

Hiệu quả chi tiêu ngân sách và chức năng chính phủ ở một số nước trên thế giới

BÙI ĐẠI DŨNG

Chi tiêu công cộng là một vấn đề trọng tâm của mọi quốc gia, đặc biệt là của các quốc gia đang phát triển. Do nhiều yếu tố, trong đó có việc chính phủ làm ít hoặc nhiều quá chức năng của mình, nên nguồn lực ngân sách được sử dụng thiếu hiệu quả. Một biểu hiện nổi bật là tình trạng chính phủ tham gia trực tiếp cung cấp một khối lượng lớn các hàng hóa công không thuần túy cho xã hội. Nghiên cứu này liên hệ thực tế hoạt động chi tiêu ngân sách của một số nước trên thế giới để tìm hiểu mối quan hệ giữa tình trạng chi tiêu ngân sách thiếu hiệu quả với tỷ trọng hàng hóa công không thuần túy trong rổ hàng hóa do chính phủ cung cấp. Trong khuôn khổ bài viết này, khái niệm *chi tiêu công cộng*, *chi tiêu ngân sách* và *chi tiêu chính phủ* xin được hiểu tương đương nhau theo giới hạn hẹp là mọi khoản chi tiêu của chính quyền trung ương từ ngân sách quốc gia cho các mục đích công cộng, không tính các khoản chi tiêu của chính quyền địa phương và các khoản do nhân dân tự đóng góp cho các nhu cầu công cộng khác.

Để bàn về vấn đề hiệu quả của việc chi tiêu ngân sách, cần nhắc lại cơ sở kinh tế của chức năng chính phủ. Các chức năng đích thực của chính phủ là hành động để bổ sung, sửa đổi các *thất bại của thị trường* nhưng không quá mức cần thiết để lâm vào các *thất bại của chính phủ*. Thực chất của các *thất bại* (failures) là sự thiếu hiệu quả trong so sánh tương đối giữa các đối tượng cung cấp hàng hóa, trước hết là khu vực nhà nước và khu vực tư nhân.

Xét về lợi ích tổng thể của nền kinh tế thì không phải việc gì cơ chế thị trường cũng phát huy hiệu quả tích cực, mà ngược lại, cơ chế thị trường đem lại ảnh hưởng tiêu cực

trong một số việc nhất định. Trong trường hợp như vậy, người ta gọi đó là thất bại của thị trường. Thất bại thị trường có thể bắt nguồn từ một hoặc nhiều yếu tố cơ bản làm cho thị trường không vận hành tốt như tình trạng thông tin bất đối xứng, lựa chọn ngược hoặc có tác động ngoại lai lớn. Trong những yếu tố này xin đi sâu phân tích bản chất của hàng hóa công.

1. Hàng hóa công và thất bại thị trường

Người ta phân biệt hàng hóa công (HHC) với hàng hóa tư (HHT) bằng những đặc điểm cơ bản, trong đó có tính *loại trừ khả dụng* trong tiêu dùng, tính *loại trừ thụ hưởng* trong phân phối. Tính loại trừ khả dụng đề cập đến mức độ suy giảm khả năng sử dụng của hàng hóa phát sinh từ hành vi tiêu dùng của cá nhân này đối với các cá nhân khác. Mỗi loại hàng hóa có thuộc tính loại trừ khả dụng khác nhau. Đối với HHC, việc tăng thêm một người tiêu dùng không làm suy giảm hoặc giảm không đáng kể khả năng sử dụng của loại hàng hóa đó đối với người tiêu dùng khác. Ngược lại, đối với HHT, khi có một người đang dùng thì hành vi ấy loại trừ hoàn toàn khả năng người khác sử dụng nó. Một HHC thuần túy thì có tính không loại trừ khả dụng hoàn toàn; còn một HHT thuần túy thì có tính loại trừ khả dụng hoàn toàn.

Tính *loại trừ thụ hưởng* đề cập đến khả năng loại trừ sự thụ hưởng lợi ích trong quá trình phân phối một hàng hóa nào đó với các đối tượng liên quan. Đối với HHC, việc loại trừ một đối tượng ra khỏi sự thụ hưởng lợi ích của HHC là không thể hoặc rất khó khăn, tốn kém. Ví dụ việc loại trừ một cá nhân

Bùi Đại Dũng, Ths. Viện Nghiên cứu khoa học tổ chức nhà nước.

Hiệu quả chi tiêu ngân sách và chức năng chính phủ ở một số nước trên thế giới

BÙI ĐẠI DŨNG

Chi tiêu công cộng là một vấn đề trọng tâm của mọi quốc gia, đặc biệt là của các quốc gia đang phát triển. Do nhiều yếu tố, trong đó có việc chính phủ làm ít hoặc nhiều quá chức năng của mình, nên nguồn lực ngân sách được sử dụng thiếu hiệu quả. Một biểu hiện nổi bật là tình trạng chính phủ tham gia trực tiếp cung cấp một khối lượng lớn các hàng hóa công không thuần túy cho xã hội. Nghiên cứu này liên hệ thực tế hoạt động chi tiêu ngân sách của một số nước trên thế giới để tìm hiểu mối quan hệ giữa tình trạng chi tiêu ngân sách thiếu hiệu quả với tỷ trọng hàng hóa công không thuần túy trong rổ hàng hóa do chính phủ cung cấp. Trong khuôn khổ bài viết này, khái niệm *chi tiêu công cộng*, *chi tiêu ngân sách* và *chi tiêu chính phủ* xin được hiểu tương đương nhau theo giới hạn hẹp là mọi khoản chi tiêu của chính quyền trung ương từ ngân sách quốc gia cho các mục đích công cộng, không tính các khoản chi tiêu của chính quyền địa phương và các khoản do nhân dân tự đóng góp cho các nhu cầu công cộng khác.

Để bàn về vấn đề hiệu quả của việc chi tiêu ngân sách, cần nhắc lại cơ sở kinh tế của chức năng chính phủ. Các chức năng đích thực của chính phủ là hành động để bổ sung, sửa đổi các *thất bại của thị trường* nhưng không quá mức cần thiết để lâm vào các *thất bại của chính phủ*. Thực chất của các *thất bại* (failures) là sự thiếu hiệu quả trong so sánh tương đối giữa các đối tượng cung cấp hàng hóa, trước hết là khu vực nhà nước và khu vực tư nhân.

Xét về lợi ích tổng thể của nền kinh tế thì không phải việc gì cơ chế thị trường cũng phát huy hiệu quả tích cực, mà ngược lại, cơ chế thị trường đem lại ảnh hưởng tiêu cực

trong một số việc nhất định. Trong trường hợp như vậy, người ta gọi đó là thất bại của thị trường. Thất bại thị trường có thể bắt nguồn từ một hoặc nhiều yếu tố cơ bản làm cho thị trường không vận hành tốt như tình trạng thông tin bất đối xứng, lựa chọn ngược hoặc có tác động ngoại lai lớn. Trong những yếu tố này xin đi sâu phân tích bản chất của hàng hóa công.

1. Hàng hóa công và thất bại thị trường

Người ta phân biệt hàng hóa công (HHC) với hàng hóa tư (HHT) bằng những đặc điểm cơ bản, trong đó có tính *loại trừ khả dụng* trong tiêu dùng, tính *loại trừ thụ hưởng* trong phân phối. Tính loại trừ khả dụng đề cập đến mức độ suy giảm khả năng sử dụng của hàng hóa phát sinh từ hành vi tiêu dùng của cá nhân này đối với các cá nhân khác. Mỗi loại hàng hóa có thuộc tính loại trừ khả dụng khác nhau. Đối với HHC, việc tăng thêm một người tiêu dùng không làm suy giảm hoặc giảm không đáng kể khả năng sử dụng của loại hàng hóa đó đối với người tiêu dùng khác. Ngược lại, đối với HHT, khi có một người đang dùng thì hành vi ấy loại trừ hoàn toàn khả năng người khác sử dụng nó. Một HHC thuần túy thì có tính không loại trừ khả dụng hoàn toàn; còn một HHT thuần túy thì có tính loại trừ khả dụng hoàn toàn.

Tính *loại trừ thụ hưởng* đề cập đến khả năng loại trừ sự thụ hưởng lợi ích trong quá trình phân phối một hàng hóa nào đó với các đối tượng liên quan. Đối với HHC, việc loại trừ một đối tượng ra khỏi sự thụ hưởng lợi ích của HHC là không thể hoặc rất khó khăn, tốn kém. Ví dụ việc loại trừ một cá nhân

Bùi Đại Dũng, Ths. Viện Nghiên cứu khoa học tổ chức nhà nước.

không cho hưởng lợi ích của an ninh quốc gia là không thể thực hiện. Trong trường hợp hệ thống đèn biển hoặc dự báo thời tiết thì chi phí cho việc thu tiền từ mỗi cá nhân thụ hưởng lợi ích từ các hàng hóa này là tốn kém đến mức người ta không tiến hành và thu tiền đơn lẻ từ mỗi khách hàng. Đối với một HHT, quá trình phân phối có thể dễ dàng loại trừ những cá nhân, tổ chức không sẵn sàng chi trả cho các hàng hóa này thông qua giao dịch mua bán tự nguyện.

Chi phí cận biên cũng là nét khác biệt cơ bản giữa HHC và HHT. Vượt qua điểm hoàn vốn, mỗi đơn vị HHT được sản xuất thêm có chi phí ngày càng tăng. Như vậy, đồ thị chi phí cận biên của HHT có dạng lõm (Đường S1, H.1). So với HHT, đồ thị HHC có dạng hoàn toàn khác. Sau khi được cung cấp, HHC có chi phí bất biến và không chịu ảnh hưởng của số lượng khách hàng. Trong giới hạn cho phép, mỗi khách hàng tăng thêm không làm thay đổi tổng chi phí và như vậy, chi phí cận biên của HHC là bằng không. Đồ thị chi phí cận biên của HHC có dạng đường thẳng song song với trục hoành, cắt trục tung ở điểm bằng tổng chi phí cho HHC (Đường AE, H.1).

Vì các đặc thù nói trên mà HHC không sinh lợi cho doanh nghiệp, làm nảy sinh tình trạng ăn theo (free rider) trong khi việc kiểm soát việc cung cấp HHC đòi hỏi phải có quyền lực công, điều mà các doanh nghiệp không thể có được. Đó là lý do mà việc cung cấp HHC không thể diễn ra xuôn sẻ trong cơ chế thị trường mà cần được chính phủ can thiệp, tổ chức cung cấp.

Khi nói việc cung cấp HHC, cần phân biệt rõ việc tổ chức cung cấp và việc sản xuất. Chức năng tổ chức cung cấp HHC là thuộc về nhà nước, còn việc sản xuất có thể được đặt hàng, gọi thầu với bất cứ thành phần kinh tế nào. Ví dụ việc bố trí một ngọn hải đăng ở nơi cần thiết là việc của chính phủ mà không một doanh nghiệp nào tiến hành như một kế hoạch kinh doanh. Tuy nhiên, việc thiết kế, xây dựng, kể cả vận hành nó có thể được tiến hành bởi một doanh nghiệp

tư nhân, doanh nghiệp nhà nước hoặc một tổ chức, cá nhân nào đó với chi phí từ công quỹ.

2. Thất bại của chính phủ

Phân trên đã điếm qua một cơ sở của việc chính phủ phải can thiệp hoặc trực tiếp cung cấp hàng hóa công cho xã hội. Tuy nhiên, nhiều chính phủ không đáp ứng đủ nhu cầu HHC thiết yếu; trong khi nhiều chính phủ khác buộc phải cung cấp những HHC không thuận tuý, xa rời chức năng đích thực của mình. Nhiều nguyên nhân có thể tìm thấy trong những đặc tính của bản thân chính phủ.

• Tác động của các nhóm lợi ích.

Nhóm lợi ích còn có thể được hiểu trong khuôn khổ hẹp là một nhóm người có chung lợi ích từ một hoặc nhiều sự vật, sự kiện trong cùng một khoảng thời gian. Nhóm lợi ích được hình thành trong cộng đồng dân cư dưới ảnh hưởng của nhiều yếu tố như điều kiện tự nhiên, chính trị, kinh tế, hành chính... Ví dụ, tất cả dân cư hạ lưu một con sông là nhóm lợi ích của con sông nếu xem xét những tác động từ đầu nguồn. Đây là nhóm lợi ích theo điều kiện tự nhiên. Một quyết định hành chính cũng có thể là điều kiện hình thành những nhóm lợi ích. Ví dụ khi chính phủ quyết định bảo hộ nông sản thì nông dân là nhóm quyền lợi được hưởng lợi ích từ quyết định ấy. Quy mô và tính chất của nhóm quyền lợi có thể biến động trong quá trình phát triển của nhóm lợi ích và lợi ích của một nhóm có thể có hiệu ứng lan toả, tác động đến lợi ích của một bộ phận khác trong dân chúng.

Tác động của các nhóm lợi ích đến hoạt động của chính phủ là một đặc trưng nổi bật trong hành vi chính phủ các nước tư bản. Vai trò và khả năng tác động của các nhóm lợi ích có sự khác biệt khá lớn. Có nhóm ban đầu hình thành một cách tự phát và sau đó phát huy vai trò của mình một cách tự giác. Nhiều nhóm được hình thành một cách tự giác ngay từ ban đầu. Khi phát triển đến mức tự giác, nhóm quyền lợi sẽ có vai trò bảo vệ và vận động cho quyền lợi của nhóm

và ở chừng mực nhất định, hoạt động của nhóm quyền lợi bắt đầu có ý nghĩa chính trị. Nhóm quyền lợi có khả năng gây ảnh hưởng như vậy được một số nhà kinh tế học phương Tây gọi là "Nhóm sức ép" (Pressure Group)¹. Như đã được chứng minh trong bài "Cơ chế của sự gia tăng chi tiêu chính phủ"², các nhóm lợi ích làm sai lệch thông tin về nhu cầu HHC của nhân dân, gây ảnh hưởng để dẫn tới quyết định phân bổ thiếu hiệu quả của chính phủ.

• Thông tin hạn chế.

Thông tin hạn chế là một lý do dẫn đến thất bại của chính phủ. Lý do là nhiều loại hàng hóa công cộng không phải là thứ bán và thu tiền trực tiếp từ khách hàng. Yếu tố cần và có khả năng thanh toán trong câu HHC không xác định được. Hơn nữa, thực tế cho thấy có hiện tượng lựa chọn ngược (Adverse selection) trong quan hệ cung cầu của HHC. Một số cá nhân trong tầng lớp thu nhập thấp muốn chính phủ chi tiêu nhiều cho HHC, vì thực ra mức tăng trong phần đóng góp của họ luôn ít hơn lợi ích mà họ thụ hưởng khi chất lượng HHC được nâng cao hơn; đó là chưa kể tình trạng ăn theo tức là được hưởng thụ nhưng không phải đóng góp chút nào. Quyết định chi tiêu công cộng nếu chỉ dựa vào ý muốn, hoặc số phiếu ủng hộ của số đông trong trường hợp này thường phản ánh sai biệt với thực tế và làm tăng mức phi hiệu quả của chi tiêu công cộng.

Một khía cạnh khác của hạn chế thông tin là trở ngại về không-thời gian giữa người ra quyết định và nhu cầu thực tiễn cuộc sống. Phương thức hoạt động quan liêu, bàn giấy của các cơ quan nhà nước là một trở ngại đối với khả năng tiếp cận thông tin và có được phản ứng kịp thời. Đối với mô hình nhà nước có mức tập trung hóa cao thì mức độ chậm chạp, sai sót trong việc xử lý các vụ việc cụ thể càng lớn. Hạn chế về thông tin là một lý do dẫn đến thất bại của chính phủ, đặc biệt là ở các nước có mô hình chính phủ tập trung hóa cao độ và lạm dụng cơ chế hành chính trong quá trình phân bổ nguồn lực.

• Bộ máy hành chính quan liêu.

Nét đặc thù của các cơ quan nhà nước là hành chính, quan liêu và hoạt động của chúng luôn tuân thủ các quy trình và nguyên tắc thứ bậc hành chính. Các nguyên tắc ấy xa lạ với cơ chế hiệu quả, năng động của thị trường. Mặt khác, chính phủ là một bộ máy chính trị với đặc tính rất mẫn cảm với những vấn đề chính trị, xã hội; trong khi mọi hoạt động kinh tế, xã hội diễn ra với nhiều yếu tố tác động khác nhau có khi là hoà đồng, có khi là đối kháng, đòi hỏi phải cân đối, điều hoà. Do đó, quyết định của chính phủ có khi là sự thoả hiệp tạm thời trong tương quan ảnh hưởng giữa các nhóm quyền lợi, hoặc là giải pháp phù hợp trong một thời điểm cấp thiết chứ không phải luôn luôn là giải pháp tối ưu cho quốc gia về dài hạn.

Một cách tiếp cận giúp giải thích về hành vi chính phủ và các cơ quan nhà nước của các nước tư bản đó là việc phân tích hành vi cá nhân các nhà chính trị và các công chức trong đó. Những cá nhân này, ngoài những chức năng và quyền lực theo quy định, họ còn có những lợi ích cá nhân và chịu sức ép từ các nhóm lợi ích nhất định; đó là những động cơ chi phối hành vi của họ. Như vậy, một số quyết định của chính phủ rất có thể xuất phát từ động cơ vụ lợi cá nhân, hoặc là ý chí của các nhóm lợi ích, các lực lượng chính trị trong xã hội. Sự hiện hữu của các yếu tố tác động nói trên là thực tế và không thể loại trừ, và là nguyên nhân dẫn tới các thất bại của chính phủ. Điều này có thể giải thích tại sao có một số hoạt động tiên lượng đem lại thiệt hại cho xã hội nhưng vẫn được thông qua tại nghị viện.

Các nhà chính trị là một yếu tố liên quan rất mật thiết đến các nhóm quyền lợi. Trong khía cạnh này, một trong những chức năng của nhà chính trị là ước tính nhu cầu của

1. Paul Pross (1992), *Group Politics and Public Policy*, Oxford University Press, Toronto.
2. Bùi Đại Dũng (2002), *Cơ chế của sự gia tăng chi tiêu chính phủ*, Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, số 2, tháng 5-2002.

nhân dân về hàng hóa và dịch vụ công rồi phản ánh nhu cầu đó qua kế hoạch ngân sách. Tuy nhiên, vì mục đích thu hút lá phiếu từ dân chúng, đôi khi các nhà chính trị hành động đơn thuần như là người bảo vệ lợi ích cục bộ cho nhóm cử tri của mình. Vận động hành lang cho việc chi tiêu nhiều hơn là một phương tiện mà các nhà chính trị có thể tiến hành để đổi lấy phiếu bầu. McCormick nhận xét rằng: "Một người đại diện cho yếu tố công cộng không bao giờ theo đuổi vấn đề nào được gọi là lợi ích công cộng một khi nó đi ngược với lợi ích của chính họ. Hành vi ấy cũng giống như hành vi của các doanh nhân vậy"³. Vì ảnh hưởng qua lại giữa các nhà chính trị và các nhóm quyền lợi, cho nên thông tin về nhu cầu hàng hóa và dịch vụ công bị bóp méo và phóng đại, gây lãng phí và phân tán nguồn lực trong quá trình hoạch định và phân bổ hàng hóa công cộng.

Tóm lại, có một nghịch lý khi chính phủ và các cơ quan nhà nước hành động để khắc phục thất bại của thị trường thì dễ sa vào thất bại của chính mình vì các khuyết tật nội tại. Vấn đề cơ bản ở đây là chính phủ có quyền lực để quyết định mình làm gì và làm đến đâu, nhưng xã hội không phải bao giờ cũng có đủ khả năng để kịp thời điều chỉnh hành vi của chính phủ. Như vậy, một trong những nguyên nhân cơ bản của tình trạng chi tiêu ngân sách thiếu hiệu quả là không xác định rõ ràng chức năng và quy mô của chính phủ trong việc tham gia cung cấp HHC cho xã hội.

• *Ranh giới của việc chính phủ can thiệp vào thị trường*

Qua xem xét những lý do của thất bại thị trường và thất bại chính phủ, căn cứ nào là quan trọng nhất để xác định thế nào là HHC và phạm vi của chính phủ trong việc cung cấp hàng hóa ấy cho xã hội? Để giải đáp cho câu hỏi này, Laffont đã đưa ra một cơ sở giúp xác định ranh giới đó. Ông cho rằng: "Một hàng hóa gọi là công cộng nếu nó rẻ hơn nhiều khi dùng biện pháp áp đặt đóng tiền định kỳ bởi chính quyền địa

phương hoặc quốc gia mà cuối cùng là có sự hậu thuẫn của quyền lực công cộng"⁴. Như vậy, nếu lấy tổng lợi ích xã hội làm trọng thì một hàng hóa chỉ được chính quyền đứng ra tổ chức cung cấp khi và chỉ khi làm như vậy sẽ rẻ hơn so với các giải pháp khác. Điều này không giản đơn chỉ đề cập đến giá thành một cách đơn thuần. Lợi ích và phí tổn của một mặt hàng nào đó cần được xem xét tổng thể các mặt trong dài hạn với chi phí sản xuất, chi phí lưu thông, chi phí cơ hội và các tác động ngoại lai... Như vậy, khía cạnh thiếu hiệu quả của việc chi tiêu chính phủ cần được xem xét một cách toàn diện từ vấn đề quy mô, chức năng đến việc quản lý, theo dõi chất lượng việc cung cấp hàng hóa công trong một thời điểm và điều kiện cụ thể của một nền kinh tế, xã hội nhất định.

Vấn đề hiệu quả của khu vực công cộng đã được nhiều nhà kinh tế học phân tích kỹ lưỡng. Chính phủ chỉ nên cung cấp các hàng hóa khi mà khu vực tư nhân chưa làm được hoặc làm được nhưng tốn kém hơn cho xã hội về dài hạn. Tuy nhiên, trong thực tế chi tiêu ngân sách của nhiều nước, tình trạng lãng phí, sai sót vẫn tồn tại và tính hiệu quả của việc chi tiêu công cộng chưa được cải thiện. Những hoạt động dẫn tới sự thiếu hiệu quả có thể được tập hợp thành ba cấp độ chính như sau:

- *Thiếu hiệu quả về quy mô và chức năng*

Tình trạng thiếu hiệu quả trong hoạt động chi tiêu chính phủ có thể tìm thấy trong các trường hợp chi tiêu thiếu hoặc thừa so với nhu cầu xã hội, chi tiêu sai so với chức năng đích thực của chính phủ. Khía cạnh quy mô và chức năng có thể là hai mặt của một vấn đề khi mà việc chi sai chức năng làm mất ý nghĩa của quy mô chi tiêu và ngược lại. Chi tiêu không thoả đáng về quy mô và sai về chức năng là nguyên nhân của nhiều thất thoát, thiệt hại lớn cho ngân sách quốc gia.

3. McCormick (1981)

4. Laffont (1998), *Fundamentals of Public Economics*, MIT xuất bản, tr. 35.

Trong thực tế, tình trạng phổ biến của việc sử dụng công quỹ sai chức năng là nhà nước làm tranh những việc của khu vực sản xuất kinh doanh, hay nói cách khác theo ngôn ngữ báo chí thường đề cập là chính phủ "làm người chèo thuyền". Như đã trình bày trên đây, cơ chế thị trường là động lực thúc đẩy việc sản xuất, kinh doanh phát triển lành mạnh, giúp phân bổ tối ưu nguồn lực trong các thị trường đầy đủ. Nếu đặt việc sản xuất kinh doanh dưới cơ chế mệnh lệnh hành chính của khu vực nhà nước tức là đã triệt tiêu thế mạnh của cơ chế thị trường, khuyến khích thất bại của chính phủ. Kết quả là toàn xã hội chịu một chi phí sản xuất cao hơn, phân bổ nguồn lực bị biến dạng với hiệu quả thấp hơn. Những sai sót có thể bắt đầu ngay từ quyết định đầu tư. Quyết định đầu tư từ một cơ quan hành chính thường thiếu sự linh hoạt và cập nhật của thông tin thị trường. Quan trọng hơn, sự ràng buộc trách nhiệm đằng sau các quyết định ấy đối với các quan chức hành chính là khác biệt cơ bản so với các nhà kinh doanh. Sau "cái cốc đầu tiên bị cài lệch" này, nhiều giải pháp tình huống phải đưa ra nhằm duy trì sự tồn tại của các doanh nghiệp nhà nước đó. Kết quả là các giải pháp bao cấp vốn, đất, bảo hộ giá sản phẩm, duy trì độc quyền kinh doanh, giải pháp tình thế như khoan nợ, xoá nợ... trở thành bước đi tất yếu của tiến trình làm giảm hiệu quả chi tiêu công quỹ. Việc nhà nước thực hiện các chức năng không đúng gây hậu quả rất lớn. Trước hết là toàn bộ xã hội phải chịu thêm một phần chi phí của hàng hóa đắt hơn, chi phí cho việc quản lý, nuôi dưỡng bộ máy thực hiện các chức năng đó và nhiều chi phí vô hình khác, trong đó có việc hạn chế hoạt động của các chức năng đích thực khác; chèn lấn khu vực tư nhân và làm biến dạng thị trường. Một nguyên nhân cơ bản của việc chi tiêu sai chức năng là nhà nước chưa xác định được rõ ràng chức năng của mình và thể hiện bằng các văn bản pháp luật chủ đạo. Sự lạm dụng bất nguồn từ sơ hở đó mà phát sinh.

Quy mô chi tiêu không thích hợp của chính phủ cũng đem lại hậu quả tương tự. Với nguồn ngân sách hữu hạn và yêu cầu đảm bảo nền kinh tế phát triển hài hoà, việc chi tiêu quá nhiều cũng như quá ít đều dẫn đến việc kìm hãm sự phát triển chung. Trong các hoạt động kinh tế, xã hội, HHC và HHT có mối liên hệ mật thiết. HHC là HHT chuyển đổi theo một tỷ lệ chuyển đổi cận biên nhất định. Theo tỷ lệ hợp lý và đúng chức năng thì hầu hết các HHC và HHT là các loại hàng hóa bổ sung mà không loại trừ nhau. Việc chi tiêu quá nhiều cho HHC nghĩa là thu hẹp khối lượng HHT. Tuy nhiên, việc chi tiêu quá ít cho HHC không có nghĩa là dành cho HHT quá nhiều mà lại thu hẹp điều kiện cần và đủ cho nền kinh tế phát triển. Qua mô hình giải thích của Stiglitz, có thể thấy chi tiêu sai chức năng hoặc bất hợp lý về quy mô có tác động tiêu cực đến tỷ lệ chuyển đổi cận biên giữa HHC và HHT, làm giảm lợi ích tối ưu của toàn xã hội.

- Lựa chọn ưu tiên sai

Nhiều khoản chi tiêu chính phủ mặc dù đúng chức năng nhưng chi phân tán, chi cho dự án chưa cần kíp cũng làm giảm hiệu quả chi tiêu ngân sách. Trong nhiều trường hợp, việc lựa chọn ưu tiên sai cũng đem lại hậu quả to lớn và lâu dài như trong trường hợp chi sai chức năng. Hơn nữa, những sai sót này tương đối phổ biến và khó xác định khi mà việc phân cấp chưa rõ ràng, minh bạch, khả năng phối hợp kém và ảnh hưởng của sự vận động hành lang (lobby) có tác động mạnh đến quá trình hoạch định chính sách. Lựa chọn ưu tiên sai có nguồn gốc gần gũi với khía cạnh thất bại của chính phủ do hành vi lạm quyền hoặc do động cơ vụ lợi cá nhân của quan chức hoặc nhà chính trị với tác động tiêu cực từ các nhóm quyền lợi. Một minh chứng khá điển hình là ảnh hưởng của các tập đoàn công nghiệp quân sự đối với kế hoạch chi tiêu quốc phòng. Nhiều cuộc chạy đua vũ trang âm thầm diễn ra với việc chi tiêu những khoản ngân sách khổng lồ mà đằng sau đó là những

quan chức chính trị có quyền lợi liên quan đến các thế lực kinh tế. Ở quy mô nhỏ hơn, có thể thấy việc chi tiêu ngân sách tràn lan cho hạ tầng cơ sở đôi khi là con bài chính trị mang lại nhiều lợi ích cho một số quan chức nhất định. Nhiều quan chức sau khi đắc cử, họ quyết định những khoản chi tiêu không vì lợi ích tối ưu cho quốc gia mà đơn thuần là một hành vi thực hiện cam kết khi vận động tranh cử với nhóm cử tri đã bầu họ. Cựu Tổng Bí thư Liên Xô, ông Nikita Krushchev có một câu nhận xét nổi tiếng: "Các nhà chính trị ở đâu cũng giống nhau. Họ hứa hẹn xây dựng cầu cống... ở cả những nơi thậm chí chẳng có con sông nào cả"⁵. Nhiều quan chức ở các quốc gia nghèo thậm chí không vì động cơ tham nhũng, cũng muốn đưa về địa phương của mình một công trình công cộng càng lớn càng tốt như một món quà ghi nhận nhiệm kỳ công tác của mình.

Một nguyên nhân cơ bản của sự thiếu hiệu quả do việc lựa chọn ưu tiên sai bắt nguồn từ quy trình ra quyết định chi tiêu không khoa học, và môi trường pháp luật còn để nhiều dư địa để một số cá nhân có thể lạm quyền. Việc hoạch định chương trình đầu tư, phát triển cần có các chuyên gia chuyên ngành, chiếu theo chương trình mục tiêu của đất nước. Tuy nhiên, để chương trình ấy hài hòa với lợi ích đa số thì việc quyết định chương trình cần có ý kiến của các nhóm quyền lợi có liên quan, nhất là các nhóm có thể chịu tác động tiêu cực từ quyết định ấy. Việc lạm quyền có thể bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân, trong đó cần phải kể đến nguy cơ thống nhất quyền thực thi, quyền kiểm tra, giám sát vào cùng một tác nhân hoặc một tổ chức. Nhất thiết phải có cơ chế hạn chế mức tự quyền và lạm quyền thông qua các hình mẫu cơ cấu tổ chức phù hợp. Cần gắn quyền và trách nhiệm cá nhân của người ra quyết định với kết quả của quyết định ấy. Việc thưởng phạt công minh và công khai hóa công, tội của mỗi cá nhân có tác dụng lớn cho việc cân nhắc trước mỗi hành vi.

- Kiểm soát chi tiêu kém, dễ thất thoát, chất lượng thấp.

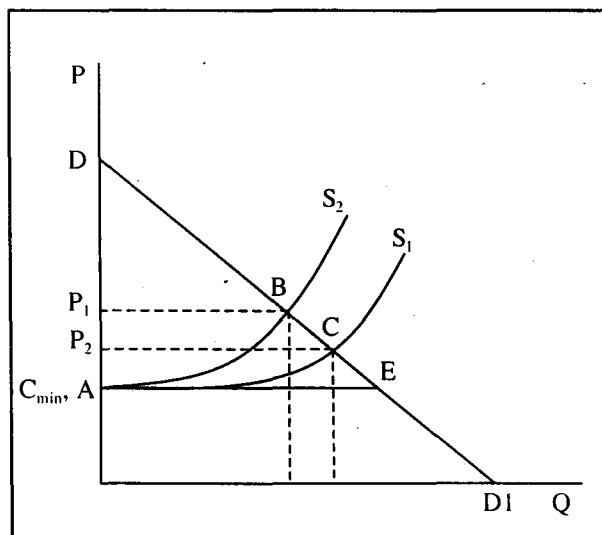
Việc chi tiêu đúng chức năng, đúng thứ tự ưu tiên chưa đủ đảm bảo mỗi đồng vốn ngân sách được sử dụng hiệu quả. Việc kiểm soát chi tiêu kém, dễ thất thoát, bớt xén làm cho chất lượng hàng hóa công cộng thấp cũng là một yếu tố cơ bản làm giảm hiệu quả chi tiêu của chính phủ.

Yêu cầu minh bạch cần đặt lên hàng đầu trong việc quản lý chi tiêu công quỹ, kèm theo đó là yêu cầu nghiêm chỉnh thực hiện các công cụ quản lý chi tiêu như kế toán, kiểm toán, báo cáo, thanh tra. Sự nghiêm minh của pháp chế, cũng như hiệu lực của các cơ quan thi hành luật có vai trò tiên quyết trong việc kiểm soát chi tiêu, hạn chế thất thoát, tham nhũng.

Với cách đề cập theo ba cấp độ cơ bản như trên, có thể hình dung một bức tranh đa chiều các biểu hiện của tình trạng suy giảm hiệu quả chi tiêu của chính phủ. Những biểu hiện ấy bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân.

4. Vấn đề chính phủ cung cấp HHC không thuần túy

HÌNH 1: Ảnh hưởng của tỷ lệ HHC không thuần túy trong rõ hàng hóa của chính phủ



5. World Bank (2001).

Giữa các nước có sự khác biệt rất lớn về chức năng và quy mô của chính phủ. Có nhiều lý do dẫn đến sự khác biệt này, trong đó có những vấn đề lớn như mô hình tổ chức nhà nước, cơ chế, luật pháp hoặc truyền thống, tập quán... Trong những yếu tố ấy, xin đề cập đến một vấn đề cốt lõi là mức độ chính phủ cung cấp HHC không thuần túy cho xã hội.

Theo Stiglitz, đường tổng cầu⁶ về HHC được xây dựng bằng cách cộng theo chiều dọc của tất cả các cá nhân trong xã hội, ta được đường DD, (hình 1). Mô hình này mở rộng mô hình của Stiglitz để xây dựng đường tổng cung cho khu vực công. Nếu coi khu vực kinh tế công là một hãng và tổng khối lượng sản phẩm của hãng này được chia đều cho từng cá nhân trong xã hội dưới dạng một đơn vị hàng hóa chung, thì có thể thấy rằng giá của mỗi đơn vị hàng hóa chung do khu vực công cung cấp sẽ bằng tổng giá của các đơn vị hàng hóa thành phần. Giả sử chính phủ của nước X chỉ cung cấp một loại HHC thuần túy. Như vậy, đường cung sẽ là đường thẳng song song với trục hoành (Q), cắt trục tung (P) tại C_{\min} , với chi phí cận biên bằng 0, đường AE. Nếu chính phủ nước X quyết định cung cấp thêm một HHC không thuần túy cho nhân dân; hàng hóa này có chi phí cận biên lớn hơn 0. Như vậy, đối với mỗi đơn vị hàng hóa mà khu vực công của nước X cung cấp thêm, giá cả sẽ tăng thêm một khoản bằng chi phí cận biên. Đường tổng cung của khu vực công là đường S_1 . Tương tự như vậy, nếu khu vực công nước X cung cấp thêm một HHC không thuần túy nữa, thì đường tổng cung của khu vực kinh tế công tăng thêm chiều dốc với mức gia tăng bổ sung của chi phí cận biên loại hàng hóa đó, đường S_2 . Như vậy, đường tổng cung là đường cắt trục tung tại C_{\min} , có chiều dốc tăng dần. Nếu khu vực công tham gia cung cấp càng nhiều hàng hóa có chi phí cận biên lớn hơn 0 thì độ dốc của đường tổng cung càng lớn. Như vậy, độ dốc của đường tổng cung tỷ lệ thuận với tỷ trọng HHC không thuần túy trong rổ hàng hóa của khu vực công cộng.

Diện tích hình ADB là phần lợi ích chung của toàn xã hội, được tính bằng tổng lợi ích người tiêu dùng (diện tích hình P_2DB) và lợi ích của người sản xuất (diện tích hình AP_2B), trong trường hợp này là thu nhập của các đơn vị cung cấp HHC không thuần túy của chính phủ. Diện tích này càng lớn khi độ dốc đường tổng cung càng giảm và đạt tối đa khi đường cầu song song với trục hoành của hệ tọa độ; nghĩa là toàn bộ khu vực công chỉ cung cấp các loại HHC thuần túy, diện tích ADE. Trong trường hợp đường tổng cung của khu vực công là S_2 thì lượng mất trắng của toàn xã hội là diện tích hình ABC; trong trường hợp đường tổng cung là S_1 thì lượng mất trắng là diện tích ACE. Lượng mất trắng này là chỉ số đo mức thiếu hiệu quả của khu vực công. Cần chú ý khi đường tổng cung tiến gần đến đường AE thì phần lợi ích người tiêu dùng tăng lên tối đa và phần lợi ích người sản xuất giảm xuống tối thiểu, bằng 0. Tuy nhiên tổng lợi ích xã hội vẫn đạt tối đa vì lượng mất trắng của xã hội giảm xuống bằng 0. Như vậy, trong tổng khối lượng hàng hóa do chính phủ cung cấp, tỷ trọng HHC không thuần túy càng lớn thì càng làm tăng lượng mất trắng cho toàn xã hội. Những phân tích trên đây cho thấy tỷ trọng của HHC không thuần túy trong rổ hàng hóa được khu vực công cung cấp tỷ lệ thuận với mức thiếu hiệu quả của khu vực công cộng. Sau kết luận này, một câu hỏi có thể được nêu lên rằng trong trường hợp khu vực tư nhân chưa đủ sức cung cấp những HHC không thuần túy thì sao? Hầu hết các trường hợp cho thấy chính phủ ở các nước phải là người đứng ra tổ chức cung cấp các hàng hóa đó cho xã hội trong những điều kiện như thế. Tuy nhiên, có thể có một số kịch bản rất khác biệt diễn ra sau đó. Theo lý thuyết khoa học, chính phủ cần phải chuyển giao dần dần việc cung cấp các hàng hóa đó cho các thành phần kinh tế khác khi các thành phần đó có đủ khả năng. Nhiều

6. Stiglitz, J. (1995). *Kinh tế học công cộng*. NXB Khoa học kỹ thuật, Hà Nội, tr. 181-185.

quốc gia thực hiện được kế hoạch này. Bên cạnh đó, một số quốc gia đi ngược lại tiến trình ấy. Các nhóm lợi ích được lợi từ việc chính phủ tham gia cung cấp HHC không thuận tuý thường gây sức ép để chính phủ buộc phải tiếp tục và tăng thêm quy mô cung cấp các hàng hóa này. Như vậy, tỷ trọng lớn của phần HHC không thuận tuý trong rổ hàng hóa của chính phủ đồng nghĩa với sức ép mạnh mẽ đối với chính phủ trong việc duy trì các hoạt động cung cấp và cũng là thách thức lớn của chính phủ trong nỗ lực kiện toàn chức năng của mình.

6. Hiệu quả chi tiêu ngân sách của một số nước trong khu vực châu Á

Niên giám thống kê *Các chỉ số chủ chốt của các nước đang phát triển châu Á-Thái Bình Dương 2002* (Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries 2002) của Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) xuất bản năm 2002 có số liệu thống kê các hoạt động kinh tế của 38 nước đang phát triển trong khu vực từ năm 1984 đến năm 2001. Phụ lục I lựa chọn 13 nước có số liệu gốc tương đối đầy đủ để chuyển đổi các

chỉ số chi tiêu ngân sách chính phủ về phần trăm của GDP. Từ số liệu của Phụ lục I, rút gọn về mức chi tiêu chính phủ trung bình hàng năm, ta có bảng I. Xếp sắp theo thứ tự giảm dần của tốc độ tăng trưởng kinh tế giữa các nước trong bảng số liệu này, có thể thấy rằng trong gần 20 năm qua, chi tiêu chính phủ của 13 nước châu Á hoàn toàn không tương đồng với tốc độ phát triển. Mức chi cao, đặc biệt là khoản chi thường xuyên thể hiện ảnh hưởng tiêu cực rõ ràng đến tăng trưởng kinh tế. Gần 20 năm là quãng thời gian đủ dài để các dự án đầu tư phát triển về kinh tế, xã hội phát huy tác động của chúng; thế nhưng khối lượng chi tiêu cao liên tục trong thời gian ấy không đẩy mạnh được tốc độ tăng trưởng ở một số quốc gia này. Nhóm đầu gồm sáu nền kinh tế: Hàn Quốc, Singapo, Đài Loan, Indônêxia, Malaixia và Thái Lan thể hiện hiệu quả chi tiêu của chính phủ cao hơn nhóm còn lại thông qua tỷ lệ cao giữa tốc độ tăng trưởng và mức chi tiêu ngân sách. Một điểm cần chú ý là nhóm nước này có mức GDP bình quân đầu người và điều kiện hạ tầng cơ sở trong thập kỷ 80 cao hơn bảy nước còn lại.

BẢNG I: Mối quan hệ giữa tăng trưởng và chi tiêu ngân sách chính phủ
(Trung bình hàng năm 1984-2001, đơn vị: %)

	Tăng trưởng	Chi thường xuyên	Chi đầu tư	Tổng chi TX và ĐT	Chi TX/chi ĐT (lần)
Hàn Quốc	7,03	14,12	3,01	17,1	4,7
Singapo	6,92	15,39	6,49	21,9	2,4
Đài Loan	6,65	11,40	4,34	15,7	2,6
Indônêxia	6,56	10,96	7,71	18,7	1,4
Malaixia	6,26	20,03	6,60	26,6	3,0
Thái Lan	6,14	12,57	4,15	16,7	3,0
Ấn Độ	5,38	15,21	2,24	17,4	6,8
Bangladét	4,47	6,56	5,87	12,4	1,1
Srilanka	4,23	21,67	8,04	29,7	2,7
Nêpan	4,20	7,90	11,64	19,5	0,7
Philipin	2,87	15,23	2,71	17,9	5,6
Tonga	2,15	33,16	5,92	39,1	5,6
Fiji	1,82	29,48	5,18	34,7	5,7

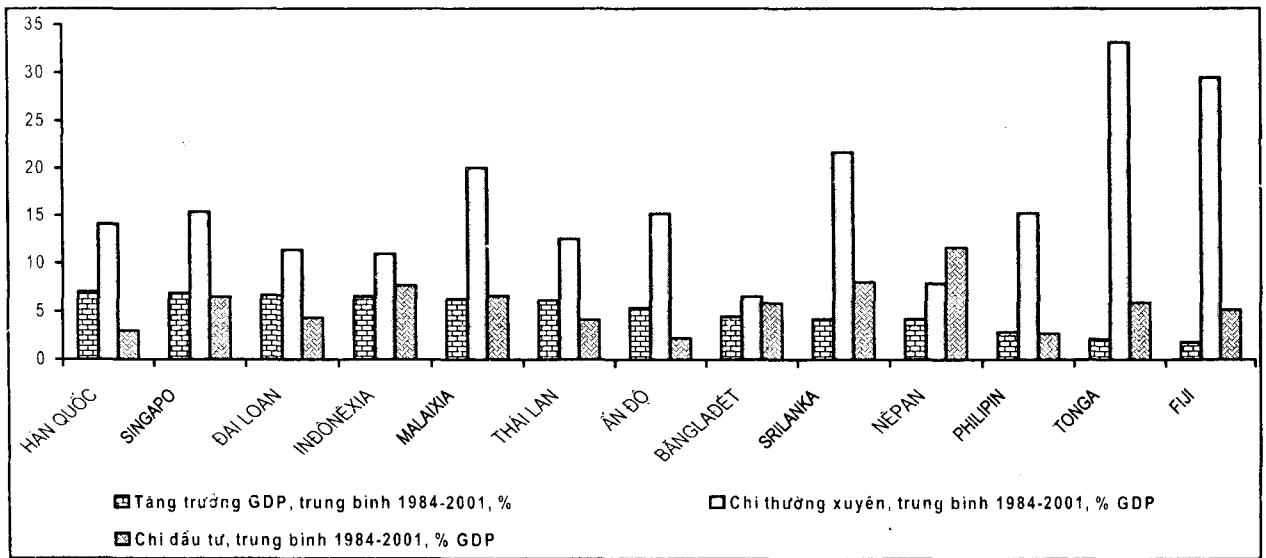
Thuyết "hội tụ" cho rằng lợi ích cận biên của một đơn vị giá trị đầu tư cho một nước lạc hậu cao hơn so với một nước phát triển. Như vậy, lẽ ra các nước có mức phát triển thấp ở cuối danh sách trên đây phải tăng trưởng cao hơn các nước phía đầu danh sách. Tuy nhiên điều này đã không xảy ra. Có quan điểm cho rằng những nước có sẵn hệ thống hạ tầng kinh tế, xã hội tốt hơn thì có tiềm năng phát triển nhanh hơn. Điều này trái với lý thuyết phát triển. Hơn nữa, nếu quan điểm nêu trên là đúng thì cũng khó giải thích cho trường hợp Philipin.

Trong đầu thập kỷ 80 của thế kỷ XX, một số điều kiện kinh tế, xã hội của

Philipin không khác biệt lớn so với Indônêxia hoặc Đài Loan. Tuy nhiên, có thể thấy rằng quy mô chi tiêu chính phủ của Philipin là khá lớn, đặc biệt Philipin có mức chi thường xuyên cao gấp 5,6 lần mức chi đầu tư. Tỷ lệ này của Indônêxia hoặc Đài Loan chia là 1,4 và 2,6. Mức chi thường xuyên cao đặc biệt có thể thấy được ở Tonga và Fiji, tuy khoản chi đầu tư của hai nước này không nhỏ. Qua biểu đồ này có thể thấy khá rõ ảnh hưởng của khoản chi thường xuyên làm hạn chế tốc độ tăng trưởng (xem bảng 1).

Để thuận tiện hơn, xin theo dõi biểu đồ sau:

BIỂU ĐỒ: Tăng trưởng GDP, chi tiêu thường xuyên và chi đầu tư phát triển của một số quốc gia châu Á (giai đoạn 1984-2001; %)



Gwartney, Lawson và Holcombe (1998) nghiên cứu về mối quan hệ giữa chi tiêu của chính phủ và tốc độ tăng trưởng của các nước công nghiệp phát triển đã chỉ ra rằng: sau khi loại trừ ảnh hưởng của các yếu tố như quyền sở hữu, lạm phát, giáo dục và đầu tư; mức chi tiêu cao của chính phủ có tác động tiêu cực đến mức tăng trưởng GDP. Nghiên cứu này còn cho thấy 5 quốc gia có mức phát triển nhanh nhất thế giới trong khoảng 1980-1995 có mức chi tiêu chính phủ trung bình là 20,1%, thấp hơn một nửa so với mức chi tiêu trung bình của các nước OECD. Một kết luận

quan trọng trong nghiên cứu này là: chính phủ các nước OECD chỉ sử dụng khoảng 15% GDP vào các chức năng đích thực của chính phủ. Việc chi tiêu vượt quá các chức năng chủ chốt này đều đem lại hiệu ứng tiêu cực cho nền kinh tế.

Như vậy, có thể thấy rằng có sự nhất quán giữa hoạt động chi tiêu của chính phủ các nước phát triển cũng như đang phát triển liên quan tới vấn đề hiệu quả chi tiêu. Qua số liệu hoạt động chi tiêu trung và dài hạn của 13 nước châu Á, có thể thấy rằng tình trạng chi tiêu thiếu hiệu quả của các nước này thể

hiện qua tác động tiêu cực rõ rệt của quy mô của tổng chi ngân sách và tỷ trọng của khoản chi thường xuyên. Khoản chi thường xuyên thể hiện sự can thiệp của chính phủ vào các hoạt động kinh tế, xã hội, trong đó có việc cung cấp các hàng hóa công không thuần túy cho xã hội. Phần chi tiêu này càng lớn càng gây thất thoát và tổn hại lớn cho nền kinh tế. Chính phủ buộc phải tăng chi tiêu nói lên nhiều vấn đề, trong đó một mặt phản ánh áp lực chính trị xã hội buộc chính phủ phải tăng cường các chức năng không đích thực của mình, mặt khác phản ánh nguy cơ giảm hiệu quả của chính phủ cùng với chiều hướng phát triển tham nhũng, quan liêu.

7. Kết luận

Bài toán quy mô tối ưu cho khu vực công cộng đã được nhiều nhà kinh tế học phân tích kỹ lưỡng; trở ngại về nhận thức không còn là vấn đề tiên quyết. Thế nhưng tình trạng thiếu hiệu quả trong chi tiêu công cộng lại có xu hướng tăng lên ở nhiều nước trong vài thập kỷ gần đây.

Vấn đề đặt ra là làm sao để điều chỉnh được khu vực công cộng theo đúng quy mô tối ưu đó? Như trên đã phân tích, có những nguyên nhân của việc chi tiêu thiếu hiệu quả bắt nguồn từ những việc nhỏ bé như hiệu lực của việc kiểm soát chi tiêu, kiểm tra chất lượng công trình...; có những nguyên nhân nằm trong các vấn đề rộng lớn khác, trong đó có yếu tố lịch sử, tập quán, trình độ phát triển về kinh tế, xã hội; trình độ phát triển về tổ chức nhà nước. Một số yếu tố có thể được khắc phục bằng việc sửa đổi, ban hành văn bản pháp luật mới; một số yếu tố khác đòi hỏi phải thay đổi từ căn nguyên vấn đề.

Quy mô chi tiêu của chính phủ, đặc biệt là phần chi thường xuyên càng lớn càng hạn chế tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế. Có thể thấy rằng, tỷ trọng HHC không thuần túy trong tổng khối lượng các hàng hóa được nhà nước cung cấp là một đại lượng tỷ lệ thuận với mức thiếu hiệu quả của việc chi tiêu ngân sách, hay nói cách khác, việc chính phủ càng tham gia nhiều trong việc cung cấp

các HHC không thuần túy càng làm giảm hiệu quả của mỗi đồng tiền chi tiêu thông qua kênh ngân sách chính phủ. Kết luận này cũng là một đề xuất cho giải pháp mang tính định hướng cho việc tăng cường hiệu quả của chi tiêu ngân sách: các chính phủ nên và cần giảm dần việc cung cấp các hàng hóa công không thuần túy trong các hoạt động của mình. Việc điều chỉnh chức năng của chính phủ như thế không những giúp thực hiện cải cách, nâng cao hiệu lực hoạt động của chính phủ, mà còn giúp loại trừ động cơ của các nhóm lợi ích gây sức ép với chính phủ và nguồn gốc dẫn đến tình trạng tham nhũng./

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Barro, J. (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*; 98, pp. S103-S125.
2. Barth, R. and D. Bradley (1987). The Impact of Government Spending on Economic Activities. *George Washington University Manuscript*.
3. Buchanan, J. (1975). Public Finance and Public Choice. *National Tax Journal* 28, pp. 383-394.
4. Bùi Đại Dũng (2002). Một số yếu tố tác động đến chi tiêu chính phủ. *Tạp chí Nghiên cứu kinh tế*, Số 288, tr. 47-52.
5. Bùi Đại Dũng (2002). The mechanism of the growth of Government expenditures. *Vietnam's Socio-economic Development*, No. 29, pp. 32-36.
6. Cornes, R and T. Sandler (1996). *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*. Cambridge University Press, New York, USA.
7. Dương Xuân Ngọc-Lưu Văn An (2003). *Thế chế chính trị Thế giới đương đại*. Nxb Chính trị Quốc gia, H.
8. EDI (2003). *Economic Development Indicators*, ADB.
9. GSO (2003). *Niên giám thống kê 2002*. Nxb Thống kê Hà Nội.
10. Gwartney, J., R. Lawson, and R. Holcombe (1998). The Size and Functions of the Government and Economic Growth. *Joint Economic Committee Study*, Florida State University Press.
11. Laffont (1998). *Fundamentals of Public Economics*, MIT Press.
12. Lê Chi Mai (2002). *Chuyển giao dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước-Vấn đề và giải pháp*. Nxb Lao Động-Xã hội.
13. V.v..