

Giáo trình kinh tế học - Joseph E. Stiglitz

*Chương 14: Chương trình phúc lợi và
phân phối lại thu nhập*

cuu duong than cong. com

Các chương trình phúc lợi và bảo hiểm xã hội.

Trong thảo luận của chúng ta, sự phân biệt giữa các chương trình phúc lợi với bảo hiểm xã hội, Vấn đề sau bao gồm quỹ bảo trợ xã hội và quỹ chăm sóc sức khỏe và đó cũng là chủ đề của chương 11 và chương 13.

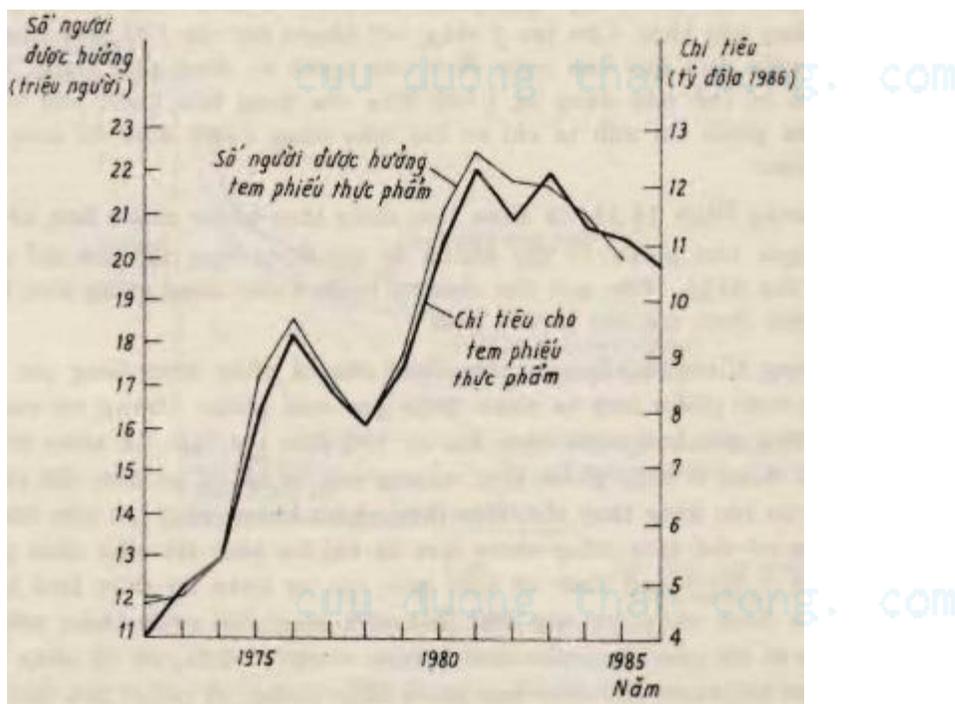
Tuy nhiên, sự phân định là không rõ rệt. Trong chương trước chúng tôi đã lưu ý rằng hầu hết các chương trình bảo trợ xã hội được xem như là phân phối lại ; các chương trình này là sự phối hợp giữa các chương trình bảo hiểm và chương trình chuyển giao.

Hơn nữa, các chương trình phúc lợi cũng có thể được xem như là sự bảo hiểm trước những tai biến ngẫu nhiên mà chúng ta gặp phải. Nếu một người không biết mình rơi vào thế giới giàu hoặc nghèo thì người đó có thể mong chính phủ có sự “bảo hiểm” nào đó để chống lại những rủi ro ngẫu nhiên trước khi điều đó xảy ra. Tức là người đó có thể muốn chính phủ tăng sự phân bổ phúc lợi cho người nghèo trên cơ sở những đóng góp của người giàu. Trên cơ sở suy nghĩ như vậy, các chương trình với các mục tiêu phân phối lại có thể thu nhập có thể được nhìn nhận như các chương trình bảo hiểm.

Phân phối lại bằng tiền mặt và bằng hiện vật

Sự kém hiệu quả do phân phối lại bằng hiện vật

Hãy xem xét hệ thống cấp tem thực phẩm là một trong những chương trình phát triển quy mô rất nhanh. Trên cơ sở thử nghiệm vào năm 1961 chương trình này được hình thành trên cơ sở đạo luật về tem phiếu thực phẩm ban hành năm 1964. Nếu tính theo giá cố định của đồng đô la năm 1986 thì chi phí của liên bang cho mục đích này đã tăng từ 99 triệu đôla vào năm 1964 lên tới 5,4 tỷ đôla vào năm 1974 và 11 tỷ vào năm 1985. Số người được nhận tem phiếu này tăng từ 400.000 vào năm 1964 tới 20 triệu người vào năm 1985 (xem hình 14.2).

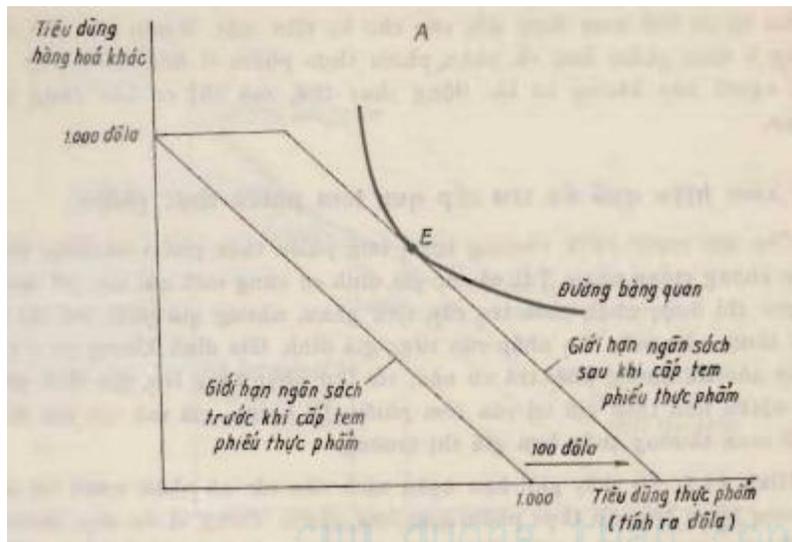


Hình 14.2: Chương trình tem phiếu thực phẩm (1972-1986)

Người được nhận phiếu thực phẩm phải là người có thu nhập ròng thấp (thu nhập trừ đi các khoản được phép miễn trừ). Một gia đình có 4 người với mức thu nhập dưới 14.000 đôla vào năm 1986 trong một số trường hợp cũng có thể được nhận phiếu thực phẩm. Năm 1986, giá trị tem phiếu một người (không có thu nhập ròng) nhận là 271 đôla/tháng, nhưng giá trị trung bình mà người được cứu trợ đã nhận được chỉ là 45 đôla. Việc cung cấp tem phiếu, thực phẩm nhằm mục đích bảo đảm cho một số cá nhân hoặc gia đình duy trì được sức khỏe nhưng mục đích đó đã đạt được chưa thì còn nhiều tranh cãi.

Để thấy hậu quả của các chương trình tem phiếu thực phẩm, chúng ta vẽ đường giới hạn ngân sách cá nhân được trình bày tại hình 14.3 trước và sau chương trình tem phiếu thực phẩm. Để đơn giản, chúng ta giả sử rằng có một người lúc đầu có 1000 đôla, nay nhận được 100 đôla từ tem phiếu. Như vậy đường biểu diễn ngân sách mới của anh ta là đường song song với đường biểu diễn ngân sách cũ. Nếu anh ta chỉ tiêu dùng thực phẩm thì mức tiêu dùng thực phẩm lên tới 100 đôla. Đối với mỗi đôla giảm bớt cho tiêu dùng thực phẩm thì sẽ có 1 đôla tăng lên cho tiêu dùng các hàng hóa khác. Cần lưu ý rằng, với các khoản trợ cấp 100 đôla tiền mặt sẽ dịch chuyển giới hạn ngân sách của người đó đúng như trước, nhưng anh ta có thể tiêu dùng cả 1.100 đôla vào hàng hóa khác; còn với chế độ tem phiếu thì anh ta chỉ có thể tiêu dùng 1000 đôla để mua hàng hóa khác.

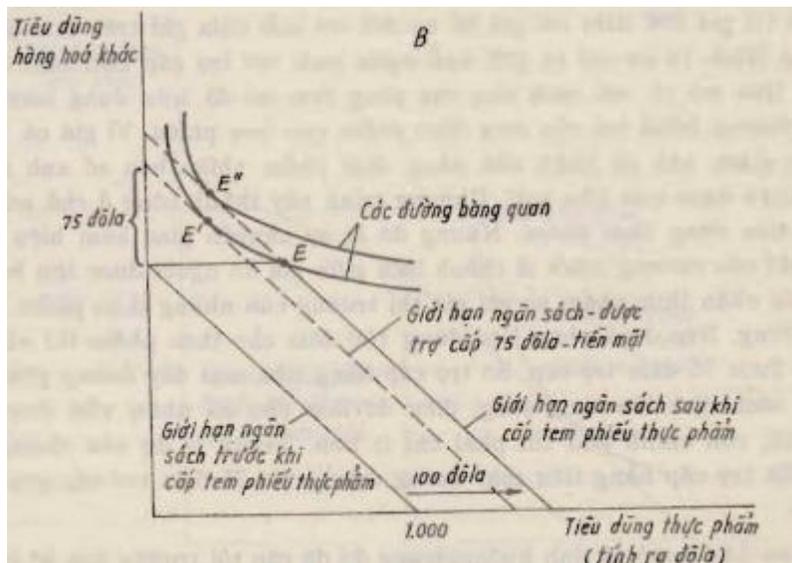
Trong hình 14.3A, cá nhân tiêu dùng thực phẩm nhiều hơn số nhận được qua tem phiếu. Ở đây không có tác động thay thế mà chỉ có tác động thu nhập. Hiệu quả của chương trình ở đây giống như khoản chi tiền mặt được trợ cấp là 100 đôla.



Hình 14.3A

Trong hình 14.3B, mức tiêu dùng của cá nhân đúng bằng giá trị số lượng thực phẩm anh ta nhận được qua tem phiếu. Chúng tôi đã vẽ đường giới hạn ngân sách khi có 100 đôla trợ cấp. Cá nhân lúc này có thể dùng ít thực phẩm hơn, nhưng anh ta lại có lợi hơn. Rõ ràng là ở đây có tác động thay thế, việc thực phẩm không phải trả tiền làm cho anh ta có thể tiêu dùng nhiều hơn là khi họ phải trả tiền thực phẩm. Nhưng ở đây có sự thiệt về hiệu quả: các cá nhân lại thiệt thòi hơn là khi họ nhận được trợ cấp 100 đôla bằng tiền mặt. Nói cách khác, nếu chúng ta trợ cấp

bằng tiền mặt ít hơn, ví dụ 75 đôla, thì cá nhân sẽ có lợi như khi nhận được 100 đôla tem phiếu thực phẩm, và chính phủ tiết kiệm được 25 đôla.



Hình 14.3B

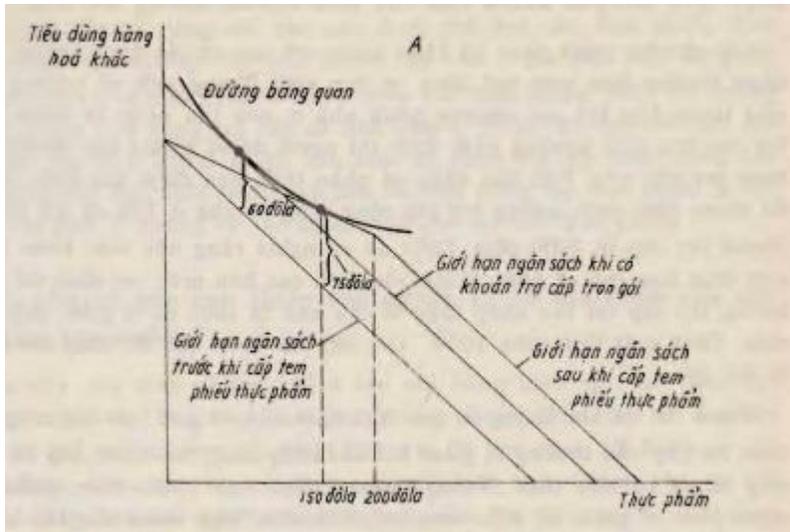
Đối với những người quá nghèo như mô tả ở hình 14.3B, thì giá trị thực phẩm ghi trong tem phiếu lớn hơn giá trị khối lượng thực phẩm họ tiền mặt. Người khá giả tiêu thụ dùng ít thực phẩm hơn và nhận phiếu thực phẩm ít hơn. Như vậy, đối với người này không có tác động thay thế, mà chỉ có tác động thu nhập.

Sự kém hiệu quả do trợ cấp qua tem phiếu thực phẩm

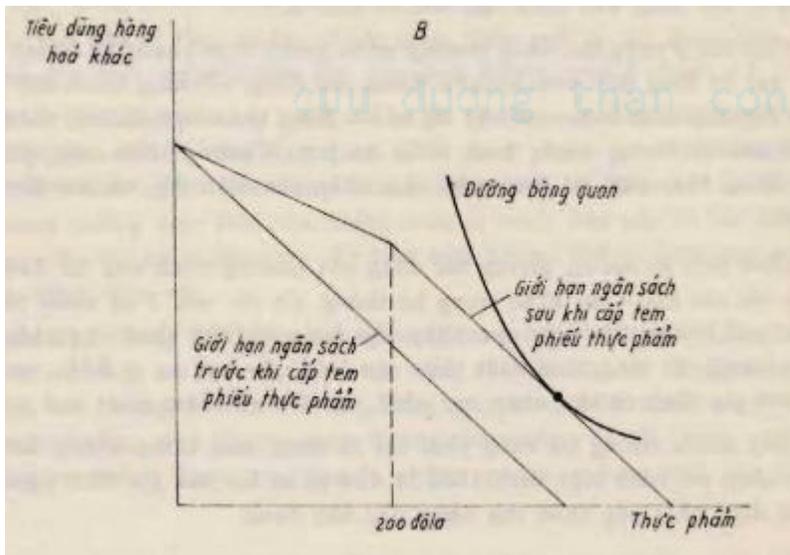
Cho đến trước năm 1979, chương trình tem phiếu thực phẩm đã được thực hiện không giống nhau. Tất cả các gia đình có cùng quy mô (số lượng người) thì nhận được mức trợ cấp như nhau, nhưng giá phải trả phụ thuộc vào mức thu nhập của

từng gia đình. Gia đình không có tỷ thu nhập nào thì không phải trả xu nào; với thu nhập tăng lên, gia đình phải trả nhiều hơn theo giá trị của tem phiếu. Dĩ nhiên, giá mà các gia đình phải mua thường thấp hơn giá thị trường.

Hình 14.4 cho thấy giới hạn ngân sách của các cá nhân trước và sau chương trình trợ cấp thực phẩm qua tem phiếu. Trong ví dụ này, cho phép một người dùng tem phiếu mua được khối lượng thực phẩm trị giá 200 đôla với giá 50 xu đối với mỗi đô la ghi trên tem phiếu. Trong hình 14.4A chỉ ra giới hạn ngân sách với trợ cấp tiền mặt là 60 đôla. Qua mô tả, với cách như vậy cũng đem lại độ hữu dụng tương tự như các chương trình trợ cấp mua thực phẩm qua tem phiếu. Vì giá cả thực phẩm giảm, nên cá nhân tiêu dùng thực phẩm nhiều hơn số anh ta có thể nhận được qua tiền mặt. Chương trình này thành công ở chỗ nó làm tăng tiêu dùng thực phẩm. Nhưng đó là sự chuyển giao kém hiệu quả. Chi phí của chương trình là chênh lệch giữa giá do người được hưởng thụ trả khi nhận thực phẩm so với giá thị trường của thực phẩm được tiêu dùng. Nếu một cá nhân tiêu dùng 150 đôla cho thực phẩm thì anh ta nhận được 75 đôla trợ cấp. Số trợ cấp bằng tiền mặt đầy đủ giới hạn ngân sách dịch lên song song; điều đó làm cho cá nhân vẫn được lợi như cũ còn chính phủ thì phải chi ít hơn. Trong ví dụ của chúng ta, 60 đôla trợ cấp bằng tiền mặt tương đương với 75 đôla trợ cấp qua tem phiếu.



Hình 14.4A



Hình 14.4B

Hình 14.4B mô tả tình huống , trong đó đề cập tới trường hợp số lượng tối đa mà cá nhân mua được qua theo tem phiếu nhưng lại không đáp ứng được số thực phẩm mong muốn của anh ta. Nếu một người muốn tiêu dùng hơn 200 đôla, anh ta cần phải trả giá đầy đủ cho việc mua hàng theo tem phiếu. Bây giờ nếu giá cận biên mua thực phẩm không thay đổi, thì chỉ tồn tại tác động thu nhập. Hiệu quả của chương trình không hề khác so với việc chuyển giao 100 đôla cho cá nhân đó.

Hiệu quả khuyến khích của các tiêu chuẩn hưởng trợ cấp

Các hương trình phúc lợi khác nhau với tiêu chuẩn được hưởng khác nhau thường làm méo mó động cơ làm việc. Trong một số trường hợp, như trong hầu hết các chương trình nhà ở, nếu thu nhập cá nhân tăng lên cao hơn một ngưỡng nhất định thì người đó sẽ không còn thuộc diện trợ cấp nữa. Nếu thu nhập cá nhân thấp hơn điểm quy định, người đó thuộc diện người được hưởng trợ cấp công cộng về nhà ở. Giả sử giá trị của khoản trợ cấp là 1000 đôla. Điều đó có nghĩa rằng, nếu việc kiếm thêm một đôla làm cho cá nhân thuộc diện cao hơn mức quy định để được hưởng trợ cấp thì thu nhập thực tế của anh ta thực ra bị giảm mất 999 đôla. Thuế suất thực hiện trên 100% thì việc làm thêm giờ để tăng thu nhập là đại dột.

Thậm chí cả khi không có quy định chặt chẽ về giới hạn thu nhập thì mức trợ cấp vẫn thường bị giảm khi thu nhập tăng lên. Điều này có hiệu quả tương ứng như thu thuế. Trong chương trình tem phiếu thực phẩm, sự phân phối sẽ giảm 30 đôla trên mỗi 100 đôla tăng thêm của thu nhập. Đây là tác động của thuế cận biên ở mức 30%.

Cần lưu ý rằng chỉ riêng chương trình phiếu thực phẩm đã có tác động tai hại rõ ràng đến việc khuyến khích lao động. Chương trình này làm cho cá nhân khá hơn, như vậy nó có tác động thu nhập: khi cá nhân khá hơn anh ta mong muốn nhàn hạ hơn. Chương trình này cũng có tác động thay thế: nó làm giảm thu nhập cận biên đối với lao động tới 30%. [duong than cong. com](http://duongthancong.com)

Điều này dù tồi tệ, nhưng tác động của chương trình này lại được kết hợp với các loại thuế khác trong hệ thống. Do đó, nếu một cá nhân trả 7% thuế quỹ lương, 2% thuế thu nhập cho bang và 15% thuế thu nhập cho liên bang thì tổng thuế suất cận biên của anh ta là 54%, cao hơn so với gia đình có thu nhập cao nhất và hầu như không làm nhụt mọi nỗ lực.

[cuu duong than cong. com](http://cuuduongthancong.com)
Tuy nhiên chúng tôi cũng phải chỉ ra rằng, một trong những kết quả của luật cải cách thuế năm 1986 là đưa phần lớn các gia đình nghèo ra khỏi diện phải nộp thuế thu nhập cho liên bang.

Các tem phiếu thực phẩm là trợ cấp về nhà ở

Tiêu chuẩn hưởng trợ cấp của các chương trình phúc lợi không chỉ có tác động đến động cơ làm việc của cá nhân mà còn có ảnh hưởng đến các mặt tiêu dùng khác. Ví dụ, trong chương trình cấp tem phiếu thực phẩm, các gia đình được phép trừ tiền nhà ra khỏi thu nhập thuần túy của họ. Thu nhập này là cơ sở để xác định tiêu chuẩn hưởng trợ cấp tem phiếu. Do đó, tăng chi vào nhà ở có thể làm cho tem phiếu thực phẩm của họ tăng lên. Chi phí thuần túy của một gia đình khi tăng chi tiêu vào nhà ở là 100 đôla có thể ít hơn 100 đôla nhiều. Điều đó dường như là chính phủ trợ cấp cả tiền nhà ở. Thực vậy, đối với một gia đình chi vào thực phẩm nhiều hơn mức họ được trợ cấp tem phiếu, tác động thay thế duy nhất liên quan đến chương trình trợ cấp tem phiếu là vào nhà ở; không có tác động thay thế đối với thực phẩm.

[Chính phủ có nên can thiệp vào quyền tự do lựa chọn của các cá nhân hay không?](#)

Các nhà phê bình chương trình trợ cấp bằng hiện vật cho rằng các chương trình này là mang tính gia trưởng. Quan điểm đưa ra ở phần trước đã chỉ ra rằng trợ cấp bằng hiện vật đã làm thay đổi hành vi của người được nhận trợ cấp và đã tạo ra phi hiệu quả. Chính phủ có thể chi phí thấp hơn mà người nhận trợ cấp vẫn đạt được mức hữu dụng tương tự. Song lại có quan điểm khác cho rằng nhận tiền trợ cấp

phải được chi tiêu vào nhà ở, thực phẩm, thuốc men. Điều mà xã hội quan tâm là hậu quả của tình trạng nghèo đói, suy dinh dưỡng, nhà ổ chuột...

Một số nhà kinh tế thấy quan điểm gia trưởng này của chính phủ là rất đáng phản đối. Họ cho rằng quan điểm đó vi phạm nguyên tắc quyền phán quyết của người tiêu dùng. Những nhà kinh tế khác chỉ ra rằng một trong những mục tiêu của nhiều chương trình loại này là cải thiện đời sống của trẻ em nghèo; trợ cấp tiền mặt không thể có hiệu quả như trợ cấp bằng hiện vật.

Trước đây, chúng ta đã gặp một số quan điểm gọi là chủ nghĩa bình quân đặc thù, nói rằng xã hội có thể có các cách nhìn khác không chỉ về phân phối sức mua chung mà còn về khả năng mua hàng hóa, dịch vụ cụ thể và quyền hạn nữa. Quyền được hưởng chăm sóc y tế tối thiểu, quyền được ăn uống và nhà ở được xem như là những quyền cơ bản nhất của con người.

Nhà ở

Một trong những hình thức trợ cấp bằng hiện vật hiện nay đang trở thành vấn đề thu hút sự quan tâm đó là đảm bảo nhà ở. Chương trình nhà ở của liên bang đã có những cố gắng bước đầu trong việc cung cấp chỗ cho những gia đình khánh kiệt về mặt tài chính. Hiện nay có hơn 1,2 triệu cơ sở nhà ở công cộng. Những gia đình

nghèo thuê nhà ở tại những cơ sở này sẽ được trợ cấp giá thuê. Nhiều nhà ở công cộng loại này là những ngôi nhà hiện đại tại các trung tâm thành phố có biển đề là “nhà của người nghèo”, và bị gán cho là nơi sinh ra tội phạm và tệ nạn xã hội. Khi giá xây dựng cao, nhiều cơ quan địa phương không đủ khả năng để duy trì ngôi nhà một cách thích hợp. Trong thực tế, những năm gần đây, khối lượng của các cơ sở nhà ở công cộng đã bị giảm sút (số phải phá bỏ đi nhiều hơn số xây dựng thêm 5.000 đơn vị).

Một biện pháp đã được xem xét một cách nghiêm túc trong những năm gần đây là kế hoạch cấp chứng phiếu nhà ở. Các gia đình nghèo, không tập trung vào các nhà ở công cộng cùng nhau mà được trợ cấp để thuê nhà tư. Đã có một số nghiên cứu thử nghiệm xem kế hoạch này có hiệu quả như thế nào và nên thiết kế thành chương trình như thế nào.

Trước đây, việc người nghèo không có tiền trả tiền nhà dẫn đến nhiều cộng đồng phải ban hành luật kiểm soát tiền thuê nhà. Nhưng luật đó đã chứng tỏ là không có hiệu quả : cung nhà cho thuê giảm sút, vì chủ đầu tư không thể hoàn vốn đầu tư xây nhà mà họ đã vay.

Vào khoảng giữa những năm 1980, sự chú ý đã được tập trung tới cảnh ngộ của những người không có nhà. Trong khi một số người này thuộc những gia đình rất nghèo thì một số khác lại là những cá nhân bị bệnh tâm thần. Năm 1986, Quốc hội

đã thông qua một đạo luật ban dành nửa tỷ đôla để trợ giúp những người không có nhà.

Trợ cấp phân loại và trợ cấp đồng loạt

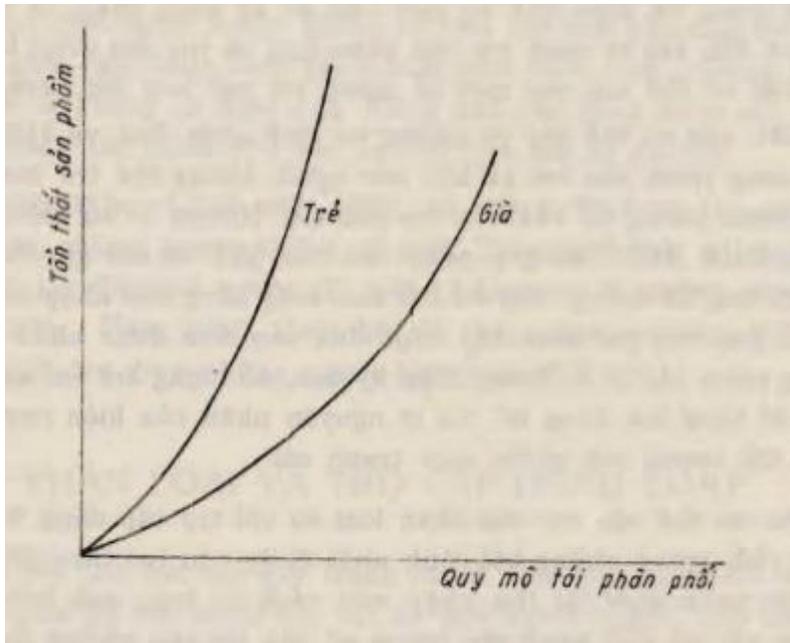
Vấn đề hiệu quả và công bằng

Bên cạnh những nhận xét về chi phí hành chính, ở đây còn có hai vấn đề liên quan tới hiệu quả và một vấn đề về công bằng, là những cơ sở cần tính đến khi so sánh trợ cấp phân loại và trợ cấp đồng loạt. Trợ cấp phân loại có thể tạo cho một số người rơi vào loại đối tượng hưởng trợ cấp. Điều này có thể gây ra những sai lệch nhất định và không đúng đối với chương trình bảo trợ xã hội: con người không thể trở nên già đi một cách nhanh chóng để nhận lợi ích cứu trợ. Nhưng có sự khẳng định rằng, chương trình AFDC đã góp phần vào việc phá vỡ các gia đình: sự ra đi của một ông bố lương thấp có thể làm tăng tổng thu nhập của “gia đình” ông ta, làm cho gia đình này được đưa vào diện được nhận cứu trợ của chương trình (AFDC). Trong thập kỷ qua, số lượng trẻ em sinh ra không có bố đã tăng lên đáng kể. Có lẽ nguyên nhân của hiện tượng trên vẫn còn là đối tượng của nhiều cuộc tranh cãi.

Điểm lợi thế của trợ cấp phân loại so với trợ cấp đồng loạt được thể hiện ở chỗ, trong những bối cảnh nhất định, cứu trợ theo đối tượng đảm bảo việc phân phối lại

thu nhập một cách hiệu quả hơn. Cách thức cứu trợ này có khả năng tập trung sự cứu trợ cho những người thực sự cần được cứu trợ nhất và không gây ra phản ứng trái ngược. Chúng tôi đều đã nhiều lần nhấn mạnh rằng, sự đánh đổi giữa công bằng và hiệu quả luôn được thể hiện trong việc xây dựng chương trình phân phối lại thu nhập. Đảm bảo thu nhập cơ bản ở mức cao thông qua chương trình trợ cấp, sau đó lại giảm xuống (vì thu nhập người đó tăng lên do lương hoặc nguồn khác), điều đó có thể không khuyến khích lao động. Điều đó đơn giản có nghĩa là sự tái phân phối ở mức thấp hơn sẽ là thỏa đáng đối với người hưởng ứng cao sự khuyến khích (những người trên 70 tuổi).

Hình 14.5 mô tả quan hệ giữa quy mô phân phối lại với khối lượng sản phẩm bị mất của hai nhóm khác nhau (nhóm đang làm việc và nhóm người có tuổi). Kết quả đã chỉ ra rằng, nếu mức độ phân phối lại càng lớn thì khối lượng sản phẩm bị mất cũng càng lớn. Tuy nhiên, sản phẩm bị mất trong nhóm có tuổi nhỏ hơn, do đó, tăng chương trình cứu trợ cho người già là điều kiện thỏa đáng. Bằng cách áp dụng các chương trình khác nhau đối với các nhóm có đặc tính khác nhau, ta có thể đạt hiệu quả cao hơn trong việc phân phối lại thu nhập.



Hình 14.5: ưu điểm của chương trình trợ cấp phân loại

Song ở đây lại có lý lẽ về sự công bằng để phản đối các chương trình trợ cấp phân loại.

Một số người cho rằng chính phủ không nên phân biệt trong việc ưu tiên hoặc chống lại những nhóm cụ thể của cộng đồng dân chúng. Nếu có 2 người nghèo ở mức ngang nhau thì cả hai cần được nhận mức cứu trợ ngang nhau, không phân biệt họ là già hay trẻ. Có nghĩa là không nên quy định các đối tượng được “ưu tiên” hơn, như các gia đình chỉ có bố hoặc mẹ, hoặc người già. Tuy nhiên, cần phải thừa nhận rằng những người già thường phải chi phí cho y tế nhiều hơn, do vậy trong chương trình chuyển giao thu nhập phải tính đến thực tế đó; nhưng điều này cũng có thể thực hiện một cách có hiệu quả hơn thông qua hệ thống Medicare. Mặt khác,

nhiều người lại phản đối các chương trình trợ cấp “kiểm tra mức sống”, dù có phân loại hay không, vì các chương trình này bị coi là xúc phạm người thụ hưởng trợ cấp.

Thuế thu nhập âm

Có nhiều người cho rằng hệ thống trợ cấp phân loại hiện nay cần được thay thế bằng hệ thống phúc lợi duy nhất bằng tiền mặt. Hệ thống này có thể sát nhập vào hệ thống thuế thu nhập. Kiến nghị này được gọi là thuế thu nhập âm.

Tất cả mọi người đều phải có nghĩa vụ khai báo thu nhập để tính thuế, nhưng chỉ có những ai có mức thu nhập cao hơn mức quy định nào đấy mới phải đóng thuế thu nhập, còn những ai có mức thu nhập dưới đó thì có thể nhận được một tấm séc trợ cấp của chính phủ. Theo hệ thống thuế này, mỗi người nhận được một tấm séc của chính phủ về thu nhập, giả sử là 1000 đôla trong năm, nhưng trong đó phải nộp thuế cho chính phủ 1/3 của mỗi đôla kiếm được. Những người có thu nhập ít hơn 3000 đôla có thể phải nộp cho nhà nước nhiều hơn là được nhận thêm. Những người ủng hộ hệ thống này biện minh rằng, nó chỉ đơn giản hóa cao nhất về mặt thủ tục hành chính mà còn giảm tính xúc phạm của hệ thống hiện tại, vì buộc người thụ hưởng phải kê khai với một số cơ quan về mức thu nhập thấp của mình.

Hơn nữa, những người ủng hộ cho rằng, việc áp dụng thuế suất có liên quan tới hệ thống thuế hiện tại, hoặc làm giảm tính khuyến khích đối với công việc hoặc làm tăng sự không trung thực. Do đó tiêu chuẩn để xác định đúng đối tượng được hưởng trợ cứu sẽ giảm đáng kể khi có sự tăng thu nhập và từ đó thì sự tăng ròng trong tiêu dùng của cá nhân nhờ tăng thu nhập của anh ta có thể sẽ rất hạn chế. Kết quả là, một số loại công việc như các dịch vụ tại gia, các hoạt động mà không được báo cáo trong bảng kê khai thu nhập đã tăng lên. Điều này dĩ nhiên cần được bàn cãi thêm, xem liệu có phải thay đổi để sao cho thuế thu nhập âm có thể bao trùm những công việc kể trên.

Có rất nhiều công trình nghiên cứu đã được thực hiện trong những năm 1960 và 1970 nhằm xác định tác động của hệ thống phúc lợi hiện tại và những cải cách được đề nghị và định hướng những bất lợi của các hệ thống đó. Có sự nhất trí chung cho rằng hiệu quả tác động đến sự cố gắng trong công việc của các chương trình cứu trợ như chương trình tem phiếu thực phẩm, chương trình nhà ở... là nhỏ hơn so với chương trình AFDC. Sự khác biệt tổn thất phúc lợi cũng là vấn đề gây tranh cãi. Chúng ta sẽ thảo luận về việc làm thế nào để xác định tổn thất này một cách chi tiết hơn ở chương 18, và chúng ta cũng sẽ bàn đến tác động của chương trình phúc lợi tới việc cung lao động tại chương 19.

Những người ủng hộ thuế thu nhập âm còn chứng minh rằng, còn một ưu điểm nữa, đó là hệ thống này cho phép cá nhân có thể sử dụng tiền của mình theo cách mà họ thích. Điều này sẽ không bóp méo chi tiêu của những người được hưởng lợi như là hệ thống trợ cấp theo hiện vật hiện hành đã và đang gây ra.

Mặc dù ý tưởng về thuế thu nhập âm thu được sự ủng hộ rộng rãi, nó vẫn phải đối mặt với một vấn đề nghiêm trọng: để đảm bảo điều mà nhiều người cho là mức tối thiểu cần cứu trợ thì cũng đòi hỏi thuế cận biên cao. Hệ thống cứu trợ hiện tại, như chúng tôi đã nói, đòi hỏi thuế suất thực mức cao đối với cả những người rất nghèo. Chuyển sang thuế thu nhập âm có thể giảm thuế đối với những người nghèo, nhưng lại tăng thuế đối với những người có mức thu nhập trung bình. Đó không chỉ là sự mất lòng dân về mặt chính trị mà còn tác động nghiêm trọng về mặt khuyến khích. Những người ủng hộ hệ thống hiện tại giải thích rằng: 1) Tác động khuyến khích giữa những người được nhận cứu trợ trong hệ thống này là tương đối nhỏ; phần đông những người được cứu trợ là những người sống độc thân, như những người già hay những người mất khả năng lao động, tức những người không tham gia vào đội quan lao động hoặc làm việc nhiều cho dù mức thuế suất giảm đi. 2) Tác động khuyến khích tới cá nhân có mức thu nhập trung bình có thể lớn. 3) Những người được nhận cứu trợ từ chương trình phúc lợi thường có năng suất lao động thấp hơn những người có thu nhập trung bình là những người có thể đối mặt với sự tăng lên của mức thuế cận biên theo các đề nghị về thuế thu nhập âm. 4) Vì

số người thuộc diện có mức thu nhập trung bình nhiều hơn số người nghèo phải dựa vào quỹ phúc lợi, nên chúng ta cần phải đặc biệt quan tâm tới tác động khuyến khích của những thay đổi trong cơ cấu thuế.

Một hình thức thuế thu nhập âm rất hạn hẹp đã được quy định thành văn bản luật hiện hành thông qua việc nợ thuế thu nhập. Được khởi xướng từ 1975, hình thức cho nợ này chỉ được áp dụng đối với những công nhân có thu nhập thấp nhưng lại có nhiều con nhỏ, và khoản nợ này phải được hoàn lại, tức là những cá nhân có thu nhập thấp có thể được nhận một khoản séc từ chính phủ. Khoản nợ này chiếm 14% thu nhập từ lương, mức tối đa không quá 800 đôla. Khoản nợ này giảm xuống còn 10% của thu nhập nếu thu nhập vượt quá 9000 đôla. Như vậy người độc thân có một con và với thu nhập 11000 đôla có thể được nhận khoản vay nợ 600 đôla và phải chịu mức thuế suất cận biên 25%, gồm 15% là mức chính thức cộng với 10% do giảm nợ thu nhập. Khi kết hợp thuế quỹ lương với thuế bang, những cá nhân có thu nhập thấp có thể phải chịu một thuế suất cận biên là 30%.

Hệ thống phúc lợi của Hoa Kỳ hiện nay có hiệu quả như thế nào trong việc giảm nghèo khổ?

[Nghịch lý của sự bất bình đẳng không thay đổi](#)

Trong khi các chương trình chống đói nghèo có những kết quả nhất định trong việc dịch chuyển một số người ở dưới mức nghèo đói vượt khỏi giới hạn đó, thì lại không giảm được mức độ bất bình đẳng, một điều gì đó rất nghịch lý. Các chương trình phân phối lại chuyển giao có vẻ như là để bù đắp cho sự tăng bất bình đẳng trong thu nhập trước khi nộp thuế hoặc trước khi có chuyển giao. Các lực lượng đã dẫn đến sự tăng bất bình đẳng trước khi chuyển giao hoặc trước khi nộp thuế thật là phức tạp và khó hiểu.

Một vấn đề đã được đặt ra là, các chương trình của chính phủ đã gây ra tăng bất bình đẳng trước thuế hoặc trước chuyển giao tới mức độ nào. Ví dụ những cá nhân buộc phải nghỉ hưu sớm là kết quả của chương trình bảo trợ xã hội thì sẽ có nhiều hơn những cá nhân có thu nhập bằng không trước khi nộp thuế hoặc trước khi chuyển giao.

Các chương trình của nhà nước cũng có thể đã góp phần hình thành nên những hộ gia đình có thu nhập thấp: những người già với thu nhập thấp hơn trước đây có thể sống cùng với con cái của họ; nhưng với mức tài trợ cao hơn từ quỹ bảo trợ xã hội những người già này có thể tách ra ở riêng. Hiện nay, số lượng các gia đình có thu nhập thấp đã tăng lên. Nhưng những người già như vừa nói có thể sẽ khá hơn so với khi họ sống cùng với con cái.

Ví dụ vừa nêu cũng đã đặt ra một vấn đề khác liên quan đến hiệu quả của các chương trình phân phối lại của chính phủ: mức độ thay thế của các chương trình này đối với sự chuyển giao tư nhân. Những người già trước đây nhận được thu nhập lớn hơn từ con cái họ. Nếu với mỗi đôla mà chương trình bảo trợ xã hội cấp cho người già, làm cho con cái của những người này có thể giảm đóng góp cho bố mẹ thì người được hưởng lợi ích ròng của chương trình bảo trợ xã hội thực ra không phải là người già, mà lại là con cái họ, những người có trách nhiệm giúp đỡ cha mẹ già của mình (do đó vấn đề không phải là mức trợ giúp cho người già mà là trách nhiệm của cộng đồng hay cá nhân đối với sự giúp đỡ đó, và sự phối hợp giữa các biện pháp kinh tế xã hội).

Một yếu tố rõ ràng là có sự đóng góp vào thay đổi sự phân phối thu nhập trước nộp thuế, đó là sự thay đổi trong một bộ phận dân chúng có tuổi cao hơn 65. Nhu cầu của họ không tồi hơn một gia đình 6 người có 4 con với thu nhập 25.000 đôla. Tiếc thay số liệu không đưa ra việc điều chỉnh đối với những khác biệt này trong các hoàn cảnh và các nhà kinh tế không nhất trí về vấn đề làm sao để điều đó được giải quyết tốt hơn. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng sự không bình đẳng này giữa các gia đình trong cùng một tình trạng là nhỏ hơn so với bất bình đẳng giữa các gia đình trong cùng một tình trạng là nhỏ hơn với sự bất bình đẳng trong toàn cộng đồng dân chúng nói chung.

Hầu hết các nhà kinh tế có thể chứng minh rằng người ta phải chú ý tới sự bất bình đẳng trong thu nhập trong suốt cuộc đời; có những thay đổi theo hệ thống trong việc kiếm tiền, trong cuộc đời của mỗi cá nhân: thu nhập của mỗi cá nhân thường có điểm khởi đầu thấp, rồi tăng lên trong những năm giữa và sau đó giảm khi nghỉ hưu. Có thể có những giao động ngắn hạn nào đấy: ví dụ, cá nhân có thể bị thất nghiệp trong một thời gian ngắn; thu nhập của một cá nhân tự kiếm việc làm có thể sẽ bị giảm một cách bình thường trong điều kiện kinh tế suy thoái. Nhưng cá nhân sẽ dùng các khoản tiết kiệm của mình để khắc phục những khó khăn lúc thu nhập tạm thời bị giảm sút, nhằm đảm bảo nhu cầu bất thường (về hưu, con cái đi học...).

Quá chú ý tới sự không bình đẳng trong thu nhập ở bất kỳ một năm đặc biệt nào cũng là thổi phồng quy mô thực tế của sự không bình đẳng trong xã hội chúng ta.

Sự đói nghèo trong trẻ em

Các số liệu thống kê cho thấy sự bất lực của hệ thống phúc lợi của chúng ta trong việc xóa hoặc giảm sự không bình đẳng trong thế giới trẻ thơ.

Hơn ¼ trẻ em được sinh ra trong nghèo đói và số này tăng lên rất nhanh trong những thập kỷ gần đây. Phần lớn sự đói nghèo này liên quan tới tỷ lệ sinh đẻ cao của thanh thiếu niên (12-19 tuổi) không lập gia đình, đặc biệt là số da màu. Ví dụ, năm 1980, có tới 9,5% thanh thiếu niên da màu và 45% thanh thiếu niên da trắng đã có con. Đây là tỷ lệ cao hơn so với hầu hết các nước phát triển khác hoặc các

nước kém phát triển hơn. Trong số này có tới ½ là không lập gia đình. Trong điều kiện như vậy, khó mà thoát khỏi vòng nghèo khổ.

Các chỉ số khác ngoài thu nhập như đem lại những dẫn chứng có sức thuyết phục hơn cho việc chỉ ra những sai sót trong hệ thống phúc lợi của chúng ta. Tỷ lệ tử vong của trẻ sơ sinh (trong năm đầu tiên được sinh ra) của người da đen ở Chicago lớn hơn tỷ lệ này ở Cuba hoặc Costa Rica. Hoa Kỳ đứng hàng thứ 14 trong tất cả các nước về tỷ lệ tử vong của trẻ sơ sinh.

cuu duong than cong. com

[Những sáng kiến cải tiến gần đây](#)

Sự bất mãn tăng lên đối với hệ thống phúc lợi hiện hành đã làm cho Tổng thống Reagan phải thực hiện những cải cách cơ bản đối với hệ thống này. Sự quan tâm đã được tập trung đặc biệt tới vấn đề mà một số người nhìn nhận như là sự hình thành một “tầng lớp dưới” an phận với đói nghèo và thụ hưởng phúc lợi. Trong tháng 12 năm 1986, một nhóm công tác của Nhà trắng đã đưa ra các kiến nghị như sau:

- Vai trò hàng đầu của nhà nước ở các bang và địa phương là xây dựng chương trình thí điểm về phúc lợi thay thế cho các chương trình của liên bang.
- Thay thế một số khoản cứu trợ bằng theo hiện vật bằng tiền.
- Đòi hỏi những cá nhân đang được hưởng cứu trợ xã hội phải làm việc nếu họ là những người có khả năng lao động.

Từ lâu đã có một số người ủng hộ kiến nghị đòi hỏi những người đang được hưởng cứu trợ phải đi làm việc nếu có việc làm và trong thực tế đã có một số bang thực hiện như vậy. Nếu những cá nhân không có việc làm trong khu vực kinh tế tư nhân thì nhà nước sẽ tạo điều kiện đảm bảo việc làm cho họ. Đã có chương trình phúc lợi tìm việc làm được gọi là Workfare. Những người đề xướng ra kiến nghị này tin rằng, bằng việc đòi hỏi phải đi làm khi có việc, sẽ loại bớt một số người khỏi diện trợ cấp. Tuy nhiên những người phản đối đề nghị này lại cho rằng, đây là một bước thụt lùi và là sự xỉ nhục, bởi trong số đang được hưởng cứu trợ chỉ có ít người đi làm khi có việc còn phần lớn là các bà mẹ có trẻ nhỏ; và thật là không thỏa đáng về mặt tiến bộ xã hội nếu bắt các bà mẹ đang nuôi con nhỏ phải đi làm. Hơn nữa còn có lý do để lo ngại về bộ máy hành chính cần thiết để quản lý chương trình Workfare. Hàng loạt câu hỏi được đặt ra: liệu những người mất việc từ khu vực kinh tế tư nhân có chắc chắn được đảm bảo làm việc trong khu vực nhà nước không? Liệu những người này có thể học được các kỹ năng cần thiết cho nghề

nghiệp mới trong tương lai hay không? Những ông chủ mới trong khu vực kinh tế nhà nước và công cộng sẽ làm gì với họ nếu họ lại thất bại trong quá trình thực hiện công việc của mình? Liệu xã hội của chúng ta cứ phải nhất thiết giao việc cho những người như vậy không?

Sự đánh đổi giữa đảm bảo tất cả những ai cần được giúp đỡ phải được nhận sự giúp đỡ và ai không cần thì không được giúp đỡ, giữa việc đảm bảo sự an toàn đầy đủ, đặc biệt đối với trẻ em, mà thực ra chúng chưa phải chịu trách nhiệm gì trước tình trạng nghèo đói của mình, và một loạt các biện pháp thích ứng khuyến khích đối với công việc và gia đình – là những vấn đề sẽ còn được tiếp tục tranh cãi rộng rãi trong những năm tới.

Tóm tắt

mặt và hiện vật. Chi phí cho việc trợ cấp dưới dạng hiện vật những năm gần đây đã tăng lên đáng kể, còn trợ cấp dưới dạng tiền mặt thì giảm đi.

Chương trình phân phối lại trên cơ sở cung cấp hiện vật có một số nhược điểm:

- Các chương trình này đòi hỏi chi phí cao về mặt hành chính
- Trong một số trường hợp, các chương trình này chỉ có tác động thu nhập (tức chúng có cùng tác động như là chương trình chuyển giao thu nhập dưới dạng tiền mặt), trong một số trường hợp khác, chúng có tác động thay thế,

trong những trường hợp đó, nhà nước có thể làm cho người nghèo khá hơn bằng một khoản trợ cấp bằng tiền mặt thấp hơn.

- Tác động của những tiêu chuẩn quy định điều kiện được hưởng cứu trợ là tác động tiêu cực đối với việc khuyến khích làm việc
- Cơ cấu của các tiêu chuẩn được hưởng trợ cấp đem lại các kết quả không mong muốn. Ví dụ, chương trình tem phiếu thực phẩm lại bao cấp đối với việc tiêu dùng nhà ở.
- Các chương trình đó mang tính gia trưởng.

Chương trình trợ cấp phân loại cũng có những nhược điểm tương tự:

- Chúng tôi đòi hỏi chi phí cao về mặt hành chính
- Chúng được nhìn nhận là thiếu công bằng, bởi có một số cá nhân với cùng mức thu nhập có thể được hưởng mức cứu trợ khác nhau.
- Các chương trình này đôi khi bị bóp méo, làm cho một số người tìm cách đáp ứng các điều kiện để nhận trợ cấp. Tuy nhiên, khi các nhóm có các phản ứng khác nhau về cung lao động đối với các chương trình của chính phủ có thể dùng trợ cấp phân loại để đạt mức tái phân phối cao hơn, với cùng một mức mất mát phi hiệu quả.

Áp dụng thuế thu nhập âm là kiến nghị nhằm liên kết các chương trình phúc lợi với hệ thống thuế thu nhập. Loại thuế này chỉ cho phép đảm bảo trợ cấp dưới dạng tiền

mặt và có thể dùng để hủy bỏ các chương trình trợ cấp phân loại hiện nay. Mỗi quan tâm chủ yếu là liệu nó có thể đảm bảo sự tương thích giữa “cực tiểu” các tiêu chuẩn về mức sống đối với người rất nghèo mà đồng thời không cần phải bó buộc phải nâng rất cao tỷ lệ thuế cận biên đối với những người có thu nhập trung bình.

Các chương trình chuyển giao trong 2 thập kỷ qua đã có tác động làm giảm số người trong diện nghèo đói và chúng cũng có một số tác động làm giảm mức độ mất bình đẳng quá đáng. Tuy nhiên, đồng thời đã có sự mở rộng quy mô của sự không bình đẳng trước trước nộp thuế hoặc trước khi có chuyển giao.

cuu duong than cong. com

cuu duong than cong. com