

Bài giảng 8.

KHUNG PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH CHI TIÊU CÔNG

Đỗ Thiên Anh Tuấn
Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright

“Các nhóm lợi ích ra sức liệt kê những người khác vào sự nghiệp của mình, cố gắng làm cho người ta tin rằng họ là những người hưởng lợi thật sự.”

Nội dung

- Quy trình phân tích một chương trình chi tiêu công là gì?
- Lý do nào khiến cho ảnh hưởng thực tế của một chương trình khác với dự tính?
- Khi nào một chương trình được xem là hiệu quả?
- Tác động phân phối (tính công bằng) của một chương trình được đánh giá như thế nào?
- Có sự đánh đổi giữa hiệu quả và công bằng không? Nên chọn công bằng hay hiệu quả?
- Quy trình chính trị có ảnh hưởng như thế nào đến việc thiết kế và triển khai một chương trình chính phủ?

Bối cảnh

- Không hài lòng về các chính sách y tế và giáo dục, hệ thống phúc lợi và an sinh xã hội, bảo hiểm hưu trí... nhiều người đang kêu gọi chính phủ tiến hành các cải cách nhằm cải thiện tính hiệu quả và công bằng của các chính sách này.
 - Hãy suy nghĩ về chính sách giáo dục, chăm sóc y tế, bình ổn giá lúa gạo... ở VN
- Nhưng làm sao để bắt tay vào việc đánh giá một chính sách chi tiêu công khi chúng ta thiếu một cách tư duy logic khi nhìn nhận và đánh giá về các chính sách này?
- Bài giảng này sẽ cung cấp một khuôn khổ tư duy có hệ thống về các chính sách trên đây, về cách thức đặt ra những câu hỏi, và về những phương pháp có thể triển khai để giải đáp những câu hỏi đó cũng như để giải quyết những vấn đề ngày càng phức tạp khác thuộc phạm vi chính sách chi tiêu của chính phủ.

Những câu hỏi then chốt khi đánh giá một chương trình chi tiêu công là gì?

- Tại sao cần có một chương trình chính phủ (CTCP) ngay từ đầu?
- Tại sao CTCP có hình thức cụ thể như thế?
- CTCP này có ảnh hưởng như thế nào đến khu vực tư nhân?
- CTCP này làm cho ai được lợi và ai chịu thiệt? Lợi ích ròng như thế nào?
- Có những CTCP nào khác ưu việt hơn không? Tức có khả năng cải thiện Pareto không?
- Có những CTCP nào khác có tác động phân phối thu nhập khác nhưng đồng thời cũng đạt được những mục tiêu cơ bản như chương trình này không?
- Đây là những trở ngại khi ban hành một chương trình thay thế?
- *Câu hỏi của bạn là gì?*

10 bước của quy trình phân tích chính sách chi tiêu công

- 1 Bước 1 – Nhu cầu về một chương trình
- 2 Bước 2 – Nhận dạng loại thất bại thị trường mà CT muốn giải quyết
- 3 Bước 3 – Các phương án can thiệp khác thay cho CT
- 4 Bước 4 – Các đặc điểm thiết kế cụ thể của CT
- 5 Bước 5 – Phản ứng của khu vực tư nhân
- 6 Bước 6 – Đánh giá tính hiệu quả của CT
- 7 Bước 7 – Đánh giá tác động phân phối của CT
- 8 Bước 8 – Đánh đổi giữa hiệu quả và công bằng
- 9 Bước 9 – Mục tiêu chính sách công
- 10 Bước 10 – Quy trình chính trị

Bước 1: Nhu cầu về một chương trình

- Lịch sử chương trình là gì?
- Tình huống phát sinh chương trình là gì?
- Cá nhân hay nhóm nào đề xuất chương trình?
- Chương trình nhận được sự ủng hộ hay phản đối như thế nào? Từ những cá nhân/nhóm nào?
- Chương trình được cho là để giải quyết những nhu cầu gì?
- **Ví dụ:** Chương trình trợ giá lúa gạo, chương trình tín dụng sinh viên, chương trình bình ổn thị trường...

Bước 2: Những thất bại thị trường mà chương trình giúp giải quyết

- Có hay không có thất bại thị trường?
- Nhận diện loại thất bại thị trường nào?
 - Cạnh tranh không hoàn hảo
 - Thị trường không hoàn chỉnh
 - Hàng hóa công
 - Ngoại tác
 - Thông tin mất cân xứng
 - Mất cân đối vĩ mô
- Tranh luận có phải là thất bại thị trường hay không: Trường hợp giáo dục
 - Hàng hóa công vs. Hàng hóa tư
 - Nếu hàng hóa tư thì đâu là cơ sở để nhà nước can thiệp? Do thị trường vốn không hoàn hảo, do hệ quả phân phối của nhà nước cung cấp, do là hàng khuyến dụng...?
- Khi nền kinh tế đạt hiệu quả Pareto, liệu có cần sự can thiệp của chính phủ? Có!
 - Hiệu quả Pareto nhưng không chắc đạt được công bằng xã hội
 - Quan điểm cá nhân về phúc lợi không phải là tiêu chí phù hợp và đầy đủ để đánh giá về phúc lợi xã hội hay của cá nhân khác
- Sự kiện xã hội làm nảy sinh nhu cầu nhà nước cung cấp hàng hóa hay dịch vụ nào đó mà không nhất thiết có thất bại thị trường. (vd: do thiếu hiểu biết hoặc do năng lực của chính phủ)

Bước 3: Các hình thức can thiệp khác nhau của chương trình chính phủ

- Bốn loại hình động chính của chính phủ:
 - Chính phủ tự sản xuất
 - Tự nhân sản xuất dưới động cơ khuyến khích bởi chính sách thuế hoặc/và trợ cấp của chính phủ
 - Tự nhân sản xuất với sự điều tiết của chính phủ nhằm đảm bảo DN hành động như mong muốn
 - Đối tác công tư (PPP)

Bước 4: Tầm quan trọng của các đặc điểm thiết kế cụ thể

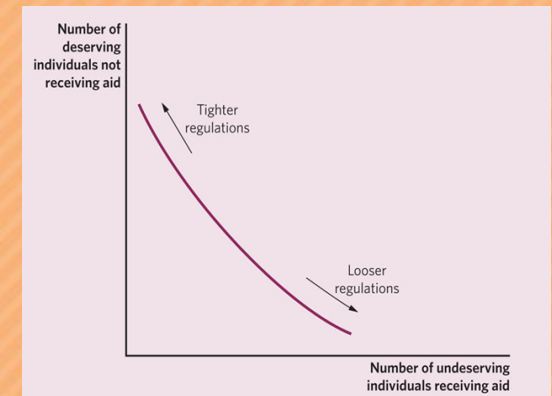
- Định nghĩa chuẩn xác về mục tiêu, đối tượng và tiêu chuẩn thụ hưởng chính sách thường mang lại thành công cho chương trình

- Định nghĩa hẹp: bỏ sót đối tượng
- Định nghĩa rộng: người ăn theo

- Hai sai lầm mắc phải:

- Từ chối trợ cấp cho người xứng đáng
- Trợ cấp cho người không thật sự xứng đáng

- Các cá nhân có thể thay đổi hành vi để đạt tiêu chuẩn trợ cấp/ nhận phúc lợi nhiều hơn



Bước 5: Phản ứng của khu vực tư nhân trước các chương trình của chính phủ

- Tư nhân có thể phản ứng trước một chương trình của chính phủ, khiến cho:
 - Vô hiệu hóa các phúc lợi dự tính
 - Làm biến dạng chính sách so với dự tính
- Hai tác động quan trọng:
 - Chèn lấn tư nhân (chi trợ cấp phúc lợi của chính phủ làm giảm động cơ tư nhân tự tạo phúc lợi cho mình)
 - Bổ trợ cho nhau (chương trình nghiên cứu cơ bản của chính phủ khuyến khích hoạt động nghiên cứu ứng dụng của tư nhân)
- Kinh tế học hành vi: thị trường có phản ứng hay không phản ứng và nếu phản ứng thì phản ứng như thế nào
- Cần lưu ý đến các hệ quả dài hạn, tức sau khi các tác nhân đã điều chỉnh hành vi của mình
 - Ví dụ: chương trình kiểm soát giá thuê nhà, chương trình ưu đãi lãi suất cho các lĩnh vực ưu tiên, chương trình miễn thuế VAT cho phân bón.

Bước 6: Các hệ quả về tính hiệu quả

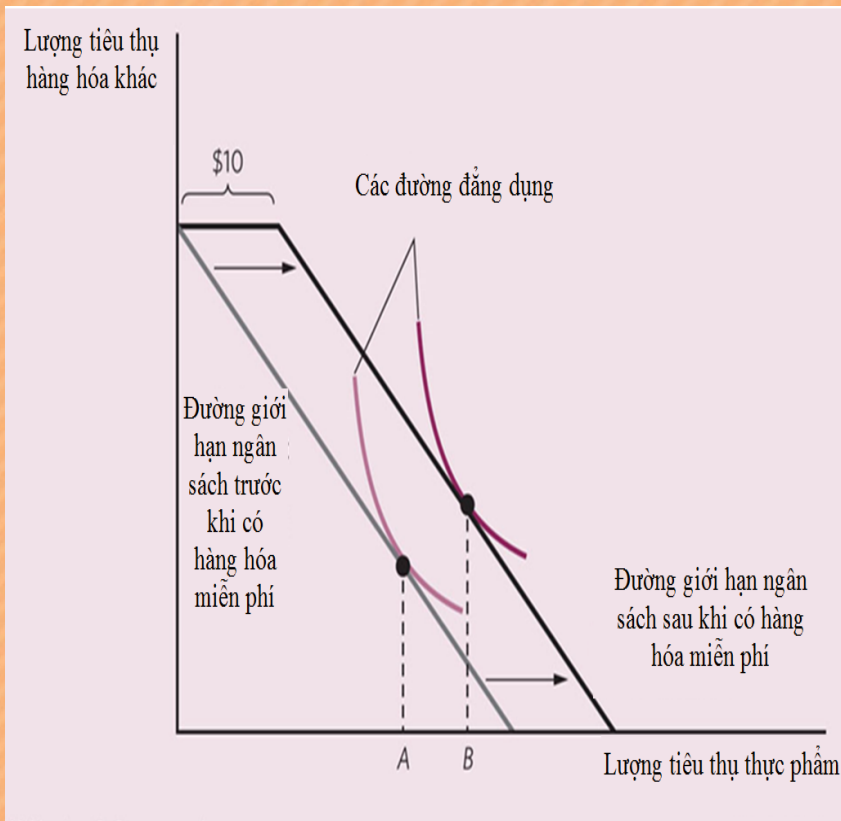
- Đánh giá xem chương trình có mang lại hiệu quả đối với từng phương án chính sách, chẳng hạn:
 - Khi chính phủ trực tiếp sản xuất
 - Mua dịch vụ từ tư nhân rồi tự phân phối
 - Để cho tư nhân tự sản xuất và tiếp thị trên cơ sở có điều tiết của chính phủ
- Đánh giá mức độ đáp ứng các mục tiêu chính sách công
- Khi người tiêu dùng có thể chọn lựa, sự cạnh tranh giữa những nhà cung cấp làm tăng hiệu quả cung cấp hàng hóa, dịch vụ; đáp ứng nhu cầu và mong muốn của người tiêu dùng
- Ngược lại, sẽ không hiệu quả nếu người tiêu dùng có thông tin bị hạn chế, hoặc động cơ khuyến khích họ không bận tâm về chi phí (chẳng hạn như khi nhà nước chi trả toàn bộ chi phí bảo hiểm y tế)

Hiệu ứng thay thế, hiệu ứng thu nhập và tình trạng phi hiệu quả

- Hiệu ứng thay thế: Bất cứ khi nào chương trình của chính phủ làm giảm giá một mặt hàng nào đó, sẽ có hiệu ứng thay thế (thay thế hàng hóa này bằng hàng hóa rẻ hơn)
 - Ví dụ: chương trình trợ cấp học phí đại học
- Hiệu ứng thu nhập: chương trình chính phủ làm cho người ta trở nên khấm khá hơn, sẽ có hiệu ứng thu nhập
 - Ví dụ: chương trình viện trợ trực tiếp cho cá nhân
- Thông thường chỉ có hiệu ứng thay thế gắn liền với phi hiệu quả. Vì sao?

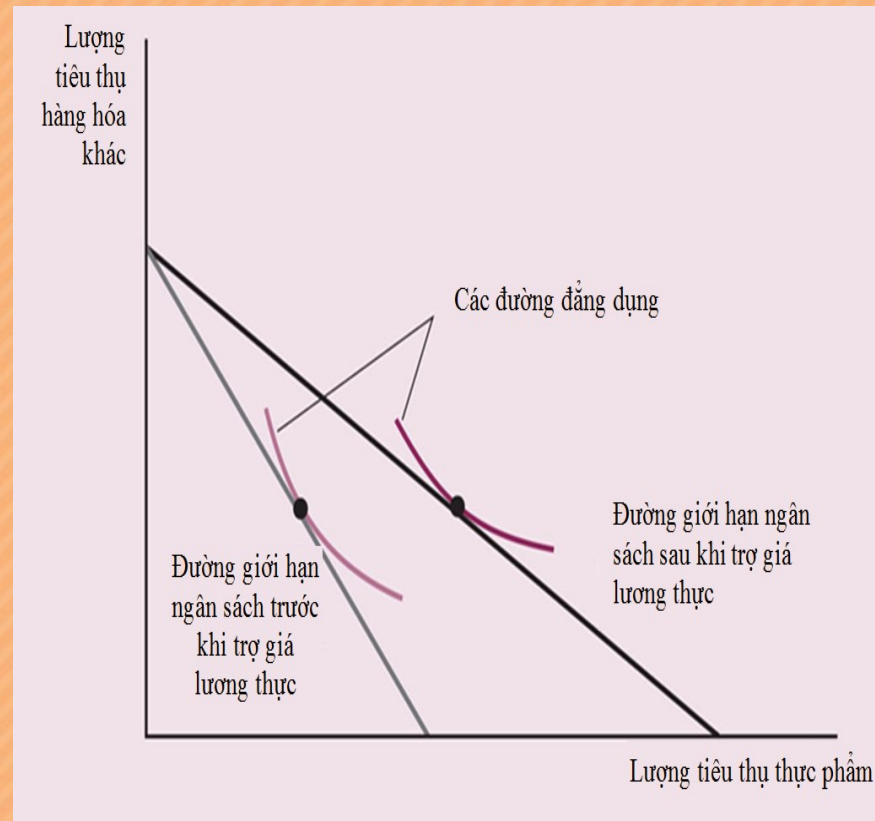
Hiệu ứng thay thế, hiệu ứng thu nhập

Hiệu ứng thu nhập



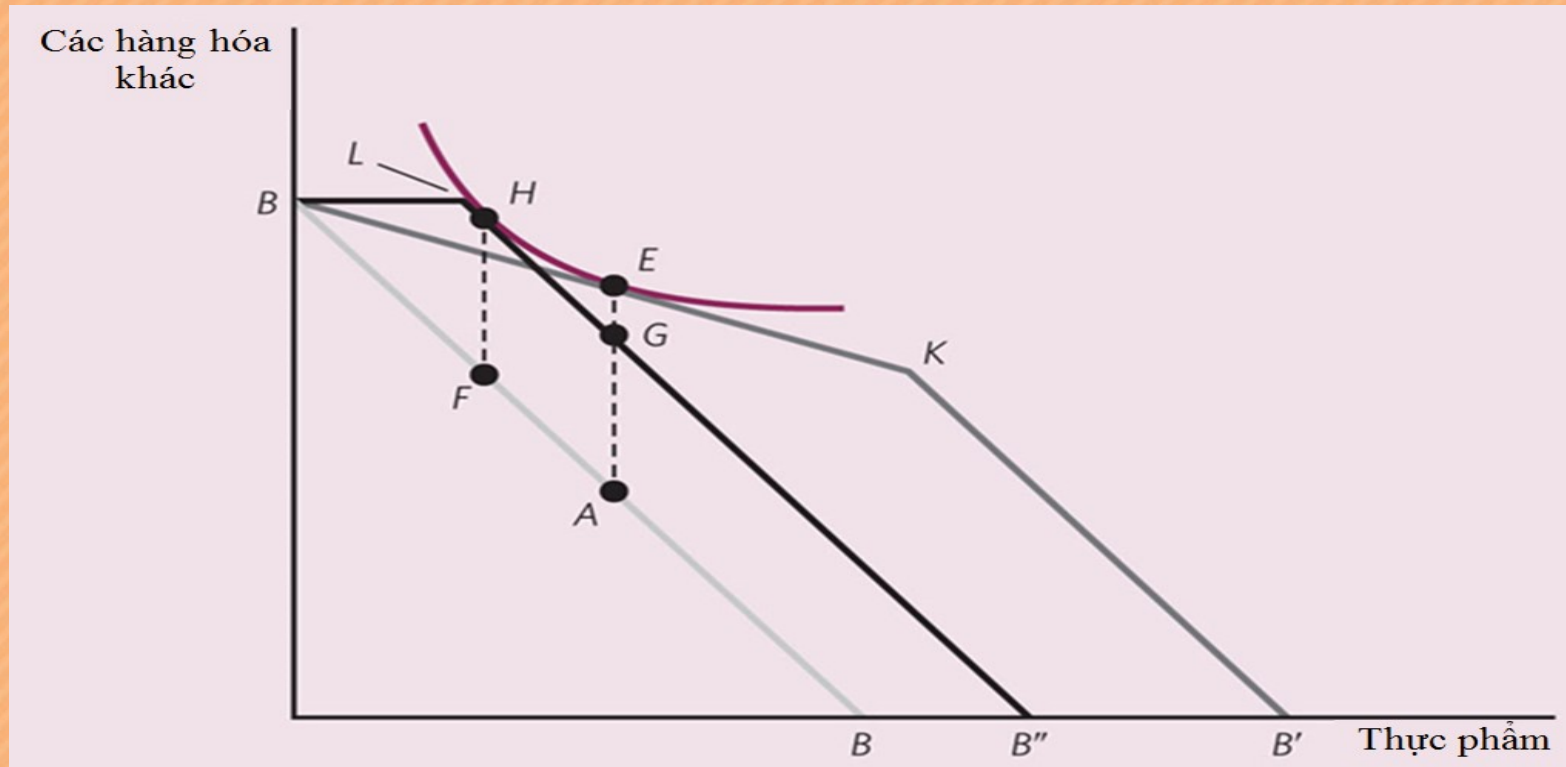
Chương trình trợ cấp lương thực miễn phí có hiệu ứng thu nhập nhưng không có hiệu ứng thay thế: tác động của nó giống hệt như tăng thêm thu nhập cho cá nhân.

Hiệu ứng thay thế



Khi chính phủ thanh toán một phần chi phí thực phẩm, sẽ có hiệu ứng thay thế. Độ dốc của đường giới hạn ngân sách thay đổi. Trong hình này, chính phủ thanh toán một tỷ lệ cố định của chi phí thực phẩm, bất kể cá nhân tiêu thụ bao nhiêu

Tình trạng phi hiệu quả

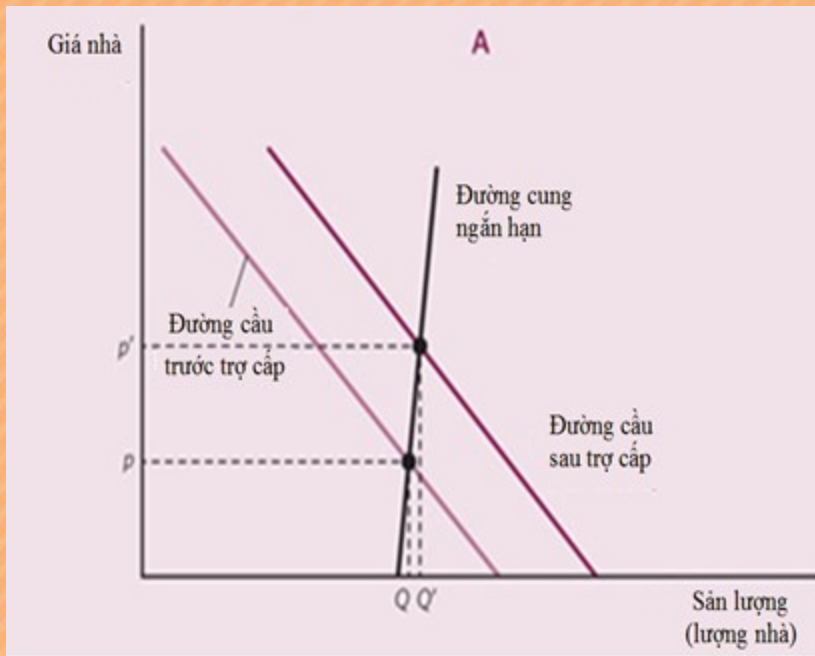


Theo chương trình tem phiếu lương thực, chính phủ chi trả một tỷ lệ cố định của chi phí lương thực, lên đến một giới hạn nhất định, tạo thành đường giới hạn ngân sách BKB'. Theo chương trình trợ cấp lương thực mới (BLB"), chính phủ chi trả một số tiền cố định để chi tiêu cho lương thực, có thể làm cho cá nhân vẫn khấm khá như với chương trình trước đây, nhưng chính phủ tốn chi phí ít hơn. Giá trị "tiết kiệm" được biểu thị bằng khoảng cách EG.

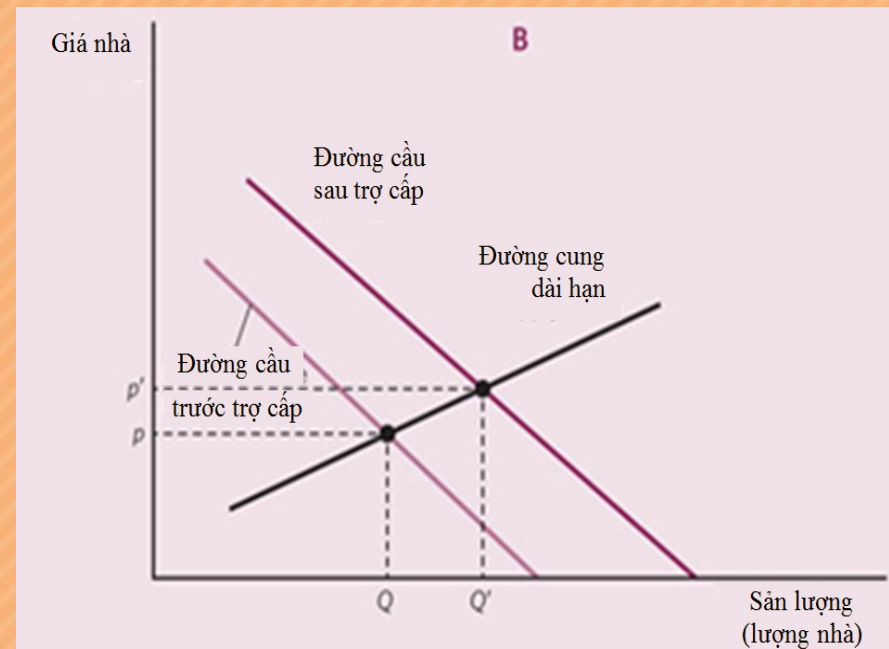
Bước 7: Hệ quả về phân phối thu nhập

- Suy cho cùng, ai thật sự hưởng lợi từ một chương trình chính phủ?
 - Ví dụ: Chương trình trợ cấp BHYT cho người già, người nghèo
- Chương trình của chính phủ thường gây ra sự **thay đổi về giá cả**, do đó thường có phạm vi tác động vượt ra ngoài đối tượng thụ hưởng của chương trình
 - Ví dụ: Chương trình vay ưu đãi gói 30.000 tỉ đồng, chương trình trợ cấp cho người thu nhập thấp mua nhà ở xã hội
 - Ai hưởng lợi từ hệ thống tàu điện ngầm mới của TP.HCM?
- Hiệu ứng phân phối liên thời gian, liên vùng (nội ô vs. ngoại ô, thành thị vs. nông thôn)

Phạm vi tác động ngắn hạn và dài hạn của chương trình chi tiêu công



Trong ngắn hạn, trợ cấp có thể làm tăng giá nhà nhiều hơn lượng nhà. Vì thế, những người chủ sở hữu nhà đất có thể hưởng lợi từ trợ cấp nhà ở của chính phủ, tuy mục đích trợ cấp là để giúp người nghèo có nhà ở tốt hơn.



Trong dài hạn, phản ứng về lượng sẽ lớn hơn và phản ứng về giá sẽ nhỏ hơn.

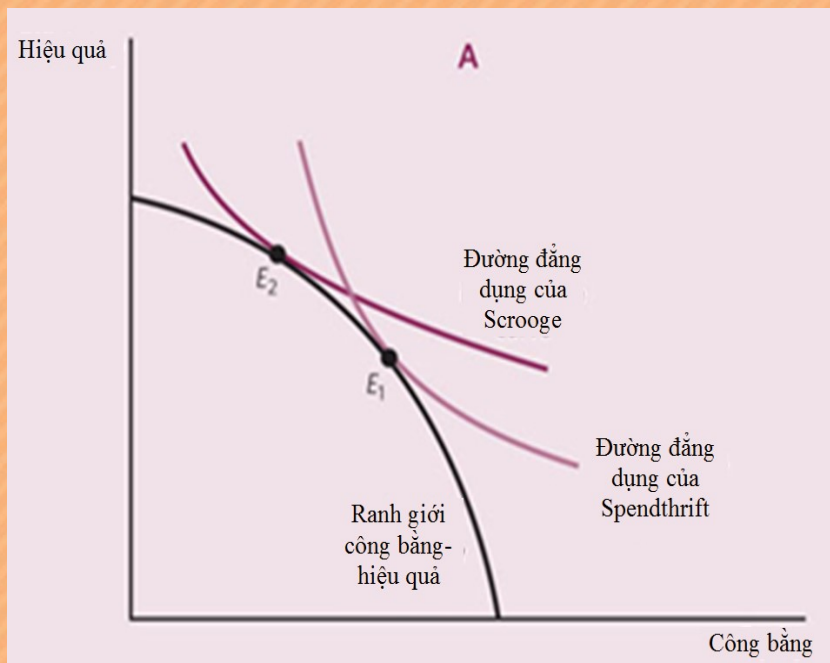
Hệ thống phúc lợi lũy tiến vs. lũy thoái

- **Lũy tiến:** Phúc lợi dành cho người nghèo nhiều hơn so với mức đóng góp vào chi phí của chương trình thông qua hệ thống thuế
- **Lũy thoái:** Phúc lợi của chương trình được dành cho người giàu một cách không tương xứng
 - Ví dụ 1: Chương trình giảm học phí chung cho sinh viên đại học, cao đẳng
 - Ví dụ 2: so sánh 2 chương trình:
 - Hỗ trợ của chính quyền địa phương dành cho các trường đại học (ví dụ thuê đất giá rẻ để giúp trường tính học phí thấp hơn)
 - Chương trình cho vay sinh viên
- Tác động phân phối của chương trình
 - Không chỉ phụ thuộc vào nhóm người mà chương trình hướng đến
 - Mà còn là phương án khác thay cho chương trình
- Người ta ít trả lời câu hỏi: Có nên thực hiện chương trình này không, thay vào đó là nên chọn loại chương trình nào?

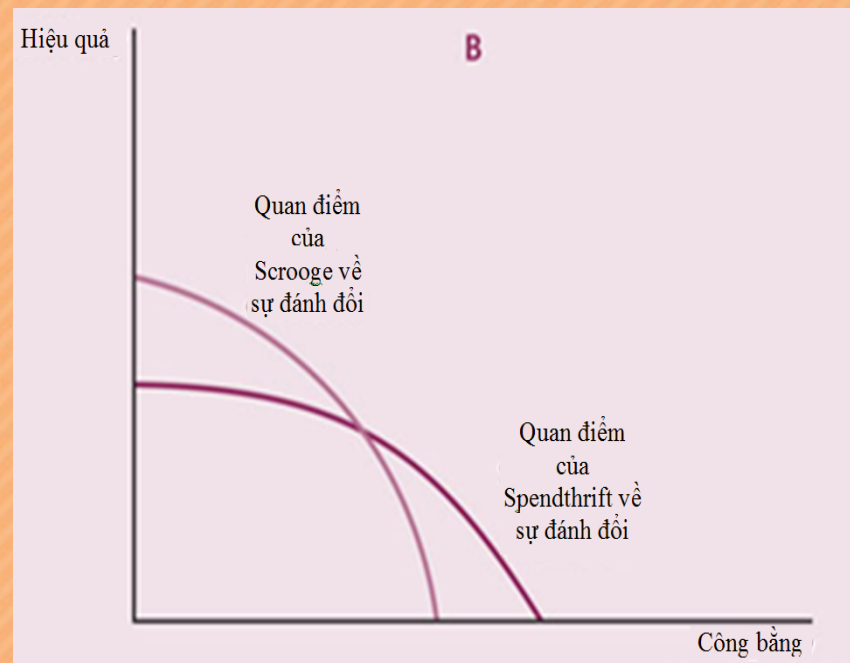
Bước 8: Đánh đổi giữa công bằng và hiệu quả

- Hiệu quả kinh tế thường được hiểu theo nghĩa là sự cải thiện Pareto
- Công bằng là khái niệm khá mơ hồ và nên được hiểu theo nghĩa tương đối
- Thường có sự đánh đổi giữa hiệu quả và công bằng
 - Để thiết kế một chương trình mang tính lũy tiến hơn thường phải tốn nhiều chi phí
 - Tăng phúc lợi hưu trí có thể dẫn đến hiện tượng về hưu non
 - Đánh thuế cao hơn có thể dẫn đến giảm động cơ lao động
 - Bảo hiểm thất nghiệp có thể khiến cho người ta không nỗ lực kiếm việc
- Bất đồng về tính đáng mong đợi của chương trình phát sinh từ:
 - Bất đồng về giá trị (công bằng hay hiệu quả quan trọng hơn?)
 - Bản chất của sự đánh đổi (thay đổi cơ cấu phúc lợi nhằm tăng tính lũy tiến sẽ làm mất đi tính hiệu quả đến mức độ nào?)

Nguồn gốc của sự khác biệt quan điểm về các chương trình công cộng



(A) Scrooge và Spendthrift có nhận thức như nhau về sự đánh đổi nhưng khác nhau về giá trị (đường đẳng dụng).



(B) Scrooge và Spendthrift có quan điểm khác nhau về bản chất của sự đánh đổi giữa công bằng và hiệu quả.

Trở lại với những tranh luận

- Bảo hiểm hưu trí: Về hưu non vs. tham quyền cố vị?
- Đánh thuế cao: Giảm động cơ lao động vs. cần phải lao động nhiều hơn?
- Bảo hiểm thất nghiệp: Không nỗ lực tìm việc vs. không có việc để tìm?

Bước 9: Các mục tiêu chính sách công

- Chúng ta mới chỉ tập trung vào mục tiêu công bằng và mục tiêu hiệu quả
- Trong khi đó, chính sách chính phủ có thể có mục tiêu khác (chính trị, dân tộc, tôn giáo, giai tầng, sự hòa hợp)
- Mục tiêu càng rõ ràng (bằng các qui định hay tiêu chuẩn) thì càng dễ đo lường và đánh giá chính sách, hiệu quả chính sách càng cao

Bước 10: Quy trình chính trị

- Tại sao một chương trình nào đó của chính phủ cuối cùng nó lại thành ra như thế?
- Tình huống: Chương trình bình ổn giá gạo của Việt Nam.
 - Mục đích của chương trình là gì?
 - Mục đích của nông dân là gì?
 - Nông dân lo lắng gì?
 - Tại sao chương trình lại được thiết kế như vậy?
- Tại sao lại đánh thuế thu nhập?
 - Thật bất công khi chính phủ lấy đi cái mình làm ra?
 - Chưa chắc bạn đã làm ra thu nhập đó nếu như không có sự giúp đỡ của người khác?
- Nhóm này thật khó hiểu được quan điểm của nhóm khác là một trở ngại lớn để đạt được sự đồng thuận chính trị
- Chương trình cần phải đáp ứng được mong muốn và nhận thức được “cử tri”
 - Quan điểm của “cử tri” khác với quan điểm của những nhà kinh tế học
 - Cử tri thường không hiểu được phạm vi tác động của chương trình (ví dụ phân chia tỷ lệ đóng BHXH)
 - Cần phải thiết kế đơn giản để có thể giải thích
- Vấn đề nhóm lợi ích và tham nhũng:
 - Các chương trình thường ra đời để phản ánh lợi ích nhóm nhiều hơn so với sự rao giảng
 - Nhóm lợi ích thường liệt kê những người khác vào sự nghiệp của mình
 - “Mua” luật, “mua” thể chế: nhà chính trị càng có cơ hội hành xử tùy ý thì càng có nhiều tiềm năng phát huy ảnh hưởng chính trị và tham nhũng

Tóm tắt

10 yếu tố chính khi phân tích các chương trình chi tiêu công

1. Xác định nhu cầu, nguồn gốc nhu cầu phải có một chương trình của chính phủ.
2. Xác định sự thất bại của thị trường (nếu có) và xác định xem liệu vấn đề đang xem xét là mối quan ngại về (hệ quả của) phân phối thu nhập hay là việc cung cấp hàng khuyến dụng.
3. Xác định những phương án chương trình khác nhau mà có thể giúp giải quyết vấn đề đang xem xét.
4. Khi xác định và đánh giá tác động của các chương trình khác nhau, lưu ý đến tầm quan trọng của các đặc điểm thiết kế cụ thể của chương trình.
5. Xác định phản ứng của khu vực tư nhân.
6. Xác định các hệ quả về hiệu quả của các chương trình khác nhau.
7. Xác định các hệ quả về phân phối thu nhập của các chương trình khác nhau.
8. Xác định sự đánh đổi giữa công bằng và hiệu quả
9. Xác định mức độ đạt các mục tiêu chính sách công của các chương trình khác nhau.
10. Xác định xem quy trình chính trị sẽ ảnh hưởng như thế nào đến thiết kế và việc thực hiện các chương trình công cộng.