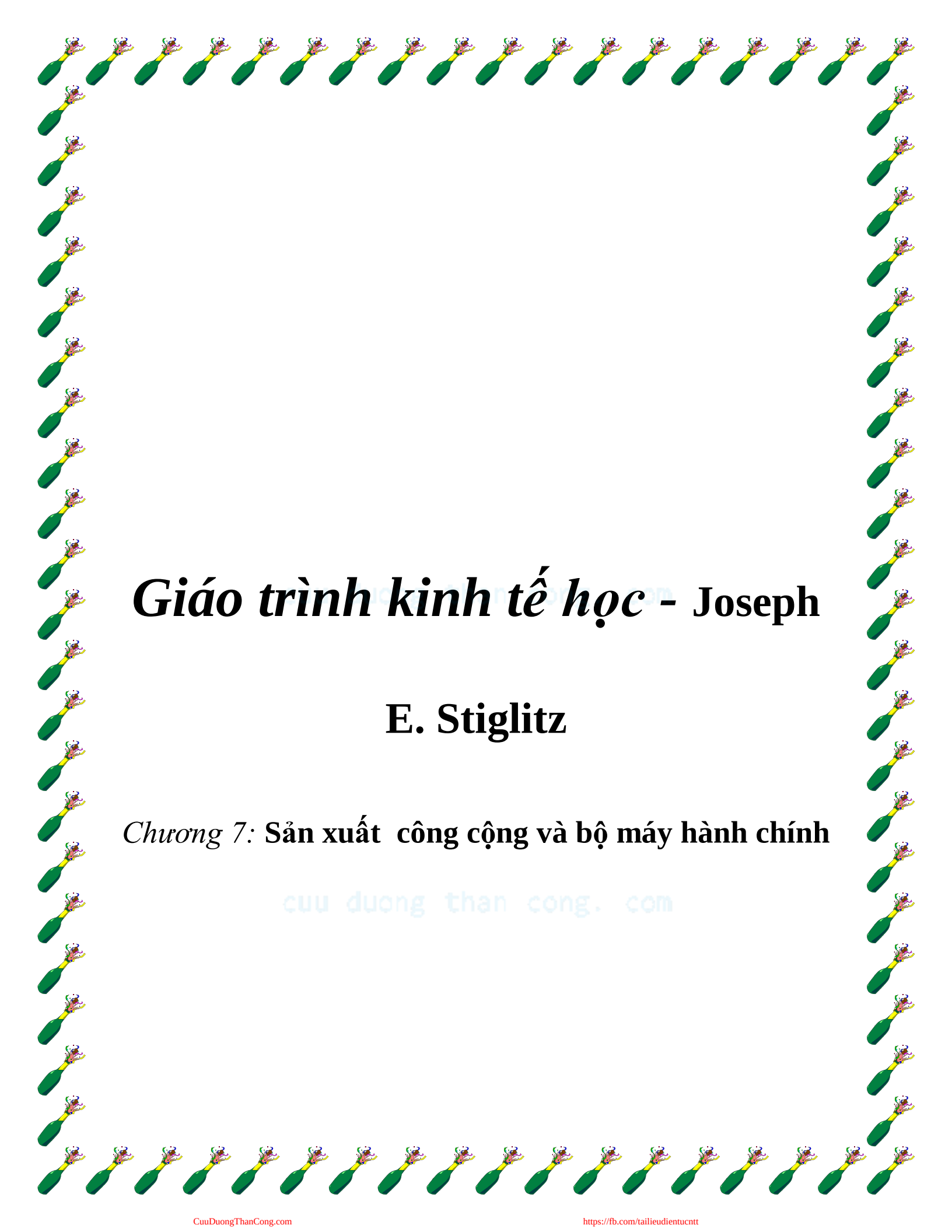




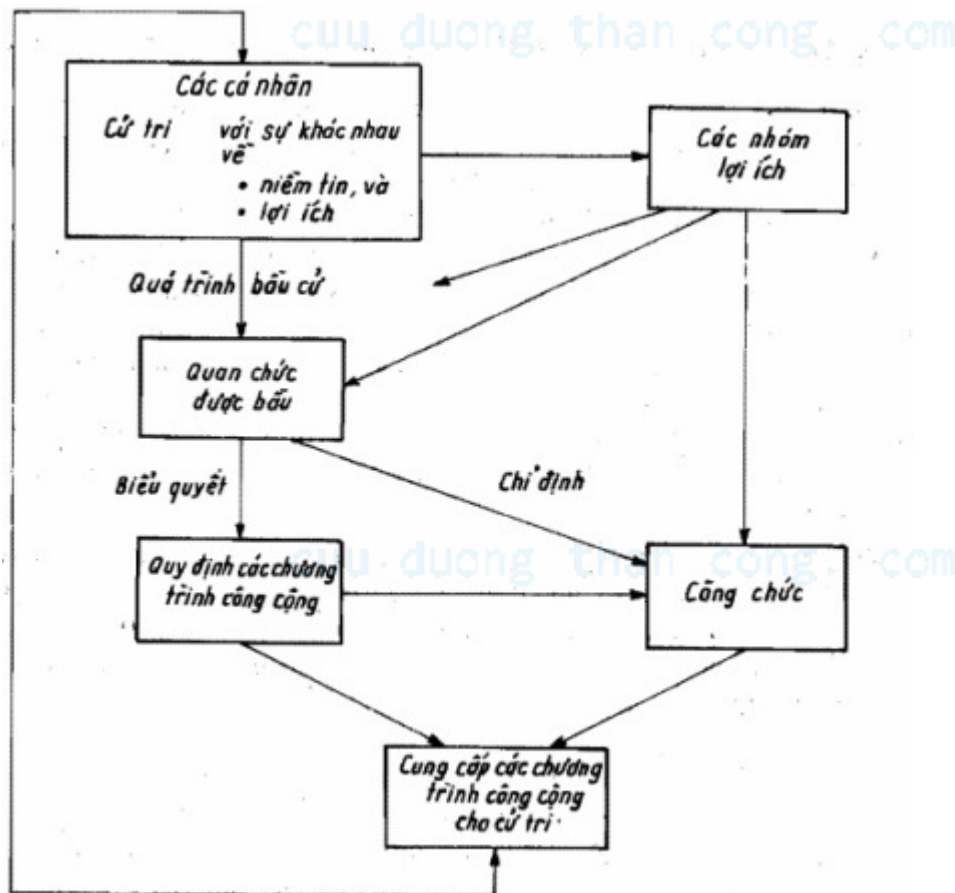
Giáo trình kinh tế học - Joseph

E. Stiglitz

Chương 7: Sản xuất công cộng và bộ máy hành chính

Doanh nghiệp và sản xuất công cộng ở Hoa Kỳ

Ở Hoa kỳ, chính phủ tham gia sản xuất cả HHCC lẫn HHTN. Sản xuất công cộng diễn ra ở cấp liên bang, bang và địa phương. Tuy nhiên, thêm vào đó, chính phủ các cấp này hợp đồng với các hãng tư nhân cung cấp hàng hóa dịch vụ trực tiếp cho mình và cho mọi người. Trong phần này, chúng tôi sẽ bàn về vai trò của chính phủ trong việc sản xuất HHCC và HHTN, và vai trò của các hãng tư nhân trong việc cung cấp dịch vụ cho chính phủ.



Hình 7.1: Mối liên hệ giữa các cử tri và các chương trình của chính phủ nhằm cung cấp dịch vụ cho cử tri.

Bảng 7.1 cho thấy hàng loạt những sắp xếp được thực hiện ở Hoa Kỳ. Có HHTN do công cộng cung cấp, như điện, đường xe lửa; có những hàng hóa do công cộng sản xuất và cung cấp không phải trả tiền như giáo dục; và có những hàng hóa do tư nhân sản xuất và công cộng cung cấp, điển hình là việc chính phủ mua máy bay và xe tăng từ các hãng tư nhân. Tất nhiên, hầu hết hàng hóa ở Hoa Kỳ và HHTN do tư nhân sản xuất ra.

Ngay cả khi danh mục này cũng không miêu tả được một cách tương xứng những sắp xếp trả tiền và sản xuất hàng hóa ở Hoa Kỳ. Chính phủ trả tiền dịch vụ chăm sóc sức khỏe, nhưng chính phủ không trực tiếp thuê mướn bác sĩ; quyết định thuê bác sĩ nào là của cá nhân. Trong trường hợp thu gom rác rưởi ngay cả khi cộng đồng ký hợp đồng thuê hãng tư nhân làm, nhưng các chủ hộ không được quyền lựa chọn dịch vụ gom rác.

[Công cộng sản xuất HHTN](#)

Có sáu lĩnh vực chủ yếu mà ở đó chính phủ sản xuất [HHTN](#). Đối với những hàng hóa này có thể có sự loại trừ (và chính phủ bắt nộp lệ phí đối với hầu hết những hàng hóa đó), và chi phí thêm để cung cấp hàng hóa và dịch vụ cho thêm một cá

nhân là khá cao. Trong hầu hết những lĩnh vực này, sản xuất của chính phủ cùng tồn tại với sản xuất của tư nhân.

Dịch vụ bưu điện: đây là một trong số ít các hoạt động đã được Hiến pháp quy định. Việc cung cấp dịch vụ thư tín loại 1 là một lĩnh vực (trừ in tiền) mà chính phủ giữ độc quyền đặc biệt. Nhưng hiện nay đang có cạnh tranh ngày càng tăng ở những lĩnh vực cung cấp điện tín khác. Hiện nay Công ty dịch vụ bưu điện liên bang thực hiện phần dịch vụ này lớn hơn cả Tổng cục bưu điện; có cả những hãng cung cấp dịch vụ địa phương và hàng loạt các hãng hiện đang cạnh tranh tích cực về cung cấp dịch vụ điện tín tốc hành. Chuyển điện tín bằng điện tử hứa hẹn một lĩnh vực cạnh tranh tích cực nữa trong tương lai.

Điện: Năm 1985, 22% lượng điện ở Hoa Kỳ do các hãng điện công cộng cung cấp. Một phần sản xuất của chính phủ là sản phẩm phụ thuộc trách nhiệm kiểm soát sông ngòi; sản phẩm chung với kiểm soát lụt lội là sản xuất thủy điện. Chính phủ liên bang cũng có vai trò tích cực trong việc điện khí hóa một số vùng nông thôn ở Hoa Kỳ (thông qua Cục điện khí hóa nông thôn).

Đường sắt: Cho tới gần đây, Hoa Kỳ là một trong số ít nước mà đường sắt thuộc các doanh nghiệp tư nhân. (Tuy nhiên, chính phủ có trợ cấp lớn để xây dựng đường sắt thông qua việc cấp đất). Nhưng vì nhiều lý do, trong thời gian sau chiến tranh thế giới thứ hai, các hãng đường sắt ngày càng trở nên khó khăn trong về kinh tế và

nhieu hãng đã phá sản. Chính phủ liên bang đã phản ứng với khủng hoảng đó bằng cách thành lập hai doanh nghiệp: Amtrak, công ty vận tải hành khách đường sắt quốc gia và Conrail, củng cố công ty phá sản Penn Central, và một loạt các công ty đường sắt khác ở đông bắc. Sau khi đã rót rất nhiều vốn công cộng vào, Conrail được bán cho các nhà đầu tư tư nhân vào năm 1987, chính phủ chỉ giữ lại một phần bồi thường mà chính phủ đã chi. Doanh số bán của nó là 1,65 tỉ đôla, một lượng cổ phần lớn nhất trong lịch sử Hoa Kỳ. Tổng thống Reagan cũng đã đề nghị ngừng trợ cấp cho Amtrak và bán toàn bộ tài sản của nó dự tính vào khoảng 1 tỉ đôla.

Bảo hiểm: Chính phủ tham gia vào rất nhiều chương trình bảo hiểm, bao gồm bảo hiểm lũ lụt, bảo hiểm tội ác, tiền gửi (Công ty bảo hiểm tiền gửi liên bang), bảo hiểm mất mát khả năng lao động, bảo hiểm cuộc sống, bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm tín dụng. Rất nhiều chương trình bảo hiểm này đã được hình thành do các hãng tư nhân không thể cung cấp những dịch vụ bao trùm những rủi ro nhất định (tuy nhiên, trong một số trường hợp thị trường không cung cấp bảo hiểm, vì số tiền đóng bảo hiểm phản ánh những rủi ro thực đã không đủ mức bảo hiểm. Trong trường hợp này, việc chính phủ đứng ra bảo hiểm thực ra là trợ cấp ngầm).

Ngân hàng và tín dụng: Ở hầu hết các nước công nghiệp chính, đều có ngân hàng trung ương hoạt động giống như là ngân hàng của các nhà ngân hàng, và đóng vai trò tích cực trong việc điều hành và quản lý các ngân hàng; ngân hàng

trung ương này là doanh nghiệp của chính phủ. Hoa Kỳ không phải là trường hợp ngoại lệ của mô hình này, với Hệ thống dự trữ liên bang là ngân hàng trung ương của Hoa Kỳ. Thống đốc cục dự trữ liên bang là do Tổng thống chỉ định và được Quốc hội chấp thuận. Lý do ở hầu hết các nước ngân hàng trung ương do chính phủ kiểm soát là do sự kiểm soát của ngân hàng trung ương đối với cung tiền tệ, tín dụng và lãi suất được coi là ảnh hưởng mang tính quyết định đối với hiệu quả của nền kinh tế nói chung, đối với tỉ lệ lạm phát, thất nghiệp và cán cân thanh toán. Đây là những trách nhiệm chủ yếu của mọi chính phủ. Hầu hết các chính phủ rất ngại trao những vấn đề này vào tay khu vực tư nhân.

Mặc dù hoạt động của Cục dự trữ liên bang có thể được coi chủ yếu là điều hành hệ thống ngân hàng và kiểm soát cung tiền tệ, chính phủ liên bang còn tham gia vào nhiều hoạt động khác trên thị trường tín dụng. Thực vậy, chúng tôi đã nêu ở chương 2 phần lớn các khoản vay lớn đều liên quan đến chính phủ liên bang, hoặc trực tiếp qua một trong các cơ quan chính phủ, hoặc chính phủ đứng ra bảo lãnh.

Ở nhiều nước, các chính phủ đã có vai trò tích cực hơn trong việc phân bổ tín dụng, bằng cách quốc hữu hóa tất cả các ngân hàng. Qua việc phân bổ tín dụng, các ngân hàng có được vị trí áp đảo trong việc quyết định ai kiểm soát các nguồn lực của quốc gia và các nguồn lực đó sẽ được phân bổ như thế nào; họ cho rằng những quyết định tầm trung ương này không nên trao cho tư nhân vì họ chỉ theo

đuổi lợi ích hẹp hòi riêng của bản thân. Sau này chúng ta sẽ đánh giá đòi hỏi này cũng như các chương trình tín dụng của chính phủ đã đặc biệt lỏng tay trước sức ép của các nhóm lợi ích đặc biệt. Chừng nào người đi vay phải trả lãi suất thấp hơn lãi suất thị trường thì khi đó có bao cấp. Đồng thời, ở nhiều nước, rất khó kiểm soát gây ra tham nhũng và phi hiệu quả. Điều khá lý thú là ở Pháp, sau khi quốc hữu hóa hầu hết các ngân hàng sau Thế chiến thứ hai (và cả những ngân hàng tư nhân còn lại sau khi chính phủ của nhà xã hội Mitterand đã trưng cử năm 1981), lại bắt đầu tư nhân hóa các ngân hàng vào cuối năm 1986.

Quản lý đất đai và tài nguyên: Chính phủ liên bang là người chủ sở hữu đất lớn nhất ở Hoa Kỳ, nắm giữ 32% đất đai cả nước. Tỷ lệ này là rất cao so với một số vùng; chính phủ liên bang nắm sở hữu 5% hoặc thấp hơn đất đai bên ngoài và các bang phía tây, nhưng lại nắm 60% đất đai thuộc phía tây. Phần lớn đất đai để trồng cây lấy gỗ hoặc để trồng cỏ, và nằm dưới một phần đất đai này là khoáng sản. Mặc dù chính phủ liên bang chịu trách nhiệm quản lý nguồn tài nguyên to lớn này, nhưng thực sự gần như không tham gia sản xuất, ngoại trừ việc đảm bảo một số dịch vụ công viên quốc gia hay khu giải trí. Chính phủ cho các hãng tư và cá nhân thuê đất để khai thác dầu, than, gỗ và trồng cỏ nuôi gia súc. Đầu năm 1981, chính quyền Reagan tăng đáng kể tỷ lệ tiền bán và cho thuê đất cho tư nhân, nhằm giảm bớt lượng đất đai thuộc quyền quản lý trực tiếp của chính phủ liên bang. Sáng kiến này là chủ đề của nhiều cuộc tranh cãi.

Vai trò của chính phủ trong sản xuất hàng hóa tư nhân lớn hơn so với phần lớn các nước khác. Trong số các ngành thường bị quốc hữu hóa, ngoài đường sắt, ngân hàng, bảo hiểm và điện lực ra, còn có sắt thép, than và bauxit chính viễn thông.

Công cộng sản xuất HHCC và công cộng cung cấp HHTN

Phần lớn sản xuất công cộng liên quan đến cung cấp [HHCC](#) (như quốc phòng), và như chúng tôi đã trình bày ở chương 5 là [HHTN do công cộng cung cấp](#) (như giáo dục). Phân tích ở chương 5 đã cho thấy chính phủ cần cấp tài chính cho HHCC chứ không cần thiết phải soạn ra chúng. Những quyết định về việc hoặc sản xuất HHCC hoặc chỉ cung cấp HHCC, cần được xem xét một cách riêng biệt. Ví dụ, chính phủ tham gia tích cực vào sản xuất phục vụ quốc phòng, nhưng việc mua bán các thiết bị quân sự (súng, tàu thủy, máy bay...) đều mua của hãng tư nhân. Chính phủ thường thuê các hãng tư nhân quản lý các phương tiện công cộng. Trong những năm 1983-1985, Bộ quốc phòng đã sử dụng gần một nửa ngân sách của mình để trả cho các chủ thầu tư nhân.

Mặc dù một số địa phương tham gia sản xuất HHTN, như điện và nước, để bán cho các công dân của mình, hầu hết những thứ mà các chính quyền địa phương làm ra

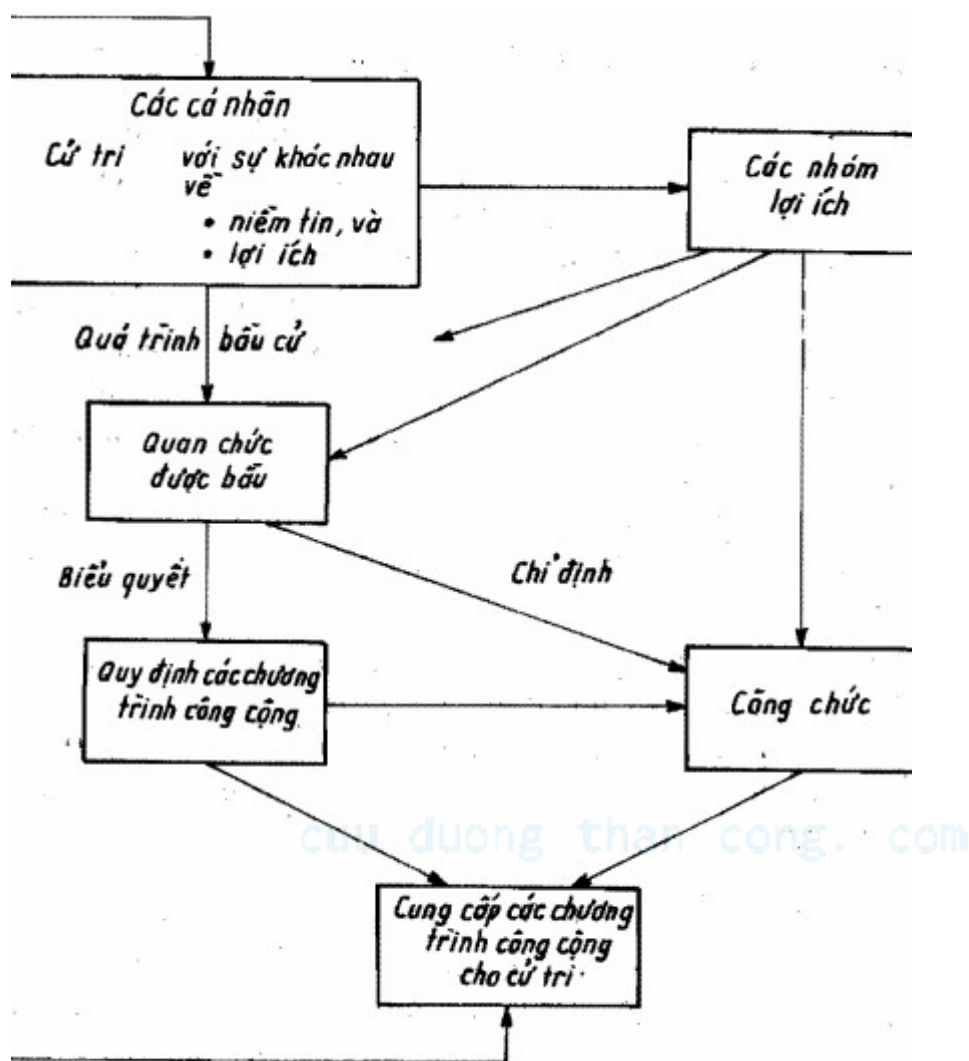
đều được cung cấp trực tiếp (không phải trả tiền) cho các công dân: thoát nước, thu gom rác, cảnh sát, cứu hỏa và quan trọng nhất là giáo dục.

Quản lý luật và các chương trình công cộng

Có thể phần lớn các “hoạt động sản xuất” của chính phủ đều là quản lý luật và các chương trình công cộng. Sau khi các cá nhân đã biểu quyết và chọn ra đại diện, và các đại diện có các chương trình công cộng hợp pháp và chúng phải được quản lý: phải ban hành những quy chế cụ thể, các thủ tục quản lý kinh phí, chi tiêu... Bất kể dự định của chương trình tốt đến mức nào, nếu xây dựng chương trình không tốt sẽ gây ra bất công và phi hiệu quả. Chúng tôi quy trách nhiệm tập thể của việc quản lý các chương trình này của chính phủ cho bộ máy quản lý nhà nước.

Thay đổi các kiểu sản xuất của chính phủ

Hoa Kỳ không trải qua những thay đổi lớn về vai trò sản xuất của chính phủ như đã xảy ra ở nhiều nước châu Âu trong 50 năm qua. Ở Anh sau chiến tranh thế giới thứ hai, chính phủ đã quốc hữu hóa các ngành công nghiệp thép và than và hoàn chỉnh công cuộc quốc hữu hóa ngành đường sắt. Ở Pháp đã diễn ra làn sóng quốc hữu hóa, một là sau chiến tranh thế giới thứ hai, hai là sau khi bầu ra chính phủ xã hội năm 1980. Nhưng đến năm 1986-87 đã diễn ra cuộc tư nhân hóa, mà nhiều ngành đã bị quốc hữu hóa khi đó đã bán lại cho các nhà đầu tư tư nhân.



Hình 7.1: Mối liên hệ giữa các cử tri và các chương trình của chính phủ nhằm cung cấp dịch vụ cho cử tri.

Vấn đề chính phủ kiểm soát sản xuất ở Hoa Kỳ không bị vấn đề chính trị hun nóng và những thay đổi diễn ra rất từ từ. Sự tham gia trực tiếp của chính phủ vào ngành đường sắt chỉ xảy ra sau khi một số hãng đường sắt tư nhân phá sản (mặc dù chính phủ đã tham gia thông qua quy chế điều hành như đã trình bày trước đây và qua trợ

cấp suốt trong thời gian trước đó 100 năm). Tương tự, mặc dù hiện nay chính phủ vô cùng tích cực trong công việc cung cấp tín dụng, việc quốc hữu hóa hệ thống ngân hàng vẫn không diễn ra đột ngột mà rất từ từ thông qua việc đưa ra hàng loạt các chương trình cho vay đặc biệt nhằm đáp ứng những nhu cầu cụ thể.

Vấn đề vai trò thích hợp của chính phủ trong sản xuất vẫn đang còn tranh cãi: liệu một trong những hàng hóa, dịch vụ chính phủ dạng sản xuất hiện nay (như giáo dục) có tốt hơn nếu tư nhân làm không? Có các dịch vụ khác (như điện thoại chẳng hạn) hiện do tư nhân cung cấp, có thể tốt hơn nếu do chính phủ cung cấp không? Vai trò của công ty bảo hiểm tư nhân sẽ ra sao trong việc cung cấp bảo hiểm chi phí y tế cho người già?

Cơ sở để chính phủ sản xuất HHTN: Những thất bại của thị trường

Độc quyền tự nhiên

Thất bại quan trọng nhất của thị trường dẫn đến sản xuất công cộng tăng lên đó là khi thị trường không còn cạnh tranh. Nếu như chúng ta đã thấy ở chương 3, lý do chung nhất mà thị trường có thể không cạnh tranh là có hiệu quả tăng theo quy mô; tức là, chi phí sản xuất trung bình giảm khi mức sản xuất tăng. Trong trường hợp này, hiệu quả kinh tế đòi hỏi phải có một số lượng hạn chế các hãng tư nhân.

Những ngành có tỷ suất lợi nhuận cao đến mức chỉ có một hãng duy nhất hoạt động trong bất kỳ khu vực nào gọi là độc quyền tự nhiên. Những ví dụ về độc quyền tự nhiên bao gồm điện thoại, nước và điện.

Chi phí chủ yếu liên quan đến việc cung cấp nước là hệ thống đường ống. Một khi đường ống đã lắp đặt, những chi phí tăng thêm của việc cung cấp nước cho thêm một người sử dụng là tương đối nhỏ. Rõ ràng là không có hiệu quả trong việc lắp đặt hai hệ thống đường ống bên cạnh nhau, một vào nhà máy, một vào nhà bên cạnh. Đối với hệ thống điện, cáp truyền hình và khí tự nhiên cũng vậy.

Chúng tôi trình bày đường chi phí trung bình và đường cầu đối với độc quyền tự nhiên trong hình 7.3. Vì chi phí sản xuất trung bình sẽ giảm khi mức sản xuất tăng lên, việc chỉ có một hãng duy nhất sẽ có hiệu quả. Trong trường hợp đã miêu tả, có một loạt các mức sản lượng có thể thay đổi (trong đó có hãng làm ăn có lãi). Sản xuất biến thiên tối đa (không có trợ cấp) là Q_1 , tại đó đường cầu cắt đường chi phí trung bình.

Trong những trường hợp này, chúng ta không thể dựa vào các loại lực lượng cạnh tranh mà chúng ta đã thảo luận trước đây để đảm bảo cho hãng có hiệu quả. Hiệu quả đòi hỏi rằng, giá bằng chi phí cận biên (và số lượng là Q_0). Nhưng nếu hãng định giá bằng chi phí cận biên thì hãng sẽ bị lỗ bởi vì chi phí cận biên thấp hơn chi phí trung bình đối với những ngành giảm chi phí trung bình.

Trong trường hợp này, một đề nghị phổ biến nhất là chính phủ trợ cấp cho ngành đó và kiên quyết để hãng định giá bằng chi phí cận biên. Một chính sách như vậy đôi khi được coi là chính sách “tốt nhất”. Tuy nhiên chính sách này bỏ qua vấn đề là thu cần thiết để chi cho trợ cấp sẽ lấy ở đâu ra; cụ thể, chính sách đó giả định rằng có những méo mó liên quan đến huy động thu. Hơn nữa, cũng giả định rằng chính phủ biết rõ quy mô trợ cấp có thể giúp hãng tồn tại được.

Trên thực tế, hầu hết các chính phủ đều cố gắng bắt các ngành tự trang trải. Chính phủ cũng quan tâm đến sự công bằng trong việc đánh giá chung để trợ cấp cho hàng hóa tư nhân mà chỉ có một phần dân cư sử dụng, hoặc các cá nhân khác nhau sử dụng với mức độ khác nhau). Do đó các hãng đã nài nỉ để có độc quyền tự nhiên về quản lý của chính phủ ở điểm cắt nhau của đường cầu và đường chi phí trung bình của các hãng đó (trong hình là Q1). Điều đó được gọi là điểm lợi nhuận bằng 0, và chính sách này đôi khi được gọi là chính sách tốt thứ nhì.

Điểm lợi nhuận bằng 0 này chính là điển độc quyền tự nhiên có thể hoạt động, với giả định cạnh tranh có thể hữu hiệu. Giả định rằng hãng cố gắng đặt giá cao hơn chi phí sản xuất trung bình nếu việc ra nhập hoặc rời khỏi ngành là dễ dàng, thì một hãng có thể cố gắng giành lợi nhuận cho mình sẽ đồng thời bị đe dọa bởi các hãng có thể sản xuất với giá thấp hơn. Hãng mới có thể nhảy vào và cung cấp hàng hóa dịch vụ với giá có lợi mà không cần phải lo lắng quá mức về phản ứng của

hãng ban đầu. Do đó, sự hiện diện của một hãng duy nhất trong một ngành không có nghĩa là hãng đó có thể thực hiện độc quyền. Chừng nào còn có thể có các hãng sẽ tham gia vào các ngành, thì hãng duy nhất ấy phải định giá bằng chi phí trung bình. Phân phối của thị trường không nhất quán với chính sách tốt nhất mà chúng tôi trình bày trước đây: giá bằng chi phí trung bình, chứ không bằng chi phí cận biên. Nhưng phương án bổ sung này không phù hợp với chính sách tốt nhất thứ nhì, trong đó chính phủ không trợ cấp cho các ngành.

Sản xuất công cộng và những thất bại khác của thị trường

Mặc dù độc quyền tự nhiên là loại thất bại rõ ràng nhất của thị trường, mà lý do để có sản xuất công cộng, những người ủng hộ sản xuất công cộng còn nêu ra những ví dụ khác nữa: các hãng tư nhân không tính đến chi phí của việc họ gây ra ô nhiễm cho những người khác, họ cũng không tính đến việc những lợi ích xã hội của việc làm (vì thế có thể họ không dùng máy để thay người, việc này không được xã hội chấp thuận); họ không tính đến việc gây ra ách tắc ở thành thị; và họ cố gắng lợi dụng lợi thế của người tiêu dùng thiếu thông tin và không thận trọng. Những biểu hiện này khá nghiêm trọng, nhưng rất tiếc là khó đánh giá tầm quan trọng định lượng, hay mức độ sản xuất công cộng có thể loại trừ những vấn đề này, hay ít nhất là loại trừ được chúng tốt hơn so với những chính sách điều tiết và trợ cấp thông qua thuế đã được đề ra.

Những biện pháp của chính phủ nhằm kết hợp lợi ích tư và lợi ích xã hội. Điều tiết và đánh thuế.

Việc có thất bại của thị trường không nhất thiết có nghĩa là chính phủ cần phải can thiệp. Cần phải chỉ ra rằng chính phủ có thể sửa chữa thất bại của thị trường mà không phải tập trung vào vấn đề bù đắp. Khi chính phủ can thiệp, sản xuất công cộng có thể chưa phải là phương pháp phù hợp nhất. Thay vì cố gắng kiểm soát trực tiếp sản xuất, chính phủ có thể can thiệp gián tiếp, bằng cách sử dụng quy chế và/hoặc đánh thuế và trợ cấp để khuyến khích các hãng hoạt động vì lợi ích công cộng. Vấn đề ở đây không phải là chính sách nào là đúng, mà là những điều kiện nào là điều kiện phù hợp đối với mỗi chính sách.

Ở Hoa Kỳ, đã sử dụng quy chế để kiểm soát các ngành như điện thoại và điện, vì trong các ngành đó chỉ có một hãng duy nhất. Ngược lại, ở hầu hết các nước khác, chính phủ kiểm soát trực tiếp ngành này. Ở Hoa Kỳ, chính phủ điều tiết giá và quy định cho phép hãng thực hiện một số dịch vụ này, cấm hãng thực hiện một số dịch vụ kia. Do đó, trước năm 1983, AT & T bị cấm cạnh tranh trong lĩnh vực khác không liên quan trực tiếp đến việc cung ứng điện thoại, nhưng lại được yêu cầu cung ứng dịch vụ điện thoại cho người nào muốn trả tiền thù lao do chính phủ đã quy định. Ngay cả khi công ty điện thoại có tổn thất trong việc cung ứng dịch vụ điện thoại cho nông dân ở vùng xa xôi, công ty vẫn phải làm.

Chính phủ cũng sử dụng chính sách thuế để khuyến khích những hoạt động có lợi cho xã hội. Để khuyến khích tuyển dụng trẻ em vị thành niên có khó khăn vào làm việc trong thời gian nghỉ hè, chính phủ áp dụng chính sách miễn thuế. Ở nhiều nước khác, chính phủ trợ cấp qua thuế rất lớn cho các hãng đóng ở những vùng có thất nghiệp lớn.

Tổ chức sản xuất những hàng hóa do công cộng cung cấp

Hợp đồng sản xuất dịch vụ công

Các chính phủ ngày càng dựa vào khu vực tư nhân nhiều hơn để xử lý số liệu. Mọi dịch vụ trật tự an ninh và chữa cháy đều được kí hợp đồng với các hãng tư nhân và còn cả những trường hợp tư nhân quản lý nhà tù nữa.

Trong một vài trường hợp, chính phủ đã đi xa thêm một bước: chính phủ đã giao lại trách nhiệm cung cấp hàng hóa công cộng cho hãng tư nhân mà thông thường vẫn do nhà nước làm. Mặc dù, đa số đường sá, cầu cống ở Hoa Kỳ là công, nhưng cũng có một số ngoại lệ: cầu Ambassador và đường ngầm Detroit – Windsor nối Detroit – Michigan với Windsor – Ontario là một doanh nghiệp tư nhân hoạt động vì lợi nhuận. Ở Italia (nơi mà chính phủ có vai trò quan trọng trong nhiều lĩnh vực), mạng lưới đường cao tốc lớn giữa các thành phố là do tư nhân xây dựng và vận hành, đó là các công ty tư hoạt động lấy lợi nhuận bằng cách thu lệ phí.

Mặc dù trong những năm vừa qua việc hợp đồng với tư nhân cung cấp dịch vụ ngày càng tăng lên, vẫn có một số dịch vụ dường như không phù hợp với khu vực tư nhân. Có thể khó xác định một cách chính xác các sản phẩm hoặc dịch vụ cần cung cấp và đảm bảo duy trì được chất lượng mong muốn. Trong khi đó, có thể hợp đồng của các hãng tư nhân cung cấp xe tăng hoặc máy bay, nhưng lại khó hợp đồng để hãng tư nhân cung cấp quốc phòng. Giáo dục, như đã đề cập đến trước đây, là hoạt động tranh cãi rất nhiều người xem có hợp với sản xuất tư nhân hay không. Các chính phủ địa phương có thể ký hợp đồng với các trường tư để có được kiểu giáo dục mà công cộng mong muốn hay không? Có thể giám sát chặt chẽ và kiểm tra trực tiếp để đảm bảo chất lượng mong muốn được giữ vững hay không?

Những phê phán về việc ký hợp đồng với tư nhân còn thấy nhiều khó khăn khác. Trong nhiều trường hợp, có rất ít người tham gia đấu thầu, như vậy người thắng thầu sẽ có lãi rất lớn. Trong cuộc đấu thầu vừa qua về khai thác dầu khí ngoài khơi trung bình mỗi lần chỉ có hai người tham gia. Vấn đề này còn trầm trọng hơn bởi bản chất lâu dài của nhiều dự án, chẳng hạn như triển khai một loại máy bay mới. Người thắng vòng đầu (giai đoạn kế hoạch ban đầu) có thể sẽ quyết định lợi thế của nó đối với các hãng khác ở giai đoạn sau. Do đó cạnh tranh trở nên mỏng manh, tới khi hãng trở nên phi hiệu quả. Thực vậy, khi đó người thắng thầu có thể có đủ sức ép chính phủ trả cho mình nhiều hơn so với giá ban đầu; sự chậm trễ và

chi phí liên quan đến việc tìm kiếm người thầu khác buộc chính phủ phải hòa hoãn với người đã ký hợp đồng.

Hơn thế nữa, nếu có thay đổi về chi phí thực hiện hợp đồng, thì bên nhận thầu phải được bồi thường vì phải chịu rủi ro và lại làm tăng chi phí của chính phủ.

Cuối cùng là, trong những năm vừa qua, đã có những thể hiện tham nhũng trong việc ký hợp đồng, đặc biệt đối với dịch vụ của thành phố. Những cuộc tranh chấp nhiều triệu đô la vừa qua gồm những hợp đồng kéo tàu thuyền và vi phạm đi lại trên đường phố New York. Không ngạc nhiên gì về việc công đoàn công nhân viên làm cho chính phủ phản đối mạnh nhất việc ký hợp đồng kiểu đồng kiểu này, bằng cách đã xuất bản hai cuốn sách “Government for sale” và “Passing the Bush”.

Những người bảo vệ chính sách ký hợp đồng, mặc dù khía cạnh lợi ích của con người ở những truyện khôi hài này, đã phủ nhận ý nghĩa mang tính định lượng của chúng và đồng ý rằng những vấn đề này có thể giảm được nếu xây dựng được thủ tục hợp đồng hoàn hảo.

[Sơ đồ cấp chứng phiếu](#)

Những người ủng hộ việc cung cấp các hàng hóa do tư nhân sản xuất, không chỉ lập luận rằng cần phải có sản xuất tư nhân, những việc quyết định nhà sản xuất tư nhân nào nên tham gia nên để cho cá nhân quyết định, chứ không phải do chính

phủ quyết. Các cá nhân sẽ được cấp một số chứng phiếu cho phép họ mua bán hàng hóa và dịch vụ trong danh mục của những người bán đã được phê chuẩn, đáp ứng những tiêu chuẩn nhất định mà chính phủ đề ra. Những người ủng hộ hệ thống tín phiếu đối với nhà ở và giáo dục là những người lớn tiếng nhất. Họ lập luận rằng, người được hưởng dịch vụ có tư thế tốt hơn và có động lực hơn để đánh giá và giám sát chất lượng cái mà họ được cung cấp hơn là cơ quan chính phủ. Họ cũng lập luận rằng, cạnh tranh giữa các nhà cung cấp khác nhau sẽ làm cho chất lượng tốt hơn và chi phí dịch vụ giảm đi.

Những người phê phán việc cấp chứng phiếu giáo dục nói rằng, hàng loạt những mục tiêu công cộng đã là động cơ và mục tiêu xây dựng và phát triển hệ thống trường phổ thông công cộng ở Hoa Kỳ, sẽ không được thảo mãn; ví dụ họ lo lắng rằng hệ thống chứng phiếu có thể dẫn đến phân hóa xã hội lớn hơn. Và họ không tin rằng cha mẹ học sinh có thể đánh giá chất lượng giáo dục tốt hơn các nhà giáo dục chuyên nghiệp.

Các doanh nghiệp công cộng có kém hiệu quả không?

[So sánh hiệu quả ở khu vực tư nhân và khu vực công cộng](#)

Đáng tiếc là có rất ít những nghiên cứu có hệ thống về kết quả hoạt động tương ứng ở khu vực công cộng và khu vực tư nhân, do đó việc giải thích khá thận trọng. Đã có những phát hiện về mặt trái của nó:

- Các dự án nhà ở công cộng tốn kém hơn của khu vực tư nhân khoảng 20%.
- Chi phí thu gom rác của khu vực công cộng cao hơn của khu vực tư nhân 20%
- Chi phí chống hỏa hoạn của khu vực tư nhân (nhưng do công cộng cung cấp tiền) ở Scottsdale, Arizona thấp hơn của công cộng là 47%.
- Một nghiên cứu về đầu thầu vận tải bằng ô tô buýt của tư nhân cho trường học ở Indiana thấy rằng chi phí của họ nói chung thấp hơn chi phí vận tải do huyện thực hiện là 12%.
- Nghiên cứu của Bộ Quốc phòng về ký hợp đồng dịch vụ hỗ trợ tiết kiệm được 22% chi phí.
- Nghiên cứu do Bộ Nhà ở và Quản lý đô thị Hoa Kỳ cấp kinh phí sử dụng một cơ sở dữ liệu của 120 khu vực của Nam California phát hiện ra rằng việc cung cấp của người nhận thầu rẻ hơn rất nhiều đối với 7 trong 8 dịch vụ đã nghiên cứu, một trường hợp ngoại lệ là xử lý quỹ lương.

Nhưng không phải tất cả các nghiên cứu đều cho thấy rằng các doanh nghiệp của chính phủ hoạt động kém hiệu quả hơn tư nhân. Ở Canada, có hai hệ thống đường

sắt chính, một của tư nhân, một của công cộng. Một nghiên cứu vừa qua đã kết luận rằng, không có sự khác nhau căn bản nào trong hoạt động hiệu quả của hai hệ thống đó.

Trong khi một nghiên cứu cho thấy viện phí trong các bệnh viện của chính phủ cao hơn, thì những nghiên cứu khác lại thấy thấp hơn.

Trong khi chi phí hành chính của việc quản lý bảo trợ xã hội thấp hơn tiền trả lãi là 2%, thì các công ty bảo hiểm tư nhân chỉ 30-40% lợi ích đã cung cấp vào chi phí vận hành và bán hàng. Một nghiên cứu đã so sánh số lượng cán bộ hành chính và giáo viên và nghiên cứu viên trong các cơ quan giáo dục đại học công và tư, và thấy rằng trong các trường tư số nhân viên hành chính cao hơn các trường công 50%. Một nghiên cứu của văn phòng Quản lý nhân sự đã nghiên cứu 65% nhân viên cấp bang, đã chỉ ra rằng năng suất hàng năm đã tăng lên 1,4% kể từ năm 1978, cao hơn tỷ lệ tăng của khu vực tư nhân một chút.

Sự không rõ ràng tương tự cũng được đề cập tới trong những kết quả nghiên cứu trên tầm quốc tế. Những doanh nghiệp quốc hữu hóa lớn của Anh đã phải chịu những khoản mất mát (thường là lớn); nhiều doanh nghiệp nhà nước của Pháp lại rất có lãi.

Một khó khăn thường gặp phải trong những nghiên cứu này là xác định tính so sánh: chi phí thu gom rác ở các khu nhà liền kề nhau có thể khác rất nhiều chi phí đó ở các khu nhà ở cách xa nhau. Các khu chọn dịch vụ tư có thể khác các khu chọn dịch vụ công cộng ở khía cạnh nào đó.

Những doanh nghiệp do chính phủ điều hành có thể khác với những doanh nghiệp do tư nhân điều hành. Ngày nay, nhiều doanh nghiệp công cộng ở nước Anh được hình thành do kết quả của sự phá sản: chính phủ đã can thiệp để ngăn ngừa việc đóng cửa của các hãng bằng cách tiếp quản chúng. Những hãng này là doanh nghiệp của chính phủ vì chúng đang hoạt động thua lỗ; chúng không hoạt động thua lỗ nữa vì chúng là các doanh nghiệp của chính phủ.

Mặc dù chỉ có một số ít bằng chứng là bộ máy hành chính quan liêu công cộng ít hiệu quả hơn so với các hãng tư nhân, có những quan điểm cho rằng hiện tượng đó rất phổ biến. Những ví dụ về sự thiếu năng lực của khu vực công cộng, công chúng rất dễ nhận thấy; còn sự thiếu năng lực của khu vực tư nhân lại không gây ra sự chú ý như vậy.

Cũng cần đáng ghi nhận rằng, một số nghiên cứu đã cho thấy mức độ thỏa mãn khá lớn của người tiêu dùng với bộ máy hành chính quan liêu của chính phủ. Nghiên cứu của Harris về những người đã có một số công việc với các cơ quan chính phủ liên bang thấy rằng 46% người có “độ thỏa mãn cao”, trong khi 29% thấy chỉ

“thỏa mãn chút nào đó” thôi...Nghiên cứu của ĐHTH Michigan cũng thấy mức độ thoãn mãn tương tự. Những nghiên cứu này có thể ngược lại với những điều tra về ấn tượng chung đối với hiệu quả của chính phủ. Nghiên cứu thăm dò dư luận của Viện Gallup thấy rằng 2/3 số người được hỏi cho rằng các công chức không làm việc chăm chỉ như bản thân những người phỏng vấn có thể làm việc trong khu vực chính phủ và chính phủ đã tuyển dụng quá nhiều người.

Lý do hiệu quả ở khu vực công cộng

Khuyến khích về mặt tổ chức

Các DNCC khác với các DNTN theo hai điểm quan trọng: các DNCC không lo lắng về việc bị phá sản và thường không phải lo lắng về vấn đề cạnh tranh.

Phá sản

Một trong những lý do dẫn đến sự khác nhau giữa các DNCC và DNTN là các DNTN luôn phải đối mặt với sự đe dọa phá sản, còn các DNCC thì nếu có chuyện gì xảy ra đã có trợ cấp của chính phủ. Khả năng bị phá sản là một vấn đề quan trọng; đó là giới hạn về mức lỗ mà việc quản lý kém hiệu quả có thể gây ra cho DNTN và là cơ chế tự nhiên để thay thế đội ngũ quản lý phi hiệu quả đó. Nó gây ra hạn chế ngân sách đối với hãng. Trong khi thị trường cạnh tranh, ngay cả một nhà

quản lý hào phóng cũng không thể trả công cho người làm của mình cao hơn mức lương thịnh hành mà không sợ rủi ro phá sản.

Ngược lại, các DNCC thường có thâm hụt lớn trong thời gian rất dài. Ví dụ ở Anh, thâm hụt tồn tích của công ty British Steel Corporation trong suốt thời kỳ từ khi quốc hữu hóa rất lớn. Từ năm 1976-1983, tổng số tiền lỗ ròng của công ty là 4,3 tỉ bảng, tương đương với 500 đô la bình quân cho mỗi hộ gia đình bốn người ở Anh. Người ta lập luận rằng, khả năng trợ cấp của chính phủ đã làm cho các nhà quản lý DNCC ít chịu đựng hơn những đòi hỏi về mặt tiền lương của công đoàn; ở nhiều nước, các DNCC trả tiền công khá cao hơn so với DNTT trả công cho công nhân tương đương. Tình trạng cũng tương tự đối với công nhân làm việc khu vực công cộng ở Hoa Kỳ. Tiền lương cấp liên quan cho đàn ông cao hơn trong khu vực tư nhân 15%; còn đối với phụ nữ thì cao hơn 21%.

Cạnh tranh

Điểm khác nhau thứ hai giữa DNCC và DNTN nảy sinh từ sự thiếu cạnh tranh đối với hầu hết các DNCC. Cạnh tranh có một số chức năng rất quan trọng. Một là, cạnh tranh là cơ hội để lựa chọn. Hãy xem xét một cơ quan chính phủ có trọng trách phát bằng, giấy chứng nhận: thường thường cơ quan này không tính đến giá trị thời gian dùng để xếp hàng nhận phiếu và giấy tờ. Vì chi phí xếp hàng chờ đợi không thể hiện trong ngân sách của cơ quan, trong khi chi phí thêm người để làm

giảm bớt thời gian chờ đợi lại được đưa vào cân đối, cho nên đã không có việc giảm chi phí theo cách này.

Mọi người có thể sẵn sàng trả thêm tiền cho việc cung cấp dịch vụ đó, nhưng lại không có cơ hội lựa chọn. Khi có cạnh tranh, mỗi người có thể thể hiện ý thích của mình qua hành vi lựa chọn. Do đó có lựa chọn buộc các hãng phải có những chi phí về các thủ tục hành chính đặt ra đối với người ngoài cơ quan. Do đó, một hãng bảo hiểm đòi hỏi quá nhiều thủ tục hành chính giấy tờ dễ bị mất khách hàng so với những hãng ít quan liêu bần giấy hơn. Cơ quan hành chính công cộng có hành vi tương tự lại không nhận được tín hiệu giống như vậy.

Khả dĩ hơn là, cạnh tranh là biện pháp khuyến khích: các doanh nghiệp cạnh tranh nhau khi thu hút hách hàng về phía mình, đều cố gắng tìm ra sự kết hợp trong dịch vụ của mình để có thể đáp ứng một cách tốt nhất nhu cầu của khách hàng. Khái quát hơn thì cạnh tranh là cơ sở để so sánh. Khi chỉ có một cơ quan phát phiếu, rất khó có thể đánh giá xem cơ quan đó hoạt động có hiệu quả hay không. Những người chịu trách nhiệm quản lý cơ quan đó am hiểu hơn về công nghệ cấp phát phiếu so với người ngoài cuộc. Nhưng khi có một số cơ quan tham gia vào những hoạt động tương tự thì có cơ sở để so sánh. Rõ ràng, cơ quan này chi phí ít hơn cơ quan kia và hoàn toàn có thể đặt ra câu hỏi tại sao. Khi không thể so sánh một cách công khai thì so sánh có thể được thực hiện ngầm, bởi thị trường và thể hiện ở tỷ

suất sinh lợi nhuận của hãng. Cạnh tranh có nghĩa là những hàng hóa nào hoạt động hiệu quả, có thể cung cấp dịch vụ mà khách hàng mong muốn sẽ tăng trưởng mở rộng, còn những hãng nào phi hiệu quả sẽ bị thu hẹp. Sự khen thưởng và trừng phạt này do thị trường nhận định và không có sự tham gia của con người. Các nhà quản lý hiểu điều đó và có động cơ lớn để thúc đẩy hiệu quả sáng tạo trong công việc phát triển các sản phẩm và dịch vụ, đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người tiêu dùng.

Khuyến khích đối với cá nhân

Một điểm khác nhau quan trọng giữa các DNCC và DNTN là ở cơ cấu khuyến khích đối với công nhân viên làm việc cho chính phủ.

Những hạn chế đối với cơ cấu tiền lương

Các nhà quản lý DNCC ít khi có cơ cấu trả lương gắn sát với lợi nhuận giống như các nhà quản lý DNTN lớn. Ví dụ, một doanh nghiệp của chính phủ trả lương cho giám đốc công ty của mình cao hơn lương của Tổng thống Hoa Kỳ gấp 5 lần là không thể chấp nhận được. Hạn chế này quan trọng thế nào là vấn đề của nhiều cuộc tranh cãi. Việc đó có tác dụng đến phẩm chất của những người mà hãng thuê và nỗ lực của nhà quản lý trong công việc điều hành. Có những người cho rằng những nhà quản lý đã phải làm hết sức mình, và khen thưởng bằng tài chính chỉ là

một phần của động cơ khuyến khích họ mà thôi; và cũng có những người cho rằng có ít bằng chứng để chứng minh các nhà quản lý đã làm cách nào đó khác đi rất nhiều.

Thời gian làm việc

Điểm khác nhau quan trọng thứ hai là sự dễ dàng thải hồi các cá nhân. Rất khó thải hồi một cá nhân ra khỏi nơi làm việc nào đó của chính phủ. Thuộc tính an toàn này thường được những người làm trong khu vực của chính phủ coi là một trong những đặc điểm tốt của nơi làm việc cho các cơ quan nhà nước. Trước khi có chế độ viên chức nhà nước thì viên chức liên bang phục vụ theo lệnh riêng của tổng thống; một phần bổn phận trong việc thăng cử là quyền được chỉ định những người giúp việc, trợ lý cho công việc của chính phủ. Ngày nay, những người được chỉ định là các bộ trưởng của các bộ và những người làm việc trực tiếp dưới quyền của họ (như thứ trưởng, trợ lý bộ trưởng, trợ lý thứ trưởng). Mặc dù dụng ý của luật công chức là hình thành một hệ thống hành chính chuyên nghiệp, không chịu áp lực chính trị, nhưng dù không bị thải hồi vì các lý do chính trị thì cũng vẫn bị sa thải vì lý do thiếu năng lực.

Sự kết hợp những hạn chế về khen thưởng đối với kết quả làm việc tốt và thiếu các biện pháp kỷ luật đối với kết quả yếu kém rõ ràng là có vai trò quan trọng trong việc giải thích hành vi quan liêu. Đồng thời, chính phủ có thể thu hút được những

người sự an toàn cao và họ không cho rằng thiếu các hình thức khen thưởng cao như là một sự mất mát, bởi vì dù sao họ cũng không nhận được tiền lương cao trong khu vực tư nhân.

Bộ máy hành chính quan liêu

Khác nhau giữa các hoạt động hành chính và các hoạt động sản xuất khác

Trước đây chúng tôi đã nêu ra một số nghiên cứu so sánh giữa DNCC và DNTN cũng như thực hiện các hoạt động tương tự, chẳng hạn như thu gom rác. Tuy nhiên, điều quan trọng là cần phải nhớ rằng phần lớn hoạt động của chính phủ là hoạt động hành chính, hay còn gọi là lao động cổ trắng. Có thể là, nhiều vấn đề mà chúng ta gán cho bộ máy hành chính quan liêu nảy sinh không phải vì chúng thuộc khu vực công cộng, mà vì bản chất nghĩa vụ của các nhà hoạt động hành chính. Trong mô hình hoạt động sản xuất thông thường của các nhà kinh tế có một khái niệm đã được định nghĩa rõ ràng về cái mà người công nhân phải làm, các đầu vào có thể nhìn thấy, đầu ra có thể nhìn thấy, và các mối quan hệ đã được xác định rõ giữa đầu vào và đầu ra. Không có điều kiện nào trong những điều kiện đó có thể áp dụng được với hoạt động hành chính trong khu vực công cộng. Khác nhau giữa hoạt động hành chính và hoạt động sản xuất và hoạt động hành chính còn ở việc sử dụng hạn chế cơ cấu trả công khuyến khích. Không thể đưa ra một cơ cấu khen thưởng, khuyến khích hữu hiệu khi khó đánh giá, đo lường kết quả.

Những khó khăn trong đánh giá, đo lường kết quả

Có một số khó khăn trong việc đo lường kết quả của các hãng trong khu vực công cộng. Người quản lý của hãng có thể kêu ca rằng mặc dù hiện tại lợi nhuận thấp, hãng vẫn có những quyết định tăng lợi nhuận tối đa về lâu dài. Tuy nhiên, tiêu chuẩn về tỷ suất lợi nhuận đã rõ ràng. Còn trong trường hợp các cơ quan của khu vực công cộng, việc đánh giá xem hoạt động của nó có thành công không lại khó khăn hơn nhiều. Nhờ có trợ cấp giáo dục liên bang đối với người nghèo, sinh viên có học tập tốt hơn không? Những bài kiểm tra nào có hiệu lực và làm thế nào để có thể phân biệt được phần đóng góp của một chương trình cụ thể với những thay đổi khác đang diễn ra đồng thời trong xã hội? Trong vài năm vừa qua, những vấn đề này đã là những vấn đề quan tâm lớn và lý do đưa ra trình tự, thủ tục đánh giá có hệ thống của các chương trình công cộng.

Khi không thể đánh giá một cách chính xác các kết quả thì kết quả hoạt động có thể được đánh giá trên cơ sở của các quá trình và các thủ tục: người quản lý thực hiện những công việc hàng ngày như thế nào và ông ta đã thành công đến mức nào trong việc giải quyết vấn đề hành chính quan liêu.

Tính đa dạng của các mục tiêu

Khó khăn trong việc đánh giá mức độ thành công của một quan chức chính phủ còn trầm trọng hơn bởi tính đa dạng của các mục tiêu của chương trình công cộng. Trong khi tăng tối đa lợi nhuận là một mục tiêu rõ ràng của các hãng tư nhân, thì các cơ quan chính phủ phải lo lắng về hàng loạt những cận nhắc, tính toán mang tính chất phân phối. Luật pháp quy định cho một chương trình với nhiều mục đích khác nhau, song không quy định việc đánh đổi, lựa chọn như thế nào giữa chúng. Những người ở trong và ngoài bộ máy hành chính có thể có cách lựa chọn, đánh đổi khác nhau. Những người được trao quyền đối với một chương trình cụ thể nào đó và được tiếp cận với chương trình, rõ ràng là quan trọng hơn nhiều so với việc một ai đó không được phép tiếp cận và bị từ chối. Những người phê phán các chương trình của chính phủ có xu thế chỉ tập trung vào vấn đề sau. Nhưng mỗi nỗ lực (với nguồn hành chính cho trước) nhằm giảm loại sai sót này làm tăng những sai sót loại khác.

Công nghệ không rõ ràng

Một đặc điểm thứ ba là nhiều chương trình không mấy phù hợp với nhau để sử dụng cơ cấu khuyến khích thông thường, làm cho mối quan hệ giữa những nỗ lực của người quản lý và thành công của chương trình rất tế nhị. Điều này đặc biệt đúng đối với các chương trình mới đây của chính phủ. Mục tiêu của nhiều biện pháp được ban hành theo chương trình “Great Society” (xã hội thịnh vượng) của

Tổng thống Johnson đã rõ: nếu không thể loại trừ được thì cũng giảm tình trạng nghèo đói ở Hoa Kỳ. Nhưng “công nghệ”, tức là thực hiện như thế nào, lại không rõ ràng.

Những quan chức hành chính quan liêu tăng tối đa cái gì?

Các nhà kinh tế bắt đầu giả định rằng các cá nhân hành động vì vụ lợi cho bản thân. Do đó, để hiểu được hành vi của các cơ quan hành chính cần phải đặt câu hỏi: có gì trong lợi ích của các nhà hoạt động hành chính? Ở phần trước, chúng tôi đã lập luận rằng, vì nhiều lý do, họ không có chế độ khuyến khích để cho tiền lương của họ gắn chặt với kết quả công việc của họ. Sau đó câu hỏi đặt ra lại là: các nhà hoạt động hành chính này cố gắng tăng tối đa cái gì? W.Niskanen, thành viên hội đồng cố vấn kinh tế trong chính quyền Reagan và là cựu phó chủ tịch công ty Motor Ford, đã đưa ra một câu trả lời.

Niskanen cho rằng các công chức tìm cách tăng tối đa quy mô cơ quan của họ. Họ quan tâm đến “tiền lương, bổng lộc, danh tiếng, quyền lực, chức vụ”, mà tất cả những thứ này đều liên quan đến quy mô của cơ quan. Về mặt này, công chức cố gắng thúc đẩy hoạt động của cơ quan theo nhiều cách giống như các hãng cố gắng mở rộng quy mô của hãng mình. Họ cạnh tranh với các công chức khác để có ngân quỹ. Cạnh tranh của bộ máy quan liêu thay cho cạnh tranh thị trường.

Giả thiết của Niskanen có hàm ý gì đối với hành vi của quan chức? Làm thế nào quan chức có thể thành công trong việc tăng phần ngân quỹ của mình lên? Có một số cơ chế để làm việc đó, và việc hiểu biết những cơ chế này sẽ giúp hiểu biết thêm về một số tính chất của bộ máy hành chính quan liêu.

Mở rộng quy mô của cơ quan

Các quan chức tìm cách cung cấp những dịch vụ mà mọi người thêm khát. Về mặt này, cạnh tranh công thức thực hiện một chức năng hoàn toàn lành mạnh. Nhưng khách hàng trực tiếp của công chức, những người nhận dịch vụ, không phải là các thường dân, mà là các quý ông, quý bà, nghị sĩ, những người biểu quyết thông qua cho những khoản tiền riêng đó. Các quan chức của chính phủ rất nhạy với ý muốn của các nghị sĩ này, những người làm việc trong các ủy ban, tiểu ban giám sát các cơ quan chính phủ. Vì vậy mà, một số phi hiệu quả thường bị cho là của bộ máy quan liêu nhà nước lại nảy sinh từ những phi hiệu quả của pháp luật: bộ máy công chức đơn giản chỉ phản ứng theo những mong muốn của Quốc hội để mở rộng thêm những ân huệ đặc biệt đối với những nhóm lợi ích đặc biệt mà thôi.

Đó là khi có rất ít cạnh tranh giữa các quan chức, khi mà lợi ích của họ và lợi ích công có thể rất khác nhau. Niskanen cho rằng vừa qua đã có sự phi tập trung hóa đáng kể trong nội bộ bộ máy hành chính quan liêu (do đó mà cạnh tranh giữa họ giảm đi). Nhưng những nỗ lực để “hợp lý hóa” bộ máy công chức, để đảm bảo

rằng hai cơ quan chính phủ không làm những chức năng chồng chéo nhau, là một bất lợi làm giảm cạnh tranh.

Thông tin và ngân sách thiếu hoàn hảo

Cuối cùng là, công chức thường có lợi thế quan trọng về thông tin hơn nhà lập pháp. Một nghị sĩ thường chỉ có những thông tin rất hạn chế về chi phí cần có để thực hiện những dịch vụ khác nhau. Họ không biết việc sản xuất ra một hệ thống tên lửa mới sẽ tốn kém bao nhiêu. Đôi khi, khi các công thức cạnh tranh nhau hoặc khi chi phí của một số chương trình hình như quá cao, các công chức thường có xu hướng đưa ra chi phí thấp hẳn xuống. Vì họ biết một khi chương trình đã được triển khai rồi, họ sẽ hoàn toàn có thể có thêm những ngân quỹ cần thiết để hoàn thành chương trình đó. Việc mua bán cho quân sự thường được thực hiện bằng các khoản chi tăng vượt lên này. Ở thời điểm khác, có thể có động cơ để họ tăng chi phí cần thiết để thực hiện một nhiệm vụ nào đó; nguồn tăng thêm đó có thể được sử dụng cho những mục tiêu khác nhau.

Thực vậy, một trong những quan tâm lớn của công chức là phải tin rằng mình có thể thực hiện công việc với chi phí thấp hơn. Một công thức không thể chi hết toàn bộ ngân sách của mình thì có thể bị cắt ngân sách trong năm tới. Điều này là lý do của cái được gọi là “vấn đề chi cho hết”, tức là phải sử dụng cho hết phần ngân

sách mà Quốc hội đã duyệt cấp vào những tháng (ngày) cuối cùng của năm tài chính.

Công thức không chỉ bóp méo lợi ích và chi phí liên quan đến các hoạt động của mình, mà còn có thể có những hành động chi phối những lợi ích và chi phí đó nữa. Cụ thể là, các cơ quan thường được cấp ngân sách tổng thể; đây là công cụ chủ yếu để kiểm soát cơ quan đó. Mặc dù vậy, cơ quan vẫn có quyền có những quyết định nào đó trong phạm vi ngân sách này. Cụ thể là công thức có thể sử dụng quyền hạn để theo đuổi những mục tiêu của mình, chứ không phải là mục tiêu của các cơ quan lập pháp đề ra. Sự lo sợ sẽ bị cắt giảm một phần chi tiêu nào đó đôi khi được các cơ quan công cộng lợi dụng để đòi được tăng ngân sách tổng thể của họ. Do đó, khi Sở Công viên quốc gia bị cắt giảm ngân sách, nó đã bỏ ngay khoản chi tiêu cho hệ thống chiếu sáng Tượng đài Tự do, hy vọng rằng do sự phản đối mạnh mẽ của công chúng nó sẽ được cấp lại ngân sách.

Cuối cùng, các công chức có thể gây ảnh hưởng đối với mức độ ngân sách của mình bằng cách đưa ra một số lượng hạn chế những phương án. Quân đội có thể kêu ca rằng chỉ có hai loại hệ thống quốc phòng có thể khả thi, mà một hệ thống rất không có hiệu quả nhưng ít tốn kém, còn hệ thống kia lại rất tốn kém.

Thủ tục hành chính quan liêu và ác cảm với mạo hiểm

Mong muốn tăng quy mô ngân sách của công chức dường như là lời giải thích cho nhiều khía cạnh hành vi của bộ máy công chức. Còn có những khía cạnh khác có thể được lý giải bằng một khía cạnh quan trọng khác của những động cơ khuyến khích đối với các công chức. Dù cho tiền lương không liên quan trực tiếp đến kết quả công việc của họ, về lâu về dài việc đề bạt ít nhất cũng thể hiện một phần kết quả công việc của họ.

Một quan chức có thể thoát khỏi trách nhiệm về những sai lầm bằng cách thực hiện những thủ tục hành chính quan liêu đã quy định để chắc chắn rằng tất cả những hành động của ông ta sẽ được người khác xem xét lại. Mặc dù quá trình làm việc theo nhóm như vậy cũng có thể làm giảm thành tích, nhưng dường như các công chức sẵn sàng thực hiện sự thay đổi này. Chúng tôi gọi đó là ác cảm với sự mạo hiểm. Đó chính là cái gây ra bản chất của bộ máy công chức: tức là, mọi cái đều phải đi qua những con đường thích hợp (quan liêu).

Có hai yếu tố khác đóng góp vào sự hình thành của các thủ tục quan liêu bàn giấy. Một là, nhiều chi phí liên quan đến việc tham gia các hoạt động không thích mạo hiểm không phải do các công chức gây nên. Mà đúng hơn là do toàn xã hội gây ra, thông qua tiền nộp thuế để trả cho một số viên chức dư thừa. Ngoài ra những người liên quan đến các thủ tục giấy tờ còn phải trả thêm các khoản lệ phí.

Hai là, sự thịnh hành các công việc sự vụ hàng ngày cần phải thực hiện, như việc phê chuẩn một kiến nghị cần phải đi qua rất nhiều nơi, không chỉ là hậu quả của việc các công chức theo đuổi lợi ích riêng của họ. Nó nảy sinh một cách tự nhiên từ mối quan hệ ủy thác, ủy quyền giữa các công chức của chính phủ và ngân quỹ dành cho họ. Tức là các công chức không tiêu tiền của riêng họ. Họ chi tiêu tiền công. Nói chung người ta thừa nhận rằng cá nhân nên có bớt quyền quyết định hơn, cần thận trọng hơn khi tiêu tiền của người khác so với chi tiêu tiền của mình. Một lần nữa, hàm ý của việc thận trọng là khi thực hiện một số công việc sự vụ hàng ngày, phải đảm bảo tiền được chi tiêu không theo ý riêng của cá nhân nào. Những quy định đó đồng thời cũng là giảm bớt khả năng tham nhũng. Vì nhiều cá nhân phải nhận được sự phê duyệt, và không phải ai cũng có quyền trao cho một hợp đồng giá cao hơn thị trường và vì vậy phải có “lại quả”.

Hai ví dụ về công việc sự vụ là việc sử dụng phân tích lợi-hại và những nhận định về ảnh hưởng của môi trường. Dụng ý của việc thực hiện thủ tục đã rõ ràng. Nhưng mặt khác, bởi vì số liệu khi đánh giá có thể không có sẵn, những nghiên cứu thị trường trở nên rất hình thức với những kết quả mang tính dự đoán. Đôi khi, chúng chỉ là cơ sở để phản đối dự án nhằm gây chậm trễ cho dự án; bằng cách làm chậm trễ dự án, những người phản đối dự án hy vọng sẽ tăng chi phí đến điểm mà dự án không khả thi về hiệu quả kinh tế nữa. Trong trường hợp chậm trễ như vậy sẽ có sự mất mát về mặt xã hội.

cuu duong than cong. com

cuu duong than cong. com

Cải cách bộ máy hành chính quan liêu

Mặc dù các cuộc cải cách có thể cải thiện chế độ khuyến khích đối với công chức, bản thân những cải cách đó có thể có những bất lợi hơn là lợi ích. Hãy xem xét Luật công chức dân chính, luật bảo vệ công chức không bị thải hồi. Ban đầu luật đó quy định phải loại bỏ bổng lộc, trong đó người thắng cử được quyền chỉ định những người chịu trách nhiệm quản lý các chương trình công cộng. Việc bảo đảm không bị miễn nhiệm, cộng với những cứng nhắc trong thang bậc lương, có nghĩa rằng các cá nhân không có một chút khen thưởng nào đối với việc thực hiện tốt công việc, và không bị phạt gì đối với việc không hoàn thành tốt nhiệm vụ. Mặc dù việc loại bỏ chế độ bảo đảm công việc có thể có ảnh hưởng tốt đối với chế độ khuyến khích, vẫn có rất ít người ủng hộ việc đó, bởi vì hầu như sẽ không tránh khỏi xảy ra việc chính trị hóa quá trình hành chính. Tuy nhiên, có thể thực hiện cải cách về cơ cấu tiền lương và hệ thống đề bạt nhằm thúc đẩy chế độ khuyến khích.

Trong một số trường hợp, việc đưa cạnh tranh vào, tức là thành lập những cơ quan khác cùng thực hiện công việc tương tự, có thể có tác động tốt. Hãy nhớ lại phần thảo luận trước đây của chúng ta, mà chúng tôi cho rằng một trong những điểm khác nhau chủ yếu giữa các DNCC và DNTN, là việc thiếu cạnh tranh đối với hầu hết các DNCC. Người ta thường cho rằng độc quyền trong khu vực tư nhân thường đặc trưng bởi tính phi hiệu quả, tệ quan liêu... Thực vậy, Daves và Christensen, khi

so sánh hệ thống đường sắt tư và công ở Canada, đã kết luận rằng “mọi xu hướng phi hiệu quả của chế độ công hữu đều được khắc phục bởi lợi ích của cạnh tranh... tính phi hiệu quả thường được đề cập tới của các doanh nghiệp của chính phủ là xuất phát từ sự tách biệt của chúng ta khỏi sự cạnh tranh hữu hiệu, chứ không phải do chế độ sở hữu công cộng”.

Cuối cùng, có những người cho rằng những phi hiệu quả mà chúng tôi đã nêu là không tránh khỏi do hệ thống hiến pháp của chúng ta. Nhà khoa học quản lý của Harvard M.P. Fiorina đã lập luận rằng:

Để có sự tác động lên cải cách cơ cấu, cần phải thay đổi các động cơ khuyến khích những cải cách cơ cấu nào có thể làm thay đổi đáng kể chế độ khuyến khích đối với nghị sĩ và công chức sẽ có ít cơ hội được thực hiện. Những thể lực chính trị thể hiện những cân bằng hiện hữu sẽ cản trở những cải cách cơ cấu có khả năng phá hủy những cân bằng này. Rất đáng tiếc là, những cân bằng này phát sinh từ những điểm cơ bản của hệ thống hiến pháp của chúng ta; chỉ có những cải cách cơ cấu nhằm vào đó mới có thể tạo ra được sự thay đổi.

[Tóm tắt](#)

Chương 7 này chúng ta đã tìm hiểu về một số hoạt động [HHCC](#) quan trọng, một số phương tiện khác mà chính phủ có thể sử dụng để có ảnh hưởng đến sản xuất hàng hóa tư nhân...Dưới đây là tóm tắt nội dung cơ bản của chương này.

Ở Hoa Kỳ, chính phủ đóng vai trò quan trọng trong sản xuất của một số khu vực, mặc dù vai trò này ở Hoa Kỳ còn rất hạn chế so với ở nhiều nước khác.

Trong khi hầu hết các chính phủ châu Âu đều tiếp nhận vai trò kiểm soát đối với độc quyền tự nhiên, thì ở Hoa Kỳ các nhà độc quyền tự nhiên chỉ bị điều chỉnh. Việc điều chỉnh có hiệu quả vì lợi ích công hay không, đó là vấn đề đang còn tranh cãi.

[cuu duong than cong. com](#)

Có một số chứng cứ là các doanh nghiệp của chính phủ ít hiệu quả hơn doanh nghiệp tư nhân trong việc cung cấp những dịch vụ tương tự. Mặc dù còn có một số vấn đề liên quan đến ký kết hợp đồng thầu khoán, việc đó là một phương thức đáng tin cậy để khu vực công cộng sản xuất nhiều hàng hóa và dịch vụ.

Doanh nghiệp của chính phủ khác các doanh nghiệp tư nhân trong hai điểm quan trọng:

[cuu duong than cong. com](#)

- Trong khi các doanh nghiệp tư nhân cố gắng để tối đa lợi nhuận, thì các doanh nghiệp của chính phủ có thể theo đuổi các mục tiêu khác. Tuy nhiên, chính phủ có thể sử dụng thuế và chính sách trợ cấp cũng như các quy chế

đề tác động đến việc làm, tiền lương, địa điểm và các chính sách khác của doanh nghiệp tư nhân, giống hệt như là chính phủ có thể làm nếu chính phủ kiểm soát trực tiếp doanh nghiệp.

- Các doanh nghiệp công cộng có chế độ khuyến khích khác. Một số điểm khác nhau trong chế độ khuyến khích nảy sinh từ việc thiếu cạnh tranh và thiếu khả năng cho phép phá sản. Việc sử dụng rất hạn chế khuyến khích về trả tiền lương, tiền công và mức độ bảo đảm việc làm có thể là một phần giải thích cho sự khác nhau trong hành vi của cá nhân.

Hành vi của chế độ hành chính quan liêu (và cá nhân quan chức) đóng vai trò quan trọng trong việc quyết định không chỉ cung cấp HHCC mà còn cả đối với việc cung cấp cho ai.

Các công chức được hưởng chế độ khuyến khích về tài chính rất hạn chế đối với kết quả thực hiện tốt; một phần là vì các vấn đề nội tại liên quan đến quá trình đánh giá kết quả hoạt động, công nghệ cung cấp HHCC không chắc chắn và tính đa mục tiêu. Có thể hiểu được một phần hành vi của công chức qua việc công chức có ý muốn tăng quy mô của bộ máy hành chính quan liêu. Tính quan liêu và lệ thuộc vào công việc sự vụ của công chức là một phần lý do của việc không ưa thích mạo hiểm.