

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC NÔNG NGHIỆP I HÀ NỘI**

Chủ biên: TS. Nguyễn Văn Song

Giáo trình
KINH TẾ CÔNG CỘNG

HÀ NỘI - 2005

DANH MỤC NHỮNG CHỮ VIẾT TẮT

$MRTS_{KL}$	Tỉ lệ thay thế biên kỹ thuật giữa vốn và lao động
MP	Sản phẩm biên
MRS_{XY}	Tỉ lệ thay thế biên giữa hàng hoá X và hàng hoá Y
MRT	Tỉ lệ chuyển đổi biên
MU	Thoả dụng (hữu dụng) biên
MB	Lợi ích biên
MC	Chi phí biên
MSC	Chi phí biên xã hội
DWL	Mất trắng của xã hội
MEC	Chi phí ngoại ứng
MPC	Chi phí biên của hãng
HHCC	Hàng hoá công cộng
HHTN	Hàng hoá tư nhân
WTP	Bằng lòng trả
DNCC	Doanh nghiệp công cộng
DNTN	Doanh nghiệp tư nhân
BHYT	Bảo hiểm y tế
BHXH	Bảo hiểm xã hội
BHTN	Bảo hiểm tư nhân

LỜI NÓI ĐẦU

Nền kinh tế thị trường tạo ra sự cạnh tranh quyết liệt giữa những người sản xuất, tiêu dùng hàng hoá dịch vụ. Sự cạnh tranh tự nó đem lại lợi ích cho xã hội dưới góc độ hiệu quả Pareto. Nhưng trong một nền kinh tế, không phải tất cả các loại hàng hoá, dịch vụ đều có thể có được một thị trường cạnh tranh hoàn hảo. Hàng hoá, dịch vụ công cộng là một trong những loại hàng hoá đó. Hàng hoá công cộng có hai đặc điểm quan trọng đó là: không có sự cạnh tranh trong sử dụng, không có tính chất loại trừ trong quá trình sử dụng. Chi phí biên khi có thêm một người sử dụng hàng hoá công cộng thuần tuý không tăng, nhưng lợi ích biên có thể tăng. Chính vì vậy mà việc cung cấp, tiêu thụ hàng hoá công cộng có những đặc thù riêng khác với hàng hoá và dịch vụ tư nhân. Nếu cơ chế thị trường điều tiết nền kinh tế chủ yếu thông qua "*bàn tay vô hình*" thì cơ chế phi thị trường lại là sự can thiệp, điều tiết của chính phủ ở những lĩnh vực mà thị trường không thể điều tiết hoặc điều tiết không hiệu quả. Với những lý do trên, việc trang bị cho sinh viên kinh tế và bạn đọc những kiến thức cơ bản về các quy luật, hành vi ứng xử của người tiêu dùng, người cung cấp và hiệu quả của quá trình đó đối với hàng hóa công cộng trong nền kinh tế thị trường có sự điều tiết của nhà nước là yêu cầu hết sức cần thiết.

Để đáp ứng yêu cầu cấp bách đó, bộ môn Kinh tế, khoa Kinh tế và Phát triển nông thôn tiến hành biên soạn giáo trình "Kinh tế công cộng".

Giáo trình Kinh tế công cộng được chia làm sáu chương:

Chương I: Nền kinh tế hỗn hợp và khu vực kinh tế công cộng

Chương II: Cơ sở hoạt động kinh tế công cộng đối với chính phủ

Chương III: Lý thuyết về kinh tế học phúc lợi

Chương IV: Lý thuyết về chi tiêu công cộng

Chương V: Các chương trình chi tiêu của chính phủ

Chương VI: Lý thuyết về thuế

Mặc dù đã có nhiều cố gắng, nhưng chắc chắn giáo trình này không tránh được một số thiếu sót và hạn chế. Tác giả mong nhận được những đóng góp chân thành, quý báu của các đồng nghiệp, anh chị em sinh viên và đồng đạo bạn đọc.

Hà Nội, ngày 1 tháng 10 năm 2004

Chủ biên: TS. Nguyễn Văn Song

NHỮNG CHỮ VIẾT TẮT

$MRTS_{KL}$	Tỉ lệ thay thế biên kỹ thuật giữa vốn và lao động
MP	Sản phẩm biên
MRS_{XY}	Tỉ lệ thay thế biên giữa hàng hoá X và hàng hoá Y
MRT	Tỉ lệ chuyển đổi biên
MU	Thoả dụng (hữu dụng) biên
MB	Lợi ích biên
MC	Chi phí biên
MSC	Chi phí biên xã hội
DWL	Mất trắng của xã hội
MEC	Chi phí ngoại ứng
MPC	Chi phí biên của hãng
HHCC	Hàng hoá công cộng
HHTN	Hàng hoá tư nhân
WTP	Bằng lòng trả
DNCC	Doanh nghiệp công cộng
DNTN	Doanh nghiệp tư nhân
BHYT	Bảo hiểm y tế
BHXH	Bảo hiểm xã hội
BHTN	Bảo hiểm tư nhân

MỤC LỤC

Chương	Mục	Trang
	Lời nói đầu	
I	Nền kinh tế hỗn hợp và khu vực kinh tế công cộng	1
	1. 1 Đối tượng nghiên cứu của kinh tế học công cộng	1
	1. 2 Chính phủ và vai trò của Chính phủ	2
	1. 3 Một số mô hình kinh tế và nền kinh tế hỗn hợp	3
	1.4 Những khuyết tật của nền kinh tế thị trường và hành vi của Chính phủ	5
	1.5 Những khuyết tật trong điều hành kinh tế của Chính phủ	6
	1.6 Những vấn đề kinh tế cơ bản của khu vực kinh tế công cộng	7
II	Cơ sở hoạt động kinh tế công cộng đối với Chính phủ	11
	2.1 Hiệu quả của nền kinh tế thị trường cạnh tranh	11
	2.2 Những thất bại của nền kinh tế thị trường, cơ sở điều hành của Chính phủ	17
	2.3 Phân phối lại và hàng hoá khuyến dụng cơ sở điều hành của Chính phủ	22
	2.4 Hai cách đánh giá về vai trò của chính phủ	23
III	Lý thuyết về kinh tế học phúc lợi	26
	3.1 Khái niệm và chức năng	26
	3.2 Lựa chọn của xã hội	32
IV	Lý thuyết về chi tiêu công cộng	37
	4.1 Hàng hoá công cộng và hàng hoá tư nhân do công cộng cung cấp	37
	4. 2 Lựa chọn công cộng	47
	4.3 Mô hình xác định mức HHCC tối ưu	49
	4.4 Sản xuất công cộng và bộ máy hành chính	51
V	Các chương trình chi tiêu của chính phủ	60
	5.1 Phân tích chính sách chi tiêu	60
	5.2 Chăm sóc sức khoẻ	66
	5.3 Cơ sở của chính phủ trong việc cung cấp tài chính, điều tiết chăm sóc sức khoẻ	67
<i>Trường Đại học Nông nghiệp Hà Nội – Giáo trình Kinh tế Công cộng</i>		7

5.4 Bảo hiểm sức khỏe	69
5.5 Quốc phòng	70
5.6 Bảo hiểm xã hội	74
5.7 Chương trình phúc lợi và phân phối lại thu nhập	75
5.8 Giáo dục	77
VI Lý thuyết về thuế	83
6.1 Phân giới thiệu	83
6.2 Phạm vi ảnh hưởng của thuế	88
6.3 Những nhân tố tác động đến phân tích phạm vi ảnh hưởng của thuế	96
6.4 Thuế và hiệu quả kinh tế trong tiêu dùng	98
6.5 Thuế và hiệu quả kinh tế trong cung lao động	107
6.6 Chế độ thuế tối ưu	112
Tài liệu tham khảo	123

Chương I

NỀN KINH TẾ HỖN HỢP VÀ KHU VỰC KINH TẾ CÔNG CỘNG

1. ĐỐI TƯỢNG NGHIÊN CỨU CỦA KINH TẾ HỌC CÔNG CỘNG

1.1. Nghiên cứu những hoạt động của khu vực công cộng và tổ chức những hoạt động kinh tế công cộng

Kinh tế học nghiên cứu trả lời câu hỏi: vì sao các cá nhân, hoặc một nhóm người (sản xuất hoặc tiêu dùng) ra các quyết định và làm như thế nào trong các quyết định sử dụng và phân phối nguồn lực con người và nguồn lực tự nhiên một cách hiệu quả nhất.

Kinh tế học chia ra hai phần: *Kinh tế vi mô* nghiên cứu hành vi ứng xử của các cá nhân hoặc một nhóm cá nhân (người sản xuất và người tiêu dùng) nhằm đạt được các mục tiêu của họ; nghiên cứu các bộ phận hoạt động trong kinh tế thị trường và sự vận dụng các quy luật khách quan vào các hoạt động kinh tế vi mô. *Kinh tế vĩ mô* nghiên cứu hoạt động, các ứng xử của toàn bộ nền kinh tế và các công cụ điều hành nền kinh tế. Nó nhấn mạnh tới sự tương tác trong nền kinh tế tổng thể.

Nói một cách đầy đủ, kinh tế học là môn khoa học của sự lựa chọn. Nó nghiên cứu, giải quyết những vấn đề mà con người và xã hội lựa chọn như thế nào để sử dụng nguồn tài nguyên khan hiếm một cách có hiệu quả và phân phối các sản phẩm hàng hoá, dịch vụ cho các thành viên trong xã hội tiêu dùng cả thời hiện tại và thời tương lai.

Kinh tế công cộng nghiên cứu các hoạt động kinh tế của khu vực công cộng (chủ yếu là các chương trình chi tiêu của Chính phủ) và tổ chức các hoạt động, chi tiêu của Chính phủ sao cho có hiệu quả nhất dưới góc độ toàn xã hội, không riêng cho một cá nhân và đơn vị nào.

1.2. Tìm hiểu và dự đoán những hậu quả mà các hoạt động của Chính phủ có thể gây ra

Hoạt động của Chính phủ rất đa dạng, là cơ quan điều hành trên tầm vĩ mô, Chính phủ có rất nhiều công việc và chính sách phải ban hành trong một năm. Các chính sách này không bao giờ thoả mãn được mọi góc độ của xã hội. Đặc biệt là vấn đề công bằng và hiệu quả. Khi đánh thuế một sản phẩm nào đó, ai sẽ là người thực chất phải chịu thuế? Người tiêu dùng hay người sản xuất hoặc cả hai. Như chúng ta đã biết, chính sách thuế thường không chỉ làm giảm lợi nhuận của công ty mà một phần thuế còn chuyển cho người tiêu dùng phải chịu. Việc Chính phủ thay đổi chế độ tuổi nghỉ hưu sẽ có hậu quả gì về an toàn xã hội? Hậu quả của việc thu học phí ở các trường công? Hậu quả của việc tăng giảm lãi suất ngân hàng và tỉ giá hối đoái? Hậu quả của việc huy động vốn trong dân để đầu tư cho các công trình của Chính phủ?

Các kết quả của các chính sách của Chính phủ thường rất khó đánh giá một cách chính xác. Ngay cả khi các chính sách này đã được thực hiện, mặc dù vậy vẫn còn nhiều ý kiến tranh luận về tác dụng của nó.

1.3. Đánh giá các phương án chính sách

Để đánh giá được các phương án chính sách chúng ta không chỉ hiểu biết hậu quả của các phương án chính sách, mà còn cần đưa ra những chuẩn mực để đánh giá chính sách một cách cụ thể. Các bước để đánh giá một phương án chính sách được tiến hành như sau:

- Trước tiên phải xác định mục tiêu chủ yếu của các chính sách của Chính phủ là gì? trong giai đoạn nào?
- Bước tiếp theo là xác định mức độ các phương án nhằm đáp ứng được mục tiêu, tiêu chuẩn của chính sách.
- Dự đoán, đánh giá hậu quả và các ảnh hưởng của chúng trong phạm vi xã hội, kinh tế, môi trường đặc biệt là giữa sự công bằng xã hội và hiệu quả kinh tế.

2. CHÍNH PHỦ VÀ VAI TRÒ CỦA CHÍNH PHỦ

2.1. Chính phủ là ai

Tất cả chúng ta đều có một số ý tưởng chung nào đó về các cơ quan nhà nước như: Quốc hội và các cơ quan lập pháp tại chính quyền trung ương cũng như địa phương, chủ tịch nước, chủ tịch các tỉnh, huyện và toà án các cấp.

Điều gì là sự khác biệt chủ yếu giữa Chính phủ và các cơ quan tư nhân?

Có hai điểm cần phân biệt đó là:

Thứ nhất: Những người chịu trách nhiệm các cơ quan công lập do dân bầu ra. Tính hợp pháp của những người được giữ chức vụ được phát sinh trực tiếp, hoặc gián tiếp từ quá trình bầu cử. Ngược lại, những người quản lý công ty tư nhân do cổ đông bầu ra, hoặc do ban quản trị chọn lựa.

Thứ hai: Chính phủ được giao một số quyền hạn nhất định mà các công ty tư nhân không được giao. Ví dụ: Chính phủ có thể buộc các cá nhân, công ty phải đóng thuế, đi nghĩa vụ quân sự, thậm chí Chính phủ có quyền hạn chế một số hoạt động của các công ty tư nhân.

2.2. Vai trò của Chính phủ

Thế kỷ 18 người ta cho rằng (ví dụ ở Pháp), Chính phủ có một vai trò tích cực trong việc xúc tiến thương mại và công nghiệp.

Sang thế kỷ 19, John S. Mill và Nasau Senior đưa ra lý thuyết Laissez faire. Thuyết này cho rằng, Chính phủ nên để cho khu vực kinh tế tư nhân tự hoạt động. Cạnh tranh tự do sẽ phục vụ cho những lợi ích tốt và hiệu quả nhất của nền kinh tế, xã hội.

Adam Smith cho ưu điểm của nền kinh tế hoàn toàn tự do cạnh tranh là “*bàn tay vô hình*”. Bàn tay vô hình của Adam Smith sẽ điều hành các công ty tư nhân cạnh tranh và tạo ra hiệu quả kinh tế cho xã hội. Karl Mark là người có ảnh hưởng nhất trong số những người ủng hộ vai trò lớn hơn của nhà nước trong việc kiểm soát tư liệu sản xuất.

Chúng ta sẽ nghiên cứu sau những thất bại của nền kinh tế hoàn toàn tự do cạnh tranh do “*bàn tay vô hình*” điều khiển, những thất bại đó là cơ sở, minh chứng cho một điều rằng có nhiều vấn đề mà nền kinh tế thị trường hoàn hảo không thể giải quyết được một cách thoả đáng. Hiệu quả Pareto mới chỉ giải quyết được vấn đề hiệu quả kinh tế, còn các vấn đề khác về công bằng và thất bại của nền kinh tế thị trường cạnh tranh hoàn hảo thì “*bàn tay vô hình*” không thể giải quyết được.

Ngày nay, có rất nhiều quan điểm và mô hình quản lý nền kinh tế của một quốc gia. Nhưng quan điểm thịnh hành nhất hiện nay là Chính phủ can thiệp *có giới hạn* làm giảm bớt (nhưng không giải quyết được) các vấn đề thất bại của nền kinh tế thị trường. Chính phủ nên có vai trò tích cực trong việc sử dụng toàn vẹn vấn đề lao động và giảm những mặt xấu nhất của sự đói nghèo, nhưng doanh nghiệp tư nhân nên giữ vai trò trung tâm, hiệu quả trong nền kinh tế.

3. MỘT SỐ MÔ HÌNH KINH TẾ VÀ NỀN KINH TẾ HỖN HỢP

3.1. Mô hình kinh tế kế hoạch hoá tập trung

Đặc trưng cơ bản nhất của mô hình này là việc lựa chọn, quyết định 3 vấn đề kinh tế cơ bản đều do Chính phủ thực hiện (cơ chế mệnh lệnh áp đặt từ trên xuống). *Ưu điểm* của nền kinh tế tổ chức theo mô hình kế hoạch hoá tập trung là quản lý tập trung thống nhất việc sử dụng nguồn lực nên đã giải quyết được nhu cầu công cộng, xã hội và những cân đối lớn của nền kinh tế. Hạn chế phân hoá giàu nghèo và đảm bảo sự công bằng xã hội. *Nhược điểm*: Bộ máy quản lý cồng kềnh, quan liêu và hoạt động kém hiệu quả. Tất cả những vấn đề kinh tế cơ bản đều do các cơ quan kế hoạch của Chính phủ quyết định nên chỉ cần sai sót nhỏ của các nhà kế hoạch sẽ dẫn đến sự bất ổn định cho nền kinh tế. Trong thực tế, Chính phủ không đủ sức làm toàn bộ các công việc này và nếu có thì cũng không hoàn toàn có hiệu quả. Người sản xuất và người tiêu dùng kém năng động sáng tạo bởi họ không có quyền lựa chọn. Phân phối mang tính chất bình quân không xuất phát từ nhu cầu thị trường dẫn đến tình trạng thừa thiếu hàng hoá một cách giả tạo. Do vậy việc khai thác sử dụng các nguồn lực kém hiệu quả, nền kinh tế phát triển chậm.

3.2. Mô hình kinh tế thị trường

Đặc trưng cơ bản của mô hình này là tất cả 3 vấn đề kinh tế cơ bản đều do thị trường quyết định (theo sự dẫn dắt của giá thị trường - “*Bàn tay vô hình*”). *Ưu điểm*: Người sản xuất và người tiêu dùng được quyền tự do lựa chọn và ra quyết định trong sản

xuất tiêu dùng nên tính năng động, chủ động sáng tạo cao. Kích thích nâng cao năng suất, chất lượng và hiệu quả quá trình sản xuất kinh doanh, công nghệ kỹ thuật thường xuyên được đổi mới. Phi tập trung hoá các quyền lực trên các phương diện các quyết định cho các chủ thể sản xuất. Khai thác sử dụng các nguồn lực có hiệu quả và thúc đẩy tốc độ tăng trưởng kinh tế. *Nhược điểm:* Do cạnh tranh vì lợi nhuận và coi lợi nhuận là mục tiêu duy nhất nên dẫn đến ô nhiễm môi trường (tự nhiên, kinh tế, xã hội). Phân hoá giàu nghèo và bất công xã hội ngày càng tăng. Mâu thuẫn quan hệ kinh tế với quan hệ truyền thống. Nhiều vấn đề xã hội hết sức nan giải nảy sinh. Phát sinh nhiều rủi ro, tiêu cực...

3.3. Mô hình kinh tế hỗn hợp

Mô hình kinh tế hỗn hợp là mô hình vừa phát huy được nhân tố khách quan (quy luật kinh tế thị trường) lại vừa coi trọng được nhân tố chủ quan (can thiệp của con người). Đó là sự kết hợp chặt chẽ giữa tác động khách quan của thị trường với vai trò của Chính phủ.

Ưu điểm của mô hình này là phát huy được những ưu điểm và hạn chế đến mức thấp nhất các tồn tại của hai mô hình trên nên việc khai thác sử dụng các nguồn lực có hiệu quả hơn, nền kinh tế phát triển nhanh và ổn định. Do vậy người ta cho rằng: đây là mô hình có hiệu quả nhất và được nhiều nước trên thế giới áp dụng. Tuy nhiên, tùy điều kiện cụ thể của mỗi nước mà vận dụng vai trò của thị trường và Chính phủ cho phù hợp.

Ngày nay, một số nước tư bản phát triển có một nền kinh tế hỗn hợp như Mỹ, Anh, Nhật...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 làm thay đổi hoặc tác động đến khu vực kinh tế tư nhân một cách cố ý hoặc không cố ý bằng nhiều loại quy chế, thuế khoá và các khoản trợ cấp. Ví dụ: một trăm năm trước đây, ở Mỹ đã có một số đường cao tốc và toàn bộ đường sắt là của tư nhân. Nhưng ngày nay không có con đường cao tốc lớn của tư nhân tại Mỹ và hầu hết hành khách đi lại trong các bang tại Mỹ bằng đường của Amtrak, một doanh nghiệp công được nhà nước trợ cấp.

Ngược lại, ở một số nước xã hội chủ nghĩa trước đây, hầu hết các hoạt động đều do nhà nước thực hiện.

Do nền kinh tế hỗn hợp luôn gặp phải các vấn đề xác định ranh giới thích hợp giữa các hoạt động của Chính phủ và tư nhân cho nên việc nghiên cứu về kinh tế công cộng là một điều cần thiết.

Các câu hỏi đặt ra là: *Tại sao Chính phủ tiến hành thực hiện các hoạt động này mà không thực hiện các hoạt động khác? Tại sao quy mô hoạt động của Chính phủ lại như vậy mà không lớn hơn, hoặc nhỏ hơn? Liệu Chính phủ có làm quá nhiều và tốt các công việc dự định làm không? Và có làm tốt hơn được nữa không? Đây là những câu hỏi trọng tâm mà môn kinh tế công cộng nghiên cứu.*

Phần sau đây chúng ta sẽ nghiên cứu những thất bại (khuyết tật) của một nền kinh tế thị trường cạnh tranh hoàn hảo.

4. NHỮNG KHUYẾT TẬT CỦA NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG CẠNH TRANH HOÀN HẢO

Trước hết chúng ta cần khẳng định rằng một nền kinh tế thị trường cạnh tranh hoàn hảo sẽ đem lại hiệu quả dưới góc độ kinh tế. Nhưng chỉ với chỉ tiêu hiệu quả nhất thì điều đó chưa thoả mãn yêu cầu của một xã hội phát triển bền vững. Ngoài ra, các khuyết tật (thất bại) của thị trường cạnh tranh hoàn hảo cũng cần phải được làm giảm bớt thông qua các chính sách của Chính phủ nhằm làm cho vai trò hiệu quả của thị trường cao hơn.

Những khuyết tật (thất bại) của nền kinh tế thị trường cạnh tranh hoàn hảo đó là: Chênh lệch thu nhập và hiện tượng nghèo đói; Độc quyền sản xuất hoặc tiêu thụ hàng hoá dịch vụ; Hàng hoá công cộng; Chi phí ngoại ứng; Thị trường không hoàn hảo do quá ít người mua hoặc người bán như thị trường bảo hiểm, thị trường phụ trợ, thị trường bác sĩ, thuốc chữa bệnh; Thông tin không hoàn hảo do người sản xuất hoặc tiêu dùng không nắm vững được thông tin hoặc bị thông tin sai lệch; Thất nghiệp, lạm phát và mất cân bằng; Phân phối lại hàng hoá khuyến dụ.

5. NHỮNG KHUYẾT TẬT TRONG ĐIỀU HÀNH KINH TẾ CỦA CHÍNH PHỦ

Những thất bại của thị trường đã dẫn đến việc đề ra những chương trình lớn của Chính phủ, những khiếm khuyết của những chương trình đó lại dẫn các nhà khoa học và kinh tế đến việc nghiên cứu sự thất bại của Chính phủ. Trong những điều kiện nào đó thì các chương trình của Chính phủ thực hiện không tốt? Những thất bại của các chương trình đó có phải thuần tuý và tình cờ hay không, hay chúng là những kết quả có thể dự đoán trước, do bản chất vốn có của Chính phủ? Có thể rút ra được những bài học cho tương lai về các chương trình này được không?

Có bốn lý do cơ bản gây ra các thất bại có tính chất hệ thống của các chương trình của Chính phủ đó là: *Thứ nhất, thông tin của Chính phủ bị hạn chế; Thứ hai, kiểm soát hạn chế của Chính phủ đối với các phản ứng của tư nhân; Thứ ba, kiểm soát hạn chế của Chính phủ với bộ máy hành chính quan liêu và thứ tư, những hạn chế của các quá trình chính trị áp đặt.*

5.1. Thông tin hạn chế

Các hoạt động kinh tế của Chính phủ cũng như của các hãng tư nhân nhằm mục đích chính là lợi nhuận. Các hoạt động kinh tế của Chính phủ ngoài mục tiêu chính là lợi nhuận còn chú ý tới vấn đề công bằng của xã hội. Nhưng đối với các hãng tư nhân thì cơ chế cạnh tranh tạo cho họ một mục tiêu chính duy nhất là lợi nhuận. Chính vì vậy mà bằng mọi giá, ngay cả việc bưng bít thông tin, đưa ra những thông tin sai lệch các hãng cũng dám làm (để trốn thuế, hoặc đánh bại đối thủ v.v...).

Hậu quả của các chính sách, hoạt động của Chính phủ rất phức tạp và khó thấy trước. Do những hạn chế về thông tin, hoặc các thông tin sai lệch sẽ dẫn tới các chính sách và hành động của Chính phủ có kết quả không như mong muốn.

5.2. Kiểm soát hạn chế đối với các phản ứng của tư nhân

Chính phủ chỉ có thể kiểm soát một cách hạn chế đối với các kết quả hành động của mình bởi vì một chính sách trên tầm vĩ mô ra đời sẽ ảnh hưởng tới rất nhiều các lĩnh vực mà thậm chí có lường trước, Chính phủ cũng không thể thấy hết được những ảnh hưởng thực tế trong ngắn hạn và đặc biệt là trong dài hạn của chính sách đó.

Ví dụ: Khi UBND thành phố ra một văn bản pháp luật về kiểm soát tiền thuê nhà của thành phố, những người 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 lĩnh vực khác. Những người ra văn bản đã không dự đoán được rằng số lượng nhà cho thuê sẽ bị giảm và chất lượng dịch vụ của chủ 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 này rất tốn kém, không bền vững và chỉ thành công một phần.

5.3. Kiểm soát hạn chế đối với bộ máy hành chính quan liêu

Quốc hội và các cơ quan lập pháp xây dựng luật pháp, việc thực hiện luật pháp này bằng các văn bản dưới luật lại được giao quyền cho một số cơ quan chức năng bên dưới. Các cơ quan chức năng này bỏ ra khá nhiều thời gian để viết các văn bản chi tiết dưới luật. Trong nhiều trường hợp, việc không thực hiện được ý định của Quốc hội không phải nhằm tránh ý muốn của Quốc hội mà là do kết quả thiếu rõ ràng trong ý định của Quốc hội. Ngoài ra, còn một vấn đề nữa là việc đảm bảo để những người thi hành pháp luật làm việc một cách công minh và hiệu quả. Những yếu tố này làm cho việc thực thi các chính sách của Quốc hội và các cơ quan lập pháp đôi khi không hoàn toàn đi đúng ý định, mục tiêu cơ bản, nguyên gốc của Quốc hội và các cơ quan lập pháp đề ra.

5.4. Những hạn chế của các quá trình chính trị áp đặt

Ngay cả khi Chính phủ có đầy đủ thông tin về các hậu quả của các chương trình trong dài hạn và trong ngắn hạn thì việc chọn lựa trong số những phương pháp thực hiện chương trình đó cũng có thể gây ra những khó khăn nhất định. Hành động, thực hiện của Chính phủ ảnh hưởng tới toàn dân, nhưng lại chỉ có một nhóm người quyết định. Do đó, thất bại của một số chính khách trong việc thực hiện công việc dường như vì lợi ích của công chúng, đó có thể là hậu quả của những công trình và cơ chế. Không phải hoàn toàn các thất bại của Chính phủ là do thông tin hạn chế, quan liêu hoặc phản ứng của khu vực tư nhân mà còn do chính bản thân của cơ chế, chính sách sinh ra. Khi các chương trình, chính sách của Chính phủ đưa ra mang tính áp đặt, duy ý chí, không

tuân theo các quy luật kinh tế, xã hội môi trường, tự nhiên v.v... của một nhóm người trong bộ máy của Chính phủ cũng là một nguyên nhân dẫn tới thất bại của Chính phủ.

Bốn hạn chế trên trong hành động của Chính phủ là tiền đề để xây dựng các chính sách thành công của Chính phủ.

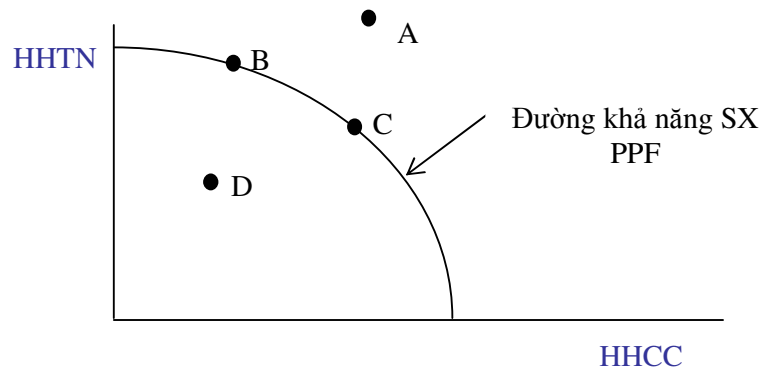
6. NHỮNG VẤN ĐỀ KINH TẾ CƠ BẢN CỦA KHU VỰC KINH TẾ CÔNG CỘNG

Kinh tế học nói chung là nghiên cứu làm thế nào và vì sao các cá nhân, hoặc một nhóm người (sản xuất hoặc tiêu dùng) ra quyết định sử dụng và phân phối nguồn lực con người và nguồn lực tự nhiên (các nguồn lực khan hiếm) một cách hiệu quả nhất.

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 chọn lựa sau đây:

6.1. Sản xuất cái gì?

Đây cũng là câu hỏi của câu liên quan đến người tiêu dùng. Dựa vào nhu cầu thị trường và điều kiện các nguồn lực của Chính phủ mà chọn lựa chọn và quyết định các vấn đề như: Nên dành bao nhiêu nguồn lực để sản xuất hàng hoá công cộng (HHCC), như quốc phòng, đường giao thông, giáo dục..., bao giờ thì tiến hành sản xuất và nên dành bao nhiêu nguồn lực để sản xuất hàng hoá tư nhân (HHTN) như xe máy, tivi v.v...



Hình 1.1. Đường giới hạn năng lực SX của xã hội giữa HHCC và HHTN

6.2. Sản xuất cái đó như thế nào?

Ở đây cần đặt ra câu hỏi, khi nào Chính phủ nên nhận trách nhiệm sản xuất ra những hàng hoá do công cộng cung cấp và khi nào Chính phủ nên mua các loại hàng hoá này từ các hãng tư nhân. Có một thực tế rằng, hầu hết vũ khí đều do các hãng tư nhân sản xuất, trong khi đó chỉ một phần nhỏ tỉ lệ chi tiêu của giáo dục đến với các trường học tư ở các nước.

Có hai quan điểm về ai sản xuất cái gì. Một quan điểm cho rằng doanh nghiệp nhà nước nên sản xuất ra hàng hoá dịch vụ như điện thoại, thép, điện để bán cho các cá nhân và chừng nào số hàng hoá này không do các doanh nghiệp nhà nước sản xuất ra thì

người tiêu dùng còn bị bóc lột. Một quan điểm khác cho rằng, các doanh nghiệp nhà nước có bộ máy quản lý công kênh kém hiệu quả hơn nhiều so với các hãng tư nhân, chính vì vậy nên hợp đồng hoặc để cho tư nhân sản xuất các loại hàng hoá dịch vụ này và Chính phủ dùng ngân sách mua các loại hàng hoá này từ các hãng tư nhân.

Để giải quyết vấn đề trên, cần đặt ra câu hỏi tổng quát là chính sách của Chính phủ có tác động đến việc hãng sản xuất ra hàng hoá như thế nào. Ví dụ: luật bảo vệ môi trường hạn chế các hãng gây ra ô nhiễm, thuế thu nhập và các loại thuế khác làm tăng chi phí hạn chế người sản xuất, người tiêu dùng như thế nào?

6.3. Phân phối cho ai?

Ai sẽ là người được hưởng lợi từ những hàng hoá, dịch vụ, công trình do Chính phủ xây dựng nên. 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 các cá nhân có được để chi tiêu. Tương tự như vậy, Chính phủ phải quyết định nên sản xuất HHCC nào? Một số nhóm người sẽ có lợi từ một số hàng hoá công cộng này và ngược lại.

6.4. Thực hiện các chọn lựa tập thể như thế nào?

Cách thực hiện những chọn lựa tập thể là một lĩnh vực mà kinh tế học công cộng quan tâm hơn so với các lĩnh vực khác. Những lựa chọn tập thể là cái mà xã hội và chúng ta phải cùng nhau thực hiện, ví dụ như cơ cấu luật pháp, quy mô quân sự, chi tiêu vào HHCC. Đây là một việc làm và để ra được quyết định thì phức tạp và khó hơn nhiều trong lĩnh vực HHTN. Thông thường các quyết định lựa chọn này thường thông qua biểu quyết tập thể từ Quốc hội và các cơ quan chức năng của Chính phủ. Nhưng điều này không thể tránh khỏi những ý định riêng của một nhóm cá nhân, tập đoàn. Ngoài ra, việc bầu cử cũng có những hạn chế trong nguyên tắc của nó (chúng ta sẽ nghiên cứu vấn đề này trong phần sau).

TÓM TẮT NỘI DUNG CHƯƠNG I

1. Trong nền kinh tế thị trường có sự điều tiết của nhà nước (nền kinh tế hỗn hợp), hoạt động kinh tế do cả các doanh nghiệp tư nhân và Chính phủ thực hiện.

2. Thị trường cạnh tranh hoàn hảo do “*bàn tay vô hình*” điều khiển sẽ cung cấp hàng hoá dịch vụ một cách hữu hiệu. Nhưng nền kinh tế thị trường không phải hoàn toàn có ưu điểm, những hạn chế cơ bản của khu vực kinh tế tư nhân trong việc đáp ứng các nhu cầu cơ bản của xã hội. Chính phủ là người đứng ra sửa chữa những hạn chế này nhằm làm cho nền kinh tế thị trường hoạt động hiệu quả hơn. Ngoài vai trò sửa chữa những hạn chế của nền kinh tế thị trường, vai trò trong phân phối lại và hàng hoá khuyến dụng là chức năng cơ bản của Chính phủ.

3. Những hạn chế của các chương trình công cộng của các chính phủ thường do những nguyên nhân chính sau đây: *Thứ nhất*, ảnh hưởng và kết quả của các chính sách và hoạt động của Chính phủ là rất phức tạp và khó dự đoán trước được hết; *thứ hai*,

Chính phủ chỉ có thể kiểm soát ở một mức độ nào đó (không thể toàn bộ) của các hạn chế này; *thứ ba*, những người xây dựng chính sách, pháp luật chỉ có vai trò và sự kiểm soát hạn chế với những ảnh hưởng này; *thứ tư*, các nhà chính sách có thể hành động để làm cho lợi ích đặc biệt của tư nhân đi xa hơn.

4. Kinh tế công cộng chủ yếu nghiên cứu lựa chọn giữa khu vực công và tư nhân và những lựa chọn trong khu vực kinh tế công cộng. Điều này liên quan đến các câu hỏi cơ bản sau: Sản xuất cái gì? Sản xuất những cái đó như thế nào? Sản xuất cho ai? Và quá trình ra các quyết định, chính sách này như thế nào?

5. Kinh tế học thực chứng nghiên cứu quy mô chính sách, hoạt động của Chính phủ và ảnh hưởng cũng như kết quả của các chính sách và các hoạt động đó. Kinh tế học chuẩn tắc cố gắng đánh giá các phương án mà Chính phủ theo đuổi.

CÂU HỎI THẢO LUẬN VÀ ÔN TẬP CHƯƠNG I

1. Đối tượng môn học KTCC là gì?
2. Các bước để đánh giá một phương án chính sách được tiến hành như thế nào?
3. Chính phủ là ai và vai trò của chính phủ là gì dưới góc độ KTCC?
4. So sánh ưu, nhược điểm của 3 mô hình kinh tế cơ bản?
5. Phân tích những thất bại trong điều hành của chính phủ?
6. Phân tích 3 vấn đề kinh tế cơ bản của khu vực KTCC?

Chương II

CƠ SỞ HOẠT ĐỘNG KINH TẾ CÔNG CỘNG ĐỐI VỚI CHÍNH PHỦ

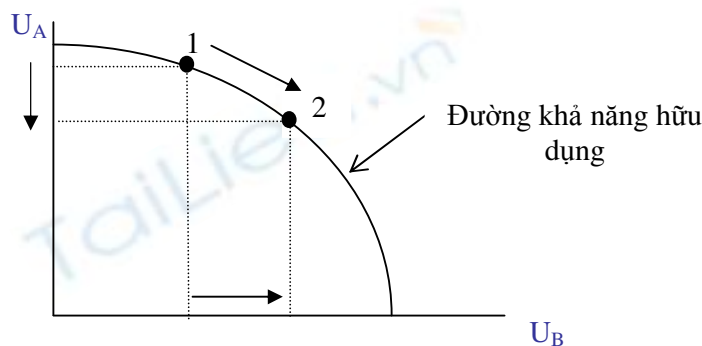
Chương II

CƠ SỞ HOẠT ĐỘNG KINH TẾ CÔNG CỘNG ĐỐI VỚI CHÍNH PHỦ

1. HIỆU QUẢ CỦA NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG CẠNH TRANH

1.1. Các định lý cơ bản về kinh tế học phúc lợi

Định lý 1: Trong các điều kiện nhất định, thị trường cạnh tranh sẽ dẫn tới việc phân bổ các nguồn lực ở đó, không thể phân bổ lại nguồn lực có thể làm một cá nhân nào đó có lợi hơn mà không làm cho ai đó bị thiệt (hiệu quả Pareto).



Hình 1.2. Đường khả năng hữu dụng của A và B

Định lý 2: Mọi điểm trên đường khả năng thoả dụng đều có thể đạt được bằng việc phân bổ đúng các nguồn lực trong nền kinh tế cạnh tranh.

Khi nói về hiệu quả Pareto, chúng ta chưa đề cập đến việc phân phối thu nhập như thế nào. ở bất kỳ điểm nào trên đường khả năng thoả dụng đều đạt được hiệu quả Pareto, nhưng nếu tại điểm 1 thì A quá nhiều mà B lại quá ít. *Định lý thứ hai* hàm ý rằng nếu chúng ta không thích phân phối do thị trường cạnh tranh tạo ra, chúng ta không cần phải loại bỏ chúng. Điều mà chúng ta cần làm là phân phối lại, phần còn lại để thị trường cạnh tranh giải quyết.

1.2. Hiệu quả Pareto của nền kinh tế thị trường

a) Hiệu quả trong sản xuất

Giả sử hàm sản xuất $X = F(L_X, K_X)$ và $Y = F(L_Y, K_Y)$.

Trong đó:

X và Y là lượng hàng hoá

L_X là lượng lao động sử dụng để sản xuất hàng hoá X

K_X là lượng vốn để sử dụng sản xuất hàng hoá X

L_Y là lượng lao động sử dụng để sản xuất hàng hoá Y

K_Y là lượng vốn để sử dụng sản xuất hàng hoá Y

Để đạt được hiệu quả trong quá trình sản xuất đòi hỏi quá trình sản xuất hàng hoá X và Y phải thoả mãn các điều kiện sau:

$$MRTS_{KL}^X = \frac{MP_K^X}{MP_L^X} = \frac{r}{w} \text{ đối với hàng hoá X}$$

$$MRTS_{KL}^Y = \frac{MP_K^Y}{MP_L^Y} = \frac{r}{w} \text{ đối với hàng hoá Y}$$

$$MRTS_{KL}^Y = MRTS_{KL}^X = \frac{r}{w}$$

Trong đó:

$MRTS_{KL}^X$ là tỉ lệ thay thế cận biên kỹ thuật giữa vốn và lao động để sản xuất hàng hoá X.

$MRTS_{KL}^Y$ là tỉ lệ thay thế cận biên kỹ thuật giữa vốn và lao động để sản xuất hàng hoá Y.

MP_L^X là sản phẩm biên của hàng hoá X khi sử dụng thêm một đầu vào lao động

MP_K^X là sản phẩm biên của hàng hoá X khi sử dụng thêm một đầu vào vốn

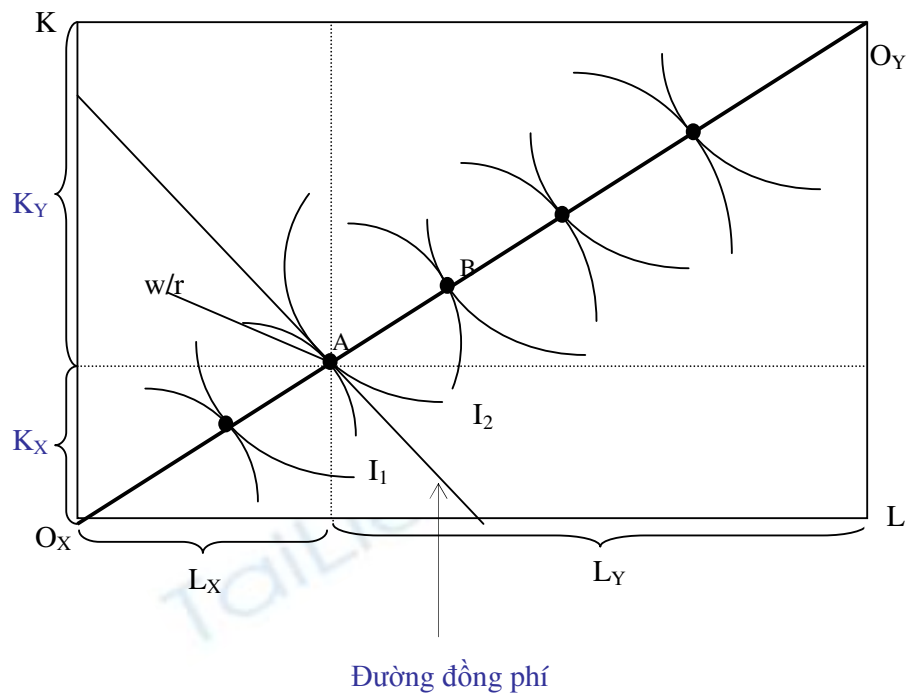
MP_L^Y là sản phẩm biên của hàng hoá Y khi sử dụng thêm một đầu vào lao động

MP_K^Y là sản phẩm biên của hàng hoá Y khi sử dụng thêm một đầu vào vốn

w là tiền lương đơn vị

r là lãi suất vốn vay

Kết luận: Để đạt được hiệu quả trong quá trình sản xuất đòi hỏi tỉ lệ thay thế biên (marginal rate of Substitution) giữa vốn và lao động sản xuất hàng hoá X bằng với tỉ lệ thay thế biên giữa vốn và lao động của hàng hoá Y đồng thời bằng với tỉ lệ giữa tiền lương và giá của vốn (lãi suất).



Hình 2.2. Hiệu quả trong sản xuất

b) Hiệu quả trong quá trình tiêu dùng

Giả sử hàm hữu dụng $U = U(X, Y)$

Trong đó:

U là hàm hữu dụng khi người tiêu dùng sử dụng hai loại hàng hoá X và Y .

Để đạt được hiệu quả tối đa trong sử dụng hai loại hàng hoá X và Y đối với hai người tiêu dùng A và B đòi hỏi phải thoả mãn các điều kiện sau:

$$MRS_{XY}^A = \frac{MU_X^A}{MU_Y^A} = \frac{P_X}{P_Y} \quad \text{đối với người tiêu dùng A}$$

$$MRS_{XY}^B = \frac{MU_X^B}{MU_Y^B} = \frac{P_X}{P_Y} \quad \text{đối với người tiêu dùng B}$$

$$MRS_{XY}^A = MRS_{XY}^B = \frac{P_X}{P_Y} \quad \text{với } \dots\dots\dots 18$$

Trong đó:

MRS_{XY}^A là tỉ lệ thay thế cận biên giữa hai loại hàng hoá X và Y đối với người tiêu dùng A.

MRS_{XY}^B là tỉ lệ thay thế cận biên giữa hai loại hàng hoá X và Y đối với người tiêu dùng B.

MU_X^A là hữu dụng biên của người tiêu dùng A khi sử dụng hàng hoá X

MU_Y^A là hữu dụng biên của người tiêu dùng A khi sử dụng hàng hoá Y

MU_X^B là hữu dụng biên của người tiêu dùng B khi sử dụng hàng hoá X

MU_Y^B là hữu dụng biên của người tiêu dùng B khi sử dụng hàng hoá Y

P_X là giá của hàng hoá X

P_Y là giá của hàng hoá Y

