

BÀI GIẢNG 6:

# TỪ THẤT BẠI NHÀ NƯỚC ĐẾN THỊ TRƯỜNG

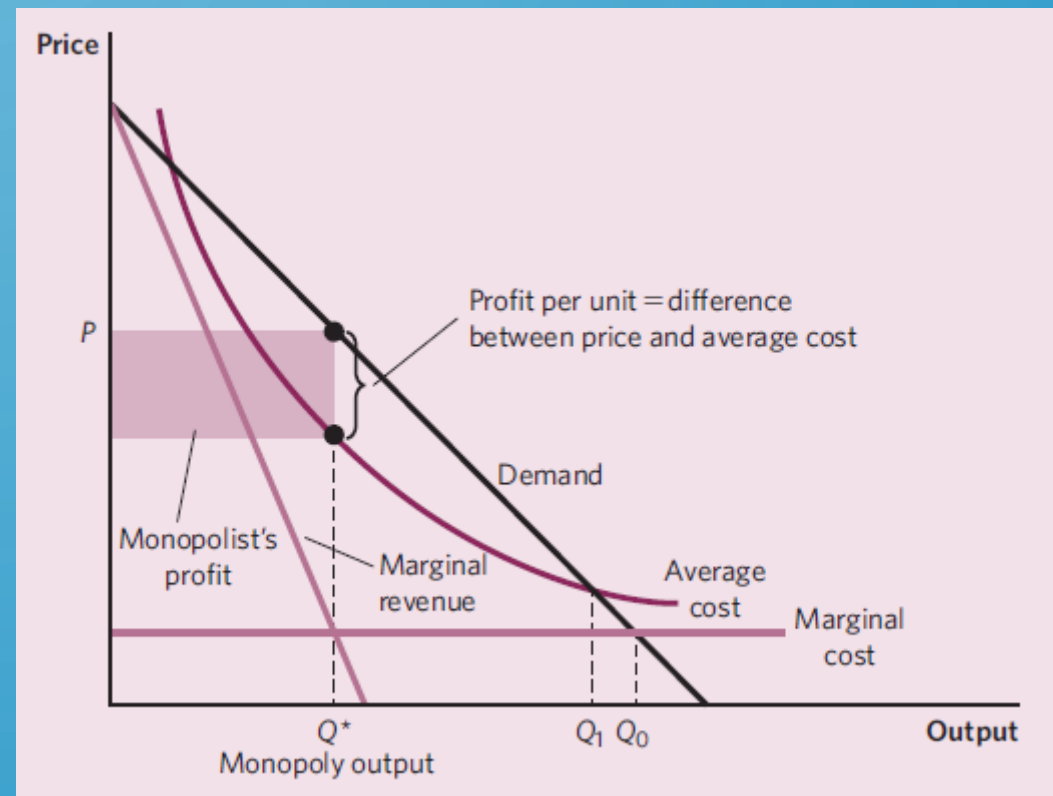
ĐỖ THIÊN ANH TUẤN

# 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, truyền 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% cho chi phí hành chính và bán hàng.
- **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 Bru 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 đường 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