

## Dẫn nhập Chính sách Công

### *Ghi chú Bài giảng 1*

# Chính sách công trong nền kinh tế thị trường

Nếu có câu hỏi duy nhất nào thống trị lĩnh vực chính sách công trong thế kỷ 21, thì đó là: vai trò và chức năng phù hợp của thị trường và nhà nước là gì? Nên để những hoạt động nào cho cá nhân tự thực hiện mà không cần sự can thiệp của chính phủ, và hoạt động nào là thuộc về khu vực công?

Có nhiều câu trả lời khác nhau cho câu hỏi này, và nhiều quốc gia phải vạch ra ranh giới giữa thị trường và nhà nước được người dân chấp nhận và mang lại kết quả kinh tế, xã hội và chính trị như mong muốn. Chắc chắn không thể vay mượn giải pháp từ những nơi khác mà không điều chỉnh phù hợp với điều kiện đặc thù của một quốc gia.

Vai trò phù hợp của thị trường và nhà nước không chỉ là câu hỏi cho các nước đang phát triển. Các quốc gia thu nhập cao như Mỹ vẫn đang tranh luận vấn đề này. Thực tế, ta có thể lập luận rằng mùa bầu cử tổng thống 2012 ở Mỹ chủ yếu là về vấn đề này. Phe Dân chủ của tổng thống Obama nhìn nhận vai trò lớn hơn của nhà nước trong các vấn đề chính sách xã hội như chăm sóc y tế, giáo dục và bất bình đẳng, và thúc đẩy tăng trưởng thông qua hỗ trợ cho các ngành mới nổi. Phe Cộng hòa của ứng cử viên Mitt Romney muốn dựa nhiều hơn vào thị trường và giảm qui mô và vai trò của chính phủ.

Điều quan trọng cần nhớ là xét về lịch sử thì cuộc tranh luận này là tương đối mới. Ở châu Âu trước thế kỷ 17, chúng ta không thể thật sự nói về thị trường theo ý nghĩa của ngày nay. Hoạt động kinh tế chủ yếu vẫn do truyền thống và chính quyền thống trị thay vì thị trường. Đất đai do giới quý tộc kiểm soát và được giới bần nông canh tác để dâng sản lượng cho chủ đất, đổi lại sự bảo vệ của họ. Đất đai không phải mua hoặc bán, mà được vua chúa ban phát hoặc chiếm hữu trong chiến tranh. Hoạt động sản xuất được kiểm soát bởi phường hội thông qua ấn định giá cả và qui định chất lượng. Các nhà sản xuất thủ công không cạnh tranh lẫn nhau và chỉ có phường hội mới có quyền sản xuất những hàng hóa đặc thù, đây là quyền được vua chúa hay nhà cầm quyền lãnh thổ nào đó ban phát. Lao động không chuyển dịch để tìm kiếm nơi có tiền lương cao nhất. Giới bần nông bị ràng buộc vào đất đai và giúp việc cho những ông chủ phường hội. Ý tưởng “để hoạt động sản xuất cho thị trường thực hiện” là không thể hiểu được đối với người châu Âu ở thế kỷ 16.

Kể cả nhà nước – quốc gia cũng chưa tồn tại như chúng ta biết theo nghĩa hiện nay. Con người không phải là công dân của nhà nước tập trung mà là thần dân của giới địa chủ địa phương hay nhà cầm quyền truyền thống. Các quốc vương phần lớn chú trọng vào

quyền tiền để xây dựng quân đội chống lại các quốc vương khác và để đảm bảo sự trung thành của giới quý tộc, vốn đang dựa vào nhà vua để được bảo vệ.

Điều này bắt đầu thay đổi trong thế kỷ 17. Các nền quân chủ chuyên chế tập trung quyền lực để cạnh tranh với các nền quân chủ khác. Họ sử dụng quyền lực để thúc đẩy xuất khẩu kiếm tiền gây dựng quân đội và tham chiến. Làm như vậy họ sẽ giành được quyền lực từ giới quý tộc vốn lúc đó vẫn kiểm soát nền kinh tế địa phương. Nhà nước tập trung mạnh hơn giúp các nền kinh tế quốc dân vươn lên lần đầu tiên. Nguyên tắc tổ chức của những nền kinh tế quốc gia này là chú trọng vào thương mại, đây là một hệ thống được thiết kế để tăng quyền lực của nhà nước thông qua xuất khẩu. Theo chủ nghĩa trọng thương, thương mại được thực hiện thông qua các tổ chức độc quyền của nhà nước, bán sản phẩm của nhà sản xuất trong nước ra nước ngoài và nhập khẩu hàng ngoại quốc, ví dụ, cà phê, trà, hương liệu và hàng xa xỉ từ châu Á. Nhà nước trung ương cũng thúc đẩy công nghệ nông nghiệp mới và công trình công cộng như đường bộ và kênh mương để đạt được nhiều hàng xuất khẩu hơn. Nông dân sản xuất lớn được khuyến khích tăng cường sản xuất. Ở Anh, nông dân sản xuất lớn được phép tích góp đất chung để nuôi nhiều cừu sản xuất nhiều len bông hơn. Rào cản thương mại giữa các vùng miền được giảm đi. Tiền tệ quốc gia được hình thành.

Cuối cùng sự hình thành nền kinh tế quốc gia dẫn đến sự nổi lên của các nhóm giai cấp mới vốn không thuộc nhóm quý tộc truyền thống. Những người này không phụ thuộc vào quyền lực nhà nước để gây dựng gia tài, và họ muốn vận hành trong thị trường được kiểm soát bởi độc quyền nhà nước và giới quý tộc. Ở Anh khi Vua James Đệ Nhị bị nghị viện lật đổ, Cuộc cách mạng Khai hoàn 1688 đại diện cho sự vươn lên của những tầng lớp mới bao gồm giới thương gia, nông dân và giới công nghiệp.

Cuốn *Wealth of Nations* của Adam Smith, xuất bản năm 1776, đã bảo vệ sự vươn lên của những nhóm giai cấp độc lập này trước hệ thống trọng thương nổi trội. Tựa đề cuốn sách cho thấy ý tưởng chính của tác giả: của cải quốc gia không thể xác định bởi lượng vàng có được hay xuất khẩu bao nhiêu, mà phải thông qua năng suất của người dân. Quốc gia sẽ giàu có hơn nếu chính phủ cho phép thị trường phát triển, hơn là nhà nước tạo ra những tổ chức độc quyền và hạn chế cạnh tranh. Chính sự tham lam của cá nhân sẽ thúc đẩy hệ thống tiến lên, chứ không phải ước muốn của nhà cầm quyền.

Ý tưởng lớn của Smith không phải là sự phát minh ra thị trường (chúng đã tồn tại, ngay cả khi bị chính phủ kìm hãm), và cũng không phải là tung hô tài sản tư nhân (John Locke đã làm điều này một trăm năm trước). Kết luận đáng chú ý của cuốn *Wealth of Nations* là một điều khá khác biệt. Ông lập luận rằng việc cho phép người dân vận hành theo lợi ích riêng của họ sẽ không dẫn đến hỗn loạn như các nhà cầm quyền truyền thống thường lo sợ. Trật tự sẽ đồng thời nổi lên từ chính những chọn lựa tự do của cá nhân. Đây là một ý tưởng cấp tiến lúc bấy giờ. Vì con người đủ duy lý, và chủ yếu vì lợi ích bản thân, nên những chọn lựa của họ sẽ dẫn đến nền kinh tế cân bằng một cách tự động chứ không phải là tình trạng vô trật tự như giới cầm quyền lo ngại.

Không chỉ cân bằng, mà còn hiệu quả và công bằng. Nền kinh tế sẽ hiệu quả vì cạnh tranh sẽ loại bỏ các nhà sản xuất yếu kém và phung phí, nhưng cũng sẽ công bằng vì người dân sẽ thu được chính xác những gì mà kỹ năng của họ đạt được. Thị trường là khách quan và tự động.

Từ đó, Smith kết luận rằng vai trò của nhà nước phải được hạn chế trong ba điều: an ninh, thực thi pháp luật công bằng và hàng hóa công. Dỡ bỏ rào cản thương mại sẽ làm tăng của cải của một quốc gia và người dân. Mặc dù Smith viết điều này hơn 2 thế kỷ trước, nhưng ông vẫn có tông đồ trong thế kỷ 21: đó là những người tin rằng “nhà nước chi phối ít nhất sẽ cai trị tốt nhất.”

Nhưng câu chuyện không kết thúc ở đây. Thị trường được giải phóng trong thế kỷ 18 và 19 ở châu Âu, và cách mạng công nghiệp đã thay đổi bản chất của sản xuất và tiêu dùng theo cách thức không thể hình dung được chỉ vài thập niên trước đó. Nhưng thị trường tự do cũng mang lại tình trạng lạm dụng tệ hại. Trẻ em phải lao động trong điều kiện kinh khủng ở những nhà máy thuộc Manchester và Birmingham và trong các hầm mỏ ở phía Bắc nước Anh. Người lao động không thể nói là hợp đồng một cách tự do với chủ lao động nếu họ không còn phương tiện sinh sống nào khác. Kết quả của những giao dịch thị trường tự do cũng không công bằng: người giàu tích lũy vô số của cải trong khi người nghèo sống trong điều kiện tệ hại mà không hy vọng có lối thoát.

Các chính phủ phản ứng bằng luật định đối với hoạt động kinh doanh như Đạo luật Nhà máy ở Anh trong đó qui định về lao động trẻ em và điều kiện làm việc. Sau cùng, trong thế kỷ 20, người lao động hình thành nghiệp đoàn để tăng sức mạnh đàm phán của mình. Chính phủ cũng hành động để tạo ra nhiều cơ hội hơn cho người nghèo như áp dụng thuế lũy tiến và giáo dục miễn phí. Luật được thông qua để kiểm soát ô nhiễm, quản lý chất lượng thực phẩm, và điều chỉnh nhiều thất bại thị trường khác.

Ngày nay, chúng ta tập trung vào 5 cách thức mà thị trường tỏ ra thất bại không đạt được kết quả hoàn hảo và công bằng như Adam Smith kỳ vọng.

1. **Độc quyền bán (monopoly) và độc quyền mua (monopsony):** Khi chỉ có một bên mua hay bên bán thì sẽ không tránh khỏi sự chèn ép. Việc tự do gia nhập ngành của nhà sản xuất (và người tiêu dùng) không phải lúc nào cũng ngăn chặn được độc quyền. Đôi khi độc quyền được tạo ra từ công nghệ, nhưng điều được cho là “độc quyền tự nhiên” đã thay đổi theo thời gian. Độc quyền cũng do sức mạnh thị trường tạo ra. Ví dụ trên thế giới chỉ còn lại hai nhà sản xuất máy bay thương mại lớn.
2. **Bóc lột:** nếu quan hệ quyền lực không đồng đều, bên mạnh có thể khai thác sự giàu có. Liệu người lao động có được tự do ký hợp đồng với chủ lao động hay mối quan hệ đàm phán là không đồng đều?

3. **Bất bình đẳng:** liệu thị trường tự do có dẫn đến những khác biệt thái cực trong thu nhập khiến xã hội lung lay? Liệu xã hội có phải cố gắng đạt được sự bình đẳng về cơ hội hay bình đẳng về kết quả hay không?
4. **Ngoại tác:** là khi chi phí và lợi ích của hoạt động kinh tế không được gánh vác hay thừa hưởng bởi các bên thực hiện trong hợp đồng. Ô nhiễm là ví dụ rõ ràng nhất.
5. **Hàng hóa công:** thị trường sẽ không cung cấp một số loại hàng hóa nếu không có lợi nhuận khi sản xuất những hàng hóa này. Ví dụ kinh điển là công viên quốc gia. Vì khó tính phí vào cổng, và chi phí đất đai là cao so với mức sẵn lòng chi trả của người dân để vào thưởng ngoạn, nên không có nhà đầu tư cá nhân nào bỏ tiền mua những vùng rừng rộng lớn hay những khu bảo tồn thiên nhiên chỉ để cho bá tánh sử dụng. Chính phủ phải làm điều này nếu đánh giá cao sự bảo tồn thiên nhiên và sự thưởng ngoạn thiên nhiên tươi đẹp của công chúng. Nhưng những gì chúng ta cho là hàng hóa công lại được quan niệm khác nhau ở các nước. Liệu chăm sóc y tế có phải là hàng hóa công hay là một loại dịch vụ phải mua và bán mới có? Giáo dục đại học thì sao? Và công tác cứu hỏa?

Tranh luận về vai trò phù hợp của nhà nước và thị trường vẫn diễn ra ở Việt Nam. Thực tế, nó sẽ luôn tiếp diễn. Một đóng góp thú vị gần đây vào cuộc thảo luận này đã được WB và VCCI xuất bản năm ngoái. Báo cáo có nhan đề “Việt Nam trong giai đoạn chuyển tiếp: Thay đổi thái độ đối với thị trường và nhà nước,” đưa ra những phát hiện ngạc nhiên. Mặc dù tồn tại một số vấn đề về phương pháp luận trong khảo sát, báo cáo vẫn cho thấy rằng người Việt Nam có một số ý tưởng không nhất quán và thậm chí trái ngược về vai trò của thị trường và nhà nước. Họ tin rằng nhà nước nên kiểm soát giá nhưng lại cho rằng kiểm soát giá không giảm được lạm phát. Họ ủng hộ vai trò lớn hơn của công nghiệp nhà nước nhưng lại cảm thấy DNNN lớn ở Việt Nam không đóng góp nhiều cho nền kinh tế quốc dân.

Chúng ta không nên dựa quá nhiều chỉ vào một khảo sát. Nhưng có vẻ như cuộc tranh luận về vai trò đúng đắn của nhà nước và thị trường ở Việt Nam vẫn bị thiệt thòi vì thiếu sự rõ ràng trong phân tích. Có lẽ những người lèo lái tư tưởng như các học giả, phóng viên và viên chức chính phủ đã chưa làm tốt việc lý giải những vấn đề bức xúc theo hướng rõ ràng và dễ hiểu.