Nhập môn chính sách công

Ghi chú Bài giảng 2

Chính sách công và tư duy phản biện

Ở Mỹ chính sách công vẫn là một ngành học còn rất mới, và ở hầu hết các nước thì lĩnh vực này chỉ mới bắt đầu. Các trường chính sách công, kể cả Trường Harvard Kennedy được thành lập đầu tiên vào thập niên 60. Đây là thời điểm đầy lạc quan về ảnh hưởng tích cực của "các nhà kỹ trị" lên qui trình làm chính sách. Những nhà khoa học xã hội được đào tạo chuyên sâu này, bao gồm nhà kinh tế, khoa học chính trị, xã hội học và luật sư, sẽ làm cho việc hoạch định chính sách trở nên duy lý và hiệu quả hơn. Một trong những mục tiêu của các trường chính sách mới là đào tạo các nhà kỹ trị để chuẩn bị làm công chức, giúp các cơ quan chính phủ trở nên khoa học hơn trong phương pháp làm chính sách.

Quan điểm này được thể hiện rõ nhất ở một trong những cuốn sách tiên phong của kỷ nguyên này, đó là cuốn *The Policy Sciences* (1951) của Harold Lasswell. Sự lạc quan xoay quanh các nhà kỹ trị đạt đỉnh điểm dưới thời Tổng thống John F. Kennedy, khi ông bổ nhiệm một số nhân vật hàn lâm và kinh doanh hàng đầu vào nội các của mình. Nổi tiếng nhất trong số này là Robert McNamara, người đã đưa các chiến lược quản lý thông tin từng sử dụng để điều hành Công ty Ford Motor vào áp dụng cho Bộ Quốc phòng Mỹ. Đến thời Tổng thống Lyndon Johnson, McNamara là người đi đầu ủng hộ chiến tranh ở Việt Nam. Sau này ông lại đổi thái độ chống cuộc chiến và rút lui khỏi chính quyền (sau đó được chỉ định làm Chủ tịch Ngân hàng Thế giới, và giữ vị trí này hơn 10 năm).

Sự thất bại của McNamara trong việc nắm bắt bối cảnh lịch sử và chính trị của cuộc xung đột tại Việt Nam đã chỉ ra yếu điểm to lớn của cách tiếp cận kỹ trị đối với chính sách: Chính sách suy cho cùng là *chính trị*, và được đặt trong bối cảnh chính trị, văn hóa, lịch sử cụ thể. Chính sách tốt đòi hỏi nhiều hơn là những nguyên tắc kinh tế, sự quản lý thông tin phức tạp và các qui trình ra quyết định hợp lý. Nó đòi hỏi năng lực tư duy phản biện, hay khả năng xem xét những giả định đằng sau một ý tưởng một đề xuất chính sách hoặc một lập luận thông thái.

Tư duy phản biện là gì? Về bản chất, tư duy phản biện nghĩa là khả năng xem xét một tình huống hay một vấn đề từ nhiều quan điểm. Tất cả chúng ta đều có quan điểm, tập hợp niềm tin và ý kiến mà chúng ta đúc kết được dựa vào kiến thức nền tảng của mình, trải nghiệm trong cuộc sống và trình độ chuyên môn. Tư duy phản biện có nghĩa là khả năng chất vấn chính niềm tin và ý tưởng không chỉ của người khác mà là của mình. Ví dụ đơn giản, nhiều người Indonesia tin rằng nếu bạn lái một chiếc mô tô mà không mặc

áo khoác thì "gió độc" sẽ vào người và khiến bạn bị bệnh. Họ gọi căn bệnh là "masuk angin" nghĩa là bị trúng gió. Tôi biết nhiều người Indonesia có trình độ cao không bao giờ đi xe máy mà không mặc áo khoác dù trời có nắng nóng đổ lửa, vì họ sợ bị dính masuk angin. Có lẽ họ đã có bằng chứng từ trải nghiệm cuộc sống cho thấy đi xe máy không mặc áo khoác sẽ bị bệnh, và kinh nghiệm này khẳng định niềm tin của họ vào masuk angin. Nền y khoa hiện đại không ghi nhận căn bệnh này. Nhưng có lẽ chúng ta cần một số thử nghiệm và điều tra cẩn trọng trước khi bác bỏ quan niệm trên. Không chỉ người Indonesia cần đánh giá phản biện quan niệm của họ về masuk angin mà người nước ngoài cũng phải đánh giá phản biện chính quan điểm của mình là nó không tồn tại.

Tư duy phản biện đòi hỏi chúng ta phải xem xét kỹ những giả định của chính mình. Khi phân tích chính sách chúng ta đưa ra nhiều giả định khác nhau, nhưng sáng nay tôi muốn tập trung vào bốn loại giả định:

- Giả định về bằng chứng: ta cần loại bằng chứng nào? Bằng chứng của chúng ta là một phần hay đầy đủ? Có chính xác không?
- Giả định về nguyên nhân: Nguyên nhân vấn đề kinh tế hay xã hội là gì? Làm thế nào chúng ta rơi vào tình huống hiện tại?
- Giả định về giải pháp: chúng ta giải quyết vấn đề hiện hữu như thế nào? Giải pháp nào thực hiện được và giải pháp nào không?
- Giả định rập khuôn hay cơ cấu: những thể loại và lý thuyết mà chúng ta dùng để hiểu thế giới có phù hợp không? Điều gì tạo nên một kiến thức hợp lý? Chúng ta xác định những phát biểu sai như thế nào? Ai quyết định cái gì đúng cái gì sai, trên cơ sở nào?

Trong số này, giả định rập khuôn là khó đánh giá nhất vì nó đòi hỏi chúng ta phải thách thức chính thế giới quan và những niềm tin cơ bản nhất của mình.

Ngày 12/08/2010 Bộ Tài chính ban hành thông tư 122/2010/TT-BTC về việc đăng ký và qui định giá sữa. Qui định mới trao quyền cho Bộ trưởng Tài chính và chủ tịch UBND cấp tỉnh thành "áp dụng các biện pháp bình ổn giá" khi giá sữa trong nước tăng nhanh hơn (hay giảm chậm hơn) chi phí đầu vào. Các nhà sản xuất, phân phối và bán lẻ mặt hàng sữa phải đăng ký giá khi hàng hóa này được đưa ra thị trường lần đầu và mỗi khi giá cả thay đổi. Những công ty bị phát hiện vi phạm qui định này sẽ bị cảnh cáo, phạt, thu hồi giấy phép kinh doanh và những hình phạt hành chính khác.

Động cơ chính trị cho chính sách mới này là chính phủ muốn phản ứng trước quan ngại của công chúng về tình hình giá cả sữa bột cho trẻ sơ sinh và trẻ nhỏ. Trong ba năm trước đó, báo chí Việt Nam đã tốn không ít giấy mực viết về câu chuyện tăng giá sữa bột trẻ em. Ví dụ, tháng 4/2009 một số bài viết cho rằng giá sữa ở Việt Nam là "cao nhất trên thế giới", cáo buộc này liên tục xuất hiện trên trang web của Đảng cộng sản Việt

Nam. Tâm điểm hướng vào giá sữa có thể được giải thích một phần do giá sữa bột quốc tế tăng trong năm 2007 và 2008, trực tiếp ảnh hưởng đến giá trong nước vì Việt Nam phụ thuộc vào hàng sữa nhập khẩu. Tuy nhiên, khi giá thế giới giảm trở lại năm 2008 và 2009, thì giá sữa bột trong nước vẫn ở mức cao, gây ra mối nghi ngờ rằng người tiêu dùng đang bị móc túi từ các sản phẩm sữa.

Nhiều câu chuyện đăng báo trên đã không đánh giá phản biện được chất lượng của bằng chứng sử dụng. Cáo buộc cho rằng giá sữa Việt Nam cao nhất trên thế giới là dựa vào ý kiến hơn là dữ kiện được chứng thực. Nguồn tin cho câu chuyện đăng trên VietnamNet trích dẫn trong slide bài giảng là của ôngRaf Somers, Trưởng cố vấn kỹ thuật của Dự án Sữa Việt – Bỉ. Theo *Vietnamnet*, Somers phát biểu trong một hội nghị ở Hà Nội rằng giá sữa ở châu Âu và Nam Mỹ bình quân từ USD0,50 – 0,90 một liter, còn giá sữa ở Việt Nam là ở mức USD1,10. Ông Somers không hề phát biểu trong bài viết của mình rằng giá sữa Việt Nam là cao nhất trên thế giới.

Tương tự, tờ *Saigon Times* trích dẫn phát biểu của bà Vũ Thị Bạch Nga, Trưởng Ban bảo vệ người tiêu dùng thuộc Cục Quản lý cạnh tranh của bộ Công Thương, cho rằng giá sữa nội địa hiện cao hơn 20 đến 60% so với các nước láng giềng và có thể là cao nhất trên thế giới.[1] Không có bằng chứng nào được đưa ra kèm phát biểu này.

Những tuyên bố như thế này, nếu được lặp lại đủ nhiều sẽ trở nên có sức sống của nó. Nhưng chúng không có cơ sở vững chắc để đưa ra chính sách. Giá sữa nội địa của Việt Nam cũng như ở các nước đang nhập khẩu sữa ở Đông Nam Á. Phụ thuộc nhiều vào sữa nhập khẩu có nghĩa là những biến động giá cả quốc tế sẽ truyền trực tiếp sang người tiêu dùng Việt Nam. Đây không phải là vấn đề lớn trong nửa đầu của thập niên này khi giá sữa quốc tế là ổn định và tương đối thấp. Tuy nhiên, từ cuối 2006 giá thế giới bắt đầu tăng mạnh, đạt đỉnh điểm vào tháng 10/2007. Lúc đó giá bán sỉ quốc tế sữa bột vượt 5000 đô-la một tấn. Mặc dù giá sữa lần lượt giảm trong giai đoạn khủng hoảng tài chính thế giới 2008/09, nó vẫn tăng trở lại tính theo đô-la Mỹ. Đồ thị này cũng minh họa vai trò của sự chuyển động tỉ giá khi xác định giá sữa nội địa. Các đợt phá giá tiền tệ đã làm tiền Đồng giảm giá so với USD. Do đó tính theo Đồng, sữa bột nhập khẩu hiện nay đắt gần gấp đôi lúc giá quốc tế đạt đỉnh điểm vào tháng 10/2007. Có khả năng sự "tăng giá quá đáng" mà báo chí trích dẫn xuất phát từ sự kết hợp giữa những chuyển động của giá nguyên liệu thô và tiền tệ.

Các nhà nghiên cứu của Trường Fulbright thực hiện một trắc nghiệm giản đơn với định đề cho rằng giá sữa nội địa ở Việt Nam giảm trong phạm vi kỳ vọng đối với các nước Đông và Đông Nam Á. Chúng tôi chọn một thành phố lớn ở mỗi nước và ghi nhận giá các nhà sản xuất chào bán lẻ đối với những sản phẩm thông dụng. Chúng tôi chỉ lấy một nhà bán lẻ chính ở mỗi thành phố, và không tính các khoản khuyến mãi hay giảm

[1] Thoa Nguyen (2009) "Vietnam's Milk Prices Stunningly High," *Saigon Times Daily*, July 9, http://english.thesaigontimes.vn/Home/business/other/5371/.

giá. Sau đó chúng tôi chuyển những mức giá này sang đô-la theo tỉ giá thị trường. Thông tin giá cả được lấy từ các mẫu quảng cáo đang tải, trang web cửa hàng và kể cả quan sát trực tiếp (ở Jakarta, TPHCM và Singapore). Chúng tôi nhận thấy giá ở TPHCM thực tế giảm trong phạm vi mức giá ở những thành phố lớn khác trong khu vực (Jakarta, Bangkok, Singapore, Shanghai và Hong Kong). Nhìn chung, giả thiết của chúng tôi được xác minh: giá cả ở Việt Nam cao hơn đối với một số sản phẩm và thấp hơn ở những sản phẩm khác, nhưng không có sự khác biệt đáng kể so với mức giá phổ biến của khu vực.

Các bài báo cũng đưa ra những giả định nhân quả về giá sữa ở Việt Nam. Các bài cho rằng giá sữa là cao vì công ty nước ngoài thu được lợi nhuận cao một cách không chấp nhận được. Nhưng có một vấn đề với giả định nhân quả này mà ai cũng nhận ra đó là có nhiều nhãn hàng sữa bột cạnh tranh trên thị trường Việt Nam, và công ty sản xuất lớn nhất là công ty nội địa. Nếu có nhiều đối thủ cạnh tranh, và thật sự là có cả một nhà sản xuất nội địa lớn, thì tại sao người tiêu dùng phải trả giá cao cho sữa ngoại? Hay chỉ đơn giản là người nước ngoài lừa người tiêu dùng Việt Nam?
Thông tin bất cân xứng là nguyên nhân khả dĩ khác. Người mua không biết nhiều về chất lượng các sản phẩm sữa như người bán. Những vụ bê bối như việc phát hiện chất melamine trong sữa ở Trung Quốc đã gia tăng lo ngại của công chúng rằng một số nhà sản xuất sẵn sàng tung ra thị trường sản phẩm không an toàn hay không lành mạnh. Tự **sàng lọc** không phải là một chọn lựa cho người tiêu dùng vì không khả thi và không hiệu quả về chi phí khi phải đưa tất cả sản phẩm sữa mà họ tiêu dùng đến kiểm định ở phòng thí nghiệm. Chính phủ có vai trò rõ rệt trong việc cung cấp dịch vụ sàng lọc như hàng hóa công, nhưng điều này cũng mặc định là người tiêu dùng tin rằng các thanh tra nhà nước hành động vì lợi ích của người tiêu dùng.

Về phần mình, có nhiều cách để bên bán **phát tín hiệu** về chất lượng sản phẩm cao hơn. Cách phổ biến nhất là đầu tư xây dựng thương hiệu của công ty. Trong ngành hàng tiêu dùng được cho là chuyển dịch nhanh này, thì thương hiệu mạnh đáng giá hơn bất kỳ hình thức vốn nào mà công ty sở hữu. Chính sách hiện nay của nhà nước đang cản trở chi tiêu cho hoạt động quảng cáo và khuyến mãi. Theo luật Thuế doanh nghiệp, doanh nghiệp chỉ được khấu trừ thuế từ chi tiêu quảng cao ở mức tối đa 10% doanh thu gộp. Phần chi quảng cáo cao hơn mức này phải được lấy từ lợi nhuận. Tác động của mức trần 10% là làm tăng số thu thuế và giảm lợi nhuận doanh nghiệp. Có thể làm mô phỏng đơn giản để minh họa tác động của mức trần này. Ở mức chi tiêu hiện nay thì thuế suất hiệu dụng thuế thu nhập doanh nghiệp là 28%. Giả sử để bảo vệ thị phần, doanh nghiệp phải chi 18% doanh thu cho quảng cáo và khuyến mãi, cao hơn mức trần 10% và kết quả làm tăng thuế suất thu nhập doanh nghiệp hiệu dụng lên 40% (xem đồ thị). Như trong hình, nếu chi tiêu quảng cáo và khuyến mãi lên đến 32% doanh thu thì thuế suất hiệu dụng tăng 100%.

Ngoài thương hiệu và quảng cáo, nhà sản xuất còn sử dụng giá cả như cách phát tín hiệu. Một tài liệu nghiên cứu chi tiết trong kinh tế đã cho thấy người tiêu dùng diễn dịch giá cao hơn như tín hiệu của chất lượng cao hơn và giá thấp hơn tương đương với chất lượng kém hơn.[2] Khi đối mặt với thông tin hạn chế về những sản phẩm có bề ngoài như nhau, người tiêu dùng thường chọn thương hiệu đắt hơn với mặc định là giá cao hơn vì sử dụng nguyên liệu có chất lượng cao hơn (còn giá thấp hơn là kém chú trọng vào chất lượng). Hơn thế nữa, các nghiên cứu hành vi cho thấy người tiêu dùng thể hiện sự thỏa mãn cao hơn khi họ trả tiền cao hơn cho một món hàng hay dịch vụ. Nói cách khác, ngoài việc diễn dịch giá cao hơn như tín hiệu của chất lượng cao hơn, người tiêu dùng còn thỏa mãn hơn với những sản phẩm mà họ đã trả tiền nhiều hơn để có.[3] Chúng ta thường đạt được sự sung sướng hơn từ một ly rượu vang đắt tiền so với ly rượu rẻ tiền, bất kể vị rượu thật sự là thế nào. Một phần sung sướng khi sở hữu một chiếc ví xách tay hàng hiệu là biết được nó có giá bao nhiêu.

Nghe có vẻ như đây là hành vi phi lý, mà cũng phi lý thật. Tuy nhiên báo chí Việt Nam khẳng định rằng người tiêu dùng diễn dịch giá như là tín hiệu của chất lượng. Trong một bài báo, một phụ nữ ở TPHCM nói rằng bà đã đổi sang mua sữa đắt tiền hơn cho đứa con trai 1 tuổi vì ít lo ngại về chất lượng sữa đắt tiền. Một bà mẹ khác có theo dõi thông tin báo chí về giá sữa cao nhưng vẫn mua sản phẩm đắt tiền. Bà nói ngắn gọn quyết định của mình là: "tiền nào của nấy"

Ngoài thông tin về chất lượng sản phẩm sữa, người tiêu dùng Việt Nam cũng thiếu thông tin đầy đủ về giá tương ứng. Kết quả là giá cả rất khác nhau ngay trong cùng khu vực hay thành phố. Để kiểm định giả thiết giá khác nhau giữa các đại lý bán lẻ, chúng tôi thực hiện khảo sát nhỏ về giá sữa làm từ bột cho trẻ sơ sinh và trẻ nhỏ ở TPHCM. Chúng tôi đến 25 cửa hàng ở 12 quận trong thành phố và ghi nhận giá của các sản phẩm phổ biến làm từ sữa bột. Kết quả khảo sát khẳng định kỳ vọng của chúng tôi. Những sản phẩm như nhau có giá khác nhau tùy vào địa điểm tiêu thụ. Một số sản phẩm có giá khác nhau đến 250%. Một số cửa hàng nhỏ hơn mà chúng tôi khảo sát có giá rất cạnh tranh, đảm bảo bao giá bằng hoặc rẻ hơn nơi khác. Nhìn chung, các siêu thị có giá thấp hơn và có nhiều chọn lựa hơn những cửa hàng nhỏ hay tiệm tạp hóa.

Nếu thông tin bất cân xứng là nguyên nhân gây giá cao, thì những giả định mặc định trước là kiểm soát giá sẽ giúp giảm giá cho người tiêu dùng là không chính xác. Tác động khả dĩ của biện pháp kiểm soát giá là gì nếu nguyên nhân giá cao là do thông tin bất cân xứng chứ không phải do sự tham lam?

[2] Xem khảo sát của Kyle Bagwell and Michael H. Riordan (1991) "High and Declining Prices Signal Product Quality," *American Economic Review*, 81:1, 224-239.
[3] Baba Shiv, Ziv Carmon and Dan Ariely (2005) "Placebo Effects of Marketing Actions: Consumers May Get What They Pay For," *Journal of Marketing Research*, XLII, November, 383-393.

Cuối cùng, sự tranh cãi về giá sữa phải hướng chúng ta đến việc chất vấn những giả định rập khuôn của chính phủ liên quan đến hành vi thị trường. Rõ ràng chính phủ tin rằng các công ty định giá sản phẩm bằng cách tổng gộp chi phí đầu vào và cộng vào lợi nhuận của mình. Nhưng liệu đây có phải là giả định tốt hay chỉ là di sản của thời bao cấp?