công khác đảm nhiệm cung ứng những dịch vụ mà thị trường không thể cung ứng được hoặc cung ứng thiếu hiệu quả. Giống như DNTN, các tổ chức này phải sử dụng lao động, vốn và các đầu vào khác để sản xuất đầu ra. Nhưng khác với các doanh nghiệp đó, các tổ chức công không phải chịu sự thử thách khắc nghiệt của thị trường để tồn tại.

Do đó, hoạt động của những tổ chức này đóng góp như thế nào vào phúc lợi chung của xã hội sẽ phụ thuộc rất lớn vào năng lực và động lực làm việc của những người đại diện chịu trách nhiệm quyết định ngân sách và quản lý hoạt động của các tổ chức đó. Chính tính chất của các tổ chức công đã khiến việc quản lý chúng rất khó khăn và sự phi hiệu quả rất dễ nảy sinh.

3.2.1. Vấn đề "thủ trưởng - nhân viên" trong quản lý các tổ chức công

Vấn đề thủ trưởng - nhân viên là một vấn đề đặc trưng trong công tác quản lý, chứ không chỉ dành riêng cho KVCC. Đó là vấn đề nảy sinh khi một người (thủ trưởng) muốn thuê một người khác (nhân viên) thực hiện một nhiệm vụ thì anh ta phải xây dựng một cơ chế hoạt động cho nhân viên, sao cho lợi ích mà người thủ trưởng nhận được là tối đa. Vấn đề này nảy sinh khi giữa thủ trưởng và nhân viên không có cùng một lợi ích như nhau và việc thủ trưởng giám sát hoạt động của nhân viên là rất tốn kém. Thí dụ, mặc dù nhân viên cũng muốn doanh nghiệp mình làm việc làm ăn tốt hơn, nhưng họ cũng muốn làm những việc khác như đọc báo, chơi trò chơi điện tử trong giờ làm việc. Vì thế, thủ trưởng phải bỏ thời gian, công sức để kiểm soát và hạn chế những hành vi đó. Nói cách khác, do nhân viên có nhiều thông tin về hành vi của bản thân mình hơn thủ trưởng nên họ có thể theo đuổi lợi ích cá nhân ở một chừng mực nhất định. Do vậy, thủ trưởng phải xây dựng các quy chế tổ chức sao cho tối thiểu hoá những thiệt hại do hành vi không đáng có của nhân viên và chi phí quản lý những hành vi đó.

Tổ chức công thường hoạt động trong môi trường mà thất

bại về thông tin không đối xứng còn nghiêm trọng hơn các DNTN. Công chức trong các tổ chức công (đóng vai trò nhân viên) ở vị thế biết rõ hơn cơ quan cấp ngân sách, hay còn gọi là cơ quan tài chính (đóng vai trò thủ trưởng) rất nhiều về chi phí tối thiểu để sản xuất và cung ứng dịch vụ công, trong khi cơ quan tài chính lại là người quyết định ngân sách của các tổ chức đó. Điều này sẽ dẫn đến tình trạng *ngân sách tùy ý*: Đó là phần chênh lệch giữa ngân sách mà một tổ chức nhận được từ cơ quan cấp ngân sách với chi phí tối thiểu để sản xuất mức đầu ra đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ được giao. Nếu qui mô của phần ngân sách tùy ý lớn và cơ quan tài chính không quản lý được thì mức độ tự do chi tiêu của các tổ chức công sẽ rất lớn. Về mặt hiệu quả kinh tế, các tổ chức này nên sản xuất mức đầu ra với chi phí nhỏ nhất, rồi hoàn lại phần ngân sách tùy ý chưa dùng hết cho cơ quan tài chính (Kho bạc). Nhưng nếu làm vậy, họ sẽ để lộ thông tin cho cơ quan tài chính biết về chi phí cung ứng tối thiểu và cơ quan tài chính có thể sử dụng thông tin đó để cắt giảm bớt ngân sách phân bổ cho tổ chức công trong năm tiếp theo. Thực tế cho thấy rất ít tổ chức công không sử dụng hết ngân sách của mình, thậm chí còn khuyến khích chi gấp khi năm tài khoá sắp kết thúc, đã chứng tỏ hiếm có tổ chức công nào coi việc tiết lộ ngân sách tùy ý của mình là một quyết định khôn ngoan.

Nếu các tổ chức đó là của tư nhân với ngân sách được lấy từ doanh thu bán hàng thì người chủ, đồng thời là người điều hành doanh nghiệp, sẽ giữ phần ngân sách tùy ý này dưới dạng lợi nhuận của doanh nghiệp. Nhưng nếu là tổ chức công thì lại phải trả phần ngân sách không dùng hết về cho cơ quan tài chính. Do đó, những tổ chức không muốn hoàn lại

phân ngân sách tùy ý đều muốn sử dụng phân ngân sách này theo những cách riêng để làm cho công việc của họ dễ dàng hơn. Chẳng hạn, họ có thể tuyển dụng thêm nhân viên vượt quá số lượng thực cần, tăng thêm các chi phí hội họp, đi lại, tiếp khách... Rõ ràng, việc sử dụng ngân sách tùy ý như vậy là không hiệu quả.

3.2.2. Khó khăn khi phải ước tính giá trị đầu ra

Khi không có thất bại thị trường, giá trị xã hội biên của đầu ra của một hãng cạnh tranh sẽ bằng giá thị trường, người tiêu dùng bỏ lộ giá trị đó thông qua mức độ sẵn sàng chi trả của mình. Trái lại, hầu hết các tổ chức công không "bán" sản phẩm của mình trên thị trường cạnh tranh. Vì thế, nhà quản lý các tổ chức công phải tìm cách quy ước giá trị của những dịch vụ như quốc phòng, trật tự xã hội, y tế và sức khỏe... Vì lợi ích của những dịch vụ công rất khó đo lường nên việc xác định qui mô tối ưu của các tổ chức công cũng không hề dễ dàng. Đó là chưa tính đến những khó khăn khi phải tính đến cả vấn đề công bằng khi định giá. Như chương I đã nêu, DNTN không quan tâm đến vấn đề sản xuất cho ai, trong khi các tổ chức công lại luôn được yêu cầu đảm bảo công bằng ngang và công bằng dọc trong cung ứng dịch vụ. Vì thế, việc định giá đầu ra của các tổ chức công phải đảm đương nhiều nhiệm vụ và đôi khi xung đột nhau, đòi hỏi phải thống nhất về những tiêu chuẩn nên đánh đổi một mục tiêu này lấy mục tiêu khác như thế nào. Đáng tiếc, việc đạt được sự thống nhất như thế không hề đơn giản.

3.2.3. Tác động của sự thiếu vắng cạnh tranh làm hạn chế tính hiệu quả

Cạnh tranh sẽ buộc các DNTN phải sản xuất đầu ra với

chi phí tối thiểu, nếu không sẽ bị đào thải khỏi thị trường. Nhưng các tổ chức công không phải đối mặt trực tiếp với cạnh tranh nên chúng vẫn có thể sống sót, kể cả khi vận hành không hiệu quả.

Sự thiếu vắng cạnh tranh đã ảnh hưởng cả đến tính hiệu quả động của các tổ chức công, vì các tổ chức này thường ít có động lực đổi mới hơn DNTN, không những vì họ vẫn không bị đào thải ngay cả khi không đổi mới, mà còn vì đổi mới sẽ gây nhiều bất lợi cho họ. *Thứ nhất*, họ không có những đối thủ cạnh tranh để học hỏi kinh nghiệm tốt. Một tổ chức công có thể học tập từ những tổ chức có chức năng tương tự ở địa phương khác, nhưng họ vẫn gặp phải khó khăn trong việc đánh giá xem liệu áp dụng kinh nghiệm đổi mới vào hoàn cảnh thực tiễn của tổ chức mình có phù hợp hay không. *Thứ hai*, khác với các doanh nghiệp, họ không thể vay vốn để trang trải chi phí khi thực hiện đổi mới, mà tổ chức công chỉ có thể trông chờ vào quyết định cấp thêm ngân sách của cơ quan tài chính, mà những cơ quan này thường ngần ngại trước những rủi ro hoặc sự bất định của các đề án đổi mới, nhất là nếu những đề án đó liên quan đến việc cải tiến chất lượng của những dịch vụ công đầu ra rất khó thẩm định. Cuối cùng, những qui chế trong khu vực công (như sẽ bàn đến trong phần sau) có thể làm cho việc duy trì chắc chắn những cán bộ có trình độ chuyên môn cao để thực hiện sự đổi mới trở nên khó khăn.

Do thiếu tính cạnh tranh nên nhiều khả năng là các tổ chức công hoạt động dưới mức hiệu quả. Điều này đòi hỏi các cơ quan tài chính cần thiết kế được hệ thống những động cơ khuyến khích phù hợp để buộc các tổ chức công phải nâng cao hiệu quả hoạt động. Hiện nay, Bộ Tài chính đang thực

hiện hàng loạt dự án thí điểm về đổi mới chỉ tiêu công, thí dụ như việc thực hiện thí điểm khoán biên chế và khoán chi hành chính cho các đơn vị hành chính và đơn vị sự nghiệp có thu, mà mục đích chung đều nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổ chức công.

3.2.4. *Tính cứng nhắc do các qui định về biên chế và tiền lương gây ra*

Thông thường, công chức trong các tổ chức công, một khi đã được tuyển dụng, đều được đảm bảo về biên chế và tiền lương. Những qui định này có lợi thế là làm cho công việc của họ phần nào không bị chi phối bởi ý muốn chủ quan của người lãnh đạo và tạo ra sự ổn định về chuyên môn trong cơ quan, cho dù có thể có sự thay đổi trong đội ngũ lãnh đạo. Tuy nhiên, cơ chế đó cũng có nhược điểm là nó tạo ra sự cứng nhắc trong vấn đề nhân sự, rất khó sa thải những cán bộ thiếu năng lực hoặc hiệu suất kém. Điều này một mặt khiến người lãnh đạo các tổ chức công rất do dự khi muốn tuyển dụng cán bộ mới, do đó các tổ chức công có thể không có đủ lực lượng cán bộ cần thiết để thực hiện các chương trình đổi mới. Mặt khác, nó tạo ra động cơ giành những suất biên chế quý giá đó cho người thân quen của cán bộ trong tổ chức công, bất kể năng lực của những người đó đến đâu.

Hơn nữa, hệ thống trả lương gần như cố định có xu hướng đãi ngộ quá thấp cho những người có năng lực và đãi ngộ quá cao cho những cán bộ thiếu trình độ. Nếu những người có năng lực được thu hút sang KVTN là nơi có chế độ trả lương linh hoạt hơn thì KVCC chỉ còn lại một tỉ lệ lớn đội ngũ cán bộ bất cập về trình độ.

Tóm lại, do bản chất của quá trình LCC trong cơ chế

biểu quyết gián tiếp đã làm nảy sinh hàng loạt những nhược điểm cố hữu, khiến các cơ quan của chính phủ nhiều khi không đưa ra được những quyết định phù hợp với mục tiêu tối đa hoá PLXH. Đó cũng chính là những hạn chế của chính phủ như đã đề cập trong chương I. Mặc dù không thể dự báo một cách chính xác mức độ nghiêm trọng của những hạn chế này, nhưng chúng ta phải nhận thức được về sự tồn tại của chúng và thấy rõ hậu quả mà chúng có thể gây ra cho những quyết định chính sách công.

CÂU HỎI ĐÚNG/SAI

Cho biết những nhận định dưới đây là đúng hay sai và giải thích vì sao?

1. Kết cục của LCCC theo nguyên tắc nhất trí tuyệt đối luôn luôn tạo ra một hoàn thiện Pareto.
2. 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.
3. 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.
4. Nếu tất cả các cá nhân đều tuân theo qui luật độ thoả dụng biên giảm dần thì sẽ không xuất hiện lựa chọn đa đỉnh.
5. 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.
6. Đỉnh trong lựa chọn của cá nhân là điểm cao nhất trong biểu đồ lựa chọn của cá nhân đó.

7. 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.

8. 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.

9. Hành vi tìm kiếm đặc lợi không phải lúc nào cũng mang lại đặc lợi cho những người có hành vi đó.

10. Vấn đề "thủ trưởng - nhân viên" là một hệ quả của thất bại về thông tin không đối xứng trong quản lý.

BÀI TẬP

1. 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 sự lựa chọn của cử tri như Hình 5.5.

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?

2. 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 thoả 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 không? Giải thích vì sao?

d. Nếu lợi ích biên khi có một cuộc bắn pháo hoa của người C là 150 đồng và chi phí giao dịch bằng 0 thì liên minh có diễn ra hay không, tại sao?

3. Xem xét sự lựa chọn chi tiêu công cộng 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 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 vi phạm tiêu chuẩn nào trong Định lý bất khả thi của Arrow?

PHỤ LỤC CHƯƠNG V:

CƠ CHẾ BỘC LỘ Ý MUỐN CỦA CÁ NHÂN

Như đã trình bày, mô hình Lindahl có hạn chế là các cá nhân có thể không nói thật cầu của mình về HHCC, do đó kết quả có thể là không có HHCC được cung cấp hoặc xuất hiện "kẻ ăn không". Để khắc phục hạn chế này, các nhà kinh tế đưa ra các cơ chế bộc lộ ý muốn của cá nhân. Cơ chế bộc lộ ý muốn của cá nhân sau đây được mô tả dựa trên kết quả nghiên cứu của Theodore Grover và Martin Loeb (1975).

Giả sử chính phủ đề nghị cá nhân A và B nói rõ cầu của mình về dịch vụ giáo dục tiểu học, sau đó kết hợp thông tin của cả hai người để xác định lượng dịch vụ giáo dục tiểu học cần cung cấp cũng như giá thuế đối với từng cá nhân. Để mỗi cá nhân nói thật về lượng cầu của mình, giá thuế mà mỗi cá nhân phải trả được xác định theo nguyên tắc: Giá thuế của người này phụ thuộc vào lợi ích biên của người khác, chứ không phụ thuộc vào lợi ích biên của chính bản thân anh ta. Cụ thể, giá thuế biên mà mỗi người phải trả thêm khi HHCC được cung cấp thêm 1 đơn vị được xác định bằng chênh lệch giữa chi phí biên để sản xuất và cung cấp đơn vị HHCC đó với lợi ích biên của người kia nhận được khi tiêu dùng thêm 1 đơn vị HHCC.

Chẳng hạn, xét hành vi của cá nhân A. Nếu gọi Δt^A là giá thuế biên mà người A phải trả thêm khi dịch vụ giáo dục tiểu học được cung cấp thêm 1 đơn vị, MRT_{GX} là chi phí nguồn lực tăng thêm của đơn vị dịch vụ giáo dục tiểu học đó và MRS^A_{GX}

là lợi ích biên mà đơn vị dịch vụ giáo dục đó mang lại cho xã hội ($MRS_{GX}^{\Sigma} = MRS_{GX}^A + MRS_{GX}^B$) thì ta có:

$$\Delta t^A = MRT_{GX} - MRS_{GX}^B = MRT_{GX} - (MRS_{GX}^{\Sigma} - MRS_{GX}^A) \quad (5A.1)$$

Như ta đã biết, theo quan điểm của cá nhân, người A muốn lượng dịch vụ giáo dục tiểu học được cung cấp tại điểm mà lợi ích biên do đơn vị dịch vụ giáo dục cuối cùng đem lại (MRS_{GX}^A) bằng chi phí biên của anh ta (Δt^A), tức là:

$$\Delta t^A = MRS_{GX}^A \quad (5A.2)$$

Thay đẳng thức (5A.1) vào đẳng thức (5A.2) ta có:

$$MRT_{GX} - (MRS_{GX}^{\Sigma} - MRS_{GX}^A) = MRS_{GX}^A$$

$$\text{hay} \quad MRT_{GX} = MRS_{GX}^{\Sigma} \quad (5A.3)$$

Vì đẳng thức (5A.2) và đẳng thức (5A.3) là tương đương nhau nên A sẽ có động cơ nói thật ý muốn của mình nếu anh ta biết rằng chính phủ sẽ sử dụng thông tin có được từ đẳng thức (5A.3) để quyết định mức cung cấp dịch vụ giáo dục tiểu học.

$$\text{Vì} \quad MRS_{GX}^{\Sigma} = MRS_{GX}^A + MRS_{GX}^B$$

$$\text{Cho nên} \quad MRT_{GX} = MRS_{GX}^A + MRS_{GX}^B \quad (5A.4)$$

Đẳng thức (5A.4) chính là điều kiện cung cấp HHCC có hiệu quả đã được đề cập ở chương II. Nói cách khác, mức cung về dịch vụ giáo dục tiểu học mà anh A đưa ra chính là mức cung có hiệu quả. Tương tự như vậy, nếu anh B cũng đứng trước một nguyên tắc đánh thuế giống như anh A thì anh ta cũng không có lý do gì để che giấu lợi ích biên của mình. Kết quả là mức cung có hiệu quả HHCC được thực hiện và vấn đề "kẻ ăn không" được giải quyết.

Mặc dù cơ chế này là một cách giải quyết triệt để vấn đề "kẻ ăn không" nhưng rất khó áp dụng trong thực tiễn vì 3 lý do sau:

- Nguyên tắc tính thuế dựa trên cơ chế này quá phức tạp, khó áp dụng được trong thực tế.
- Việc buộc tất cả các cá nhân cung cấp thông tin về đường cầu của mình về HHCC cho chính phủ là điều không thể thực hiện được.
- Chi phí để thu thập và xử lý thông tin của tất cả các cá nhân là rất tốn kém.

Vì vậy, cơ chế bộc lộ ý muốn của cá nhân nói trên chỉ có giá trị lý thuyết, ít có tính thực tiễn.

Chương VI

CÁC CÔNG CỤ CHÍNH SÁCH CAN THIỆP CHỦ YẾU CỦA CHÍNH PHỦ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

Cả những nghiên cứu lý thuyết lẫn thực nghiệm đều tỏ ra hoài nghi về mức độ mà các qui định có thể đạt được mục đích đặt ra cho chính các quy định đó.

- Stephen Breyer và Paul McAvoy -

Chính phủ can thiệp vào nền kinh tế thị trường nhằm khắc phục những thất bại của thị trường, giải quyết vấn đề công bằng xã hội hoặc khắc phục các hạn chế của chính phủ. Chương này sẽ hệ thống hoá các công cụ chính sách can thiệp dựa trên những lý do thuần túy mang tính chất kinh tế như vậy. Còn những lý do liên quan đến an ninh quốc gia, chủ quyền lãnh thổ hay các lý do về chính trị, đối ngoại khác nằm ngoài phạm vi đề cập của chương.

Công cụ chính sách được hiểu là những chính sách chung, được sử dụng như những giải pháp trong một chính sách nhất định, còn ít khi được sử dụng như một chính sách độc lập. Vì vậy, một chính sách của chính phủ có thể sử dụng nhiều công cụ chính sách khác nhau. Chẳng hạn, chính sách tài khoá mở rộng có thể dùng cả công cụ thuế (giảm thuế), trợ cấp, dự trữ, đầu tư cho DNNN (tăng chi tiêu). Vì các tình huống can thiệp rất đa dạng và phức tạp nên công cụ chính sách cũng cần được cân nhắc thận trọng theo từng điều kiện cụ thể.

Trong chương này, các công cụ chính sách chung được chia thành năm nhóm cơ bản: (1) nhóm công cụ chính sách về qui định pháp lý; (2) nhóm chính sách tạo cơ chế thúc đẩy thị trường; (3) nhóm chính sách điều tiết bằng thuế và trợ cấp; (4) nhóm chính sách sử dụng khu vực kinh tế nhà nước tham gia cung ứng hàng hoá dịch vụ và (5) nhóm chính sách bảo hiểm và giảm nhẹ nguy cơ tổn thương. Các công cụ đó được tổng kết lại như trong Bảng 6.1 dưới đây.

Bảng 6.1: Các nhóm công cụ chính sách chung để điều tiết thị trường

Nhóm qui định pháp lý	Nhóm cơ chế thúc đẩy thị trường	Nhóm đòn bẩy kinh tế	Nhóm sử dụng khu vực nhà nước	Nhóm bảo hiểm và giảm nhẹ nguy cơ tổn thương
Qui định khung	Tự do hoá + Nới lỏng + Hợp thức hoá + Đa dạng hoá	Sản xuất + Thuế (dầu ra, thuế quan) + Trợ cấp (bù lỗ trợ thuế)	Cung cấp trực tiếp + Cơ quan hành chính sự nghiệp + Qua DNNN (kinh doanh, công ích)	Bảo hiểm + Bảo hiểm bắt buộc + Trợ cấp bảo hiểm
Kiểm soát trực tiếp + Qui định giá + Qui định lượng + Cung cấp thông tin	Hỗ trợ + Xác lập quyền tài sản + Tạo thị trường	Tiêu dùng + Thuế (hàng hoá, phí sử dụng) + Trợ cấp (hiện vật, tem phiếu, trợ thuế)	Cung cấp gián tiếp + Thuế ngoài trực tiếp + Thuế ngoài gián tiếp	Giảm nguy cơ tổn thương + Dự trữ quốc gia + Đền bù tạm thời + Trợ cấp khẩn
	Mô phỏng			

Nguồn: Nguyễn Mạnh Quân, Những vấn đề lý luận cơ bản về DNNN và vận dụng nó vào việc tiếp tục đổi mới DNNN ở Việt Nam, Luận án tiến sĩ kinh tế 2002, trang 56 (có điều chỉnh).

1. NHÓM CÔNG CỤ CHÍNH SÁCH VỀ QUI ĐỊNH PHÁP LÝ

Các quy định pháp lý ở đây được hiểu là một công cụ chính sách can thiệp nhằm trực tiếp tạo ra hoặc điều chỉnh (một cách bắt buộc) một dạng hành vi nào đó, chứ không thông qua việc điều chỉnh các động cơ khuyến khích. Sự bắt buộc tuân thủ này có thể được củng cố bằng các chế tài hình sự hoặc dân sự. Ở đây, chúng tôi chia các qui định pháp lý thành hai loại: (i) các qui định khung và (ii) các qui định kiểm soát trực tiếp.

1.1. Qui định khung

Việc xây dựng khung pháp lý cho sự vận hành của cơ chế thị trường đã được Adam Smith nhấn mạnh khi ông nhận ra nguy cơ các doanh nghiệp có thể câu kết với nhau và làm tổn hại đến tính cạnh tranh của thị trường tự do. Bản thân thị trường tự do có thể coi như một loại HHCC mang lại lợi ích chung cho tất cả các tác nhân hoạt động trong đó. Vì thế, nếu thiếu sự can thiệp của chính phủ thì HHCC này có thể được cung cấp dưới mức hiệu quả xã hội. Luật về hợp đồng, luật khiếu nại và giải quyết tranh chấp, luật thương mại, luật lao động, luật chống độc quyền... là những hành lang pháp lý cần thiết mà chính phủ phải xây dựng và bảo vệ nhằm đảm bảo thị trường tự do có thể vận hành ở mức tối ưu.

Ngoài ra, qui định khung còn được sử dụng để giảm thiểu những hạn chế về phía chính phủ. Thí dụ, những quyền của cá nhân được hiến pháp quy định sẽ giúp các nhóm thiểu số tránh khỏi sự áp chế của đa số trong các quy trình lựa chọn công cộng (xem chương V). Tương tự, các quy

định về tính công khai, minh bạch trong việc cung cấp các hàng hoá và dịch vụ công cộng sẽ giúp hạn chế việc lợi dụng chức quyền để thực hành các hành vi tìm kiếm đặc lợi của công chức nhà nước. Tất cả những điều này đều giúp tạo dựng một môi trường thể chế trong sạch, lành mạnh để thị trường có thể vận hành có hiệu quả.

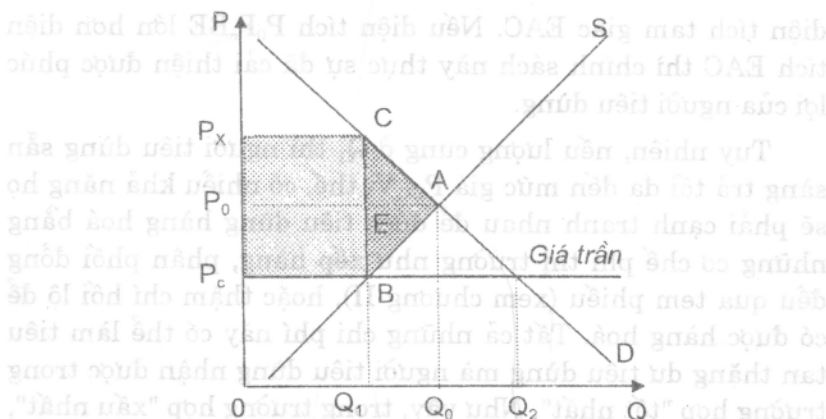
1.2. Các quy định kiểm soát trực tiếp

Trong khi các *qui định khung* tạo điều kiện thuận lợi, cho phép cá nhân được lựa chọn các phương án ứng xử phù hợp trên thị trường cạnh tranh thì *qui định kiểm soát trực tiếp* lại tìm cách thay đổi những lựa chọn mà người sản xuất và người tiêu dùng có thể đã đưa ra trong những thị trường đó. Các qui định kiểu này thường được thực hiện thông qua những chỉ thị mang tính chất mệnh lệnh, chỉ huy, giám sát sự tuân thủ và trừng phạt nếu không chấp hành nghiêm chỉnh.

1.2.1. Qui định về giá

Nhằm mục đích bảo vệ người sản xuất hoặc người tiêu dùng, chính phủ có thể đề ra các qui định kiểm soát giá bằng giá trần hoặc giá sàn.

Giá trần là mức giá tối đa được qui định. Để có tác dụng, mức giá này thường được qui định thấp hơn giá cân bằng thị trường nhằm "bảo vệ" người tiêu dùng. Biện pháp này được dùng phổ biến nhất để điều tiết các hãng độc quyền, buộc các hãng này phải đặt giá bằng giá cạnh tranh, chứ không phải giá tối đa hoá lợi nhuận độc quyền. Ở Việt Nam, xăng dầu, hàng không, đường sắt, điện, nước... đều là những ngành chịu sự điều tiết bởi giá trần của nhà nước.



Hình 6.1: Tác động của giá trần

Hình 6.1 phân tích tác động của chính sách giá trần. Nếu không bị điều tiết, thị trường sẽ cân bằng tại mức giá P_0 . Lo ngại mức giá "quá cao" này có thể làm thiệt hại cho người tiêu dùng, chính phủ qui định các doanh nghiệp chỉ được bán hàng hoá với mức giá tối đa là P_c . Khi đó, lượng cung sẽ giảm từ Q_0 xuống Q_1 . Ở mức giá này, người tiêu dùng sẵn sàng trả đến P_x để có được hàng hoá. Vậy chính sách này có tác dụng như thế nào đến tính hiệu quả và công bằng?

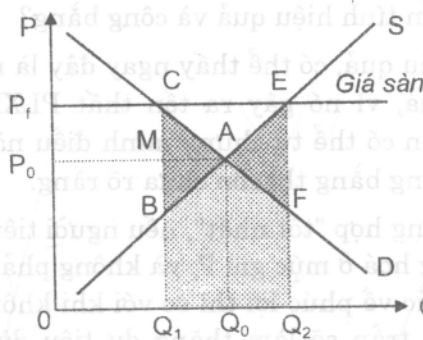
Về tính hiệu quả, có thể thấy ngay đây là một chính sách không hiệu quả, vì nó gây ra tổn thất PLXH là tam giác ABC. (Sinh viên có thể tự chứng minh điều này). Nhưng tác động về tính công bằng thì còn chưa rõ ràng.

Trong trường hợp "tốt nhất", nếu người tiêu dùng thực sự được mua hàng hoá ở mức giá P_c và không phải trả thêm một chi phí nào khác về phúc lợi thì so với khi không bị điều tiết, chính sách giá trần sẽ làm thặng dư tiêu dùng tăng thêm bằng diện tích hình chữ nhật P_0P_cBE , trong khi lại mất đi

diện tích tam giác EAC. Nếu diện tích P_0P_cBE lớn hơn diện tích EAC thì chính sách này thực sự đã cải thiện được phúc lợi của người tiêu dùng.

Tuy nhiên, nếu lượng cung ở Q_1 thì người tiêu dùng sẵn sàng trả tối đa đến mức giá P_x . Vì thế, có nhiều khả năng họ sẽ phải cạnh tranh nhau để được tiêu dùng hàng hoá bằng những cơ chế phi thị trường như xếp hàng, phân phối đồng đều qua tem phiếu (xem chương II), hoặc thậm chí hối lộ để có được hàng hoá. Tất cả những chi phí này có thể làm tiêu tan thặng dư tiêu dùng mà người tiêu dùng nhận được trong trường hợp "tốt nhất". Như vậy, trong trường hợp "xấu nhất", chi phí này có thể lên tới đúng bằng $P_x - P_c$. Khi đó, người tiêu dùng lại bị thiệt so với khi không có điều tiết và phân PLXH P_xP_cBC sẽ bị các đối tượng trung gian thao túng.

Giá sàn là mức giá tối thiểu được qui định. Để có tác dụng mức giá này thường được qui định cao hơn giá cân bằng thị trường nhằm bảo vệ người bán. Biện pháp này thường áp dụng đối với giá nông sản, tiền lương tối thiểu với mục tiêu đảm bảo một mức thu nhập tối thiểu cho nông dân hoặc người lao động nói chung.



Hình 6.2: Tác động của giá sàn

Hình 6.2 phân tích tác động của chính sách giá sàn. Nếu không bị điều tiết, thị trường sẽ cân bằng tại mức giá P_0 . Nếu chính phủ qui định giá mua hàng hoá tối thiểu phải là P_f lượng cầu về hàng hoá sẽ giảm từ Q_0 xuống Q_1 , trong khi đó lượng cung lại tăng lên Q_2 . Tại mức giá này, nếu chính phủ không điều tiết thì sẽ có hiện tượng dư cung và để có thể tiêu thụ được hết lượng hàng dư thừa, người sản xuất sẽ phải ngằm bán nốt lượng hàng đó với giá thấp hơn P_f . Nếu như vậy thì chính sách giá sàn sẽ bị phá sản.

Làm thế nào để giải quyết tình trạng này. Chính phủ có thể có ba lựa chọn:

Thứ nhất, kết hợp kiểm soát giá sàn với việc kiểm soát bằng định lượng. Chính phủ sẽ phân bổ hạn ngạch sản xuất giữa các nhà sản xuất để đảm bảo lượng cung trên thị trường chỉ dừng lại ở Q_1 . Khi đó, thặng dư sản xuất sẽ tăng thêm diện tích P_0P_fCM , đồng thời bị giảm mất diện tích tam giác ABM. Nếu diện tích P_0P_fCM lớn hơn ABM thì người sản xuất thực sự được lợi từ chính sách giá sàn. Tuy nhiên, cùng lúc đó thì thặng dư tiêu dùng giảm bằng toàn bộ diện tích P_0P_fCA . Kết quả, một phần thặng dư tiêu dùng đã chuyển giao sang cho người sản xuất (P_0P_fCM), phần còn lại (ACM) kết hợp với tổn thất trong thặng dư sản xuất (ABM) làm thành tổng tổn thất vô ích (mất trắng) của xã hội là diện tích tam giác ABC.

Thứ hai, chính phủ có thể dùng ngân sách để mua nốt lượng dư cung trên thị trường (Q_1Q_2) rồi bán lại với mức giá tại F cho nhóm người tiêu dùng chỉ sẵn sàng trả giá thấp hơn giá sàn. Cách làm này sẽ làm thặng dư sản xuất tăng thêm trọn vẹn bằng diện tích P_fP_fEA . Thặng dư tiêu dùng của

những người tiêu dùng phải trả giá sàn sẽ giảm đi diện tích $P_F P_C A$. Như vậy, với hai nhóm này thì PLXH đã tăng thêm được một diện tích bằng tam giác CEA . Tuy nhiên, vấn đề chưa kết thúc ở đó. Vì chính phủ còn bán được lượng dư cung cho nhóm khách hàng có mức độ sẵn sàng chi trả thấp với mức giá tại F nên kết hợp giữa thặng dư tiêu dùng của nhóm được mua với giá rẻ này với doanh thu bán lượng dư cung của chính phủ, xã hội sẽ có thêm một mức phúc lợi là diện tích $Q_2 Q_1 CF$. Đối lại, chính phủ phải chi một khoản ngân sách bằng P_F nhân với lượng dư cung, hay diện tích $Q_2 Q_1 CE$. Kết quả cuối cùng là giải pháp này đã làm tổn thất PLXH một diện tích là tam giác AEF .

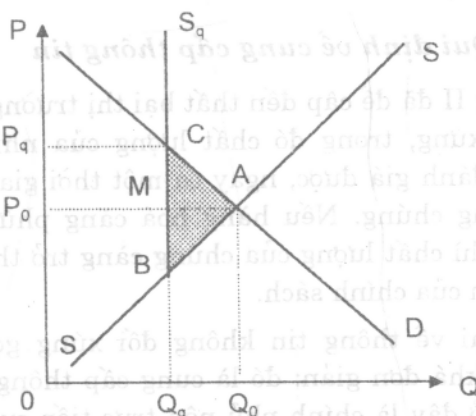
Lựa chọn cuối cùng là chính phủ mua toàn bộ lượng dư cung rồi thiêu hủy (hoặc viện trợ không hoàn lại cho nước khác). Khi đó, xét về khía cạnh kinh tế, tổng tổn thất vô ích sẽ là diện tích $Q_2 Q_1 CAE$.

Tóm lại, các giải pháp qui định giá đều đưa đến những tác động phân phối nhất định, nhưng đối tượng chính sách có thực sự được lợi hay không còn là điều chưa rõ ràng. Chỉ có một điều chắc chắn là các giải pháp đó đều phi hiệu quả.

1.2.2. Qui định về lượng

Các qui định kiểm soát về lượng được chính phủ áp dụng trong nhiều trường hợp. Việc kết hợp với chính sách giá sàn để giúp chính sách này có hiệu lực như đã đề cập đến trong lựa chọn đầu tiên của phần nói về giá sàn ở trên là một thí dụ. Ngoài ra, chính phủ có thể sử dụng qui định về lượng để khắc phục ngoại ứng tiêu cực (như giải pháp kiểm soát trực tiếp bằng mức chuẩn thải đã đề cập trong chương II). Mặc dù các qui định về lượng cũng nhắc và kém hiệu quả hơn so với

các khuyến khích thị trường, nhưng nó lại mang đến những kết quả chắc chắn hơn. Vì thế, đây có thể là lựa chọn tốt trong những trường hợp mà chi phí do việc xác định chính xác các khuyến khích thị trường có thể có sai lệch lớn.



Hình 6.3: Tác động của hạn chế về lượng

Thí dụ, nếu việc xác định mức thuế Pigou để nội hoá ô nhiễm rất khó khăn thì hạn chế trực tiếp bằng định lượng có thể sẽ có tác dụng thực tế cao hơn. Hạn chế định lượng còn được sử dụng phổ biến trong thương mại quốc tế, dưới dạng phân bổ hạn ngạch (*quota*), mặc dù hàng rào phi thuế quan này hiện đang bị chỉ trích mạnh mẽ.

Tác động của hạn chế về lượng có thể thấy rõ qua Hình 6.3. Nếu không có hạn chế này, lượng cung trên thị trường sẽ đạt mức Q_0 và giá cả cân bằng ở P_0 .

Nếu chính phủ chỉ cho phép sản xuất ở Q_q và phân phát hạn ngạch sản xuất cho các doanh nghiệp theo số lượng

tương ứng thì đường cung S sẽ dốc lên đến B , sau đó có chiều thẳng đứng như đường S_q . Lượng cung dừng lại ở Q_q và giá sẽ tăng lên đến P_q . Tác động của hạn chế về lượng lúc này giống như lựa chọn thứ nhất của giá sàn và xã hội sẽ mất trắng diện tích tô đậm ABC.

1.2.3. Qui định về cung cấp thông tin

Chương II đã đề cập đến thất bại thị trường do thông tin không đối xứng, trong đó chất lượng của nhiều hàng hoá không thể đánh giá được, ngay cả một thời gian dài sau khi đã tiêu dùng chúng. Nếu hàng hoá càng phức tạp về mặt công nghệ thì chất lượng của chúng càng trở thành một vấn đề quan tâm của chính sách.

Thất bại về thông tin không đối xứng gợi ý đến một chính sách khá đơn giản: đó là cung cấp thông tin. Câu hỏi chính sách ở đây là chính phủ nên trực tiếp cung cấp thông tin hay nên yêu cầu người sản xuất hàng hoá phải cung cấp thông tin. Trong thực tế, chính phủ làm theo cả hai xu hướng này. Một mặt, chính phủ có thể yêu cầu người sản xuất phải cung cấp các thông tin liên quan đến đặc tính, chất lượng, thành phần cơ bản... của sản phẩm, đó là cách *cung cấp thông tin trực tiếp*. Chính phủ cũng có thể thông qua việc cấp giấy phép hoặc giấy chứng nhận để chứng tỏ người sản xuất được cấp phép đã có đủ điều kiện để hành nghề. Đó là hình thức *cung cấp thông tin gián tiếp*.

Cung cấp thông tin trực tiếp. Trong những năm gần đây, việc yêu cầu các doanh nghiệp đăng tải thông tin về các tính chất liên quan đến chất lượng của sản phẩm đã trở thành phổ biến. Thí dụ, các loại thực phẩm hoặc đồ uống đóng chai phải ghi thành phần cơ bản của sản phẩm, thuốc

Chương VI. Các công cụ chính sách can thiệp chủ yếu...

là phải ghi sự khuyến cáo độc hại khi sử dụng cho người tiêu dùng, được phẩm phải có hướng dẫn cách sử dụng và nêu rõ chống chỉ định... Ở nhiều nước, lo ngại các doanh nghiệp có thể có động cơ che giấu những khiếm khuyết trong sản phẩm do họ cung cấp, chính phủ còn khuyến khích người lao động tố cáo hoặc tiết lộ những khiếm khuyết đó theo những kênh nhất định, trong đó người khiếu nại, tố cáo được sự bảo vệ của luật pháp chống lại sự trả đũa có thể có của chủ doanh nghiệp. Chẳng hạn, phi công trong ngành hàng không có thể tiết lộ thông tin về việc đảm bảo an toàn bay, hoặc công nhân có thể đòi hỏi chủ doanh nghiệp phải đảm bảo các điều kiện an toàn lao động khác.

Cung cấp thông tin trực tiếp là một công cụ chính sách khá hấp dẫn vì chi phí biên của việc cung cấp thông tin và giám sát quá trình tuân thủ là tương đối rẻ. Tuy nhiên, nó sẽ có tác dụng lớn nhất khi thị trường chỉ đơn thuần có thất bại về thông tin không đối xứng. Trong trường hợp thất bại này được kết hợp với nhiều dạng khuyết tật khác, như vấn đề của sản phẩm ít được người tiêu dùng quan tâm, tác dụng phụ của sản phẩm không biểu hiện tức thời và rõ ràng... thì chỉ một mình việc cung cấp thông tin trực tiếp không thôi sẽ không đủ. Chẳng hạn, khuyến cáo về việc hút thuốc lá có hại cho sức khoẻ có thể không có nhiều tác dụng, vì tác hại của hành vi này diễn ra từ từ, qua nhiều năm mà bản thân người tiêu dùng không nhận thức được hết. Khi đó, có thể cần kết hợp cung cấp thông tin trực tiếp với nhiều qui định khác, thí dụ như chuẩn hoá chất lượng sản phẩm hàng hoá.

Qui định tiêu chuẩn chất lượng sản phẩm cũng có những nhược điểm nhất định. Thứ nhất, các cơ quan xác định tiêu chuẩn chất lượng của nhà nước có thể không có đủ sự hiểu

biết chuyên môn cần thiết để đặt ra những tiêu chuẩn thích hợp về chất lượng. Nhiều tiêu chuẩn không theo kịp sự thay đổi công nghệ đã trở thành những trở ngại cho việc đưa ra sản phẩm mới. *Thứ hai*, tiêu chuẩn chất lượng có thể bị lạm dụng, trở thành hàng rào ngăn cản sự gia nhập của các doanh nghiệp mới. Điều này có thể thấy rõ qua việc nhiều nước đã sử dụng các tiêu chuẩn về vệ sinh, an toàn thực phẩm, môi trường, lao động trẻ em... làm những hàng rào phi thuế quan hữu hiệu để cản trở việc nhập khẩu hàng hoá từ các nước đang phát triển. Nguy cơ này càng lớn hơn khi những tiêu chuẩn được áp đặt không nhằm vào chất lượng hàng hoá mà vào qui trình sản xuất hàng hoá đó.

Cung cấp thông tin gián tiếp. Nếu cung cấp thông tin trực tiếp có thể dễ dàng áp dụng cho hàng hoá thì nó lại rất khó áp dụng cho dịch vụ. Đó là vì chất lượng dịch vụ không cố định mà nó thay đổi qua thời gian, tùy theo mức độ đầu tư vốn con người và các đầu vào khác cho dịch vụ đó. Trong trường hợp này, chính phủ phải tìm cách cung cấp thông tin gián tiếp, mà một trong những cách làm phổ biến là cấp giấy phép hoặc chứng chỉ xác nhận rằng người cung cấp dịch vụ đã đạt được một tiêu chuẩn nhất định về chuyên môn, đào tạo hoặc kinh nghiệm.

Cấp giấy phép hành nghề là một cơ chế điều tiết trong đó, chỉ những người đủ tiêu chuẩn, có nhu cầu hành nghề và được cấp giấy phép hành nghề từ một cơ quan có thẩm quyền mới được phép thực hiện những công việc, chức năng liên quan đến nghề nghiệp đó. Giấy phép hành nghề được phân biệt với *chứng chỉ nghề nghiệp*, đó là một văn bằng chứng nhận người có chứng chỉ đó đã qua đào tạo, có kinh nghiệm hoặc trình độ chuyên môn nào đó mà những người khác

không qua đào tạo thì không được phép sử dụng văn bằng đó. Tuy nhiên, những người chưa có chứng chỉ vẫn được pháp luật cho phép hành nghề. Như vậy, giấy phép hành nghề muốn nói đến việc thực hành một nghề nghiệp được pháp luật cho phép, còn chứng chỉ nghề nghiệp chỉ là sự xác nhận về một trình độ chuyên môn trong nghề nghiệp đó. Thí dụ, bác sĩ phải có giấy phép hành nghề mới được khám chữa bệnh, còn người làm báo thì không nhất thiết phải có chứng chỉ là phóng viên.

Giấy phép hành nghề cũng có nhiều nhược điểm. *Thứ nhất*, không có gì chứng tỏ những người có giấy phép hành nghề sẽ là những người phục vụ tốt, vì thế dùng giấy phép hành nghề như một công cụ cung cấp thông tin gián tiếp sẽ không hoàn toàn chính xác. *Thứ hai*, định nghĩa về nghề nghiệp có thể sẽ gắn chặt với những kỹ năng chuyên môn mà qua thời gian những kỹ năng đó đã trở nên lạc hậu. *Thứ ba*, tiêu chuẩn hành nghề quá cao có thể sẽ cản trở người dân, nhất là những người nghèo, sử dụng những dịch vụ tuy có chất lượng kém hơn nhưng giá rẻ hơn. *Cuối cùng*, qui định này có thể tạo cho cơ quan cấp phép một quyền lực tùy tiện để tìm kiếm đặc lợi bằng cách gây khó dễ cho người muốn có giấy phép, hoặc dựng nên hàng rào gia nhập ngành cao để cản trở những đối thủ cạnh tranh tiềm năng.

2. NHÓM CÔNG CỤ CHÍNH SÁCH TẠO CƠ CHẾ THỨC DÂY THỊ TRƯỜNG

Trong thực tế, nhiều khi việc cung cấp hàng hoá và dịch vụ không đạt hiệu quả không phải do những thất bại của bản thân thị trường, mà là do nhiều nguyên nhân khác nhau, trong đó có cả những hạn chế về phía chính phủ (thí dụ như

sự can thiệp quá sâu của chính phủ vào các hoạt động tác nghiệp của thị trường), khiến cho thị trường về hàng hoá và dịch vụ không tồn tại hoặc có tồn tại, nhưng bị bóp méo. Khi đó, việc cần làm trước tiên là tạo dựng những cơ chế cho phép thị trường xuất hiện, hoặc để các giao dịch được diễn ra "mang tính chất thị trường". Những công cụ chính sách như vậy được xếp vào nhóm tạo cơ chế thúc đẩy thị trường.

Nguyên tắc chung khi sử dụng nhóm công cụ chính sách này là: *Thứ nhất*, nếu việc cung cấp hàng hoá dịch vụ không đạt hiệu quả xã hội, nhưng điều đó lại không liên quan rõ ràng đến những dạng thất bại thị trường mà là do sự kiểm soát nghiêm ngặt, không cần thiết của chính phủ khiến thị trường về những hàng hoá dịch vụ đó không tồn tại, thì cần tiến hành *tự do hoá các thị trường bị điều tiết*. Tất nhiên, khi tự do hoá thị trường, cần cân nhắc thận trọng những hậu quả chính sách khác ngoài tính hiệu quả như các vấn đề về phân phối, nguy cơ xuất hiện những hành vi tìm kiếm đặc lợi v.v... *Thứ hai*, nếu nguyên nhân là do sự tham gia kém nhiệt tình và kém hiệu quả của các TPKT vì thiếu cơ chế thích hợp thì chính phủ cần tích cực xây dựng những cơ chế mới để *hỗ trợ thị trường*. Việc chính phủ xác lập rõ ràng các qui định về quyền sử dụng đất và sở hữu nhà là một thí dụ về việc chính phủ tạo điều kiện thuận lợi để thúc đẩy các giao dịch về đất đai. *Cuối cùng*, nếu thị trường không thể xuất hiện do tính đặc thù của thị trường chỉ có một "hàng hoá" thì một cơ chế *mô phỏng thị trường* thông qua đấu thầu hoặc đấu giá để tạo ra sự cạnh tranh trong việc giành quyền cung cấp hàng hoá dịch vụ là cần thiết.

2.1. Tự do hoá thị trường

Nói đến các giải pháp tự do hoá thị trường, các nhà kinh tế thường phân biệt ba hình thức sau đây: nới lỏng sự điều tiết, hợp thức hoá và đa dạng hoá các loại hình cung ứng hàng hoá và dịch vụ.

2.1.1. Nới lỏng sự điều tiết

Trong quá khứ, chính phủ có thể tham gia rất sâu vào việc điều tiết thị trường thông qua các qui định về giá cả, sự gia nhập hoặc rời bỏ ngành. Sự can thiệp đó của chính phủ thường được xây dựng dựa trên những lý do như để hạn chế hành vi tìm kiếm đặc lợi của một số doanh nghiệp trong ngành (như đối với độc quyền tự nhiên chẳng hạn), để đảm bảo công bằng xã hội hoặc để nuôi dưỡng một số ngành chiến lược (như trong bảo hộ thương mại). Tuy nhiên, những thay đổi nhanh chóng về công nghệ hoặc sở thích của người tiêu dùng có thể làm thay đổi cơ cấu của ngành và do đó làm cho tính hợp lý của những luận cứ trên không còn đúng nữa. Điều này có thể thấy rõ trong lĩnh vực thương mại quốc tế. Xu thế toàn cầu hoá, những lợi ích to lớn của thương mại tự do và tác dụng của công nghệ thông tin làm giảm mạnh chi phí giao dịch, tất cả những điều đó đã làm cho luận cứ bảo hộ các ngành sản xuất trong nước bằng hàng rào thương mại ngày càng có ít giá trị. Kết quả là, tự do hoá thương mại đã trở thành một trào lưu không thể đảo ngược.

Tuy nhiên, cũng cần lường trước những hậu quả của việc nới lỏng sự điều tiết. Trước hết đó là sự chống đối của những đối tượng hưởng lợi trực tiếp từ sự điều tiết. Mỗi quyết định nới lỏng sự điều tiết đều hàm chứa những ý nghĩa phân phối

rất khác nhau. Vì thế, trước khi tiến hành nói lỏng sự điều tiết, cần phải xây dựng một lực lượng mạnh mẽ, ủng hộ sự cải cách và phải chứng minh được một cách thuyết phục về lợi ích xã hội của việc giảm bớt điều tiết. Thứ hai, mỗi ngành đều chịu sự điều tiết của nhiều quy định khác nhau. Vì thế, việc nói lỏng sự điều tiết không có nghĩa là bãi bỏ đồng loạt tất cả mọi quy định trong ngành. Chẳng hạn, ngành hàng không đang tiến tới bãi bỏ chế độ phân biệt giá giữa khách hàng trong nước và nước ngoài, nhưng bên cạnh đó lại cần xiết chặt các qui định điều tiết khác về vấn đề an toàn bay, kiểm soát không lưu hay kiểm dịch y tế.

2.1.2. Hợp thức hoá

Hợp thức hoá ở đây là muốn nói đến việc giảm thiểu xu hướng hình sự hoá các giao dịch kinh tế. Động lực chính của việc hợp thức hoá này thường bắt nguồn từ việc thay đổi thái độ xã hội đối với những hành vi nhất định, qua đó chuyển dần từ các hình thức trừng phạt theo kiểu hình sự (bỏ tù, tịch thu tài sản...) sang các hình thức điều tiết bằng kinh tế (bồi thường, nộp phạt, thể chế hoá...). Thí dụ, lâu nay việc doanh nghiệp phá sản thường được coi như một tội hình sự, mặc dù đó là một hiện tượng bình thường trong nền kinh tế thị trường. Vì thế, cần hợp thức hoá hiện tượng kinh tế này bằng cách xử lý các trường hợp phá sản của doanh nghiệp theo quy định của luật phá sản. Tương tự, để giải quyết những bất cập trong quản lý đất đai đô thị, chính phủ đã hợp thức hoá quyền sử dụng đất của những người đã sống liên tục trên mảnh đất đó trong một thời gian dài, dù họ không có giấy tờ hợp lệ.

2.1.3. Đa dạng hoá các loại hình cung cấp hàng hoá dịch vụ

Thuật ngữ *đa dạng hoá* ở đây có thể được hiểu theo nhiều cách. Đó có thể là (i) việc chuyển từ cung cấp HHCC miễn phí sang thu phí sử dụng hay (ii) thu hút các TPKT khác tham gia cung cấp hàng hoá dịch vụ bằng cách chuyển những hàng hoá dịch vụ trước đây vẫn do các cơ quan nhà nước cung cấp sang hình thức ký hợp đồng thuê khu vực tư nhân (thuê ngoài). Đó cũng có thể là (iii) việc bán khoán, cho thuê, cổ phần hoá... các DNNN, hay (iv) phi độc quyền hoá (tức là mở cửa những ngành trước đây vẫn do DNNN độc quyền cho các DNTN tham gia và cạnh tranh). Các hình thức (i) và (ii) sẽ lần lượt được bàn đến sâu hơn trong nhóm công cụ chính sách thứ ba và thứ tư. Như vậy, chỉ có hình thức (iii) và (iv) là trực tiếp liên quan đến việc tự do hoá thị trường.

2.2. Hỗ trợ sự hình thành thị trường

Nếu thị trường chưa tồn tại từ trước thì việc tự do hoá thị trường sẽ là điều vô nghĩa. Khi đó, có thể hỗ trợ cho việc hình thành một thị trường vận hành trơn tru bằng cách xác lập quyền về tài sản đối với những hàng hoá dịch vụ đã có hoặc tạo ra những hàng hoá mới có thể trao đổi trên thị trường.

2.2.1. Xác lập quyền về tài sản đối với những hàng hoá hiện có

Trong chương II, chúng ta đã đề cập đến việc trao quyền về tài sản cho một trong các bên tham gia giao dịch thị trường để nội hoá các ngoại ứng. Đây chính là thí dụ điển

hình về chính sách can thiệp thuộc loại này. Tuy nhiên, cũng cần nhắc lại hạn chế của Định lý Coase là giải pháp này chỉ thực hiện được nếu việc thiếu vắng quyền về tài sản là do hạn chế về mặt thể chế (chẳng hạn như việc giao đất, giao rừng). Còn nếu là do bản chất của hàng hoá không thể xác lập được quyền về tài sản (thí dụ như đối với không khí, các luồng cá ngoài biển khơi...) thì giải pháp này không thực hiện được. Ngay cả khi việc xác lập quyền về tài sản là khả thi thì để thực hiện điều đó cũng cần giải quyết hàng loạt những rào cản khác nữa về mặt pháp lý, hành chính, chính trị, xã hội và tác động về mặt phân phối của việc trao quyền tài sản.

2.2.2. Tạo ra những hàng hoá mới có thể trao đổi trên thị trường

Cũng trong phần bàn về các biện pháp khắc phục ngoại ứng trong chương II, giải pháp hình thành thị trường về giấy phép xả thải nhằm đảm bảo phân bổ hạn ngạch xả thải giữa các doanh nghiệp với tổng chi phí thấp nhất đã được đề xuất. Trong một hệ thống như vậy, các doanh nghiệp sẽ tối đa hoá lợi nhuận bằng cách hạn chế việc xả thải của mình ở mức mà giá mua thêm một giấy phép xả thải đúng bằng chi phí biên của việc hạn chế ô nhiễm. Nếu tất cả các doanh nghiệp đều được mua bán tự do giấy phép xả thải thì mỗi doanh nghiệp đều sẽ đứng trước một mức giá như nhau đối với đơn vị ô nhiễm cuối cùng và sẽ không thể tìm được cách nào rẻ hơn để đáp ứng mục tiêu đã định về tổng mức ô nhiễm tối ưu xã hội.

2.3. Mô phỏng thị trường

Trong trường hợp không thể đảm bảo một sự cạnh tranh thực sự *trong* thị trường thì chính phủ vẫn có thể can thiệp

để tạo ra sự cạnh tranh *giành* thị trường. Cụ thể hơn, các doanh nghiệp sẽ phải cạnh tranh với nhau dưới hình thức đấu thầu hoặc đấu giá để được quyền cung cấp hàng hoá hoặc dịch vụ. Hình thức này đặc biệt quan trọng trong những trường hợp chính phủ trao nhượng quyền kinh doanh cho một doanh nghiệp nào đó (như trong lĩnh vực đầu tư xây dựng cơ bản, khai thác tài nguyên hay cung cấp các dịch vụ công ích). Tuy nhiên, khi áp dụng biện pháp này, cần nhận thức được những nguy cơ tiềm ẩn của nó. *Thứ nhất*, vì những doanh nghiệp giành được nhượng quyền kinh doanh sẽ có vị thế độc quyền hoặc gần như độc quyền nên họ sẽ có động cơ và cơ hội để bỏ giá thầu thấp nhằm giành được nhượng quyền, rồi sau đó gian dối chất lượng cung cấp hàng hoá. Do đó, đi kèm theo giải pháp này, chính phủ cần tăng cường công tác kiểm tra giám sát chất lượng, hoặc đề ra những qui định chi tiết về kỹ thuật buộc nhà thầu phải tuân thủ. *Thứ hai*, nếu số lượng nhà thầu tham gia đấu thầu ít thì có nguy cơ hình thành thị trường độc quyền nhóm, trong đó các nhà thầu cấu kết với nhau để lần lượt giành nhượng quyền trong các lần đấu thầu hoặc đấu giá khác nhau. Ngay cả khi số lượng nhà thầu đông, nhưng số lượng gói thầu còn lớn hơn khiến không nhà thầu nào có thể thực sự kham được hết thì sự cạnh tranh thực sự giữa các nhà thầu cũng chưa chắc đã tồn tại.

3. NHÓM CÔNG CỤ CHÍNH SÁCH ĐIỀU TIẾT BẰNG THUẾ VÀ TRỢ CẤP

Thuế và trợ cấp là những chính sách điều tiết phổ biến nhất, có tác dụng làm thay đổi động cơ khuyến khích đối với

các đối tượng chịu tác động của chính sách. Cả hai công cụ này đều được sử dụng phổ biến nhằm cả hai mục tiêu là khắc phục thất bại của thị trường và phân phối lại thu nhập. Ngoài ra, thuế còn được sử dụng để tạo nguồn thu cho ngân sách. Trong chương này chỉ tập trung vào tác động của thuế và trợ cấp làm thay đổi mức giá tương đối của hàng hoá và dịch vụ, từ đó ảnh hưởng đến tính hiệu quả và công bằng trong cung cấp hàng hoá dịch vụ.

3.1. Thuế

Thuế là khoản đóng góp bắt buộc của các cá nhân và doanh nghiệp cho NSNN để trang trải chi phí cung cấp HHCC hoặc hạn chế lượng cung hàng hoá trên thị trường. Thuế có thể được đánh vào bên cung hoặc bên cầu. Khi đầu ra của một doanh nghiệp bị đánh thuế thì đó là thuế đánh vào bên cung, còn khi người tiêu dùng đi mua hàng và phải trả thêm thuế trên tổng số tiền hàng đã mua thì đó là thuế đánh vào bên cầu.

3.1.1. Thuế đánh vào bên cung

Thuế đầu ra là thuế đánh vào sản lượng do các doanh nghiệp sản xuất ra. Thuế này thường được dùng để khắc phục ngoại ứng tiêu cực (chương II) bằng cách làm giá cả của đầu ra tăng lên đúng bằng chi phí xã hội biên, nhờ đó có thể nội hoá được các ngoại ứng tiêu cực, giảm mức sản lượng của doanh nghiệp xuống bằng mức sản lượng tối ưu xã hội. Ngoài ra, thuế còn có thể được đánh vào các hãng độc quyền để hạn chế và chuyển bớt một phần lợi nhuận siêu ngạch của các hãng này sang cho NSNN.

Thuế quan là loại thuế đánh vào hàng hoá nhập khẩu. Thuế quan được coi là một hàng rào bảo hộ sản xuất trong nước trước sự cạnh tranh của hàng hoá nhập khẩu. Trong xu hướng tự do hoá thương mại, các nước tham gia thương mại tự do sẽ phải đàm phán với nhau để hạ thấp dần mức thuế quan. Khi đó, tác dụng của thuế quan với tư cách là một công cụ bảo hộ sản xuất trong nước sẽ ngày càng hạn chế.

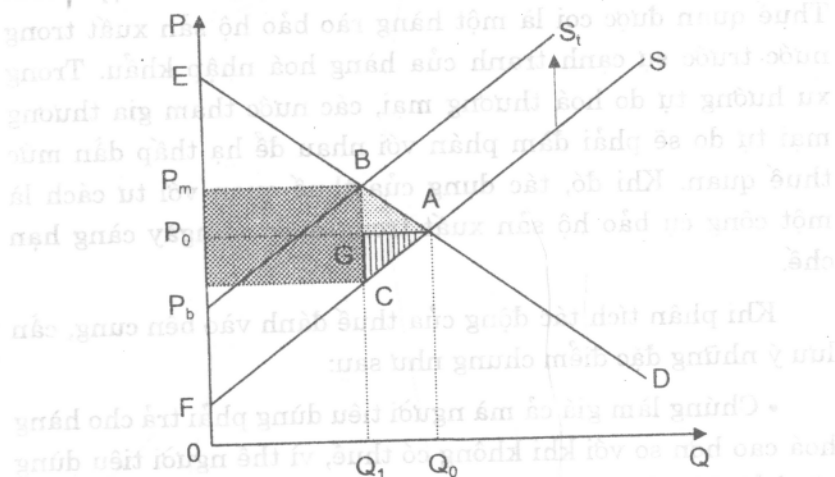
Khi phân tích tác động của thuế đánh vào bên cung, cần lưu ý những đặc điểm chung như sau:

- Chúng làm giá cả mà người tiêu dùng phải trả cho hàng hoá cao hơn so với khi không có thuế, vì thế người tiêu dùng sẽ phải chịu thiệt.

- Thuế đầu ra còn làm cho người sản xuất hàng hoá nhận được mức giá thấp hơn trước khi có thuế, vì thế người sản xuất cũng phải chịu thiệt một phần.

- Cả hai loại thuế đầu ra và thuế quan đều gây ra tổn thất vô ích về PLXH, do đó chúng đều là những công cụ không hiệu quả.

Để thấy rõ những tác động này, hãy xét một thí dụ khi chính phủ quyết định đánh thuế t đồng trên một đơn vị đầu ra được sản xuất như đã minh họa trong Hình 6.4. Trước khi có thuế, thị trường cân bằng tại điểm A là giao giữa đường cung S và đường cầu D. Khi đó, hàng hoá được bán với giá P_0 và lượng hàng hoá giao dịch là Q_0 . Lúc này, thặng dư tiêu dùng là diện tích P_0AE , thặng dư sản xuất là diện tích P_0AF và tổng PLXH là diện tích $EAF (= P_0AE + P_0AF)$.



Hình 6.4: Tác động của thuế bên cung

Khi chính phủ đánh thuế t vào bên cung, người bán biết rằng, với mỗi đơn vị hàng hoá bán ra, họ sẽ phải trả một mức t cho chính phủ dưới dạng thuế. Điều đó sẽ làm chi phí biên sản xuất tăng thêm đúng bằng t và đường cung S sẽ dịch chuyển lên trên tương ứng thành đường S_t . Khi đó, thị trường đạt cân bằng mới tại B, với mức giá P_m và mức sản lượng Q_1 . Tuy nhiên, cần nhớ rằng đây chỉ là mức giá mà người mua thực sự phải trả.

Mức giá này cao hơn P_0 trước đây và do đó, người mua đã phải chịu một phần thuế dưới dạng phải trả giá cao hơn cho hàng hoá. Phần thuế mà người mua chịu là P_0P_m và tổng gánh nặng thuế về phía người mua là diện tích hình chữ nhật $P_0P_mB G$.

Mặc dù mong muốn được tăng giá bán lên đúng bằng

$(P_0 + t)$ để chuyển hết thuế sang cho người mua, nhưng trên thực tế, giá bán chỉ tăng lên đến P_m , thấp hơn $(P_0 + t)$. Đó là vì khi giá tăng, người mua phản ứng lại bằng cách giảm cầu khiến cho tại mức giá $(P_0 + t)$ sẽ diễn ra hiện tượng dư cung. Để thiết lập lại cân bằng thị trường, giá bán sẽ phải giảm xuống đến P_m . Khả năng phản ứng bằng cách giảm cầu của người mua càng mạnh (tức là đường cầu càng co giãn), thì mức độ giảm giá càng lớn. Khi đó, khả năng người bán chuyển thuế sang cho người mua càng nhỏ.

Về phía người bán, mặc dù nhận được từ người mua mức giá P_m , nhưng họ lại phải trả thuế cho chính phủ. Vì thế, mức giá mà họ thực sự nhận được khi bán hàng hoá là $(P_m - t)$. Lưu ý rằng khoảng cách giữa hai đường cung S và S_t chính là t , vì thế mức giá sau thuế của người bán là $P_b (= P_m - t)$. So với mức giá trước thuế P_0 , P_b thấp hơn, có nghĩa là người bán cũng phải chịu một phần thuế. Phần thuế của người bán là P_0P_b và gánh nặng thuế về phía người bán là diện tích P_0P_bCG .

Như vậy, thuế đã có tác dụng phân phối lại thu nhập ở chỗ nó làm cho cả người mua và người bán đều bị thiệt và mang về cho ngân sách một khoản thu bằng diện tích P_mP_bCB tô đậm trong Hình 6.4. Điểm cần lưu ý là, tuy về danh nghĩa, thuế đánh vào bên cung (tức là bên bán), nhưng thực tế thì người mua cũng phải chịu một phần. Và phần thuế mà người mua phải chịu lớn hay nhỏ phụ thuộc vào độ co giãn của cung và cầu.

Ngoài tác động phân phối lại thu nhập, thuế còn gây ra những gánh nặng phi hiệu quả, hay tổn thất phúc lợi cho xã hội. Thật vậy, sau khi có thuế, thặng dư tiêu dùng giảm xuống còn bằng diện tích P_mBE , thặng dư sản xuất còn diện

tích P_bCF . Như vậy, cộng thêm cả thuế mà chính phủ thu được là diện tích P_mP_bCB thì tổng PLXH sau khi có thuế mới chỉ là diện tích $EBCF$, thấp hơn PLXH trước thuế một diện tích bằng tam giác ABC . Tam giác này được gọi là *mất trắng*, hay *tổn thất vô ích* của thuế. Nó bao gồm hai phần là diện tích ABG , tức là *tổn thất vô ích về phía người mua* và diện tích ACG , tức *tổn thất vô ích về phía người bán*.

Về mặt hình học, diện tích tổn thất vô ích của thuế được tính bằng:

$$\Delta W = 1/2 BC.AG = 1/2 t. \Delta Q$$

Tổn thất này lớn hay nhỏ phụ thuộc vào thuế suất t (tức cạnh đáy BC) và độ co giãn của cung và cầu (yếu tố quyết định mức độ giảm cầu ΔQ , tức là chiều cao AG của tam giác tổn thất ABC). Thuế suất càng cao, hoặc cung, cầu càng co giãn thì tổn thất vô ích do thuế gây ra sẽ càng lớn.

3.1.2. Thuế đánh vào bên cầu

Đến đây, chúng ta chuyển qua xem xét thuế đánh vào bên cầu, gồm hai loại chính: Thuế tiêu dùng và phí sử dụng.

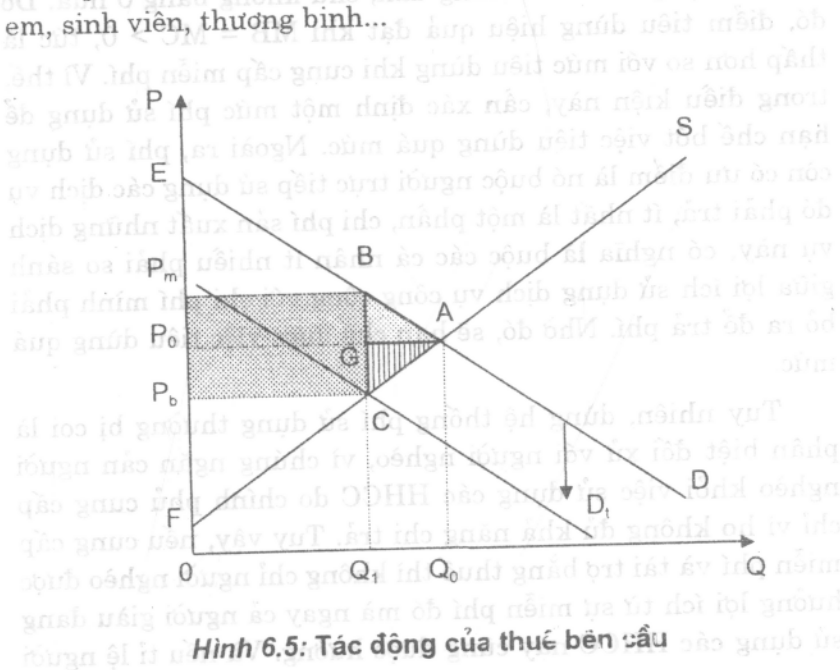
Thuế tiêu dùng là loại thuế đánh vào việc tiêu dùng hàng hóa và dịch vụ. Vì đánh thuế làm giảm lượng hàng hoá tiêu dùng nên thuế này thường được dùng để nội hoá ngoại ứng tiêu cực do tiêu dùng gây ra, mà điển hình nhất là thuế tiêu thụ đặc biệt. Loại thuế này được đánh vào một số hàng hoá phi khuyến dụng như thuốc lá, rượu bia, vì chính phủ cho rằng việc tiêu dùng những hàng hoá này không có lợi cho cá nhân người tiêu dùng và cho xã hội nói chung. Thuế tiêu dùng còn được dùng để khắc phục những thất bại về thông tin không đối xứng (xem chương II).

Phí sử dụng là mức giá mà người sử dụng các hàng hoá và dịch vụ công cộng do chính phủ cung cấp phải trả. Phí sử dụng được dùng để hạn chế bớt việc sử dụng những HHCC có thể tác nghẽn như cầu đường và một số nguồn lực chung khác. Lập luận cơ bản cho việc áp dụng phí sử dụng là việc cung cấp công cộng HHCC thường dẫn đến việc người tiêu dùng sẽ dùng HHCC này cho đến khi mức phí của việc sử dụng bằng lợi ích biên. Nếu HHCC không tác nghẽn thì $MC = 0$, do đó mức tiêu dùng hiệu quả hàng hoá này đạt khi $MB = MC = 0$ và đó cũng là điểm tiêu dùng đạt được khi miễn phí. Lúc này, cung cấp miễn phí HHCC đạt hiệu quả.

Ngược lại, khi HHCC có thể tác nghẽn, chi phí biên của việc sử dụng HHCC đó tăng dần, chứ không bằng 0 nữa. Do đó, điểm tiêu dùng hiệu quả đạt khi $MB = MC > 0$, tức là thấp hơn so với mức tiêu dùng khi cung cấp miễn phí. Vì thế, trong điều kiện này, cần xác định một mức phí sử dụng để hạn chế bớt việc tiêu dùng quá mức. Ngoài ra, phí sử dụng còn có ưu điểm là nó buộc người trực tiếp sử dụng các dịch vụ đó phải trả, ít nhất là một phần, chi phí sản xuất những dịch vụ này, có nghĩa là buộc các cá nhân ít nhiều phải so sánh giữa lợi ích sử dụng dịch vụ công cộng với chi phí mình phải bỏ ra để trả phí. Nhờ đó, sẽ hạn chế được việc tiêu dùng quá mức.

Tuy nhiên, dùng hệ thống phí sử dụng thường bị coi là phân biệt đối xử với người nghèo, vì chúng ngăn cản người nghèo khỏi việc sử dụng các HHCC do chính phủ cung cấp chỉ vì họ không đủ khả năng chi trả. Tuy vậy, nếu cung cấp miễn phí và tài trợ bằng thuế thì không chỉ người nghèo được hưởng lợi ích từ sự miễn phí đó mà ngay cả người giàu đang sử dụng các HHCC này cũng được hưởng. Và nếu tỉ lệ người

giàu sử dụng các dịch vụ đó khá lớn thì thực chất, việc cung cấp miễn phí đã phân phối lại lợi ích từ người nghèo sang người giàu. Ví dụ, người ta thấy rằng cầu về thụ hưởng các dịch vụ công cộng như tham quan vườn quốc gia, viện bảo tàng rất co giãn theo thu nhập. Vì thế, nếu sử dụng phương thức tài trợ bằng thuế cho các dịch vụ này thì đối tượng thụ hưởng chủ yếu là người giàu chứ không phải người nghèo. Để vừa đảm bảo tạo được nguồn thu từ phí sử dụng để bù các cá nhân phải so sánh lợi ích và chi phí bỏ ra khi sử dụng HHCC, vừa cho phép những nhóm người đặc biệt vẫn có khả năng thụ hưởng các dịch vụ đó, người ta đã áp dụng một cơ cấu phân biệt giá cụ thể. Cơ cấu này cho phép giảm giá hoặc miễn phí cho một số đối tượng nhất định như người già, trẻ em, sinh viên, thương binh...



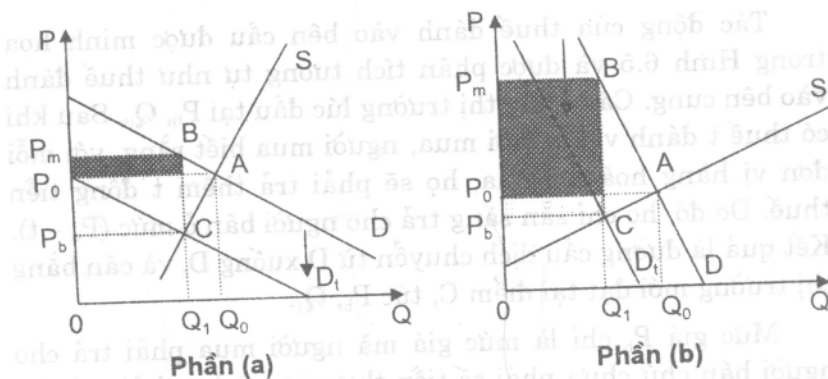
Hình 6.5: Tác động của thuế bên cầu

Tác động của thuế đánh vào bên cầu được minh họa trong Hình 6.5 và được phân tích tương tự như thuế đánh vào bên cung. Cân bằng thị trường lúc đầu tại P_0, Q_0 . Sau khi có thuế t đánh vào người mua, người mua biết rằng, với mỗi đơn vị hàng hoá họ mua, họ sẽ phải trả thêm t đồng tiền thuế. Do đó, họ chỉ sẵn sàng trả cho người bán ở mức $(P_0 - t)$. Kết quả là đường cầu dịch chuyển từ D xuống D_1 và cân bằng thị trường mới đạt tại điểm C , tức P_b, Q_1 .

Mức giá P_b chỉ là mức giá mà người mua phải trả cho người bán chứ chưa phải số tiền thực sự mà họ phải trả cho hàng hoá. Muốn biết số tiền thực sự họ phải trả, cần cộng thêm thuế vào P_b . Nhưng vì khoảng cách dọc giữa hai đường cầu chính bằng t nên $P_m = P_b + t$. Tóm lại, mức giá mà người mua phải trả thực sự cho hàng hoá là P_m . Một lần nữa, thuế về danh nghĩa đánh vào người mua nhưng thực tế là cả hai người mua và bán đều cùng phải chịu. Cũng như thuế đánh vào bên cung, thuế đánh vào bên cầu cũng gây ra tổn thất vô ích của thuế là tam giác ABC, bao gồm phần tổn thất về phía người mua (ABG) và tổn thất về phía người bán (ACG).

Đến đây có thể kết luận, tác động thực sự của thuế không phụ thuộc vào việc luật thuế qui định thuế do ai chịu. Tác động đó chỉ chịu ảnh hưởng của độ co giãn của đường cung và đường cầu.

Một điều dễ thấy là cả người mua và người bán khi phải chịu thuế đều cố gắng chuyển bớt thuế sang cho người kia. Nhưng khả năng chuyển thuế của họ càng cao khi họ có thể phản ứng càng mạnh với sự thay đổi giá cả, tức là đường cầu (hoặc cung) càng co giãn. Điều này được minh họa cho trường hợp thuế đánh vào bên cầu trong Hình 6.6. (Lưu ý, kết luận của minh họa này không thay đổi nếu thuế đánh vào bên cung).



- (a) Phân chia gánh nặng thuế khi cầu co giãn nhiều, cung co giãn ít
(b) Phân chia gánh nặng thuế khi cầu co giãn ít, cung co giãn nhiều

Hình 6.6: Phân chia gánh nặng thuế phụ thuộc độ co giãn của cung và cầu

Trong Hình 6.6 (a), đường cầu co giãn nhiều, đường cung co giãn ít. Tương ứng, gánh nặng thuế của người mua (diện tích kẻ tô đậm) nhỏ hơn gánh nặng thuế của người bán (diện tích chấm chấm), hay nói cách khác, người bán chịu phần lớn thuế. Trái lại, trong Hình 6.6 (b), đường cầu co giãn ít, đường cung co giãn nhiều nên gánh nặng thuế chủ yếu rơi vào người mua (diện tích tô đậm lớn hơn diện tích chấm chấm).

3.2. Trợ cấp

Trợ cấp là chuyển giao của chính phủ tạo ra một khoản đệm giữa giá mà người tiêu dùng trả và chi phí sản xuất khiến cho giá thấp hơn chi phí biên. Trợ cấp có thể được áp dụng cho bên cung hoặc bên cầu.

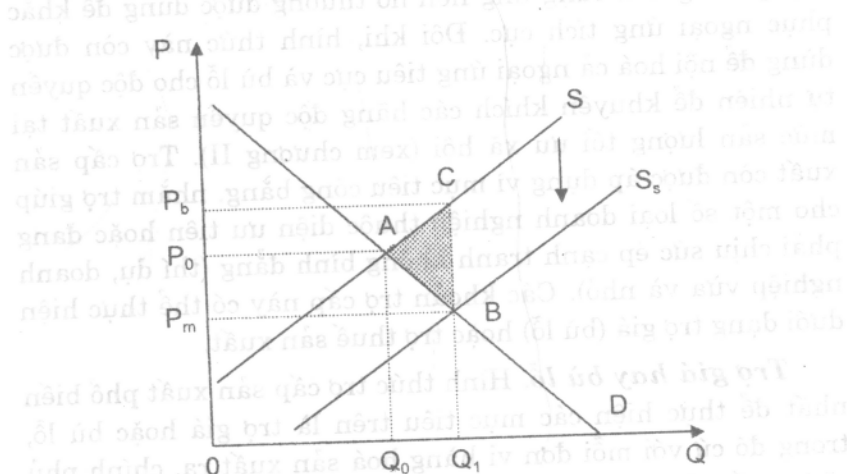
3.2.1. Trợ cấp bên cung

Một biện pháp để tăng cung về hàng hoá là trợ cấp cho người sản xuất. Trợ cấp đó có thể dành cho một doanh nghiệp sản xuất hoặc do chính quyền cấp trên phân bổ ngân sách cho chính quyền cấp dưới. Vì trợ cấp có tác dụng làm tăng lượng hàng hoá cung ứng nên nó thường được dùng để khắc phục ngoại ứng tích cực. Đôi khi, hình thức này còn được dùng để nội hoá cả ngoại ứng tiêu cực và bù lỗ cho độc quyền tự nhiên để khuyến khích các hãng độc quyền sản xuất tại mức sản lượng tối ưu xã hội (xem chương II). Trợ cấp sản xuất còn được áp dụng vì mục tiêu công bằng, nhằm trợ giúp cho một số loại doanh nghiệp thuộc diện ưu tiên hoặc đang phải chịu sức ép cạnh tranh không bình đẳng (thí dụ, doanh nghiệp vừa và nhỏ). Các khoản trợ cấp này có thể thực hiện dưới dạng trợ giá (bù lỗ) hoặc trợ thuế sản xuất.

Trợ giá hay bù lỗ. Hình thức trợ cấp sản xuất phổ biến nhất để thực hiện các mục tiêu trên là trợ giá hoặc bù lỗ, trong đó cứ với mỗi đơn vị hàng hoá sản xuất ra, chính phủ sẽ trợ cấp cho một số tiền hoặc theo một tỉ lệ nhất định. Khi chính quyền cấp trên tài trợ cho chính quyền cấp dưới theo hình thức này còn được gọi là *tài trợ tương ứng*. Thí dụ, để khuyến khích chính quyền địa phương mở rộng việc cung cấp dịch vụ giáo dục tiểu học, chính quyền trung ương có thể cam kết: Cứ mỗi đồng chính quyền địa phương chi cho giáo dục tiểu học sẽ được chính quyền trung ương góp thêm theo tỉ lệ phần trăm nào đó. Thực chất của việc làm này sẽ làm "giá" của giáo dục tiểu học ở địa phương được trợ cấp giảm đi theo một tỉ lệ tương ứng.

Trợ thuế sản xuất. Một hình thức khác để trợ cấp cho người sản xuất là thông qua việc trợ thuế, tức là cho phép

người sản xuất được trừ bớt một khoản nhất định khỏi thu nhập chịu thuế doanh nghiệp của mình. Các hình thức trợ cấp khác tương đương với trợ thuế là trợ cấp trực tiếp bằng tiền hay xóa nợ, vì những hình thức này đều có tính chất giống như việc chuyển giao một khoản tiền mặt cho người sản xuất.



Hình 6.7: Tác động của trợ cấp bên cung

Việc phân tích tác động của trợ cấp cũng tương tự như thuế, nhưng theo chiều ngược lại (Hình 6.7). Muốn vậy, cần lưu ý rằng khi có trợ cấp bên cung, đường cung S sẽ dịch chuyển sang phải thành đường cung S_s . Mức giá cân bằng mà người mua phải trả là P_m , nhưng với mỗi đơn vị hàng hoá cung ứng, người bán được trợ cấp một khoản bằng s , khiến mức giá mà họ thực sự được nhận là $P_m + s$, hay P_b , vì khoảng cách giữa hai đường cung là mức trợ cấp s . Tổng số tiền trợ cấp mà chính phủ chi là diện tích $P_m P_b CB$.

Cần lưu ý rằng, mặc dù danh nghĩa là trợ cấp sản xuất nhưng thực tế thì cả người sản xuất và tiêu dùng đều chia nhau lợi ích của trợ cấp. Người bán được hưởng một phần lợi ích của trợ cấp dưới dạng bán được với mức giá P_b cao hơn giá cân bằng trước trợ cấp P_0 . Còn người mua được hưởng lợi ích của trợ cấp vì chỉ phải trả mức giá P_m thấp hơn. Đồng thời, cũng như việc đánh thuế, chính sách này không hiệu quả ở chỗ nó gây ra tổn thất vô ích về PLXH là diện tích tam giác ABC. (Sinh viên hãy chứng minh vì sao tam giác ABC lại phản ánh tổn thất PLXH).

3.2.2. Trợ cấp bên cầu

Trợ cấp bên cầu nhằm mục đích làm tăng lượng tiêu dùng của một hàng hoá nào đó bằng cách làm giảm giá của nó đối với người tiêu dùng cuối cùng, hoặc để đảm bảo công bằng xã hội. Có ba cách cơ bản để thực hiện trợ cấp phía cầu là thông qua trợ cấp bằng hiện vật, trợ giá (cấp tem phiếu) hoặc trợ thuế tiêu dùng. Việc sử dụng trợ cấp bên cầu cũng được giải thích bằng những lý do chủ yếu như để nội hoá ngoại ứng tích cực trong tiêu dùng, khuyến khích tiêu dùng hàng hoá khuyến dụng, khắc phục thất bại về thông tin không đối xứng hoặc đơn thuần là để thúc đẩy công bằng xã hội.

Trợ cấp bằng hiện vật. Theo nghĩa chặt chẽ nhất, trợ cấp bằng hiện vật là việc chuyển giao trực tiếp một lượng hàng hoá nào đó đến cho các đối tượng thụ hưởng mục tiêu. Thí dụ, chính phủ có thể trợ cấp chăn, màn, lương thực khẩn cấp cho đồng bào vùng bị bão lụt, hay trao tặng nhà tình nghĩa cho những đối tượng chính sách đặc biệt khó khăn.

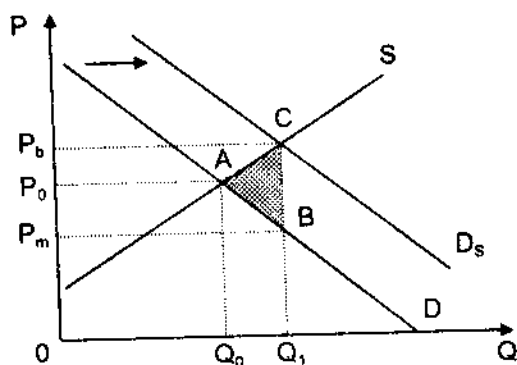
Tem phiếu. Một hình thức khác để trợ cấp cho người tiêu dùng là phân phát cho họ các loại tem phiếu đặc biệt,

trong đó qui định rõ số lượng hàng hoá hoặc dịch vụ mà họ được phép nhận miễn phí hoặc với mức giá được bù lỗ. Người nhận trợ cấp khi cần tiêu dùng hàng hoá dịch vụ sẽ mang những tem phiếu đó đến những cơ sở cung ứng nhất định để đổi lấy hàng hoá hoặc dịch vụ. Còn chính phủ sẽ chịu trách nhiệm thanh toán cho cơ sở cung ứng này theo đúng cam kết của mình. Trước đây, thường các cơ sở quốc doanh đảm nhận việc cung cấp hàng hoá và dịch vụ qua tem phiếu. Nhưng kinh nghiệm của nhiều nước cho thấy, để tăng tính cạnh tranh trong việc cung ứng hàng hoá dịch vụ cho người dân, nhất là người nghèo, các cơ sở tư nhân cũng nên được tham gia vào việc cung ứng theo tem phiếu. Như vậy, người dân có thể tùy ý chọn lựa cơ sở nào có chất lượng dịch vụ tốt hơn để đến đổi tem phiếu. Vì việc thu hút được nhiều người dân mang tem phiếu đến đổi lấy hàng hoá dịch vụ hơn đồng nghĩa với việc thu nhập của cơ sở cung ứng sẽ cao hơn, nên đây sẽ là một động lực mạnh để các cơ sở cải tiến chất lượng cung ứng hàng hoá dịch vụ.

Trợ thuế tiêu dùng. Một hình thức khác của trợ cấp bên cầu là cho phép miễn hoặc giảm thuế đối với việc tiêu dùng một số hàng hoá và dịch vụ của người nghèo, thí dụ như nhà ở, các loại được phẩm thiết yếu... Trợ thuế có tác dụng làm giảm giá sau thuế đối với những hàng hoá và dịch vụ được khuyến khích. Tuy nhiên, trợ thuế thường không được các nhà kinh tế ủng hộ như các hình thức trợ cấp khác vì hai lý do. *Thứ nhất*, trợ thuế sẽ làm nguồn thu ngân sách từ thuế bị cắt giảm theo cách không lường được trước, vì thế nó có thể đe dọa đến tính bền vững ngân sách, khi các nhà hoạch định chính sách tài khoá không dự đoán được mức thâm hụt do trợ thuế gây ra. *Thứ hai*, các hình thức trợ thuế

khác nhau sẽ có hàm ý phân phối lại không giống nhau. Nói chung, trợ thuế có thể được thực hiện bằng cách cho phép trừ một khoản nhất định khỏi thu nhập chịu thuế hoặc khối lượng thuế phải nộp. Cách thứ nhất được coi là không công bằng, vì thu nhập của người nghèo thường đã dưới mức tối thiểu phải nộp thuế, vì vậy việc giảm bớt thu nhập chịu thuế của họ không có ý nghĩa gì đối với việc tăng thu nhập cho họ. Còn với người giàu, việc giảm bớt thu nhập chịu thuế có thể giúp họ chuyển từ khoảng thuế suất cao xuống khoảng thuế suất thấp, do đó họ sẽ được hưởng lợi lớn từ việc trợ thuế kiểu này.

Tác động của trợ cấp bên cầu hoàn toàn tương tự như tác động của trợ cấp bên cung, chỉ khác ở chỗ khi có trợ cấp, đường cầu (chứ không phải đường cung) sẽ dịch chuyển sang phải từ đường D sang D_s (xem Hình 6.8), và mức trợ cấp s cũng là khoảng cách dọc giữa hai đường cầu. Còn việc chia sẻ lợi ích của trợ cấp giữa người sản xuất và người tiêu dùng, tổng số tiền trợ cấp mà chính phủ chi và tổn thất vô ích của trợ cấp đều giống hệt như trợ cấp bên cung.



Hình 6.8: Tác động của trợ cấp bên cầu

Cùng như việc đánh thuế, vấn đề người sản xuất và tiêu dùng, ai nhận được nhiều lợi ích từ trợ cấp hơn, chỉ phụ thuộc vào độ co giãn của cung và cầu, chứ không chịu ảnh hưởng của việc chính sách qui định trợ cấp cho bên cung hay cầu. Điểm khác biệt giữa phân tích về thuế và phân tích về trợ cấp là ở chỗ khi đánh thuế, P_m cao hơn P_b , còn khi trợ cấp thì P_b lại cao hơn P_m . Còn chênh lệch giữa P_m và P_b bao giờ cũng thể hiện mức thuế hoặc mức trợ cấp.

Tóm lại, phân tích chính sách thuế và trợ cấp có thể rút ra những kết luận sau:

- Tác động của thuế hoặc trợ cấp không phụ thuộc vào việc đánh thuế (hay trợ cấp) cho bên cung hay bên cầu. Nói chung, dù cho danh nghĩa là áp dụng cho bên nào thì thực tế đều là cả hai bên cùng phải chịu (hoặc được hưởng lợi).
- Sự phân chia gánh nặng thuế hoặc chia sẻ lợi ích của trợ cấp chỉ phụ thuộc vào độ co giãn của cung và cầu. Nếu các yếu tố khác như nhau thì đường cung (hoặc cầu) càng co giãn thì người bán (hoặc người mua) càng phải chịu ít thuế (hoặc được hưởng ít lợi ích của trợ cấp).
- Cả hai công cụ này đều đi kèm với cái giá phải hy sinh về tính hiệu quả, đó là tổn thất vô ích do thuế (hoặc trợ cấp) gây ra. Vì thế, khi áp dụng chúng cần cân nhắc những tác động có lợi mà chúng đem lại với tính phi hiệu quả mà chúng gây ra để tránh lạm dụng.

4. NHÓM CÔNG CỤ CHÍNH SÁCH SỬ DỤNG KHU VỰC KINH TẾ NHÀ NƯỚC THAM GIA CUNG ỨNG HÀNG HOÁ DỊCH VỤ

Ngoài việc sử dụng các công cụ chính sách khác như đã

nêu, chính phủ có thể sử dụng kinh tế nhà nước như một công cụ điều tiết can thiệp vào nền kinh tế thị trường dưới những hình thức khác nhau. Trong một số trường hợp, chính phủ có thể trực tiếp sản xuất và phân phối hàng hoá dịch vụ thông qua các cơ quan hành chính sự nghiệp (HCSN) hoặc các DNNN. Một số trường hợp khác chính phủ có thể tham gia góp vốn để cung ứng hàng hoá dịch vụ hoặc chính phủ cũng có thể chỉ tham gia vào khâu phân phối, còn việc sản xuất thì ký hợp đồng với KVTN hoặc các tổ chức phi lợi nhuận thực hiện.

4.1. Chính phủ cung ứng trực tiếp

Tại sao chính phủ không đơn giản nhượng quyền sản xuất hoặc kinh doanh các hàng hoá, dịch vụ cho các DNTN? Cần phải khẳng định rằng khi chính phủ tiến hành cung cấp hàng hoá dịch vụ thì đều có các lý do nhất định nhằm thực hiện các chức năng của mình trong nền kinh tế. Một số lý do được đưa ra để luận giải cho việc chính phủ tiến hành cung cấp trực tiếp hàng hoá và dịch vụ cho nền kinh tế như sau:

Thứ nhất, do lo ngại hành vi *cơ hội chủ nghĩa* nếu giao việc sản xuất hàng hoá cho KVTN. Thí dụ đối với quốc phòng, một loại HHCC đặc biệt được chính phủ sử dụng để bảo vệ an ninh quốc gia. Nếu để tư nhân cung cấp theo hợp đồng với chính phủ thì không lấy gì đảm bảo là tư nhân không sử dụng quân đội vì mục đích tư lợi cá nhân, thay vì mục đích bảo vệ an ninh cho toàn xã hội. Bên cạnh đó, chi phí mà chính phủ phải bỏ ra để giám sát hoặc kiểm soát tư nhân khi để cho tư nhân cung cấp loại hàng hoá này theo các mục tiêu ổn định chính trị cũng sẽ rất lớn. Tương tự, những chức năng đặc biệt khác như in tiền, đánh thuế, phán xử của

hệ thống toà án... đều có nguy cơ lớn dẫn đến hành vi cơ hội chủ nghĩa nếu trao vào tay tư nhân. Do đó, chính phủ thấy rằng đặt chúng dưới sự sản xuất và cung cấp trực tiếp của mình sẽ an toàn hơn.

Thứ hai, trong nền kinh tế, có những loại hàng hoá và dịch vụ rất cần thiết cho sự phát triển kinh tế xã hội nhưng KVTN không muốn cung cấp, đòi hỏi chính phủ phải cung cấp trực tiếp để thực hiện các chức năng phát triển và ổn định xã hội theo các mục tiêu đã định của mỗi quốc gia.

Thứ ba, nhiều nước đã chủ trương xây dựng kinh tế nhà nước thành một lực lượng kinh tế lớn mạnh đóng vai trò chủ đạo trong nền kinh tế. Ở Việt Nam, Đảng ta đã xác định: "... *Kinh tế nhà nước là lực lượng vật chất quan trọng và là công cụ để nhà nước định hướng và điều tiết vĩ mô nền kinh tế*"⁽¹⁾. Muốn vậy, chính phủ phải sử dụng lực lượng kinh tế của mình tham gia trực tiếp sản xuất một số loại hàng hoá và dịch vụ có ý nghĩa chiến lược, từ đó có thể giúp kinh tế nhà nước đảm nhiệm được vai trò chủ đạo của mình.

Hai công cụ chính được chính phủ sử dụng để trực tiếp cung ứng là thông qua các cơ quan HCSN và thông qua các DNN.

4.1.1. Cung ứng trực tiếp qua bộ máy hành chính sự nghiệp

Ngay từ khi xuất hiện nhà nước, chính phủ đã trực tiếp thực hiện hàng loạt những dịch vụ liên quan đến chức năng của mình thông qua bộ máy hành chính hoặc các cơ quan sự

⁽¹⁾ Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ IX*, NXB Chính trị Quốc gia trang 30.

ngiệp. Những dịch vụ đó có thể chia làm những lĩnh vực truyền thống như sau:

- Xúc tiến các hoạt động thương mại
- Quản lý đất đai
- Xây dựng KCHT công cộng và quản lý bất động sản
- Nghiên cứu và kiểm định
- Hỗ trợ kỹ thuật
- Luật pháp và toà án
- Y tế, dịch vụ xã hội, trợ giúp trực tiếp
- Giáo dục và đào tạo
- Marketing
- Dịch vụ hành chính

Tất cả những lĩnh vực trên đều có thể luận giải bằng một thất bại thị trường nào đó hoặc một lý do về phân phối lại. Tuy nhiên, rõ ràng có nhiều lĩnh vực hoặc nhiều khía cạnh trong một lĩnh vực không nhất thiết phải do chính phủ hoàn toàn cung ứng. Chẳng hạn, chúng ta hiện nay đang có chủ trương xã hội hoá giáo dục và y tế, mà bản chất của nó là thu hút các TPKT khác tham gia cung ứng những dịch vụ này, bên cạnh các cơ sở giáo dục và y tế của nhà nước. Trái lại, ngay trong những lĩnh vực tưởng chừng như hoàn toàn do KVTN hoạt động thì vẫn cần những dịch vụ do cơ quan chính phủ cung ứng. Thí dụ, các DNTN hoạt động vẫn phải đăng ký kinh doanh tại các cơ quan có thẩm quyền của chính phủ, chịu sự quản lý về các mặt chuyên môn của các cơ quan nhà nước như vấn đề thống kê, kế toán, nộp thuế, môi trường, phòng cháy chữa cháy... Có thể nói, việc chính phủ cung ứng

và tư nhân cung ứng luôn đan xen vào nhau và khó có thể có một sự phân định rạch ròi ranh giới của mỗi bên.

4.1.2. *Cung ứng qua các doanh nghiệp nhà nước*

Điều 1 của Luật DNNN ở Việt Nam được Quốc hội thông qua trong kỳ họp thứ tư khoá XI ngày 8/11/2003 đã quy định: *"DNNN là tổ chức kinh tế do nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ hoặc có cổ phần, vốn góp chi phối được tổ chức dưới hình thức công ty nhà nước, công ty cổ phần, công ty TNHH"*. Theo luật này, DNNN bao gồm các công ty nhà nước; công ty cổ phần nhà nước; công ty TNHH nhà nước một thành viên hoặc hai thành viên trở lên; doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp chi phối của nhà nước.

Như vậy, khái niệm về DNNN đã phản ánh cả hai tính chất đặc trưng của DNNN, đó là tính chất kinh doanh và quản lý sở hữu vốn của nhà nước.

Là một doanh nghiệp, các DNNN có chức năng kinh doanh, tự chủ về tài chính để kinh doanh và bảo đảm kinh doanh có hiệu quả, có lợi nhuận cao nhằm đạt được sự tăng trưởng và phát triển theo các mục tiêu của nhà nước. Về mặt này, có thể xem DNNN như một *công cụ* hay *phương tiện* để nhà nước thực hiện những mục đích kinh tế xã hội rộng lớn hơn của mình.

Bên cạnh đó, DNNN lại do nhà nước sở hữu toàn bộ hoặc sở hữu phần vốn góp khống chế, có nghĩa là các quyết định về kinh doanh và hoạt động của doanh nghiệp được các đại diện do nhà nước lựa chọn đưa ra và các tiêu chí ra quyết định không chỉ giới hạn ở các mục tiêu tài chính hay lợi nhuận như DNTN. Do đó, lợi ích thu được từ các hoạt động của

DNNN không được sử dụng để phục vụ lợi ích cá nhân mà là vì lợi ích chung của xã hội. Về mặt này, DNNN là một **chính sách** hay **mục đích** can thiệp của chính phủ.

Cụ thể hơn, căn cứ theo mục đích và chức năng hoạt động, Luật DNNN còn phân rõ DNNN thành 2 loại:

- DNNN hoạt động kinh doanh: Chức năng chủ yếu là hoạt động kinh doanh trên số vốn và tài sản nhà nước nhằm mục tiêu lợi nhuận.

- DNNN hoạt động công ích: Chức năng chủ yếu của các doanh nghiệp này là cung ứng các sản phẩm dịch vụ công ích đáp ứng nhu cầu của xã hội. Sản phẩm dịch vụ công ích là sản phẩm dịch vụ thiết yếu đối với đời sống kinh tế, xã hội của đất nước, đối với cộng đồng dân cư của một khu vực lãnh thổ hoặc đảm bảo quốc phòng, an ninh mà việc sản xuất và cung ứng theo cơ chế thị trường thì khó có khả năng bù đắp chi phí đối với doanh nghiệp sản xuất, cung ứng sản phẩm dịch vụ này. Đối với các sản phẩm công ích, nhà nước sẽ đặt hàng, giao kế hoạch hoặc đấu thầu theo giá hoặc phí do nhà nước qui định. Đây là các loại sản phẩm dịch vụ không thể thiếu, trong đó yếu tố lợi nhuận không đóng vai trò quan trọng. Thuộc loại này là các DNNN hoạt động sản xuất cung ứng dịch vụ công cộng theo các chính sách của nhà nước hoặc trực tiếp thực hiện nhiệm vụ quốc phòng an ninh.

Việc cung ứng hàng hoá, dịch vụ bằng DNNN xuất phát từ những lý do sau:

Thứ nhất, DNNN là một tổ chức kinh tế có những lợi thế so sánh so với các doanh nghiệp cùng loại thuộc các khu vực khác của nền kinh tế. Lợi thế so sánh của DNNN thể hiện chủ yếu ở phương diện hiệu quả xã hội. DNTN thuộc quyề:

sở hữu tư nhân nên mục tiêu chính của nó là phải đem lại lợi nhuận tài chính cao cho chủ sở hữu doanh nghiệp, mặc dù xã hội có thể phải hy sinh hiệu quả phân bổ nguồn lực ở một nơi nào khác trong nền kinh tế. Kết quả là, hiệu quả tổng thể kinh tế xã hội của các DNTN có thể không cao. Việc hàng loạt các DNTN hoạt động không chú ý đến những hậu quả về mặt môi trường do mình gây ra là một thí dụ điển hình. Trái lại, DNNN thuộc quyền sở hữu công cộng, nên mục tiêu chính của nó là phải tối đa hoá lợi ích của đông đảo nhân dân, thông qua đại diện của mình là nhà nước. Chính vì thế, đối với loại hình doanh nghiệp này, *hiệu quả kinh tế xã hội* phải được đặt lên hàng đầu.

Thứ hai, DNNN là một nhân tố quan trọng góp phần vào sự tăng trưởng chung của nền kinh tế. Điều này thể hiện rõ nét ở việc DNNN thường được trao cho nhiệm vụ đầu tư vào những công trình KCHT có qui mô tương đối lớn so với năng lực của KVTN và các loại HHCC khác mà tỉ suất sinh lời tài chính không hấp dẫn DNTN. Đặc điểm chung của các công trình KCHT là qui mô vốn đòi hỏi tương đối lớn, thời gian thu hồi vốn lại lâu, kèm theo nhiều rủi ro trong quá trình đầu tư mà bản thân DNTN không thể kiểm soát nổi. Chính những đặc điểm này đã làm cho việc đầu tư vào nhiều loại KCHT không hấp dẫn DNTN. Bên cạnh đó, nhiều HHCC còn có thuộc tính chung là rất khó loại trừ việc tiêu dùng của những "kẻ ăn không". Vì thế, nếu DNTN đầu tư và thu hồi vốn thông qua việc thu phí sử dụng thì sẽ rất khó khăn. Trái lại, một DNNN đầu tư với sự hỗ trợ vốn của chính phủ lại có thể giải quyết tốt vấn đề này. Trên thực tế, ngay cả ở những nước kinh tế thị trường phát triển ở trình độ cao như các nước G7, thì rất nhiều ngành kinh tế then chốt đối với nền

Chương VI: Các công cụ chính sách can thiệp chủ yếu...

kinh tế và an ninh quốc gia, như bưu chính viễn thông, năng lượng, đường sắt, hoá chất, hàng không, dầu khí... vẫn được coi là những ngành gần như "độc quyền đầu tư" của nhà nước và do các DNNN quản lý và cung cấp hàng hoá dịch vụ.

Ngoài ra, nếu coi HHCC do DNNN cung cấp là tiền đề cho sự phát triển kinh tế, thì tính chất tiền đề đó càng thể hiện rõ và phát huy tác dụng trực tiếp nếu DNNN thiết lập được mối quan hệ trực tiếp với các doanh nghiệp thuộc các khu vực kinh tế cần hỗ trợ. Bằng cách đó, DNNN sẽ góp phần tạo ra các mối quan hệ xuôi chiều, ngược chiều, quan hệ mạng lưới... với các DNTN, trở thành đối tác và lực lượng hậu thuẫn cho sự phát triển của KVTN. Thông qua mối quan hệ hợp tác này mà nền kinh tế sẽ đạt được tốc độ tăng trưởng vững mạnh hơn nhiều.

Thứ ba, DNNN là một công cụ để góp phần khắc phục các thất bại của thị trường. Điều này không chỉ thể hiện ở vai trò tiên phong của DNNN trong việc cung cấp HHCC, mà còn thể hiện ở chỗ DNNN góp phần điều tiết "độc quyền", tạo ra các "ngoại ứng tích cực" và nâng cao hiệu quả cung cấp thông tin thị trường.

Thứ tư, DNNN góp phần thực hiện công bằng xã hội. Với hai chức năng cơ bản là "kinh doanh" và "nâng cao PLXH", thặng dư do các hoạt động của DNNN tạo ra không bị phân tán cho các hoạt động tiêu dùng và tái đầu tư tư nhân, mà được sử dụng tập trung cho KVCC nhằm thực hiện các chương trình đầu tư phát triển kinh tế xã hội. Việc tự hạch toán và đóng góp cho ngân sách của các DNNN có vai trò tích cực nhằm tăng thu của chính phủ và cho các chương trình đầu tư công cộng. Các chương trình này có tác dụng thúc đẩy sự phát triển ở những vùng sâu vùng xa, vùng có điều kiện

khó khăn mà đầu tư tư nhân chưa vươn tới hoặc nâng cao điều kiện KCHT và các công trình phúc lợi như công viên, nhà văn hoá, khu giải trí công cộng... để đảm bảo cho người nghèo cũng có cơ hội được sử dụng các dịch vụ công ích như các tầng lớp dân cư khác. Bên cạnh đó, khi nguồn thu ngân sách tăng lên, chính phủ cũng có điều kiện thực hiện các chương trình trợ cấp phân phối lại cho người nghèo và cứu trợ trong các trường hợp thiên tai, rủi ro... Đây chính là những đóng góp rất có ý nghĩa của DNNN trong việc giúp chính phủ thực hiện công bằng xã hội.

Mặc dù có những mặt mạnh như đã nêu, nhưng DNNN cũng có những hạn chế của mình, trong đó trở ngại lớn nhất là về động cơ khuyến khích đối với người quản lý. Nếu như người quản lý trong DNTN chịu sự giám sát khắt khe của cơ chế thị trường, trong đó lợi nhuận mang về cho doanh nghiệp là tiêu chí cơ bản để đảm bảo chỗ đứng vững chắc của họ trong doanh nghiệp, thì ở DNNN, hầu như người quản lý không phải chịu áp lực như vậy. Tình trạng "ưu ái" quá mức, sự kiểm soát lỏng lẻo đối với DNNN đã khiến người quản lý các doanh nghiệp này có động cơ *lợi dụng bảo lãnh có ý làm liều* (xem mục 5 chương này), hoặc chịu sự chi phối của vấn đề *thủ trưởng - nhân viên*. Một khó khăn khác nữa đối với DNNN là doanh nghiệp này thường phải đảm nhiệm cả mục tiêu kinh doanh (tức lợi nhuận), lẫn mục tiêu xã hội (như đảm bảo công ăn việc làm, tiền lương cho cán bộ nhân viên...), mà nhiều khi những mục tiêu này không hoàn toàn nhất quán với nhau. DNNN cũng thường phải chịu sự điều hành bằng những chỉ thị mệnh lệnh hành chính, chứ không chỉ đơn thuần theo tín hiệu thị trường như DNTN.

Tất cả những điều trên cho thấy, việc sử dụng DNNN

trực tiếp sản xuất và phân phối hàng là rất có hiệu quả khi các doanh nghiệp này được vận hành tự chủ theo các qui luật của thị trường nhằm thực hiện các mục tiêu kinh tế xã hội của chính phủ. Vấn đề là làm sao nâng cao hiệu quả của công tác quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp này. Có nhiều quan điểm cho rằng muốn làm tốt điều đó chính phủ cần tạo môi trường để các DNNN cũng phải cạnh tranh lành mạnh theo các qui luật trên thị trường chứ không nên tập trung các DNNN thành một tập đoàn kinh tế hoặc các tổng công ty độc quyền trong một ngành nhất định.

4.2. Chính phủ cung ứng gián tiếp

Khác với cung ứng trực tiếp, trong hình thức cung ứng gián tiếp, chính phủ chỉ cấp kinh phí để các DNTN hoặc các tổ chức phi lợi nhuận sản xuất hàng hoá dịch vụ, sau đó đảm nhận khâu phân phối các hàng hoá dịch vụ đó đến người tiêu dùng. Chẳng hạn, chính phủ có thể cho phép các DNTN đầu thầu xây dựng những đoạn đường cao tốc trong dự án đường bộ của mình. Nhiều người cho rằng, việc ký hợp đồng để các DNTN sản xuất hàng hoá dịch vụ (còn gọi là hình thức *thuế ngoài trực tiếp*) có hiệu quả hơn so với việc chính phủ trực tiếp sản xuất. Mặc dù lập luận đó có thể đúng trong một số trường hợp, nhưng không phải lúc nào cũng như vậy. Như ở mục trên đã nói, vấn đề không phải ở chỗ nên trao việc sản xuất hàng hoá dịch vụ cho DNTN hay DNNN, mà là cơ chế kiểm tra giám sát như thế nào. Nếu có một cơ chế hợp lý, cạnh tranh thì dù ai sản xuất cũng sẽ có hiệu quả như nhau.

Đôi khi, chính phủ muốn ký hợp đồng cung ứng hàng hoá dịch vụ với một tổ chức phi lợi nhuận hơn là một DNTN vì lợi nhuận. Hình thức này đôi khi còn được gọi là *thuế*

ngoài gián tiếp. Các tổ chức phi lợi nhuận thường cung cấp HHCC khi mà người cấp kinh phí (chính phủ hoặc các tổ chức xã hội tư nhân) không có đủ thông tin để đánh giá xem kinh phí mà họ bỏ ra có thực sự được dùng để sản xuất HHCC hay không. Do thiếu thông tin này nên nếu thuê một DNTN vì lợi nhuận thì doanh nghiệp này có nhiều động cơ sử dụng sai mục đích nguồn kinh phí nhận được, hoặc cung ứng hàng hoá dịch vụ với chất lượng không như cam kết. Trái lại, các tổ chức phi lợi nhuận thường được tin tưởng hơn vì họ không có động cơ tối đa hoá lợi nhuận và thường coi các mục tiêu nhân đạo là tôn chỉ hoạt động của mình. So với DNTN, tổ chức phi lợi nhuận dễ kêu gọi sự đóng góp tự nguyện của các thành phần xã hội khác cho mục tiêu nhân đạo hơn, nhờ đó có thể tăng thêm kinh phí ngoài ngân sách nhà nước cấp. Ngoài ra, các tổ chức phi lợi nhuận thường linh hoạt hơn trong việc cung ứng dịch vụ, vì thế chúng đặc biệt thích hợp khi cần cung ứng những loại dịch vụ đa dạng cho một đối tượng khách hàng phân tán về sở thích. Tuy vậy, nhược điểm của việc sử dụng các tổ chức phi lợi nhuận là họ có nguy cơ vận hành với chi phí cao hơn DNTN vì lợi nhuận.

5. NHÓM CÔNG CỤ CHÍNH SÁCH VỀ BẢO HIỂM VÀ GIẢM NHẸ NGUY CƠ TỔN THƯƠNG

Nhóm công cụ chính sách cuối cùng được đề cập đến trong chương này là các chính sách về bảo hiểm và giảm nhẹ nguy cơ tổn thương. Nhóm này thường nhằm đối phó và làm giảm nhẹ hậu quả của những tình huống bất trắc trong tương lai mà không lường được trước. Tuy mục đích không khác nhau, nhưng hai hình thức này khác biệt chủ yếu ở chỗ, đối với bảo hiểm, các cá nhân có thể chuẩn bị từ trước cho những rủi ro

sau này, còn với các biện pháp giảm nhẹ nguy cơ tổn thương, họ chỉ nhận được hỗ trợ sau khi rủi ro đã xuất hiện.

5.1. Bảo hiểm

Bản chất của bảo hiểm là giảm nhẹ rủi ro cá nhân bằng cách phân tán rủi ro. Cá nhân có thể tự do mua nhiều loại bảo hiểm trên thị trường bảo hiểm tư nhân như bảo hiểm nhân thọ, bảo hiểm tài sản, bảo hiểm sức khỏe... Tuy nhiên, thị trường bảo hiểm tư nhân luôn ẩn chứa những thất bại cố hữu khiến thị trường này trở nên không hoàn hảo. Hai hạn chế chính của thị trường này là hiện tượng lựa chọn ngược và hành vi lợi dụng bảo lãnh, cố ý làm liều.

Lựa chọn ngược là hiện tượng xảy ra khi những người có nhiều khả năng nhận lại phúc lợi từ công ty bảo hiểm nhất lại chính là những người có xu hướng tham gia mua bảo hiểm. Nhận thức được là mình có nguy cơ phục vụ chủ yếu là những khách hàng lựa chọn ngược, các công ty bảo hiểm sẽ phải đặt mức phí cao. Nhưng mức phí càng cao thì những khách hàng có độ rủi ro tương đối thấp càng bị loại dần ra khỏi thị trường. Hiện tượng này tồn tại trong tất cả các dạng bảo hiểm. Những người nhiệt tình mua bảo hiểm y tế tự nguyện nhất sẽ là đối tượng có nhiều khả năng phải sử dụng đến nó trong tương lai. Tương tự, những người sống trong khu vực an ninh không tốt sẽ háng hái mua bảo hiểm để phòng trộm cắp nhiều hơn những người sống trong các vùng an toàn.

Một vấn đề quan trọng khác trong thị trường bảo hiểm là chính việc được bảo hiểm đã làm thay đổi hành vi của người được bảo hiểm theo hướng làm tăng nguy cơ tổn thất và xác suất bồi thường của công ty bảo hiểm. Hành vi đó được gọi là

hành vi *lợi dụng bảo lãnh, cố ý làm liều*¹⁾. Đó là sự gia tăng nguy cơ rủi ro phải bồi thường đối với công ty bảo hiểm do sự thay đổi hành vi của đối tượng được bảo hiểm gây ra. Ví dụ, một người đã bảo hiểm xe hơi của mình chống trộm cắp sẽ chủ quan hơn khi đậu xe, vì họ biết nếu có bị mất trộm thì công ty bảo hiểm sẽ phải bồi thường cho họ. Tương tự, bảo hiểm cháy nổ sẽ khiến các gia đình không thận trọng khi kiểm tra các ổ điện, nhà bếp trước khi đi vắng. Hiện tượng này thậm chí còn trầm trọng hơn trong thị trường bảo hiểm y tế. Bảo hiểm y tế làm cá nhân chủ quan, không thực hiện các biện pháp phòng bệnh như tập thể dục, kiểm tra sức khỏe thường xuyên, từ bỏ các thói quen có hại cho sức khỏe. Nghiêm trọng hơn, do bảo hiểm y tế làm giảm chi phí từ túi cá nhân cho y tế, nên nó còn kích thích cá nhân chấp nhận những ca phẫu thuật hoặc chữa trị tốn kém hơn mức cần thiết, gây ra gánh nặng quá mức cho các công ty bảo hiểm y tế. Trong kinh tế, người ta gọi hiện tượng này là ***hội chứng bên thứ ba trả tiền***.

Các công ty bảo hiểm tư nhân đã có nhiều biện pháp để hạn chế những khiếm khuyết trên của thị trường bảo hiểm. Tuy nhiên, do tính chất phức tạp của thị trường này và do những khiếm khuyết trên có sự quan hệ chặt chẽ đến thất bại về thông tin không đối xứng nên vẫn cần phải có sự can thiệp của chính phủ. Chính phủ có thể can thiệp bằng cách thực hiện bảo hiểm bắt buộc hoặc trợ cấp bảo hiểm.

5.1.1. Bảo hiểm bắt buộc

Khi cá nhân có đầy đủ thông tin hơn công ty bảo hiểm về

¹⁾ Hành vi này còn được gọi là rủi ro tinh thần hay hiểm họa đạo đức.

những rủi ro mà họ mắc phải thì hiện tượng lựa chọn ngược sẽ làm cho việc cung cấp bảo hiểm đạt dưới mức hiệu quả. Để khắc phục tình trạng này, chính phủ có thể sử dụng quyền cưỡng chế của mình để bắt buộc bảo hiểm đại trà, nhất là với những dạng bảo hiểm nào có liên quan đến ngoại ứng như BHXH, y tế, thất nghiệp... Chính phủ cho rằng, nếu để tình huống rủi ro diễn ra thì nó không chỉ ảnh hưởng đến bản thân từng cá nhân, mà còn có ảnh hưởng lan toả tiêu cực đến toàn xã hội. Vì thế, chính phủ cần thiết phải buộc mọi cá nhân tham gia đóng bảo hiểm.

Một lý do thứ hai luận chứng cho qui định bảo hiểm bắt buộc coi đây là một thứ hàng hoá khuyến dụng. Thí dụ, chương trình BHXH ra đời vì lo ngại cá nhân không có đủ tiết kiệm để sống lúc tuổi già, do họ thiếu cận, thiếu thông tin, tính toán sai, không may hoặc đơn giản là lười biếng. Vì thế, với vai trò phụ quyền của mình, chính phủ buộc cá nhân phải tích lũy dần khi đi làm để đảm bảo cuộc sống khi về già. Với ý nghĩa này, chương trình bảo hiểm xã hội không chỉ đơn thuần mang ý nghĩa của một dạng bảo hiểm, mà nó còn là một chương trình trợ cấp chuyển giao thu nhập.

Lý do thứ ba của bảo hiểm bắt buộc là để đa dạng hoá các đối tượng tham gia cung cấp bảo hiểm. Một lý do khiến chỉ riêng trách nhiệm pháp lý thì chưa đủ để xử lý vấn đề thông tin không đối xứng và ngoại ứng tiêu cực nói trên là do các doanh nghiệp thường không có đủ tài sản để bồi thường cho người lao động khi thiệt hại xảy ra. Bằng cách buộc các doanh nghiệp này phải đóng bảo hiểm cho người lao động, chính phủ có thể đảm bảo rằng ít nhất cũng còn một nguồn tài chính khác để đền bù cho những người bị thiệt hại. Đồng thời, công ty bảo hiểm cũng sẽ có động cơ để kiểm soát hoạt

động của doanh nghiệp, nhằm giảm bớt rủi ro bồi thường cho chính mình.

5.1.2. Trợ cấp bảo hiểm

Thay vì bảo hiểm bắt buộc, chính phủ cũng có thể cung cấp bảo hiểm với mức phí đã được trợ cấp cho người dân. Thí dụ, nhiều địa phương ở Việt Nam đã áp dụng hình thức cấp thẻ bảo hiểm y tế miễn phí cho người nghèo. Lý do chính cho hình thức này là để đảm bảo công bằng xã hội. Nếu chính phủ nhận thấy người dân trong các cộng đồng nghèo không đủ khả năng tài chính để mua bảo hiểm y tế, nhưng họ lại rất dễ bị tổn thương khi bệnh tật phát sinh, thì thay vì trợ cấp trực tiếp, chính phủ có thể "mua" bảo hiểm y tế cho người nghèo.

5.2. Giảm nhẹ nguy cơ tổn thương

Nếu các chương trình bảo hiểm nhằm giảm thiểu rủi ro bằng cách phân tán rủi ro cho một số đông người thì dự phòng giảm nhẹ nguy cơ tổn thương lại nhằm đối phó với các cú sốc thông qua một cơ chế tập trung. Giảm nhẹ nguy cơ tổn thương được thực hiện bằng các công cụ chính như sau:

5.2.1. Dự trữ quốc gia

Trong điều kiện giá cả hàng hoá không ổn định, nhất là đối với giá các sản phẩm thô như tài nguyên, nông sản... nền kinh tế thường phải gánh chịu những cú sốc về cung. Nếu một nước phụ thuộc nhiều vào những hàng hoá như thế thì những cú sốc này có thể để lại hậu quả rất lớn cho nền kinh tế quốc dân. Khủng hoảng dầu mỏ trong những năm 1972-1979 đối với các nước tiêu dùng nhiều dầu mỏ, sự sụt giảm giá cà phê, giá gạo... xuất khẩu trên thế giới trong thời gian

qua làm tổn thất nguồn thu ngoại tệ từ xuất khẩu cho nước ta là những thí dụ minh họa cho những hậu quả to lớn này.

Để hạn chế tác động có hại của những biến động bất thường đó, các chính phủ thường xây dựng chương trình dự trữ quốc gia, nhằm tích lũy một khối lượng nhất định những mặt hàng dự trữ chiến lược trong thời gian thị trường diễn biến bình thường để tung ra cung cấp, ổn định hoá giá cả khi thị trường có biến động bất lợi. Dự trữ quốc gia cũng sẽ thủ tiêu động cơ đầu cơ, tích trữ hàng hoá để lũng đoạn thị trường khi khan hiếm của tư thương. Một lý do khác để xây dựng dự trữ quốc gia là nhằm giảm bớt sự phụ thuộc của quốc gia vào nguồn cung về hàng hoá đó trên thế giới. Thí dụ, Mỹ là một nước nổi tiếng về các kho dự trữ quốc gia khổng lồ về những sản phẩm mà nước này coi là chiến lược như dầu mỏ, crôm, platin, mangan... Hàng năm, chính phủ Việt Nam cũng phải chi nhiều tỉ đồng để dự trữ lúa gạo nhằm đảm bảo an ninh lương thực quốc gia.

Dự trữ quốc gia không chỉ được thực hiện dưới dạng dự trữ các sản phẩm vật chất. Để đảm bảo cân bằng ngân sách và đối phó với các cú sốc về nguồn thu, chính phủ còn dự trữ các nguồn lực tài chính (ngoại tệ vàng, quỹ bình ổn giá...). Cũng như đối với các sản phẩm vật chất khác, dự trữ ngoại tệ có tác dụng ổn định tỉ giá và chống đầu cơ trên thị trường tài chính.

Hạn chế của dự trữ quốc gia là chi phí duy trì các kho dự trữ khá tốn kém. Điều này được phân tích tương tự như việc duy trì giá sàn trong Hình 6.2. Ngoài ra, do áp lực chính trị, chính phủ thường hay do dự khi quyết định tung dự trữ để ổn định thị trường. Do đó, phản ứng của chính phủ thường không kịp thời, làm dự trữ không phát huy được tác dụng tại chính thời điểm mà nó có giá trị nhất.

5.2.2. Đền bù tạm thời

Việc thay đổi chính sách, mặc dù có thể cải thiện được tính hiệu quả, nhưng thường hay vấp phải sự chống đối từ những đối tượng chịu thiệt từ tác động phân phối của chính sách mới, khi chính sách đó có thể lấy đi của họ những lợi ích hiện có hoặc áp đặt thêm những chi phí mới cho họ. Điều này có thể rất đáng tiếc, nếu những lợi ích mà họ bị mất chỉ là tạm thời, trong khi nền kinh tế nói chung lại thu được những lợi ích lâu dài từ các chính sách mới. Khi đó, chính phủ có thể sẽ trả những khoản đền bù tạm thời cho các đối tượng đó để giảm bớt sự chống đối của họ.

Sự đền bù này có thể dưới hình thức tiền tệ hoặc phi tiền tệ. Đền bù bằng tiền thường diễn ra khi chính phủ quyết định "mua" một lợi ích nhất định với mức giá ấn định. Đền bù giải phóng mặt bằng hay quỹ hỗ trợ lao động dôi dư trong các DNNN sau cổ phần hoá thuộc về hình thức này.

Đền bù phi tiền tệ thường được tiến hành dưới hình thức cam kết duy trì lợi ích hiện có cho những thế hệ "quá độ" hiện tại, nhưng không tiếp tục đảm bảo lợi ích đó cho thế hệ tương lai.

5.2.3. Trợ cấp khó khăn

Cần lưu ý rằng, mặc dù cùng là sử dụng hình thức trợ cấp, nhưng mục đích của trợ cấp ở đây khác với trợ cấp được xếp vào nhóm thứ nhất. Nếu trợ cấp trong nhóm chính sách thứ nhất có mục tiêu là tạo đòn bẩy khuyến khích để thị trường tăng hoặc giảm lượng hàng hoá sản xuất thì trợ cấp trong nhóm chính sách này lại trực tiếp nhằm giúp cá nhân giảm nhẹ những tác động bất lợi mà họ phải gánh chịu trước những cú sốc kinh tế. Trợ cấp khó khăn thường được thực

hiện dưới hình thức trợ cấp trực tiếp bằng tiền. Nếu mục tiêu của chính phủ là để tăng thu nhập cho người nhận thì trợ cấp bằng tiền là hình thức phù hợp nhất, vì nó sẽ có khả năng mang lại độ thoả dụng cao nhất cho người nhận trợ cấp. Mặt khác, trợ cấp bằng tiền không bóp méo giá cả thị trường, do đó không gây ra những tổn thất vô ích như các hình thức trợ cấp khác. Ví dụ việc tặng sổ tiết kiệm cho Bà mẹ Việt Nam anh hùng, trợ cấp lương hưu... là các hình thức trợ cấp bằng tiền.

Mặc dù trợ cấp bằng tiền không bóp méo hành vi tiêu dùng của cá nhân, nhưng nó lại làm thay đổi động cơ làm việc, hay sự lựa chọn giữa đi làm hoặc nghỉ ngơi của họ. Tăng thêm trợ cấp bằng tiền tức là tăng thêm thu nhập không do lao động cho cá nhân vì thế có xu hướng làm giảm động cơ tham gia lực lượng lao động của họ. Và khi đó thì nguy cơ họ lệ thuộc nhiều hơn vào chương trình trợ cấp sẽ tăng. Vì thế, trợ cấp khó khăn cho những đối tượng không thuộc lực lượng lao động như người già, người tàn tật, trẻ em... sẽ không làm bóp méo động cơ đi làm của cá nhân. Nhưng với các đối tượng còn trong độ tuổi lao động và có khả năng lao động thì việc sử dụng trợ cấp khó khăn bằng tiền mặt cần cân nhắc thận trọng.

CÂU HỎI ĐÚNG/SAI

Cho biết những nhận định dưới đây là đúng hay sai và giải thích vì sao?

1. Quy định về giá trần không phải lúc nào cũng bảo vệ được lợi ích của người tiêu dùng như ý đồ chính sách đặt ra.
2. Kết hợp giữa chính sách đặt giá sàn và hạn chế định lượng sẽ khắc phục được tất cả tổn thất PLXH.

3. Giấy phép hành nghề và chứng chỉ nghề nghiệp giống nhau ở chỗ cá nhân nào phải có một trong hai loại giấy tờ trên mới được phép tham gia công việc trong ngành nghề có liên quan.

4. Đấu thầu là một giải pháp mô phỏng thị trường.

5. Nói lỏng điều tiết trong một ngành là việc phải bãi bỏ hoặc nói lỏng đồng thời tất cả các qui định điều tiết trong ngành đó.

6. Muốn biết giữa người tiêu dùng và người sản xuất ai là người thực sự chịu thuế, cần phải biết thuế đó đánh vào bên cung hay bên cầu.

7. Đường cung co giãn nhiều, đường cầu co giãn ít thì người tiêu dùng sẽ được nhận phần lớn lợi ích của trợ cấp bên cầu.

8. Nếu mọi yếu tố khác như nhau thì đường cầu càng co giãn, người sản xuất càng được nhận nhiều lợi ích từ trợ cấp bên cung.

9. Việc trao cho DNTN sản xuất các loại hàng hoá và dịch vụ, còn chính phủ chỉ đóng vai trò là người tài trợ, sẽ hiệu quả hơn việc để cho các DNNN trực tiếp đứng ra sản xuất.

10. Việc người gửi tiền có xu hướng thích gửi tiền vào những ngân hàng đã tham gia Quỹ Bảo hiểm Tín dụng Ngân hàng hơn mà không cần biết hoạt động của những ngân hàng này ra sao là biểu hiện của hành vi lợi dụng bảo lãnh, cố ý làm liều.

BÀI TẬP

1. Đường cầu về cặp sách trong một địa phương nhỏ là

$Q_D = 600 - 2P$, còn đường cung là $Q_S = 300 + 4P$, trong đó Q tính bằng nghìn chiếc, còn P tính bằng nghìn đồng. Chính phủ quyết định đánh thuế 6.000 đồng/cặp sách vào người tiêu dùng. Hãy cho biết:

a. Cân bằng thị trường, thặng dư sản xuất và thặng dư tiêu dùng trước khi có thuế.

b. Doanh thu thuế của chính phủ, gánh nặng thuế về phía người sản xuất và người tiêu dùng, sự thay đổi thặng dư sản xuất và thặng dư tiêu dùng sau khi có thuế.

c. Tổn thất vô ích do thuế gây ra? Tổn thất về phía người sản xuất và tiêu dùng?

2. Chính phủ vừa quyết định bãi bỏ qui định về giá sàn đối với nông sản. Hãy dự báo tác động của quyết định này đến giá nông sản? Có những đối tượng nào được lợi và bị thiệt trong quyết định này?

3. Chính phủ thông qua quyết định về bảo hiểm y tế bắt buộc, trong đó các công ty phải đóng toàn bộ phí bảo hiểm này cho người lao động, trị giá 50.000 đồng/người/tháng. Cho biết quyết định này sẽ ảnh hưởng như thế nào đến cân bằng trên thị trường lao động? Ai được lợi hoặc bị thiệt? Tính phi hiệu quả của chính sách đó thể hiện như thế nào? Nếu công ty đang trả lương cho người lao động bằng mức lương tối thiểu thì kết luận của bạn trong các câu hỏi trên có thay đổi gì không?

4. Thị trường về mía ở một quốc gia được mô tả bằng đường cầu $Q_D = 1.600 - 5P$ và đường cung $Q_S = 800 + 15P$, trong đó Q tính bằng tấn và P bằng đơn vị tiền tệ. Lo ngại giá mía xuống thấp có thể làm nông dân nản lòng, chặt mía trồng cây khác nên chính phủ đã qui định các doanh nghiệp sản xuất đường phải mua mía với mức giá tối thiểu là 50 đơn

vị tiền tệ một tấn cho bà con. Ở mức giá đó, lượng mía mà các nhà máy muốn mua thấp hơn so với sản lượng mà bà con cung cấp. Vì thế, để giữ giá mía ổn định ở mức đã qui định, Bộ Nông nghiệp đã đề xuất ba giải pháp sau:

- Giải pháp 1: Giảm diện tích trồng mía sao cho sản lượng sản xuất ra vừa đúng bằng sản lượng mà các nhà máy sẵn sàng mua tại mức giá sàn.

- Giải pháp 2: Chính phủ dùng ngân sách mua hết lượng mía còn thừa, rồi tiêu hủy.

- Giải pháp 3: Chính phủ để nông dân bán toàn bộ số mía đã trồng cho nhà máy theo giá thỏa thuận, rồi bù lỗ cho nông dân bằng phân chênh lệch giữa mức giá thỏa thuận với mức giá sàn đã qui định.

Hãy cho biết ý nghĩa phân phối của ba giải pháp trên và tổn thất PLXH của từng giải pháp. Theo bạn, chính phủ nên áp dụng giải pháp nào? Vì sao?

5. Với thị trường về cấp sách như đã nêu trong Bài tập 1. Thay vì đánh thuế, chính phủ muốn khuyến khích các doanh nghiệp sản xuất sản phẩm phục vụ học tập nên quyết định trợ cấp cho mỗi sản phẩm sản xuất ra là 3.000 đồng. Hãy cho biết:

a. Cân bằng thị trường, thặng dư sản xuất và thặng dư tiêu dùng trước khi có trợ cấp.

b. Tổng số tiền trợ cấp mà ngân sách chính phủ phải chi, lợi ích của trợ cấp mà người sản xuất và người tiêu dùng được hưởng, sự thay đổi thặng dư sản xuất và thặng dư tiêu dùng sau khi có trợ cấp.

c. Tổn thất vô ích do trợ cấp gây ra? Tổn thất về phía người sản xuất và tiêu dùng?

BẢNG TRA CỨU THUẬT NGỮ ANH - VIỆT

Bảo hiểm	Insurance
Bất bình đẳng	Inequality
Biểu quyết cho điểm	Point voting
Biểu quyết cùng lúc	Plurality voting
Biểu quyết quay vòng	Voting cycling
Bình phương khoảng nghèo	Squared poverty gap
Cán cân thanh toán	Balance of payment
Chế độ tỉ giá cố định	Fixed exchange rate regime
Chế độ tỉ giá thả nổi	Floating exchange rate regime
Chi chuyển nhượng	Transfer payment
Chỉ số đếm đầu	Headcount index
Chỉ số Theil L	Theil L index
Chính phủ	Government
Chính sách ổn định hoá kinh tế vĩ mô	Macroeconomic stabilization policies
Chính sách tài khoá	Fiscal policy
Chính sách tài khoá mở rộng	Expansionary fiscal policy
Chính sách tài khoá thắt chặt	Tightening fiscal policy
Chính sách tiền tệ	Monetary policy

Chính sách tiền tệ mở rộng	Expansionary monetary policy
Chính sách tiền tệ thắt chặt	Tightening monetary policy
Chu chuyển vốn hoàn hảo	Perfect capital mobility
Chu chuyển vốn không hoàn hảo	Imperfect capital mobility
Chuẩn thải	Abatement standard
Chứng chỉ nghề nghiệp	Certification
Công bằng dọc	Vertical equity
Công bằng ngang	Horizontal equity
Công bằng xã hội	Social equity
Cơ hội chủ nghĩa	Opportunism
Cử tri trung gian	Median voter
Dân chủ trực tiếp	Direct democracy
Dân chủ đại diện	Representative democracy
Doanh nghiệp nhà nước	State owned enterprise
Dự trữ	Stockpiling
Dự trữ quốc gia	National reserve
Đa đỉnh	Mutiple peaked
Đặc lợi	Rent
Đánh thuế	Taxation
Điểm tắc nghẽn	Congestion point
Đỉnh	Peak
Định lý bất khả thi Arrow	Arrow's Impossibility Theorem

Bảng tra cứu thuật ngữ Anh - Việt

Định lý Coase	Coase Theorem
Đói nghèo	Poverty
Độc quyền thường	Normal monopoly
Độc quyền tự nhiên	Natural monopoly
Đơn đỉnh	Single peaked
Đường bàng quan	Indifference curve
Đường bàng quan xã hội	Social indifference curve
Đường IS	IS curve
Đường khả năng thoả dụng	Utility possibility curve
Đường Kuznets chữ U ngược	Inverted U-shaped Kuznets curve
Đường LM	LM curve
Đường Lorenz	Lorenz curve
Giá sàn	Floor price
Giá thuê	Tax price
Giá trần	Ceiling price
Giảm nhẹ nguy cơ tổn thương	Cushion
Giấy phép hành nghề	License
Hàm phúc lợi xã hội	Social welfare function
Hạn ngạch	Quota
Hàng hoá cá nhân	Private goods
Hàng hoá công cộng	Public goods
HHCC có thể loại trừ bằng giá	Price excludable public goods

Hàng hoá công cộng có thể tác nghẽn	Congestible public good
Hàng hoá công cộng không thuần túy	Impure public good
Hàng hoá công cộng thuần túy	Pure public good
Hàng hoá có thể thăm định trước	Search good
Hàng hoá chỉ thăm định được khi dùng	Experience good
Hàng hoá không thể thăm định được	Post-experience good
Hàng hoá khuyến dụng	Merit goods
Hàng hoá phi khuyến dụng	Merit bads
Hệ số Gini	Gini coefficient
Hiệu quả Pareto	Pareto efficiency
Hiệu quả phân phối	Allocative efficiency
Hiệu quả sản xuất	Production efficiency
Hoàn thiện Pareto	Pareto improvement
Hội chứng bên thứ ba trả tiền	Third party payment syndrome
Hộp Edgeworth	Edgeworth box
Hợp thức hoá	Legalization
Kẻ ăn không	Free rider
Khoảng nghèo	Poverty gap

Không có tính cạnh tranh	Non-rivalry
Không có tính loại trừ	Non-excludability
Kinh tế học phúc lợi	Welfare economics
Kiểm soát về lượng	Quantitative control
Khu vực công cộng	Public sector
Khu vực tư nhân	Private sector
Lãi suất cho vay tái chiết khấu	Discounted lending interest rate
Liên minh	Logrolling
Lợi dụng bảo lãnh, cố ý làm liều	Moral hazard
Lợi ích phân tán	Diffuse interests
Lợi ích tập trung	Concentrated interests
Lựa chọn công cộng	Public choice
Lựa chọn đơn đỉnh	Single peaked preference
Lựa chọn đa đỉnh	Multiple peaked preference
Lựa chọn ngược	Adverse selection
Lựa chọn tập thể	Collective choice
Mô hình Lindahl	Lindahl model
Mô phỏng thị trường	Simulating markets
Nền kinh tế hỗn hợp	Mixed economy
Nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung	Centrally planning economy
Nền kinh tế thị trường	Market economy

Nền kinh tế thị trường thuần túy	Pure market economy
Nghịch lý biểu quyết	Voting paradox
Nghiệp vụ thị trường mở	Open market operations
Ngoại ứng	Externality
Ngoại ứng tiêu cực	Negative externality
Ngoại ứng tích cực	Positive externality
Nguyên tắc biểu quyết theo đa số	Majority voting rule
Nguyên tắc biểu quyết theo đa số tuyệt đối	Supermajority voting rule
Nguyên tắc nhất trí tuyệt đối	Unanimity rule
Ngưỡng nghèo	Poverty line
Ngưỡng nghèo chung	General poverty line
Ngưỡng nghèo lương thực thực phẩm	Food poverty line
Ngưỡng nghèo tuyệt đối	Absolute poverty line
Ngưỡng nghèo tương đối	Relative poverty line
Nhóm lợi ích	Interest group
Nội hoá ngoại ứng	Internalizing externalities
Nới lỏng điều tiết	Deregulation
Phân tích chuẩn tắc	Normative analysis
Phân tích thực chứng	Positive analysis
Phép cộng dọc	Vertical summation
Phép cộng ngang	Horizontal summation

Phí sử dụng	User fee (user charge)
Phí xả thải	Effluent fee
Phụ quyền	Paternalism
Quan điểm bình quân đồng đều	Egalitarianism
Quan điểm phi cá nhân chủ nghĩa	Non-individualistic view
Qui định khung	Framework regulation
Qui định kiểm soát trực tiếp	Direct control regulation
Quyền về tài sản	Property rights
Tài trợ tương ứng	Matching grant
Tem phiếu	Voucher
Thất bại thị trường	Market failure
Thể chế chính trị	Political institution
Thông tin không đối xứng	Assymetric information
Thuê ngoài	Contracting out
Thuế Pigou	Pigouvian tax
Thuế quan	Tariff
Thuyết Rawls	Rawlsianism
Thuyết vị lợi	Utilitarianism
Tỉ lệ đói nghèo	Poverty rate
Tỉ lệ dự trữ bắt buộc	Required reserve ratio
Tỉ suất chuyển đổi biên (MRT)	Marginal rate of transformation

Tỉ suất thay thế biên (MRS)	Marginal rate of substitution
Tỉ suất thay thế kỹ thuật biên (MRTS)	Marginal rate of technical substitution
Tỉ số Kuznets	Kuznets ratios
Tiêu chuẩn cực đại thấp nhất	Maximin criterion
Tìm kiếm đặc lợi	Rent seeking
Toàn cầu hoá	Globalization
Tối ưu Pareto	Pareto optimality
Tổn thất vô ích (mất trắng)	Deadweight loss
Trường phái năng lực	Capability school
Trường phái nhu cầu cơ bản	Basic need school
Trường phái phúc lợi	Welfare school
Trợ cấp bằng hiện vật	In-kind transfer
Trợ cấp Pigou	Pigouvian subsidy
Trợ giá	Price subsidy
Trợ thuế	Tax expenditure
Tự do hoá thị trường	Freeing markets
Vấn đề "thủ trưởng-nhân viên"	"Principal-agent" problem
Xoá đói giảm nghèo	Poverty alleviation

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

SÁCH TIẾNG VIỆT

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Khoá Quản lý Phát triển dành cho Cán bộ Kế hoạch kinh tế Địa phương (2000), *Khuôn khổ chính sách và lựa chọn* (Tài liệu tập huấn, tập III).
2. Bộ Tài chính, Dự án Việt Nam - Canada (2001), *Những bài giảng về tài chính công*, NXB. Tài chính.
3. Bộ LĐTBXH, Văn kiện chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo giai đoạn 2006 - 2010, tháng 6/2005
4. Begg, David; Fisher, Stanley và Dornbush, Rudiger (1992), *Kinh tế học* (2 tập), NXB. Giáo dục.
5. Bùi Đình Nghiêu (2000), *Chính sách tài khoá đáp ứng yêu cầu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2001-2010*, NXB. Tài chính.
6. Boyer, Robert và Didier, Michel (2000), *Đổi mới và tăng trưởng* (Báo cáo Diễn đàn Kinh tế Tài chính Việt - Pháp), NXB. Chính trị Quốc gia.
7. Chính phủ Việt Nam (2002), *Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo*.
8. Chính phủ Việt Nam (2005) Quyết định 170/2005/QĐ-TTg về việc ban hành chuẩn nghèo áp dụng cho giai đoạn 2006 - 2010 ngày 8/7/2005.

9. Cohen, Daniel (2000), *Các quốc gia nghèo khổ trong một thế giới thịnh vượng* (Báo cáo Diễn đàn Kinh tế Tài chính Việt - Pháp), NXB. Chính trị Quốc gia.
10. Condouel A., Hentschel J. và Wodon Q., *Đo lường và phân tích về Phúc lợi*.
11. Davanne, Olivier (2000), *Tính bất ổn của hệ thống tài chính quốc tế* (Báo cáo Diễn đàn Kinh tế Tài chính Việt - Pháp), NXB. Chính trị Quốc gia.
12. Doãn Văn Kính, Quách Nhan Cương và Uông Tố Đình (1996), *Kinh tế các nguồn lực tài chính*, NXB. Tài chính.
13. Đảng Cộng sản Việt Nam (1996), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, NXB. Chính trị Quốc gia.
14. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, NXB. Chính trị Quốc gia.
15. Đặng Đức Đàm (1997), *Đổi mới kinh tế Việt Nam - Thực trạng và triển vọng*, NXB. Tài chính.
16. Đỗ Minh Cường và Mạc Quang Tiến (1998), *Góp phần đổi mới và hoàn thiện chính sách đảm bảo xã hội ở nước ta hiện nay*, NXB. Chính trị Quốc gia.
17. Fforde, Adam và de Vylder, Stefan (1997), *Từ kế hoạch đến thị trường - sự chuyển đổi kinh tế ở Việt Nam*, NXB. Chính trị Quốc gia.
18. Khoa Kinh tế Phát triển (1998), *Giáo trình Kinh tế Phát triển* (2 tập), Đại học Kinh tế Quốc dân, NXB. Thống kê.
19. Khoa Kinh tế Phát triển (1999), *Giáo trình Kinh tế Công cộng*, Đại học Kinh tế Quốc dân, NXB. Thống kê.

20. Lê Bộ Lĩnh (chủ biên), (1998), *Tăng trưởng kinh tế và công bằng xã hội: Một số nước châu Á và Việt Nam*, Trung tâm Khoa học Xã hội và Nhân văn, NXB. Chính trị Quốc gia.

21. Lê Đăng Doanh (2002), *Hình thành đồng bộ hệ thống chính sách kinh tế vĩ mô thúc đẩy công nghiệp hoá - hiện đại hoá*, NXB. Chính trị Quốc gia.

22. Lê Chi Mai (2001), *Những vấn đề cơ bản về chính sách và qui trình chính sách*, NXB. Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh.

23. Lê Du Phong, Hoàng Văn Hoa và Nguyễn Văn Áng (2000), *Giải quyết vấn đề phân hoá giàu nghèo ở các nước và Việt Nam*, Đại học Kinh tế Quốc dân, NXB. Nông nghiệp.

24. Mankiw, Gregory (2002), *Kinh tế Vĩ mô*, Đại học Kinh tế Quốc dân, NXB. Thống kê.

25. Nafziger, Wayne (1998), *Kinh tế học của các nước đang phát triển*, NXB. Thống kê.

26. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (1996 - 2003), *Báo cáo thường niên*.

27. Ngân hàng Thế giới (1998), *Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi* (Báo cáo về tình hình phát triển thế giới năm 1997), NXB. Chính trị Quốc gia.

28. Ngân hàng Thế giới (1998), *Việt Nam vượt lên thử thách*, NXB. Chính trị Quốc gia.

29. Ngân hàng Thế giới (1999), *Việt Nam chuẩn bị cất cánh? Làm thế nào để Việt Nam có thể tham gia toàn diện vào quá trình phục hồi của Đông Á* (Báo cáo Phát triển không chính thức của Nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam năm 1999).

30. Ngân hàng Thế giới (1999), *Việt Nam tấn công nghèo đói* (Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2000), NXB. Chính trị Quốc gia.

31. Ngân hàng Thế giới (2000), *Tấn công đói nghèo* (Báo cáo Phát triển Thế giới năm 2000/2001), NXB. Chính trị Quốc gia.

32. Ngân hàng Thế giới (2000), *Việt Nam 2010: Tiến vào thế kỷ 21, Các trụ cột của sự phát triển* (Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2001), NXB. Chính trị Quốc gia.

33. Ngân hàng Thế giới (2000), *Việt Nam 2010: Tiến vào thế kỷ 21, Quan hệ hợp tác cho sự phát triển* (Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2001), NXB. Chính trị Quốc gia.

34. Ngân hàng Thế giới (2001), *Việt Nam 2010: Tiến hành cải cách để đẩy nhanh tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo* (Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2002), NXB. Chính trị Quốc gia.

35. Ngân hàng Thế giới (2001), *Xây dựng thể chế hỗ trợ thị trường* (Báo cáo Phát triển Thế giới năm 2002), NXB. Chính trị Quốc gia.

36. Ngân hàng Thế giới (2002), *Phát triển bền vững trong một thế giới năng động: Thay đổi thể chế, tăng trưởng và chất lượng cuộc sống* (Báo cáo Phát triển Thế giới năm 2003), NXB. Chính trị Quốc gia.

37. Ngân hàng Thế giới (2002), *Toàn cầu hoá, tăng trưởng và nghèo đói: Xây dựng một nền kinh tế thế giới hội nhập*, NXB. Văn hoá Thông tin.

38. Ngân hàng Thế giới (2003), *Cải thiện các dịch vụ để phục vụ người nghèo* (Báo cáo Phát triển Thế giới năm 2004), NXB. Chính trị Quốc gia.

39. Ngân hàng Thế giới (2003), *Nghèo* (Báo cáo Phát triển Việt Nam 2004).
40. Nguyễn Mạnh Quân (2002), *Những vấn đề lý luận cơ bản về DNNN và vận dụng nó vào việc tiếp tục đổi mới DNNN ở Việt Nam* (Luận án tiến sĩ kinh tế).
41. Nguyễn Thị Hiền (2002), *Hội nhập kinh tế khu vực của một số nước ASEAN*, NXB. Chính trị Quốc gia.
42. Phạm Xuân Nam (1997), *Đổi mới chính sách xã hội: Luận cứ và giải pháp*, NXB. Chính trị Quốc gia.
43. Samuelson, Paul và Nordhaus, William (1997), *Kinh tế học* (2 tập), NXB. Chính trị Quốc gia.
44. Smith, Adam (1997), *Của cải của các dân tộc*, NXB. Giáo dục.
45. Stiglitz, Joseph (1995), *Kinh tế học công cộng*, Đại học Kinh tế Quốc dân, NXB. Khoa học và Kỹ thuật.
46. Stiglitz, Joseph và Yusuf, Shahid (2002), *Suy ngẫm lại sự thần kỳ Đông Á*, NXB. Chính trị Quốc gia.
47. Thierry de Montbrial và Pierre Jacquet (2001), *Thế giới toàn cảnh (Ramses 2001)*, NXB. Chính trị Quốc gia.
48. Tổng cục Thống kê, *Niên giám Thống kê qua các năm*.
49. Trung tâm Khoa học Xã hội và Nhân văn (2001), *Đổi mới và phát triển con người ở Việt Nam* (Báo cáo quốc gia về phát triển con người), NXB. Chính trị Quốc gia.
50. Viện Kinh tế học (2002), *Kinh tế Việt Nam 2002: Tư duy chính sách mới cho giai đoạn phát triển mới*, Trung tâm Khoa học Xã hội và Nhân văn quốc gia.
51. Vũ Đình Bách (Chủ biên), (2001), *Đổi mới, tăng*

cường thành phần kinh tế nhà nước: Lý luận, chính sách và giải pháp, NXB. Chính trị Quốc gia.

52. Vũ Cương (2002), *Kinh tế và Tài chính công* (Giáo trình dành cho Chương trình Sau đại học về Kinh tế theo Phương thức Từ xa), Đại học Kinh tế Quốc dân, NXB. Thống kê.

53. Vũ Thị Ngọc Phùng (chủ biên), (1999), *Tăng trưởng kinh tế, công bằng xã hội và vấn đề xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam*, NXB. Chính trị Quốc gia.

54. Vũ Tuấn Anh (chủ biên), (2000), *Những cơn rông lâm bệnh*, NXB. Khoa học Xã hội.

SÁCH TIẾNG ANH

1. Dunning, John (Edited), (1999), *Government, Globalization, and International Business*, Oxford University Press.

2. Hyman, David (1990), *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*, The Dryden Press.

3. Krugman, Paul and Obstfeld, Maurice (1991) *International Economics - Theory and Policy*, Harper Collins Publisher.

4. MIMAP Training Session on Poverty Measurement and Analysis (1999), *Conceptual Framework for Poverty Measurement and Poverty Alleviation Policies*.

5. Montes, Manuel (1998), *The Currency Crisis in Southeast Asia*, Institute of Southeast Asian Studies.

6. Porter, Michael (1998), *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press.
7. Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, Havard University Press.
8. Rosen, Harvey (1995), *Public Finance*, Richard D. Irwin.
9. Schulpen, Lau and Gibbon, Peter (2001), *Private Sector Development*, Centre for Development Research paper.
10. Sen, Amartya (1983), *Poor, Relatively Speaking*, Oxford Economic Papers.
11. Sen, Amartya (1991), *Inequality Reexamined*, Havard University Press.
12. Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, New York: Knopf.
13. Streeten, Paul et al. (1981), *First Thing First, Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*, Oxford University Press.
14. Todaro, Micheal (1994), *Economic Development*, Longman Publisher.
15. Vu Tuan Anh (Edited), (1994), *The role of the State in Economic Development: Experiences of the Asian Countries*, Social Science Publishing House.
16. Weimer, David and Vining, Aidan (1992), *Policy Analysis: Concepts and Practice* Prentice Hall.
17. World Bank (1999), *Vietnam: Private Solution for Infrastructure: Oppoturnities for Vietnam*.
18. Yarbrough. Beth and Yarbrough, Robert (1994), *The World Economy: Trade and Finance*, The Dryden Press.

MỤC LỤC

	Trang
LỜI NÓI ĐẦU	3
BẢNG KÝ HIỆU CHỮ VIẾT TẮT	7
CHƯƠNG I. TỔNG QUAN VỀ VAI TRÒ CỦA CHÍNH PHỦ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ ĐỐI TƯỢNG NGHIÊN CỨU CỦA MÔN HỌC KINH TẾ CÔNG CỘNG	9
1. Chính phủ trong nền kinh tế thị trường	9
1.1. Quá trình phát triển nhận thức về vai trò của chính phủ	9
1.2. Sự thay đổi vai trò chính phủ trong thực tiễn phát triển của thế kỷ 20	13
1.3. Chính phủ và khu vực công cộng	16
1.4. Khu vực công cộng ở Việt Nam	18
1.5. Chính phủ trong vòng tuần hoàn kinh tế	24
2. Cơ sở khách quan cho sự can thiệp của chính phủ vào nền kinh tế	27
2.1. Các tiêu chuẩn về hiệu quả sử dụng nguồn lực	29
2.2. Định lý cơ bản của Kinh tế học Phúc lợi	33
2.3. Thất bại thị trường - cơ sở để chính phủ can thiệp vào nền kinh tế	37

3. Chức năng, nguyên tắc và những hạn chế trong sự can thiệp của chính phủ vào nền kinh tế thị trường	42
3.1. Chức năng của chính phủ	43
3.2. Nguyên tắc cơ bản cho sự can thiệp của chính phủ vào nền kinh tế thị trường	46
3.3. Những hạn chế của chính phủ khi can thiệp	47
4. Đối tượng, nội dung và phương pháp luận nghiên cứu môn học	50
4.1. Đối tượng nghiên cứu của môn học	50
4.2. Nội dung nghiên cứu môn học	54
4.3. Phương pháp luận nghiên cứu	55
Câu hỏi đúng/sai	57
Bài tập	58
<i>Phụ lục chương I: Chứng minh điều kiện hiệu quả Pareto qua mô hình cân bằng tổng thể</i>	61
CHƯƠNG II: CHÍNH PHỦ VỚI VAI TRÒ PHÂN BỐ NGUỒN LỰC NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ KINH TẾ	71
1. Độc quyền	72
1.1. Độc quyền thường	72
1.2. Độc quyền tự nhiên - trường hợp của các ngành dịch vụ công	77
2. Ngoại ứng	81
2.1. Khái niệm và đặc điểm	81
2.2. Ngoại ứng tiêu cực	83

2.3. Ngoại ứng tích cực	99
3. Hàng hoá công cộng	102
3.1. Khái niệm và thuộc tính cơ bản của HHCC	102
3.2. Cung cấp HHCC	107
3.3. Cung cấp công cộng HHCN	121
4. Thông tin không đối xứng	126
4.1. Tính phi hiệu quả của thị trường do thông tin không đối xứng	126
4.2. Nguyên nhân gây ra hiện tượng thông tin không đối xứng	128
4.3. Mức độ nghiêm trọng của thất bại về thông tin không đối xứng với các loại hàng hóa	131
4.4. Các giải pháp khắc phục thông tin không đối xứng	134
Kết luận	138
Câu hỏi đúng/sai	139
Bài tập	140
 CHƯƠNG III: CHÍNH PHỦ VỚI VAI TRÒ PHÂN PHỐI LẠI THU NHẬP VÀ ĐẢM BẢO CÔNG BẰNG XÃ HỘI	143
1. Công bằng xã hội trong phân phối thu nhập	143
1.1. Khái niệm công bằng	143
1.2. Thước đo mức độ bất bình đẳng trong phân phối thu nhập	145
1.3. Nguyên nhân gây ra sự bất bình đẳng trong phân phối thu nhập	155
1.4. Lý do can thiệp của chính phủ nhằm đảm bảo công bằng xã hội	158

2. Các lý thuyết về phân phối lại thu nhập	159
2.1. Thuyết vị lợi	162
2.2. Quan điểm bình quân đồng đều	167
2.3. Thuyết cực đại thấp nhất (thuyết Rawls)	168
2.4. Các quan điểm không dựa trên độ thoả dụng cá nhân	170
3. Quan hệ giữa hiệu quả kinh tế và công bằng xã hội	171
3.1. Quan điểm cho rằng hiệu quả và công bằng có mâu thuẫn	172
3.2. Quan điểm cho rằng hiệu quả và công bằng không nhất thiết phải có mâu thuẫn	173
3.3. Quan hệ giữa hiệu quả và công bằng trong thực tế	174
4. Đối nghèo và giải pháp xoá đói giảm nghèo	176
4.1. Quan niệm về đối nghèo và thước đo đối nghèo	176
4.2. Tình hình đối nghèo ở Việt Nam và định hướng chính sách xoá đói giảm nghèo	190
Kết luận	204
Câu hỏi đúng/sai	204
Bài tập	205
 CHƯƠNG IV: CHÍNH PHỦ VỚI VAI TRÒ ỔN ĐỊNH KINH TẾ VĨ MÔ TRONG ĐIỀU KIỆN TOÀN CẦU HÓA	208
1. Chính sách tài khoá và tiền tệ với chức năng ổn định kinh tế vĩ mô trong điều kiện nền kinh tế đóng	209
1.1. Chính sách tài khoá	209
1.2. Chính sách tiền tệ	215

1.3. Kết hợp chính sách tài khoá và tiền tệ để ổn định kinh tế vĩ mô	218
2. Chính sách ổn định kinh tế vĩ mô của chính phủ trong bối cảnh toàn cầu hoá	229
2.1. Tác động của toàn cầu hoá đến sự ổn định của nền kinh tế	229
2.2. Chính sách ổn định kinh tế vĩ mô trong điều kiện toàn cầu hoá	235
3. Chính phủ Việt Nam với việc sử dụng chính sách tài khoá, tiền tệ để ổn định kinh tế vĩ mô trong điều kiện hội nhập	246
3.1. Thời kỳ từ khi bắt đầu đổi mới đến trước khủng hoảng châu Á (1986 - 1996)	246
3.2. Thời kỳ sau khủng hoảng tài chính - tiền tệ châu Á đến nay (1998 đến nay)	252
Câu hỏi đúng/sai	258
Bài tập	259
CHƯƠNG V: LỰA CHỌN CÔNG CỘNG	261
1. Lợi ích của lựa chọn công cộng (LCCC)	262
1.1. Khái niệm LCCC	262
1.2. Lợi ích của LCCC	262
2. Lựa chọn công cộng trong cơ chế biểu quyết trực tiếp	265
2.1. Các nguyên tắc LCCC	265
2.2. Các phiên bản của nguyên tắc biểu quyết theo đa số	279
2.3. Định lý bất khả thi của Arrow	285

3. Lựa chọn công cộng trong cơ chế biểu quyết đại diện	287
3.1. Những hạn chế của một chính phủ đại diện	288
3.2. Những khó khăn trong quản lý cơ quan hành chính nhà nước	293
Câu hỏi đúng/sai	299
Bài tập	300
Phụ lục chương V: Cơ chế bộc lộ ý muốn của cá nhân	302
 CHƯƠNG 6: CÁC CÔNG CỤ CHÍNH SÁCH CAN THIỆP CHỦ YẾU CỦA CHÍNH PHỦ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG	 305
1. Nhóm công cụ chính sách và qui định pháp lý	307
1.1. Qui định khung	307
1.2. Các qui định kiểm soát trực tiếp	308
2. Nhóm công cụ chính sách tạo cơ chế thúc đẩy thị trường	317
2.1. Tự do hoá thị trường	319
2.2. Hỗ trợ sự hình thành thị trường	321
2.3. Mô phỏng thị trường	322
3. Nhóm công cụ chính sách điều tiết bằng thuế và trợ cấp	323
3.1. Thuế	324
3.2. Trợ cấp	332
4. Nhóm công cụ chính sách sử dụng khu vực kinh tế nhà nước tham gia cung ứng hàng hoá dịch vụ	338
4.1. Chính phủ cung ứng trực tiếp	339
4.2. Chính phủ cung ứng gián tiếp	347

5. Nhóm công cụ chính sách về bảo hiểm và giảm nhẹ nguy cơ tổn thương	348
5.1. Bảo hiểm	349
5.2. Giảm nhẹ nguy cơ tổn thương	352
Câu hỏi đúng/sai	355
Bài tập	356
BẢNG TRA CỨU THUẬT NGỮ VIỆT - ANH	359
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	367

BAN BIÊN TẬP - NXB THỐNG KÊ
88 Thụy Khuê - Tây Hồ - Hà Nội
ĐT: 04.8471397, Fax: 04.8457814

Chịu trách nhiệm xuất bản:

CÁT VĂN THÀNH

Biên tập: DƯ VINH - NGUYỄN VĂN ANH

Trình bày: ANH TUẤN - MAI ANH

Sửa bản in: BAN BIÊN TẬP

Sách do Ban Biên tập - NXB Thống kê chế bản và triển khai in.

GIÁO TRÌNH KINH TẾ CÔNG CỘNG - TẬP I

In 5020 cuốn, khổ 14,5 x 20,5cm, tại C.ty In & Văn hóa phẩm
Số xuất bản: 391-54/XB-QLXB, do Cục Xuất bản
Bộ Văn hóa - Thông tin cấp ngày 17 tháng 01 năm 2005
In xong, nộp lưu chiểu: tháng 7 năm 2005

gt kinh tế công cộng



1 006071

300741

36.000 VND