

Nhập môn Chính sách Công *Bài giảng 13* Các thể chế và nền kinh tế thị trường

Phân tích thể chế là một đặc tính quan trọng của chính sách công. Chúng ta cần hiểu loại hình thể chế nào hỗ trợ nền kinh tế thị trường, các thể chế này hoạt động như thế nào và cải thiện công việc tốt hơn ra sao.

Nhưng trước hết, phải biết thể chế là gì. Khi các nhà kinh tế nói về thể chế họ không nói đến “các tổ chức” như các cơ quan chính phủ, công ty hay đại học. Mặc dù có những bất đồng về định nghĩa chính xác của một thể chế (các nhà kinh tế luôn như vậy), đa số các học giả xem thể chế như “luật chơi”. Tôi muốn nói đến định nghĩa của Hodgson: các thể chế là “những hệ thống qui luật xã hội được thiết lập và phổ biến, kiến tạo nên các môi trường tác xã hội.”¹ Nó đủ khái quát để bao trùm ý tưởng “luật chơi”, nhưng cũng nói đến bản chất xã hội của các thể chế và cách thức chúng kiến tạo động cơ và áp đặt hạn chế lên hành vi.

Các ví dụ về thể chế có ngôn ngữ, tiền tệ, luật pháp, trọng lượng, đo lường và phép tắc khi ăn uống. Các công ty, trường đại học, và CLB thể thao thuộc dạng thể chế gọi là tổ chức (phần sau đề cập nhiều hơn). Thể chế có thể chính thức (luật và qui định) hay không chính thức (nguyên tắc ăn nói lịch sự). Cách nào đi nữa thì chúng vẫn định hình hành vi của chúng ta và làm cho nó đồng nhất hơn. Các thể chế tạo thói quen và niềm tin nhằm củng cố, duy trì và tái tạo lại các nguyên tắc hiện hữu.

Trong bài giảng khác chúng ta sẽ bàn thể chế thay đổi như thế nào. Lúc này, cần nhớ rằng thể chế vừa định hình hành vi con người vừa là một sản phẩm của hành vi con người. Đây là một trong những lý do chính khiến rất khó để khái quát hóa việc thể chế thay đổi như thế nào.

Như đã đề cập, các tổ chức là một dạng thể chế đặc biệt, có những đặc tính sau: i) tổ chức có luật riêng phân biệt người bên trong và bên ngoài (thành viên hay không thành viên), ii) chỉ rõ ai là người ra quyết định, iii) có qui định về trình tự chỉ đạo và phân chia trách nhiệm. Các công ty và cơ quan nhà nước là các tổ chức; các hiệp hội doanh nghiệp, đảng phái chính trị, đại học và hội cựu sinh viên cũng thế. Môn học này không nói nhiều về tổ chức, vì trong nhiều trường hợp tổ chức hành động như các cá nhân, và hành vi của họ cũng bị chi phối bởi thể chế như luật chơi.

Thị trường là những thể chế bao gồm nhiều thể chế đan xen và bổ sung cho nhau. Các thể chế “hình thành thị trường” này làm giảm chi phí giao dịch cho người tham gia thị trường. Nói chung, chúng ta có thể nói về ba loại thể chế tạo thị trường:

¹ Geoffrey Hodgson (2006) “What Are Institutions?” *Journal of Economic Issues*, XL:1, 1-25.

1. Các thể chế xác định và thực thi quyền sở hữu, như hợp đồng, hệ thống pháp luật, tư pháp, các thể chế hòa giải tranh chấp;
2. Các thể chế tạo và phân phối thông tin mà thị trường cần để hoạt động tốt, ví dụ các tiêu chuẩn kế toán, cơ quan tín dụng, qui định ngân hàng, các tiêu chuẩn đo lường, thực phẩm.
3. Các thể chế làm tăng cạnh tranh hay ngăn chặn sự hình thành độc quyền hay độc quyền nhóm, ví dụ luật cạnh tranh, luật chống tham nhũng.

Phần còn lại của buổi giảng sẽ nói về ba loại thể chế tạo thị trường này để thấy tại sao chúng quan trọng và chúng có thể thất bại như thế nào.

Quyền sở hữu rõ ràng và được thực thi tốt sẽ giảm chi phí giao dịch cho nhà đầu tư vì họ có thể giảm được tính bất trắc trong phân phối tài sản và lợi nhuận. Cách dễ nhất để thấy quyền sở hữu quan trọng như thế nào là xem xét những tình huống trong đó quyền sở hữu được xác lập không rõ ràng hay không được thực thi. Hoạt động đánh bắt hải sản ngoài khơi thường bị khai thác quá mức vì không ai sở hữu quyền thu hoạch cá đại dương. Kết quả, mỗi ngư dân đều muốn đánh bắt càng nhiều càng tốt trong ngắn hạn, dù biết rằng khai thác quá mức sẽ làm cá biết mất trong dài hạn. Hậu quả là các ngư trường bị khai thác triệt để và giá trị thực của hải sản trong tương lai bị đánh giá thấp.

New Zealand đã đưa ra giải pháp sáng tạo cho vấn đề này năm 1986. Chương trình Hạn ngạch cá nhân có thể chuyển nhượng (ITQ) thật ra là quyền sở hữu đánh bắt cá. Hạn ngạch chỉ được bán đủ ở mức cho phép quá trình tái tạo sinh học tự nhiên lấp đầy các ngư trường ở mức bền vững. Ngư dân có thể mua bán ITQ, nghĩa là chỉ có ngư dân nào hiệu quả nhất mới tồn tại trên thị trường. Giá của ITQ tăng khi ngư trường phục hồi, vì nó có nghĩa là sẽ dễ đánh bắt hơn (chi phí thấp hơn). Hệ thống này cũng không hoàn hảo. Chi phí giám sát và thực thi cao, và chính phủ phải trang trải các khoản này.

Có một nhận định phổ biến cho rằng quyền sở hữu được người giàu cổ súy và bảo vệ, còn người nghèo không quan tâm nhiều đến quyền sở hữu rõ ràng và thực thi được. Nhưng không hẳn như vậy, người nghèo ở nông thôn lẫn đô thị muốn có quyền rõ ràng đối với ruộng đất, nhà ở và căn hộ của mình để đảm bảo việc sử dụng và có thể dùng làm tài sản thế chấp để vay tín dụng. Konstantin Sonin đã chỉ ra rằng người giàu thường hưởng lợi từ quyền sở hữu mơ hồ và không thực thi được. Nếu nhà nước không bảo vệ được quyền sở hữu thì người giàu sẽ tự làm điều đó bằng cách thuê bảo kê hoặc thông qua các mối quan hệ tham nhũng với viên chức nhà nước. Ví dụ, giới cầm quyền chính trị ở Nga ưa chuộng quyền sở hữu không rõ ràng vì họ có ưu thế trong việc thuê bảo kê. Ý muốn quyền sở hữu không chắc chắn của giới nhà giàu Nga đã trở thành rào cản cải cách, vì không ai khác có quyền lực chính trị để đòi hỏi phải tăng cường quyền sở hữu và sự thực thi.²

Thể chế cũng cần thiết để đảm bảo thông tin thị trường lưu chuyển tự do. Một vài ví dụ giúp minh họa ý này. Cổ đông thiểu số cần thông tin đầy đủ về giá trị của công ty mà họ đầu tư, và chiến lược của các cổ đông đa số và giám đốc. Nếu thông tin này bị ngăn cản,

² Konstantin Sonin (2003) "Why the Rich May Favor Poor Protection of Property Rights," *Journal of Comparative Economics*, 31:4, 715-731.

thị trường vốn sẽ không hoạt động đúng chức năng. Nhà đầu tư thiểu số (nhỏ và lớn) sẽ chiết khấu giá cổ phiếu để bù cho sự bất an xuất phát từ nghi ngờ của họ về ý định của ban giám đốc và cổ đông đa số. Cần phải có qui định để buộc các công ty chia sẻ thông tin đầy đủ với tất cả cổ đông, bất kể họ sở hữu bao nhiêu cổ phiếu.

Akerlof đã cho chúng ta một ví dụ kinh điển về việc thông tin không đầy đủ hay “bất cân xứng” cản trở thị trường hoạt động hiệu quả như thế nào. Trong bài viết nổi tiếng tựa đề “Thị trường hàng dỏm”, Akerlof chỉ ra rằng thị trường ô tô cũ giảm một cách hệ thống số ô tô tốt ra khỏi thị trường so với số ô tô kém chất lượng (lemon). Vì bên mua có ít thông tin về ô tô đã qua sử dụng so với chủ xe, nên họ phải mặc định rằng xe cũ là kém chất lượng, do đó trả giá rẻ. Kết quả là ô tô đã sử dụng nhưng còn tốt không được đưa vào thị trường vì không có giá hợp lý.³ Người bán xe cũ có thể khắc phục vấn đề này bằng các thể chế như đảm bảo hậu mãi.

Hoạt động nghiên cứu khoa học là điển hình của việc thiếu cung trên thị trường do bản chất hàng hóa công của tri thức. Vì khó ngăn cản người khác hưởng lợi từ nghiên cứu cơ bản (khác với việc ứng dụng nghiên cứu cơ bản vào các sản phẩm có bản quyền), nên thị trường này thường thiếu cung. Ngoài ra còn có lợi thế qui mô đáng kể trong nghiên cứu hiện đại. Nhiều chính phủ giải quyết vấn đề này thông qua sự hỗ trợ của nhà nước cho các trường đại học, viện nghiên cứu, sinh viên và thông tin chia sẻ giữa các nhà nghiên cứu.

Các thể chế thúc đẩy cạnh tranh như luật chống độc quyền hay luật và qui định ngăn ngừa sự cấu kết và tham nhũng là cần thiết để đảm bảo chức năng thông suốt của thị trường. Có nhiều ví dụ minh họa tầm quan trọng của sự cạnh tranh đối với thị trường. Chúng ta sẽ đề cập vài ví dụ gần đây ở khu vực. Aghion và các đồng nghiệp đã có nghiên cứu về tác động của chính sách giảm rào cản gia nhập ngành của Ấn Độ theo sau cải cách đầu thập niên 1990.⁴ Họ nhận thấy cạnh tranh nhiều hơn sẽ đẩy nhanh sự tăng trưởng của doanh nghiệp đến gần hơn với giới hạn công nghệ, nhưng lại không có tác động lên những doanh nghiệp kém cách tân. Điều này dễ hiểu vì doanh nghiệp nhỏ và công nghệ thấp đã hoạt động trong môi trường cạnh tranh với đặc trưng doanh nghiệp mới dễ gia nhập thị trường. Một ví dụ khác, Mitchener và Ohnuki đã chứng minh rằng sự chạy đua mở chi nhánh ngân hàng ở Nhật thời Minh Trị đã làm giảm chênh lệch lãi suất.⁵

Những ví dụ này cũng chỉ ra bản chất bổ sung của nhiều thể chế tạo thị trường này. Ví dụ, Aghion và các đồng nghiệp nhận thấy tác động tăng trưởng của sự cạnh tranh (bỏ rào cản gia nhập cho doanh nghiệp mới) là lớn nhất ở các bang của Ấn Độ nơi đồng thời cải cách thị trường lao động. Còn những bang có chi phí thuê và sa thải lao động cao thì

³ George Akerlof (1970) “The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism,” *Quarterly Journal of Economics*, 84:3, 488-500.

⁴ Philippe Aghion, Robin Burgess, Stephen J. Redding, and Fabrizio Zilibotti (2008) “The Unequal Effects of Liberalization: Evidence from Dismantling the License Raj in India,” *American Economic Review*, 98:4, 1397-1412.

⁵ K.J. Mitchener and M. Ohnuki (2009) “Institutions, Competition, and Capital Market Integration in Japan,” *Journal of Economic History*, 69:1, 138-171.

không hưởng lợi nhiều. Doanh nghiệp có khuynh hướng thành lập ở những bang có thị trường lao động linh hoạt hơn. Mitchener và Ohnuki nhận thấy sự phổ biến nhanh chóng của điện tín cũng là một yếu tố quan trọng trong việc giảm chênh lệch lãi suất thời Minh Trị Nhật bản. Việc tiếp cận thông tin đúng lúc là yếu tố quan trọng bổ sung cho sự cạnh tranh nhờ tăng số chi nhánh ngân hàng. Ngành ngân hàng ở Indonesia cho chúng ta một ví dụ tiêu cực về mối quan hệ giữa cạnh tranh và thông tin. Việc nới lỏng qui định ngành ngân hàng của Indonesia năm 1988 dẫn đến sự gia tăng nhanh chóng số lượng ngân hàng. Đến 1997 đã có hơn 260 ngân hàng được cấp phép ở Indonesia. Tuy nhiên, việc tuân thủ những qui định cần trọng đã không được thực thi nghiêm túc, hậu quả là các ngân hàng lún sâu vào tình trạng cho vay tay trong và lạm dụng vay nợ. Điều này đã tạo điều kiện cho sự sụp đổ theo sau đợt phá giá đồng rupiah mùa hè 1997.

Các nhà kinh tế thường nói rằng các thể chế tạo thị trường giúp giảm chi phí giao dịch. Tất cả những ví dụ chúng ta nêu ra có thể được thể hiện theo chi phí giao dịch như đã được định nghĩa khái quát. Sự thực thi hiệu quả hợp đồng sẽ giảm tính bất trắc và chi phí pháp lý. Tòa án phụ trách phá sản giúp các chủ nợ bớt tổn kém khi phải loại bỏ nợ xấu khỏi sổ sách và thanh lý tài sản thế chấp. Kết quả có nhiều tín dụng hiệu hữu hơn với chi phí thấp hơn cho bên đi vay tốt. Việc thực thi các tiêu chuẩn an toàn thực phẩm làm giảm sự bất an trong người tiêu dùng, và do đó giảm vấn đề thông tin bất cân xứng mà Akerlof đã mô tả. Trường đại học tốt sẽ phát tín hiệu hữu ích cho các chủ lao động về chất lượng sinh viên tốt nghiệp của trường.

Thị trường là những thể chế được hậu thuẫn bởi một loạt các thể chế liên quan và đang xen lẫn nhau. Từ góc nhìn này, ta thấy “sự chuyển tiếp sang thị trường” là một quá trình tạo dựng và hoàn thiện các thể chế tạo thị trường. Vấn đề là những thể chế này không tự động mọc lên, và đôi khi các thể chế mà chúng ta dựng lên lại hoạt động sai chức năng. Trong những tuần sau chúng ta sẽ bàn nhiều về quá trình thay đổi thể chế, lúc này điều quan trọng cần nhớ là sự chuyển tiếp sang thị trường không phải là vấn đề “nhà nước đối đầu với thị trường”. Phải nhận thấy rằng sự tồn tại của thị trường phụ thuộc nhiều vào vai trò của chính phủ trong việc tạo ra những thể chế hình thành thị trường.