

BÀI GIẢNG 2:

KINH TẾ CHÍNH TRỊ HỌC CỦA KHU VỰC CÔNG

ĐỖ THIÊN ANH TUẤN

CƠ SỞ PHÂN BỐ NGUỒN LỰC CỦA NHÀ NƯỚC

- Thị trường dựa vào đâu để phân bổ nguồn lực?
 - Hệ thống giá cả và quy luật cạnh tranh
- Nhà nước dựa vào đâu để quyết định phân bổ nguồn lực?
 - Vai trò bỏ phiếu của người dân và đại biểu dân cử
 - Vấn đề ủy quyền - thừa hành



CƠ CHẾ PHÂN BỐ NGUỒN LỰC TRONG KHU VỰC CÔNG

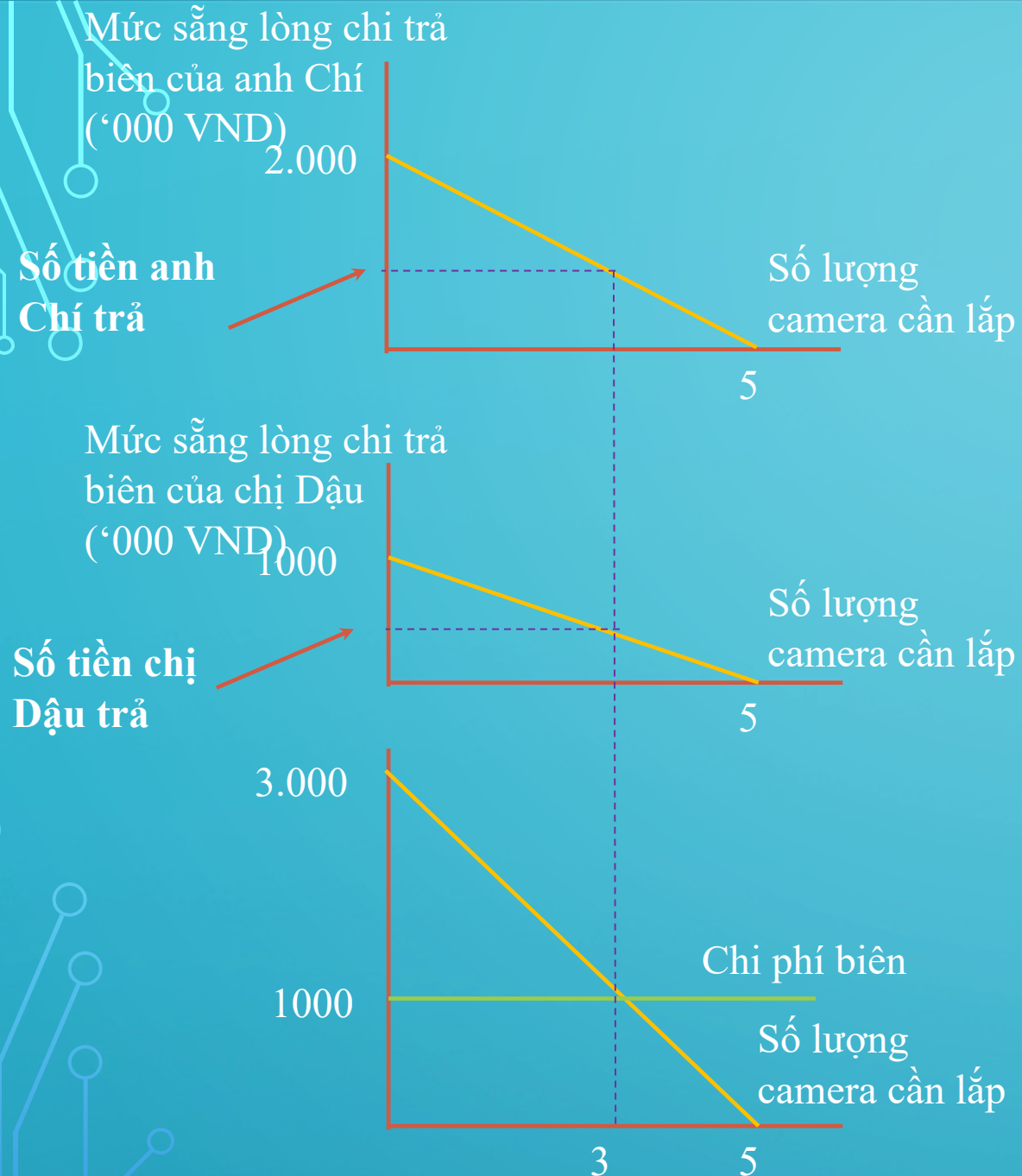
- **Khu vực tư nhân:**
 - Chúng ta biết kinh tế thị trường dựa vào hệ thống giá cả để đi tới các phân bổ hiệu quả nguồn lực trong sản xuất hàng hóa khu vực tư nhân.
 - Hệ thống giá cung cấp các khuyến khích để các công ty sản xuất ra những hàng hóa được đánh giá và là cơ sở để phân bổ hàng hóa được sản xuất giữa người tiêu dùng.
- Các quyết định phân bổ nguồn lực trong khu vực công được đưa ra theo một cách thức hoàn toàn khác hẳn.
 - Các cá nhân bầu ra các đại diện dân cử; sau đó, những đại diện dân cử này biểu quyết cho ngân sách khu vực công; và chính tiền này được chi tiêu bởi nhiều cơ quan hành chính khác nhau.
 - Vì vậy, sự khác nhau cơ bản nằm ở việc một cá nhân quyết định chi tiêu tiền riêng của anh ta với tiền chung như thế nào.
 - Quyền biểu quyết của một đại biểu quốc hội được cho là phản ánh quan điểm của các cử tri, chứ không chỉ là quan điểm riêng của người đại diện này.
 - Trong việc quyết định biểu quyết như thế nào, các đại biểu quốc hội đối mặt với hai vấn đề: Thứ nhất, họ phải biết chắc quan điểm của các cử tri của mình, và hai là, vì những quan điểm này có khả năng khác nhau, họ phải quyết định gán trọng số bao nhiêu cho các lập trường khác nhau.

ĐỊNH GIÁ LINDAHL

- **Nhà kinh tế Thụy Điển Erik Lindahl (1919):** Phương pháp tài trợ hàng hóa công trong đó người dân bậc lộ trung thực **mức sẵn lòng chi trả biên** của họ, dựa vào đó chính phủ thu theo mức giá đó để tài trợ cho hàng hóa công.
- **Mức sẵn lòng chi trả biên** là mức giá mà các cá nhân cho biết họ sẵn lòng chi trả cho một đơn vị hàng hóa tăng thêm.
- Xây dựng đường cầu cho hàng hóa công dựa trên mức sẵn lòng chi trả biên cho lượng hàng hóa công đó.
- **Sử dụng định giá Lindahl để đánh thuế phúc lợi:** Hệ thống thuế trong đó các cá nhân được đánh thuế cho một hàng hóa công căn cứ theo đánh giá của họ về phúc lợi mà họ được hưởng từ hàng hóa đó.

QUY TRÌNH ĐỊNH GIÁ LINDAHL

- Chính quyền công bố một hệ thống giá thuế của một loại hàng hóa công
- Mỗi người dân cho biết lượng hàng hóa công mà họ cần mua ứng với mức giá thuế đó
- Lặp lại các bước trên để xác định đường sẵn lòng chi trả biên của từng cá nhân (đường cầu cá nhân)
- Cộng các đường cầu cá nhân (theo trục giá) để có được đường cầu chung cho hàng hóa công.
- Sử dụng đường cầu này với **đường chi phí biên** để xác định lượng hàng hóa công tối ưu.
- Chính quyền sẽ tài trợ cho hàng hóa công này bằng cách thu của các cá nhân theo mức sẵn lòng chi trả của họ tương ứng với lượng hàng hóa công đó.



Ví dụ: Lắp Camera an ninh khu phố

- Giả sử chi phí biên để lắp camera an ninh cho khu phố là 1 triệu đồng
- Khu phố có hai gia đình là anh Chí và chị Dâu và camera có tác dụng như nhau đối với hai gia đình này
- Hai đường cầu cá nhân đối với camera của anh Chí và chị Dâu được xác định như hình
- Cộng dồn hai đường cầu cá nhân (theo trục giá) sẽ xác định đường cầu chung đối với hàng hóa công.
- Từ đường chi phí biên = tổng mức sẵn lòng chi trả, ta xác định được mức phí mà anh Chí và chị Dâu phải trả tương ứng tại các đường cầu cá nhân

TRỰC TRẠC CỦA ĐỊNH GIÁ LINDAHL

- Sử dụng định giá Lindahl chính phủ **không cần biết hàm thoả dụng của từng cử tri**. Chính phủ thuyết phục các cử tri bộc lộ sở thích thông qua nêu lên mức sẵn lòng chi trả của họ cho các lượng hàng hóa công khác nhau.
- Định giá Lindahl cho kết quả tối ưu về mặt lý thuyết: **Tổng lợi ích xã hội biên = Chi phí xã hội biên**
- **Trở ngại** khi sử dụng định giá Lindahl:
 - **Vấn đề bộc lộ sở thích**: Vấn đề người ăn theo (free rider): cử tri thường nói dối mức sẵn lòng chi trả (thường nói thấp mức sẵn lòng chi trả)
 - **Vấn đề am hiểu sở thích**: Cử tri có thể không hiểu biết về loại hàng hóa mà họ đánh giá
 - **Vấn đề tổng hợp sở thích**: Thật khó để cộng giá trị các cá nhân thành giá trị xã hội

BIỂU QUYẾT THEO ĐA SỐ

- Cơ chế định giá Lindahl có một tiêu chuẩn rất cao để xác định lượng hàng hóa công: chỉ khi nào mọi công dân đồng lòng nhất trí thì chính phủ mới đạt được trạng thái cân bằng Lindahl.
- Biểu quyết theo đa số là cơ chế điển hình được sử dụng để tổng hợp các lá phiếu cá nhân thành một quyết định xã hội, trong đó từng phương án chính sách được đưa ra biểu quyết và phương án nào nhận được đa số phiếu sẽ được chọn.
- Để cơ chế bỏ phiếu theo đa số thành công, cần **thỏa mãn các đặc tính**:
 - **Ưu thế**: Nếu mọi cá nhân chọn A hơn B thì cơ chế bỏ phiếu phải đưa đến kết quả chọn A thay vì B
 - **Tính bắc cầu**: Các phương án phải thỏa mãn tính bắc cầu: $A > B$ và $B > C$ thì $A > C$
 - **Tính độc lập**: Nếu $A > B$ thì việc thêm C vào không làm thay đổi $A > B$
- Biểu quyết theo đa số có thể tạo ra sự tổng hợp nhất quán các sở thích cá nhân chỉ khi các sở thích được hạn chế để có một dạng nhất định.

NGHỊCH LÝ CONDORCET

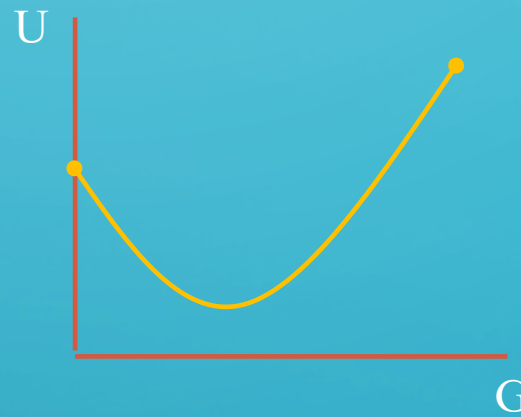
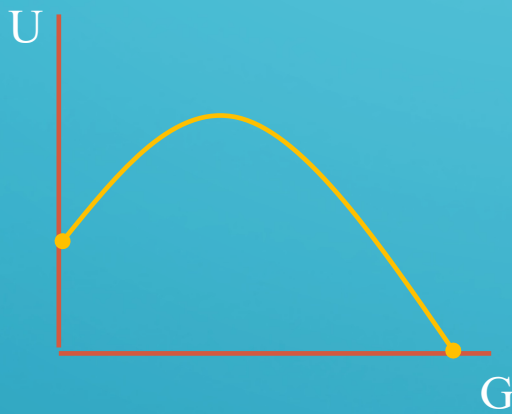
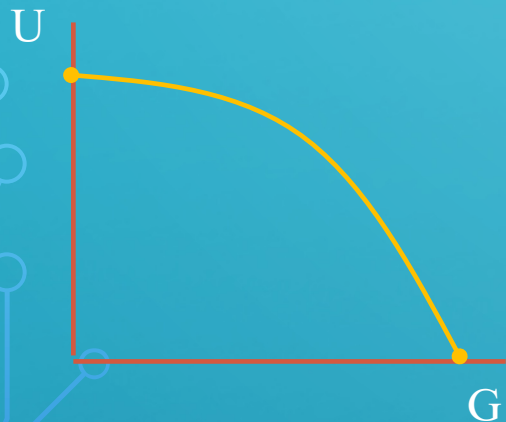
- Có ba người bạn tên Đình, Hương, Hội đang cân nhắc một trong 3 phương án chia sẻ khó khăn với người dân gặp khó khăn trong điều kiện dịch bệnh Covid-19:
 - (1) Khẩu trang (K), (2) Gạo (G), (3) Tiền (T)
- Ưu tiên của Đình: $K > G > T$
- Ưu tiên của Hương: $T > K > G$
- Ưu tiên của Hội: $G > T > K$
- Quyết định chọn phương án nào? Nghịch lý bỏ phiếu xoay vòng
 - Bỏ phiếu chọn giữa K và G: Đình và Hương **chọn K**
 - Bỏ phiếu chọn giữa G và T: Đình và Hội **chọn G**
 - Bỏ phiếu chọn giữa K và T: Hương và Hội **chọn T**
- **Trục trặc được giải quyết khi nào?**
 - Bước 1: Chọn giữa K và G => Kết quả chọn K
 - Bước 2: Chọn giữa K và T: Chọn T
 - Vậy T sẽ được chọn
 - **Nếu bước 1 chọn khác đi thì thế nào?**

ĐỊNH LÝ BẤT KHẢ ARROW

- Không có một qui tắc quyết định xã hội (biểu quyết) nào có thể chuyển hóa các sở thích cá nhân thành một quyết định tổng hợp nhất quán nếu không (a) hoặc hạn chế các sở thích hoặc (b) áp đặt sự độc tài.
 - **(a) Hạn chế sở thích:** Hạn chế sở thích của các cử tri thông qua áp đặt những giả định bổ sung về cơ cấu chung của sở thích.
 - **(b) Áp đặt sự độc tài:** nhà độc tài luôn luôn có thể đưa ra một quyết định xã hội nhất quán chỉ đơn giản bằng cách áp đặt sở thích của mình.

HẠN CHẾ SỞ THÍCH

- Sở thích đơn đỉnh (single peaked preferences): Chỉ có một điểm cực đại địa phương. Độ thỏa dụng sẽ giảm xuống khi các phương án xa rời phương án đỉnh theo bất kỳ hướng nào.
 - Biểu quyết theo đa số sẽ mang lại kết quả nhất quán (ví dụ quốc phòng)
- Sở thích đôi đỉnh (double peaked preferences): Độ thỏa dụng thoát đầu có thể tăng lên đến một đỉnh, rồi giảm, rồi lại tăng lên đến một đỉnh khác.
 - Biểu quyết theo đa số không thể dẫn đến sở thích tổng hợp nhất quán (ví dụ giáo dục)



Sở thích đơn đỉnh

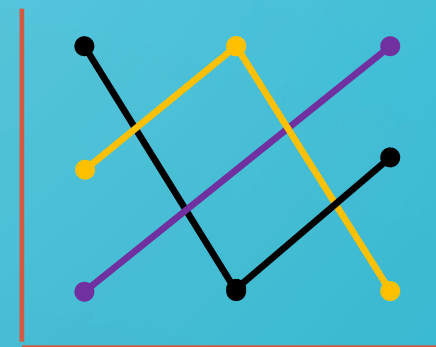
Độ thỏa
dụng (U)



Lượng hàng
hóa công (G)

Sở thích đôi đỉnh

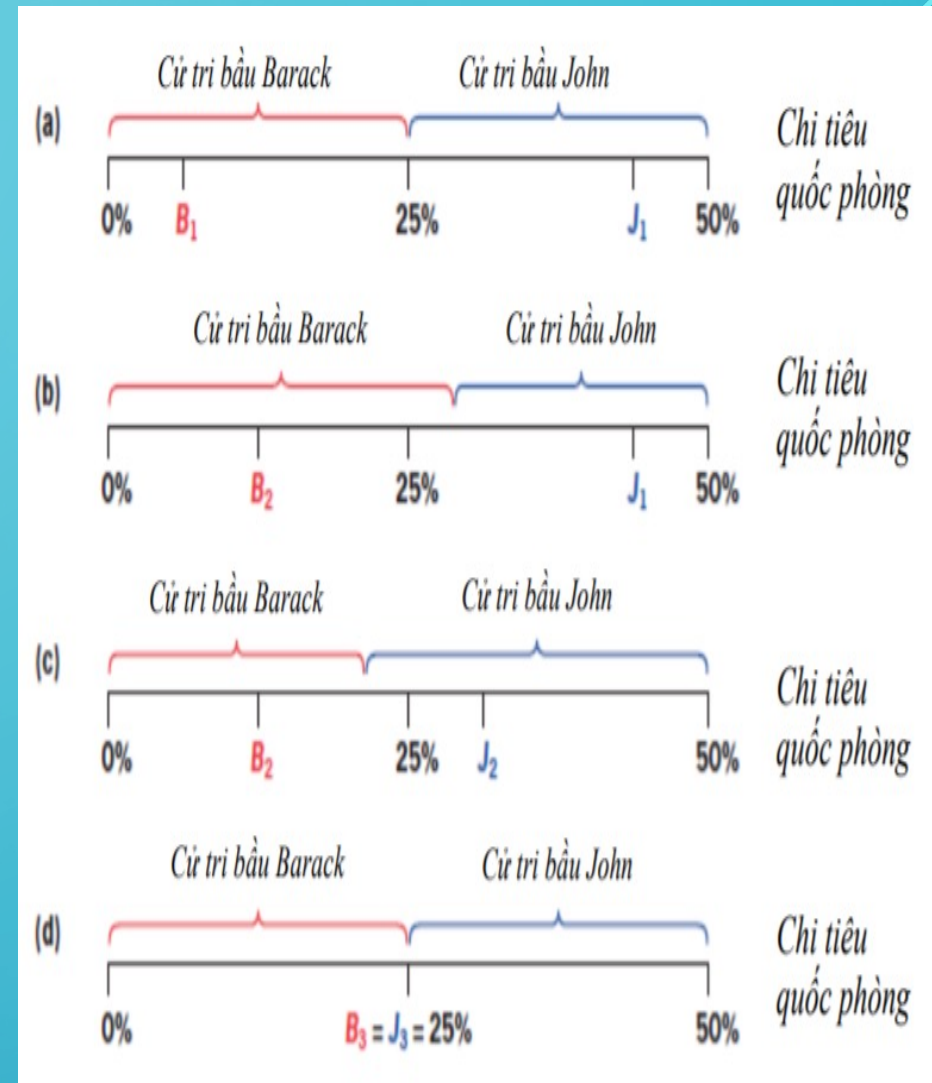
Độ thỏa
dụng (U)



Lượng hàng
hóa công (G)

LÝ THUYẾT CỬ TRI TRUNG VỊ

- **Cử tri trung vị** là cử tri mà thị hiếu của họ nằm ở điểm chính giữa của tập hợp các cử tri.
- Biểu quyết theo đa số sẽ mang lại kết quả được ưa thích bởi cử tri trung vị nếu các sở thích là sở thích đơn đỉnh.
- Trong nền dân chủ trực tiếp, mô hình cử tri trung vị là một công cụ hiệu nghiệm.
- Các chính khách và các nhà phân tích chính trị không cần biết toàn bộ phân phối sở thích để dự đoán kết quả biểu quyết trong mô hình này. Tất cả những gì họ cần tìm hiểu là sở thích của cử tri trung vị.



HẠN CHẾ CỦA LÝ THUYẾT CỬ TRI TRUNG VỊ

- Lý thuyết cử tri trung vị không xét đến **cường độ của sở thích**
- Cử tri quan tâm nhiều vấn đề cùng lúc
- Nhiều ứng viên thay vì hai ứng viên
- Vấn đề hệ tư tưởng: chính sách chỉ quan tâm phiếu bầu, không quan tâm đến hệ tư tưởng
- Chỉ có một phần cử tri sử dụng quyền bỏ phiếu
- Không có tiền
- Thông tin không đầy đủ
- Vấn đề vận động hành lang

CÁC LÝ THUYẾT LỰA CHỌN CÔNG

- **Lý thuyết chọn lựa công:** Một trường phái nhấn mạnh rằng chính phủ xem ra không hành động để tối đa hoá phúc lợi dân chúng.
- **Buchanan và Tullock (1986):** Chính phủ thường không hành động một cách lý tưởng, cho nên giả định truyền thống về một chính phủ nhân từ bác ái, tối đa hoá phúc lợi xã hội xem ra không phù hợp.
- **Thất bại chính phủ:** Tình trạng chính phủ không thể hay không sẵn lòng hành động vì quyền lợi của dân chúng.

NGUỒN GỐC THẤT BẠI NHÀ NƯỚC

- Bộ máy hành chính tối đa hóa quy mô và quyền lực
 - **William Niskanen (1971)** triển khai mô hình viên chức tối đa hoá ngân sách. Theo đó, ông giả định rằng các viên chức cố gắng tối đa hoá qui mô cơ quan họ và chính quyền cấp trên cố gắng chế ngự họ.
 - **Lý thuyết “Quái vật khổng lồ” (Leviathan):** Brennan và Buchanan (1980) xem hai thực thể này là một độc quyền (mà họ gọi là ‘quái vật khổng lồ’ (Leviathan)), ra sức tối đa hoá qui mô khu vực công bằng cách tranh thủ tình trạng không hiểu biết của cử tri.
- Ai cung ứng hàng hóa công hiệu quả hơn
- Thuê ngoài và hợp tác công tư
- Tham nhũng
- Các nhóm lợi ích đặc biệt (special interest groups)
- Tìm kiếm đặc lợi (rent-seeking)
- Quy trình ra chính sách của nhà nước
- Sự thất bại của thị trường chính trị

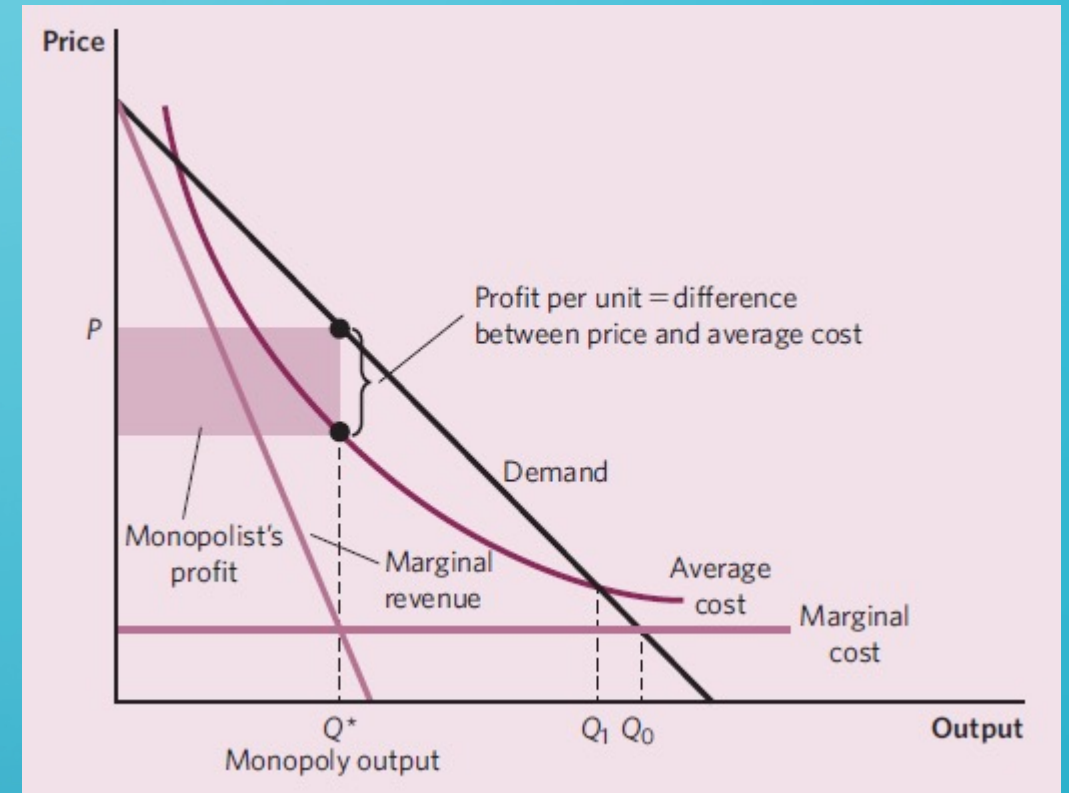
TỪ THẤT BẠI NHÀ NƯỚC ĐẾN THỊ TRƯỜNG

TƯ NHÂN HÓA VS. QUỐC HỮU HÓA

- Có những hàng hóa công do tư nhân sản xuất (ví dụ như pháo hoa, kiểm soát không lưu) nhưng cũng có nhiều hàng hóa tư nhưng lại do khu vực công sản xuất (ví dụ như dịch vụ bưu chính, viễn thông)
- **Tư nhân hóa (privatization):** chuyển từ nhà nước sang thị trường
 - Làn sóng tư nhân hóa trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ tiện ích (gas, điện, viễn thông) hay vận tải (đường sắt, hàng không) ở Nhật Bản, Tây Âu, Đông Âu và nhiều nước chuyển đổi ở Châu Á
- **Quốc hữu hóa (nationalization):** nhà nước thu tóm các doanh nghiệp tư nhân (phân biệt tình huống mua lại các doanh nghiệp trong thời kỳ khủng hoảng kinh tế)
 - Năm 2006, Tổng thống Bolivia đã quốc hữu hóa các doanh nghiệp trong lĩnh vực dầu khí và gas, viễn thông, năng lượng.
 - Năm 2007, Venezuela cũng đã quốc hữu hóa các doanh nghiệp trong ngành dầu khí, xi măng, thép, chế biến gạo, và cả kinh doanh siêu thị.

ĐỘC QUYỀN TỰ NHIÊN: SẢN XUẤT CÔNG HÀNG HÓA TƯ

- Thiếu tính cạnh tranh khiến nhà nước tham gia vào dịch vụ bưu chính, viễn thông, nước, cảng, điện...
- Do suất sinh lợi tăng dần theo quy mô, tức chi phí trung bình giảm khi quy mô sản lượng tăng lên => Hiệu quả kinh tế đòi hỏi phải giới hạn số lượng doanh nghiệp.
- Nhà nước can thiệp:
 - Nhà nước sở hữu và cung cấp
 - Điều tiết độc quyền
 - Trợ cấp chéo (hoặc đánh thuế)



THẤT BẠI CỦA CHÍNH PHỦ

- **Thông tin hạn chế**
 - Thiếu thông tin về thị trường
- **Kiểm soát hạn chế đối với các phản ứng của thị trường**
 - Thiếu hiểu biết về các quy luật thị trường
 - Cơ chế khuyến khích không phù hợp
- **Kiểm soát hạn chế đối với hệ thống quan liêu**
 - Tổ chức thực hiện
 - Chi phí thực thi
 - Xu hướng giữ nguyên hiện trạng (status-quo biased)
- **Giới hạn bởi các quy trình chính trị**
 - Quy trình chính trị (hệ thống bỏ phiếu)
 - Vận động hành lang
 - Nhóm đặc quyền
 - Mục tiêu củng cố quyền lực chính trị vs. Lợi ích kinh tế
 - Chu kỳ chính trị và tư duy nhiệm kỳ (quan tâm vấn đề ngắn hạn)

SO SÁNH HIỆU QUẢ KHU VỰC CÔNG VÀ TƯ

- **Khó so sánh hiệu quả khu vực công với khu vực tư do các mục tiêu và ràng buộc rất khác nhau**
 - Bưu điện công có nhiệm vụ phục vụ khắp tất cả các vùng miền, trong khi bưu điện tư chỉ tập trung ở một số đô thị lớn; chưa kể các cơ chế trợ cấp, ưu đãi, bảo hộ có thể có dành cho bưu điện công và địa bàn hoạt động.
 - Giáo dục công có thể tiếp nhận bất cứ học viên nào vào học, trong khi giáo dục tư có thể đưa ra các điều kiện lựa chọn; sự khác biệt còn đến mục tiêu giáo dục, các hệ giá trị theo đuổi, kể cả vấn đề thi cử, đánh giá...)
- **Nghiên cứu ở Mỹ:** các doanh nghiệp công thường kém hiệu quả hơn so với các doanh nghiệp cùng ngành ở khu vực tư, trong khi các nghiên cứu khác lại không thống nhất kết luận này.
 - Các cửa hàng rượu của nhà nước tính giá thấp hơn 4 đến 11% so với giá của các nhà bán lẻ tư nhân
 - Chi phí hành chính của Cơ quan An sinh Xã hội Mỹ chiếm chưa đến 1% lợi ích được trả, nhưng các công ty bảo hiểm tư nhân thường chi tiêu từ 30-40% doanh thu.
- **Nghiên cứu ở Canada đối với ngành đường sắt:** một trong hai hệ thống đường sắt thuộc tư nhân, còn lại là khu vực công. Kết quả cho thấy không có sự khác biệt có ý nghĩa giữa hai hệ thống này. Cạnh tranh giữa hai hệ thống tạo động cơ khuyến khích cả hai phải trở nên hiệu quả.
- Câu chuyện thị trường viễn thông ở Việt Nam với các tập đoàn Vinaphone, Mobifone, Viettel

NGUỒN GỐC PHI HIỆU QUẢ TRONG KHU VỰC CÔNG

- **Khác nhau về tổ chức và cá nhân**

- Mô hình doanh nghiệp vs. tổ chức có tính quan liêu (bureaucracy)
- Động cơ lợi nhuận vs. quan tâm chính trị
- Vấn đề ủy quyền – thừa hành (principal – agent problems)
- Tâm lý ghét rủi ro (risk aversion)

- **Ràng buộc ngân sách**

- Ràng buộc ngân sách cứng vs. ràng buộc ngân sách mềm (soft budget constraints)
- Quy trình lập kế hoạch và ra quyết định tài chính

- **Ràng buộc nhân lực**

- Tuyển dụng vs. sa thải
- Cơ chế tiền lương và thưởng
- Kiểm soát vị trí và quyền lực

- **Thủ tục mua sắm công:**

- Quy trình mua sắm công thường rất phức tạp. Điều này khiến chỉ một số công ty đáp ứng được nhưng thường phải mất thêm một khoản chi phí tuân thủ. Giá mua sắm thường cao do phải phản ánh chi phí này.
- Mua theo cơ chế thị trường kết hợp với thử nghiệm sản phẩm có thể giúp tiết kiệm chi phí.

CHUYỂN TỪ CÔNG SANG TƯ

- **Giải quy (deregulation):** giảm điều tiết hay rào cản để cho phép tư nhân tham gia sản xuất hoặc cung ứng
- **Tư nhân hóa (cổ phần hóa):** chuyển sở hữu từ nhà nước sang tư nhân
- **Hợp đồng thuê ngoài (contract out):** hợp đồng mua hàng hóa, dịch vụ của tư nhân
- **Thuế và trợ cấp:** đánh thuế hoặc trợ cấp để điều tiết hoặc khuyến khích tư nhân tham gia
- **Đối tác công tư (PPP):** hợp tác giữa nhà nước và tư nhân
- **Không can thiệp:** nhà nước không làm gì để thị trường tự vận hành

TẬP ĐOÀN HÓA (CORPORATIZATION)

- Hoa Kỳ và các quốc gia khác đã thử nghiệm các hình thức tổ chức nằm giữa các cơ quan công cộng thông thường và các công ty tư nhân, bao gồm các tập đoàn chính phủ và các tổ chức dựa trên hiệu quả (performance based organizations).
 - Ví dụ như Tập đoàn Bưu chính, tập đoàn sản xuất điện Tennessee Valley Authority, tập đoàn đường biển Saint Lawrence, tập đoàn làm giàu Uranium the U.S. Enrichment Corporation (USEC) (trước khi tư nhân hóa 1998).
- Các tập đoàn này được sở hữu bởi chính phủ Mỹ, do đó ban quản trị và chủ tịch được Tổng thống bổ nhiệm, tuy nhiên mục tiêu và nhiệm kỳ không nhất thiết tương thích với Tổng thống. Như các công ty tư nhân, các hoạt động mua bán, vay mượn, đầu tư... phần lớn đều không bị ràng buộc như các tổ chức công.
- Thông thường trước khi tiến hành tư nhân hóa, tập đoàn hóa có thể xem là một trạng thái trung gian, với lộ trình tách bạch ngân sách nhà nước, áp dụng chuẩn mực kế toán riêng như doanh nghiệp, tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình.

TỔ CHỨC DỰA TRÊN HIỆU QUẢ (PBO)

- **PBO (Performance-Based Organizations)** là các cơ quan chính phủ hoạt động chủ yếu trong khu vực công nhưng ở đó các quan chức sẽ được khen thưởng dựa trên hiệu quả hoạt động.
 - Ở Anh, Văn phòng sáng chế (Patent Office) đã trở thành PBO.
- **Khi nào nên tư nhân hóa, tập đoàn hóa, tổ chức dựa trên hiệu quả?**
 - Đầu ra của tổ chức phải có thể được đo lường
- **Khi nào tư nhân hóa hoặc tập đoàn hóa?** Tổ chức phải sản xuất ra sản phẩm có thể bán được, có nguồn thu để trang trải chi phí hoạt động
- **Khi nào tư nhân hóa?**
 - Nguồn thu (liên quan đến chức năng)
 - Có thể đối phó với vấn đề “ngoại tác” và các vấn đề lợi ích công cộng như an toàn và lạm dụng quyền lực độc quyền theo cách thỏa đáng (thông qua quy định)
- **Khi nào áp dụng mô hình PBO?**
 - Có thể đo lường hiệu quả
 - Có thể giải quyết các vấn đề lợi ích công cộng theo cách thỏa đáng
- Nhìn chung lợi ích công thường khó đo lường và khó để thiết kế trong hệ thống đánh giá của các PBO.

THẤT BẠI CỦA TƯ NHÂN HÓA?

- Nhà tù tư nhân chủ yếu tập trung vào việc tiết kiệm chi phí hơn là cải tạo tù nhân (sẽ có lợi hơn khi tù nhân sau khi được phóng thích bị bỏ tù trở lại)
- Tư nhân hóa hệ thống đường sắt ở Anh: khách hàng không được phục vụ tốt, giá tăng trong khi chất lượng dịch vụ đi xuống.
- Một số sân bay sau khi tư nhân hóa dường như chỉ tập trung vào việc bán hàng hóa hơn là cung cấp các phương tiện cho việc đến và đi hiệu quả và thoải mái.
- Hệ thống đường cao tốc ở Argentina, Colombia và Chile: tư nhân hóa khiến chính phủ tốn kém hơn nhiều so với dự đoán vì các hợp đồng liên tục được đàm phán lại và các quỹ công cộng được sử dụng nhiều lần để bảo lãnh cho các chủ sở hữu nhượng quyền.
- Ở Hoa Kỳ, các doanh nghiệp tư nhân hóa nhận được hỗ trợ của chính phủ, đôi khi lén lút, chẳng hạn như Tập đoàn làm giàu uranium của Hoa Kỳ (USEC).
- Nhiều tình huống tư nhân hóa đã không thành công vì không hiểu được tiềm năng lạm dụng quyền lực độc quyền.
 - Ví dụ việc bãi bỏ quy định viễn thông không tạo ra thị trường cạnh tranh như nhiều người đã hy vọng.
 - Việc bãi bỏ quy định của hãng hàng không dẫn đến sự cạnh tranh mạnh mẽ ở một số phân khúc của thị trường, tuy nhiên ở những nơi khác, sự độc quyền đã dẫn đến giá cao.
- Trong các nền kinh tế chuyển đổi, đặc quyền độc quyền (monopoly rents) chỉ đơn giản được chuyển từ công chúng sang khu vực tư nhân. nhiều cựu quản lý doanh nghiệp nhà nước giờ đã là doanh nhân khu vực tư nhân.
 - Tư nhân hóa ngành viễn thông ở Mexico đã tạo ra một trong những người giàu nhất thế giới