

Quan hệ hợp tác PPI so với bất hợp tác PPI ở các nước đang phát triển (hay chuyển từ PPPI sang PPDI?)

Antonio Estache

World Bank và ECARES (Université Libre de Bruxelles)

Tóm tắt

Ba mươi năm trước, vào năm 1974, Chi-lê khởi động chương trình tư nhân hóa đầu tiên có quy mô lớn tại một nước đang phát triển. Khoảng 15 năm sau đó, đến lượt Argentina cho ra đời một mô hình quản lý cơ sở hạ tầng toàn cầu mới. Kể từ đó đã có một loạt các chương trình hợp tác giữa nhà nước và tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng được thực hiện ở khắp các nước đang phát triển và các quốc gia đang trong thời kỳ chuyển đổi. Quá trình này đã tích lũy được một số kinh nghiệm đủ lớn và đa dạng để rút ra một vài kết luận khá vững vàng về những đối tượng được lợi cũng như bị thiệt từ tiến trình cải cách này. Bởi vì tiến trình này đã để lại nhiều kinh nghiệm chưa cay cọng thêm với việc trào lưu “tư nhân hóa” rầm rộ vào những năm 90 dường như đang dần biến thành trào lưu “chống tư nhân hóa”, nên chúng ta cần phải tách biệt dữ kiện thực tế với cảm xúc. Lập luận của bài nghiên cứu này là những khác biệt lớn trong cách giải thích dữ kiện có thể được lý giải bởi những khác biệt lớn trong các tiêu chí đánh giá mà các nhà phân tích sử dụng, bao gồm số liệu nền được chọn để đánh giá tác động tăng thêm của các cuộc cải cách. Ngoài ra, cũng có thể giải thích bằng các ngành, vùng và quan trọng nhất là những đối tượng mà các phân tích này tập trung hướng đến. Một khi đã xem xét tất cả các yếu tố trên, chúng ta mới có thể đưa ra đánh giá định lượng và tương đối khách quan về triển vọng của các mối quan hệ nhà nước và tư nhân trong lĩnh vực phát triển cơ sở hạ tầng.

1. Giới thiệu

Đã ba mươi năm trôi qua kể từ khi Chi-lê triển khai lần đầu tiên chương trình nhà nước và tư nhân cùng tham gia phát triển cơ sở hạ tầng (PPI) có quy mô lớn và hiện đại ở một nước đang phát triển. Đây được xem như là một phần của chính sách tư nhân hóa có quy mô lớn hơn của nước này. Phải mất hơn 15 năm sau mô hình này mới được nhân rộng với quy mô tương tự ở một nước khác khi chính quyền Menem của Ác-hen-ti-na tiến hành thực hiện cải cách cơ sở hạ tầng vào năm 1989. Cùng thời điểm đó, một số quốc gia Đông Á có nền kinh tế phát triển mạnh mẽ nhất đã bắt đầu dùng đến các hình thức huy động vốn sáng tạo để tài trợ cho các dự án phát triển cơ sở hạ tầng đồ sộ của mình. Trong 20 năm kinh nghiệm chính sách táo bạo của Chi-lê, dường như tất cả các nước đang phát triển từ những quốc gia nghèo nhất ở Châu Phi đến những quốc gia giàu có nhất ở Đông Á cũng đã ít nhất “ve vãn” ý tưởng PPI và cuối cùng là “kết hôn” với ý tưởng đó. Trong khoảng giữa từ năm 1984 đến 2003, chương trình PPI đã tạo ra được số vốn cam kết đầu tư trị giá khoảng 790 tỷ đô-la.

Sau khi lên đến con số đỉnh điểm 131 tỷ đô-la vào năm 1997, số vốn cam kết PPI đã giảm liên tục và đến năm 2003 thì chỉ còn ít hơn 50 tỷ đô-la. Đây là một dấu hiệu rõ ràng cho thấy nhiều mối quan hệ này đã trở nên chua chát. Trên thực tế, kinh nghiệm tại các nước Châu Mỹ La tinh, Đông Âu, Châu Á hoặc Châu Phi đã cho thấy dường như tỷ lệ yêu cầu “ly thân” hoặc “ly dị” với chính sách này đang ở mức cao trong thiên niên kỷ mới. Chẳng hạn ở Châu Mỹ La tinh, nghiên cứu của Guasch (2004) cho thấy gần 50% các hợp đồng nhượng quyền đã ký từ giữa những năm 80 cuối cùng đã phải đem ra thương lượng lại. Do đó, có lẽ cần thiết phải đánh giá lại những trục trặc gì đang xảy ra trong khung thời gian những năm 90 đối với các “cặp đôi tác” phát triển hạ tầng này để biết được nguyên nhân nào đã kích hoạt nhu cầu ly dị ngày càng tăng từ cả hai phía, và đánh giá xem có thể cứu vãn được gì và sửa đổi được gì.

Thường đối với các vụ ly dị thì câu chuyện sẽ phức tạp hơn ta tưởng. Người ta thường có khuynh hướng bỏ qua các dữ kiện thực tế, mỗi bên đối tác sẽ diễn giải và viết lại theo cách riêng và sẽ cố lôi kéo một lô những người ủng hộ và những kẻ dèm pha sẵn sàng giúp họ viết lại lịch sử theo hướng có lợi cho bên mình ủng hộ. Làm tăng thêm quan điểm chủ quan và cảm tính của người ngoài còn có những khoảng trống trong kiến thức về các dữ kiện cơ bản quan trọng. Sự thật là có rất nhiều dữ kiện nhiều khi không được biết đến chỉ đơn thuần vì thông tin về những cuộc cãi vã và các “hòa ước” giữa “những đôi uyên ương” này không được chia sẻ với những người bên ngoài. (Ví dụ: ai mà biết được những thỏa thuận ngoài lề giữa nhà nước và các nhà điều hành tư nhân hoặc giữa chính phủ sở tại với chính phủ của đối tác điều hành? Ai mà biết được những thỏa thuận giữa nhà nước và công đoàn?).

Nhận thấy có những lỗ hổng kiến thức thông thường, tài liệu nghiên cứu này cố gắng đưa ra một cái nhìn khách quan về các dữ kiện cơ bản đã được ghi nhận, có thể giúp giải thích lý do tại sao ngày càng có nhiều nước từ chối PPI đồng thời lại có những cuộc hôn nhân mới vẫn được tiến hành và đã tạo ra gần 50 tỷ đô-la vào năm 2003. Trọng tâm chính của bài nghiên cứu tập trung vào nhiều khía cạnh của tác động phân phối của PPI. Bài nghiên cứu này dựa rất nhiều vào kinh nghiệm trực tiếp và những nghiên cứu của bản thân tác giả, từng chứng kiến những cải cách và khủng hoảng trong quá trình thực hiện PPI ở phần lớn các nước đang phát triển và có lẽ sẽ không phải để đánh giá nhiều công trình nghiên cứu đang thực hiện về lĩnh vực này.

Tài liệu nghiên cứu được cơ cấu như sau: Phần 2 điểm lại bối cảnh lịch sử tạo điều kiện cho sự ve vãn ban đầu của nhiều chính phủ với PPI. Phần 3 sẽ giúp chúng ta hiểu mức độ các cuộc “ve vãn” PPI dẫn đến kết quả “hôn nhân” trên thực tế. Phần 4 ôn lại những niềm hy vọng PPI đã tạo ra. Phần 5 tóm tắt mức độ chuyển thành hiện thực của những hy vọng này. Phần 6 cho

thấy PPI không chỉ đơn thuần là mối quan hệ giữa nhà nước và các nhà điều hành cơ sở hạ tầng tư nhân mà còn liên quan đến rất nhiều bên. Phần này còn cho thấy sự không đồng nhất giữa các ngành và vùng liên quan có ảnh hưởng đến quyết định ai được ai mất trong chương trình PPI. Phần 7 là phần kết luận.

2. Nhớ lại những điều kiện ban đầu

Để biết được giữa nhà nước và tư nhân ai muốn kết hôn và ai muốn ly hôn trong việc hợp tác phát triển cơ sở hạ tầng thì chúng ta cần phải biết ai thắng ai thua trong tiến trình cải cách. Điều này đến lượt nó đòi hỏi phải có một số cơ sở lịch sử ban đầu để chúng ta có thể dựa vào đó so sánh những thay đổi từ tiến trình cải cách, đồng thời đánh giá xem những thay đổi đó có trùng khớp với những hứa hẹn trước đó hay không.

Trong phần này, đầu tiên tôi đưa ra cơ sở thể hiện bối cảnh tại thời điểm mà PPI trở nên hấp dẫn đối với nhiều chính phủ. Cơ sở này diễn ra vào khoảng giữa những năm 80. Nhiều cử tri trở nên mệt mỏi với việc phải chia năm xẻ bảy những dịch vụ công thiết yếu do hậu quả của cơn khủng hoảng ngân sách kéo dài liên miên. Những cuộc khủng hoảng này đã làm chậm nguồn ngân lưu cần thiết để vận hành và duy trì các công ty dịch vụ công ích và rõ ràng đã làm giảm đi cơ hội gia tăng tỷ lệ người sử dụng lên cao hơn tốc độ tăng dân số. Chất lượng cũng là nguyên nhân gây bức xúc cho người sử dụng. Thực tế là, chất lượng dịch vụ kém và xuống cấp là điều thường thấy ở nhiều nước. (WDR 1994).

Cùng lúc đó, đối với nhiều nước, những cải cách ngành trong đó có chương trình nhà nước và tư nhân cùng tham gia phát triển cơ sở hạ tầng (PPPI - public-private partnerships in infrastructure) được xem như là lối ra cho tình hình tuột dốc rõ ràng không thể tránh khỏi. Chính phủ các nước kỳ vọng PPI sẽ giúp giảm tình trạng thiếu điện, gia tăng số thuê bao điện thoại, cải thiện chất lượng nước sinh hoạt, và nâng cao độ an toàn của các hệ thống giao thông trong vô số nhiều điều khác nữa. Lúc đó PPI dường như là giải pháp thay thế hoàn hảo cho những thất bại lâu nay của khu vực công.

Nếu chất lượng và khả năng tiếp cận dịch vụ là những vấn đề dễ thấy thì có lẽ cũng công bằng khi nói mức thuế trung bình là tương đối chấp nhận được đối với những người dân mà tiếp cận được với các dịch vụ này, nhất là dân thường trú (có lẽ trừ dịch vụ viễn thông ra). Trên thực tế, mức thuế hiệu quả (tính cả phần lớn các hóa đơn chưa thanh toán) có vẻ như hơi thấp khi tình trạng thiếu hụt điện nước đã trở thành “chuyện thường ngày” tại nhiều vùng ở các quốc gia này.

Mặt trái của mức thuế thấp là mức thu hồi chi phí thấp và kéo theo đó là chi phí ngân sách. Người dân đóng thuế phải chi trả khoảng chênh lệch giữa chi phí bình quân và mức thuế hiệu quả bình quân. Hầu hết các ngành cơ sở hạ tầng đều có mức trợ cấp khá lớn. Phần lớn những người sử dụng dịch vụ không biết hoặc không quan tâm đến chuyện các khoản trợ cấp cũng khá lũy thoái. Columbia là một trong những trường hợp đầu tiên được tài liệu hóa khá đầy đủ. Nghiên cứu của Velez (1996) cho thấy trong năm 1992, 80% trong tỷ lệ 1.4% của GNP dùng để trợ cấp cho các dịch vụ công ích đã làm lợi chủ yếu cho các hộ gia đình trung lưu. Đối với Châu Mỹ La tinh, nhiều nghiên cứu đã cho thấy có đến 60-80% các khoản trợ cấp chéo từ trước đến nay đã vào tay các hộ gia đình nằm trên ngưỡng nghèo khá xa, trong khi đó có đến 80% những hộ nghèo lại không được hưởng lợi. Nói cách khác, nếu như chất lượng mà hợp lý thì ít có khả năng giai cấp trung lưu sẽ có thái độ nhiệt tình với cải cách.

Chùng nào chất lượng chưa trở thành vấn đề khó khăn thực sự đối với giai cấp có thu nhập ở mức trung bình và cao thì nhóm người dùng bức xúc ta thán nhiều nhất có lẽ là dân tạm trú. Họ không chỉ không có được chất lượng họ cần để cạnh tranh mà còn thường phải chịu mức

thuế biên và mức thuế trung bình cao hơn những người dân thường trú. Trên thực tế, trợ cấp chéo có khuynh hướng phổ biến - thường ưu ái phần lớn những người thuộc giai cấp trung lưu hơn là những người nghèo - đồng thời sinh ra nhiều khoản kém hiệu quả về mặt kinh tế khá lớn bởi vì mức thuế trung bình luôn tăng lên trong khi chi phí sản xuất giảm xuống.

Bộ phận dân số thuộc diện nghèo nhất cũng không vui vẻ bởi vì đa số họ đều không tiếp cận được với các dịch vụ công do các công ty công ích cung cấp mà phải sử dụng dịch vụ (giá thường cao) do các công ty tư nhân nhỏ và vừa cung cấp. Tuy nhiên, họ trước nay vẫn có rất ít ảnh hưởng chính trị. Trong một nghiên cứu sắp ra mắt về quá trình phát triển của việc cung ứng dịch vụ công ở các nước Châu Phi, Estache (2004) đã rà soát lại bằng chứng và cho thấy một mẫu lớn các nước Châu Phi trong đó 2/10 dân số dưới đáy về cơ bản là không tiếp cận được với nguồn nước và điện công mà phải dùng các nguồn khác. Nói cách khác, nếu tiến trình cải cách không tạo ra dịch vụ công mới vừa túi tiền cho dân nghèo sử dụng thì cái làn sóng tư nhân hóa dịch vụ công cũng chẳng thực sự tác động gì tới đám người nghèo. Sự thực là nhiều người trong số họ đã nhờ đến các nhà cung ứng tư nhân có quy mô nhỏ ở nông thôn và các thành phố hạng hai và chẳng có hy vọng nhà nước sẽ tham gia nhiều hơn vào việc phân bổ vốn cho các công ty tư nhân này để cung ứng các dịch vụ trên.

Xét riêng lẻ thì các nhóm dân đen thiệt thòi có rất ít ảnh hưởng đến những nhà hoạch định chính sách. Tuy nhiên, theo thời gian, việc đưa vào liên minh những người ủng hộ cải cách thuộc giai cấp trung lưu – vốn không hài lòng với việc chất lượng dịch vụ ngày càng đi xuống hoặc ngày càng có nhu cầu đòi hỏi cao hơn – biến nhu cầu cải cách thành ra khả dĩ. Chung sức lại với nhau, mặc dù mỗi nhóm có động cơ khác nhau, cuộc tập hợp khá rộng rãi những nỗi bức xúc của các nhóm lợi ích khác nhau đã tạo ra sự hỗ trợ chính trị cần thiết cho công cuộc cải cách. Một điều tra do UN tài trợ năm 1995 cho thấy khoảng 75% dân số các nước Châu Mỹ La tinh đã thực sự ủng hộ các chính sách tư nhân hóa vào thời điểm đó. Nhóm người lên tiếng phản đối cải cách mạnh mẽ nhất còn lại là những công nhân viên nhà nước (và gia đình của họ) bị mất việc làm và mất những quyền lợi đi kèm theo đó. Họ không đếm xỉa gì đến chuyện họ được trả lương bằng tiền thuế mà dân số đương thời đóng góp, hoặc bằng trái phiếu mà thế hệ sau sẽ phải gánh trả.

Để kết luận cho phần tổng quan về tình hình ban đầu này, có lẽ cần thiết phải chỉ ra rằng tất cả các chương trình cải cách này đều diễn ra trong một môi trường trong đó chi phí của các quỹ tư nhân nằm ở mức thấp trong lịch sử. Thực ra, trên các thị trường vốn quốc tế có một nguồn cung cấp vốn dư thừa cao bất bình thường thiên về FDI cùng các dạng khác của nhiều dòng vốn đầu tư quốc tế. Điều này tạo điều kiện dễ dàng hơn cho tiến trình nhà nước và tư nhân cùng tham gia phát triển cơ sở hạ tầng nơi các nước đã có cam kết về mặt chính trị. Thật vậy, các cam kết cần thiết tương đối dễ đạt được bởi vì vào những năm 90 đã có xuất hiện một làn sóng đổi thay ý thức hệ nghiêng về phía cải cách theo hướng kinh tế thị trường ở nơi các lãnh đạo của tất cả các đảng phái chính trị. Nhiều vị lãnh đạo thiên tả được bầu trong những năm 90 (chẳng hạn như Menem ở Argentina, Cardoso ở Brazil hoặc Wade ở Senegal) lại là những người ủng hộ cải cách tích cực nhất.

Cũng cần phải chỉ ra rằng ở hầu hết các nước, những cải cách liên quan đến tư nhân hóa và phát triển cơ sở hạ tầng thực chất chỉ là một bộ phận của một chương trình cải cách sâu rộng hơn và khi có một số chương trình cải cách không tiến hành đúng theo kế hoạch, thì hiệu quả của nhiều chương trình dù đã thành công cũng bị xói mòn. Ví dụ: Nghiên cứu của Benetiz và những người khác (2003) đã kiểm chứng tác động tương đối của PPPI và của những cải cách trên thị trường tài chính lên hoạt động kinh tế vĩ mô. Nghiên cứu này cho nước Argentina thấy rằng những hạn chế trên thị trường tín dụng – hậu quả của những cải cách thất bại trong lĩnh vực ngân hàng – lý giải một cách rất thuyết phục sự gia tăng tỷ lệ thất nghiệp quan sát được kể từ giai

đoạn khủng hoảng Đông Á. Kiểm chứng này cho thấy PPPI thực sự gắn liền với số lượng việc làm tăng lên sau khi có sự điều chỉnh ban đầu, và vì vậy gần như bác bỏ cái huyền thoại phổ biến gắn với phí tổn của việc tư nhân hóa dịch vụ công ích.

3. Phạm vi hiện nay của PPPI đến đâu?

Trước khi xem xét mức độ mà các cải cách này đã đạt được, có lẽ cần có đôi lời về phạm vi thực hiện những cải cách này trên thế giới và bao nhiêu quốc gia đã thực sự nỗ lực bức phá khỏi xuất phát điểm ban đầu của họ. Bảng 1 dưới đây cho chúng ta một bức tranh nói về mức độ mà vốn tư nhân đã trở thành nguồn tài trợ quan trọng cho các dự án viễn thông và năng lượng trong năm 2002 như thế nào. Quan sát dễ thấy nhất là dường như các nước giàu thu hút được phần nhiều vốn tư nhân. Trong số các nước đang phát triển, Châu Mỹ La tinh nổi bật hẳn - điều này giải thích tại sao rất nhiều bằng chứng về tác động của cải cách lại có khuynh hướng xuất xứ từ khu vực này. Ở các khu vực khác, dường như có một mức độ “chuyên môn hóa” nhất định trong các chương trình PPI. Các nước Đông Á đã và đang là những nước chủ chốt trong lĩnh vực kinh doanh sản xuất điện với nhiều hợp đồng PPI được ký kết trong nhiều năm qua tại khoảng 2/3 các nước trong bảng, cao gần bằng phần của Châu Mỹ La tinh. Trong lĩnh vực viễn thông, các nước Đông Âu được xếp sau Châu Mỹ La tinh. Điều làm nhiều nhà quan sát ngạc nhiên nhất có thể là chương trình PPI trong lĩnh vực phân phối điện từ trước tới nay không được phổ biến như các đánh giá về tư nhân hóa - các đánh giá mang ít tính định lượng hơn - vẫn giả định.

Bảng 1: Quốc gia có vốn tư nhân tính tới thời điểm 2002 (% của mẫu)

Tên của các nước trong mẫu	155 Phát điện	155 Phân phối điện	164 Viễn thông
Theo mức thu nhập:			
Nước đang phát triển (thu nhập thấp)	33%	26%	37%
Các nước đang phát triển (thu nhập trung bình thấp)	39%	31%	51%
Các nước đang phát triển (thu nhập trên mức trung bình)	58%	39%	66%
Quốc gia phát triển (thu nhập cao)	70%	43%	83%
Theo cách phân loại theo vùng của Ngân hàng Thế giới:			
Vùng Châu Phi sa mạc hạ Sahara	33%	24%	41%
East Asia and Pacific	60%	20%	38%
Châu Âu & Trung Á	41%	37%	58%
Châu Mỹ La tinh và vùng Caribe	68%	57%	67%
Trung Đông & Bắc Phi	7%	6%	23%
Nam Á	38%	13%	50%
Quốc gia phát triển (thu nhập cao)	70%	43%	83%
Tổng	46%	32%	55%

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ nhiều nguồn

Chuyện này không chỉ là đặc thù riêng của ngành điện và viễn thông. Trong ngành giao thông, lĩnh vực cầu đường là lĩnh vực có số hợp đồng hợp tác với thành phần tư nhân được ký kết nhiều nhất. Mặc dù không có số liệu chính thức nhưng cũng an toàn khi lập luận rằng vốn tư nhân đã và đang được tập trung vào bộ phận đường đông ken của hệ thống đường bộ và khu vực công vẫn tiếp tục là nguồn tài trợ chính đồng thời chịu trách nhiệm vận hành và duy tu (O&M) cho phần còn lại của mạng lưới. Cũng có thể lập luận tương tự như vậy cho khu vực phi cảng

hoặc hải cảng nơi nhiều nước đã có nỗ lực nhưng chỉ một vài nước bên ngoài khu vực Châu Mỹ La tinh là thành công trong việc kêu gọi tư nhân đảm nhiệm toàn bộ hoặc ít nhất một phần nghiệp vụ - chẳng hạn như quản lý container, bốc vác, hoặc phục vụ kho bãi. Còn đối với ngành đường sắt, theo điều tra của Jane's World Railways (2004) thì tính đến 2003, trong số 131 nước có hệ thống đường sắt thì chỉ có khoảng 25% là có một hình thức hợp tác nào đó với tư nhân trong việc quản lý hoặc điều hành chính. Tuy nhiên, có sự dao động khá cao từ con số trên 50% các nước Châu Phi và Châu Mỹ La tinh đến con số thấp hơn 5% ở các nước Đông Âu. Đối với các nước OECD, sự khác biệt thường hay thấy giữa các nước anglo-saxon và các nước phi anglo-saxon thể hiện rất rõ, theo đó các nước anglo-saxon có số tư nhân tham gia điều hành cao hơn trong khi ở nhóm thứ hai thì nhà nước vẫn tiếp tục quản lý ngành đường sắt.

Việc đánh giá ngành cấp nước thì phức tạp hơn. Tại nhiều nước, hoạt động này thường được phân cấp và các khu vực đô thị chịu trách nhiệm chính trong việc cung cấp dịch vụ này. Về mặt lịch sử, những nhà máy lớn có khuynh hướng tập trung vào nhu cầu của các thành phố lớn. Việc kén chọn này cũng xảy ra trong khu vực công – và thường làm cho các chính quyền địa phương phải xử lý các nhu cầu của họ và phải tìm giải pháp tại địa phương dù có hay không có sự hỗ trợ của chính quyền trung ương. Trong bối cảnh đó, có rất nhiều bằng chứng cho thấy khu vực tư nhân đã tham gia khá lâu rồi thông qua các hợp đồng cung cấp dịch vụ nhỏ ở các vùng nông thôn và các vùng phụ cận nơi các nhà máy tư nhân và nhà nước thường chịu không đến được hoặc không muốn đến đó. Đối với vai trò của bộ phận tư nhân trong các nhà máy lớn hơn, nó thường được phân phối giữa hợp đồng quản lý, hợp đồng thuê lại, và hợp đồng nhượng quyền.

Suy cho cùng, những bằng chứng thực tế cho thấy các trường hợp “ve vãn” với chương trình hợp tác giữa nhà nước và tư nhân để phát triển cơ sở hạ tầng (PPPI) đã không dẫn đến nhiều cuộc “kết hôn” như người ta vẫn tưởng hay thường lập luận. PPPI đã thành công đối với nhóm người sử dụng có thu nhập cao trong nhiều ngành nhưng ngay cả trong các ngành đó, nhiều chính phủ vẫn đang chần chừ trước việc ký kết “hợp đồng hôn nhân”. Có một điều rắc rối hơn, đó là PPPI đã kém hiệu quả ở các nước chậm phát triển nghèo nhất hơn người ta vẫn nghĩ nhiều lắm. Chỉ có 1 trong mỗi 3 hoặc 4 nước trong số các nước nghèo nhất này là đã thành công trong việc lôi kéo sự quan tâm của khu vực tư nhân tham gia tài trợ phát triển các nhu cầu về cơ sở hạ tầng tại các nước này. Điều đó có nghĩa là đối với đại đa số các nước, chính phủ vẫn tiếp tục là vai diễn chính trong ngành. Hơn nữa, niềm hy vọng chưa được đáp ứng về PPI có lẽ đã để lại một lỗ hổng tài chính lớn hơn người ta tưởng.

4. Những hứa hẹn của chương trình nhà nước và tư nhân cùng tham gia phát triển hạ tầng

Đã có rất nhiều hứa hẹn khác nhau, mà thường lại không nhất quán với nhau, được đưa ra trong bối cảnh cải cách dẫn đến sự ra đời của chương trình hợp tác nhà nước và tư nhân trong phát triển cơ sở hạ tầng. Sau đây là tóm tắt một vài hứa hẹn phổ biến nhất:

- Đóng góp vào sự ổn định tài chính
- Đầu tư được tăng cường
- Cải thiện hiệu suất nhờ môi trường cạnh tranh hơn
- Đóng góp vào tăng trưởng
- Dễ kiếm hơn và vừa túi tiền người sử dụng dịch vụ hơn

- Nâng cao năng lực quản trị

Có thể tầm quan trọng tương đối của các kết quả mong đợi không nhất thiết phải theo trật tự trên đối với tất cả các chính phủ và các bên hữu quan nhưng bảng xếp hạng này có thể không quá xa vời đối với nhiều quốc gia.

Tác động tài khóa của cải cách thực sự có thể là thành quả mong đợi chính của nhiều cuộc cải cách ở nhiều quốc gia, ít nhất là trong ngắn hạn. Lợi ích kỳ vọng đến từ ba nguồn: (i) thu nhập từ việc bán và cho thuê mướn tài sản; (ii) giảm chi phí đầu tư và chi phí vận hành ở khu vực công do chuyển giao trách nhiệm các ngành sang các nhà vận hành tư nhân; và (iii) tăng thu nhập ròng từ nguồn thuế và nguồn phi thuế.

Thành phần cuối này thường bị đánh giá thấp trong các thảo luận chính sách mặc dù nó có thể rất quan trọng. Ở nhiều quốc gia, các dịch vụ cơ sở hạ tầng chiếm một phần tương đối lớn trong nền kinh tế, thông thường 10-15% của GDP – và bất cứ sự mở rộng cơ sở chịu thuế nào do quá trình "tư nhân hoá" của nó dường như đều tạo nên một chuyển biến rõ nét nếu được thực hiện với sự quan tâm đúng mức. Để hiểu được lợi ích tiềm năng ở trạng thái ổn định – nghĩa là không tính đến lợi ích chỉ một lần rồi thôi từ bản thân giao dịch của PPI – ta hãy xem xét các ước tính sau. Chỉ tính sơ thôi, nếu ngành tạo ra được 10 % GDP và từ 60 tới 75% của phần giá trị gia tăng này là của công và phần lớn không bị đánh thuế trước khi có cải cách, với thuế suất thu nhập doanh nghiệp trung bình là 33%, thì có thể tạo ra 2-2,5% của GDP có thêm từ nguồn thuế trực thu. Nhưng quan trọng hơn là tiềm năng thu được thuế gián thu ở các cấp chính quyền. Vì vậy cũng không có gì quá ngạc nhiên khi thấy Bộ Tài chính và nhiều nhà tài trợ ủng hộ chính sách kiểu này.

Liên quan mật thiết là thành quả đầu tư của cuộc cải cách. Các nhà cải cách không chỉ mong chuyển giao trách nhiệm chỉ ít là một phần chi phí đầu tư từ khu vực công sang khu vực tư mà còn trông mong có cả phần đầu tư bổ sung vào cơ sở hạ tầng nữa. Nhu cầu đầu tư trên thực tế đã tăng đáng kể theo thời gian cùng với sự tăng trưởng dân số và kinh tế trong khi những giới hạn ngân sách và thay đổi về các ưu tiên chính trị đã làm sụt giảm mức vốn đầu tư của nhà nước so với các mức đầu tư trong quá khứ. Ví dụ, trong thập kỷ đầu của thiên niên kỷ mới này, nhu cầu đầu tư mới dao động xấp xỉ từ 4,5% GDP đối với các nước thu nhập thấp đến 1-2% GDP đối với các nước thu nhập cao. Nếu thêm cả yêu cầu bảo dưỡng, tổng nguồn lực sẽ dao động từ 10% ở quốc gia nghèo nhất tới 3% ở quốc gia có thu nhập trung bình cao. Tổng nhu cầu chi tiêu tại các nước đang phát triển trong ngành là 7.5% GDP và nhiều người hi vọng phần lớn nhu cầu này sẽ được tài trợ thông qua chương trình hợp tác giữa nhà nước và tư nhân trong việc phát triển cơ sở hạ tầng.

Cũng có kỳ vọng rằng việc cải thiện cạnh tranh và điều tiết ở trong ngành sẽ nâng cao hiệu quả đáng kể, cắt giảm chi phí đồng thời sẽ đóng góp vào việc lấp đầy lỗ hổng vốn tài trợ bị thiếu hụt trong ngành. Dấu hiệu rõ nét nhất của niềm hi vọng này là việc áp dụng rộng rãi các cơ chế ưu đãi được quy định trong các khung pháp lý. Trong ngành điện, nước, viễn thông hoặc giao thông, mức giá trần có khuynh hướng là hình thức điều tiết được ưa chuộng nhất được các chính phủ đang tiến hành cải cách áp dụng. Các ưu đãi được đưa ra nhằm khuyến khích bên vận hành cắt giảm chi phí chứ không chỉ bằng cách giảm biên chế. Còn khu vực tư nhân, do không chịu quá nhiều ràng buộc chính trị như các nhà vận hành của khu vực công, được mong đợi là sẽ đưa ra những cải tiến nhằm nâng cao hiệu suất về mặt kỹ thuật và công nghệ chứ không chỉ ở năng suất lao động mà thôi.

Lời hứa nâng cao số vốn đầu tư và cải tiến chất lượng cũng sẽ tạo ra một môi trường đầu tư tốt hơn ở các nền kinh tế đang cải cách. Môi trường kinh doanh cho các nhà đầu tư trong

ngành sẽ được cải thiện, tạo điều kiện dễ dàng hơn cho các công ty nước ngoài đầu tư vào việc phục hồi cơ sở hạ tầng. Dòng đầu tư sẽ chảy nhanh hơn và tốt hơn trước thời kỳ cải cách ở các khu vực cần phát triển cơ sở hạ tầng mạnh mẽ. Đến lượt nó, điều này được dự kiến sẽ tạo ra một chuyển biến về triển vọng tăng trưởng.

Còn có một lời hứa ngầm định rằng các cư dân sử dụng cơ sở hạ tầng cuối cùng cũng sẽ được hưởng lợi từ việc đầu tư được tăng cường và những cải tiến nhằm nâng cao hiệu suất. Bảo đảm này được đưa vào cam kết tổ chức những đợt rà soát thuế quan có định kỳ như ở nước Anh nhằm bảo đảm rằng các khoản lợi về hiệu suất sẽ được chuyển đến tay người sử dụng dịch vụ dưới hình thức thuế suất trung bình thấp hơn. Đây là một trong những thành quả được mong đợi từ cam kết phát triển năng lực điều tiết tốt hơn. Còn đối với nhóm người nghèo nhất, hầu hết các chính phủ cũng mới đơn thuần đảm bảo rằng họ sẽ ấn định các nghĩa vụ sử dụng dịch vụ phổ thông (universal service obligations [USO]) để tránh tình trạng bỏ sót bất cứ người nào khỏi các nhóm người sử dụng. Tuy nhiên có rất ít bàn bạc thảo luận hoặc cam kết liên quan đến việc tài trợ cho các nghĩa vụ sử dụng dịch vụ phổ thông này.

Lời hứa cuối cùng đi đôi với PPPI là khả năng quản trị của ngành sẽ được cải thiện. Trên thực tế, điều này có nghĩa là tham nhũng sẽ giảm bớt. Phát triển cơ sở hạ tầng từ trước đến nay thường đi đôi với tỷ lệ tham nhũng cao từ giai đoạn xây dựng cơ bản cho đến giai đoạn đưa vào sử dụng. Minh bạch hóa hơn các quy trình, nâng cao tính trách nhiệm của các bên vận hành và của chính phủ, điều này được mong đợi là những công cụ làm giảm bớt nạn tham nhũng. Áp dụng chính sách cạnh tranh bất cứ lúc nào có thể, cộng với việc đưa vào các thể chế pháp luật độc lập cũng sẽ đóng góp vào sự bền vững của các chương trình hợp tác phát triển cơ sở hạ tầng giữa nhà nước và tư nhân.

5. Những lời hứa đó được thực hiện tới đâu?

Một trong những đề tài hiện đang gây nhiều tranh cãi giữa các nhà hoạch định chính sách là việc đánh giá về tác động ngân sách của những cải cách trên. Hiện tại đang có một cuộc tranh luận về mức độ mà các cuộc cải cách vĩ mô hiện tại đang hạn chế các khu vực phát triển cơ sở hạ tầng - đó là cuộc tranh cãi về không gian ngân sách. Việc tồn tại một tranh cãi như vậy cho thấy phía nhà nước không hề chịu giữ vai trò thứ yếu trong cuộc đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, đồng thời nó cũng cho thấy thành quả tài chính của cải cách không được như mong đợi. Để đánh giá tác động về lĩnh vực tài chính của cải cách, một điều hợp lý và cần làm là phải phân biệt giữa tác động ngắn hạn và trung hạn.

Những bằng chứng không chính thức cũng như chính thức đang có được ở hiện tại cho thấy rằng lợi ích ngắn hạn của cải cách từ đó đến nay là tương đối đáng kể. Như đã được dự kiến, ở hầu hết các quốc gia, quá trình giảm thiểu vai trò của khu vực công chủ yếu đã mang lại tiết kiệm của công trong ngắn hạn. Phần lớn, đó là do các dịch vụ cơ sở hạ tầng tốn kém hơn khi phải trợ cấp cho các khoản chi phí vận hành (OPEX) và chi phí đầu tư (CAPEX) so với nguồn thu tạo ra từ thuế và phí thuế. Hệ thống đường sắt ở Argentina đã tiêu tốn hơn 1 tỷ đô-la hàng năm cho tới khi có được những cải cách của những năm đầu thập niên 1990. Đối với đa số các nước, đây là điều chẳng cần phải nghĩ nhiều mới thấy và rất phù hợp với nhu cầu điều chỉnh kinh tế ở tầm vĩ mô.

Tuy nhiên vấn đề lợi ích dài hạn thì lại vi tế hơn nhiều và đang là tâm điểm của cuộc tranh cãi hiện nay. Ở nhiều khu vực, mối quan ngại về khả năng chi trả cho các dịch vụ công rõ ràng đang chiếm vị trí hàng đầu trong những ưu tiên của các chính trị gia đến nỗi các khoản trợ cấp cho cả hai mục chi phí vận hành (OPEX) và chi phí đầu tư (CAPEX) có khuynh hướng kéo dài lâu hơn tình hình kinh tế vĩ mô đòi hỏi hoặc có xu hướng theo thời gian thì quay ngược trở

lại. Ở các nước Đông Âu chẳng hạn, trước cuối những năm 90, mức thu hồi chi phí bình quân trong ngành điện là 63% và tăng lên 68% trong giai đoạn 2000-2002 do giá trung bình trong cả ngành tăng 16%. Tuy nhiên, đến cuối những năm 90, tất cả các yếu tố như thua lỗ cao, hóa đơn không thanh toán được, cước phí thấp hơn mức chi phí thu hồi ... tất cả kết hợp lại với nhau đã nâng mức phí tổn ngân sách trung bình lên tới khoảng 7,5% của GDP. Sau đó giảm xuống còn 5,9% vào cuối năm 2002 nhờ đã có những cải tiến về mức thu hồi chi phí nhưng đến bây giờ vẫn còn ở mức cao.

Ngay cả tại những vùng nơi mà trước đây đã tiến hành cải cách bằng cách tái cân đối biểu thuế và bước đầu cắt giảm trợ cấp để đảm bảo nâng cao khả năng tự trị của ngành trong một môi trường ngân sách vững mạnh thì rốt cục khu vực công cũng vẫn quay lại để trợ cấp các ngành như cũ. Theo nghiên cứu mới đây về kinh nghiệm của Châu Mỹ La tinh (Nhóm nghiên cứu Campos (2003)) thì tại vùng này, tác động lâu dài của cải cách đối với các ngành dịch vụ công ích là có khác đối với ngành giao thông. Tư nhân hóa các dịch vụ công ích (như điện nước, vệ sinh) có khuynh hướng không gắn liền với gia tăng về mặt số liệu thống kê ở nơi GDP/đầu người đồng lúc ấy hoặc gia tăng về mặt số liệu thống kê ở nơi tổng ngạch đầu tư quốc nội đồng lúc ấy, nhưng quá trình tư nhân hóa lại có xu hướng tăng đáng kể về số liệu thống kê trong dài hạn khi gắn liền với tăng đầu tư ở nơi khu vực công và giảm các chi tiêu công liên tục phát sinh. Nghiên cứu này cũng phát hiện ra rằng trong dài hạn có sự gia tăng thâm hụt ngân sách khi so với mức mà đã thu thập được từ tác động ở thời kỳ ban đầu của cải cách. Điều này có nghĩa là tất cả nguồn thu thêm từ các khoản thuế phụ thu đã không đủ để bù đắp những yêu cầu trợ cấp thêm (các khoản phụ thu này do tất cả các chính phủ áp dụng ở nhiều nước nhằm thu hồi lại một phần lợi ích hiệu suất đạt được của các nhà vận hành). Trong ngành giao thông, nghiên cứu này đã phát hiện có sự gia tăng đáng kể về các con số thống kê ở nơi GDP/đầu người vào cùng thời điểm thế nhưng lại không có tác động gì lên tổng ngạch đầu tư quốc nội. Về tác động ngân sách, nghiên cứu này đã phát hiện ra điều hoàn toàn ngược lại với những gì đã phát hiện được trong các ngành tiện ích như điện nước. Trong dài hạn, việc có thêm nhiều hợp đồng PPI trong ngành giao thông thường đi kèm với sự sụt giảm đáng kể theo số liệu thống kê nơi lĩnh vực đầu tư công và sự gia tăng đáng kể theo số liệu thống kê nơi chi tiêu công mà liên tục phát sinh. Gia tăng PPI trong ngành giao thông còn khiến cho thâm hụt ngân sách ở đồng thời điểm sụt giảm đáng kể theo số liệu thống kê.

Mặc dù rõ ràng là các kết quả nghiên cứu trên mang tính đặc trưng cho khu vực này (châu Mỹ La-tinh) nhưng chúng cũng cung cấp cái nhìn toàn diện sâu sắc hơn. Tư nhân hóa ngành giao thông thường xảy ra ở một môi trường cạnh tranh hơn rất nhiều. Khỏi nhà nước rút lui và khỏi tư nhân sẽ quyết định cái gì sẽ đi cái gì sẽ ở. Cạnh tranh như vậy thường làm nhiều ngành dịch vụ phải đóng cửa và những nhà cung cấp dịch vụ không hiệu quả sẽ biến khỏi thị trường. Các cảng biển nhỏ và nhiều nhà ga xe lửa hoặc các dịch vụ sẽ đóng cửa và chuyện đã thế thì phải thế. Vấn đề khó khăn chủ yếu duy nhất mà khu vực công đã phải luôn đối mặt là nhu cầu cần phải tăng trợ cấp hoạt động cho tàu chuyên chở hành khách khi chính phủ lại không muốn tăng mức cước phí như đã thỏa thuận theo hợp đồng. Thường thì cuối cùng các chính phủ cũng đành phải trợ cấp các tuyến tàu chuyên chở hàng để bù lại cho việc họ không đủ khả năng tránh né sự cạnh tranh theo kiểu cá lớn nuốt cá bé của ngành vận tải.

Trong ngành điện và nước, thông thường khu vực công không để cho khối tư nhân quyết định mức độ cung cấp hay không cung cấp một dịch vụ nào đó. Những thất bại thị trường trong hai ngành này đã man hơn nhiều và các ràng buộc dịch vụ là rất cần thiết. Khu vực công là cứu cánh cung cấp dịch vụ cuối cùng, nhất là các dịch vụ được nhiều người xem là những nhu cầu thiết yếu. Kinh nghiệm của Châu Mỹ La tinh cho thấy chính sách theo kiểu “hót phần béo bở” là rất quan trọng đối với dịch vụ công ích. Hậu quả ngân sách về dài hạn cho khu vực này là kết quả của hai yếu tố: (i) loại bỏ trợ cấp chéo giữa các vùng nhờ vào chính sách hót kem áp dụng

cho cả hai khoản chi phí vận hành và chi phí đầu tư, và (ii) tỷ lệ tái thương lượng cao trong ngành nước đã giúp tăng thêm trợ cấp cho chi phí đầu tư cũng như làm tăng thêm sức hấp dẫn của công cuộc.

Tác động của cải cách lên đầu tư có ít nhất hai khía cạnh đáng được xem xét kỹ càng hơn. Đầu tiên là tác động lên toàn bộ mức tiếp cận tới dân số và tới những cư dân tạm trú. Tác động thứ hai là chi phí ngân sách của việc gia tăng này. Về điểm thứ nhất, bằng chứng cho thấy khá rõ ràng là nếu áp dụng cạnh tranh và quản lý điều tiết hiệu quả thì nâng cao được tỷ lệ người thụ hưởng trong hầu hết các khu vực ở hầu hết các vùng. Bằng chứng thể hiện rất rõ ràng ở ngành viễn thông hơn là ở ngành nước và vệ sinh, còn ngành điện thì nằm lưng chừng ở giữa. Bằng chứng về tác động của tư nhân hóa không rõ ràng bằng và chắc chắn còn là nguyên nhân của nhiều tranh cãi và còn tùy vào đặc điểm cụ thể của các mô hình thử nghiệm. Phát hiện ở công trình nghiên cứu của Wallsten (2004) về ngành viễn thông là đáng lưu tâm đặc biệt. Công trình nghiên cứu này cho thấy nếu thành lập ra một cơ quan quản lý điều tiết trước khi thực hiện PPI thì cho ra hiệu quả cao hơn là làm hai chuyện cùng một lúc.

Về vấn đề ai bỏ tiền ra để đầu tư thì câu chuyện có phần không khả quan mấy. Trong những năm đầu thập kỷ 90, những người lạc quan đã dự báo rằng khu vực tư nhân sẽ là nguồn tài trợ chính cho các ngành này. Khi nhìn lại, chúng ta thấy sự tham gia của khu vực tư nhân tăng lên không phải ít nhưng PPI vẫn chưa phải là nguồn tài trợ chính trong khu vực. Vốn cam kết 790 tỷ đô-la – chưa được giải ngân – từ khoảng giữa năm 1984 và 2003 chiếm 22% số tiền đầu tư vào cơ sở hạ tầng - trong đó 70% là của nhà nước và 8% là vốn ODA. Hơn nữa, như đã nhắc đến trong phần mở đầu, kể từ thời khủng hoảng tài chính ở Đông Á vào năm 1997 thì các dòng tiền tư nhân đã sút giảm. Khi nhóm nghiên cứu của Campos (2003) chỉ ra rằng tỷ lệ tái thương lượng (theo số liệu nghiên cứu của Gausch (2004) đã tập hợp) lớn đến nỗi các chính phủ ở Châu Mỹ La tinh đã phải tăng cường hỗ trợ chi phí vốn đầu tư (CAPEX) trong một số ngành, thì điều này càng làm lộ rõ ra rằng câu chuyện đầu tư không được khả quan như đã kể cách đây 15 năm.

Đề tài nói về tính hiệu quả trong việc đạt được những lợi ích từ hiệu suất thì ít bị tranh cãi hơn. Mặc dù trong giới học thuật có rất nhiều nghiên cứu đa dạng phong phú nhưng vẫn có thể đo lường được tác động của cải cách lên các đối tượng nào. Một số tác giả (như Chong và Flores de Silanes (2003)) có khuynh hướng tập trung vào các chỉ số thiên về lĩnh vực tài chính hoặc phiên diện nhiều hơn (như doanh thu, lợi nhuận, chất lượng dịch vụ hay kỹ thuật, năng suất lao động, v.v.). Các tác giả khác (xem nghiên cứu điều tra của Coelli và các tác giả khác. (2002)) thì có khuynh hướng tập trung vào tác động của cải cách lên nhiều dạng hiệu suất (phân bổ, kỹ thuật, công nghệ). Lại còn những tác giả khác nữa thì tập trung vào các thay đổi về mặt phúc lợi thông qua các chỉ dấu phiên diện hoặc các mô hình cân bằng tổng thể (xem khảo sát của Estache, Foster và Wodon (2002) về các phương pháp nghiên cứu trên). Cho dù áp dụng phương pháp nghiên cứu gì đi nữa thì thông điệp chung thường khá tích cực đối với ngành điện, viễn thông và phần lớn các chương trình tư nhân hóa trong ngành giao thông. Còn đối với việc tư nhân hóa ngành nước thì qua nhiều kinh nghiệm khác nhau vẫn còn cho thấy có nhiều nghi ngờ hơn (thí dụ xem trong nghiên cứu của Estache và Rossi (2002)). Tuy nhiên, hầu hết các tài liệu này đều có khuynh hướng tập trung vào đề tài sở hữu. Hiện tại đã có một số tài liệu bắt đầu xem xét tác động của điều tiết lên các biện pháp nâng cao hiệu suất này. Đối với các nước đang phát triển, nghiên cứu của Estache và Rossi (2004a) cho thấy tầm quan trọng của sự lựa chọn giữa giá trần và tỷ lệ sinh lợi như được kỳ vọng để mang lại được hiệu suất và điều này còn quan trọng hơn là quyền sở hữu trong lĩnh vực phân phối điện nhiều lắm.

Còn về tác động lên môi trường đầu tư và tăng trưởng kèm theo thì đã có bằng chứng khá rõ. Hội nghị tham vấn các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài được tổ chức nhằm chuẩn bị cho Báo cáo Phát triển Thế giới của Ngân hàng Thế giới 2004 về môi trường đầu tư đã xác định rằng

tình trạng thiếu cơ sở hạ tầng là một trong những nguyên nhân chính làm giảm động lực đầu tư. Nhưng còn có nhiều cách hơn nữa để nhìn nhận vấn đề. Chẳng hạn, nghiên cứu của Easterly và Serven (2003) ước tính rằng tại các nước Châu Mỹ La tinh tình trạng thiếu đầu tư vào phát triển cơ sở hạ tầng trong suốt những năm 90 đã làm giảm tăng trưởng trong dài hạn xuống 1-3% tùy theo tình hình mỗi nước. Để hiểu rõ lợi ích tiềm năng, cứ so sánh Đông Á - nơi đã giải quyết hiệu quả hơn vấn nạn thiếu hụt đầu tư (phần lớn thông qua tài trợ của chính phủ) - với Châu Mỹ La tinh là thấy ngay. Nghiên cứu của Easterly và Serven (2003) lập luận rằng khoảng 1/3 chênh lệch trong sản lượng đầu ra tính trên mỗi công nhân giữa Châu Mỹ La tinh và Đông Á có thể được giải thích bằng những khác biệt trong chính sách đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng. Ở Châu Phi cũng tương tự như vậy. Thực vậy, Ramirez và Esfahani (2000) nhận thấy rằng giá như Châu Phi có tỷ lệ tăng trưởng cơ sở hạ tầng trong ngành viễn thông và điện mà tương đương như ở Đông Á vào thập kỷ 80 và 90 thì tốc độ tăng trưởng hàng năm của châu lục này chắc đã cao hơn mức thực tế 1,3%.

Khi xem xét lời hứa hẹn về cung cấp dịch vụ với mức cước phí vừa túi tiền thì kết quả cho ra cũng không đồng nhất. Ở hầu hết các nước, nhìn từ góc độ hiệu suất, việc tái cân đối biểu cước phí ở giai đoạn đầu là khá tốt tuy nhiên nó lại thường mang tính lũy thoái ở nhiều nước. Những nhà cải cách đã không quan tâm đầy đủ đến việc tái thiết kế lại cơ cấu biểu cước phí và cái giá phải trả để đạt được hiệu suất là gánh nặng ngày càng trầm trọng đè lên vai nhóm dân số có thu nhập thấp nhất. Hơn nữa, có rất ít nước đã tổ chức điều chỉnh biểu cước phí (điều được nhiều người trông đợi) để chuyển một phần lợi ích nâng cao hiệu suất đến cho người sử dụng dịch vụ. Đồng thời có rất ít kế hoạch điều chỉnh biểu cước phí ngoài lịch trình (mà đã được tổ chức với nội dung tái thương lượng hợp đồng) thực hiện được điều nêu trên một cách hiệu quả. Về vấn đề này, đã có rất nhiều tài liệu nghiên cứu dành cho Châu Mỹ La tinh (của Estache, Foster and Wodon (2001)) hoặc của Ugaz và Waddams-Price (2003). Ngày càng có nhiều bằng chứng cho thấy đây cũng là một vấn đề liên quan đến công cuộc cải cách ở Châu Phi (Estache (2004)) và trong một chừng mực nào đó của cả Đông Âu nữa (Estache and Gassner (2004)). Nhiều nước đã tiến hành điều chỉnh bằng cách quyết định tiếp tục hoặc gia tăng trợ cấp cho các bộ phận lớn dân số. Điều này đến lượt nó lại có ảnh hưởng đến tác động ngân sách của quá trình cải cách. Đây là khó khăn chủ yếu rõ rệt. Đúng từ khía cạnh xã hội, vấn đề chính ở đây là nhiều khoản trợ cấp vẫn không mang tính lũy tiến. Như đã nói ở trên, từ trước đến nay trợ cấp có khuynh hướng ưu đãi giai cấp có thu nhập trung bình và cao đơn giản bởi vì họ có được kết nối tốt còn những người thật sự nghèo thì lại không. Tại những vùng nghèo nhất của thế giới, kể cả các quốc gia đã cải cách, điều này vẫn luôn đúng. Tỷ lệ người thụ hưởng được phúc lợi dù có gia tăng nhưng cũng khó lòng theo kịp với tỷ lệ tăng dân số.

Lời hứa hẹn cuối cùng của cải cách là cải thiện cơ cấu quản chế của các khu vực. Điều này hàm ý là các quốc gia sẽ nâng cao tính độc lập của các cơ quan điều tiết và điều này đến lượt nó sẽ cho phép quản lý ngành hiệu quả hơn (chẳng hạn nó sẽ thúc đẩy gia tăng tỷ lệ người thụ hưởng, giảm chi phí, cải thiện thu hồi chi phí và cải thiện chất lượng) đồng thời giảm mức độ tham nhũng trong khu vực. Đã có thông tin liên ngành về việc thực hiện lời hứa hẹn đầu tiên. Tuy nhiên bảng 2 cho thấy, đối với ngành điện và viễn thông, chính phủ nhiều nước đã tạo ra các cơ quan quản lý độc lập, trong đó có nhiều chính phủ đã (sẵn lòng cũng có mà miễn cưỡng cũng có) mở cửa đón nhận vốn đầu tư tư nhân. 53% các nước đã thành lập các cơ quan độc lập cho ngành phân phối điện và 60% các nước đã thành lập các cơ quan độc lập cho ngành viễn thông. Trong năm 2002, số quốc gia có những cơ quan như vậy nhiều gấp 10 lần so với thời điểm năm 1990. Dĩ nhiên điều này không có nghĩa là các cơ quan này thật sự độc lập, nhưng dù sao thì tín hiệu này cũng đang đi đúng hướng. Tuy nhiên các tín hiệu này không giống hoàn toàn giữa các quốc gia hoặc giữa các ngành hay khu vực. Các quốc gia đang phát triển và các quốc gia phát triển có điểm khác nhau về cam kết của mình đối với việc quản lý độc lập giữa các ngành hay khu vực. Các quốc gia phát triển tỏ vẻ cam kết hơn với việc lập các cơ quan độc lập trong ngành

điện trong khi các quốc gia đang phát triển dường như lại ung chịu tạo ra các cơ quan như vậy cho ngành viễn thông. Điều này phần nào phản ánh thực tế là nhiều vấn đề quản lý điều tiết trong ngành viễn thông có thể giải quyết bằng các cơ quan cạnh tranh (vốn rất phổ biến ở các nước phát triển nhưng không được như vậy ở các nước đang phát triển) cũng như thực tế là có nhiều hợp đồng hợp tác trong ngành viễn thông hơn ngành điện tại các nước kém phát triển trong suốt giai đoạn xét ở đây.

Bảng 2 cũng cho thấy những khác biệt chính giữa các vùng ngay bên trong các nước đang phát triển. Châu Mỹ La tinh là nơi tin tưởng mạnh mẽ vào việc tạo ra các cơ quan như vậy cho cả hai ngành. Đông Á cũng có cam kết mạnh mẽ trong ngành điện nhưng không được như vậy trong ngành viễn thông. Trong ngành viễn thông thì Châu Phi và Nam Á đang dần dần khu vực mặc dù hai châu lục này còn chậm trong ngành điện. Có lẽ thông tin ít ai ngờ đến nhất trong bảng 2 là cam kết khiêm tốn của các nước Đông Á đối với việc tạo ra các cơ quan độc lập. So sánh giữa bảng 1 và 2 ta thấy rõ rằng việc tạo ra các cơ quan độc lập chưa phải là điều kiện đủ để thu hút vốn đầu tư tư nhân vào bất cứ ngành nào trong hai ngành trên. Tuy nhiên, cũng có một số bằng chứng phần nào cho thấy đối với các quốc gia có lịch sử quản lý nhà nước kém cỏi thì điều này vẫn là có ích.

Bảng 2: Các quốc gia có cơ quan điều tiết độc lập tính tới thời điểm 2002 (% của mẫu)

	Điện (155 nước)	Viễn thông (204 nước)
<i>Phân loại theo mức thu nhập:</i>		
Các nước kém phát triển (thu nhập thấp)	33%	65%
Các nước kém phát triển (thu nhập trung bình)	50%	54%
Các nước kém phát triển (thu nhập trên t.bình)	63%	67%
Các nước phát triển	88%	55%
<i>Các nước kém phát triển phân loại theo vùng:</i>		
Châu Phi hạ sa mạc Sahara	30%	75%
Đông Á & Thái Bình Dương	36%	19%
Châu Âu & Trung Á	70%	59%
Châu Mỹ La tinh & Vùng biển Caribe	73%	73%
Trung Đông & Bắc Phi	7%	50%
Nam Á	25%	75%
Tổng	53%	60%

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ nhiều nguồn

Một dấu hiệu thứ hai là mức độ tham nhũng giảm được song song với cải cách trong ngành. Ở chỗ này thì câu chuyện không khả quan bằng. Mặc dù không có số liệu theo dõi dài hạn về tham nhũng trong ngành này, thế nhưng cũng có một ít thông tin từ các nghiên cứu điều tra mới đây về cảm nhận của các nhà đầu tư nước ngoài được tóm tắt trong cơ sở dữ liệu Quản trị của Ngân hàng Thế Giới. Cơ sở dữ liệu này cho thấy trong giai đoạn 1999-2002, đối với các nước đang phát triển khá giả nhất, tham nhũng có giảm nhưng hết sức khiêm tốn (4 là không có thay đổi trên thang điểm từ 1 đến 7 và nhóm nước này được 4,1 điểm). Tham nhũng tăng ở hai nhóm nước còn lại (nhóm các nước đang phát triển chậm hơn (LDC) có nhu thập thấp trung bình và nhóm các nước đang phát triển chậm hơn (LDC) có thu nhập thấp) (mức xếp hạng là 3,3: cho nhóm đầu và 3,7 cho nhóm sau). Dĩ nhiên, những kết quả trên rất chủ quan và cần được bổ sung bằng những phân tích chính thức hơn về mối quan hệ tương tác giữa tham nhũng và cải cách, kể cả việc tạo ra các thể chế quản lý độc lập trong mỗi ngành và tiến trình tư nhân hóa.

Lấy ví dụ, nghiên cứu của Estache, Goicoechea và Manacorda (2004) cho thấy trong ngành viễn thông thì (i) cả tiến trình tư nhân hóa lẫn sự tồn tại của một cơ quan quản lý độc lập (IRA - independent regulatory agency) đều có khuynh hướng gắn liền với tỷ lệ người sử dụng cao hơn và tác động của tư nhân hóa thì mạnh hơn tác động của việc quản lý điều tiết. Tuy nhiên không có khác biệt đáng kể giữa các nhóm thu nhập khác nhau của tác động này. (ii) về phương diện tác động lên giá cả, việc có một cơ quan quản lý điều tiết vẫn không có tác động đáng kể nào lên nhóm có thu nhập thấp nhất, thế nhưng nó lại đi đôi với giá cả cao hơn tại các nước đang phát triển có thu nhập trung bình hoặc cao hơn trung bình – điều này phản ánh việc tái cân đối biểu cước phí mà thường diễn ra cùng với cải cách. (iii) không có khác biệt nào về tác động của tiến trình tư nhân hóa lên giá cả đi kèm với những khác biệt về mức thu nhập. Liên quan trực tiếp đến vấn đề thảo luận ở đây là thứ nhất, người ta quan sát thấy rằng có một cơ quan quản lý điều tiết độc lập và có tư nhân hóa tất sẽ giảm tác động của tham nhũng và rủi ro đầu tư lên tỷ lệ người sử dụng nhưng lại không có tác động nào của mỗi tương tác với tình hình ổn định nhà nước. Xét về mặt giá cả, việc có một cơ quan như vậy thúc đẩy giá cả tăng lên đi đôi với rủi ro đầu tư nhưng lại bù đắp cho tác động của tình hình bất ổn nơi chính phủ. Về tỷ lệ người sử dụng, tham nhũng và rủi ro đầu tư làm giảm những lợi ích thu được từ tiến trình tư nhân hóa và làm giảm phần nào việc tăng giá do hậu quả của tư nhân hóa mà có. Sự lũng thoái này cho ra nhiều kết quả đáng chú ý về vai trò của tham nhũng và các biến số môi trường khác trong ngành, tuy nhiên vấn đề này vượt ra khỏi phạm vi của tài liệu nghiên cứu này.

Kết luận tổng quát chính ở đây là kết quả thu được lại có phần khá phức tạp. Nhìn chung, mặc dù mức độ hiệu quả, chất lượng, và tỷ lệ người sử dụng đều thụ hưởng được lợi ích từ cải cách, thế nhưng những thành quả này đạt được với mức chi phí ngân sách và chi phí phân phối cao hơn dự tính rất đáng kể. Do vậy mới có những lý do chính đáng cho những căng thẳng giữa nhà nước, đơn vị tổ chức vận hành, và những người sử dụng dịch vụ; những căng thẳng ấy có thể góp phần vào các ca ly dị hoặc ít nhất là góp phần tạo ra một số nghi vấn về mối quan hệ này. Thực chất là mối quan hệ giữa nhà nước và tư nhân trong việc cùng phát triển cơ sở hạ tầng đã đáp ứng được mong đợi của các chuyên gia trong ngành quan tâm về hiệu suất, nhưng có lẽ nó không đáp ứng được tiêu chuẩn của các chuyên gia kinh tế vĩ mô quan tâm về chi phí ngân sách của ngành và các nhóm lợi ích đã cam kết bảo đảm đặt lợi ích của người nghèo lên hàng đầu trong nghị trình ngắn hạn chứ không chỉ trong nghị trình dài hạn mà thôi.

6. Vậy thì... ai muốn một lễ cưới và ai muốn một cuộc ly hôn?

Phần 5 cho thấy: sự đánh giá thích hợp về điều gì hiệu quả và điều gì không hiệu quả trong bộ đôi PPPI là một vấn đề đa dạng. Điều này nhiều khả năng có tương quan mạnh với người thắng và kẻ thua trong cải cách. Có thể nhìn vấn đề này từ ba quan điểm chính. Ở cấp độ mang tính toàn cầu hơn, việc xem xét phạm vi mà các mức độ và yếu tố thành công của PPPI thay đổi tùy theo khu vực hay loại hình quốc gia và theo ngành là rất hữu ích.

Bảng 3 cung cấp một cái nhìn tổng quát về khoản đầu tư mà mỗi khu vực đã nhận được tính theo các cam kết của khu vực tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng. Bảng này trình bày mức tổng, số lượng dự án và cam kết đầu tư bình quân đầu người trong giai đoạn 1984-2002. Châu Mỹ Latinh rõ ràng là thắng cuộc trong cuộc “ve vãn” toàn cầu đối với PPI trong suốt thập niên 1990. Khu vực này dẫn đầu trong tất cả các chỉ tiêu. Đặc biệt gây ấn tượng là số liệu đầu tư bình quân đầu người. Đông Á đã thực hiện khá tốt xét về mức tổng đầu tư và số lượng dự án nhưng tính bình quân đầu người thì con số này rõ ràng là không ấn tượng bằng. Đúng như kỳ vọng, Nam Á và châu Phi hạ Sahara, hai khu vực nghèo nhất toàn cầu là những nơi thất bại chính. Mặc dù Trung Đông xuất hiện ở phần dưới cùng trong bảng phân phối kết quả đầu tư nhờ cải cách, thì kết quả bình quân đầu người của khu vực này lớn gấp đôi so với châu Phi và lớn gấp 2,5 lần so với Nam Á. Đông Âu cũng thực hiện khá tốt và khá ngạc nhiên xét theo bình quân đầu người.

Bảng 3: Một số chỉ báo về sự phân phối theo khu vực của (PPPI)

	Tổng đầu tư cam kết (tỷ USD)	Số lượng dự án	Qui mô trung bình của dự án (triệu USD)	Tổng cam kết đầu tư lũy kế bình quân đầu người vào năm 2002 (USD)
Đông Á	182	687	265	99
Đông Âu	100	589	169	211
Mỹ Latinh và Trung Mỹ	368	978	376	694
Trung Đông	24	64	312	79
Nam Á	42	195	213	29
Châu Phi hạ Sahara	26	213	122	38
Tổng cộng	741	272 6	272	141

Nguồn : Tính toán của tác giả từ cơ sở dữ liệu về sự tham gia của tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng của Ngân hàng Thế giới và Chi số Phát triển Thế giới

Khi xem xét các ngành thì câu chuyện về người thắng và kẻ thua cũng rất rõ ràng theo như Bảng 4. Xét về mặt cam kết đầu tư và qui mô trung bình của dự án thì ngành viễn thông là kẻ thắng cuộc về trải nghiệm PPPI cho đến nay. Tuy nhiên, xét về số lượng dự án thì ngành viễn thông tụt hậu so với cả hai ngành năng lượng và vận tải. Thua cuộc rõ rệt nhất trong trải nghiệm này là ngành cấp thoát nước. Sự việc đã không vận hành tốt như dự kiến trong ngành này. Các con số đầu tư của ngành là thấp hơn đáng kể so với bất cứ ngành nào khác. Nó chỉ đại diện cho 5% tổng cam kết đầu tư trong giai đoạn 1984-2002, thay vì là các nhu cầu khổng lồ đã được xác định trong bối cảnh cuộc tranh luận các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ.

Bảng 4: Sự phân bố theo ngành của PPPI (1984-2002)

	Năng lượng	Viễn thông	Vận tải	Cấp thoát nước	Tổng cộng
Tổng các mức đầu tư(tỷ USD)	242	332	129	39	741
Tổng số dự án	107 1	680	730	245	272 6
Qui mô trung bình của dự án (triệu USD)	226	448	176	159	272

Nguồn : Tính toán của tác giả từ cơ sở dữ liệu về sự tham gia của tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng của Ngân hàng Thế giới

Đánh giá thú vị nhất có thể là kết cục của các bên tham gia. Danh sách người tham gia trong cuộc chơi PPI là tương đối dài và dài hơn những gì mà những người quan sát thông thường nhận thức được. Được xem xét điển hình nhất là những người sử dụng, người đóng thuế, người lao động và nhà điều hành. Tuy nhiên, cũng cần phải đưa thêm vào các nhà ngân hàng, vì họ là một trong những động lực chính phía sau phần lớn các giao dịch. Cũng cần phải tách rời những người sở hữu khỏi các nhà khai thác điều hành và bên trong nội bộ nhóm đó nhằm phân biệt sở hữu chủ trong nước và nước ngoài. Xét theo tầm quan trọng của các chính trị gia trong quyết định cải cách và trong việc thực thi cải cách, thì việc lơ đi vai trò của họ là thiếu suy xét. Cũng với lý do tương tự, cần phải xem xét vai trò của các nhà tài trợ trong hiệu quả của trải nghiệm PPPI.

Bắt đầu với những người sử dụng, câu chuyện chung có vẻ tích cực ở cấp độ toàn cầu ít ra là trong dài hạn. Tỷ lệ và chất lượng tiếp cận đã cải thiện nhưng nhiều dịch vụ lại ít được sử dụng hơn so với trước đây do việc tái cân bằng cước phí và cải thiện tỷ lệ thu hồi chi phí. Tại

nhiều quốc gia thì việc này đã có những ý nghĩa không hay về phân phối mà đã góp phần to lớn vào sự ghét bỏ trải nghiệm PPPI. Đối với những người nghèo nhất trong số người nghèo, câu chuyện này thật ra là một câu chuyện dài hơi hơn, tốc độ cải thiện tỉ lệ tiếp cận đã diễn ra theo hướng nhiều người vẫn không được bao hàm trong các kế hoạch đầu tư tiện ích. Việc áp đặt ra nghĩa vụ dịch vụ đại trà cuối cùng cũng có kết quả nhưng có thể phải mất một thời gian. Hơn nữa, việc “hót váng kem” trong thiết kế các cuộc cải cách thường đẩy các khu vực nông thôn và ngoại ô ra khỏi các nghĩa vụ cung cấp dịch vụ. Nói cách khác, những vùng này trong tình huống tốt nhất thì có thái độ bàng quan với các cuộc cải cách, còn trong tình huống xấu nhất thì sẽ tức giận vì cảm thấy mình bị loại khỏi cuộc chơi. Đây là lí do tại sao ở nhiều quốc gia, các thỏa thuận thay thế về mặt định chế đang nổi lên. Những thành công ban đầu của các chương trình năng lượng và nước nông thôn thật sự tỏ ra hết sức hứa hẹn đối với nhiều người sử dụng nghèo.

Những người đóng thuế ắt đã cảm thấy mãn nguyện trong ngắn hạn, với giả định họ thấy rõ các kết quả về ngân sách của cải cách — và đây có lẽ là một giả định vững chắc theo quan điểm tiếp thị nghèo nàn của những cuộc cải cách này. Kết quả ngân sách trong ngắn hạn nhìn chung thật sự tích cực. Tuy thế, tỷ lệ tái thương lượng cao đã làm bộc lộ nhiều vấn đề. Những người đóng thuế ngày càng cảm thấy bị tổn thương vì cuối cùng họ vẫn bị kéo trở lại trong khu vực đó để hỗ trợ PPI. Điều này đang góp phần không nhỏ vào sự kìm hãm cải cách thấy được ít nhất là ở châu Mỹ Latinh và châu Phi.

Những người công nhân thường là chịu thiệt hại trong ngắn hạn bởi vì nhiều công ty nhà nước được cải cách thường có quá nhiều nhân viên trước đó. Các nghiệp đoàn vì vậy có khuynh hướng chống lại PPPI. Tuy nhiên bằng chứng dài hạn hơn một lần nữa lại phức tạp hơn. Chong và Lopez de Silanes (2003) chứng minh rằng, đối với một loạt các kinh nghiệm (gồm cơ sở hạ tầng nhưng bao trùm nhiều ngành khác nữa), làm cơ sở lý giải nhu cầu dài hạn gia tăng xuất phát từ chi phí thấp hơn, thì việc làm đã tăng lên trong các ngành được cải cách trong vòng một vài năm.

Những nhà khai thác vận hành có vẻ như là nhóm lai. Họ có thể có chuyên môn sâu như trong ngành năng lượng, đường sắt hay viễn thông hoặc họ có thể được tổ chức thành các nhóm chuyên gia kết hợp từ chuyên gia xây dựng cho các công trình không lồ đến các chuyên gia khai thác chuyên ngành như trong các dự án nước và xây dựng đường xá. Họ có thể là người địa phương, người nước ngoài hay cả hai. Bằng chứng cho thấy rằng trong dài hạn, họ hài lòng với PPPI nếu suất sinh lợi đối với hoạt động của họ cao hơn chi phí vốn mà họ đang chịu.

Đối với nhiều nhà khai thác vận hành, PPI đã là một thách thức kể từ cuộc khủng hoảng Đông Á, đặc biệt là đối với các nhà khai thác nước ngoài (xem Estache và Pinglo (2004)). Nhưng đối với nhiều nhà khai thác trong ngắn hạn thì việc kiếm đủ tiền để trang trải cho các chi phí hoạt động, và lý tưởng nhất là trả được chi phí nợ vay ngắn hạn, là đủ. Dĩ nhiên điều này là dễ dàng hơn cho các nhà khai thác địa phương, vì họ chỉ trả cổ tức bằng nội tệ và thuận tiện hơn cho nhà khai thác có đòn cân nợ bằng ngoại tệ thấp bởi vì họ không cần phải đối phó với việc trả lãi nợ vay bằng ngoại tệ mạnh. Thực tế nhiều nhà khai thác nước ngoài vẫn ở lại các quốc gia lớn ở Đông Á sau cuộc khủng hoảng 1997 và có rất ít nhà khai thác nước ngoài thật sự đã rời bỏ Argentina từ năm 2002 cho thấy bằng chứng về quan điểm lợi ích ngắn hạn này. Ngành xây dựng đường xá cũng cho thấy lợi ích của các bên khác nhau có thể nhanh chóng khác nhau. Ngành xây dựng đường là một trong những ngành có tỷ lệ tái thương lượng cao nhất (Guasch 2004) nhưng trong quá trình tái thương lượng—thường diễn ra sau khi các công trình công cộng lớn nhất đã được ký kết—sẽ có một sự tách biệt trong quan điểm của các thành viên khác nhau trong các tập đoàn. Các công ty xây dựng có xu hướng rút lui bởi vì họ đã có được điều mình muốn từ thỏa thuận đó và những công ty khai thác có xu hướng ở lại bởi vì họ có quyền lợi dài hạn trong công việc kinh doanh này.

Tính không đồng nhất của các nhà khai thác giải thích cho những thông điệp lẫn lộn của họ trong đánh giá về sự thành công của các mối quan hệ đối tác của mình với khu vực công. Rõ ràng, các nhà khai thác chủ yếu với những quan tâm ngắn hạn và những nhà khai thác ít có cam kết đầu tư nhưng quan tâm nhiều hơn về quản lý sẽ có xu hướng ủng hộ PPPI. Những nhà khai thác quan tâm dài hạn, bao gồm nhu cầu khấu hao chậm các khoản đầu tư khổng lồ, hiện có nhiều khả năng đã nguội lạnh với PPPI. Đối với các nhà khai thác muốn tiếp tục mối quan hệ này, thì việc “hót váng kem” là sẽ phổ biến hơn nhiều kể từ bây giờ. Các nhà khai thác sẽ không bỏ qua các cơ hội lớn rõ ràng nhưng nhiều khả năng sẽ phải mất vài năm trước khi các mức cam kết được khôi phục theo bất kỳ cách thức có ý nghĩa nào, vì sự e ngại rủi ro trong lĩnh vực này dường như đã gia tăng đáng kể. Liên quan đến việc vớt vát các mối quan hệ hiện hữu, những cuộc tái thương lượng sẽ dẫn đến việc các nhà khai thác tiếp nhận mức rủi ro thấp hơn nhiều và điều này có nghĩa đầu tư tư nhân sẽ ít hơn nhiều khi liên quan đến PPPI. Các hợp đồng quản lý hay những thỏa thuận tương tự có khả năng trở thành một loại hình PPPI phổ biến hơn. Sự bất ổn về nhu cầu và chi phí—đặc biệt là những rủi ro tỷ giá hối đoái—đã trở thành vấn đề quá khó đối với các nhà khai thác nước ngoài trong các thỏa thuận điều tiết phổ biến nhất. Điều này đã mở ra cánh cửa cho sự phát triển của khu vực tư nhân địa phương và sự chấp nhận nhiều hơn đối với các nhà khai thác quy mô nhỏ, những người đã có quá trình cung cấp cách dịch vụ lâu dài đến những nơi mà những tiện ích không đến được. PPPI vì vậy sẽ tiếp tục nhưng dưới một hình thức khác.

Đặc biệt có liên quan đến tương lai của PPPI là những người tham gia có xu hướng ăn mình hơn trong bóng tối. Trước hết đó là các ngân hàng. Vai trò của họ thường bị đánh giá thấp trong các cuộc tranh luận công khai về PPI mặc dù họ là đối tượng tham gia trọng tâm, và các nhà khai thác không thể thực hiện phần nhiều các cam kết đầu tư của mình với những ngân hàng. Quả thực, các nhà khai thác về cơ bản có ba chọn lựa tài trợ chính: vốn cổ phần, các khoản vay từ những ngân hàng phát triển quốc gia với lãi suất ưu đãi hay tiền thương mại—thu nhập giữ lại sẽ có ích trong trung dài hạn nhưng không phải trong ngắn hạn. Vấn đề tài trợ chính yếu đối với những nhà khai thác ở các nước kém phát triển là họ hiếm khi có thể dựa vào các ngân hàng địa phương để được cung cấp các khoản tài trợ dài hạn—kỳ hạn dài nhất hiện có thường là 12-15 tháng. Vì vậy họ cần dựa vào các ngân hàng quốc tế với khả năng “bắt chước” việc tài trợ dài hạn cho đầu tư vào các tài sản có vòng đời kinh tế trong khoảng từ 20 đến 50 năm.¹ Nói cách khác, khi một nhà khai thác ký kết một hợp đồng 30 năm thì có khả năng các ngân hàng sẽ trở thành một đối tác hết sức quan trọng trong mối quan hệ PPI.

Điều ít được nhìn nhận đầy đủ là các ngân hàng có thể hưởng lợi từ giao dịch này bất kể mối quan hệ đó tốt hay xấu. Quả thực, khi sự việc trở nên tồi tệ và cần phải tái thương lượng, như trường hợp ở Đông Á vào cuối thập niên 1990 hay tại châu Mỹ Latinh gần đây, thì bên tham gia chủ động hơn sẽ là các nhà tư vấn tài chính hỗ trợ công việc tái cơ cấu tài chính hoạt động kinh doanh này. Mọi quá trình tái cơ cấu, cũng giống như việc đưa ra bất kỳ khế ước ban đầu nào, cũng có hàng loạt các phí giao dịch mà thường có khả năng sinh lợi lớn hơn nhiều so với bản thân bất cứ hoạt động cho vay nào đối với những công ty này. Vì vậy lẽ tự nhiên người ta sẽ kỳ vọng rằng nhóm tham gia này sẽ có xu hướng ủng hộ một chương trình PPI kéo dài và họ sẽ luôn có mặt, bất kể trời mưa hay nắng.

Nhóm thứ hai ở trong bóng tối, nhưng ngày càng xuất hiện nhiều hơn ra ánh sáng, là nhóm hình thành từ các nhà tài trợ chính thức và phi chính thức. Các tổ chức viện trợ quốc tế quả thực đã trở thành đối tượng tham gia chủ chốt trong những cải cách này, kể cả với tư cách tư vấn

¹ Các tập đoàn quốc tế lớn ví dụ như các công ty năng lượng hay cấp nước quy mô lớn, sẽ dễ dàng vay mượn trên thị trường quốc tế trong dài hạn, đây là một trong những lợi ích của PPI không được đánh giá đúng mức. Nhưng đối với các nhà khai thác nhỏ hơn và rõ ràng là đối với các nhà khai thác nhỏ ở địa phương thì việc vay mượn để kinh doanh sẽ phức tạp hơn nhiều.

triển khai cải cách lần với tư cách cung cấp tài chính cho việc tái cơ cấu cần thiết để tạo điều kiện thuận lợi cho những giao dịch này. Đây cũng là một nhóm khá khác biệt. Các tổ chức quốc tế đa phương thường được xem là ủng hộ mạnh mẽ cho mối quan hệ này và thường bị trách cứ hay khen ngợi—tùy vào vị trí của bạn—vì là những cơ quan thúc đẩy mối quan hệ này. Các cơ quan viện trợ song phương có thể chỉ được xem như khuyến khích mối quan hệ này—đơn giản chỉ cần nhìn vào các trang web của họ để cảm nhận về vị thế của họ—nhưng ít bị chú ý hơn. Điều này một phần vì ở nhiều quốc gia, công việc của các cơ quan này thường là hỗ trợ cho những giao dịch quốc tế của các nhà khai thác nội địa. Rồi đến các tổ chức phi chính phủ (NGO). Các tổ chức này có thể được xem như là những nhà tài trợ phi chính thức và đang trở thành thành viên trong cuộc tranh luận công khai. Quan điểm của họ thường là chỉ trích PPPI.

Những đối tác tham gia cuối cùng xứng đáng được thừa nhận công khai trong tranh luận nên có một PPPI hay PPDI, đó là các chính trị gia. Những thay đổi ý thức hệ và vòng xoay của “những ưu tiên sở hữu” hiện nay dường như đã xoay đủ tua kể từ khi được phát động vào cuối thập niên 1980. Sự rút lui của các công ty lớn khỏi thế giới đang phát triển, ví dụ như Hydroquebec hay Enron đang mang lại thời cơ để các chính phủ cảm nhận một lần nữa cách thức quản lý cơ sở hạ tầng như một doanh nghiệp công. Cảm nhận này phải rất tích cực bởi vì nhiều chính trị gia xem xét việc sử dụng các kinh nghiệm tư nhân hóa dịch vụ công như là vật tế thần cho tất cả các thất bại của chính phủ trong thập niên 1990 là một quan điểm chính trị khả dĩ. Sự thất vọng của cử tri với tư cách là những người sử dụng đã thúc đẩy sự thay đổi thái độ chính thức của các chính trị gia, và sự chú ý của các chính trị gia vào phần này của chương trình nghị sự cải cách này đã tiếp lực cho những xúc cảm chống tư nhân hóa của người sử dụng. Sự tham nhũng được ghi nhận trong số nhiều nhà quản lý công chịu trách nhiệm về các cuộc cải cách này đã giảm nhẹ tình thế của các chính trị gia về một sự thay đổi trong chính phủ dựa vào sự hứa hẹn rằng sẽ không duy trì các cặp đôi PPPI với phí tổn của những người sử dụng và đóng thuế. Như bài viết này đã cho thấy, các sự kiện đã bộc lộ một thực tế phức tạp hơn nhiều, nhưng những sự kiện này dường như không dẫn dắt chương trình nghị sự chính trị liên quan đến chủ đề cụ thể này. Một số chính sách là nhất thời, nhiều người bỏ phiếu có xu hướng mau quên (và các tỷ lệ bầu cử cao: họ muốn mọi thứ đều đúng và ngay lập tức) và khó thiết lập những lập luận phản biện (liệu sự việc ắt đã tốt hơn nếu khu vực công vẫn tiếp tục đảm trách?).²

Nói tóm lại, vào thời điểm cuối năm 2004, liên minh những người ủng hộ việc tiếp tục mối quan hệ này chủ yếu gồm các ngân hàng, một số nhà khai thác và phần lớn những người sử dụng không thường trú. Liên minh những người ủng hộ ly hôn thì do các chính trị gia, các tổ chức phi chính phủ (NGO) dẫn đầu với sự ủng hộ của các nghiệp đoàn, những người đóng thuế, người sử dụng là cư dân địa phương và bao gồm một số nhà khai thác không hài lòng với kinh nghiệm này cho đến nay. Phần lớn những tác nhân này có yêu sách hợp lý cho vị thế của họ nhưng không có sự rõ ràng cho một vị thế này hay vị thế khác. Các tổ chức đa phương có xu hướng quan điểm thực dụng hơn nhiều về PPPI. Quá nhiều tiêu chí về tính hiện quả trong sự cân bằng này và chọn lựa tối ưu sẽ khác nhau giữa các ngành và giữa các khu vực để có thể có một câu trả lời rõ ràng. Cuối cùng vấn đề thuộc về ý muốn của cử tri đa số nhưng họ cũng cần được cung cấp kiến thức đầy đủ về sự đánh đổi giữa các mục tiêu về chi tiêu ngân sách, tính hiệu quả, công bằng và quản trị, và cần ý thức rõ ràng những đánh đổi này chuyển biến như thế nào từ ngắn hạn đến dài hạn. Nếu cam kết về sự minh bạch và giáo dục thông tin về các cuộc cải cách trong thập niên 1990 là một chỉ báo về những gì sắp xảy ra thì có khả năng các cử tri và những người có ý kiến sẽ vẫn không được thông tin đầy đủ.

² Một cách diễn giải giễu cợt về sự thay đổi thái độ chính trị có thể là quá trình tư nhân hóa đã bị “vắt sữa” cạn kiệt và đây là thời điểm để chuyển sang con bò cái mới.

7. Những lời bình kết luận

Bất luận các quốc gia có muốn theo đuổi trải nghiệm PPI hay thử làm điều gì khác, thì thập niên 1990 đã cung cấp nhiều bài học liên quan hữu ích khi xem xét các loại hình thay thế cho PPI.

Thứ nhất, bỏ qua các trọng số phân phối thì các cuộc cải cách trong thập niên 1990 đã tạo ra khá nhiều lợi ích phúc lợi được ghi nhận trong phần lớn các ngành/lĩnh vực so với tình hình trước khi có cải cách. Bất cứ chính sách thay thế nào sẽ phải có khả năng bổ sung hay cải thiện thêm những khoản lợi ích phúc lợi này (được xác định về mặt hiệu quả).

Thứ hai, khi xem xét đến các ảnh hưởng phân phối thì bằng chứng cho thấy rằng, tại nhiều quốc gia và ngành/lĩnh vực—mặc dù không phải tất cả—các cuộc cải cách đã bỏ qua nhiều người trong số những người nghèo nhất, không quan tâm đến họ trong ngắn hạn, hay thất bại trong việc dựa vào các công cụ có thể tạo ra những cải tiến về hiệu quả lẫn công bằng so với những gì phổ biến trước khi có cải cách. Điều này không nhất thiết phải như vậy. Cần dễ dàng cải thiện kết quả dành cho người nghèo của PPI nhưng nhiều khả năng chỉ có được với phí tổn ngân sách hay sẽ đòi hỏi một mức độ trợ cấp chéo nào đó.

Thứ ba, khu vực công nhiều khả năng tiếp tục là tác nhân chính trong ngành này không những trong vai trò nhà cung cấp, nhà tài trợ, mà còn là nhà điều tiết; các chính phủ và chính trị gia dường như rất quan tâm đến tầm quan trọng của hai vai trò đầu tiên nhưng ít quan tâm hơn nhiều, hay ít tha thiết hơn với vai trò điều tiết. Tuy nhiên điều tiết có nghĩa là sự khuyến khích để đảm bảo việc cung ứng dịch vụ với chi phí thấp nhất được bao hàm trong các cuộc cải cách sẽ như thế nào và những tiết kiệm chi phí từ các khuyến khích đó được chia xẻ với người sử dụng như thế nào. Bất luận là các thỏa thuận mới ra sao thì sự điều tiết sẽ phải được thực hiện hiệu quả và công bằng hơn nhiều so với kết quả mà các nhà cải cách của thập niên 1990 đã cố đạt được. Sự điều tiết hiệu quả đòi hỏi các công cụ điều tiết hữu hiệu và các kỹ năng hiệu quả. Việc áp dụng các công cụ và kỹ năng này tùy thuộc vào sự cam kết của các chính trị gia cũng như nhận thức của cộng đồng quốc tế về tầm quan trọng của các công cụ và kỹ năng đó—cộng đồng này bao gồm các nhà tài trợ đa phương cũng như song phương—qua đó cung cấp hỗ trợ kỹ thuật cho việc thực thi các cuộc cải cách này.

Thứ tư, có nhiều cách thức để tách rời các trách nhiệm giữa các đối tác công và tư. Phần lớn trọng tâm được nhấn mạnh ở phía đầu tư nhưng cũng có nhiều cơ hội để buộc khu vực tư nhân phải đảm nhận trách nhiệm trong việc giảm thiểu chi phí vận hành và bảo dưỡng ngay cả khi khu vực này không quan tâm đến việc chấp nhận bất cứ rủi ro đầu tư nào.

Thứ năm, ngành này là rất nhạy cảm với các cú sốc kinh tế vĩ mô, tác động đến nhu cầu cũng như là chi phí của ngành. Các cuộc cải cách trong thập niên 1990 đã không hiệu quả trong việc giải quyết các cú sốc về tỷ giá hối đoái hay các cú sốc của thị trường tài chính mang tính nói chung. Lần sóng cải cách kế tiếp cần phải xác định được những yếu điểm của thị trường vốn và các cú sốc về nhu cầu một cách rõ ràng hơn nữa.

Thứ sáu, tham nhũng tiếp tục là một tai họa trong ngành và cách thức duy nhất để thoát ra là một sự cam kết mạnh mẽ hơn về tính minh bạch không chỉ trong các giao dịch với khu vực tư nhân mà còn trong các giao dịch trong nội bộ khu vực công. Không thể chấp nhận tình trạng phổ biến hiện nay là nhiều đối tác tham gia công và tư không sẵn sàng tạo ra thông tin cơ bản liên quan đến chính sách trong các ngành để phục vụ cho một số nhu cầu cơ bản nhất của nhóm dân số nghèo nhất trong các quốc gia nghèo nhất trên thế giới và trong những lĩnh vực mà các công ty độc quyền — và theo đó là sự kiểm soát đơn phương các thông tin có liên quan về mặt xã hội.

Việc áp dụng các tiêu chuẩn hạch toán quốc tế mới được hoạch định cho năm 2006 phải giải quyết nhu cầu cần một sự minh bạch hơn nữa, nhưng điều này cũng đòi hỏi một sự cam kết của cộng đồng quốc tế đối trong việc buộc tất cả các nhà khai thác, trong nước cũng như nước ngoài thi hành nghiêm ngặt các tiêu chuẩn này ở các nước đang phát triển. Trong một thế giới lý tưởng, điều này cũng sẽ tạo ra việc áp dụng các nguyên lý hạch toán điều tiết phù hợp cho những dịch vụ cơ sở hạ tầng có quản lý.

Cuối cùng, việc tiếp thu những bài học này sẽ tạo ra trách nhiệm giải trình cần thiết để đạt được các cuộc hôn nhân tốt đẹp và hủy bỏ những sự ve vãn xấu xa. Có bao nhiêu lời tán tỉnh đẹp đã đơm hoa kết trái thành những cuộc hôn nhân và có bao nhiêu lại chịu kết cục là ly hôn sẽ tùy thuộc vào việc những bài học này được tiếp nhận tốt đến mức nào.