

Chương 8

ĐỊNH GIÁ HÀNG HÓA CHÍNH PHỦ: PHÍ SỬ DỤNG

Dịch từ nguyên bản Ronald C. Fisher, “Pricing of Government Goods: User Charges,” in *State and Local Public Finance*, ấn bản 2 (Chicago: Richard D. Irwin, 1996), trang 174-201.

Lập luận kinh tế ủng hộ cho việc mở rộng và hợp lý hoá vấn đề định giá trong khu vực công ở đô thị chủ yếu dựa vào sự đóng góp cho tính hiệu quả về mặt phân bổ nguồn lực. Giá cả sẽ tạo ra những tín hiệu đúng đắn, biểu thị chất lượng và số lượng của những thứ mà người dân mong muốn...

Selma J. Mushkin và Richard M. Bird¹

Tiêu đề

Đề xuất D (huy động vốn thông qua bán trái phiếu tiểu bang) mang lại 60 triệu đô-la để sửa chữa các phương tiện hiện hữu đang hết sức cần thiết... tại 43 công viên tiểu bang khác nhau.

Điều đó là cần thiết để duy trì chất lượng công viên đối với khách tham quan, và bao gồm việc nâng cấp các hệ thống thoát nước, thay thế các dịch vụ điện, sửa chữa nhà tắm, các khu cắm trại, những túp lều thô sơ, và lát lại các lối đi.

Tiền huy động bằng trái phiếu sẽ không thanh toán cho các chi phí hoạt động.

Việc hoạt động chủ yếu sẽ được tài trợ bằng cách thu phí sử dụng. Khoảng 80 phần trăm là từ tiền vé vào cổng đối với xe cộ và phí thu đối với hoạt động cắm trại và các dịch vụ khác. 20 phần trăm còn lại là từ số thu thuế tổng quát.²

Phí sử dụng, tiền mà chính phủ thu về cho việc cung ứng các dịch vụ cụ thể hay các đặc quyền, và được sử dụng để thanh toán toàn bộ hay một phần chi phí cung ứng những dịch vụ này, luôn luôn có vai trò quan trọng, nhưng đã trở nên quan trọng nhiều hơn trong thập niên vừa qua (dù rằng có lẽ không đến mức như biếm họa *Farcus* cho thấy). Việc tài trợ bằng phí sử dụng được phân biệt với việc tài trợ thông qua thuế tổng quát, mà không có mối quan hệ trực tiếp nào giữa việc đóng thuế và dịch vụ nhận được. Ví dụ phổ biến về việc tài trợ bằng phí sử dụng trong phạm vi chính quyền địa phương-tiểu bang là phí sử dụng nước, học phí tại các trường cao đẳng và đại học công lập, viện phí bệnh viện công, lệ phí đậu xe, lệ phí cầu đường, lệ phí đường xe điện ngầm, và phí vào cổng công viên.

¹ “Khái quát về định giá công” trong *Định giá công cho hàng hóa công*, Selma Mushkin biên tập, (Washington D.C.: Viện Đô thị, 1972), trang 11.

² Thư gửi toà soạn, David F. Halper, Giám đốc, Sở tài nguyên thiên nhiên Michigan, *Lansing State Journal*, 25-4-1989.

Các loại phí và việc ứng dụng phí

Các loại hình tài trợ có thể được xem là phí sử dụng bao gồm những khoản phí được thu trực tiếp khi sử dụng phương tiện công cộng hay tiêu thụ một hàng hóa dịch vụ, thuế hay lệ phí giấy phép phải đóng để có đặc quyền thực hiện một hoạt động nào đó (ví dụ như lệ phí giấy phép câu cá hay lệ phí giấy phép lái xe), và việc tính thuế đặc biệt, một loại thuế tài sản đối với một dịch vụ cụ thể và dựa trên một số đặc điểm vật lý của tài sản, như chiều dài mặt tiền (ví dụ như khi tính thuế cho việc sử dụng vỉa hè). Chính quyền tiểu bang-địa phương đã thu được hơn 158 tỷ đô-la các loại phí sử dụng này vào năm 1991, với phí sử dụng truyền thống chiếm khoảng 79 phần trăm trong tổng số như thể hiện trong bảng 8-1.

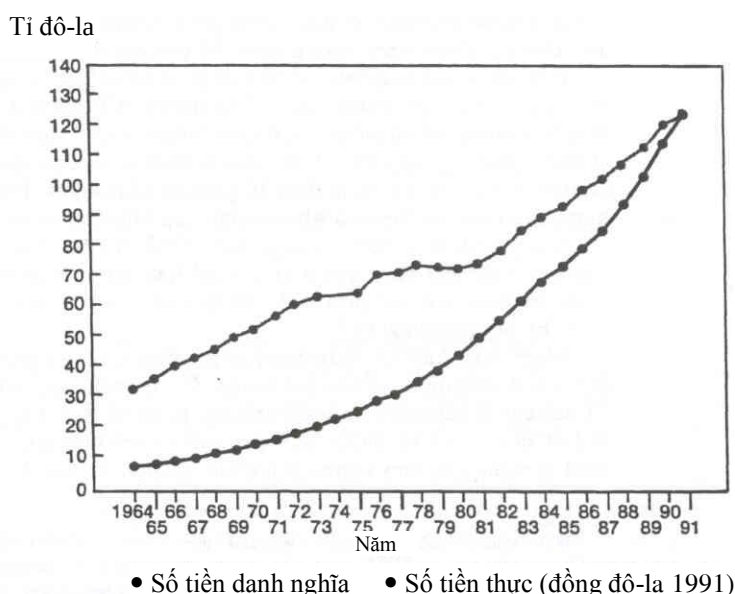
Bảng 8-1: Giá trị phí và lệ phí tại chính quyền tiểu bang và địa phương, 1991^a

Loại phí và lệ phí	Giá trị (tỷ đô-la)	Tỷ lệ phần trăm trong	
		Thu tổng quát	Tổng
Phí sử dụng	\$125.24	13.9%	79.2%
Thuế và lệ phí giấy phép	20.27	2.2	12.8
Thuế tài sản đặc biệt	2.32	0.3	1.5
Các khoản thuế không thể phân bổ khác	10.30	1.1	6.5
Tổng	158.13	17.5	100.0

^aCác giá trị phí này không tính số thu từ dịch vụ cung ứng các tiện ích công cộng (điện, gas, nước) và các cửa hàng rượu. Trong hầu hết các trường hợp, các dịch vụ này được bán một cách trực tiếp, nên phí sử dụng tiêu biểu cho phần lớn việc tài trợ (hơn 80 phần trăm). Tìm đọc Netzer (1992).

Nguồn: U.S. Department of Commerce, Governmental Finances: 1990-91 (1993)

Hình 8-1



Tầm vóc của các khoản phí sử dụng truyền thống ở cấp độ địa phương - tiểu bang, bất luận tính trên phương diện danh nghĩa hay thực tế, đều gia tăng đáng kể từ đầu thập niên 60 (hình 8-1). Các khoản phí hiện hành tăng nhanh hơn mặt bằng giá cả chung trong suốt thời kỳ này, ngoại trừ năm 1978 và 1980, và tăng nhanh hơn nhiều so với tỷ lệ lạm phát chung kể từ khi

đó. Tất cả các khoản phí và lệ phí hợp lại tiêu biểu cho 17,5 phần trăm tổng số thu của chính quyền tiểu bang – địa phương năm 1991, trong đó chỉ riêng các khoản phí sử dụng truyền thống đã chiếm đến 14 phần trăm số thu.

Bảng 8-2: Phí sử dụng và chi tiêu tại các cấp chính quyền địa phương và tiểu bang, theo nguồn thu, 1991

<i>Nguồn thu</i>	<i>Phí sử dụng tính theo phần trăm trong tổng phí sử dụng</i>	<i>Phí sử dụng tính theo phần trăm trong chi tiêu trực tiếp của từng nguồn thu^a</i>
Giáo dục	28.4	11.5
Bệnh viện	26.9	62.0
Thoát nước và vệ sinh	15.7	63.0
Giao thông hàng không	4.6	79.1
Đường bộ	3.6	6.9
Công viên và khu giải trí	2.9	22.7
Nguồn khác	17.9	

^aĐể so sánh, Netzer (1992) báo cáo các tỷ số tương tự vào năm 1989 về cấp nước (81.8), cung ứng điện (93.7), và cung ứng gas (103.1)

Nguồn: U.S. Department of Commerce, Governmental Finances: 1990-91 (1993)

Giáo dục và bệnh viện là nguồn thu chính để thu các khoản phí sử dụng tại các tiểu bang – địa phương.³ Như biểu thị trong bảng 8-2, bình quân hơn 55 phần trăm toàn bộ các khoản phí sử dụng trực tiếp của chính quyền địa phương là có thể được qui cho hai nguồn này. Trong tất cả các nguồn khác, chỉ có hệ thống thoát nước và vệ sinh chiếm hơn 10 phần trăm phí sử dụng. Vì lý do đó, chúng ta phải hết sức thận trọng khi so sánh việc triển khai ứng dụng phí sử dụng giữa các tiểu bang (hay địa phương) khác nhau. Nếu không có các hệ thống bệnh viện và giáo dục công lập trình độ cao trên qui mô lớn, các khoản phí sử dụng xem ra chỉ chiếm một tỷ phần nhỏ trong số thu ngân sách, chỉ đơn giản là vì những dịch vụ này không được cung ứng tại địa phương. Sự so sánh giữa các địa phương nên được thực hiện theo nguồn thu.⁴

Hơn một nửa số chi tiêu của tiểu bang – địa phương cho sân bay, bệnh viện, và hệ thống vệ sinh và thoát nước là được tài trợ bằng phí sử dụng, trong đó chỉ có khoảng 11 phần trăm chi tiêu giáo dục được tài trợ bằng cách này. Cho dù học phí và các lệ phí khác tại các trường đại học và cao đẳng chiếm một phần lớn trong tổng phí sử dụng, nhưng các khoản này chỉ tiêu biểu cho một tỷ phần nhỏ trong tổng chi tiêu giáo dục của địa phương và tiểu bang khi chúng ta bao gồm cả các khoản chi tiêu cho giáo dục trung học và tiểu học vốn chủ yếu vẫn được tài trợ bằng tiền thuế. Điều ngược lại xảy ra với sân bay, hệ thống vệ sinh và thoát nước, công viên và các

³ Khi chính quyền tiểu bang hay địa phương sở hữu và vận hành các hệ thống tiện ích công cộng (điện hay khí thiên nhiên), và các cửa hàng rượu, giá các dịch vụ này cũng tiêu biểu cho phí sử dụng. Xem Netzer (1992).

⁴ Thật ra, phí sử dụng tính theo phần trăm của tổng thu ngân sách có giá trị lớn nhất tại những tiểu bang có số thu trên đầu người tương đối thấp và có giá trị nhỏ nhất tại những tiểu bang có số thu trên đầu người cao. Năm tiểu bang có tỷ trọng phí sử dụng trong tổng thu lớn nhất là Alabama (21,3 phần trăm), Mississippi (19,6 phần trăm), Nam Carolina (19,4 phần trăm), Tennessee (18,9 phần trăm), và Georgia (18,6 phần trăm), trong khi năm tiểu bang có tỷ lệ phí sử dụng thấp nhất là Rhode Island (7,8 phần trăm), Connecticut (8,3 phần trăm), Alaska (8,8 phần trăm), Maine (10,3 phần trăm), và Illinois (10,5 phần trăm). Tương tự, Netzer (1992) tường thuật rằng sự gia tăng thu nhập trên đầu người ở tiểu bang gắn liền với việc giảm dần mức độ dựa vào phí sử dụng.

dịch vụ giải trí; đối với những loại này, phí sử dụng chỉ là một phần nhỏ trong toàn bộ phí nhưng tiêu biểu cho một phần lớn chi tiêu trong các lĩnh vực này.

Bảng 8-3: Phí sử dụng và các khoản thuế gắn liền với người sử dụng trực tiếp tính theo phần trăm trong tổng thu, theo cấp chính quyền, các năm khác nhau

Năm	Tiểu bang	Chính quyền địa phương					
		Toàn thể	Các hạt	Các tỉnh thành	Thị trấn	Quận phổ thông	Quận đặc biệt
1962							
Phí	7.1	10.6					
Toàn thể ^a	16.3	13.7	11.9	17.8	7.8	6.6	48.2
1972							
Phí	7.9	10.5					
Toàn thể	14.0	12.7	13.4	15.3	7.7	5.7	44.3
1977							
Phí	7.1	10.7					
Toàn thể	11.8	12.6	14.0	14.6	6.6	4.7	39.0
1982							
Phí	6.4	11.4					
Toàn thể	11.7	14.7	16.6	17.3	9.3	4.9	38.1
1987							
Phí	7.6	13.2					
Toàn thể	11.9	15.6	17.2	19.2	10.9	4.5	38.4
1991							
Phí	8.6	14.4					
Toàn thể	12.5	16.5	18.2	20.4	12.2	4.6	41.8

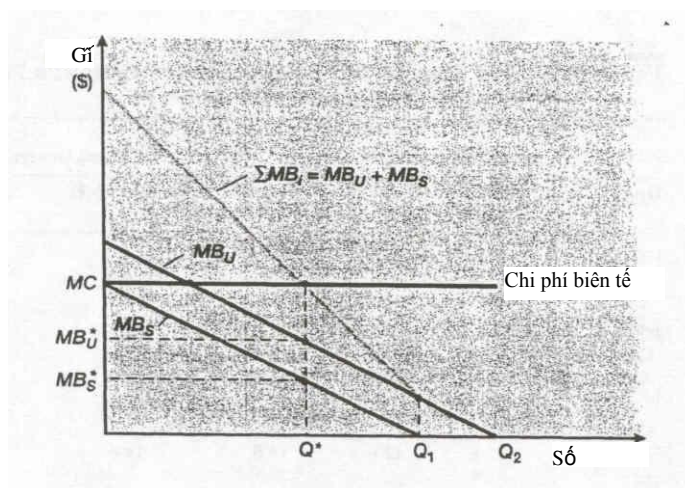
^a Gồm phí cộng với thuế và lệ phí giấy phép, cộng với thuế tài sản đặc biệt, và các khoản thuế không thể phân bổ khác.

Nguồn: Với năm 1962-82: Census of Governments, Compendium of Government Finance. Với năm 1987-91: U.S. Department of Commerce, Governmental Finances: 1986-87 (1988) and 1990-91 (1993)

Năm 1991, phí sử dụng (theo định nghĩa rộng) chiếm 12,5 xen trong một đô-la thu ngân sách của tiểu bang và 16,5 xen trên một đô-la thu ngân sách của địa phương (bao gồm hơn 20 xen trên một đô-la đối với các thành phố). Sự thay đổi mức độ trông cậy vào phí sử dụng kể từ năm 1962 đối với các cấp chính quyền khác nhau được mô tả trong bảng 8-3. Việc dựa vào phí sử dụng, lệ phí giấy phép, và việc tính thuế đặc biệt đều gia tăng ở cả chính quyền tiểu bang và chính quyền địa phương từ năm 1977, trong khi mức độ trông cậy vào các khoản thu này lại giảm từ năm 1962 đến năm 1977. Trong số các cấp chính quyền địa phương, việc dựa vào phí sử dụng ở chính quyền cấp hạt (county) liên tục gia tăng trong khi chính quyền thành phố (municipality) và thị trấn (township) có xu hướng giảm cho đến cuối thập niên 70 và sau đó lại tăng lên. Phí sử dụng mang lại một tỷ trọng rất nhỏ (và không tăng) trong tổng thu ngân sách của các quận phổ thông (school district) và có tỷ trọng tương đối lớn đối với các quận đặc biệt (special district), cho dù tỷ lệ này vào năm 1991 thấp hơn so với năm 1962 (có lẽ do các quận đặc biệt gia tăng áp dụng phương pháp thu phí sử dụng đối với những dịch vụ mà theo truyền thống vẫn được tài trợ chỉ ít một phần bằng thuế tổng quát). Nếu chỉ xét riêng các khoản phí sử dụng trực tiếp của các tiểu bang và địa phương không thôi, thì mức độ dựa vào các khoản phí này không thay đổi nhiều từ năm 1962 đến cuối thập niên 70 và tăng lên đáng kể sau đó. Rõ ràng

là tổng phí sử dụng của chính quyền tiểu bang và địa phương, bất luận theo định nghĩa rộng hay định nghĩa hẹp, cũng đều tăng nhanh hơn các khoản thu ngân sách khác từ cuối năm 70.

Hình 8-2



Lý thuyết về phí sử dụng

Trên lý thuyết, phí sử dụng có tác dụng như thuế lợi ích (đã thảo luận trong chương 2) với việc tính phí từng cá nhân phụ thuộc vào cả lợi ích (sử dụng) và chi phí của việc cung ứng. Nguyên tắc chủ yếu về hiệu quả kinh tế cho rằng lợi ích biên phải bằng với chi phí biên. Đối với những dịch vụ mà về cơ bản mang lại lợi ích cho người sử dụng dịch vụ, thì mức giá phải được tính bằng với chi phí biên.

Lý do cơ bản khiến điều này có ý nghĩa về mặt kinh tế thật là đơn giản. Nếu người tiêu dùng tin rằng các dịch vụ và phương tiện công cộng là “miễn phí” – nghĩa là họ tin rằng dịch vụ này được cung ứng nhiều hơn mà không phải tốn chi phí gì đối với người tiêu dùng, trong khi thật ra cứ một lượng dịch vụ tăng thêm thì phải tốn một khoản chi phí sản xuất – thì người tiêu dùng sẽ có xu hướng đòi hỏi nhiều hơn mức hiệu quả của các dịch vụ hay phương tiện này. Do đó, một chức năng của phí sử dụng là làm cho người tiêu dùng đứng trước chi phí thực tế của các quyết định tiêu dùng của họ, nhờ đó tạo ra một động cơ thôi thúc họ chọn lựa một cách hiệu quả.⁵

Ý tưởng cơ bản về sự chọn lựa đó được minh họa trong hình 8-2, biểu thị đường chi phí biên đối với người sử dụng trực tiếp (MB_U) một dịch vụ hay phương tiện công cộng, và đường chi phí biên đối với tất cả mọi người trong xã hội (MB_S), vốn cũng được hưởng lợi về mặt tổng quát. Các lợi ích biên này được cộng vào với nhau để xác định tổng lợi ích biên đối với toàn xã hội hay cộng đồng ứng với một đơn vị dịch vụ tăng thêm (ΣMB_i). Nói cách khác, dịch vụ hay phương tiện công cộng này (có thể là một con đường) mang đến những lợi ích chung nhất định cho tất cả mọi người trong xã hội; dịch vụ này cũng mang đến lợi ích tăng thêm cho người sử dụng trực tiếp. Ứng với một khoản chi phí sản xuất ra thêm một đơn vị là MC , số lượng dịch vụ hay phương tiện hiệu quả là Q^* . Các lợi ích biên đối với cá nhân người sử dụng và lợi ích biên tổng quát đối với tất cả mọi người ứng với mức sản lượng đó sẽ cho ta biết chi phí sản xuất nên được chia ra như thế nào giữa người sử dụng (phí sử dụng) và tất cả mọi người trong xã hội (thuế tổng quát). Trong trường hợp này, phí sử dụng sẽ chiếm tỷ lệ là MB_U^*/MC trong toàn bộ chi phí

⁵ Có lẽ bạn muốn xem lại phần nói về hàng hóa công và đánh thuế lợi ích trong chương 2.

của phương tiện. Vì người sử dụng trực tiếp sẽ đứng trước một khoản chi phí biên là MB^*_U , họ sẽ đòi hỏi mức sản lượng Q^* , là mức sản lượng hiệu quả.

Ngược lại, nếu người sử dụng nhận thấy chi phí biên bằng không (0), họ sẽ đòi hỏi một lượng là Q_2 . Mức sản lượng này không hiệu quả vì lợi ích biên đối với mọi người – tổng của lợi ích biên đối với người sử dụng trực tiếp và đối với xã hội nói chung – nhỏ hơn so với chi phí sản xuất tất cả số đơn vị sản lượng giữa Q^* và Q_2 . Sự chênh lệch giữa chi phí biên và tổng lợi ích biên tiêu biểu cho sự tổn thất tiềm năng về mặt hiệu quả nếu chúng ta không tính giá thích hợp cho dịch vụ này.

Sau đây là một số nguyên tắc chung về phí sử dụng hiệu quả suy ra từ phân tích này:

1. Việc tài trợ bằng cách thu phí sử dụng sẽ trở nên thu hút hơn khi tỷ trọng lợi ích biên thu về cho người sử dụng trực tiếp tăng lên.
2. Muốn thực hiện tài trợ bằng cách thu phí sử dụng, chúng ta phải xác định được người sử dụng trực tiếp một cách dễ dàng, và phải loại trừ việc tiêu dùng dịch vụ (với chi phí hợp lý) đối với những người không nộp phí, giả định rằng hầu hết các lợi ích của dịch vụ hay phương tiện này đều thuộc về người sử dụng.
3. Lập luận về tính hiệu quả đối với việc tài trợ bằng phí sử dụng sẽ càng thuyết phục hơn khi nhu cầu càng có tính co giãn theo giá hơn. Trong trường hợp đặc biệt cầu hoàn toàn không co giãn (đường cầu thẳng đứng), yếu tố giá trở nên không quan trọng. Nếu người tiêu dùng đánh giá thấp chi phí thì cũng không dẫn đến tình trạng phi hiệu quả. Lẽ đương nhiên, cầu càng co giãn theo giá, thì tiềm năng phi hiệu quả càng lớn nếu người tiêu dùng không đứng trước chi phí thực tế.
4. Lợi ích biên, chứ không phải tổng lợi ích, có ý nghĩa quan trọng trong việc xác định phí sử dụng. Ví dụ, trong hình 8-2, những mức sản lượng vượt quá Q_1 chỉ mang đến lợi ích cho người sử dụng trực tiếp mà thôi. Về thực chất, sản lượng Q_1 đủ lớn để mang đến cho mọi người lợi ích xã hội chung của dịch vụ này (nghĩa là có đủ đường sá để thỏa mãn nhu cầu giao thông của toàn xã hội). Tất cả những mức sản lượng tiếp theo chỉ có lợi cho người sử dụng trực tiếp mà thôi. Như vậy, bất chấp sự kiện là toàn xã hội hưởng lợi một phần từ phương tiện này, việc sản xuất những mức sản lượng vượt quá Q_1 nên được tài trợ hoàn toàn bằng người sử dụng trực tiếp.

Chúng ta cần giải thích thêm đôi chút về nguyên tắc sau cùng này. Nguyên tắc chung là chi phí nên được phân bổ tỷ lệ với lợi ích, nhưng chi phí nào? Ở đây chúng ta cần phân biệt giữa chi phí đầu tư để sản xuất số lượng dịch vụ hay phương tiện được cung ứng – quyết định sản xuất dài hạn – và chi phí vận hành gắn liền với việc sử dụng phương tiện đã cho, đây là một quyết định ngắn hạn. Ví dụ, một cộng đồng địa phương đang đứng trước một quyết định về số lượng và qui mô thích hợp của các công viên cần phải cung ứng, hay chính quyền một tiểu bang đang chọn lựa số lượng và qui mô của các trường cao đẳng công lập. Nhưng một khi một số lượng nhất định đã được cung ứng, mỗi cấp chính quyền lại đứng trước sự lựa chọn về những ai sẽ sử dụng các phương tiện này và sử dụng nhiều bao nhiêu. Nên cho sử dụng miễn phí hay nên tính phí vào cửa công viên? Nên tính phí khác nhau cho dân cư và người phi cư trú? Nên tính phí khác nhau cho các thời điểm khác nhau? Những câu hỏi tương tự cũng được áp dụng cho học phí cao đẳng. Phí sử dụng có thể đóng một vai trò trong các quyết định về số lượng và việc sử dụng.⁶

⁶ Tuy nhiên, có thể sẽ không có ý nghĩa thực tiễn khi ta tách biệt giữa các quyết định định giá dài hạn và ngắn hạn, bởi vì điều đó có thể đòi hỏi giá cả phải thay đổi đáng kể theo thời gian. Nếu giá cả được ấn định bằng với chi phí biên ngắn hạn, thì phải có những mức giá cao hơn khi nhu cầu gia tăng. Vì những mức giá này sẽ lớn hơn chi phí bình quân dài hạn, nên người ta phải cung cấp tiền để tài trợ cho sự mở rộng đầu tư như mong muốn. Nhưng một khi

Phân bổ chi phí tiếp cận (chi phí đầu tư). Chi phí xây dựng hay chi phí tiếp nhận một phương tiện công cộng nên được đóng góp bởi những nhóm người trong xã hội mà sẽ hưởng lợi nhờ sự *hiện hữu* của phương tiện đó, những người này có thể khác với những người được hưởng lợi nhờ việc sử dụng phương tiện một cách trực tiếp. Ví dụ, một cá nhân có thể không bao giờ lái một chiếc ô tô nhưng vẫn có thể hưởng lợi từ hệ thống đường sá nhờ việc giao thông vận chuyển hàng hóa và lưu thông của những người khác. Cho dù không sử dụng phương tiện một cách trực tiếp nhưng cá nhân vẫn có thể hưởng lợi từ phương tiện theo ba cách. Thứ nhất, sự hiện hữu của một phương tiện mang lại cho cá nhân một *quyền chọn* sử dụng trong tương lai, nếu nhu cầu của họ thay đổi. Một cá nhân có thể không cần dùng đến một chiếc cầu trong hiện tại, nhưng có thể vẫn muốn giữ quyền chọn thay đổi nơi cư trú của mình trong tương lai mà khi đó sẽ phải sử dụng chiếc cầu để lưu thông. **Giá trị quyền chọn** như vậy có thể đặc biệt đáng kể trong trường hợp mà việc cung cấp phương tiện công cộng trong tương lai sẽ rất tốn kém, thậm chí không thể thực hiện được. Điều đó có thể đúng với những công viên bảo tồn đất đai tại một tiểu bang tương đối kém phát triển (vì có lẽ sẽ không thể đảo ngược sự phát triển một khi đã xảy ra).

Thứ hai, những cá nhân không phải là người sử dụng trực tiếp cũng có thể hưởng lợi nếu phương tiện tạo ra những ảnh hưởng ngoại tác dưới hình thức hoạt động kinh tế phát sinh. Những lợi ích bằng tiền đối với những người không sử dụng trực tiếp các phương tiện hay dịch vụ công này có thể bao gồm việc chi tiêu cho những dịch vụ tư mà bổ sung cho dịch vụ công (một cửa hàng ăn uống nghỉ ngơi tư nhân cạnh bên một công viên công cộng), thu hút tiền từ những hoạt động khác (du lịch), hay cải thiện môi trường và thu hút người lao động (làm tăng cung lao động và giữ chi phí lao động ở mức thấp). Thứ ba, những người không sử dụng phương tiện có thể hưởng lợi nhờ lòng vị tha thuần túy, nhận được lợi ích tinh thần nhờ việc cung ứng dịch vụ cho người khác. Nếu tất cả dân cư trong một cộng đồng hưởng lợi nhờ sự hiện diện hay sự tiếp cận với một dịch vụ hay phương tiện công cộng, thì toàn thể dân cư nên đóng góp cho việc tiếp nhận phương tiện đó dựa trên những lợi ích tổng quát không phụ thuộc vào việc sử dụng trực tiếp phương tiện này.

Nếu toàn bộ dân cư cũng như người sử dụng đều thanh toán toàn bộ hay một phần chi phí sản xuất dài hạn của phương tiện công cộng, những khoản phí này nên độc lập với số lượng sử dụng phương tiện trên thực tế. Một khoản phí nhất định có thể được áp dụng cho mọi người để bù đắp phần chi phí đầu tư mà làm lợi cho mọi người, và những khoản phí khác nhau có thể được áp dụng cho người sử dụng để thanh toán tỷ phần của họ trong chi phí đầu tư. Những khoản phí này có thể chia đều trên đầu người hay tính theo từng hộ gia đình, hay có thể dựa trên qui mô tài sản nếu chi phí đầu tư dài hạn thay đổi theo qui mô. Các ví dụ bao gồm phí dịch vụ cố định phổ biến trong các hệ thống nước công cộng để bù đắp chi phí đầu tư (đường ống, máy bơm, lưu trữ) và tính thuế đặc biệt cho vỉa hè, đèn đường, công viên khu vực. Dĩ nhiên, các khoản chi phí tiếp cận này cũng có thể được trang trải bằng số thu thuế tổng quát nếu mọi người đều hưởng lợi như nhau nhờ sự hiện hữu của phương tiện.

Phân bổ chi phí sử dụng (chi phí hoạt động). Một khi phương tiện công cộng – bất luận là công viên, đường sá, hệ thống nước, hay trường cao đẳng – đã được cung ứng, người ta chuyển sang quan tâm đến việc trang trải biến phí hay chi phí hoạt động. Cách thức thực hiện việc trang trải chi phí này sẽ giúp ta xác định xem phương tiện sẽ phục vụ cho những ai và phục vụ với số lượng bao nhiêu. Một lần nữa, nguyên tắc chung về hiệu quả là lợi ích biên phải bằng với chi phí biên, nhưng bây giờ chi phí biên phù hợp là chi phí biên ngắn hạn, chi phí của việc phục vụ thêm một người tiêu dùng hay cung ứng thêm một đơn vị sản lượng nữa, ứng với nhập lượng vốn đã

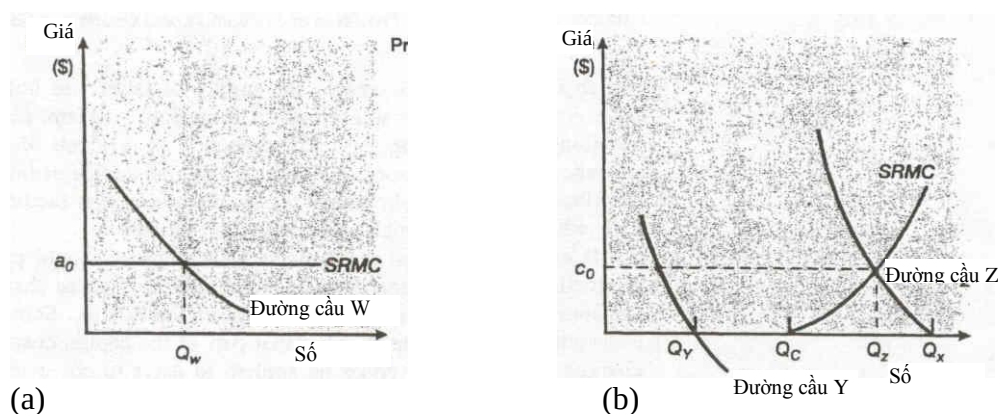
phương tiện đã được mở rộng, thì chi phí biên và giá cả sẽ lại giảm. Kiểu định giá theo chi phí bình quân sẽ duy trì sự ổn định giá cả hơn, nhưng sẽ không hiệu quả. Tuy nhiên, ổn định giá tự bản thân nó cũng là điều đáng mơ ước.

chọn. Vấn đề ở đây là tính phí thích hợp cho mỗi ga lông nước được tiêu thụ hay cho mỗi người vào công viên.

Chi phí hoạt động nên được phân bổ dựa vào lợi ích biên từ việc *sử dụng* phương tiện hay dịch vụ. Trong nhiều trường hợp và có lẽ là trong đa số trường hợp, lợi ích của việc sử dụng tăng thêm (khác với lợi ích của sự hiện hữu của phương tiện) chỉ đạt được đối với người sử dụng mà thôi. Nếu thế thì việc thu phí đối với người sử dụng trực tiếp là thích hợp để trang trải toàn bộ chi phí hoạt động biên. Dù vậy, trong một số trường hợp, vẫn có thể có những lợi ích ngoại tác (lợi ích đối với người không sử dụng) gắn liền với việc sử dụng phương tiện hay dịch vụ tăng thêm, ví dụ như lợi ích đối với mọi người trong xã hội khi xã hội có thêm một người có trình độ giáo dục cao. Trong những trường hợp này, chúng ta chỉ nên tính một phần của chi phí hoạt động biên cho người sử dụng trực tiếp, phần chi phí này tương ứng với tỷ phần lợi ích biên mà người sử dụng đó được hưởng.

Giả định rằng người sử dụng phải trả toàn bộ chi phí hoạt động, chúng ta có thể minh họa một số khả năng xảy ra trong hình 8-3. Trong hình 8-3a, chi phí biên ngắn hạn có giá trị dương và không đổi; mỗi đơn vị dịch vụ tăng thêm gây ra biến phí tăng thêm không đổi là a_0 . Nhu cầu đối với dịch vụ này được biểu thị bằng đường cầu W. Phí sử dụng thích hợp (nếu ta có thể xác định được người sử dụng và loại trừ được những người không nộp phí) là a_0 đô-la *trên một đơn vị tiêu thụ* – ví dụ, 0,01 đô-la trên một ga lông nước hay 2 đô-la trên một chiếc ô tô chạy vào một công viên. Trong hình 8-3b, chi phí biên có giá trị bằng không (0) cho đến mức sản lượng Q_C . Nếu đường cầu là đường cầu Y, thì mức phí sử dụng đúng là bằng không (0); không có chi phí hoạt động ở mức cận biên nên ta không cần phải tính phí sử dụng.

Hình 8-3



Phân bổ chi phí tắc nghẽn. Đối với một số dịch vụ, thêm một người tiêu dùng có thể làm tăng thêm chi phí đối với những người sử dụng khác, được gọi là **chi phí tắc nghẽn**. Khi đường sá và cầu cống trở nên ngày càng đông đúc, việc lưu thông bị chậm lại và chi phí (thời gian) đối với tất cả những người sử dụng gia tăng; khi công viên trở nên ngày càng đông người hơn, sẽ có ít không gian cho người trong công viên được thưởng thức các hoạt động vui chơi, và khi chỗ đậu xe và các sân quần vợt bị chiếm hết chỗ, những người sử dụng tiềm năng khác phải gánh chịu chi phí của sự chờ đợi (hay phải từ bỏ hoạt động). Do chính phủ không phát sinh chi phí tăng thêm trong việc cung ứng dịch vụ cho thêm một người tiêu dùng nữa (nếu có thêm một chiếc ô tô đậu vào bãi, hay thêm một đôi nữa vào chơi trong sân quần vợt), nên chính phủ không cần phải thu thêm để trang trải chi phí hoạt động. Tuy nhiên, chính phủ nên tính và đôi khi phải tính phí sử dụng đối với tất cả các dịch vụ này. Mục đích của phí sử dụng trong những tình huống này là phân bổ nguồn lực khan hiếm giữa các nhu cầu cạnh tranh nhau.

Khái niệm kinh tế về sự tắc nghẽn này được trình bày trong hình 8-3b. Đối với những mức sử dụng dịch vụ nhỏ hơn Q_C , những người sử dụng tăng thêm có thể được phục vụ mà không gây ra tổn thất cho những người sử dụng khác. Về bản chất, phương tiện này vẫn chưa trở nên “đông đúc”. Do chi phí biên (chi phí hoạt động và chi phí tắc nghẽn) bằng không (0), nên mức giá hiệu quả cũng bằng không; người ta không cần tính phí sử dụng. Nếu đường cầu đối với dịch vụ này là đường cầu Y, người ta sẽ không phải tính phí sử dụng; chi phí đầu tư sẽ được trang trải bằng thuế tổng quát hay bằng một khoản phí cố định nào đó như đã thảo luận trên đây. Đối với những mức sử dụng dịch vụ vượt quá Q_C , phương tiện bắt đầu trở nên đông đúc; nếu có thêm người sử dụng sẽ gây ra chi phí tắc nghẽn đối với những người sử dụng khác (với tỷ lệ tăng dần trong hình 8-3b). Do đó, nếu đường cầu đối với dịch vụ này là đường cầu Z, phí sử dụng thích hợp là c_0 , với lượng sử dụng là Q_Z . Nếu không tính phí sử dụng, thì lượng sử dụng sẽ là Q_X và phương tiện sẽ bị sử dụng thái quá, nghĩa là “quá đông đúc”.⁷

Việc định giá bằng phí sử dụng để điều chỉnh chi phí tắc nghẽn có thể đòi hỏi chúng ta phải tính những mức phí khác nhau vào những thời điểm khác nhau. Đối với dịch vụ trình bày trong hình 8-3, có thể đường cầu vào một lúc nào đó là đường cầu Y, ứng với phí sử dụng hiệu quả bằng không (0), và có lúc đường cầu là đường cầu Z, ứng với phí sử dụng hiệu quả là c_0 . Ví dụ, các công viên có thể rất đông đúc vào những ngày cuối tuần và vắng vẻ suốt những ngày khác trong tuần, nhu cầu đi qua cầu sẽ tăng cao vào những giờ thông tầm và nhu cầu thấp vào những lúc khác, hay các phương tiện giao thông công cộng có thể được sử dụng nhiều vào những giờ cao điểm và ít được sử dụng vào những lúc khác. Nói cách khác, có thể có sự khác biệt giữa nhu cầu vào *lúc cao điểm*, khi đó tính phí sử dụng cao là thích hợp, và nhu cầu vào *những lúc không cao điểm*, khi đó tính phí sử dụng thấp hoặc thậm chí phí sử dụng bằng không (0) là phù hợp.⁸

Hiển nhiên, việc áp dụng phí sử dụng thích hợp có thể tạo ra số thu mà không cần dùng để trang trải chi phí hoạt động tăng thêm. Trong hình 8-3b, một khoản phí tắc nghẽn ở mức c_0 trong suốt thời gian nhu cầu cao điểm sẽ tạo ra số thu ròng vì chi phí hoạt động biên bằng không (0). Đây chính xác là một ưu điểm của phí sử dụng, vì phí sử dụng giúp xác định nhu cầu thực tế đối với phương tiện mới và *mang lại nguồn lực để tạo ra những phương tiện mới này*. Nếu những người sở hữu hiện tại đang thanh toán chi phí tiêu dùng của họ một cách thích hợp, và vẫn còn có nhu cầu vượt quá (bằng chứng là tình trạng tắc nghẽn nghiêm trọng), thì chúng ta có bằng chứng cho thấy rằng lượng phương tiện được chọn vẫn còn quá ít ỏi và người tiêu dùng sẽ trả thêm, và thật sự họ đang trả tiền, để mở rộng phương tiện. Số thu vượt quá chi phí hoạt động, mà những người sử dụng vào giờ cao điểm đã chi trả, sẽ được dùng để mở rộng phương tiện hoặc tạo ra một phương tiện mới.

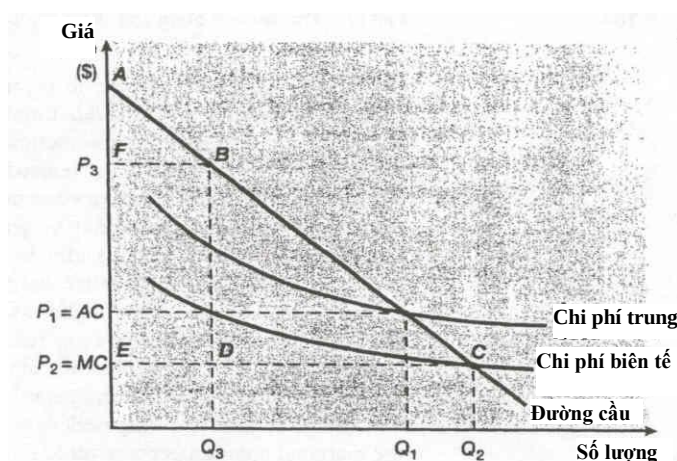
Do đó, về mặt tiềm năng, phí sử dụng có thể được chia thành ba phần riêng biệt: a) phí tiếp cận để trang trải toàn bộ hoặc một phần chi phí đầu tư; b) phí sử dụng để trang trải toàn bộ hoặc một phần chi phí hoạt động cho chính phủ gắn liền với việc sử dụng phương tiện, và c) phí tắc nghẽn để trang trải chi phí gây ra bởi một người sử dụng tăng thêm đối với những người sử dụng khác. Một cách khác nhưng cũng tương đương như vậy để ta nghĩ cách xác định phí sử dụng là xem thử một nhà sản xuất riêng lẻ sẽ định giá như thế nào dựa trên chi phí của họ, bao gồm định phí và biến phí. Đó là phương pháp mà một nhà độc quyền tự nhiên sẽ áp dụng.

⁷ Ở sản lượng Q_Z , lợi ích biên đối với người sử dụng sau cùng là c_0 , bằng với chi phí biên mà người sử dụng đó gây ra cho những người sử dụng khác.

⁸ Các ví dụ về định giá tắc nghẽn đối với đường bộ và xa lộ được thảo luận trong chương 20.

Phí sử dụng với độc quyền tự nhiên. Một nhà độc quyền tự nhiên sẽ xuất hiện nếu việc sản xuất ra một hàng hóa hay dịch vụ nào đó có sinh lợi tăng dần theo qui mô, cho nên chi phí bình quân dài hạn sẽ liên tục giảm dần khi sản lượng tăng lên, như biểu thị trong hình 8-4. Chúng ta có chi phí bình quân giảm dần khi có chi phí đầu tư hay chi phí cố định (định phí) rất lớn so với biến phí. Định phí bình quân giảm dần khi định phí được phân bổ cho những mức sản lượng ngày càng lớn, và định phí bình quân giảm dần (kết hợp với chi phí biên tương đối nhỏ) sẽ làm cho tổng chi phí bình quân cũng giảm dần. Tổng chi phí bình quân luôn luôn giảm dần khi sản lượng tăng và chi phí biên luôn luôn nhỏ hơn chi phí bình quân. Điều này lẽ tự nhiên sẽ dẫn đến độc quyền vì một mức sản lượng bất kỳ có thể được sản xuất tại một công ty lớn với chi phí bình quân thấp hơn so với tại một số công ty nhỏ hơn.

Hình 8-4



Có thể nói rằng, bối cảnh chi phí này là đặc điểm của hầu hết các công ty cung ứng tiện ích công cộng như điện, khí thiên nhiên, cấp thoát nước, và các dịch vụ giao thông công cộng, nhưng cũng có thể áp dụng cho nhiều phương tiện khác do chính quyền tiểu bang và địa phương cung ứng bao gồm các công viên, bờ biển, đường bộ, cầu, sân bay và các phương tiện khác. Trong tất cả các trường hợp này, chi phí cố định (chi phí đầu tư) tương đối lớn so với biến phí (chi phí hoạt động), và phương tiện có một khía cạnh đặc thù nào đó tạo ra thế lực độc quyền. Do đó, phương pháp thông thường là chính phủ trao cho một công ty tư nhân đặc quyền đối với một thị trường nhất định và sau đó chính phủ sẽ điều tiết giá cả, hoặc chính phủ trở thành nhà sản xuất trực tiếp.

Việc ấn định một mức giá hay phí hiệu quả trong trường hợp sinh lợi tăng dần theo qui mô gặp phải một mối mâu thuẫn cố hữu. Nếu giá được ấn định bằng với chi phí biên (như tại điểm P_2), thì giá sẽ thấp hơn chi phí bình quân, và công ty hay cơ quan hoạt động không thể trang trải toàn bộ chi phí. Công ty hay cơ quan sẽ bị lỗ hay bị thâm hụt. Nếu giá được ấn định bằng với chi phí bình quân tại P_1 , để công ty hay cơ quan nhà nước có thể thu hồi cả chi phí hoạt động và chi phí cố định, thì giá sẽ cao hơn chi phí biên, làm cho phương tiện được sử dụng dưới mức hiệu quả. Đôi khi người ta cho rằng chính phủ nên ấn định hay cưỡng chế thi hành một mức giá bằng với chi phí biên, và chính phủ sẽ dùng số thu thuế tổng quát để bù đắp phần thiệt hại tài chính gây ra. Đó có thể là một chiến lược tính phí sử dụng thích hợp nếu mọi người đều đóng góp cho chi phí đầu tư, và người sử dụng chỉ thanh toán cho phí hoạt động mà thôi. Nhưng điều đó cũng dẫn đến phi hiệu quả do tình trạng phi hiệu quả cố hữu mà thuế sẽ tạo ra để bù đắp thua lỗ hoạt động của đơn vị. Trong thực tiễn, qui định đối với các đơn vị cung ứng tiện ích công cộng thường giải quyết vấn đề dựa trên những giải pháp mà thực chất là ấn định một mức phí

vừa bằng với chi phí bình quân – ví dụ như tại P_1 – cho phép đơn vị vừa đủ thu hồi chi phí và nhận được lợi nhuận bình quân.

Một giải pháp khả dĩ và thường được vận dụng trong thực tiễn trước khó khăn này là ấn định một mức **giá gồm hai thành phần**, nghĩa là tính những mức giá khác nhau ứng với những số lượng dịch vụ khác nhau. Ví dụ, trong hình 8-4, người ta có thể ấn định mức giá P_3 cho những mức sản lượng dưới Q_3 và mức giá P_2 cho những mức sản lượng cao hơn Q_3 . Vì mức phí tính cho những đơn vị sản lượng biên bằng với chi phí biên, nên tổng mức tiêu thụ sẽ bằng với sản lượng hiệu quả là Q_2 . Nhưng nhà sản xuất có thể tránh được những khoản lỗ hoạt động vì sự phân biệt giá cả như vậy sẽ tạo ra doanh thu nhiều hơn so với khi tính một mức giá duy nhất. Với mức giá có hai thành phần, doanh thu là:

$$P_3Q_3 + P_2(Q_2 - Q_3)$$

Hay

$$(P_3 - P_2)Q_3 + P_2Q_2$$

Doanh thu này lớn hơn doanh thu đạt được khi tính một mức giá duy nhất là P_2Q_2 .

Việc định giá hai thành phần tranh thủ được sự kiện là một số người tiêu dùng sẵn lòng trả mức giá cao hơn chi phí biên cho cái được gọi là “những đơn vị sản lượng dưới biên” (những đơn vị sản lượng được mua khác với đơn vị cuối cùng). Giá hai thành phần giúp nhà sản xuất có thể thu về được phần nào thặng dư tiêu dùng, cho phép nhà sản xuất tính mức giá bằng chi phí biên cho những đơn vị sản lượng biên và vẫn trang trải được toàn bộ chi phí. Với mức giá P_2 duy nhất, người tiêu dùng được hưởng một khoản thặng dư thể hiện qua diện tích tam giác ACE. Với mức giá hai thành phần bao gồm P_2 và P_3 , thặng dư của người tiêu dùng nhỏ hơn, thể hiện qua diện tích các tam giác ABF và BCD. Hình chữ nhật BDEF tiêu biểu cho doanh thu tăng thêm đối với nhà sản xuất.

Dĩ nhiên, không có lý do gì khiến mức giá dưới biên nhất thiết phải được ấn định bằng P_3 ; mức giá đó phải được chọn nhằm tạo ra đủ số thu tăng thêm để trang trải chi phí hoạt động của nhà sản xuất, nếu có thể. Thật ra, mức giá dưới biên chỉ có thể áp dụng cho đơn vị tiêu thụ đầu tiên, thực chất đóng vai trò như một kiểu tính phí tiếp cận. Trong trường hợp hình 8-4, điều đó có thể dẫn đến việc tính mức giá A đô-la cho đơn vị đầu tiên và giá P_2 cho tất cả các đơn vị tiếp theo. Điều này tương đương với việc ấn định một mức phí tiếp cận để trang trải chi phí đầu tư và sau đó ấn định một mức phí khác để bù đắp chi phí hoạt động.

Giá hai thành phần kiểu này hiện khá phổ biến, nhưng việc áp dụng kỹ thuật có thể được mở rộng cho trường hợp các khoản phí sử dụng khác. Nhiều hệ thống nước công cộng tính phí tiếp cận cố định hàng tháng cũng như một khoản phí sử dụng tính trên số ga lông nước tiêu thụ. Phí tiếp cận là mức giá thứ hai về thực chất được áp đặt cho ga lông nước đầu tiên tiêu thụ và đóng vai trò trang trải chi phí cố định. Một số hệ thống giao thông công cộng cũng bán vé thông hành cho phép người sử dụng trả một mức phí cho mỗi lần sử dụng thấp hơn so với những người không có vé thông hành. Những người mua vé thông hành thực chất là trả một mức giá cao hơn cho đơn vị sử dụng đầu tiên trong mỗi kỳ (đơn vị sử dụng dưới biên) và một mức giá thấp hơn (thường là bằng không) cho tất cả những đơn vị sử dụng tiếp theo (đơn vị sử dụng biên). Cũng không khó gì để nghĩ ra một số ứng dụng tiềm năng khác của phí sử dụng thuộc loại này. Một hệ thống thu gom rác thải có thể ấn định một khoản phí tiếp cận hàng tháng ngoài một

khoản phí nhỏ tính trên một đơn vị hay một túi rác thu gom, hay một bãi đậu xe công cộng có thể tính phí đậu xe hàng giờ thấp hơn dành cho những người có mua vé tháng.

Giá hai thành phần cũng có ý nghĩa ngay cả khi chi phí biên của một người sử dụng tăng thêm bằng không (0). Trong trường hợp đó, mức giá đầu tiên giúp thu hồi chi phí cố định và mức giá thứ hai (phí sử dụng biên) bằng không (0). Một số công viên giải trí tư nhân (bao gồm công viên Disney) định giá theo cách này, tính một khoản phí vào cửa duy nhất và không tính phí thêm cho mỗi lần sử dụng. Tương tự, Sở Tài nguyên thiên nhiên Michigan cho phép người sử dụng mua một vé năm để vào cửa các công viên tiểu bang Michigan với giá 20 đô-la, cho phép các chủ phương tiện được vào cửa không hạn chế mà không phải trả thêm cho tất cả các công viên trong tiểu bang trong năm đó. Do đó, những người mua vé năm trả 20 đô-la cho lần vào cửa đầu tiên trong một năm và một mức giá bằng không cho tất cả những lần vào cửa khác. Không có một tấm vé năm như vậy, mỗi lần vào cửa phải tốn 3,50 đô-la.⁹

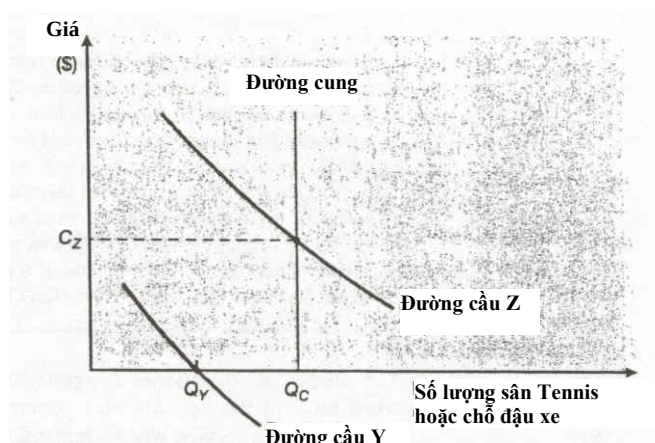
Ta cũng có thể dễ dàng bổ sung thêm một khoản phí tắc nghẽn vào mức giá hai thành phần khi thích hợp. Ví dụ, đối với những người mua vé tháng với giá 10 đô-la, một hệ thống giao thông công cộng có thể tính 0,50 đô-la một lần sử dụng trong những giờ không cao điểm (so với 1 đô-la cho những người không có vé tháng) và 1 đô-la trong những giờ cao điểm (so với 1,50 đô-la). Hay một bãi đậu xe có thể bán vé năm với giá 20 đô-la, cho phép được sử dụng bãi đậu xe miễn phí vào những ngày trong tuần, nhưng nếu sử dụng vào ngày cuối tuần thì phải trả thêm một khoản phí là 1 đô-la. Trong cả hai trường hợp, giá biên tăng thêm vào những lúc nhu cầu cao tiêu biểu cho phí tắc nghẽn biên.

Ứng dụng 8-1. Định giá trong những sân quần vợt tắc nghẽn

Tại một trường đại học, chính sách của nhà trường là không tính phí cho sinh viên và các thành viên trong khoa bất kỳ một khoản phí sử dụng nào đối với sân quần vợt, lập luận là việc sử dụng các phương tiện của nhà trường sẽ được miễn phí cho những người đã đóng học phí hay những người đang làm việc cho nhà trường. Vì trường đại học này nằm trong một thành phố miền bắc và vì sân quần vợt nằm bên ngoài, nên chính sách này không gây ra vấn đề gì trong suốt một năm học. Nhưng vào mùa thu và đặc biệt là mùa xuân, nhu cầu sử dụng sân tăng cao; việc chờ đợi trong một sân từ 30 đến 60 phút là thường xuyên. Do đó, việc sử dụng sân không còn “miễn phí” nữa, mà được phân bổ cho những người chờ đợi. Có thể nói rằng, những người mà thời gian của họ có giá trị thấp nhất sẽ được sử dụng sân quần vợt nhiều hơn. Trường đại học này không có học kỳ hè và vì thế sân quần vợt được dành cho công chúng trong suốt những tháng hè. Sự khác biệt là ở chỗ một khoản phí sử dụng đã được tính trong mùa hè cho tất cả mọi người – những sinh viên hiện vẫn còn ở lại trong thành phố, các khoa, và công chúng. Không có gì ngạc nhiên, thường có nhiều sân trống trong suốt mùa hè.

⁹ Ngay cả với vé năm này, cũng có một khoản phí hàng ngày cho việc cắm trại trong công viên, chứ không chỉ tham quan mà thôi.

Hình 8-5



Tình huống này được biểu thị trong hình 8-5. Cung sân quần vợt cố định ở mức Q_C , nên chi phí biên bằng không (0) ứng với những mức sản lượng nhỏ hơn Q_C (không tốn thêm chi phí nếu vẫn còn sân trống); tuy nhiên, chi phí biên trở nên rất cao khi tất cả các sân đều được sử dụng (chi phí phục vụ một người sử dụng khác là chi phí xây dựng thêm một sân khác). Khi đường cầu là đường cầu Y , như vào mùa hè trong câu chuyện này, sẽ xảy ra tình trạng dư thừa công suất, và người ta không nên tính một khoản phí nào cả. Khi cầu ở mức cao điểm là cầu Z , một khoản phí sử dụng C_Z sẽ dẫn đến mức sử dụng hiệu quả – chỉ những người nào sẵn lòng trả mức phí C_Z , nghĩa là những người được hưởng lợi ích đáng giá C_Z đô-la nhờ sử dụng sân quần vợt thì mới tham gia chơi trên sân. Với khoản phí này sẽ không có tình trạng dư cầu (cầu vượt quá) đối với phương tiện. Thông qua tính một mức phí trong suốt mùa hè khi nhu cầu thấp (khi nhà trường không tổ chức học) với nỗ lực tạo ra số thu từ công chúng, các phương tiện của nhà trường đã bị lãng phí nếu nhìn từ góc độ xã hội. Bằng cách không tính phí trong suốt mùa xuân, khi nhu cầu cao, nhà trường đã ngầm quyết định phân bổ những sân quần vợt khan hiếm thông qua sự chờ đợi của người có nhu cầu – điều thường được gọi là *ai đến trước phục vụ trước*. Cho dù việc phân bổ thông qua phí hay thông qua sự chờ đợi trao cho một số người tiêu dùng một lợi thế hơn so với những người khác, nhưng trong hệ thống ai đến trước phục vụ trước này, những người chơi quần vợt tiềm năng sẽ không biết trước phí tổn họ phải chịu (thời gian chờ đợi) cho đến khi họ tới sân quần vợt.

Người ta có thể tin rằng chính sách thích hợp đối với nhà trường trong trường hợp này là xây dựng thêm sân quần vợt vì nhu cầu tăng cao trong suốt mùa xuân và mùa thu cho thấy rằng sẽ cần có nhiều sân hơn. Nhưng phân tích đó thật sai lầm. Tình trạng dư cầu chẳng qua chỉ vì việc sử dụng sân quần vợt xem ra là miễn phí. Và cho dù sân xây thêm có thể được sử dụng trong những tháng cao điểm, nhưng tình trạng dư thừa công suất càng trầm trọng thêm vào những tháng không cao điểm. Như chúng ta đã thấy trong phần thảo luận về *sản lượng* hiệu quả của phương tiện công cộng, người ta chỉ nên xây dựng thêm sân quần vợt khi những người có nhu cầu sẵn lòng chi trả toàn bộ chi phí xây dựng sân (giả định rằng những sân quần vợt xây thêm chỉ mang lại lợi ích cho người sử dụng trực tiếp. Điều thú vị là phí sử dụng mang lại một phép kiểm định giả thiết này. Phí sử dụng hiệu quả C_Z trong hình 8-5 bằng với lợi ích biên của một sân quần vợt đối với người sử dụng. Nếu khoản phí mà cân bằng giữa cung và cầu trở nên đủ lớn để tài trợ cho việc xây dựng thêm một sân nữa, nghĩa là nếu lợi ích biên lớn hơn chi phí biên, thì người ta nên (và có thể) xây dựng thêm một sân quần vợt nữa.

Ứng dụng 8-2. Phí đậu xe và đồng hồ đo thời gian đậu xe

Đây là một ứng dụng tự trắc nghiệm mà bạn có thể dùng để kiểm tra xem thử bạn hiểu về phí sử dụng và sự tắc nghẽn như thế nào. Phần phân tích và đồ thị của ứng dụng 8-1 có thể được áp dụng cho vấn đề đồng hồ đo thời gian đậu xe. Ta hãy xem lập luận sau đây: *Dân chúng đã đóng góp cho việc làm đường và đường phố thuộc về dân chúng. Do đó, người ta nên huỷ bỏ các đồng hồ đo.* Hãy phân tích nhận định trên và giải quyết theo tinh thần của thảo luận trên đây. Nếu không có các đồng hồ đo thời gian đậu xe hay phí đậu xe, theo bạn chỗ đậu xe sẽ được phân bổ như thế nào? Hệ thống phân bổ đó có tốt hơn không? Đối với những ai? Nếu không có phí đậu xe, theo bạn người ta sẽ nhận thấy có nhiều trục trặc hơn hay ít hơn về vấn đề đậu xe? Nếu phí đậu xe được áp dụng, khoản phí đó có nên thay đổi theo địa điểm hay không? Có nên thay đổi theo thời gian trong ngày? Có nên thay đổi theo thời gian trong năm?

Các vấn đề khác về phí sử dụng. Thảo luận lý thuyết cho thấy rằng phí sử dụng thích hợp nhất khi phần lớn lợi ích của một dịch vụ công là thuộc về người sử dụng trực tiếp mà chúng ta có thể xác định được, và nhu cầu của họ đối với dịch vụ này có tính co giãn theo giá. Chúng ta cũng nên lưu ý hai ưu điểm tiềm ẩn khác của phí sử dụng. Nhiều dịch vụ công mang lại lợi ích cho những cá nhân không phải là dân cư của khu vực cung ứng dịch vụ, và phí sử dụng là một cách để những người phi cư trú này chi trả cho những lợi ích mà họ tận hưởng. Và việc người sử dụng trực tiếp chi trả (ít nhất một phần) cho những dịch vụ mà phương tiện mà họ được hưởng lợi có thể thể hiện một kiểu công bằng trong chính sách công, dẫn đến sự đồng thuận nhiều hơn của công chúng trước sự cung ứng những dịch vụ nhất định của chính quyền tiểu bang và địa phương.

Chúng ta cũng nên đề cập đến một số vấn đề tiềm ẩn về phí sử dụng. Đôi khi sự phản kháng phát sinh đối với phí sử dụng dựa trên lập luận rằng phí sử dụng bất lợi đối với những người tiêu dùng có thu nhập thấp. Nhận định này thường đi kèm với nhận định cho rằng thuế tổng quát là dựa trên khả năng đóng góp. Lập luận này dựa trên căn cứ là: thật không công bằng khi việc tiêu thụ dịch vụ công được đặt trên cơ sở thu nhập hay khả năng đóng góp, như được thực hiện khi tuân theo nguyên tắc lợi ích của tài chính công.

Chắc chắn đúng là việc phân bổ một hàng hóa hay dịch vụ bất kỳ theo mức giá bằng tiền sẽ mang lại lợi thế cho những người có nhiều tiền hơn. Nhưng vì đây là quan điểm tổng quát, vấn đề thích hợp là tại sao một dịch vụ công mà chủ yếu mang lại lợi ích cho những người sử dụng trực tiếp lại được xử lý một cách khác biệt hơn so với những hàng hóa và dịch vụ do tư nhân cung ứng chăm sóc sức khỏe hay xe ô tô Lincoln. Một cách giải thích khả dĩ là: dịch vụ là một phương tiện tái phân phối thu nhập, là một trong những vai trò kinh tế cơ bản của chính phủ. Đây là một phần hiển nhiên của lý do tại sao giáo dục tiểu học và trung học gần như được tài trợ hoàn toàn bằng thuế khoá. Giáo dục mang lại lợi ích ngoại tác cho tất cả mọi người trong xã hội, mà một trong những lợi ích đó chính là phương tiện để cải thiện điều kiện kinh tế của người nghèo. Tuy nhiên, chúng ta cũng nên thận trọng, đừng đưa lập luận này đi quá xa. Ví dụ, người ta không thể khẳng định rằng phí sử dụng sân golf công cộng sẽ là một phương thức hết sức hữu hiệu để trợ giúp người nghèo.

Việc tránh né phí sử dụng cũng có thể là một phương cách phi hiệu quả để giúp người nghèo. Một số dịch vụ của chính quyền tiểu bang – địa phương được tiêu thụ bởi những người tiêu dùng có thu nhập cao hơn so với những người có thu nhập thấp. Việc tránh né phương pháp tài trợ bằng phí sử dụng trong những trường hợp này để trợ giúp người tiêu dùng có thu nhập thấp trên thực tế lại có thể làm lợi cho người tiêu dùng có thu nhập cao với mức độ nhiều hơn. Cách làm hiệu quả hơn là chính phủ tính phí sử dụng cho tất cả mọi người, và thực hiện một kiểu

hỗ trợ trực tiếp nào đó, hoặc trợ cấp thẳng cho người tiêu dùng có thu nhập thấp bị tác động bởi khoản phí sử dụng đó.

Một vấn đề tiềm ẩn thứ hai về phí sử dụng là trong một số trường hợp, chi phí quản lý (đối với chính phủ) và chi phí tuân thủ (đối với người tiêu dùng) của việc thu phí đủ lớn để bù trừ lợi ích kỳ vọng về hiệu quả đạt được thông qua phí sử dụng so với phương pháp tài trợ bằng thuế. Thông thường, chi phí quản lý bao gồm chi phí đo lường khối lượng sử dụng, ra hoá đơn cho người sử dụng, và thu phí, còn chi phí tuân thủ bao gồm tình trạng chậm trễ tại các trạm thu phí cầu đường, và chi phí về thời gian và chi phí bưu điện của việc thực hiện thanh toán theo yêu cầu. Do đó, ngoài những điều kiện cần thiết khác, việc tài trợ bằng phí sử dụng chỉ thuyết phục khi có sẵn một phương tiện thu phí với chi phí hợp lý. (Ví dụ, những ưu điểm và nhược điểm của các phương pháp quản lý phí sử dụng xa lộ khác nhau sẽ được thảo luận trong chương 20.)

Ứng dụng của phí sử dụng

Phần này sẽ thảo luận khả năng ứng dụng của phí sử dụng đối với 4 loại dịch vụ công ích cụ thể ở cấp chính quyền địa phương – giáo dục sau đại học, cấp thoát nước, thu lượm rác và khu công viên. Chương 20 sẽ thảo luận về phí sử dụng liên quan đến ngành giao thông, còn các khoản phí bù đắp cho phí hạ tầng phát sinh trong quá trình tăng trưởng và phát triển kinh tế sẽ được đề cập ở chương 22.

Tài trợ cho giáo dục đại học

Đối với phần lớn độc giả của cuốn sách này, đặc biệt là những người đang theo học các trường cao đẳng, đại học công lập thì học phí được biết đến nhiều nhất trong số những khoản phí sử dụng được tính ở cấp địa phương và là một loại phí mang ý nghĩa rõ rệt nhất về mặt cá nhân cũng như học thuật. Ở Mỹ, học phí thường chiếm từ 20-40% chi tiêu của các trường đại học và cao đẳng công lập, trong khi phần còn lại được chi từ nguồn thuế của tiểu bang (đối với các trường cao đẳng cộng đồng đôi khi nguồn chi cũng từ các khoản thuế địa phương). Tuy nhiên, mức độ phụ thuộc vào học phí là rất khác nhau giữa các bang, thật vậy trong nhiều năm một số bang đã cung cấp giáo dục miễn phí cho các cư dân có khả năng theo học. Điều này hiển nhiên dẫn đến một câu hỏi là liệu sinh viên trường công lập có nên trả nhiều hơn (hay ít hơn) một phần chi phí giáo dục đại học của họ hay không và những khoản phí này nên được cơ cấu như thế nào. Những ai lập luận rằng học phí (hay phí sử dụng khác) cần phải có vai trò quan trọng hơn trong việc tài trợ cho giáo dục bậc đại học thường gợi ý rằng phần lớn lợi ích của việc giáo dục này đều trực tiếp thuộc về các sinh viên theo học dưới hình thức lương bổng cao hơn, việc làm danh tiếng hơn và những thông tin hỗ trợ cho mọi khía cạnh cuộc sống của những cá nhân đó. Hơn nữa, vì có thể xác định trực tiếp những người thụ hưởng này nên người ta có thể thu những khoản phí trên với chi phí thấp (thực chất chi phí tăng thêm bằng không cho mỗi khoản học phí được thu), và dễ dàng ngăn chặn việc sử dụng nếu sinh viên không đóng học phí. Với quan điểm này, giáo dục bậc đại học dường như đáp ứng được tất cả những trắc nghiệm về khả năng tài trợ đáng kể của phí sử dụng. Nhưng ít nhất có 4 vấn đề cho thấy quan điểm này không đầy đủ.

Thứ nhất, các tổ chức giáo dục đại học công thường tạo ra những công trình nghiên cứu và dịch vụ công ngoài công tác đào tạo sinh viên, dù rằng ba sản phẩm đầu ra này rõ ràng có liên quan đến nhau. Ngay cả khi có người cho rằng tất cả những lợi ích của thành phần đào tạo của sản phẩm đầu ra đều thuộc về sinh viên, thì các thành phần nghiên cứu và dịch vụ công của đầu ra vẫn mang lại lợi ích cho toàn xã hội và do đó phải được nhà nước tài trợ thỏa đáng. Thật vậy, nghiên cứu khoa học thuần túy vẫn thường được xem là hàng hóa công kinh điển; những khám

phá, một khi đã được thực hiện, có thể được bất kỳ ai sử dụng với chi phí biên cho xã hội là zero. Nghiên cứu và dịch vụ công do đó cần được tài trợ bởi toàn bộ xã hội và không chỉ trực tiếp từ sinh viên mà thôi.

Điều vẫn còn phải xác định là phần nào trong sản phẩm đầu ra của giáo dục đại học là nghiên cứu và dịch vụ khi so với mảng đào tạo, một thành phần chắc chắn là khác biệt tùy theo loại hình tổ chức. Ở những trường đại học lớn ở các bang, thành phần nghiên cứu và dịch vụ công thường chiếm ít nhất $\frac{1}{2}$ việc làm của đội ngũ giảng viên, và tương tự là ít nhất $\frac{1}{2}$ sản phẩm đầu ra của các trường này. Ngược lại, sản phẩm của các trường cao đẳng cộng đồng, thì thường chủ yếu là đào tạo. Do đó, mức độ phụ thuộc vào phí sử dụng (học phí) phù hợp có thể lớn hơn đối với những tổ chức chủ yếu tập trung đào tạo, so với những tổ chức kết hợp cả đào tạo lẫn nghiên cứu. Thật vậy, những khoản trợ cấp nhà nước dành cho 4 năm đại học thường lớn hơn so với hai năm cao đẳng.

Thứ hai, sinh viên vốn đã gánh một phần chi phí xã hội dành cho hoạt động đào tạo đại học lớn hơn so với kết quả đối chiếu giữa học phí và chi tiêu của nhà nước. Dưới đây là một tính toán mang tính giả thuyết nhưng có thể minh họa về chi phí xã hội và tư nhân của việc giáo dục đại học đối với một sinh viên.

Ví dụ 8-1. Chi phí kinh tế trên một sinh viên của giáo dục bậc cao

Chủng loại	Social Cost (\$)	Student Cost (\$)	Percentage
Giảng dạy	\$15,000	\$5,000	33%
Sách vở, tư liệu, giao thông	1,000	1,000	100
Thu nhập bị bỏ lỡ	10,000	10,000	100
Tổng	26,000	16,000	61.5

Chi phí giảng dạy, về cơ bản là chi tiêu của trường đại học hay cao đẳng trên mỗi sinh viên, được giả định là 15 ngàn đô-la, trong đó $\frac{1}{3}$ lấy từ học phí. Chi phí sách giáo khoa, văn phòng phẩm và đi lại cho thấy chi tiêu trên những khoản mục này sẽ lớn hơn nếu sinh viên không học đại học. Do đó, những chi phí này chính là chi phí cơ hội của việc chọn học đại học. Tương tự, khoản thu nhập bị bỏ qua thể hiện chênh lệch giữa thu nhập mà sinh viên có thể kiếm được nếu không học đại học và thu nhập mà họ thực nhận. Trong ví dụ trên, 10 ngàn đô-la là khoản thu nhập xấp xỉ hàng năm của một nhân viên toàn thời gian với tiền công 5 đô-la một giờ, cao hơn mức lương trung bình một chút. Khoản thu nhập bị bỏ qua này là chi phí thực sự của xã hội, ngoài chi phí mà sinh viên phải chịu, vì xã hội đã từ bỏ số hàng hóa và dịch vụ mà công việc của cá nhân này có thể tạo ra, giá trị của chúng có thể ước tính dựa vào phần chi trả cho yếu tố sản xuất. Trong phần minh họa, sinh viên phải gánh hơn 61% chi phí xã hội đối với việc đào tạo đại học công cho họ, mà không phải là 33% có được từ việc so sánh học phí với chi phí đào tạo đại học.

Thứ ba, ngay cả sau khi đã cân nhắc hai vấn đề trên, sự phụ thuộc nhiều hơn vào học phí để tài trợ đào tạo đại học công lập là cần thiết đối với một bang nào đó, thì cũng khó cho các bang hành động một cách đơn phương. Những sinh viên đại học tương lai có thể thay đổi nơi ở theo những bang ít phụ thuộc vào học phí và tránh xa những bang có xu hướng gia tăng sự phụ thuộc vào học phí. Hơn nữa, trong một xã hội liên tục di chuyển, những lợi ích có thể có từ đào tạo đại học cũng không hẳn sẽ thuộc về một bang nào.

Thứ tư, cũng có thể là chi phí đào tạo đại học của việc nhận thêm một sinh viên hay cho phép một sinh viên học thêm – chi phí biên – là gần như bằng không, ít nhất là với một số lượng giới hạn sinh viên tăng thêm nào đó. Nếu trường đại học không quá đông, hay nếu có thể tiếp nhận thêm một sinh viên nữa mà không làm giảm mức độ đào tạo dành cho những sinh viên khác – thì sẽ không hiệu quả khi tính một mức giá biên là dương. Hiển nhiên, giải pháp cho vấn đề này có thể là một mức giá gồm hai phần, một khoản học phí cố định hằng năm hoặc mỗi học kỳ và một khoản phí thấp hơn hoặc bằng 0 cho mỗi lớp hoặc tín chỉ nhận được. Khoản học phí cố định có thể bù cho những chi phí cố định của trường mà không cản trở sinh viên học thêm những môn khác.

Lập luận được nêu lên nhằm chống lại sự phụ thuộc nhiều hơn vào học phí – cho rằng điều đó sẽ ngăn cản nhiều sinh viên có thu nhập thấp hơn đi học đại học – cũng có thể có sai sót. Có bằng chứng cho thấy sinh viên đại học, cả ở trường công, phần lớn là từ những gia đình có thu nhập cao hơn (cao hơn trung vị); hay ít ra là tỉ lệ sinh viên học đại học gia tăng theo thu nhập của gia đình. Khi đó tiếp tục duy trì mức độ phụ thuộc vào học phí thấp đối với tất cả sinh viên cũng có nghĩa là mang lại những lợi ích đáng kể cho những sinh viên rõ ràng không nghèo.

Nếu mối quan tâm là sự công bằng, thì có một cách thay thế cho việc ít phụ thuộc vào học phí hay phí sử dụng nói chung là sự hỗ trợ có định hướng đối với những người tiêu dùng có thu nhập thấp. Dĩ nhiên, trong thế giới đại học người ta đã làm điều này, các bang hoặc trường đại học có thể định ra mức học phí hợp lý trên cơ sở những lợi ích và chi phí xã hội ghi nhận được, và sinh viên có thu nhập thấp có thể được hỗ trợ theo hình thức viện trợ tài chính trên cơ sở thu nhập. Phương pháp này có khả năng hiệu quả hơn trong việc cải thiện sự công bằng vì viện trợ chỉ được trao cho những người tiêu dùng mà xã hội cho rằng xứng đáng và cần được hỗ trợ.

Tài trợ cho các dịch vụ cấp thoát nước

Tiền sử dụng nước là phổ biến, do việc cấp nước là do chính quyền địa phương hay một công ty cấp nước tư nhân thực hiện. Các khoản này thực chất bao hàm, một cách rõ ràng hay ngầm định, ba loại phí riêng biệt – phí kết nối đường ống, phí đầu tư hay phân phối và phí cung cấp nước. Phí cấp nước chủ yếu nhằm bù đắp chi phí biên của mỗi gallon nước tăng thêm và do đó hay nhất là tính trên lượng nước sử dụng. Việc sử dụng đôi khi được tính xấp xỉ theo số đơn vị nước hay số người trong mỗi căn hộ, nhưng việc sử dụng đồng hồ nước để tính số gallon nước thực dụng là phổ biến hơn cả. Giả sử chi phí biên của mỗi gallon nước là không đổi, đối với nhiều người điều này là hợp lý trừ một số đối tượng sử dụng thuộc các ngành đặc biệt, thì một khoản phí sử dụng có thể được tính toán từ mức sử dụng được ghi nhận và một khoản phí thích hợp không đổi trên mỗi gallon.

Phí đầu tư và phân phối thường là cố định, có thể phụ thuộc vào vị trí hay kích thước (diện tích mặt tiền) của ngôi nhà. Phí tính theo diện tích mặt tiền chủ yếu nhằm thể hiện chi phí tăng thêm của ống nước, khi mà chi phí phân phối phụ thuộc vào mật độ người sử dụng. Người ta đôi khi lập luận rằng những khoản phí phân phối này cũng cần phụ thuộc vào khoảng cách từ nguồn cung cấp, dù rằng việc ứng dụng khái niệm này là không dễ. Vị trí của nguồn cấp nước, nhà máy xử lý nước là không cố định mà do chính phủ chọn lựa. Thật vậy, vị trí đó có thể thay đổi sau khi nhiều người tiêu dùng đã chọn xong nơi ở của mình. Hơn nữa, dù nhà máy mới và tách biệt khỏi nguồn nước sẽ kéo theo chi phí dịch vụ tăng thêm khi phải chạy thêm những đường ống cấp nước mới, thì việc có thêm một nhà máy nữa kế cận nhà máy hiện có cũng chỉ đòi hỏi phải mở rộng đường ống mà thôi (trừ khi bắt buộc phải có một tuyến đường ống hoàn toàn mới và lớn hơn). Thực tế, khoản phí này hầu như là cố định và căn cứ theo diện tích mặt tiền nhà.

Người sử dụng nước thường được tính tiền theo chi phí kết nối trực tiếp vào hệ thống cấp nước. Phí kết nối một lần duy nhất này có thể phụ thuộc vào số chiều dài cần thiết của ống nước hay là một khoản cố định phản ánh chi phí cố định to lớn của nhà máy.

Các phân tích phí sử dụng khả dĩ đối với dịch vụ thoát nước cũng tương tự như cấp nước (đúng vậy vì việc thải nước là kết quả của việc tiêu dùng nước); chi phí phụ thuộc vào lượng và loại nước thải cũng như kích cỡ và vị trí của ngôi nhà. Tuy nhiên, cách đo lường khối lượng nước thải thực chất không phổ biến, trừ trường hợp đối với một số nhỏ sử dụng công nghiệp nhất định. Rõ ràng, dụng cụ đo nước thoát là tương đối đắt so với dụng cụ đo nước cấp. Cách thông thường chủ yếu đối với người dân là giả định luồng nước thải bằng một tỉ lệ nhất định lượng nước tiêu dùng và tính phí sử dụng thoát nước từ số gallon đó với một khoản phí nhất định trên mỗi gallon. Hiển nhiên, không có lý do gì để khoản phí trên mỗi gallon nước thoát phải bằng với phí trên mỗi gallon nước cấp. Phương pháp này không cho phép sự khác nhau giữa những người sử dụng trên cơ sở mục đích, nhưng nó vẫn có thể là chọn lựa tốt nhất khi xét đến chi phí đo lường.

Những khoản phí này thường được thu qua hóa đơn hàng tháng hay quý, hóa đơn tiền điện, khí đốt hay điện thoại cũng vậy. Phí cấp thoát nước thường được tính trên cùng một hóa đơn và phí đầu tư/phân phối có thể được kết hợp thành một khoản duy nhất trên mỗi chiều dài mặt tiền, được trả theo phí dịch vụ hàng tháng hay gộp vào phí tính theo gallon.

Một nghiên cứu của Randolph Martin và Ronald Wilder (1992) cho thấy tác động tiềm ẩn đối với việc sử dụng nước của người dân do tính phí sử dụng. Sử dụng số liệu hàng tháng của các hộ gia đình từ Columbia, Nam Carolina vào những năm 1980, họ ước tính độ co giãn theo giá của cầu về nước cấp nằm trong khoảng $-0,3$ và $-0,6$, khi giá được tính theo mức phí trên mỗi gallon nước cấp và thoát. Nếu giá được tính bình quân theo toàn bộ hóa đơn trên mỗi đơn vị nước, thì độ co giãn ước lượng trong khoảng $-0,5$ và $-0,7$. Theo kết quả này, cầu về nước là co giãn theo giá nhưng không hoàn toàn, do đó người dân sẽ giảm mức tiêu dùng khi phí sử dụng được áp dụng. Khi xét đến độ lớn của các giá trị co giãn tính được, các tác giả kết luận rằng những kết quả này là nhất quán với quan điểm cho rằng các hộ gia đình thường phản ứng trước tổng số trên hóa đơn tiền nước cấp và thoát, thay vì chỉ với mức giá biên mà thôi”.

Tài trợ cho dịch vụ thu lượm rác

Có một giải pháp sáng tạo cho vấn đề tính toán trên và được nhiều địa phương sử dụng là buộc tất cả rác thải phải được bỏ vào những túi rác đặc biệt do chính quyền cung cấp. Thông thường các loại bao này được thiết kế theo các màu đặc biệt và có dấu hiệu riêng. Giá bán mỗi bao không chỉ bao gồm chi phí sản xuất ra chúng mà còn tính luôn cả chi phí tiêu hủy bao. Cách làm này sẽ tránh được chi phí giám sát việc sử dụng cách đo lường lẫn động cơ đẩy chi phí sang nhà hàng xóm. Tuy nhiên, người sử dụng sẽ tốn chi phí tuân thủ vì họ phải sắp xếp để mua những túi rác đặc biệt. Để hỗ trợ quá trình này và làm giảm chi phí tuân thủ, chính quyền địa phương có thể cho phép các nhà bán lẻ tự nhân bản những túi rác này thay vì chỉ cung cấp tại các văn phòng cơ quan nhà nước dù rằng sẽ gặp rắc rối về hàng giả. Phương pháp này cũng có thể được mở rộng để đưa ra những mức phí khác nhau cho các loại rác thải khác nhau (ví dụ chai và hộp thiếc so với giấy) bằng cách cung cấp các loại túi có màu khác nhau với giá khác nhau. Như đã đề cập, chính quyền cũng có thể thu một khoản phí tiêu hủy cố định hàng tháng hay hàng năm để cho phép tham gia vào hệ thống sử dụng túi như trên.

Cũng cần hiểu rằng bất kỳ khoản phí sử dụng nào được tính trên cơ sở lượng rác thực đều khiến người tiêu dùng có động cơ né tránh khoản phí bằng cách xả rác bừa bãi và tạo ra một chi phí tương ứng về phía chính quyền để đảm bảo việc thực thi. Chẳng hạn, việc xả rác bất hợp pháp có thể diễn ra ở những khu đất trống, khu rác thải kinh doanh, hoặc ở hệ thống cống rãnh. Có khả năng phí tổn của những ngoại tác này sẽ lớn hơn bất kỳ lợi ích nào thu được từ khoản phí thu gom rác. Mặt khác phí sử dụng tính theo số lượng cũng khuyến khích người tiêu dùng tránh rác thải thông qua quy trình tái sinh, sử dụng thùng rác có thể hoán đổi, thay thế vật liệu sử dụng nhiều lần cho vật liệu sử dụng một lần (chẳng hạn khăn vải thay cho khăn giấy). Một cách làm khác là áp dụng một khoản phí lên các nhà sản xuất hay bán hàng, khiến họ phải thay đổi bao bì hoặc bản chất của sản phẩm, chẳng hạn bang Arizona đang xem xét một khoản thuế đánh vào tờ giấy. Cách làm khác là hoàn trả chi phí tiêu sinh cho người tiêu dùng nếu sản phẩm được tái sinh ví dụ như chai lọ và các loại hộp.

Mặc dù ít có nghiên cứu cụ thể về vấn đề này, vẫn có những bằng chứng cho thấy việc định giá đơn vị trong thu gom chất thải rắn giúp làm giảm lượng chất thải này, đặc biệt khi các khoản phí được đi kèm với một chương trình tái sinh. Marie Miranda và các đồng nghiệp (1994) đã xem xét những kết quả của việc định giá đơn vị đối với chất thải rắn đô thị ở 21 thành phố. Họ nhận thấy “mỗi thành phố được nghiên cứu đều công bố lượng chất thải ở các bãi rác giảm đi đáng kể những năm sau khi áp dụng cách tính giá đơn vị. Nhìn chung, mức giảm bình quân tính theo khối lượng ở các bãi rác là 40%, cao nhất là 74% và thấp nhất là 17%”. Sự giảm đi này là kết quả của việc áp dụng phí đơn vị trên mỗi túi rác trong khoảng từ 0,68 đô-la đến 2 đô-la. Hơn nữa, ngoài một thành phố ra thì còn lại đều vận dụng một chương trình hiện hữu hay chương trình mới để thực hiện song song với việc định giá đơn vị. Quan trọng hơn, kinh nghiệm của những thành phố áp dụng phương pháp định giá đơn vị sớm nhất cho thấy lượng rác thải vẫn tiếp tục giảm đi.

Phí thu gom rác phụ thuộc vào loại rác và mật độ cũng như vị trí của người sử dụng dịch vụ. Hiển nhiên, việc thu gom đòi hỏi phải có xe chuyên dụng hay tăng chuyên (ví dụ, thu gom vật dụng lâu bền của gia đình như tủ lạnh) cần phải được tính phí đặc biệt. Tuy nhiên, thực tế không cho thấy rõ liệu việc không thu thêm những khoản phí đó có gây tổn thất về hiệu quả hay không, việc dọn dẹp những sản phẩm lâu bền đó có lẽ không ảnh hưởng đến chi phí tiêu hủy. Khi đó cơ sở cho những khoản phí thu gom đặc biệt này phải là sự công bằng. Chi phí thu gom thường xuyên, mặt khác lại phụ thuộc nhiều vào thời gian và mật độ của người tiêu dùng. Sẽ mất nhiều thời gian hơn để thu gom rác ở một khu vực cư dân có nhà cửa dàn trải hơn là khu dân cư có nhiều gia đình và rác được tập trung ở một chỗ, có thể là được bỏ vào thùng rác có kích thước đặc biệt lớn hơn. Do đó, cách làm hợp lý mà một số địa phương đã thực hiện là tính phí rác đơn vị thấp hơn đối với các khu chung cư và khu thương mại so với các khu nhà khác.

Trên thực tế, dịch vụ thu gom rác thải được cả nhà nước lẫn tư nhân thực hiện. Trong trường hợp đầu, việc tài trợ bằng thuế tổng quát vẫn phổ biến nhất, cho dù đôi khi người ta vẫn sử dụng một khoản phí cố định trên một đơn vị trong một tháng. Trong số các công ty tư nhân, phí cố định hàng tháng là phổ biến nhất, họ dù phí thường áp dụng cho một lượng dịch vụ tối đa, cố định; nếu có dịch vụ phát sinh thêm thì phải trả thêm phí. Tại nhiều vùng nông thôn, xử lý rác thải vẫn là trách nhiệm của người tiêu dùng cá nhân, hàng tuần họ thường đi đến một địa điểm xử lý hay một phương tiện thu hồi do chính phủ hay một công ty tư nhân quản lý và được tài trợ bằng thuế hay bằng phí xử lý rác.

BÃI BIỂN NARRAGANSETT**VÉ RA VÀO**

Giữ lại vé để ra vào bãi biển trong ngày
**Hy vọng bạn có được một ngày vui ở
Narragansett!**

N^o 015542***Tài trợ cho các công viên nhà nước và các khu vui chơi giải trí.***

Người ta thường thanh toán phí vào cửa cho các phương tiện giải trí tư nhân (như câu lạc bộ bãi biển, hồ bơi, sân quần vợt, và các phương tiện cắm trại). Phí sử dụng tương tự cũng được áp dụng đối với một số công viên, bãi biển, và các phương tiện vui chơi giải trí công cộng như bãi biển Narragansett (đảo Rhode), nhưng xem ra có ba vấn đề quan trọng trong việc hạn chế việc áp dụng rộng rãi phí sử dụng của chính quyền tiểu bang – địa phương trong những lĩnh vực này.

Thứ nhất, người nộp thuế thường nghi ngờ tính công bằng của việc tính phí sử dụng những phương tiện công cộng đã được hình thành bằng số thu thuế tổng quát, họ cho rằng những phương tiện đó đã được thanh toán rồi và vì thế phải được cung ứng “miễn phí” cho tất cả những người nộp thuế. Một phần quan điểm này phản ánh tình trạng hiểu lầm về sự khác biệt giữa chi phí đầu tư cố định hay chi phí tiếp cận và chi phí hoạt động biến đổi (biến phí hoạt động). Cả hai loại phí này phải được thanh toán bằng cách nào đó, và việc tính chi phí đầu tư cố định cho tất cả mọi người, đồng thời tính chi phí hoạt động cho người sử dụng có thể là việc làm có ý nghĩa. Quả thật, người ta có thể hỏi liệu có công bằng không khi *không* tính chi phí hoạt động cho những người sử dụng trực tiếp khi những dịch vụ này chủ yếu làm lợi cho những người sử dụng này.

Sự phân biệt này và chính sách đưa đến đã được giải thích trong bức thư bộc trực một cách khác thường gửi đến toà soạn của giám đốc sở tài nguyên thiên nhiên của một tiểu bang trình bày trong phần tiêu đề ở đầu chương này. Giám đốc lưu ý rằng tiền trái phiếu sẽ không thanh toán cho chi phí hoạt động, mà chủ yếu được tài trợ bởi người sử dụng. Phí vào cửa của các loại xe cộ và phí cắm trại và các dịch vụ hác dùng để trả lương, bảo dưỡng và thanh toán chi phí hoạt động như tiền điện. Xem ra điều quan trọng, như trong trường hợp này là giải thích với người nộp thuế về loại chi phí nào sẽ được trả bởi tất cả những người nộp thuế và loại chi phí nào sẽ được thanh toán bởi người sử dụng.

Thứ hai, trong một số trường hợp mức sử dụng phương tiện không đủ lớn để bảo đảm phí sử dụng. Ở đây thường có hai áp lực gây ảnh hưởng. Ở những mức sử dụng thấp, có thể không có chi phí hoạt động biên, cho nên mức giá sẽ bằng không. Và ngay cả nếu có một lý do về tính hiệu quả để thu phí sử dụng, thì chi phí của việc thu phí cũng có thể cao tới không thể thực hiện

ứng với mức sử dụng thấp. Thật là vô nghĩa khi trả lương cho nhân viên thu phí đường bộ 5 đô-la một giờ chẳng hạn, trong khi số phí thu được không nhiều hơn số đó.¹⁰

Thứ ba, kết hợp hai vấn đề nói trên, ngay cả nếu có một mức sử dụng vừa đủ, hay có tình trạng đông đúc khiến người ta phải tính phí sử dụng, thì sự tắc nghẽn xem ra lại là nguyên nhân dẫn đến phí sử dụng ít được thông hiểu nhất và thường bị chống đối nhiều nhất. Lý do có thể là bởi người ta không thể xác định được chi phí trực tiếp đối với chính phủ hay cơ quan nhà nước để lý giải cho khoản phí sử dụng. Đúng hơn, lý do dẫn đến khoản phí tắc nghẽn là để định mức sử dụng phương tiện công cộng, trong đó một số người thích một cơ chế định mức khác (ai đến trước phục vụ trước, hay xổ số, hay một bất kỳ cơ chế nào khác) và những người khác phản đối việc sử dụng định mức. Dĩ nhiên, một khả năng là dành riêng tiền thu phí tắc nghẽn cho một quỹ để mở rộng hay cải thiện phương tiện, nhờ đó tạt ra một lý do trực tiếp cho việc thu thêm phí sử dụng. Nhưng cho dù phí tắc nghẽn rất phổ biến trong khu vực tư nhân (giá cao hơn tại những khu giải trí hay công viên vào thời kỳ cao điểm như ngày nghỉ và cuối tuần), việc sử dụng phí tắc nghẽn của chính quyền tiểu bang và địa phương vẫn còn nhiều khó khăn.

So sánh quốc tế¹¹

Vấn đề tính phí sử dụng để tài trợ cho những hàng hóa do nhà nước cung ứng mà có đặc điểm của hàng hóa tư nhân là một vấn đề kinh điển tại nhiều nước, chứ không chỉ ở Hoa Kỳ. Ví dụ, đặc biệt trong thập niên này người ta ngày càng quan tâm nhiều hơn đến việc tài trợ cho dịch vụ cấp nước ở Úc. Năm 1992, Ủy ban Công nghiệp liên bang kiến nghị rằng cơ quan cấp nước tiểu bang và địa phương nên thay đổi hướng tới một hệ thống tính phí sử dụng hoàn chỉnh. Trong hệ thống đó, người tiêu dùng sẽ được tính hoá đơn theo số lít nước sử dụng. Ủy ban đưa ra lập luận dựa trên mối quan ngại về việc sử dụng nguồn nước một cách hiệu quả, cho rằng nếu người tiêu dùng thấy việc sử dụng nước là “miễn phí”, họ có thể sẽ lãng phí nước. Ủy ban nhận định rằng việc tài trợ bằng phí sử dụng “sẽ làm giảm mức tiêu thụ nước và nhờ đó giảm tình trạng xả nước một cách lãng phí và giúp tiết kiệm tài chính thông qua làm chậm lại việc đầu tư mở rộng mạng lưới cấp thoát nước” (Tideman, 1992, trang 9).

Trong quá khứ, dịch vụ cấp nước được tài trợ hàng tháng thông qua một khoản thuế tài sản. Phần lớn người tiêu dùng trả một khoản thuế tài sản nước riêng biệt (giá nước), cho phép họ tiêu thụ nước trong phạm vi định mức hàng năm mà không phải trả tiền. Phí tính thêm sẽ được áp dụng cho lượng nước tiêu thụ vượt quá định mức hàng năm. Nhưng vì định mức này thường khá cao, nên trong hầu hết các trường hợp việc thanh toán tiền nước của một hộ gia đình phụ thuộc vào giá trị của căn nhà hay tài sản chứ không phụ thuộc vào lượng nước tiêu thụ thực tế. Do đó, chẳng có gì ngạc nhiên, nhiều người tiêu dùng sống trong những toà nhà có giá trị cao ủng hộ việc chuyển sang hệ thống tính phí sử dụng vì họ tin rằng thuế tài sản nước của họ cao hơn phí sử dụng nước trực tiếp dựa trên lượng tiêu thụ thực tế.

Một số thay đổi trong việc tài trợ đã xảy ra. Công ty cấp nước Melbourne đã tăng cường áp dụng việc thu phí, hiện chiếm đến 31 phần trăm số thu của họ. Các quan chức ở Melbourne tin rằng có một cơ hội để người tiêu dùng giữ gìn, đặc biệt vì họ ước lượng hơn 40 phần trăm lượng nước tiêu thụ là để tưới tiêu cho các khu vườn và 20 phần trăm dùng trong nhà vệ sinh. Một quan chức chính quyền địa phương ở Adelaide nhận xét rằng việc thảo luận về phí sử dụng

¹⁰ Một cách khác ở đây là một hệ thống tôn trọng tự nguyện để thu phí. Nhưng ngay cả một hệ thống như vậy cũng có thể đòi hỏi phải cưỡng chế thi hành (và chi phí cưỡng chế) trong một lúc nào đó để khuyến khích sự tham gia.

¹¹ Phần này dựa trên tài liệu của Tideman, Deborah, “Áp lực gia tăng đối với nước do người sử dụng trả tiền” *the Weekend Australian*, 3-4/10/1992, trang 9.

đã “làm cho người dân ý thức được giá trị của nguồn lực... Nếu họ lãng phí nước thì họ phải trả tiền cho sự lãng phí đó.”

Nhưng phần lớn lượng nước tiêu thụ ở Úc trên toàn quốc là dùng trong nông nghiệp. Một số ngành nông nghiệp đã phản đối việc tính phí sử dụng nước do lo ngại rằng giá tiêu dùng một số nông sản sẽ tăng và chi phí sản xuất cao hơn có thể làm tổn hại đến khả năng xuất khẩu nông sản của một số nhà sản xuất nông nghiệp, vốn là một phần quan trọng trong nền kinh tế Úc. Ví dụ, phản ứng trước kiến nghị của Ủy ban Công nghiệp, một quan chức trong ngành mía đường lập luận rằng nhiều người trồng mía sẽ phá sản nếu chính quyền bang Queensland thực hiện kiến nghị trên (*Daily Mercury*, 1992, trang 9). Khi đó tình trạng thiếu vắng hệ thống thu phí sử dụng nước chẳng những được khuyến khích và trợ cấp mạnh cho việc tiêu thụ nước của các hộ gia đình, mà còn tiêu biểu cho một khoản trợ cấp dành cho những ngành công nghiệp nhất định.

Kết luận

Phí sử dụng, mức giá mà nhà nước tính cho những dịch vụ hay đặc quyền nhất định và được dùng để thanh toán toàn bộ hay một phần chi phí cung ứng dịch vụ, luôn luôn có vai trò quan trọng, và đã trở nên quan trọng hơn trong thập niên vừa qua. Việc tài trợ bằng cách thu phí sử dụng cần được phân biệt với việc tài trợ bằng thuế tổng quát, vốn không có mối quan hệ gì giữa việc đóng thuế và dịch vụ nhận được. Phí sử dụng tạo ra một động cơ khuyến khích người ta chọn lựa một cách hiệu quả vì người tiêu dùng đứng trước chi phí thực tế của các quyết định tiêu dùng của họ.

Các phương pháp tài trợ có thể được xem là phí sử dụng bao gồm việc thu phí trực tiếp khi sử dụng một phương tiện hay một dịch vụ công cộng, thuế hay lệ phí giấy phép phải nộp để có được một đặc quyền thực hiện một hoạt động nào đó (ví dụ như lệ phí giấy phép câu cá hay lệ phí giấy phép lái xe), và việc tính thuế tài sản đặc biệt dựa vào một dịch vụ cụ thể.

Phí và lệ phí tiêu biểu cho khoảng 17,5 phần trăm số thu ngân sách tổng quát của chính quyền địa phương – tiểu bang vào năm 1991, chỉ tính riêng phí sử dụng truyền thống không thôi đã chiếm gần 14 phần trăm số thu. Giáo dục và bệnh viện là hai nguồn phát sinh phần lớn phí sử dụng của chính quyền tiểu bang – địa phương; bình quân, khoảng 55 phần trăm trong tổng số phí sử dụng trực tiếp của chính quyền tiểu bang – địa phương được xếp vào hai loại này. Tổng phí sử dụng của chính quyền tiểu bang – địa phương, bất kể theo định nghĩa rộng hay hẹp, đều tăng nhanh hơn các nguồn thu ngân sách khác và nhanh hơn mặt bằng giá cả chung từ năm 1980.

Tài trợ bằng cách thu phí sử dụng sẽ càng thuyết phục hơn nếu tỷ trọng lợi ích biên mà người sử dụng trực tiếp được hưởng càng lớn, tỷ lệ lợi ích của dịch vụ hay phương tiện thuộc về người sử dụng càng lớn, nếu người ta có thể dễ dàng xác định được người sử dụng và loại trừ việc sử dụng đối với những người không đóng phí sử dụng (với chi phí hợp lý), và nhu cầu càng co giãn theo giá. Hai ưu điểm tiềm ẩn của phí sử dụng là: đây là một cách để những người phi cư trú phải trả tiền cho những lợi ích mà họ được hưởng và nhận thức về tính công bằng của những người sử dụng phải chi trả cho dịch vụ có thể dẫn đến sự đồng thuận của công chúng về việc cung ứng những dịch vụ nhất định của chính quyền tiểu bang và địa phương.

Sự phản đối phí sử dụng có thể phát sinh trên cơ sở đây là một bất lợi cho những người tiêu dùng có thu nhập thấp và chi phí quản lý (đối với chính phủ) và chi phí tuân thủ (đối với người tiêu dùng) của việc thu phí có thể bù trừ hết những lợi ích kỳ vọng về hiệu quả.

Ngay cả nếu có một khoản chi phí tăng thêm cho chính phủ khi cung ứng dịch vụ cho thêm một người tiêu dùng nữa, thì người tiêu dùng đó cũng gây ra chi phí tắc nghẽn cho những người tiêu dùng khác. Mục đích của phí sử dụng trong những tình huống này là phân bổ nguồn lực khan hiếm giữa những nhu cầu cạnh tranh nhau và mang lại một thước đo nhu cầu đối với việc đầu tư mới.

Về mặt tiềm năng, phí sử dụng có thể được chia thành ba thành phần tách biệt: a) một khoản phí tiếp cận để thu hồi toàn bộ hay một phần chi phí đầu tư; b) một khoản phí sử dụng để trang trải một phần hay toàn bộ chi phí hoạt động của chính phủ gắn liền với việc sử dụng dịch vụ; và c) một khoản phí tắc nghẽn để bù đắp chi phí mà một người sử dụng tăng thêm gây ra cho những người sử dụng khác. Có thể dùng một mức giá gồm hai thành phần để thực hiện điều này; mức giá thứ nhất để trang trải chi phí cố định và mức giá thứ hai (phí sử dụng biên) dùng để bù đắp chi phí hoạt động biên và chi phí tắc nghẽn.

Câu hỏi thảo luận

1. Tại nhiều thành phố lớn, chính quyền quản lý những viện bảo tàng, thư viện và sở thú thường được nhiều người đến tham quan mà không phải là cư dân của thành phố. Họ có thể đến từ các vùng đô thị hay quanh tiểu bang. Có những lý do kinh tế gì lý giải cho việc tài trợ các dịch vụ này bằng cách thu phí sử dụng? Phí sử dụng tiêu biểu cho những vấn đề gì trong những trường hợp này? Hãy xem xét cách thức xây dựng phí sử dụng cho từng dịch vụ này.
2. Giả sử tiểu bang của bạn có một số công viên với những rừng núi hùng vĩ, những bãi biển trắng lệt, và những vùng hoang dã chưa bị tàn phá. Các công viên này được thiết lập và hoạt động trong quá khứ bằng số thu thuế tổng quát của tiểu bang. Bây giờ tiểu bang đề xuất tính một khoản phí vào cửa hàng ngày là 3 đô-la cho một phương tiện giao thông vào cửa, với số thu dành riêng cho quỹ công viên tiểu bang (được dùng cho chi phí hoạt động, cải thiện đầu tư, và xây dựng công viên mới). Tại một buổi điều trần trước công chúng về đề xuất này, một công dân than phiền “Thật là bất công khi yêu cầu người nộp thuế vốn đã đóng góp cho những công viên này bằng tiền đóng thuế của họ, bây giờ lại phải thêm phí sử dụng công viên nữa.” Là giám đốc sở công viên tiểu bang, bạn sẽ trả lời công dân này như thế nào?
3. Giả sử một phần là kết quả của lời than phiền này, đề xuất thu phí sử dụng công viên tiểu bang được xem xét lại để không tính phí cho việc sử dụng công viên từ thứ hai đến thứ sáu, nhưng sẽ tính phí 3 đô-la vào dịp cuối tuần và 10 đô-la vào những ngày nghỉ lễ và nghỉ lễ vào dịp cuối tuần (ví dụ như ngày Thương binh liệt sĩ, ngày Quốc khánh, ngày Quốc tế lao động...). Có một lập luận kinh tế gì để giải thích cho một cơ cấu giá như vậy không? Theo bạn thì cơ cấu giá này có công bằng hơn so với tính cùng một mức phí cho mọi ngày? Cơ cấu giá này có hiệu quả hơn không?
4. Giả sử toà nhà chung cư bạn đang sống ở trường cao đẳng chỉ có một đồng hồ nước cho cả toà nhà. Chủ toà nhà nhận một hoá đơn tiền nước hàng quý từ thành phố dựa trên số ga lông nước tiêu thụ, nhưng mỗi căn hộ không được tính giá một cách tách biệt – chi phí nước thật ra đã bao hàm trong tiền thuê căn hộ. Bây giờ công ty cấp nước quyết định lắp đặt đồng hồ nước riêng cho từng căn hộ và ra hoá đơn riêng chứ không ra hoá đơn cho chủ nhà nữa (vì thế tiền thuê nhà giảm xuống một khoản bằng X đô-la một người xoh tất cả những người thuê nhà). Thành phố thuyết minh cho chi phí của số đồng hồ nước tăng thêm và chi phí của việc ra hoá đơn trên cơ sở là nguồn nước khan hiếm sẽ được sử dụng

một cách hiệu quả hơn. Mức giá của một ga lông nước đối với một người thuê nhà hay một căn hộ trước và sau khi lắp đặt đồng hồ nước mới là bao nhiêu? Theo bạn thì quy trình mới sẽ làm giảm lượng nước tiêu thụ? Nếu thế, sinh viên thuê nhà trong khu chung cư này sẽ có hành vi tiết kiệm nước hơn? Sẽ có lợi ích về mặt hiệu quả kinh tế?