

Giáo trình

Kinh tế công cộng

cuu duong than cong. com

Joseph E. Stiglitz

(Người dịch: Nguyễn Thị Hiên và những người khác), 1995,

cuu duong than cong. com

Kinh tế học công cộng

NXB Khoa học và Kỹ thuật

[Lời nói đầu](#)

PHẦN 1: GIỚI THIỆU

Chương 1: Kinh tế công cộng trong nền kinh tế hỗn hợp

[Nền kinh tế hỗn hợp](#)

[Động lực dẫn đến hành vi của chính phủ: những thất bại của thị trường](#)

[Những thất bại của chính phủ](#)

[Những quan điểm trước đây về vai trò của chính phủ](#)

[Chính phủ là gì hoặc chính phủ là ai?](#)

[Khu vực công cộng và những vấn đề kinh tế cơ bản](#)

[Nghiên cứu kinh tế học công cộng](#)

[Kinh tế học chuẩn tắc và kinh tế học thực chứng](#)

[Những bất đồng giữa các nhà kinh tế](#)

[Tóm tắt](#)

[Những khái niệm cơ bản](#)

[Câu hỏi và vấn đề](#)

Lời nói đầu

Lần xuất bản mới nhất cuốn sách này đã có sự không may mắn, đó là cuốn sách không phát hành kịp trước khi Quốc hội ban hành Đạo luật về cải cách thuế năm 1986.

Những đã có may mắn được bù lại, đó là sự hưởng ứng nhiệt tình của bạn đọc, điều đó đã giúp tôi bù đắp lại mệt nhọc của những ngày giờ dài đằng đặc để viết lại lần xuất bản cuốn sách này. Tôi rất biết ơn sự hưởng ứng đó. Đối với đạo luật cải cách thuế, với tư cách là tác giả của cuốn sách, tôi xin cảm ơn, mặc dù nó được các chính khách hoan nghênh như là một cải cách thuế rộng khắp kể từ khi ban hành thuế thu nhập, nhưng Đạo luật này đã không thực sự làm cho chính sách thuế đổi hướng cơ bản. Do đó, những khái niệm và ngay cả nhiều chi tiết về thể chế mà tôi trình bày trong lần xuất bản thứ nhất vẫn còn rất phù hợp. Đạo luật về cải cách thuế vẫn còn đủ tầm quan trọng đối với việc xem xét lại ngay và kỹ càng. Phần V của cuốn sách, phần phân tích cơ cấu thuế ở Hoa Kỳ.



Joseph E. Stiglitz

Có xu thế các sách giáo khoa sau mỗi lần tái bản có số lượng trang tăng lên. Tôi đã rất thận trọng để không sa vào trường hợp này. Song, sẽ là sai nếu như không đưa thêm phần thảo luận về hai vấn đề trọng tâm mà khu vực công cộng của Hoa Kỳ đang gặp phải trong

những năm 1980. Đó là lý do và hậu quả xảy ra thâm hụt lớn trong ngân sách liên bang, và việc vạch ra những chính sách để thúc đẩy tăng trưởng và năng suất của nền kinh tế. Chương 2 và 28 sẽ giới thiệu về những vấn đề này.

Những ai đã làm quen với lần xuất bản đầu tiên của cuốn sách này sẽ nhận thấy một vài thay đổi lớn. Phần bàn về hiệu quả (Pareto) của nền kinh tế thị trường (Chương 3) bây giờ để trước phần giới thiệu về kinh tế phúc lợi (Chương 4), chương này tập trung vào sự đánh đổi giữa hiệu quả và phân phối. Hơn nữa, tôi đã bổ sung thêm phần phụ trương vào Chương 3, giải thích chi tiết hơn về các điều kiện cần thiết đối với hiệu quả Pareto, và tại sao khi không có những thất bại của thị trường thì các nền kinh tế cạnh tranh lại có hiệu quả Pareto.

Sau đó ở phần IV nói về lý thuyết đánh thuế, tôi đã chia phần thảo luận về tác động của thuế đến hiệu quả kinh tế thành hai chương. Một chương nói về nguyên lý chung, còn chương kia nói về tác động của thuế đến cung lao động (Chương 19). Tôi lợi dụng dịp này để nói với các sinh viên một số công trình thử nghiệm quan trọng trong lĩnh vực này, kể cả kết quả của các thí nghiệm về duy trì thu nhập, những nghiên cứu điều tra kinh tế lượng.

Ở phần V, tôi đã bàn kỹ hơn về một loạt vấn đề liên quan đến đánh thuế vốn (Chương 22), chẳng hạn như khấu hao và lãi vốn, trước khi trình bày những vấn đề cụ thể về đánh thuế thu nhập công ty (Chương 23).

Mặc dù không có thay đổi lớn trong các chương trình chi tiêu như đối với Đạo luật cải cách thuế, song những chương nói về các chương trình chi tiêu cụ thể đều được đề cập, không chỉ để phản ánh những số liệu mới nhất, mà còn để đưa vào những vấn đề mà chính sách hiện hành quan tâm. Do đó, Chương 11 về sức khỏe, y tế, bao gồm phần thảo luận về tác động của hệ thống mới về hoàn trả chi phí sức khỏe, và Chương 14 về các chương trình phúc lợi bàn về những đề nghị vừa qua đối với việc cải cách hệ thống phúc lợi.

Tuy nhiên, mục tiêu chủ yếu của tôi khi viết cuốn sách này vẫn giữ nguyên. Tôi viết với niềm tin rằng sự am hiểu các vấn đề mà cuốn sách này đề cập là vấn đề trung tâm đối với mọi xã hội dân chủ. Trong số những vấn đề quan trọng nhất, có vấn đề cân cân hợp lý giữa khu vực công cộng và tư nhân, và các chính phủ cần phải đáp ứng một cách có hiệu quả hơn những mục tiêu của mình như thế nào, dù những mục tiêu ấy là gì. Những vấn đề trong kinh tế công cộng thường có trách nhiệm cao về mặt chính trị, song tôi cố gắng trình bày phân tích một cách không thiên vị, có phân biệt rõ ràng giữa phân tích hậu quả của mọi chính sách và những đánh giá về giá trị liên quan đến đánh giá sự mong ước của chính sách. Sự tiếp nhận tốt đẹp lần xuất bản thứ nhất của các giảng viên thuộc nhiều trường phái chính trị chứng tỏ tôi đã thành công.

Món quà bất ngờ nhất là sự nhiệt thành quốc tế đón chào cuốn sách. Mặc dù tôi đã tập trung chú ý vào các vấn đề mà Hoa Kỳ đang gặp phải, nhưng các vấn đề tương tự mà những nước khác trên thế giới đang vướng mắc đã được áp dụng rộng rãi. Điều đáng phấn khởi nhất trong tầm nhìn của tôi là, dường như tôi đã đưa ra được một khuôn khổ hữu hiệu mà dựa vào đó, nhiều nước khác có thể giải quyết những vấn đề chính sách cụ thể của họ; việc thích ứng cuốn sách này vào nền kinh tế của Nhật Bản, Đức và Italia hiện đang được thực hiện.

Nếu cuốn sách này được viết cách đây 25 năm, thì nó sẽ có đầu đề là “Tài chính công cộng”, và trọng tâm của nó có thể là các nguồn thu. Tuy nhiên, đầu đề “**Kinh tế học công cộng**” và tầm bao trùm rộng rãi hơn của nó không phải là ngẫu nhiên. Trong những năm gần đây, chi tiêu của chính phủ đã đạt đến mức kỷ lục và hiện chiếm trên 1/3 tổng sản phẩm quốc dân. Thâm hụt ngân sách liên bang đi kèm theo đã báo động các nhà kinh tế thuộc tất cả các trường phái chính trị và tri thức. Vì vậy, không còn nhiều thời gian để tìm hiểu xem lấy đâu ra tiền để trang trải; mà cần phải có đủ thời gian để xét xem chi tiêu như thế nào.

Đồng thời, lý thuyết về kinh tế công cộng đã đâm chồi nảy lộc. Một số tài liệu mới đã dành để phân tích chi tiêu của chính phủ. Từ sự phân tích chi phí – lợi ích đến lý thuyết

về sự lựa chọn công cộng, các nhà kinh tế hiện nay đã có nhiều điều để nói về việc chính phủ tiêu tiền như thế nào. Nhiều tài liệu gần đây về kinh tế công cộng đã phản ánh sự phát triển của các mô hình mới và tinh vi hơn, ví dụ như lý thuyết về đánh thuế tối ưu. Tôi đã chọn trình bày quan điểm hiện tại về kinh tế công cộng một cách đơn giản và trực diện, để liên hệ những đóng góp quan trọng nhất của những tài liệu tiên tiến rất nhanh này cho sinh viên năm thứ nhất về tài chính công cộng.

Những vấn đề của khu vực công cộng bao gồm một số vấn đề nổi bật nhất trong lĩnh vực kinh tế học. Tất cả lĩnh vực như sức khỏe, quốc phòng giáo dục, bảo hiểm xã hội, các chương trình phúc lợi và cải cách thuế, đều được các phương tiện thông tin đại chúng chú ý.

Phân tích kinh tế đã đem lại sự hiểu biết sâu sắc cho các cuộc tranh luận. Giáo dục có nên để cho khu vực công cộng bảo đảm không? Tầm nhìn lâu dài đối với chương trình bảo hiểm xã hội của chúng ta là gì? Những đề nghị về cải cách thuế phù hợp với hiểu biết của chúng ta về phạm vi ảnh hưởng, hiệu quả và công bằng như thế nào? Những câu hỏi này truyền sức sống cho khoa học, mà đây chính là lý do tại sao tôi lại đặc biệt chú ý đến những vấn đề này.

Việc xem xét các chương trình thuế và chi tiêu cụ thể đã đem lại thêm lợi ích: đã nêu bật tầm quan trọng của những đặc điểm của sự thiết kế. Một trong những bài học mà chúng ta đã học được trong thập kỷ qua là có những ý định tốt vẫn chưa đủ. Các chương trình đổi mới thành thị, nhằm tái sinh các thành phố của chúng ta, đã có hậu quả ngoài dự kiến là giảm cung nhà ở cho người nghèo. Một trong những mục đích chủ yếu của công cuộc cải cách thuế năm 1986 là đơn giản hóa mã thuế, nhưng thay vào đó, dường như lại làm cho mã thuế phức tạp hơn. Tôi sử dụng những ví dụ lấy trong số những hậu quả ngoài dự kiến, không chỉ làm cho khóa học sinh động, mà còn làm cho sinh viên có được thói quen quan trọng là kiểm nghiệm lý thuyết trong môi trường phức tạp, nơi những quyết định về khu vực công cộng được đề ra và thực hiện.

Cách bố cục cuốn sách này dựa trên nguyên tắc linh hoạt. Trình tự trình bày của tôi là, thứ nhất, ở Phần I tôi giới thiệu các vấn đề nền tảng, những chi tiết về thể chế, và nhìn lại lý thuyết kinh tế vi mô, nhấn mạnh đến vai trò của khu vực công cộng. Phần II đưa ra lý thuyết chi tiêu công cộng, bao gồm hàng hóa công cộng, lựa chọn công cộng, và bộ máy hành chính quan liêu. Phần III áp dụng lý thuyết vào năm lĩnh vực lớn của việc chi tiêu công cộng ở Hoa Kỳ: đó là sức khỏe, quốc phòng, giáo dục, bảo hiểm xã hội và các chương trình phúc lợi. Phần IV và Phần V lặp lại cách này, trình bày lý thuyết về đánh thuế và phân tích hệ thống thuế. Phần VI đề cập đến hai chủ đề tiếp theo: đó là các vấn đề liên quan đến đánh thuế ở cấp bang và địa phương, chi tiêu và hệ thống ngân sách đa cấp; các vấn đề liên quan đến ổn định và phát triển, cụ thể nhấn mạnh đến mối quan hệ giữa phân tích kinh tế vi mô và hiệu quả kinh tế vĩ mô.

Trình tự hoàn toàn phù hợp là đề cập đến các vấn đề thuế trước khi bàn bạc đến chi tiêu. Phần IV và V được bố trí một cách thận trọng như vậy là để giảng viên nào muốn đi thẳng đến phần thuế ngay sau phần I sẽ không bị mất sự liên tục. Tiếp theo là, các khóa học, có thể được bố trí như thế nào, và bài giảng, câu hỏi kiểm tra, và những và những vấn đề cần đề cập của các chủ đề nâng cao mà một số giảng viên có thể muốn đưa vào bài giảng, được trình bày trong cuốn “Sổ tay giáo viên” mà Eleansr Brown, trường Pomona, đã thực hiện phần lớn nhất của công việc xuất bản cuốn đó. Một tài liệu phụ đó là cuốn sách mới “Hướng dẫn nghiên cứu và phân đọc thêm” của Edward C. Kienzle, trường Stonehill, cũng giúp sinh viên ôn lại tư liệu của cuốn sách này cùng lúc là giúp họ tập hợp các bài tài liệu có thể có được.

Danh sách những người mà tôi mang ơn rất dài. Tôi đặc biệt biết ơn Karla Hoff, người đã giúp đỡ tôi hơn là trợ lý nghiên cứu. Bà không chỉ cập nhật số liệu, mà bà còn khám phá các số liệu không công bố và kiểm tra độ chính xác của toàn bộ bài viết. Hơn thế nữa, bà còn là một nhà phê bình khắt khe nhất. Khi viết một cuốn giáo khoa thế này, người ta thường phải đơn giản hóa để các ý tưởng dễ hiểu; vấn đề là đơn giản hóa thế nào để đồng thời vẫn giữ được độ hoàn chỉnh và phức tạp của chủ đề. Karla đã kiên định là không thể

có sự dung hòa: tức là mỗi thông tin phải đủ rõ ràng để một sinh viên dù không có kiến thức cơ bản về kinh tế cũng có thể tiếp thu, song đồng thời không được làm cho chủ đề quá đơn giản.

Những người thầy của tôi ở trường Amherst là James và Arnold Collery, không chỉ khuyến khích sự quan tâm của tôi đến kinh tế học và đặc biệt là chủ đề khóa học này, mà họ đặt nền tảng cho vấn đề nghiên cứu sau này của tôi. Bằng ví dụ, họ đã chỉ cho tôi thấy dạy học hay như thế nào; tôi hi vọng rằng một số những điều mà tôi đã học được từ họ đã phản ánh trong cuốn sách này.

Ở viện MIT, Dan Holland (hiện nay là chủ biên *Tạp chí thuế quốc gia*) và E. Cary Brown, đã giới thiệu tôi với nghiên cứu chính thức về kinh tế công cộng. Một lần nữa tôi hy vọng là một số chính sách, lý thuyết và chi tiết về thể chế, những điều đã đánh dấu công trình của họ cũng được phản ánh ở đây. Những hiểu biết sâu sắc của các đồng nghiệp và cộng tác viên của tôi ở các cơ quan mà tôi đã làm việc (như Viện MIT, trường Đại học tổng hợp (ĐHTH) Yale, ĐHTH Stanford, ĐHTH Princeton, ĐHTH Oxford, ĐHTH Cambridge, và Cục quốc gia nghiên cứu kinh tế), các cơ quan chính phủ (kho bạc, lao động, nội vụ, năng lượng, cơ quan phát triển quốc tế, bang Louisiana, bang Texas), và các tổ chức quốc tế (Ngân hàng thế giới, Ngân hàng phát triển Liên Mỹ, Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế) đã giúp chúng tôi những điều tham khảo rất có giá trị. Tôi cũng muốn nêu tên Henry Aaron (Viện Brookings), Alan J. Auerbach (ĐHTH Pennsylvania), Greg Ballantine (nguyên trợ lý Bộ trưởng Ngân khố cho chính sách thuế), William J. Baumol (ĐHTH Princeton), Charles T. Clotfelter (ĐHTH Duke), Partha Dasgupta (ĐHTH Cambridge), Peter A. Diamond (viện MIT), Avinash Dixit (ĐHTH Princeton), Martin Feldstein (ĐHTH Harvard), Harvey Galper (Viện Brookings), Robert E. Hall (ĐHTH Stanford), John Hamilton (ĐHTH Florida), Arnold C. Harberger (ĐHTH Chicago và ĐHTH California), Charles E. McClure (Viện Hoover; nguyên phó trợ lý bộ trưởng Ngân khố)...

Những bình luận và đề xuất mà tôi đã nhận được từ những người đã dạy tôi qua sách đều giúp tôi rất nhiều khi viết cuốn sách này. Ở đây tôi muốn đặc biệt cảm ơn Donald N.

Baum (ĐHTH Temple), Jim Bergin (ĐHTH nữ hoàng, Canada), Michael Boskin (ĐHTH Stanford), Victor R. Fuchs (ĐHTH Stanford), Roger Gordon (ĐHTH Michigan), Mervyn King (Trường kinh tế London), Jerry Miner (ĐHTH Syracuse), Sun – Tien Wu (ĐHTH Chung Hsing, Đài Loan) và Qiang Zeng (ĐHTH Tsing Hua, Bắc Kinh)...

Sự mang ơn của tôi với Jane Hannaway còn hơn sự mang ơn bình thường với người bạn đời, vì sự hiểu biết của bà về hành vi của các chính phủ nói chung và đặc biệt là bộ máy hành chính quan liêu, đã là công cụ giúp tôi hình thành nên quan điểm của chính mình, mặc dù tôi lo rằng tôi có ít ảnh hưởng tới bà hơn là bà có ảnh hưởng tới tôi.

Cũng như lần xuất bản thứ nhất, tôi mang ơn sâu sắc Drahe McFeely, người biên tập của tôi ở Norton, vì những nhận xét có tư duy và tầm nhìn sâu sắc, đã làm cho cuốn sách của tôi tốt hơn nhiều, vì sự quan tâm chú ý của ông đến việc sắp đặt cuốn sách qua nhiều giai đoạn. Tôi xin gửi lời cảm ơn sau cùng đến đồng nghiệp của ông là Sandra Lifland, người đã giúp đỡ hình thành lần xuất bản thứ hai này.

Princeton, N.J

J.E.S

Tháng ba 1988

PHẦN 1: GIỚI THIỆU

Chương 1: Kinh tế công cộng trong nền kinh tế hỗn hợp

Nền kinh tế hỗn hợp

Từ lúc sinh ra cho đến lúc chết, cuộc sống của chúng ta bị tác động bởi các hoạt động của chính phủ theo vô vàn cách khác nhau.

Chúng ta sinh ra ở các bệnh viện do nhà nước trợ cấp, nếu đó không phải là sở hữu của nhà nước; chúng ta sinh ra trong thế giới này được sự chăm sóc và giám sát của các bác sĩ, được đào tạo ở các trường y ít nhất cũng do nhà nước hỗ trợ một phần. Việc chúng ta sinh ra được nhà nước ghi chép lại (bằng cách cấp giấy khai sinh), cho chúng ta các đặc quyền nghĩa vụ làm công dân của nước mình.

Hầu hết chúng ta (phải đến 90%) đều được học ở các trường công.

Mặc dù lần sửa đổi Hiến pháp lần thứ 13 đã xóa bỏ chế độ nô lệ, hay sự phục vụ bắt buộc, chính phủ vẫn cần tới sự áp đặt, phải thực hiện chế độ quân dịch, phải tuyển thanh niên chiến đấu trong các cuộc chiến của đất nước chúng ta.

Khoảng 15% trong số chúng ta sống trong các ngôi nhà do chính phủ liên bang trợ cấp hoặc do chính phủ liên bang bảo lãnh việc thế chấp; khoảng 10% trong số chúng ta nhận thực phẩm hoặc trợ cấp thực phẩm của chính phủ, và trên 40% chi phí y tế của chúng ta do chính phủ trả.

Thực tế là, ở một thời điểm nào đó trong cuộc đời, tất cả chúng ta đều có nhận tiền của chính phủ cho sinh viên vay tiền; hoặc là khi lớn lên, lúc chúng ta mất việc làm, mất khả năng lao động hoặc lâm vào tình cảnh đói nghèo; hay khi nghỉ hưu, chúng ta nhận tiền thông qua bảo hiểm xã hội và chương trình bảo hộ y tế.

Tất cả chúng ta đều trả tiền cho chính phủ, dưới dạng thuế doanh thu ở cấp địa phương và cấp bang, thuế tiêu thụ hàng hóa ở cấp liên bang như thuế xăng dầu, rượu, điện thoại, vé máy bay, nước hoa, sắm lốp, thuế tài sản, thuế thu nhập, và mua bảo hiểm xã hội (thuế quỹ lương).

Gần như 1/6 lực lượng lao động làm việc cho chính phủ, và phần còn lại, chính phủ cũng có tác động đáng kể đến các điều kiện làm việc. Nếu chúng ta bị tai nạn lúc làm việc, dù đã có sự bảo trợ của chính phủ, chúng ta vẫn được hưởng sự đền bù của quỹ bồi thường người lao động. Các nghiệp đoàn, mà quyền và trách nhiệm của họ được chính phủ quy định, thỏa thuận về điều kiện làm việc, bao gồm giờ làm việc, tiền lương và tiền công trả theo phần công việc. Chính phủ khuyến khích lập các kế hoạch trợ cấp thông qua việc đánh thuế, và chính phủ cũng đảm bảo cho kế hoạch đó nếu người chủ bị phá sản.

Giá lúa mì, ngô và các sản phẩm sữa chịu sự kiểm soát hoặc chịu sự chi phối mạnh mẽ của chính phủ. Trong nhiều lĩnh vực sản xuất, như thép, oto, giấy, áo sơ mi, máy thu hình, hay máy vi tính, lợi nhuận và các cơ hội việc làm, đều chịu ảnh hưởng lớn của việc chính phủ có cho phép hoặc không cho phép các địch thủ cạnh tranh nước ngoài bán hàng hóa vào Mỹ mà không có thuế quan hạn ngạch.

Là người tiêu dùng, chúng ta chịu ảnh hưởng của chính phủ ở chỗ: để mua thuốc lá, rượu, oto và nhiều hàng tiêu dùng khác, chúng ta phải trả giá rất cao đó là do thuế, thuế quan, hạn ngạch hay các quy định mà chính phủ đặt ra, trong khi đó giá hàng hóa khác (dịch vụ công cộng, điện thoại, nước, điện và nhà ở) có thể thấp hơn là do sự điều tiết của chính phủ. Mọi đồ ăn và thức uống của chúng ta đều do chính phủ điều tiết. Nơi chúng ta sống, loại nhà chúng ta ở đều do chính phủ điều tiết. Nơi chúng ta sống, loại nhà chúng ta ở đều do nhiều cơ quan nhà nước quản lý.

Tất cả chúng ta đều được thừa hưởng dịch vụ công cộng: chúng ta đi trên đường công cộng và đường xe lửa do nhà nước trợ cấp. Ở nhiều nơi, rác rưởi do cơ quan nhà nước thu

dọn, cống rãnh do cơ quan cơ quan công cộng chăm lo; ở một số nơi, nước chúng ta uống do công ty cấp nước công cộng cung cấp và các công ty cấp nước công cộng cung cấp và các cơ quan công cộng làm sạch không khí.

Cơ cấu pháp luật đảm bảo một khung khổ mà trong đó các cá nhân, các hãng có thể quan hệ, giao tiếp một cách cùng có lợi. Luật pháp của chúng ta quy định thực chất của các hợp đồng mà chúng ta có thể ký. Khi có tranh chấp giữa hai cá nhân, họ có thể đưa ra tòa án để giải quyết.

NỀN KINH TẾ HỖN HỢP

Hoa Kỳ có một nền kinh tế gọi là nền kinh tế hỗn hợp: trong khi nhiều hoạt động kinh tế do các hãng tư nhân thực hiện, thì chính phủ cũng thực hiện nhiều hoạt động kinh tế khác. Thêm vào đó, chính phủ còn tác động làm thay đổi hành vi của khu vực tư nhân, cố ý hoặc không cố ý, bằng nhiều loại quy chế, thuế khóa và các khoản trợ cấp. Ngược lại ở Liên Xô và các nước thuộc khối Xô Viết, hầu hết các hoạt động kinh tế đều do nhà nước thực hiện. Ở nhiều nền kinh tế Tây Âu, chính phủ chịu trách nhiệm về nhiều các hoạt động kinh tế hơn so với ở Hoa Kỳ. Ví dụ, ở Anh, chính phủ chịu trách nhiệm về sản xuất thép và than. Việc chính phủ chịu trách nhiệm về sản xuất cái gì ở Hoa Kỳ cũng đã được thay đổi rất nhiều. Một trăm năm trước đây, đã có một đường cao tốc lớn tư nhân và tất cả cả đường sắt đều là tư nhân. Ngày nay không có những con đường tư nhân lớn, và hầu hết khách đi xe lửa qua các bang đều đi lại bằng đường của Amtrak, một doanh nghiệp công được nhà nước trợ cấp. Do nền kinh tế hỗn hợp luôn gặp phải vấn đề xác định ranh giới thích hợp giữa các hoạt động của chính phủ và tư nhân, cho nên việc nghiên cứu về tài chính công cộng ở các nước này vừa quan trọng vừa lý thú.

Tại sao chính phủ lại thực hiện những hoạt động này mà không thực hiện những hoạt động khác? Tại sao quy mô hoạt động của chính phủ đã thay đổi qua một trăm năm nay, và tại sao điều đó được tiến hành nhiều hơn ở các nước khác so với Hoa Kỳ, trong khi đó ở một nước khác lại làm ít hơn nữa? Liệu chính phủ có làm quá nhiều không? Có làm tốt

những việc dự định làm không? Đây là những câu hỏi trọng tâm mà tài chính công cộng có liên quan. Chúng cũng là trung tâm của các cuộc tranh luận về chính trị, triết học và kinh tế qua hàng thế kỷ nay. Và nhưng cuộc tranh luận vẫn tiếp diễn. Mặc dù các nhà kinh tế vẫn chưa đưa ra được những giải đáp cuối cùng, nhưng họ đã đóng góp rất nhiều vào việc tìm hiểu vấn đề, bằng cách làm cho chúng ta nhận thức được những điểm mạnh và hạn chế của cả khu vực công và tư

[Động lực dẫn đến hành vi của chính phủ: những thất bại của thị trường](#)

Trong thời kỳ từ cuộc Đại khủng hoảng (những năm 1930) và đầu những năm 1960, các nhà kinh tế (và chính khách) đã nhận thấy có nhiều phương cách mà một nền kinh tế thị trường tự do, thậm chí một nền kinh tế tự do giàu có nhất trên thế giới, dường như đã không đáp ứng nổi một số nhu cầu cơ bản của xã hội. Nền kinh tế đã luôn phải chịu đựng những chu kỳ thất nghiệp, trong đó có những chu kỳ kéo dài.

Trong thời kỳ đại khủng hoảng, tỷ lệ thất nghiệp lên đến 25% và sản lượng quốc gia giảm xuống khoảng 30% tại đỉnh điểm năm 1929. Cuộc suy thoái đã làm cho những vấn đề vốn có trước đây, nay trở thành những vấn đề lâu dài, dưới dạng kém trầm trọng hơn. Những người đã thực sự bị mất hết tiền khi ngân hàng bị thua lỗ và thị trường chứng khoán tan rã. Nhiều người lớn tuổi không còn nguồn sinh sống. Nhiều chủ nông trại thấy rằng số tiền thu được do bán nông sản quá ít ỏi, đến mức họ không thể thanh toán các khoản cầm cố, và việc phá sản trở nên bình thường.

Để chống lại suy thoái, chính phủ liên bang không chỉ đóng vai trò tích cực trong việc ổn định hoạt động kinh tế, mà còn thông qua luật pháp nhằm giải quyết nhiều vấn đề cụ thể, như bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm của liên bang đối với những người gửi tiền, các chương trình của liên bang nhằm trợ giá nông nghiệp, và hàng loạt các chương trình khác với mục tiêu đa dạng về kinh tế và xã hội. Đồng thời, các chương trình này đều dựa vào “Chính sách kinh tế xã hội mới” (New Deal).

Sau chiến tranh thế giới thứ hai, nền kinh tế đã phục hồi, và đất nước đã đạt được sự phồn vinh chưa từng có. Song cũng thấy rõ ràng thành quả phồn vinh đó không phải ai ai cũng được hưởng. Nhiều người, do điều kiện họ sinh ra, đã chịu cảnh đói nghèo, không được học hành đến nơi đến chốn và không có cơ hội kiếm được việc làm tốt.

Những bất công này là lý do đề ra nhiều chương trình đặt mục tiêu của chính phủ vào những năm 1960, khi tổng thống Lyndon B. Johnson đưa ra cuộc “chiến tranh chống đói nghèo”. Một số chương trình đặt mục tiêu vào việc bảo đảm một “tấm lưới an toàn” cho những người cần thiết, ví dụ như chương trình cung cấp lương thực thực phẩm và chăm sóc sức khỏe cho người nghèo, chương trình đào tạo lại, nhằm tạo ra nhiều cơ hội kinh tế cho những người kém may mắn.

Những hoạt động của chính phủ có giảm nhẹ được những vấn đề đó không? Sự thành công đã được đánh giá như thế nào? Việc một số chương trình nào đó không được như ước muốn của những người ủng hộ nhiệt tình nhất, đương nhiên không có nghĩa là đã thất bại. Chương trình trợ giúp y tế đã rất thành công trong việc giảm bớt một số phân biệt trong việc chăm sóc sức khỏe giữa người giàu và người nghèo, nhưng chênh lệch về tuổi thọ giữa hai nhóm này vẫn không giảm được. Việc chăm sóc sức khỏe đối với người già đã thành công vì đã làm giảm được những lo lắng của họ và gia đình họ về chi phí khám chữa bệnh, song lại để vấn đề mang tính quốc gia là chi tiêu y tế tăng nhanh. Chương trình bảo hiểm xã hội đã bảo đảm cho người già mức độ ổn định về kinh tế chưa từng có, nhưng vào cuối những năm 1970 đầu những năm 1980, lại xảy ra khủng hoảng tài chính, đặt ra những câu hỏi là liệu các thể chế sau có được hưởng những lợi ích tương tự không?

Hai mươi năm sau khi cuộc chiến chống đói nghèo bắt đầu, đã thấy rõ ràng đói nghèo chưa được xóa ở Mỹ. Song, liệu những chi tiêu đó đã có ảnh hưởng đáng kể đến việc giảm đói nghèo không? Khi chưa có sự nhất trí trong việc trả lời câu hỏi đó, thì cả những người chỉ trích lẫn những người ủng hộ chương trình của chính phủ đều đồng ý rằng nếu chỉ có các tác dụng tốt là chưa đủ: nhiều chương trình được thiết kế nhằm giảm thiểu những bất hợp lý của nền kinh tế đã có những tác động khác hẳn với những ý muốn của

những người đề xướng chương trình. Các chương trình đổi mới thành thị được xây dựng nhằm cải thiện đời sống trong các thành phố, trong nhiều trường hợp, người nghèo không có khả năng chuyển từ nhà ở chất lượng kém đến nhà ở chất lượng cao, do đó buộc họ lại phải sống trong những điều kiện còn tồi tệ hơn. Mặc dù nhiều chương trình nhằm thúc đẩy liên kết các trường học công đã thành công, nhưng một số trường học lại quá xa nơi ở, hoặc một số phụ huynh phải đưa con cái vào trường tư, và điều đó làm giảm sự hỗ trợ đối với giáo dục công. Sự đóng góp lợi ích không cân xứng của các chương trình nông nghiệp đã dồn cho các trang trại lớn; các chương trình này đã không giúp các trang trại nhỏ tồn tại được. Cũng đã có lập luận là các chương trình phúc lợi của chính phủ đã có đóng góp vào việc tác các gia đình ra và làm cho những người ăn theo có thái độ tốt hơn.

Những người ủng hộ sự nỗ lực của chính phủ cho rằng những người phê bình đã phóng đại những thất bại trong các chương trình của chính phủ. Họ cho rằng bài học cần thiết ở đây là , không phải chính phủ nên từ bỏ nỗ lực của mình để giải quyết những vấn đề xã hội và kinh tế lớn quốc gia đang gặp phải, mà cần phải thận trọng hơn trong việc xây dựng các chương trình của chính phủ.

cuu duong than cong. com

Những thất bại của chính phủ

Trong khi những thất bại của thị trường đã dẫn đến việc đề ra những chương trình lớn của chính phủ trong những năm 1930 và 1960, thì trong những năm 1970 những khiếm khuyết của các chương trình đó lại dẫn các nhà khoa học kinh tế và chính trị đến việc nghiên cứu sự thất bại của chính phủ.

Trong những điều kiện nào thì chương trình của chính phủ thực hiện không tốt?

Những thất bại của chương trình đó có phải là thuần túy tình cờ không, hay chúng là những kết quả có thể dự đoán trước, do bản chất vốn có trong hoạt động chính phủ?

Có thể rút ra những bài học cho tương lai về các chương trình này không?

Có bốn lý do chủ yếu gây ra thất bại mang tính hệ thống của chính phủ nhằm đạt được những mục tiêu đã định: thông tin của chính phủ bị hạn chế; kiểm soát hạn chế của chính phủ đối với những phản ứng của tư nhân với hành động của chính phủ; kiểm soát hạn chế của chính phủ đối với bộ máy hành chính quan liêu; và những hạn chế do các quá trình chính trị áp đặt.

1. Thông tin hạn chế. Những hậu quả của nhiều hành động là rất phức tạp và khó thấy trước. Khi chính phủ liên bang áp dụng chương trình đổi mới thành thị, chính phủ đã không thấy trước được rằng các chương trình đó có thể dẫn đến giảm cung nhà ở cho người nghèo. Tương tự như vậy, chính phủ không dự đoán được sự tăng bất ngờ chi tiêu cho chăm sóc sức khỏe khi thực hiện chương trình chăm sóc y tế.

2. Kiểm soát hạn chế đối với những phản ứng của tư nhân. Chính phủ chỉ có sự kiểm soát hạn chế đối với những kết quả hành động của mình, đặc biệt trong phạm vi nền dân chủ như là nền dân chủ của chúng ta (*VF: Ở đây ý tác giả nói tới Hoa Kỳ). Khi thành phố New York thông qua văn bản luật pháp về kiểm soát tiền thuê nhà của thành phố mình, những người đề ra văn bản này đã bỏ qua một thực tế là nếu lợi nhuận bị giảm thì

chủ tư nhân đang cho thuê nhà có thể quay sang đầu tư vào nơi khác. Những người ra văn bản đã không dự đoán được rằng nhà cho thuê có thể giảm, và chất lượng dịch vụ cho thuê cũng có thể bị xuống cấp. Mặc dù chính phủ đã nỗ lực kiểm soát sự xuống cấp này bằng cách áp đặt các tiêu chuẩn phục vụ đối với các chủ cho thuê nhà, nhưng những áp đặt đó chỉ thành công một phần, và còn làm giảm nghiêm trọng hơn việc cho thuê nhà. Thành phố New York ít có khả năng chặn đứng việc này, ngoại trừ việc hủy bỏ các thể chế kiểm soát tiền thuê nhà.

3. Kiểm soát hạn chế đối với bộ máy hành chính quan liêu. Quốc hội và các cơ quan lập pháp bang và địa phương xây dựng luật pháp, nhưng giao quyền thực hiện cho một số cơ quan chính phủ nào đó. Cơ quan này có thể bỏ ra khá nhiều thời gian để viết các văn bản chi tiết; việc những văn bản này được soạn thảo ra sao là điều quyết định hiệu lực của các văn bản đó. Cơ quan này có thể chịu trách nhiệm về việc thi hành các văn bản pháp luật đó.

Ví dụ quốc hội thông qua đạo luật Bảo vệ môi trường với dụng ý rất rõ ràng là bảo đảm để các hãng không làm ô nhiễm môi trường. Song những chi tiết kỹ thuật, ví dụ như xác định mức độ ô nhiễm có thể được chấp nhận đối với các ngành khác nhau, lại giao cho cơ quan bảo vệ môi trường giải quyết. Trong hai năm đầu, dưới chính quyền Reagan đã xảy ra nhiều cuộc bàn cãi về việc liệu cơ quan bảo vệ môi trường có lỏng lẻo trong việc quy định và ban hành các quy định đó không. Do đó mà làm hỏng ý dụng của quốc hội.

Trong nhiều trường hợp, việc không thực hiện các ý định của Quốc hội không phải là những nỗ lực thiếu thận trọng nhằm tránh ý muốn của quốc hội. Còn có một vấn đề nữa là việc bảo đảm để những người thi hành luật pháp làm việc một cách công minh và có hiệu quả. Vì chủ đề chính trong điều tra về kinh tế học chuẩn là phân tích những khuyến khích trong khu vực tư nhân, do đó một trong những chủ đề nghiên cứu ở đây là phân tích các động cơ khuyến khích trong khu vực công cộng: nguyên nhân gì đã khiến các công chức hành động như họ vẫn làm?

4. Những hạn chế do các quá trình chính trị áp đặt. Ngay cả khi chính phủ được thông tin đầy đủ về những hậu quả của tất cả mọi hành động có thể có, thì việc lựa chọn trong số những hành động đó qua quá trình chính trị cũng có thể gây thêm những khó khăn. Hành động của chính phủ có ảnh hưởng đến nhiều người, nhưng lại chỉ do một nhóm ít người quyết định, đó là những người đại diện đã được bầu ra. Những người ra quyết định phải tìm hiểu ý thích của những cử tri của mình và phải tìm ra cách gì đó để hòa giải hoặc lựa chọn cho những ý thích trái ngược nhau.

Người ta thường cho là chính phủ hoạt động không nhất quán. Ở chương 6 chúng tôi sẽ cho thấy là trong những hoàn cảnh nhất định, đây là hậu quả tự nhiên của chế độ ra quyết định dân chủ. Hơn nữa quá trình chính trị của chúng ta là một quá trình trong đó những người được bầu ra để phục vụ công chúng đôi khi có động cơ hành động vì lợi ích của cá nhân lợi ích đặc biệt. Do đó, thất bại của các chính khách trong việc thực hiện công việc dường như vì lợi ích của công chúng, không chỉ là hậu quả của lòng tham hay ác ý của một số chính khách thất thường, mà đó là hậu quả không thể tránh khỏi của những công trình về thể chế chính trị trong xã hội dân chủ.

Những người chỉ trích sự can thiệp của chính phủ vào nền kinh tế cho rằng, bốn lý do làm cho chính phủ thất bại đã đủ tầm quan trọng để chính phủ phải thận trọng trong việc cứu chữa cái gọi là tính phi hiệu quả của thị trường. Nhưng nếu có người không đồng ý với kết luận đó, thì việc công nhận bốn hạn chế đó trong hành động của chính phủ vẫn là tiền đề để xây dựng các chính sách thành công của chính phủ.

cuu duong than cong. com

Những quan điểm trước đây về vai trò của chính phủ

Sự dao động trong quan niệm về vai trò của chính phủ đã có trong vòng 50 năm qua, cũng thường diễn ra trước đây. Ví dụ, ở thế kỷ 18, có quan niệm áp đảo, nhất là trong số các nhà kinh tế Pháp, là chính phủ nên có vai trò tích cực trong việc xúc tiến thương mại và công nghiệp. Những người ủng hộ quan điểm này được gọi là những người theo thuyết trọng thương.

Để phản nào phản ứng lại quan điểm này, Adam Smith (thường được coi là nhà sáng lập ra kinh tế học hiện đại) đã viết cuốn sách ” Sự giàu có của các quốc gia” (1776). Trong cuốn sách này ông đã ủng hộ vai trò hạn chế của chính phủ. Smith đã cố gắng chỉ ra cạnh tranh và động cơ lợi nhuận sẽ dẫn dắt con người đến phục vụ lợi ích công cộng như thế nào, nhằm đạt lợi ích riêng của cá nhân mình. Động cơ lợi nhuận có thể dẫn dắt người này cung cấp hàng hóa cho những người khác. Qua cạnh tranh nhau, chỉ có những hãng sản xuất những gì đang có nhu cầu và có giá thấp mới có thể tồn tại. Smith lập luận rằng nền kinh tế dường như có bàn tay vô hình dẫn dắt đến việc sản xuất ra cái mà người ta đang chờ mong và bằng cách tốt nhất.

Những ý tưởng của Adam Smith có sức mạnh chi phối đối với cả các chính phủ lẫn những nhà kinh tế. Nhiều nhà kinh tế học quan trọng nhất đầu thế kỷ 19, như John Mill, và Nassau Senior, người Anh, đã đưa ra một thuyết gọi là Laissez Faire (để mặc cho tư nhân kinh doanh). Thuyết này cho rằng chính phủ nên để cho khu vực tư nhân hoạt động; chính phủ không nên điều hành hay kiểm soát các doanh nghiệp tư nhân. Cạnh tranh tự do sẽ phục vụ cho những lợi ích tốt nhất của xã hội.

Không phải tất cả các nhà tư duy xã hội của thế kỷ 19 đều bị lập luận của Smith thuyết phục. Họ quan tâm đến những bất bình đẳng về thu nhập mà họ thấy xung quanh mình, cảnh đói nghèo của nhiều người lao động, cảnh thất nghiệp mà công nhân thường gặp phải. Những nhà văn thế kỷ 19 như Charles Dickens đã cố phác họa nên bức tranh của giai cấp công nhân trong các cuốn tiểu thuyết; những nhà tư tưởng xã hội như Karl Marx,

Sismondi và Robert Owen, đã cố gắng để không chỉ đưa ra những học thuyết giải thích cho những gì họ thấy, mà còn đưa ra những cách thức mà xã hội có thể tổ chức lại. Đối với nhiều người, những tệ nạn trong xã hội bị quy cho là do chế độ sở hữu tư nhân về tư bản; cái mà Adam Smith cho là đức hạnh thì họ cho là điều xấu xa. Marx, nếu không phải là một trong các nhà tư tưởng xã hội sâu sắc nhất, thì cũng là người có sức ảnh hưởng nhất trong số những người ủng hộ vai trò lớn hơn của nhà nước trong việc kiểm soát tư liệu sản xuất. Song vẫn có những người khác không tìm thấy giải pháp ở nhà nước cũng như ở khu vực tư nhân, mà ở những nhóm người nhỏ hơn tập hợp lại và hợp tác với nhau vì lợi ích tương trợ.

Những tranh luận vẫn đang tiếp tục này đã kích thích các nhà kinh tế cố gắng tìm ra bản chất đúng đắn và những điều kiện đúng đắn mà ở đó bàn tay vô hình đã dẫn dắt nền kinh tế đến hiệu quả.

Bây giờ đã rõ là căn cứ để nền kinh tế thị trường có hiệu quả chỉ có hiệu lực với các giả định khá hạn chế. Những thất bại mà chúng tôi nêu ra ở trên đã làm sáng tỏ một điều là, có nhiều vấn đề mà thị trường không thể giải quyết được một cách thích đáng. Ngày nay, trong số các nhà kinh tế Mỹ, quan điểm áp đảo là can thiệp có giới hạn của chính phủ có thể làm giảm bớt (nhưng không giải quyết được) các vấn đề xấu nhất: Chính phủ nên có vai trò tích cực trong việc duy trì toàn dụng nhân công và giảm những mặt xấu nhất của sự nghèo đói, nhưng doanh nghiệp tư nhân nên giữ vai trò trung tâm trong nền kinh tế. Vẫn còn có những tranh cãi lớn về vai trò của chính phủ có giới hạn đến mức nào hoặc tích cực đến mức nào. Một số nhà kinh tế, như giáo sư Trường đại học tổng hợp Havard là John Kenneth Galbraith, cho rằng chính phủ nên đóng vai trò tích cực hơn, trong khi những người khác như những người được tặng giải thưởng Nobel là Milton Friedman, Đại học tổng hợp Stanford và George Stigler, Đại học tổng hợp Chicago, lại cho rằng chính phủ nên đóng vai trò ít tích cực hơn. Những quan điểm về chủ đề này bị tác động bởi mức độ nghiêm trọng mà họ đánh giá những thất bại của thị trường, và chính phủ có thể cứu chữa những thất bại đó đến mức nào.

cuu duong than cong. com

cuu duong than cong. com

Chính phủ là gì hoặc chính phủ là ai?

Trong suốt chương trình này chúng tôi sẽ nói về “chính phủ”. Nhưng chính xác ra thì chính phủ là gì?

Tất cả chúng ta đều có một ý tưởng nào đó về các cơ quan như: Quốc hội và các cơ quan lập pháp của bang và địa phương, tổng thống và các thống đốc bang, thị trưởng, các tòa án và hàng loạt các cơ quan xếp theo vần chữ cái như: FHA, IRS, FAA, FTC, SEC, NLRB.

Hoa Kỳ có cơ cấu chính phủ liên bang, tức là các hoạt động của chính phủ diễn ra ở một số cấp: cấp liên bang, bang và địa phương. Chính phủ liên bang chịu trách nhiệm về quốc phòng, bưu điện, in tiền và điều hành thương mại giữa các bang và liên quốc gia. Mặt khác, các bang và địa phương theo truyền thống chịu trách nhiệm về giáo dục, phúc lợi, cảnh sát và chữa cháy, cung cấp các dịch vụ của địa phương như thư viện, thoát nước...

Mặc dù hiến pháp quy định các quyền hạn nào không giao một cách rõ ràng cho chính phủ liên bang thì vẫn thuộc về các bang và nhân dân, Hiến pháp đã tỏ ra là một văn kiện khá linh hoạt ở chỗ những ranh giới chính xác đã không rõ ràng.

Giáo dục thuộc trách nhiệm của địa phương, song chính phủ liên bang ngày càng tham gia nhiều hơn qua sự hỗ trợ của mình. Quy định trong hiến pháp trao cho chính phủ liên bang quyền kiểm soát việc kinh doanh giữa các bang là cơ sở để chính phủ liên bang điều hành hầu hết các doanh nghiệp, vì theo cách này hay cách khác, hầu hết các doanh nghiệp đều liên quan đến thương mại giữa các bang.

Ở cấp địa phương thường có cơ cấu chính phủ tách bạch. Mỗi cơ cấu đó đều có quyền đánh thuế và có trách nhiệm quản lý về mặt hành chính của một số chương trình. Ngoài ra, ở các thị trấn, thị xã và huyện còn có các trường học, cơ quan vệ sinh công cộng và thư viện. Năm 1982, có 82000 thực thể như vậy của chính phủ so với 155000 của năm 1942. Những ranh giới giữa các cơ quan nào là công cộng và cơ quan nào không phải

công cộng thường không rõ lần. Khi chính phủ thành lập những tập đoàn, một doanh nghiệp công thì doanh nghiệp đó có phải là một bộ phận của “chính phủ” không? Ví dụ, AMSTRAK do chính phủ liên bang thành lập để quản lý các dịch vụ vận tải hành khách đường sắt giữa các bang, được nhận trợ cấp của chính phủ liên bang, nhưng nó lại được điều hành như một hãng tư nhân. Tương tự như vậy, ở nước Anh, chính phủ đã quốc hữu hóa công nghiệp thép. Nhưng công ty thép của Anh vẫn hoạt động như các công ty ở Hoa Kỳ, vậy có nên đưa công ty thép của Anh vào thành phần của chính phủ không? Vấn đề càng trở nên phức tạp hơn khi chính phủ lại là một cổ đông lớn trong công ty nhưng không phải là cổ đông duy nhất.

Vậy điều gì phân biệt giữa các cơ quan được chúng ta dán mác là “chính phủ” với các cơ quan tư nhân. Có hai điểm khác nhau quan trọng. Thứ nhất, trong chế độ dân chủ, những người chịu trách nhiệm lãnh đạo các cơ quan công lập được bầu ra hoặc do ai đó được chỉ định (hoặc lại được chỉ định bởi ai đó được người khác chỉ định...). Tính “hợp pháp” của việc người đó giữ chức vụ được phát sinh trực tiếp hoặc gián tiếp từ quá trình bầu cử. Ngược lại, những người chịu trách nhiệm quản lý General Motors do các cổ đông General Motors chọn ra; trong khi đó những người quản lý quỹ từ thiện tư nhân (như quỹ Rockefeller và quỹ Ford Foundations) lại do ban quản trị chọn lựa.

Thứ hai, chính phủ được giao một số quyền hạn nhất định có tính chất bắt buộc mà các cơ quan tư không được giao. Chính phủ có thể buộc bạn phải nộp thuế (và nếu bạn không nộp, cơ quan chính phủ có thể tịch thu tài sản của bạn hoặc bỏ tù bạn). Chính phủ có quyền “bắt buộc” thanh niên làm nghĩa vụ quân sự với mức tiền công thấp hơn mà mức họ tự nguyện, chính phủ có quyền tịch thu tài sản của bạn vì lợi ích công cộng và chỉ bồi thường thôi (quyền này gọi là quyền tối cao).

Các cơ quan tư và cá nhân không chỉ không có những quyền đó, mà chính phủ trên thực tế còn hạn chế các cá nhân trao cho người khác những quyền bắt buộc tương tự. Ví dụ, chính phủ không cho bạn tự bán mình làm nô lệ.

Ngược lại, tất cả những trao đổi tư nhân đều là tự nguyện. Tôi có thể muốn bạn làm việc cho tôi, nhưng tôi không thể bắt buộc bạn làm việc đó. Tôi có thể cần tài sản của bạn để xây dựng văn phòng, nhưng tôi không thể bắt bạn bán tài sản đó. Tôi có thể nghĩ ra một vụ kinh doanh nào đó có thể lợi cho hai chúng ta, song tôi không thể bắt buộc bạn tham gia.

Khả năng sử dụng quyền bắt buộc này có ý nghĩa là chính phủ có khả năng làm một việc gì đó mà các cơ quan tư không thể làm được. Những người điều hành hai loại cơ quan công và tư sẽ cân nhắc lựa chọn những điểm khác nhau đó, và điều này có thể tác động rất quan trọng đối với hành vi của hai loại cơ quan đó. Điều quan trọng là phải nhớ những điểm khác nhau này, khi nào chúng ta thảo luận những quan niệm khác nhau về vai trò của chính phủ, trong các chương sau.

cuu duong than cong. com

cuu duong than cong. com

Khu vực công cộng và những vấn đề kinh tế cơ bản

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

Bốn câu hỏi được đặt ra là:

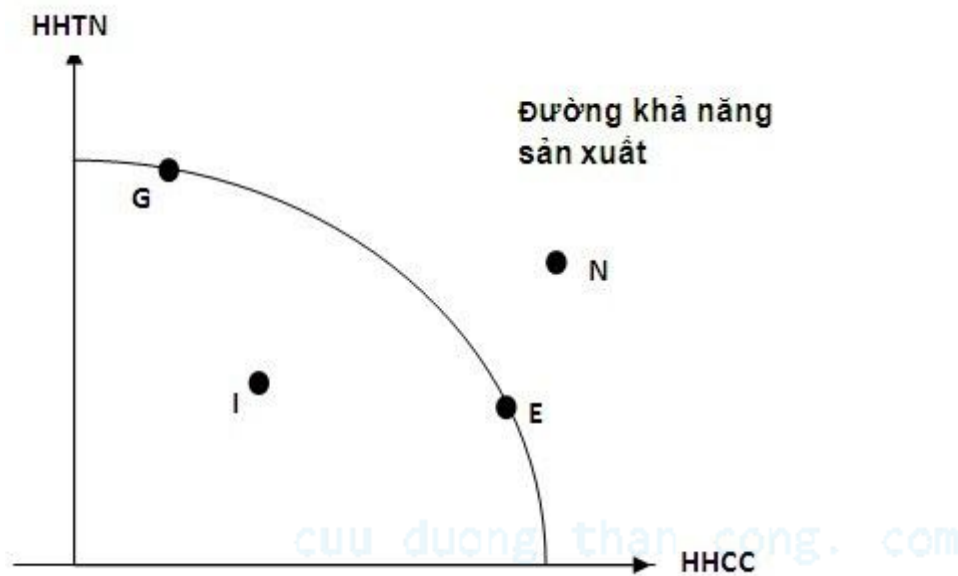
1. Sản xuất cái gì?
2. Sản xuất cái đó như thế nào?
3. Sản xuất cái đó cho ai?
4. Quyết định những vấn đề đó như thế nào?

Giống như mọi lĩnh vực khác của kinh tế học, kinh tế học về khu vực công cộng liên quan đến những câu hỏi cơ bản về sự lựa chọn này. Nhưng nó đặt trọng tâm vào những lựa chọn đưa ra trong chính khu vực công cộng về vai trò của chính phủ, về cách thức chính phủ gây tác động đến những quyết định trong khu vực công cộng.

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

Xã hội có thể dành nhiều nguồn lực hơn cho HHCC, như quốc phòng, nhưng chỉ có thể bằng cách giảm phần để dành cho tiêu dùng tư nhân. Do đó, từ điểm G đến điểm E, dọc theo đường năng lực sản xuất, HHCC tăng lên nhưng HHTN lại giảm đi. Điểm I nằm

dưới đường năng lực sản xuất, được gọi là phi hiệu quả: xã hội có thể có nhiều HHCC và HHTN hơn. Điểm N nằm bên trên đường năng lực sản xuất, được gọi là phi khả thi: với công nghệ và nguồn lực hiện có, không thể có được từng ấy khối lượng HHCC và từng ấy khối lượng HHTN.



Đường này biểu diễn lượng hàng hóa tư nhân(HHTN) tối đa mà xã hội có thể có được so với mức hàng hóa công cộng (HHCC).

Nếu xã hội muốn có nhiều HHCC hơn thì phải giảm bớt HHTN

2. Sản xuất cái đó như thế nào? Câu hỏi thứ hai, sản xuất cái gì và nên sản xuất như thế nào, cũng quan trọng như câu hỏi thứ nhất. Khi nào chính phủ nên phân trách nhiệm sản xuất ra những hàng hóa do công cộng cung cấp và khi nào chính phủ nên mua hàng hóa này từ các hãng tư nhân? Trong khi hầu hết vũ khí đều do các hãng tư nhân sản xuất ra, thì chỉ có một tỷ lệ nhỏ chi tiêu cho giáo dục công cộng đến với các trường học tư. Ở nhiều nước, các doanh nghiệp của chính phủ sản xuất ra hàng hóa (như dịch vụ điện thoại, thép và điện) bán cho các cá nhân. Một số người cho rằng chừng nào những hàng hóa này không do các doanh nghiệp nhà nước sản xuất ra, thì người người tiêu dùng sẽ bị

bóc lột; còn những người khác cho rằng doanh nghiệp nhà nước hoạt động kém hiệu quả hơn doanh nghiệp tư nhân.

Những vấn đề khác được gộp chung vào câu hỏi hai này. Chính sách của chính phủ có tác động đến việc hàng hóa sản xuất ra các hãng sản xuất ra hàng hóa như thế nào: luật bảo vệ môi trường hạn chế việc hãng gây ra ô nhiễm; thuế quỹ lương mà hãng phải nộp cho công nhân của mình làm cho chi phí lao động cao hơn và do đó không khuyến khích các hãng sử dụng kỹ thuật tốn nhiều lao động; những quy định khác của luật thuế có thể làm thay đổi sự hấp dẫn của máy móc này so với máy móc kia. Mặc dù tranh luận về những vấn đề này ít khi là trọng tâm của các cuộc tranh cãi chính trị, song những tranh cãi gần đây về tác động méo mó của thuế và ước muốn coi phản ứng hạt nhân là nguồn năng lượng là những ngoại lệ quan trọng.

3. Cho ai? Vấn đề phân phối. Những quyết định của chính phủ về đánh thuế hay chương trình phúc lợi có tác động ra sao đến khoản tiền thu nhập mà cá nhân có được để chi tiêu. Tương tự như vậy, chính phủ cần quyết định phải sản xuất ra HHCC nào; một số nhóm khác lại được lợi ở những hàng hóa khác.

4. Thực hiện những lựa chọn tập thể như thế nào? Có một lĩnh vực mà kinh tế học công cộng quan tâm hơn so với các lĩnh vực khác, đó là cách thực hiện những lựa chọn tập thể. Những lựa chọn tập thể này là cái mà cả xã hội chúng ta phải cùng nhau thực hiện, ví dụ như đối với cơ cấu pháp luật của chúng ta, quy mô của căn cứ quân sự, chi tiêu vào HHCC, v.v... Những bài viết kinh tế học ngoài phạm vi kinh tế công cộng thường đặt trọng tâm vào việc mọi người quyết định tiêu dùng ra sao, các hãng quyết định sản xuất như thế nào, và hệ thống giá cả vận hành như thế nào, để đảm bảo hàng hóa mà người tiêu dùng cần sẽ được các hãng sản xuất ra. Ra quyết định một cách tập thể phức tạp hơn nhiều, vì những cá nhân có những ước muốn khác nhau. Ví dụ như, một số người thích ăn kem Socola, một số khác lại thích ăn kem vani, một số người lại thích dạo trong công viên hơn những người khác. Đối với hàng hóa tư nhân, ai thích ăn kem socola thì mua kem socola, ai thích kem vani thì mua kem vani; còn đối với HHCC thì chúng ta

phải quyết định chung. Ai đã từng sống trong gia đình đều hiểu được việc ra một quyết định chung phức tạp như thế nào (ví dụ như đi xem xinê hay đi xem bóng gỗ). Ra quyết định công cộng còn phức tạp hơn nhiều. Một trong những mục tiêu của kinh tế công cộng là nghiên cứu việc thực hiện những lựa chọn tập thể này (hay đôi khi người ta gọi là lựa chọn xã hội) trong các xã hội dân chủ như thế nào.

Bản thân việc công nhận trái ngược trong quan niệm là rất quan trọng. Nó bắt chúng ta phải thận trọng với những tập hợp từ như “vì lợi ích công cộng” hay “chúng ta quan tâm đến điều tốt cho xã hội”. Những chính sách khác nhau có thể tốt đối với những người khác nhau. Nên thận trọng khi xác định xem ai được lợi hay bị thiệt với mỗi chính sách.

cuu duong than cong. com

cuu duong than cong. com

Nghiên cứu kinh tế học công cộng

Nghiên cứu kinh tế học công cộng có thể chia làm ba loại:

1. Tìm hiểu những hoạt động nào khu vực công cộng tham gia, và những hoạt động đó được tổ chức như thế nào. Sự phức tạp trong những hoạt động của chính phủ lớn đến mức khó đánh giá được tổng chi tiêu của chính phủ là bao nhiêu và chi vào đâu.

Chỉ riêng tài liệu về ngân sách chính phủ liên bang ở Hoa Kỳ đã có độ dày trên 1.000 trang, và trong phạm vi ngân sách, không thể phân loại các hoạt động.

Một số hoạt động do nhiều cơ quan cùng thực hiện. Ví dụ việc nghiên cứu được cấp ngân khoản thông qua Bộ Quốc phòng, Quỹ khoa học quốc gia (NSF), các Viện quốc gia về sức khỏe, Cục quốc gia hàng không và vũ trụ (NASA), và một số cơ quan khác. Lại có một cơ quan là vụ sức khỏe và phục vụ con người thực hiện nhiều hoạt động, trong đó có những hoạt động ít liên quan đến nhau.

Hơn nữa – như chúng tôi đã nêu – thuế và chi tiêu được thực hiện ở nhiều cấp khác nhau: Ở một số nơi, cá nhân không chỉ nộp thuế bang và liên bang, mà còn nộp các thuế khác cho huyện, thị, cho các cơ quan cấp thoát nước và một loạt thuế để hỗ trợ thư viện.

2. Tìm hiểu và dự đoán trước những hậu quả mà các hoạt động của chính phủ có thể gây ra. Khi đánh thuế một công ty, ai là người phải chịu thuế? Chưa hẳn là thuế chỉ làm giảm lợi nhuận của công ty. Mà chắc chắn là ít nhất một phần thuế đó được chuyển cho người tiêu dùng phải chịu qua việc giá cả tăng cao hơn, hoặc có thể chuyển qua cho công nhân viên vì tiền công bị giảm. Khi chính phủ thông qua một quy định về thuế kiểm soát tiền cho thuê nhà, thì hậu quả lâu dài sẽ là gì? Những người thuê nhà về lâu dài có lợi không? Việc chính phủ thay đổi tuổi nghỉ hưu sẽ có hậu quả gì về an ninh xã hội? Hậu quả của việc thu học phí ở các trường cấp bang? Của việc chữa bệnh không mất tiền đối với người có tuổi?

Chúng tôi đã lưu ý rằng hậu quả của chính sách của chính phủ thường rất khó đánh giá một cách chính xác. Luôn luôn có sự tranh cãi những hậu quả đó là gì. Thực vậy, ngay cả khi chính sách được thực hiện vẫn thường còn các tranh cãi về tác dụng của nó. Trong cuốn sách này, chúng tôi sẽ cố gắng không chỉ trình bày các mặt của một số tranh luận, mà còn giải thích tại sao sự không nhất trí lại dai dẳng như vậy, và tại sao lại khó giải quyết những vấn đề quan trọng đó.

3. Đánh giá các phương án chính sách. Để làm được việc này, chúng ta không chỉ cần hiểu biết hậu quả của các phương án chính sách mà còn cần đưa ra những tiêu chuẩn đánh giá. Trước hết, chúng ta phải hiểu được mục tiêu chính sách của chính phủ, sau đó hiểu được mức độ cụ thể đáp ứng được (hoặc hầu như đáp ứng được) các tiêu chuẩn đó. Như thế cũng vẫn chưa đủ. Nhiều đề nghị có tác dụng khác đối với dự kiến, và do đó cần biết cách dự đoán những hậu quả khác và phải đánh giá được chúng.

cuu duong than cong. com

cuu duong than cong. com

Kinh tế học chuẩn tắc và kinh tế học thực chứng

Sự phân biệt mà chúng tôi vừa đưa ra giữa việc phân tích các hậu quả chính sách của chính phủ và việc đánh giá mong muốn của mỗi chính sách cụ thể, là một sự phân biệt quan trọng. Phân tích thường thuộc về **kinh tế học thực chứng** (KTHTC), còn đánh giá là **kinh tế học chuẩn tắc** (KTHCT) hay kinh tế phúc lợi.

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

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

Khi các nhà kinh tế đưa ra những nhận định này, họ cố gắng không áp đặt tiêu chuẩn hay giá trị của riêng họ. Họ thường chỉ coi mình là người cung cấp sự “trợ giúp về kỹ thuật” cho các nhà hoạch định chính sách, giúp họ đạt tới mục tiêu.

Đồng thời, các nhà kinh tế thường có nhận xét về các mục tiêu mà chính khách và các nhà hoạch định chính sách đề ra; đôi khi đưa ra nhận định rằng mục tiêu của họ không phải là mục tiêu thực. Có nhiều công việc chứa đựng sự ngấm ỉn. Các nhà kinh tế có thể dựa vào sự việc là có một chương trình nào đó khác với cái mà lẽ ra phải xây dựng nhằm đạt được mục tiêu đã định, để lập luận rằng mục tiêu thực phải là khác, và họ suy luận ra những mục tiêu thật của chương trình là gì bằng cách nghiên cứu hậu quả của nó.

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

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

Vài ví dụ có thể giúp làm sáng tỏ quy mô của KTH chuẩn tắc và KTH thực chứng. Giả sử Quốc hội đang xem xét việc tăng thuế đối với thuốc lá hoặc rượu. KTH thực chứng giải quyết những vấn đề như:

a, Giá thuốc hoặc giá rượu tăng bao nhiêu?

b, Việc đó sẽ ảnh hưởng đến cầu thuốc lá hoặc rượu như thế nào?

c, Những người thu nhập thấp có bỏ ra nhiều tiền hơn để hút thuốc ?(uống rượu) so với người thu nhập cao không?

d, Hậu quả của thuế lợi tức đối với ngành công nghiệp thuốc lá và rượu có thể là gì?

e, Những ảnh hưởng của thuế thuốc lá đối với giá thuốc lá và thu nhập của nông dân trồng thuốc lá sẽ là gì? Của thuế rượu đối với giá rượu và thu nhập của nhà máy rượu sẽ là gì?

f, Hậu quả của việc giảm hút thuốc đối với tỷ lệ mắc bệnh ung thư phổi và đau tim sẽ như thế nào? Phần chi tiêu cho y tế trực tiếp và gián tiếp của chính phủ sẽ là bao nhiêu? Tác động của việc giảm uống rượu đối với tai nạn oto và chi phí y tế liên quan? Tuổi thọ tăng nhờ giảm hút thuốc lá có tác dụng gì đối với hệ thống bảo hiểm xã hội?

Mặt khác, KTH chuẩn tắc liên quan đến sự đánh giá những hậu quả khác nhau và đi đến đánh giá mức độ mong muốn của việc thay đổi thuế:

a, Nếu quan điểm chủ yếu của chúng ta đến lựa chọn thuế là tác động của chúng ta đến người nghèo, thì loại thuế nào thích hợp hơn; thuế thuốc lá hay thuế rượu?

b, Nếu quan tâm chủ yếu của chúng ta về lựa chọn thuế là thuế sẽ làm méo mó hành vi (so với không áp dụng thuế) thì loại thuế nào thích hợp hơn, thuế thuốc lá hay thuế rượu?

c, Điều quan tâm của chúng ta là làm giảm chi tiêu cho y tế, thì thuế nào thích hợp hơn, thuế thuốc lá hay thuế rượu?

d, Có loại thuế nào hay hơn hai loại thuế này nhằm đạt mục tiêu cụ thể của chính phủ không?

Ví dụ thứ hai, hãy giả định chính phủ đang cân nhắc áp dụng tiền phạt đối với hãng sản xuất thép gây ra ô nhiễm, để họ ít gây ô nhiễm hơn, hoặc là trợ cấp cho họ mua thiết bị

làm giảm ô nhiễm nhằm khuyến khích họ làm sạch môi trường, KTH thực chứng giải quyết những vấn đề sau:

- a, Các mức phạt khác nhau sẽ làm giảm được bao nhiêu ô nhiễm (hay trợ cấp)?
- b, Việc áp dụng chế độ phạt sẽ làm tăng bao nhiêu giá thép?
- c, Giá cao đó sẽ làm giảm bao nhiêu cầu đối với thép sản xuất ở Hoa Kỳ?
- d, Sự giảm cầu này có tác động như thế nào đến việc làm và lợi ích của ngành thép?
- e, Những người sống xung quanh nhà máy thép sẵn sàng trả bao nhiêu cho việc giảm được ô nhiễm? Nghĩa là việc làm giảm ô nhiễm có giá tới mức nào đối với họ?

Còn KTH chuẩn tắc lại quan tâm đến việc đánh giá những tác động khác nhau:

a, Nếu quan tâm chủ yếu của chúng ta là người nghèo thì hệ thống nào, thuế hay trợ cấp, sẽ tốt hơn? Người nghèo bị tác động giống như người tiêu dùng, bởi sự thay đổi giá cả của tất cả các hàng hóa sử dụng thép – Vì, họ rất có thể sống ở gần nhà máy thép, ô nhiễm có thể ảnh hưởng đến họ nhiều hơn là đến người giàu. Nhưng nếu tiền phạt làm giảm nhu cầu thép và việc làm trong ngành thép, thì người nghèo, công nhân không có tay nghề, sẽ là những người phải chịu hậu quả nhiều nhất. Vậy chúng ta tập hợp tất cả những ảnh hưởng đó như thế nào? Và mức thuế và trợ cấp nào sẽ tăng tối đa lợi ích của người nghèo?

b, Nếu điều quan tâm của chúng ta là tăng tối đa giá trị thu nhập quốc dân, thì hệ thống nào, thuế hay trợ cấp, sẽ thích hợp hơn? Hoặc chúng ta không nên áp dụng của hai? Và một lần nữa, nếu muốn, thì mức thuế hay mức trợ cấp nào sẽ tăng tối đa được thu nhập quốc dân?

Đây là ví dụ điển hình về nhiều tình huống mà chúng ta vẫn gặp trong phân tích chính sách kinh tế: sẽ có một số người được lợi (những người bây giờ có thể hít thở không khí

trong lành hơn) và một số người bị thiệt (người tiêu dùng phải mua giá cao, người sản xuất nhận ít lãi hơn, công nhân mất việc). KTH chuẩn tắc quan tâm đến việc đề ra thủ tục có hệ thống, theo thủ tục đó chúng ta có thể so sánh cái được của những người được lợi và cái mất của những người bị thiệt, để đi đến một cách đánh giá chung nào đó về mong muốn của đề nghị.

Sự khác nhau giữa KTH chuẩn tắc và KTH thực chứng không chỉ ở những thảo luận về thay đổi chính sách cụ thể, mà còn ở những điểm thảo luận quá trình chính trị. Ví dụ các nhà kinh tế quan tâm đến miêu tả hậu quả của bầu cử. Khi có những quan điểm khác nhau về việc nên chi tiêu bao nhiêu cho quốc phòng, thì những quan điểm bất đồng được phản ánh như thế nào trong quá trình chính trị? Hậu quả của việc đòi hỏi đa số 2/3 phiếu bầu để có khoản tăng chi tiêu quốc phòng trên mức nhất định sẽ là gì? Hậu quả của việc tăng các khoản phải nộp của các chính trị gia sẽ là gì? Của việc hạn chế đóng góp của tư nhân cho các cuộc vận động chính trị? Của hỗ trợ công cộng cho các cuộc vận động chính trị? Nhưng các nhà kinh tế cũng quan tâm đến việc đánh giá các quá trình chính trị có thể lựa chọn. Về mặt nào đó, quá trình nào tốt hơn không? Chúng có thể đưa ra được sự lựa chọn “nhất quán” không? Có quá trình chính trị nào đó có khả năng đạt được kết quả công bằng hoặc hữu hiệu hơn những quá trình khác không?

cuu duong than cong. com

Những bất đồng giữa các nhà kinh tế

Những mục trước, chúng ta đã chia phần phân tích chính sách ra làm hai bước: phân tích hậu quả và đánh giá hậu quả. Cả hai bước đều có nhiều tranh cãi.

Hiếm có được sự nhất trí khi tranh luận về nhiều vấn đề trọng tâm của chính sách. Một số người cho rằng công việc trường học là đáng mong ước, một số lại không đồng ý. Một số người cho là thuế thu nhập phải lũy tiến hơn (nghĩa là người giàu phải nộp thuế tỷ lệ cao hơn theo thu nhập của họ; còn người nghèo thì theo tỷ lệ thấp hơn) những người khác lại cho rằng cần bớt lũy tiến hơn. Một số người cho rằng chính phủ nên quy định thuế cho các trường tư, các người khác lại cho là không nên. Một số người lại cho rằng chương trình cho sinh viên vay tiền của chính phủ nên rút bớt lại; những người khác lại cho rằng nên mở rộng ra. Một trong những điều trọng tâm của việc phân tích chính sách là phải xác định được lý do bất đồng.

Có ba lĩnh vực lớn thường không thống nhất. Hai lĩnh vực đầu là những bất đồng trong phân tích thực chứng các chính sách; những bất đồng này nảy sinh do thất bại của một bên này hoặc bên kia không tìm ra mọi hậu quả của chính sách, và do những khác nhau trong quan điểm về nền kinh tế cần có hành vi như thế nào. Lĩnh vực thứ ba liên quan đến những nhận định là cơ sở cho phân tích chuẩn tắc, với sự bất đồng về các giá trị.

Không tìm thấy toàn bộ hậu quả chính sách của chính phủ

Nhiều cuộc tranh cãi nảy sinh do một bên hoặc cả hai bên không tìm thấy toàn bộ hậu quả chính sách của chính phủ. Chúng tôi đã nêu ra một vài ví dụ về điều đó: trong việc kiểm soát tiền cho thuê nhà, những người đề xướng đã không tính đến hậu quả đối với việc cung cấp nhà cho thuê; hay như việc chăm sóc y tế, một số nhà kinh tế đã không tính đến sự tăng đột ngột chi tiêu vào chăm sóc sức khỏe người có tuổi.

Một số ví dụ đầu tiên về tư duy sai lầm trong toàn bộ hậu quả của chính phủ là thuế của sổ được ban hành ở nước Anh năm 1696 (Act of Making Good the Deficiency Money).

Vào thời đó, cửa sổ là loại hàng xa xỉ, nhà người giàu thường có nhiều cửa sổ hơn nhà người nghèo. Xét về mặt hành chính thì rất khó đánh thuế thu nhập, vì chính phủ không thể biết chắc thu nhập của mỗi người là bao nhiêu. Thực vậy, các cá nhân không ghi chép xem mình có bao nhiêu thu nhập. Do đó cơ sở tính thuế dựa trên số cửa sổ có thể là một biện pháp tốt để nộp thuế, vì những người có nhiều tiền đến mức nhiều cửa sổ được giả định là có khả năng nộp thuế; hay nói cách khác, cửa sổ là cơ sở công bằng để đánh thuế. Chắc chắn rằng dụng ý của những người đánh thuế không phải là nên bịt bớt cửa sổ, nhưng đó lại là một trong những hậu quả chủ yếu của chính sách đó. Để trốn thuế, mọi người đã làm nhà ít cửa sổ hơn. Thuế đã là cho những ngôi nhà trở nên tối tăm.

Ở những chương sau, chúng tôi sẽ luôn luôn nhắc lại là hậu quả của chính sách rất khác với kết quả dự định. Về lâu dài, các cá nhân và các hãng đều có phản ứng với những thay đổi về thuế và các chính sách của chính phủ, và những phản ứng này cần phải được tính đến. Hơn nữa, kết quả của những điều chỉnh đó là, thuế hoặc trợ cấp cho một hàng hóa nào đó đều có hậu quả đối với các hàng hóa khác.. Mọi thay đổi lớn về thuế đều dẫn đến tác động ngược lại đối với toàn bộ nền kinh tế. Mặc dù nhiều tác động có thể nhỏ bé, nhưng nếu gộp tất cả lại thì chúng có thể rất nghiêm trọng. Ở những chương sau chúng tôi sẽ đưa ra những ví dụ đặc biệt. Ví dụ, như một loại thuế tiền lương hóa ra không ảnh hưởng đến công nhân nhưng lại làm giảm giá đất.

Những điểm khác nhau về hành vi và nền kinh tế

Các nhà kinh tế đồng ý rằng khi đánh giá một chính sách cần tính đến mọi hậu quả. Trên thực tế, họ cần nhìn nhận việc xác định những hậu quả đó như một trong những vai trò cơ bản của phân tích chính sách. Tuy nhiên, thường họ không đồng ý về hành vi của nền kinh tế và từ đó, về những hậu quả chính sách của chính phủ sẽ là gì. Khác với các nhà khoa học khác, các nhà kinh tế không có khả năng làm các thí nghiệm bị kiểm soát. Cách làm chuẩn nhất mà khoa học đã tìm ra để kiểm nghiệm lý thuyết cạnh tranh về việc một hệ thống vận hành như thế nào là làm thí nghiệm. Nếu may mắn, kết quả thí nghiệm sẽ xác minh những dự đoán của một lý thuyết duy nhất, đồng thời phủ nhận những lý

thuyết khác. Nhưng nhà kinh tế thường không có khả năng thực hiện các cuộc thí nghiệm bị kiểm soát. Thay vào đó, những thí nghiệm đã được thực hiện ở những thị trường khác nhau, ở những thời gian khác nhau, và những bằng chứng mang tính lịch sử thường không cho phép chúng ta giải quyết những bất đồng về hành vi của nền kinh tế.

Khi phân tích hậu quả chính sách khác nhau, các nhà kinh tế sử dụng cái gọi là các *mô hình*. Giống như mô hình máy bay cố gắng mô phỏng những đặc điểm cơ bản của chiếc máy bay, mô hình kinh tế cũng vậy, nó cố gắng mô tả những đặc điểm cơ bản của nền kinh tế. Hiển nhiên là nền kinh tế đương đại vô cùng phức tạp; để thấy nó vận hành như thế nào và để dự đoán được những hậu quả gì sẽ xảy ra một khi thay đổi chính sách, cần phải tách những đặc điểm quan trọng ra khỏi những đặc điểm không quan trọng. Quyết định tập trung vào những đặc điểm nào khi xây dựng mô hình, điều đó phụ thuộc vào việc người đó muốn đề cập đến những vấn đề gì. Việc các mô hình đưa ra những giả định đơn giản hóa và bỏ qua nhiều chi tiết, đó là một điều tốt đẹp chứ không phải thiếu sót. Sự tương tự có thể có là hữu dụng. Khi thực hiện một chuyến đi dài, người ta thường dùng một số bản đồ. Một bản đồ về hệ thống đường cao tốc liên bang cho ta cái nhìn tổng quan, giúp ta biết cách đi từ nơi đang ở đến nơi muốn đến. Sau đó dùng bản đồ chi tiết để biết cách làm thế nào để đi từ điểm xuất phát đến đường tốc hành, rồi từ đó đến đích cuối cùng. Nếu bản đồ đường cao tốc liên bang có ghi mọi đường phố và đường ô tô trong nước, thì bản đồ đó phải rất to để đủ chỉ dẫn những gì là hữu ích; còn những chi tiết mặc dù là rất quan trọng cho một số mục đích nào đó thì có thể bỏ qua trên đường đi.

Toàn bộ việc phân tích đều đòi hỏi sự dụng mô hình, sử dụng các giả thiết đơn giản về cá nhân và các hãng sẽ phản ứng như thế nào đối với những thay đổi chính sách khác nhau của chính phủ, và những phản đó tác động lẫn nhau như thế nào, để xác định toàn bộ ảnh hưởng đến nền kinh tế. Tất cả các nhà chính trị lẫn các nhà kinh tế đều sử dụng mô hình khi bàn về tác động của các chính sách khác nhau. Khác nhau là ở chỗ các nhà kinh tế cố gắng *công khai, rõ ràng* về những giả định của mình, và đảm bảo để những giả định đó ăn khớp với nhau và những bằng chứng sẵn có

1.1. Mức độ cạnh tranh. Một nguồn gốc bất đồng giữa các nhà kinh tế là mức độ cạnh tranh của nền kinh tế. ở nhiều phần phân tích của cuốn sách này, chúng tôi sẽ giả định rằng nền kinh tế có mức độ cạnh tranh cao, và trong mỗi ngành có nhiều hãng cạnh tranh ác liệt với nhau. Mỗi hãng đều có khả năng nhỏ bé so với thị trường, nên không có ảnh hưởng gì đến giá thị trường. Không có hàng rào ngăn chặn sự thâm nhập vào một ngành, do đó, nếu có các cơ hội kiếm lợi nhuận trong ngành đó là chúng sẽ bị chớp lấy ngay.

Ít nhà kinh tế cho rằng trong tất cả các khu vực kinh tế những giả định này đều có hiệu lực; nhưng nhiều nhà kinh tế cho rằng nền kinh tế cạnh tranh một cách đầy đủ đến mức mà những nhận biết có được qua sự phân tích nền kinh tế cạnh tranh là phù hợp trong nền kinh tế Mỹ. Hầu hết các nhà kinh tế cũng đồng ý rằng, có một số ngành không được mô tả kỹ bằng mô hình cạnh tranh, và việc phân tích ảnh hưởng của thuế trong các ngành đó đòi hỏi một sự phân tích về các hãng độc quyền bán(các ngành có duy nhất một hãng) hoặc nhóm độc quyền (các ngành có một số ít hãng) hoạt động như thế nào.

Nhưng cũng có các nhà kinh tế khác, như Jonh Kenneth Galbraith của Trường Havard cho rằng nền kinh tế về căn bản có mức cạnh tranh không cao lắm, và có ít nhận biết về tác động của thuế bằng cách giả định rằng nó cạnh tranh. Những nhà kinh tế này cho rằng hầu hết các ngành đều do ba hoặc bốn hãng lớn chiếm ưu thế; rằng mặc dù chúng có thể cạnh tranh với nhau gay gắt theo một số hướng, ví dụ như cố gắng phát triển sản phẩm mới, nhưng trong những lĩnh vực khác như chính sách giá cả thì luôn luôn có sự cấu kết ngầm. Theo quan điểm của họ, mô hình cạnh tranh truyền thống có thể đem lại những kết quả sai lệch. Họ cho rằng một mô hình thích hợp cần phải tính đến những mặt hạn chế về mức cạnh tranh.

Vẫn có những người khác cho rằng về lâu dài sẽ có nhiều cạnh tranh, nhưng trước mắt cạnh tranh còn rất hạn chế. Chúng tôi không thể giải quyết những bất đồng này, song điều chúng tôi có thể làm là chỉ ra những quan điểm khác nhau sẽ đi đến những kết luận khác nhau như thế nào và khi nào.

1.2. Quy mô phản ứng. Ngay cả khi các nhà kinh tế đồng ý về loại phản ứng đối với một chính sách cụ thể thì họ vẫn có thể không thống nhất về quy mô của nó. Tức là, họ có thể đồng ý rằng giảm thuế thu nhập sẽ làm cho mọi người làm việc chăm chỉ hơn, nhưng một số người có thể cảm thấy rằng ảnh hưởng của nó có thể rất nhỏ, trong khi đó những người khác có thể cho rằng ảnh hưởng có thể sẽ rất lớn. Đây là một trong những căn nguyên gây ra tranh cãi về hậu quả của chính sách cắt giảm thuế của Tổng thống Reagan năm 1981. Những người ủng hộ việc cắt giảm thuế cho rằng thuế suất thấp hơn sẽ là sự kích thích đối với nền kinh tế, và thu từ thuế trên thực tế sẽ tăng lên. Những người phản đối thì cho rằng cắt giảm thuế có thể là sự kích thích nền kinh tế, nhưng họ lại lập luận rằng thu nhập quốc dân có thể rất ít, nên thu từ thuế sẽ giảm. Theo họ, sự giảm này sẽ dẫn đến sự thâm hụt lớn, và tiếp theo nó có thể ảnh hưởng gây méo mó đối với nền kinh tế. Rút cục, về ngắn hạn, phản ứng của nền kinh tế đã nhỏ hơn cái mà một số nhà phê bình Reagan đã dự đoán.

Mặc dù vấn đề trung tâm của nền kinh tế học hiện đại là làm rõ quy mô phản ứng, chẳng hạn như đầu tư đối với giảm thuế đầu tư, về giả định thay đổi thuế xuất thu nhập, phản ứng của tiết kiệm với tăng lãi suất... nhưng một sự thật không may là nhiều nghiên cứu bằng cách sử dụng nhiều số liệu và kỹ thuật thống kê khác nhau đã đưa ra những kết luận khác nhau. Vì các nhà kinh tế thì thập được nhiều số liệu và đã đưa ra những kỹ thuật tốt hơn để phân tích những số liệu hạn chế hiện có, cho nên có thể giải quyết được một số bất đồng này.

Những bất đồng về giá trị

hai lý do bất đồng đầu là nảy sinh trong kinh tế học thực chứng, còn lý do sau là ở nền kinh tế học chuẩn tắc. Ngay cả khi có sự nhất trí về hậu quả đầy đủ của một chính sách nào đó thì vẫn có thể có sự bất đồng về việc chính sách đó có phải là chính sách mong muốn hay không. Luôn luôn có những đánh đổi: một chính sách có thể tăng việc là nhưng lại tăng lạm phát, làm cho một nhóm người được lợi song nhóm người khác lại bị thiệt thòi. Nói cách khác, có một hậu quả là mong muốn, số khác thì lại không. Các cá

nhân có thể cân đong những hậu quả này theo những cách khác nhau, một số cho nỗ định giá cả quan trọng hơn là thất nghiệp; một số khác cho rằng tăng trưởng quan trọng hơn bất công.

Về những vấn đề giá trị, sự không nhất trí giữa các nhà kinh tế cũng không hơn gì so với giữa các nhà triết học. Điều mà chúng tôi sẽ là trong cuốn sách này là trình bày những quan điểm chủ yếu và đánh giá một số phê phán đối với mỗi quan điểm đó.

cuu duong than cong. com

cuu duong than cong. com

Tóm tắt

Phần này tóm tắt các nội dung của Chương 1.

1. Trong các nền kinh tế hỗn hợp, như ở Hoa Kỳ, hoạt động kinh tế do cả doanh nghiệp tư nhân lẫn chính phủ thực hiện.
2. Từ thời của Adam Smith, học thuyết kinh tế đã nhấn mạnh vai trò của thị trường tư nhân trong việc cung cấp hàng hóa một cách hữu hiệu. Song các nhà kinh tế và những người khác đã công nhận những hạn chế quan trọng về khả năng của khu vực tư nhân trong việc đáp ứng nhu cầu cơ bản của xã hội. Nỗ lực nhằm sửa chữa những hạn chế này đã dẫn đến việc tăng vai trò của chính phủ trong nền kinh tế thị trường.
3. Tuy nhiên, chính phủ không nhất thiết là giải pháp cho những hạn chế của khu vực tư nhân. Sự thất bại của nhiều của nhiều chương trình công cộng có thể được quy do bốn yếu tố:
 - a) Hậu quả của mọi hành động của chính phủ là cái rất phức tạp và khó thấy trước;
 - b) Chính phủ chỉ có sự kiểm soát hạn chế đối với những hậu quả này;
 - c) Những người xây dựng pháp luật chỉ có sự kiểm soát hạn chế đối với việc thực hiện chương trình của chính phủ ;
 - d) Các chính khách có thể hành động nhằm đưa lợi ích đặc biệt của tư nhân đi xa hơn.
1. Hoa Kỳ có cơ cấu chính phủ liên bang với những hoạt động nhất định thuộc trách nhiệm của các bang và địa phương (ví dụ như giáo dục) và những hoạt động khác chủ yếu thuộc trách nhiệm của chính phủ liên bang (như quốc phòng).

2. Kinh tế học nghiên cứu về sự khan hiếm, về các nguồn lực sẽ được phân bổ như thế nào giữa những cách sử dụng cạnh tranh nhau. Kinh tế học công cộng đặt trọng tâm vào những lựa chọn giữa khu vực công và tư, những lựa chọn trong phạm vi khu vực công cộng. Nó liên quan đến bốn vấn đề cơ bản: sản xuất cái gì; sản xuất cái đó như thế nào; sản xuất cho ai; và các quá trình ra quyết định này.
3. Khi nghiên cứu khu vực công cộng, KTHCTC nghiên cứu quy mô hoạt động của chính phủ và hậu quả chính sách của chính phủ. KTHCTC cố gắng đánh giá những phương án đánh giá có thể theo đuổi.
4. Những bất đồng về sự mong ước của các chính sách chủ yếu dựa vào việc không nhìn thấy đầy đủ hậu quả chính sách của chính phủ; bất đồng về bản chất nền kinh tế; và bất đồng về giá trị mục tiêu.

cuu duong than cong. com

cuu duong than cong. com

Những khái niệm cơ bản

Những khái niệm cơ bản cần ghi nhớ ở Chương 1.

Nền kinh tế hỗn hợp: Mixed economy

Thất bại của thị trường: Market failure

Bàn tay vô hình: Invisible hand

Để cho tư nhân kinh doanh: Laissez faire

Khu vực tư nhân: Private sector

Khu vực công cộng: Public sector

Đường giới hạn năng lực sản xuất: Production possibilities schedule

Kinh tế học chuẩn tắc: Positive economics

Mô hình kinh tế: Economic models

Câu hỏi và vấn đề

Phần này đặt ra các câu hỏi và vấn đề giúp người đọc nhớ lại những nội dung của Chương 1.1. Hãy xem xét cuộc thảo luận dưới đây về chương trình hỗ trợ nông dân hiện nay của ta.

A) Mục tiêu của chương trình nông nghiệp là đảm bảo để tất cả nông dân có mức sống phải chăng. Cách làm là đảm bảo nông dân bán được sản phẩm với giá hợp lý, việc nông dân sản xuất ra hàng hóa phải bán dưới giá cũng không còn đúng nữa, cũng như việc công nhân phải làm việc để lấy tiền công dưới mức chuẩn.

B) Chương trình nông nghiệp của chúng ta đã thất bại. Lợi ích của trợ giá chủ yếu dồn vào những trang trại lớn (vì họ sản xuất ra được nhiều hơn). Nhiều nông dân có mức thu nhập dưới mức nghèo đói. Giá cao làm tăng sản lượng, có nghĩa là chi phí của chính phủ cao hơn. Việc thu hẹp diện tích có ảnh hưởng rất hạn chế, vì nông dân phải giữ lại phần đất tốt nhất để sản xuất. Trợ cấp trực tiếp cho nông dân có thể hay hơn chương trình trợ giá.

- a) Trong thảo luận này, những nhận định nào là chuẩn tắc, là thực chứng?
- b) Xác định rõ lý do gây ra bất đồng: có phải vì những điểm khác nhau về giá trị và mục tiêu? Những điểm khác nhau trong nhận thức và bản chất của nền kinh tế? hay thất bại của một bên tranh luận trong việc cân nhắc toàn bộ hậu quả hành động của chính phủ?

2. Đối với mỗi chương trình sau đây, hãy xác định một hoặc nhiều hậu quả “không định trước”:

- a) Kiểm soát tiền thuê nhà
- b) Tiền lương tối thiểu
- c) Chăm sóc y tế (người già không phải trả tiền)
- d) Nâng cấp đường cao tốc để người sống ở ngoại ô vào thành phố dễ dàng hơn
- e) Liên kết bắt buộc với trường học trong thành phố
- f) Trợ giá nông nghiệp
- g) Giảm tốc độ giới hạn xuống 55 dặm/giờ để tiết kiệm xăng dầu.

3. Trước khi sửa đổi luật pháp được ban hành năm 1983, đã có sự lo ngại về chương trình trợ cấp, bảo hiểm xã hội của chúng ta không được cấp kinh phí đầy đủ: với tỷ lệ sinh đẻ,

tỷ lệ tử vong...chỉ có thể duy trì lợi ích hiện tại bằng việc tăng thuế. Một số người cho rằng sự phản ứng thích hợp là giảm mức lợi ích hiện tại; một số người khác cho rằng cách tốt nhất là tăng thuế trong tương lai. Lại có những người khác lo lắng về ảnh hưởng của thuế suất cao, nhưng giảm lợi ích là không công bằng đối với những người hiện đang hưởng lợi ích từ đó; họ cho rằng nên cắt giảm lợi ích sau này.

Trong phần thảo luận này đã tách những nhận định chuẩn tắc ra khỏi những nhận định thực chứng. Vậy những bất đồng được coi là do những người khác nhau trong quan điểm về nền kinh tế là ở phạm vi nào?

cuu duong than cong. com

cuu duong than cong. com