

Nhập môn chính sách công

Ghi chú Bài giảng 10

Động cơ khuyến khích kinh tế so với chỉ huy và kiểm soát

Một trong những thay đổi quan trọng nhất trong chính sách công hai thập niên qua là việc gia tăng sử dụng các động cơ kinh tế thay cho những qui định mang tính “mệnh lệnh và kiểm soát”. Trong chính sách bảo vệ môi trường, đã có sự chuyển dịch sâu sắc khỏi qui định hạn chế lượng ô nhiễm thải ra không khí và nước sang sử dụng giá cả để làm cho việc phát thải trở nên tốn kém hơn cho doanh nghiệp và hộ gia đình. Trong khi mục tiêu trên hết của chính sách công vẫn là giảm mức xả thải độc hại, dựa nhiều hơn vào cơ chế giá để làm giảm chi phí triển khai thông qua thắt chặt sức mạnh của các hình thức khuyến khích tài chính để khuyến khích doanh nghiệp và công dân “làm điều đúng”. Các biện pháp kiểm soát và chỉ huy hành chính rất tốn kém để triển khai vì công chúng có động cơ để trốn tránh, và viên chức nhà nước thì không có đủ động cơ để thực thi.

Các nhà kinh tế xem ô nhiễm như là một thứ tạo ra chi phí, nhưng cũng mang lại lợi ích. “Lợi ích” ở đây là chi phí sản xuất thấp do sử dụng qui trình gây ô nhiễm. Nhiệm vụ kinh tế do đó phải là xác định tỉ lệ ô nhiễm tối ưu. Không nên nhầm lẫn điều này với mức ô nhiễm tối ưu nhìn từ quan điểm khoa học. Mức ô nhiễm “tốt nhất” xét theo tiêu chuẩn bảo vệ sức khỏe con người và hệ sinh thái là KHÔNG có ô nhiễm. Nhưng kinh tế học là về sự đánh đổi, không phải tuyệt đối.

Từ quan điểm này, lợi ích biên tư nhân từ ô nhiễm bằng với chi phí giảm thải biên (hay tổn thất để tránh ô nhiễm trên mỗi đơn vị sản xuất). Nhìn vấn đề từ bên kia, thì chi phí ô nhiễm biên (ví dụ, phát thải ra nguồn nước) bằng với lợi ích xã hội biên từ việc giảm ô nhiễm. Mức ô nhiễm tối ưu có thể xác định được là chi phí giảm thải biên (MAC) bằng với Chi phí ngoại tác biên (MEC) của việc phát thải vì đây là điểm tối đa hóa chi phí ô nhiễm và chi phí giảm thải. Có một ít ô nhiễm vẫn tốt hơn không, vì quá tốn kém (ứng với lợi ích) để loại bỏ hoàn toàn.

Chúng ta thường phân biệt giữa hai loại chính sách kiểm soát ô nhiễm. Thứ nhất là những qui định hay “mệnh lệnh và kiểm soát”, và thứ hai là nhóm các chính sách gọi là công cụ kinh tế. Các nhà kinh tế thường ưu ái công cụ kinh tế vì chính sách mệnh lệnh và kiểm soát ít chú ý đến hiệu quả kinh tế. Hơn nữa, chi phí thực thi thường cao hơn đối với các chính sách kiểm soát và chỉ huy.

Có ba loại qui định hay tiêu chuẩn mệnh lệnh và kiểm soát. Loại thứ nhất ấn định tiêu chuẩn môi trường xung quanh, ví dụ lượng SO được phép tồn tại trong không khí. Tiêu chuẩn môi trường này có tác dụng với một số loại chất thải khi dễ xác định nguồn gây. Ví dụ, nếu chỉ có một nhà máy phát điện chạy than trong khu vực thì việc định ra hàm lượng qui tụ sulphur tối đa trong không khí là khả thi. Tiêu chuẩn công nghệ không xác định mức thải tối đa, nhưng lại yêu cầu tất cả doanh nghiệp sử dụng một loại công nghệ giảm ô nhiễm cụ thể. Chính phủ có thể yêu cầu tất cả nhà máy điện chạy than phải sử dụng thiết bị lọc khí sulphur với thông số nhất định. Cuối cùng, chính phủ có thể định rõ tiêu chuẩn hoạt động. Theo những chương trình này, mỗi nhà máy điện than chỉ có thể thải ra một lượng sulphur nhất định mỗi ngày, tháng, hoặc năm.

Biện pháp khuyến khích kinh tế hay Công cụ dựa vào thị trường cố gắng đạt được cùng những mục tiêu như các chính sách mệnh lệnh và kiểm soát, nhưng thông qua cơ chế giá. Có ba hình thức khuyến khích kinh tế. Thứ nhất là tất cả những khoản phí và thuế mà các chính phủ áp dụng cho hành vi gây ô nhiễm và trợ giá cho hành vi thân thiện môi trường, ví dụ áp dụng công nghệ giảm ô nhiễm. Thứ hai là hệ thống ký quỹ-hoàn trả, ví dụ "luật chai lọ" được áp dụng ở một số bang ở Mỹ. Luật này yêu cầu các nhà bán lẻ cộng thêm một khoản phụ thu vào giá các loại thức uống đóng chai, khoản này sẽ được hoàn trả lại cho người tiêu dùng nếu họ mang chai trả lại cho cửa hàng (bất kỳ). Hệ thống giấy phép có thể mua bán được là loại thứ ba.

Một bài học mà các nhà kinh tế đã học là tiêu chuẩn phát thải, tiêu chuẩn công nghệ và tiêu chuẩn hoạt động không thể được ấn định tập trung vì mỗi vùng có chi phí biên ô nhiễm và giảm thải khác nhau. Một phần là do khác biệt tự nhiên. Ví dụ, một số thành phố ghi nhận độ ngưng tụ SO và các chất ô nhiễm khác cao hơn nơi khác có nhiều ô tô hơn, vì nguyên nhân mô thức khí hậu. Việc ấn định tiêu chuẩn sai lầm có nghĩa là có nơi sẽ bị giảm phát thải quá nhiều (và tốn quá nhiều chi phí) so với mức hiệu quả trong kinh tế.

Một ví dụ hay về chương trình cấp phép có thể mua bán thành công là Đạo luật không khí sạch ở Mỹ. Một chương trình được thành lập để giảm mưa axit ở các bang miền đông. Mưa axit là do SO₂ trong không khí gây ra, xuất phát từ việc đốt than đá để sản xuất năng lượng. Mệnh lệnh và kiểm soát có làm giảm phát thải, nhưng được cho là quá tốn kém. Chương trình giấy phép có thể giao dịch cho phép các nhà máy điện bán, mua hay tiết kiệm giấy phép để phát ra SO₂ hay khí thải khác. Cơ quan bảo vệ môi trường đóng vai trò thiết lập thị trường để theo dõi các giao dịch và tuân thủ. Theo chương trình này, đơn vị giảm thải hiệu quả nhất sẽ bán giấy phép cho đơn vị kém hiệu quả hơn. Chính phủ ước tính chương trình này tiết kiệm được 3 tỉ đô-la một năm, và đạt được mục tiêu phát thải.

Thuế và trợ cấp môi trường là những công cụ kinh tế thay thế phù hợp khi có nhiều điểm gây ô nhiễm, ví dụ ô tô. Thuế làm tăng chi phí của hoạt động gây ô nhiễm (lái xe)

và hy vọng giảm được ô nhiễm. Trợ cấp hoạt động tương tự để khuyến khích hành vi tốt, ví dụ, sử dụng mặt trời, gió và các nguồn năng lượng tái sinh khác.

Thuế để triển khai và hoạt động thông qua thị trường, nó cho phép người ta chọn các phương thức phù hợp nhất để giảm tiêu dùng hàng hóa gây ô nhiễm. Họ có thể mua xe hiệu quả nhiên liệu hơn hoặc lái ít hơn. Nếu thuế không thay đổi thường xuyên và dễ tiên liệu thì sẽ giúp người dân hình thành những kỳ vọng và thay đổi hành vi của họ theo đó. Thuế cũng tăng ngân sách, dùng để bù đắp cho những người bị tổn thất, ví dụ thông qua phát triển hệ thống giao thông công cộng tốt hơn.

Bất lợi chính của thuế môi trường là chúng áp đặt gánh nặng lớn lên người nghèo. Và nếu cầu không co dãn thì gánh nặng này có thể không giảm hành vi ô nhiễm nhiều như kỳ vọng ban đầu. Nếu chính phủ ước tính quá mức chi phí ô nhiễm, thuế có thể làm giảm tốc độ tăng trưởng kinh tế mà không bù vào cho tiết kiệm dưới dạng giảm ô nhiễm. Sự chống đối chính trị cũng là một vấn đề. Doanh nghiệp và hộ gia đình phản đối thuế và phí ngay cả khi chúng là phương tiện giảm mức ô nhiễm hiệu quả hơn mệnh lệnh và kiểm soát. Thuế và phí ngay lập tức xuất hiện trên báo cáo lời lỗ của doanh nghiệp, nhưng chi phí của biện pháp mệnh lệnh và kiểm soát được ẩn dấu dưới những hình thức chi phí khác: ví dụ, công nghệ mới hay năng suất thấp hơn. Vì chi phí của biện pháp mệnh lệnh và kiểm soát được ẩn dấu, nên chúng không dẫn đến sự chống đối chính trị trực tiếp nhiều như trên.

Một ví dụ thú vị liên quan đến sử dụng công cụ kinh tế là phí tắc nghẽn giao thông. Năm 2002, tốc độ giao thông cả ngày bình quân ở trung tâm London là 14km/h. Người dân London xem kẹt xe là trong số những vấn đề công cộng nghiêm trọng nhất của thành phố. Mức ô nhiễm ở trung tâm London cũng cao và tăng vì lưu lượng giao thông tăng. Nhưng các cấp chính quyền ở London không thể thống nhất cơ chế giảm tắc nghẽn. Phí đăng ký xe hơi đã lên rất cao, nhưng vẫn không cản được người dân mua xe. Vé xe lửa và xe buýt đã giảm cho người đi thường xuyên, nhưng người dân vẫn không bỏ xe hơi đi xe buýt. Việc thu phí cầu đường ở đô thị là không thực tế, vì thời gian cần thiết để thu phí sẽ làm chậm giao thông hơn nữa.

Chính quyền trung ương thành lập chương trình nghiên cứu để tìm hiểu ý tưởng thu phí tắc nghẽn, và chương trình này đưa ra báo cáo cuối cùng năm 1995. Báo cáo khuyến nghị áp dụng khu vực thu phí cho tất cả loại xe vào trung tâm London. Một báo cáo khác năm 2000 (*Chọn lựa thu phí cầu đường cho London*) khuyến cáo hoặc thu phí đậu xe cao ở trung tâm hoặc sử dụng video để theo dõi xe ra vào trung tâm thành phố. Công nghệ video cuối cùng được sử dụng vì nó được kỳ vọng hiệu quả hơn và công bằng hơn phí đậu xe cao.

Từ 17/01/2003, tất cả xe hơi vào hoặc đậu ở trung tâm London từ 7:00 đến 18:30, thứ 2 đến thứ 6 (trừ ngày lễ), đều phải trả phí tắc nghẽn 5 bảng. Đồng thời, chính phủ phân bổ 100 triệu bảng để cải thiện dịch vụ xe buýt, cam kết sử dụng toàn bộ doanh thu từ phí tắc nghẽn để cải thiện giao thông công cộng trong giai đoạn 10 năm.

Phí tắc nghẽn hoạt động như vé thông xe trong ngày. Sau khi trả phí, xe cộ có thể di chuyển thoải mái ở trung tâm mà không trả thêm phí trong ngày. Phạm vi khoản phí cũng rất nhỏ, chỉ là tám dặm vuông hay 1% tổng diện tích thành phố. Phương tiện đăng ký tên của những người sống trong khu vực này không phải trả phí nếu xe của họ không đậu trên đường, và nếu họ sử dụng xe hay đậu trên đường thì sẽ được giảm 90% phí. Những khoản miễn giảm này là quan trọng để đảm bảo rằng chính sách mới nhận được sự hỗ trợ chính trị từ giới nhà giàu và có ảnh hưởng sống ở trung tâm London.

Việc đóng phí phải thực hiện trước hoặc trong ngày lưu hành. Có thể đóng qua internet, bằng điện thoại hoặc tin nhắn, ở các cửa hàng hoặc ki-ốt trên phố. Camera được lắp ở mọi cửa ngõ vào trung tâm để ghi lại biển kiểm soát và chụp hình xe. Thông tin này được tổng hợp và cơ sở dữ liệu tập trung. Camera di động cũng đi quanh đường phố để ghi lại xe và bản số, đảm bảo rằng danh sách xe ở thành phố trong ngày đó là chính xác. Các lái xe không đóng phí đến nửa đêm sẽ nhận được giấy báo phạt 100 bảng. Thư báo phạt có kèm hình ảnh xe. Mức phạt giảm xuống 50 bảng trong 2 tuần và tăng lên 150 bảng nếu không đóng sau một tháng.

Chương trình thành công khi giảm số hành trình xe hơi con trong khi tăng phụ thuộc vào xe taxi, buýt và xe đạp. Tốc độ giao thông cả ngày tăng từ 14 lên 17km/h. Lưu lượng giao thông giảm khiến tai nạn đường bộ giảm, và giảm nhẹ lượng khí thải carbon.

Năm 2007, Sở giao thông London thực hiện phân tích chi phí và lợi ích xã hội của chương trình. Họ thấy rằng các cá nhân và doanh nghiệp tiết kiệm khoảng 260 triệu bảng về thời gian và độ tin cậy trong đi lại cao hơn. Đồng thời, các lái xe tiết kiệm được 28 triệu bảng về chi phí vận hành xe, người đi xe buýt tiết kiệm 43 triệu bảng về thời gian. Nghiên cứu không định lượng tiết kiệm nhờ giảm tai nạn trên đường và khí thải. Về phía chi phí, chương trình tốn 19 triệu bảng cho chi phí tuân thủ và 31 triệu bảng là tổn thất của người đi lại và doanh nghiệp do hủy chuyển đi đến trung tâm London.

Nhớ rằng 236 triệu bảng phí cầu đường không phải là chi phí vì nó đơn thuần là khoản chuyển giao từ một nhóm người (lái xe) sang nhóm khác (người đi xe buýt), và cũng tài trợ cho chi phí hoạt động của chương trình.

Liệu nó có tác dụng ở TPHCM không? thách thức là gì? Có phương án khả thi nào khác để huy động vốn cho giao thông công cộng không?